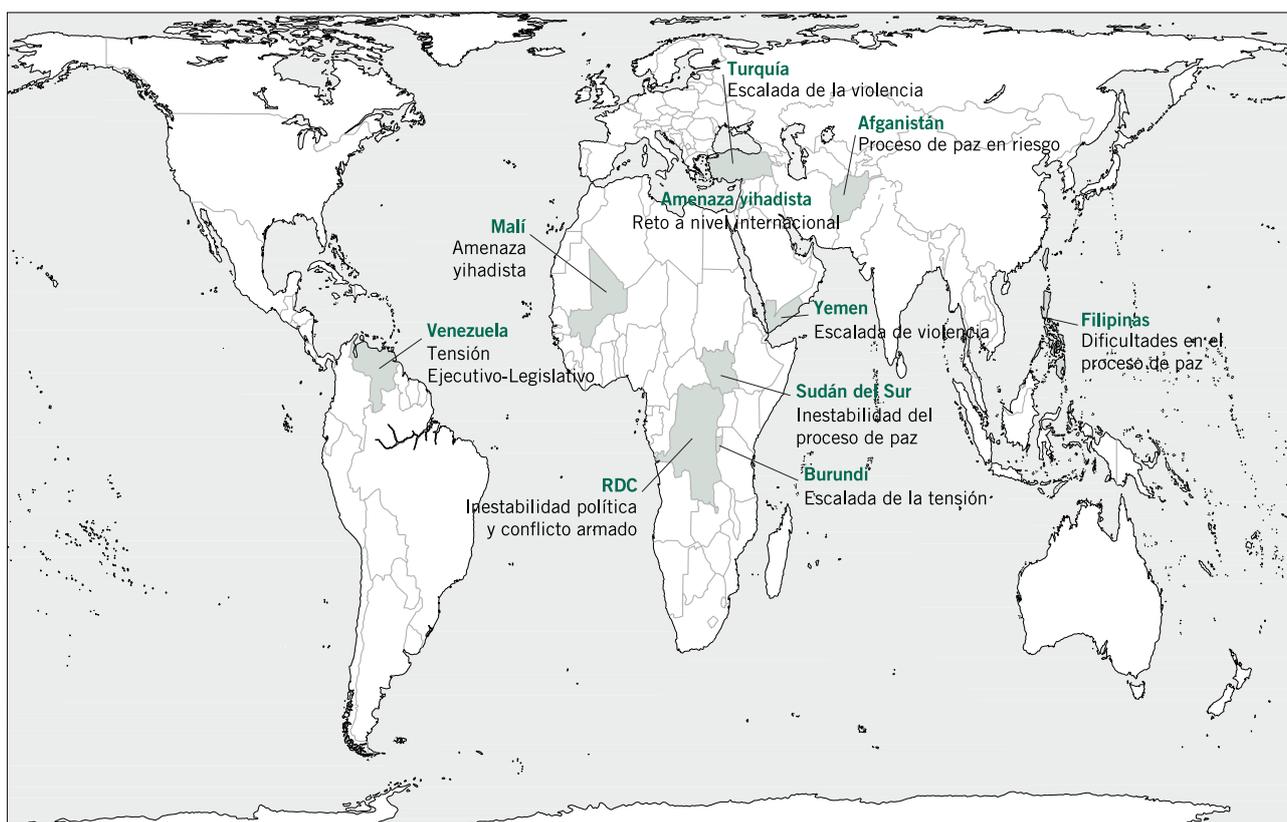


6. Escenarios de riesgo para 2016

A partir del análisis del año 2015 de los contextos de conflicto armado y tensión, la Escola de Cultura de Pau de la UAB identifica en este capítulo diez escenarios que por sus condiciones y dinámicas pueden empeorar y convertirse en focos de inestabilidad y violencia todavía más graves durante el año 2016. Los escenarios de alerta de cara al año 2016 hacen referencia al incremento de la violencia y la inestabilidad en Burundi que han puesto al país al borde de la guerra civil, al riesgo para la estabilidad que suponen las actividades de grupos yihadistas en Malí, a las perspectivas de incremento de la violencia y la convulsión política en RDC, a las fragilidades del acuerdo de paz en Sudán que pueden poner en entredicho su implementación, a la polarización de poderes en el nuevo escenario político en Venezuela, al impacto de la falta de legitimidad del liderazgo talibán en el proceso de paz de Afganistán, a las dificultades del proceso de paz en Mindanao, a los riesgos de una deriva mayor en el conflicto entre Turquía y el PKK, al grave deterioro de la situación en Yemen tras la intensificación de las dinámicas de violencia en el país y a los efectos desestabilizadores de la amenaza yihadista a nivel internacional.

Mapa 6.1. Escenarios de riesgo para 2016



6.1. Al borde de la guerra civil en Burundi

En los últimos años se ha producido un deterioro significativo de la gobernabilidad en Burundi. El creciente autoritarismo del presidente Pierre Nkurunziza, puesto de manifiesto a partir de la crisis política derivada de las elecciones de 2010, el creciente deterioro institucional y la reducción del espacio político para la oposición, la controvertida candidatura de Nkurunziza a un tercer mandato, su victoria en unas elecciones presidenciales sin ningún tipo de credibilidad, además de la escalada de la violencia política y el intento frustrado de golpe de Estado en mayo, las violaciones de los derechos humanos y la presión sobre los medios de comunicación opositores, son diferentes elementos que revelan la gravedad de la situación.

El proceso de transición iniciado con la firma del Acuerdo de Arusha en el 2000, que pretendía poner fin al conflicto armado iniciado en 1993 y a la violencia etnopolítica que había afectado al país desde su independencia en 1962, culminó formalmente en el año 2005, con la aprobación de una nueva Constitución que formalizó el reparto de poder político y militar entre las dos principales comunidades, hutus y tutsis, y las elecciones que condujeron a la formación de un nuevo Gobierno liderado por Pierre Nkurunziza. En paralelo, no fue hasta diciembre de 2008 que el último grupo armado, las FNL de Agathon Rwaswa, firmó un acuerdo definitivo que abrió las puertas a su participación en las elecciones de 2010. Sin embargo, ya desde 2005 las relaciones entre el Gobierno y la oposición fueron difíciles, y en el seno del gubernamental CNDD-FDD también se produjeron divisiones y la expulsión y posterior encarcelamiento del que fuera su presidente, Hussein Radjabu, acusado por el Gobierno de Nkurunziza de organizar un nuevo grupo armado. El creciente autoritarismo y polarización social tuvo su reflejo en las elecciones de 2010, marcadas por un clima de violencia y denuncias de la oposición de continuas presiones y actos de intimidación, de los que se responsabilizó principalmente al CNDD-FDD y al propio Gobierno, aunque también, en menor medida, al nuevo partido FNL. En las elecciones comunales de mayo se impuso el CNDD-FDD, en medio de acusaciones de fraude por parte de la oposición. A raíz de esta situación, la oposición boicoteó los comicios presidenciales, lo que vino acompañado de una escalada de la violencia que continuó tras las elecciones –ataques, casos de torturas y detenciones de activistas, explosiones, incendios de sedes, movilización de las secciones juveniles –sobre todo las del CNDD-FDD, las Imbonerakure– entre otras cuestiones. Las instituciones quedaron bajo el control del CNDD-FDD, que incrementó la presión sobre la

oposición y redujo el espacio político, en paralelo a una creciente corrupción.

Esta evolución autoritaria tras las elecciones de 2010 comportó la movilización de la oposición que dio pie a una espiral de acción-reacción entre el CNDD-FDD, el Gobierno y la oposición en un clima de precampaña permanente de cara a las elecciones de 2015. La dura represión de la oposición durante 2014 y la primera parte de 2015 con la detención y juicio de líderes opositores,⁹ amenazas a periodistas (100 exiliados, la mayoría del sector) y defensores de los derechos humanos (juicio y posterior liberación del célebre defensor local de los derechos humanos, Pierre-Claver Mbonimpa, por presión internacional); y estrategias de división de la oposición a través de la promoción desde el Gobierno de facciones en el seno de los partidos opositores, entre otras cuestiones. Esta situación se agravó ante la calculada ambigüedad con que el presidente Nkurunziza y el CNDD-FDD fueron respondiendo ante la posibilidad de que él se presentara a un tercer mandato. El acuerdo de Arusha del 2000 establece el límite de dos mandatos por sufragio universal directo (art. 96 de la Constitución), pero ante la posibilidad de que forzara su candidatura a un tercer mandato, en enero de 2015 más de 300 organizaciones de la sociedad civil lanzaron la campaña “*Halte au troisième mandat*” (No al tercer mandato), en línea

con el acuerdo de Arusha y la Constitución. En abril de 2015 anunció su candidatura, ratificada por la Corte Constitucional en mayo. Nkurunziza argumentó que su primer mandato post transición no debía ser contabilizado porque fue escogido por las Cámaras alta y baja, tal y como admitía de forma excepcional el art. 302 de la Constitución para dar encaje al presidente saliente de la transición en 2005. Incluso líderes de su propio partido y el Consejo de Sabios del CNDD-FDD (órgano directivo) se opusieron a su candidatura, lo que supuso la expulsión de varios de ellos. Su candidatura desencadenó amplias movilizaciones en abril y mayo y un clima de violencia política que provocó entre abril y noviembre alrededor de 240 víctimas mortales, según ACNUR, y que más de 210.000 personas huyeran del país. A pesar de la movilización social, las elecciones legislativas y comunales se celebraron el 29 de junio y fueron ganadas por el CNDD-FDD en un clima de miedo y boicoteadas por la oposición. Posteriormente, el 21 de julio tuvieron lugar las elecciones presidenciales nuevamente boicoteadas por la oposición. El proceso fue criticado de forma unánime, también por la Iglesia Católica local, y calificado como no creíble por la comunidad internacional debido al clima de

***Hasta 2014 los
garantes del acuerdo
de Arusha fueron
complacientes con el
régimen a pesar de la
creciente corrupción
y autoritarismo en
Burundi***

9. Entre otros, destaca el caso del líder del ADC Ikibiri, Léonce Ngendakumana, juzgado y sentenciado a un año en prisión por “Acusaciones perjudiciales, denuncias calumniosas y aversión étnica”; el líder del MSD, Alexis Sinduhije, huido a Bélgica, y centenares de sus seguidores del MSD detenidos; el histórico líder del CNDD, Léonard Nyangoma, exiliado; el ex presidente del partido gubernamental CNDD-FDD, Hussein Radjabu, escapado de prisión con el supuesto apoyo de sus carceleros y exiliado.

violencia, intimidación, restricciones a los medios de comunicación y a la falta de legitimidad del tercer mandato de Nkurunziza.

Existe una cierta división en el seno de los cuerpos de seguridad sobre cómo hacer frente a la situación, tal y como han señalado, entre otros, el International Crisis Group, en paralelo al surgimiento de focos de insurgencia. Aunque una gran parte del Ejército se mantuvo neutral, el intento de golpe de Estado de mayo puso de manifiesto esta división y la gravedad de la situación. El 13 de mayo el antiguo jefe de los servicios secretos, el general Godefroid Niyombare, anunció la destitución del presidente burundés, Pierre Nkurunziza, mientras éste se encontraba en Dar es Salaam (Tanzania) en una reunión de la Comunidad de África Oriental (EAC). Niyombare había sido destituido en febrero de 2015 tras desaconsejar a Nkurunziza presentarse al tercer mandato. El Gobierno consiguió desarticular la intentona ya que las fuerzas especiales burundesas junto a las Imbonerakure permanecieron fieles a Nkurunziza, lo que desencadenó duros combates en la capital y posteriormente los tres generales que lideraban el golpe de Estado se entregaron a las autoridades. Por otra parte, la Policía y el Ejército han tomado aproximaciones diferentes hacia las movilizaciones sociales, y mientras que la Policía y los servicios secretos (SNR) han llevado a cabo un uso excesivo de la fuerza y han sido acusados de haber cometido numerosas ejecuciones extrajudiciales, junto a las milicias Imbonerakure y en menor medida, grupos y milicias opositoras, el Ejército se ha mantenido neutral. En él se integran los antiguos grupos armados y se ha constatado la existencia de cadenas paralelas de mando y fidelidades vinculadas a las antiguas insurgencias que podrían activarse. En este sentido, ya en diciembre de 2014 se produjo una primera acción de envergadura con la ejecución de un centenar de combatientes procedentes de RDC en el bosque de Kibira, en Cibitoke –en algunos casos, ya desarmados– y posteriormente durante 2015 han proliferado algunas milicias y se han producido diversos choques, como en julio, cuando el Ejército anunció la muerte de 15 insurgentes y la captura de otros 170 en diversos combates en el norte del país. A su vez, la MONUSCO confirmó en octubre la presencia del Ejército burundés en la provincia congoleesa de Kivu Sur en persecución de sectores de las FNL, produciéndose diversos combates. La muerte de altos cargos del Gobierno o de la oposición, como el general Adolphe Nshimirimana, jefe de los servicios de seguridad y aliado próximo de Nkurunziza, el antiguo jefe del Estado Mayor en tiempos de Pierre Buyoya (1993-2006), el coronel Jean Bikomagu, o de líderes políticos como Pontien

Barutwanayo (FNL), Patrice Gahungu y Zedi Feruzi (UPD), entre otros, y el intento de asesinato del jefe de las Fuerzas Armadas, el general Prime Niyongabo, o del activista Pierre-Claver Mbonimpa, del que asesinaron a su hijo, ponen de manifiesto la gravedad de la situación.

Por otra parte, la reacción de la comunidad internacional ha llegado tarde y ha sido incapaz de frenar la crisis. En general, hasta 2014 los países y organizaciones garantes del acuerdo de Arusha fueron complacientes con el régimen a pesar de la creciente corrupción y autoritarismo. Ya en 2014, la UE incrementó la AOD a Burundi y el Consejo de Seguridad de la ONU cerró la misión política presente en el país, BNUB, el 31 de diciembre, porque supuestamente el país había hecho importantes avances hacia la paz. El anuncio del presidente en abril de 2015, las graves movilizaciones derivadas y el intento de golpe de Estado en mayo encendieron las alarmas en las cancillerías africanas y europeas. Desde entonces, a pesar de las diferentes iniciativas puestas en marcha, ya sea a través de las presiones e incluso congelación de fondos para la celebración de las elecciones por países de la UE y los intentos de mediación de la EAC y de la Conferencia Internacional para la región de los Grandes Lagos (CIRGL) liderados por el presidente ugandés, Yoweri Museveni, sólo se consiguió posponer la fecha de las elecciones pero no se logró mejorar las condiciones en que iban a ser celebradas ni recuperar el diálogo. Las presiones llevadas a cabo por la EAC y la UA para fomentarlo se vieron debilitadas por sus propios líderes vecinos, que han seguido estrategias similares a Nkurunziza para permanecer en el poder, como Yoweri Museveni, Robert Mugabe o Paul Kagame, entre otros. La reelección desencadenó la congelación de la AOD bilateral, presiones para que la EAC hiciera lo mismo ya que la financiación de la EAC procede en un 70% de Occidente, y el deterioro de las relaciones con Bélgica y Rwanda. EEUU y la UE decidieron establecer sanciones contra algunos de los responsables, y el Consejo de Seguridad de la ONU condenó en noviembre el incremento de la violencia y señaló su intención de considerar medidas adicionales, aunque Rusia, China y diversos países africanos frenaron el establecimiento de sanciones. En conclusión, los diferentes elementos ponen de manifiesto de cara al futuro inmediato que sólo una presión más decidida sobre las partes para forzar el diálogo entre el Gobierno y la oposición, el monitoreo de la situación y el establecimiento de sanciones para frenar la incitación de la violencia, por parte de los países vecinos, organizaciones regionales y de la comunidad internacional puede evitar que el país retorne al clima de violencia que ya se creía superado.

6.2. Malí: riesgo para la estabilidad debido a acciones de grupos yihadistas

Durante el mes de junio de 2015 Malí logró la firma y adhesión al conocido como Acuerdo de Paz de Argel por parte de los principales movimientos rebeldes de corte árabe-tuareg que operan en la región septentrional: la Coordinadora de Movimientos de Azawad (CMA) –que aglutina a los grupos que luchan por la independencia de la región de Azawad– y la Plataforma –que coordina a los movimientos árabe-tuareg pro-unidad nacional–.² El acuerdo de paz, logrado bajo la mediación de Argelia, abrió un nuevo escenario para la construcción de la paz en el norte del país después de tres años y medio de conflicto armado, y puso fin al cuarto levantamiento tuareg contra el Estado de Malí desde el logro de la independencia nacional en 1960.³ Cada uno de estos levantamientos armados concluyó con la firma de diferentes acuerdos de paz⁴ que trataron de responder a las demandas norteñas, principalmente concentradas en la repartición del poder político, el reconocimiento identitario y el desarrollo. El Acuerdo de junio de 2015 se retomó nuevamente sobre la base de los pactos anteriores con el objeto de resolver las dinámicas históricas de agravios del Estado maliense frente a la parte septentrional y poder así avanzar en la reconciliación y reconstrucción nacional.

Sin embargo, si ya la firma de la paz traía consigo grandes interrogantes sobre las posibilidades reales de conseguir los compromisos adquiridos que resolviesen las históricas demandas norteñas y lograsen poner fin a las escaladas periódicas de violencia –debido a la desconfianza que genera el incumplimiento sistemático de los acuerdos de paz y pactos anteriores–, en el presente Acuerdo de Argel las incertidumbres sobre su recorrido, y sobre todo, sobre su capacidad para conducir al fin de la violencia en el país, han sido desde un inicio mayores debido a la exclusión de las negociaciones de los movimientos armados de corte yihadista. Grupos como al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), anteriormente conocido como Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC); la organización Ansar Dine (defensores de la fe), encabezada por el histórico líder tuareg Iyad Ag Ghaly; el Movimiento para la Unidad y Yihad en África Occidental (MUYAO); el grupo liderado por el argelino Mokhtar Belmokhtar, conocido como al-Mourabitoun; o la reciente aparición de las autodenominadas Fuerzas de Liberación de Macina (MLF), cuyo líder es Hamadoun Kouffa; fueron excluidos de las mesas de negociación

del proceso de paz, adoptando el Estado maliense una respuesta meramente militar frente a ellos.

Estos movimientos armados se han mantenido operativos en el país y están representando un gran riesgo para la estabilidad y la paz en Malí. Si bien la ofensiva internacional lanzada en enero de 2013 encabezada por Francia, bautizada con el nombre de Operación Serval, logró contener momentáneamente el avance del yihadismo en el país –que se había hecho con el control del norte y amenazaba con tomar la capital–, la presencia y capacidad de articulación y desestabilización de estos grupos ha seguido presente en Malí. Los movimientos yihadistas han ido intensificado

Una de las características actuales del yihadismo en Malí, que se mostró en el ataque al Radisson Blu, tiene que ver con su capacidad para desarrollar alianzas entre diferentes organizaciones

los ataques y atentados desde la firma de la paz con los movimientos seculares, teniendo como objetivos prioritarios a las fuerzas internacionales, así como los intereses extranjeros. Algunos de los ataques más notorios de estos movimientos, como los atentados en el hotel Byblos en Sévaré (7 de agosto) reivindicado por MLF, o el perpetrado en el hotel Radisson Blu en Bamako (20 de noviembre), reivindicado paralelamente por al-Mourabitoun – en colaboración con AQMI– y por MLF –en colaboración con Ansar Dine–, representan una muestra de la capacidad de desestabilización que estos grupos aún poseen. Una de las características actuales

del yihadismo en el país, que se mostró en el ataque al Radisson Blu –donde hasta cuatro grupos yihadistas reivindicaron su participación–, tiene que ver con la capacidad para desarrollar alianzas entre las diferentes organizaciones, lo cual representa un nuevo escenario que supone un mayor potencial de desestabilización. El líder de AQMI, Abu Musab Abdul Wadub, en un discurso de audio confirmaba la unión de su grupo con al-Mourabitoun, reivindicando el ataque al hotel como un símbolo de esa unidad. Dicha acción, que se saldó con 22 personas fallecidas y el secuestro de unas 170 personas durante horas, mostró por un lado la creciente capacidad ofensiva de las organizaciones yihadistas –tomando uno de los centros presumiblemente de mayor seguridad del país– y por otro lado, la vulnerabilidad frente a la amenaza yihadista del Estado maliense, que decretó diez días de estado de emergencia nacional.

Estas acciones han mostrado a su vez, la incapacidad de las fuerzas de seguridad nacionales para responder al yihadismo, así como también cuestionan la eficiencia de las iniciativas de *securitización* llevadas a cabo en

2. Movimientos armados presentes en CMA: Movimiento Nacional por la Liberación de Azawad (MNLA), Alto Consejo para la Unidad de Azawad (HCUA), Movimiento Árabe de Azawad (MAA). Movimientos presentes en Plataforma: Grupo de Autodefensa Tuareg Imghad y Aliados (GATIA), Coordinadora de Movimientos Patrióticos de Resistencia (CMFPR) formada por milicias songhais “Ganda Koy” y “Ganda Iso”, Coalición del Pueblo por Azawad (CPA), y Frente Nacional para la Liberación de Azawad (FNLA).

3. Las cuatro insurrecciones tuaregs contra el Estado que se han producido han sido: 1) 1963-1964; 2) 1990-1996; 3) 2006-2009; y 4) 2012-2015

4. Los distintos acuerdos de paz firmados entre el Gobierno de Malí y los movimientos rebeldes árabe-tuareg en las diferentes insurrecciones han sido: 1991 Acuerdo de Tamanrasset; 1992 Pacto Nacional; 1996 Acuerdo de Tombuctú; 2006 Acuerdo de Argelia; 2009 Acuerdo de Sebha (Libia); 2015 Acuerdo de Argel.

la región. Tanto los programas de entrenamiento de las fuerzas nacionales de seguridad implementados por los EEUU y por la misión europea EUTM, como las operaciones de combate francesas en la zona (primero bajo el paraguas de la operación Serval y posteriormente bajo la operación Barkhane), se han mostrado ineficaces a la hora de contener sustancialmente –y menos aún acabar– la amenaza yihadista en el país. Al contrario de lo que cabría suponer, la presencia, áreas de actuación y capacidad de los movimientos radicales en el país se ha intensificado. La Misión de las Naciones Unidas en el país, la MINUSMA –que tiene asignados por el Consejo de Seguridad 11.240 militares bajo un mandato basado en la protección de la población y no en el combate al terrorismo– se ha convertido en el objetivo central del yihadismo, siendo la misión de la ONU que mayor número de bajas militares tiene.

Si bien anteriormente las acciones de los movimientos yihadistas se habían concentrado en las regiones norteñas de Kidal, Gao y Tombuctú, aprovechando el contexto de guerra entre los movimientos árabe-tuareg y el Estado maliense, este escenario se ha modificado sustancialmente con la firma de la paz en el norte, lo cual ha obligado a los movimientos radicales a diversificar sus métodos y áreas de actuación, desplazándose desde sus áreas tradicionales de acción, ubicadas en el norte, a las regiones del centro y sur del país. El escenario de enfrentamientos constantes y violaciones al alto el fuego perpetradas por parte de los grupos armados signatarios del acuerdo de Paz de Argel (la Coordinadora y la Plataforma) representaba para el yihadismo un terreno propicio para mantener sus actividades armadas. Este contexto, que se mantuvo luego de la firma del Acuerdo de Paz –registrando su peor incidente durante el mes de agosto, cuando miembros de la CMA y las milicias progubernamentales GATIA (Plataforma) se enfrentaron durante días por el control de la ciudad de Anéfis, al norte de la región de Kidal–, ha dado paso a un nuevo escenario de estabilidad entre las facciones rivales tuaregs que perjudica a los movimientos islamistas.

A raíz de los enfrentamientos en Anéfis, que simbolizaron la primera gran crisis del proceso de paz, se abrieron negociaciones directas entre la CMA (grupo tuareg ifoghas) y la Plataforma (grupo tuareg inghad), logrando a mediados de octubre un acuerdo de cese de enfrentamientos entre ambos grupos, así como la

ratificación del compromiso con la paz. La CMA y la Plataforma acordaron establecer patrullas mixtas en las regiones de Kidal, Gao y Tombuctú para velar por el mantenimiento de la paz, lo cual ha producido choques entre estos movimientos y los grupos yihadistas. El acuerdo de Anéfis generó duras críticas por parte de algunos movimientos yihadistas, sobre todo de Iyad ag Ghaly (líder tuareg del movimiento Ansar Dine), quien acusó a los movimientos seculares de traicionar al pueblo de Azawad. Algunos analistas señalaban al respecto que el ataque al hotel Radisson Blu de Bamako se podía leer en clave de respuesta al acuerdo de Anéfis, en un intento de tratar de desestabilizar el proceso de paz.

Adicionalmente cabe reseñar el impacto que el contexto global actual, caracterizado por el protagonismo de las acciones del Estado Islámico (ISIS) y su competencia con al-Qaeda en el escenario internacional, puede tener

en Malí, aun sin ser clara la presencia del ISIS en el país actualmente. La espectacularidad mediática de las acciones del ISIS, y el impacto que la organización está teniendo en todo el mundo –logrando afiliaciones de movimientos armados en diferentes regiones–, está abriendo un escenario de competencia por ser la organización yihadista de referencia entre ISIS y la red al-Qaeda⁵. En Malí, y en la región del Sahel en general, este escenario se está traduciendo en un incremento de las acciones armadas de grupos vinculados a al-Qaeda –cada vez cargadas de mayor impacto mediático– como medida para evitar la posible influencia de ISIS –quien ya lograra durante el 2015 la lealtad del grupo armado nigeriano Boko Haram a la red dirigida por Abu Bakr al-Baghdadi–. En esta lógica, grupos como AQMI o Ansar Dine, vinculados a al-Qaeda, estarían tratando de activar sus acciones militares, su notoriedad, para evitar perder protagonismo. Ello hace prever que este tipo de violencia mediática, que busca estar en las portadas y desestabilizar el país, continuarán estando presentes durante el 2016.

Estos diferentes escenarios, caracterizados por la exclusión de los movimientos yihadistas de las negociaciones, la ineficacia de las medidas de *securitización* para contener su presencia, así como el contexto global de lucha por el protagonismo entre las redes de al-Qaeda e ISIS, representan en Malí serios obstáculos para lograr el fin de la violencia, e incluso, pueden suponer serios riesgos para la implementación efectiva de los acuerdos de paz en el norte.

Tanto los programas de entrenamiento de las fuerzas nacionales de seguridad implementados por EEUU y por la misión europea EUTM, como las operaciones de combate francesas se han mostrado ineficaces a la hora de contener la amenaza yihadista en Malí

5. Véase “La amenaza yihadista y sus efectos desestabilizadores a nivel internacional” en este capítulo.

6.3. RDC ante el riesgo de una escalada de la inestabilidad política y del conflicto armado en 2016

Aunque la intensidad de la guerra que ha padecido la República Democrática del Congo (RDC) en las dos últimas décadas se ha reducido paulatinamente, en el este del país persiste el conflicto armado iniciado en 1998, que ha causado hasta la fecha, según diversas fuentes, alrededor de cinco millones de víctimas mortales, al menos 200.000 mujeres víctimas de la violencia sexual –que fue y sigue siendo utilizada como arma de guerra y persiste incluso en zonas de postconflicto–, el desplazamiento forzado de centenares de miles de personas y una crónica crisis humanitaria. Algunos elementos positivos, como el fin de la violencia en la mayoría del país, el inicio de las reformas institucionales, el crecimiento económico (aunque distribuido de forma desigual), entre otras cuestiones, pueden verse truncados por la proximidad del nuevo ciclo electoral, que aunque debería contribuir a afianzar el sistema político en RDC, puede entrañar numerosos riesgos. El país vive una creciente inestabilidad política derivada de la proximidad del fin del segundo mandato del presidente Joseph Kabila. En febrero de 2015, con la publicación del calendario electoral y de la ley electoral, se dio inicio al proceso que debe conducir a la celebración de 11 elecciones directas e indirectas en los niveles locales, provinciales y nacionales antes de diciembre de 2016. Diferentes iniciativas políticas puestas en marcha por el Gobierno de Kabila; la creciente violencia política que ha tenido lugar durante 2015 y los intentos del mandatario para posponer las elecciones presidenciales y así prolongar su mandato; los pocos avances en la operación militar contra las Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda (FDLR) y el fracaso de la amnistía y retorno del grupo armado Mouvement du 23-Mars (M23), que podrían suponer la reactivación del conflicto y su influencia en la situación general, ponen de manifiesto la gravedad de la situación.

En primer lugar, cabe destacar las consecuencias del incumplimiento del calendario electoral, que puede conducir al retraso en la celebración de las elecciones y la prolongación del mandato presidencial de Joseph Kabila. La Constitución no permite un tercer mandato presidencial, pero Kabila todavía no se ha manifestado en torno a si va a renunciar y cumplir la Constitución o postular por un tercer mandato en las elecciones presidenciales de 2016. Según las diferentes disposiciones constitucionales, las nuevas elecciones legislativas y presidenciales deben ser organizadas antes del 19 de diciembre de 2016 para elegir un nuevo presidente y a los miembros del Parlamento, ya que su mandato culmina en esta fecha. Las elecciones locales, proyectadas para 2008, han sido pospuestas numerosas veces, y en enero de 2015 el Parlamento

adoptó un proyecto de ley que incluía una disposición que condicionaba la celebración de las elecciones legislativas y presidenciales a la organización de un nuevo censo nacional, para cuya elaboración existen dificultades técnicas y financieras que provocaron que numerosos actores de la sociedad civil y de la oposición interpretaran esta disposición como una maniobra que comportará un retraso del calendario electoral. El 23 de enero, tras las importantes movilizaciones desencadenadas, la controvertida disposición fue retirada del proyecto de ley. No obstante, la Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI) condicionó la puesta en marcha del calendario a la resolución de 23 cuestiones externas ligadas al marco legal (censo, voto en el extranjero, descentralización provincial, entre otras cuestiones) y a la disposición de fondos para poder desarrollar el proceso: algunas de estas cuestiones sufren retrasos y otras todavía no han podido ser abordadas por la autoridad competente, por lo que el régimen ha creado las condiciones por las cuales cumplir el calendario electoral es prácticamente imposible.

Esta situación ha venido acompañada por los intentos del presidente Joseph Kabila de promover un diálogo nacional desde abril entre la coalición mayoritaria en el poder, la oposición política y la sociedad civil. Este diálogo pretende abordar el calendario electoral, la inclusión en el censo de varios millones de votantes que habrían adquirido el derecho de voto desde 2011, la financiación del proceso y la seguridad en las elecciones. Aunque en algunos momentos la oposición política, muy dividida, ha manifestado su disposición a participar en el proceso, finalmente se ha retirado de las consultas preliminares alegando que este diálogo podría utilizarse para justificar el aplazamiento de las elecciones presidenciales con la finalidad de prorrogar el mandato presidencial. Además, la misma coalición gubernamental también ha sufrido divisiones como consecuencia de la evolución del proceso, y en septiembre un grupo de siete partidos políticos (el “G7”) de la coalición gobernante advirtió a Kabila sobre el riesgo de desestabilizar el país en caso de incumplimiento de la Constitución. El grupo solicitó la celebración de las elecciones locales tras las elecciones nacionales y provinciales, ya que se teme que una revisión del calendario implique que las elecciones presidenciales sean también retrasadas, lo que supondría la prolongación de facto de la presidencia de Kabila. A raíz de este posicionamiento, el G7 fue expulsado de la coalición gubernamental.

Durante el año también se ha producido un incremento de la inestabilidad y de la violencia política. En enero se produjo la más importante movilización, en años, de la

La creciente violencia política durante 2015 y los intentos del mandatario para posponer las elecciones presidenciales y así prolongar su mandato hacen temer un deterioro de la situación en 2016

sociedad civil congoleña apoyada por la Iglesia Católica, para frenar los intentos de modificar el calendario electoral. Esta movilización, la más importante desde las elecciones celebradas a finales de 2011, fue reprimida con dureza por los cuerpos de seguridad congoleños y causó la muerte de más de 40 personas y centenares de heridos y detenciones. Desde entonces ha persistido la escalada de la violencia política y el Gobierno ha buscado silenciar la disidencia con amenazas, violencia y arrestos arbitrarios, tal y como denunciaron diferentes organizaciones de defensa de los derechos humanos locales e internacionales. En diciembre de 2015 la Oficina de Derechos Humanos de la ONU presentó un informe publicado conjuntamente por la MONUSCO y el ACNUDH que daba cuenta de las violaciones de los derechos humanos cometidas entre el 1 de enero y el 30 de septiembre, entre ellas un aumento de las violaciones de los derechos políticos y de las libertades cometidas por parte de los agentes del Estado y la prevalencia de un clima de impunidad. El informe destacó las graves violaciones de los derechos humanos y la represión por parte de los cuerpos de seguridad en enero en las manifestaciones contra la ley electoral, y aunque los incidentes se redujeron después de marzo, desde julio se observó un recrudecimiento de las amenazas, arrestos arbitrarios y la instrumentalización de la justicia contra activistas de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Estas restricciones y amenazas marcaron una tendencia de progresiva reducción del espacio político susceptible de afectar a la credibilidad del proceso.

Por otra parte, a pesar de la reducción paulatina de la violencia en el este del país, existen diferentes elementos a tener en cuenta que podrían modificar el statu quo actual y que podrían contribuir a la inestabilidad del conjunto del país. La operación militar Sukola II contra el grupo armado rwandés FDLR durante el año 2015 fue un fracaso. En enero culminó el plazo establecido por el Consejo de Seguridad de la ONU para proceder al desarme voluntario de las FDLR tras la negativa de Rwanda a aceptar un diálogo político propuesto por el grupo armado y la nula presión regional e internacional en ese sentido, dando luz verde a una la operación militar contra el grupo. Aunque las FDLR no habían lanzado operaciones militares contra Rwanda desde el año 2000, su presencia en RDC había dado a Rwanda excusas para intervenir directamente o indirectamente a través de grupos armados locales afines a Kigali. Al vencimiento del plazo voluntario, de un total de 1.500 combatientes de las FDLR solo se habían rendido 339. En febrero el Gobierno puso en marcha la operación militar. Numerosos analistas habían dudado de la voluntad del Gobierno congolés

de llevar a cabo esta ofensiva contra el que ha sido su aliado en determinados momentos para frenar las actividades de Rwanda y de grupos pro-rwandeses en el país. En paralelo, la ONU había anunciado que retiraba su apoyo a la operación militar del Ejército congolés contra las FDLR tras la negativa del Gobierno a sustituir a dos generales implicados en la operación debido a graves acusaciones de violaciones de los derechos humanos que pesan sobre ellos. El Gobierno decidió iniciar la ofensiva sin el apoyo de la MONUSCO. En paralelo, Kinshasa ha estado presionando para reducir el tamaño de la MONUSCO en el país.

Estas decisiones fueron tachadas de populistas por diversos analistas, argumentando la necesidad de recuperar su maltrecha imagen a raíz del lento avance de las reformas en el país y de la represión de las movilizaciones de enero en contra de la voluntad presidencial de modificar la Constitución para poder prolongar la presidencia de Kabila. En paralelo se produjo la dimisión de Russ Feingold, representante de EEUU en la región de los Grandes Lagos, crítico con el intento de reelección y escéptico respecto con la voluntad real de RDC de perseguir a las FDLR. Tras meses de una ofensiva, hasta finales de 2015 las operaciones habían tenido un éxito limitado ya que no se había desmantelado a las FDLR y su capacidad militar y estructuras de mando seguían intactas. A esta situación, o como consecuencia directa de ella, se añade la negativa evolución de la aplicación de las Declaraciones de Nairobi, que significaron hace dos años la rendición del grupo armado M23, amnistía y retorno de los ex combatientes del grupo. Solo 180 miembros del M23 han regresado a RDC de los 2.000 combatientes que tendría oficialmente el grupo. El Gobierno y el M23 se han acusado mutuamente de incumplir el acuerdo. El Gobierno congolés ha denunciado filtraciones de ex rebeldes en el este de RDC y se estima que unos 1.000 ex combatientes y civiles del M23 habrían desaparecido de Uganda y Rwanda. De las 1.600 personas identificadas en Uganda hace un año, en la actualidad solo quedan 640. Además, la escasez de fondos para sufragar el programa nacional de desarme y reintegración de excombatientes, la proliferación y fragmentación de grupos y milicias en el este, alrededor de 70 según algunas fuentes, ponen de manifiesto la persistencia del conflicto e incluso la volatilidad de la situación. Un deterioro en el conflicto en el este unido a la inestabilidad que se puede derivar de cambios que puedan retrasar el calendario electoral que no procedan de un proceso de diálogo y negociación consensuado entre el Gobierno y la oposición política con el respaldo de la comunidad internacional, hacen temer una deriva autoritaria y una escalada del conflicto armado para 2016.

6.4. Sudán del Sur: un acuerdo de paz muy frágil

Tras 20 meses de cruenta guerra civil que ha provocado decenas de miles de víctimas mortales y una grave crisis humanitaria con más de 2,3 millones de personas desplazadas de sus hogares y 4,6 millones en situación de emergencia por riesgo elevado de padecer hambruna, a mediados de agosto del 2015, y bajo los auspicios de la mediación de la IGAD-Plus,⁶ se logró la firma de un acuerdo de paz. Las partes enfrentadas –el Gobierno de Sudán del Sur (GoSS) presidido por Salva Kiir y el principal grupo opositor, el SPLA/M-IO, comandado por el ex vicepresidente Riek Machar–, firmaron el texto propuesto por IGAD-Plus y decretaron el cese de hostilidades en medio de un clima marcado por las fuertes presiones internacionales, con amenazas de sanciones y embargos a las dos partes si no se detenía la violencia. El acuerdo fue ratificado primero por Machar el 17 de agosto, y después por Kiir el día 26. El GoSS estampó su firma en el texto, mostrando su disconformidad con el mismo y con las formas en las cuales se había logrado ésta, mediante presiones y amenazas, e incluyó una lista de 16 reservas al acuerdo que no fueron aceptadas por la IGAD-Plus.⁷ El acuerdo de paz resultante se compone de medidas incluidas en siete diferentes capítulos de actuación: 1) Gobierno de Transición de Unidad Nacional; 2) Cese al fuego permanente y mecanismos de seguridad; 3) Asistencia humanitaria y reconstrucción; 4) Recursos económicos y financieros; 5) Justicia transicional, rendición de cuentas, reconciliación y restitución; 6) Constitución; 7) Comisión de seguimiento y evaluación.⁸

El acuerdo fue presentado por la IGAD-Plus como el texto definitivo para lograr la paz y la reconstrucción nacional, luego de la firma de hasta nueve acuerdos anteriores que no tuvieron recorrido. Sin embargo, los hechos que marcaron su adhesión por las partes –relativos a las amenazas y presiones externas– así como la evolución del contexto durante los últimos meses del año, han levantado las alarmas sobre su cumplimiento. Al respecto, distintos son los hechos que están marcando el proceso representando escenarios de alerta que pueden evocar la vuelta a los enfrentamientos durante el 2016.

En primer lugar cabe resaltar el hecho de que el acuerdo haya nacido sin el consenso y la aprobación de las partes enfrentadas, lo cual representa un riesgo capital para su continuidad. El GoSS no solo manifestó su disconformidad con las formas en las que se firmaba el pacto, sino que además expresó su desacuerdo con el texto incluyendo un anexo de 16 reservas al mismo. Ese documento incluyó

importantes aspectos que confrontan artículos capitales del Acuerdo, el cual es calificado como de “humillación”, “recompensas para la rebelión” e incluso como “neo colonialista”. Este punto de partida ha sido leído por muchos analistas como una importante debilidad del proceso, debido a que limita la apropiación por los agentes de los compromisos adquiridos dificultando su aplicación. Ello se ha mostrado en su implementación en los primeros meses, donde está siendo evidente el fracaso en cumplir los plazos estipulados. Por ejemplo, el Gobierno de Transición de Unidad Nacional que debía crearse en un plazo máximo de 90 días desde la firma del texto, representando la institución fundamental del pacto, a finales de año aun no se había creado.

Por otro lado, y como segundo escenario de riesgo que se vincula directamente con el anterior, la distancia que mantiene el GoSS con las cláusulas del acuerdo ha hecho que el Ejecutivo confronte el pacto tomando importantes medidas políticas de forma unilateral que deberían de incluirse dentro del Gobierno de Transición. Estas medidas están poniendo en entredicho el valor del acuerdo, tensionando fuertemente las relaciones con la oposición. Una de las medidas tomadas por Kiir de forma independiente tuvo que ver con la destitución de tres gobernadores en la región de Ecuatoria, hecho que generó fuertes críticas políticas. Otra de las medidas adoptada fuera del acuerdo de paz ha sido la disolución de todas las estructuras de liderazgo del partido SPLM –a excepción del puesto de presidente–. Un hecho similar desató la crisis de diciembre de 2013 que dio inicio a la guerra civil. El líder opositor Riek Machar criticó duramente la medida, calificándola como una amenaza para la paz. Esta acción ningunea la Declaración de Arusha (Tanzania) firmada en enero de 2015, donde las diferentes facciones del SPLM (Gobierno, SPLA/M-IO y la facción SPLM 7), alcanzaron un acuerdo de reunificación en Tanzania con el objetivo de reconciliar a las tres facciones y facilitar las conversaciones de paz.

Pero sin duda, en el riesgo que está suponiendo la política unilateral del ejecutivo, la medida que mayor controversia está causando ha sido el anuncio realizado el 2 de octubre por el cual Sudán del Sur pasaría a adoptar una fórmula de Estado federal. El Gobierno de Kiir anunció la modificación de la división administrativa actual, basada en 10 estados, a una fragmentación de 28 estados federales. La nueva división planteada por el presidente –sin consultar con las fuerzas opositoras– revisa las divisiones territoriales

La distancia que mantiene el GoSS con las cláusulas del acuerdo de paz, ha hecho que el Ejecutivo confronte el pacto tomando importantes medidas de forma unilateral que están poniendo en riesgo la paz en Sudán del Sur

6. La IGAD-Plus está conformada por los miembros de la IGAD (Sudán, Sudán del Sur, Kenya, Etiopía, Eritrea, Djibouti, Somalia y Uganda), algunos países de la UA (Nigeria, Rwanda, Sudáfrica, Chad y Argelia) y finalmente por China, Rusia, Egipto y la Troika (EEUU, Reino Unido y Noruega).

7. Véase el listado de 16 reservas al Acuerdo de Paz del GoSS: <https://es.scribd.com/doc/276484376/On-South-Sudan-Salva-Kiir-s-12-Pages-of-Reservations-to-CPA>

8. Véase Acuerdo de Paz completo en: <http://southsudan.igad.int/index.php/91-demo-contents/news/299-agreement-on-the-resolution-of-the-conflict-in-the-republic-of-south-sudan>

establecidas en la Constitución actual, para crear nuevas fronteras basadas principalmente en características étnicas. En la nueva propuesta, el grupo dinka –al que pertenece Kiir y la plana mayor del GoSS– obtendría el control administrativo del 42% del territorio del país– al frente de 12 de los 28 estados propuestos– frente al 25% del control administrativo que posee con la división de los 10 estados. Por otro lado, la comunidad nuer, mayoritaria en el SPLA/M-IO y de la cual es oriundo Machar, pasaría de tener el 15% de predominio administrativo en la fórmula de los 10 estados, al 13% en la nueva división propuesta. Riek Machar afirmó que este nuevo decreto unilateral representa una grave violación del acuerdo de paz, poniendo en serio riesgo su continuidad, e insistió en que la medida puede hacer descarrilar el acuerdo a menos que se revoque. La IGAD-Plus también condenó enérgicamente el anuncio de Kiir, mostrando su preocupación y avisando al Gobierno que el anuncio contradice directamente el acuerdo y que cualquier cambio fundamental del país se deberá de realizar dentro del Gobierno de Transición de Unidad Nacional, instando al Gobierno a retirar el decreto.

Una de las lecturas que subyace detrás de esta estrategia del Gobierno, es la relativa a evitar una de las cláusulas del acuerdo que el ejecutivo había vetado en su lista de 16 puntos. El artículo 15 del capítulo 1 estipula la creación de gobiernos transicionales en los estados de Jonglei, Alto Nilo y Unidad. Los dos últimos quedarían bajo administración de la oposición, mientras que Jonglei seguirá en manos del Gobierno. Con la nueva división propuesta, ambos estados se fragmentarán en tres partes: en el estado de Unidad dos de ellas estarían bajo predominio de la mayoría nuer y una bajo control dinka, mientras que el estado de Alto Nilo –que además modificaría sus fronteras físicas–, un estado quedaría bajo administración nuer, otro dinka y otro shilluk. De esta forma, los dos estados concebidos en el acuerdo de paz que deberían quedar bajo gobierno de la oposición, pasarían a subdividirse en 6, de los cuales únicamente 3 de ellos estarían bajo administración opositora. Esta nueva división administrativa del GoSS representa un serio bloqueo del citado artículo 15, que ha sido fuertemente rechazado por el SPLM/A-IO. A su vez, otro de los problemas que la fragmentación unilateral del país está generando, que el propio Kiir ha reconocido, es el relativo a la nueva división fronteriza de los nuevos estados, donde muchos de ellos no se rigen por las líneas actuales de demarcación territorial, lo cual está siendo un nuevo factor de tensión y enfrentamientos, que podría traducirse en nuevas disputas bélicas.

En tercer lugar, otra amenaza del proceso de paz subyace en la creciente división interna y fragmentación de las partes, así como en el surgimiento de nuevos actores armados en el país. Desde la misma firma de la paz se generaron divisiones y escisiones en el seno de ambas partes. Por parte del GoSS, altos mandos militares cuestionaron el documento y lo valoraron como una rendición frente a los rebeldes. Del

lado del SPLA/M-IO, un grupo de comandantes desertaron y anunciaron la creación de otro movimiento armado opuesto al acuerdo pactado. A su vez, otros grupos armados ya existentes en el momento de la firma, como el Revolutionary Movement For National Salvation (REMNASAS) o el South Sudan National Liberation Movement (SSNLM), no se adhirieron a la paz, manifestando que proseguían la lucha armada. Posteriormente, durante el mes de noviembre de 2015 han surgido al menos dos nuevos grupos armados: en la región de Ecuatoria, medios locales informaban de la aparición del South Sudan People's Patriotic Front (SSPPF), que se declaró en guerra contra el Gobierno; en la región del Alto Nilo, y como reacción a la nueva división fronteriza –la cual divide el reino shilluk entregando algunas de sus tierras a la comunidad dinka de Apadang–, miembros de esta comunidad étnica crearon el Tiger Faction New Forces (TFNF), afirmando su intención de combatir al Gobierno y de no deponer las armas hasta que se revierta la fórmula de división administrativa.

Finalmente, y en lo que representaría el cuarto riesgo, el acuerdo de paz no ha logrado mantener de manera efectiva el cese al fuego pactado, produciéndose diferentes enfrentamientos entre las partes, y ampliándose las acciones militares debido a la creciente presencia de nuevos actores beligerantes. Esta reiteración de la violación del cese de hostilidades podría convertir en papel mojado el actual acuerdo dando pie a la reapertura de los enfrentamientos a gran escala, o como mínimo dificultar la implementación de otros capítulos del acuerdo como consecuencia de la inseguridad. El Mecanismo de Verificación y Monitoreo de la IGAD ha informado al respecto del registro de 50 violaciones al alto el fuego desde el primer acuerdo de cese de hostilidades

firmado en febrero de 2014, de las cuales cinco de ellas (tres por parte del Gobierno y dos por parte del SPLA/M-IO) se han producido después del acuerdo de agosto.

Este conjunto de elementos representa un grave riesgo para el mantenimiento de la paz en el país. El propio secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, alertó cómo las constantes violaciones al cese al fuego, así como el fracaso de las partes a cumplir los plazos estipulados en la implementación del acuerdo, ponen en serio riesgo la paz en el país. En esta coyuntura, el propio secretario general recomendó al Consejo de Seguridad de la ONU, –en previsión de una nueva escalada de la violencia– el mantenimiento de la misión de la UNMISS, misión que concluía operaciones el 15 de diciembre, así como el envío de 1.100 cascos azules extraordinarios para mejorar la seguridad en los campos de desplazados y proteger a los civiles. Dependerá mucho del papel de los mediadores internacionales y de las presiones de la comunidad internacional, que el país pueda seguir avanzando en la reconciliación nacional y supere los diferentes escenarios de riesgos que están poniendo en cuestión el recorrido de la paz en la nación más joven del continente.

6.5. Venezuela, un nuevo escenario político marcado por la polarización de poderes

El contundente triunfo en las elecciones parlamentarias de la oposición ha abierto en el país un nuevo escenario político marcado por la polarización de fuerzas entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Tras más de 15 años de control absoluto de las instituciones que habían permitido al chavismo el desarrollo de las reformas necesarias para la puesta en marcha de su proyecto socialista, las elecciones del 6 de diciembre han supuesto un golpe importante al régimen y su proyecto de revolución bolivariana, abriendo un escenario incierto, caracterizado por el temor al incremento de las tensiones políticas, a la mayor polarización social y a posibles estallidos de violencia.

En unas elecciones legislativas que se vislumbraban de antemano complicadas para el ejecutivo presidido por Nicolás Maduro, la coalición opositora, Mesa de la Unidad Democrática (MUD), se alzó con la victoria de manera rotunda, logrando 112 diputados de los 167 que componen la Asamblea Nacional, alcanzando la mayoría cualificada de 2/3 partes de la cámara, que le otorga un control absoluto de la misma. Según los datos facilitados por el Consejo Nacional Electoral (CNE), con una participación del 74,25% del censo, el MUD obtuvo el 67,07% de los votos (7.707.422 votos), mientras que el oficialista Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) logró un 32,93% de respaldo popular (5.599.025 votos), lo que se traduce en 55 escaños. De manera comparativa con los que eran hasta la fecha los últimos comicios, el MUD obtuvo 343.000 votos más que en los obtenidos por Henrique Capriles en las presidenciales de 2013, mientras que el PSUV perdió casi dos millones de votos de forma comparada.⁹ Estos resultados representan la segunda derrota electoral del chavismo en 15 años –la primera corresponde a la pérdida del referéndum de reforma constitucional celebrado en 2007–,¹⁰ y además son los peores de su historia en cuanto a respaldo popular se refiere, lo cual ha dejado seriamente tocado al régimen. Una de las lecturas realizada por analistas locales sobre el holgado triunfo de la oposición tiene que ver con su capacidad de unión y de aglutinamiento de fuerzas, así como la gran movilización del voto conseguida gracias a un contexto local caracterizado por el fuerte descontento social frente a la crisis económica y sus efectos en el desabastecimiento de productos y la elevada inflación del país.

La alianza opositora ha salido de los comicios ampliamente fortalecida, con una mayoría absoluta en

el Parlamento que le da la posibilidad de transformar la política nacional, teniendo capacidad en la cámara para aprobar leyes orgánicas importantes, reformar la Constitución, derogar leyes habilitantes, emitir votos de censura y destitución contra el vicepresidente de la República y los ministros, designar y remover a los integrantes del Poder Electoral, etc. En definitiva, llevar la iniciativa parlamentaria. Incluso, las fuerzas opositoras se encuentran en disposición de activar la recolección de firmas para impulsar durante el 2016 un referéndum revocatorio que podría dar paso a nuevas elecciones presidenciales, evitando así que el presidente Maduro pudiese agotar su legislatura, que concluye en 2019.

Sin embargo, por otro lado, el Gobierno bolivariano tiene aún capacidad de respuesta, ya que sigue controlando de facto todos los poderes del Estado, pudiendo utilizar la figura del presidente, así como al Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) –controlado por el Gobierno– para bloquear cualquier iniciativa parlamentaria, vetándola por considerarla inconstitucional.

Este nuevo escenario político nacional, que se iniciará oficialmente a partir del 5 de enero de 2016, cuando se constituya la nueva Asamblea Nacional, se presenta por un lado esperanzador para la oposición política venezolana, que ansia cambios y reformas importantes en el rumbo del país, y por otro lado, representa una crisis de grandes dimensiones –en palabras de Maduro– que pone en riesgo el proyecto socialista del Gobierno. En esta polarización de intereses, y con un nuevo balance de fuerzas en Venezuela, es de esperar que las tensiones políticas, los enfrentamientos de una sociedad fragmentada e incluso el estallido de brotes de violencia se presenten como futuribles escenarios de riesgo en el país. De hecho, las reacciones de ambas partes a los resultados electorales han dado una muestra del nuevo pulso que se avecina en la nueva correlación de posiciones.

El Gobierno de Maduro, incluso desde la campaña electoral, empleó discursos contradictorios en un hipotético escenario de derrota. Por un lado anunciaba su disposición a reconocer cualquier escenario adverso que pudiera surgir, a la par que empleaba alegatos amenazantes frente a la posibilidad del triunfo de la oposición, avisando que la revolución no sería “entregada” de ninguna manera. Con la presentación

Tras más de 15 años de control absoluto de las instituciones por el chavismo el régimen ha recibido un duro golpe que abre un escenario incierto, caracterizado por el temor al incremento de las tensiones políticas, a la mayor polarización social y a posibles estallidos de violencia

9. Las elecciones presidenciales de 2013, las primeras tras la muerte de Hugo Chávez, contaron con una participación del 79,68% del censo y dieron a Nicolás Maduro la victoria electoral con un ajustado 50,61% de los votos (7.587.579), frente al 49,12% del candidato opositor Henrique Capriles, quien obtuvo 7.363.980 votos.

10. El 2 de diciembre de 2007 se celebró el referéndum para la reforma constitucional, en el cual más de tres millones de venezolanos se abstuvieron, permitiendo el triunfo del no y generando el primer revés del chavismo.

de los resultados, y el golpe que han supuesto para el Gobierno, las declaraciones han ido subiendo el tono dejando latente que no se tenderá ningún puente al diálogo y que se defenderá el legado chavista, aunque también aquí se ha mostrado la otra cara más moderada, reconociendo el triunfo de la oposición como una victoria del sistema democrático nacional. El Gobierno, en esta polarización del discurso, ha intentado leer los resultados como un triunfo de la contrarrevolución, a través de su guerra económica para derrocar al Gobierno, y ha advertido que abrirá una crisis de grandes dimensiones que generará importantes tensiones. A la par que las declaraciones han subido de tono, el Gobierno ha reaccionado aprovechando las últimas semanas de control parlamentario para tratar de blindar su poder. Diosdado Cabello, presidente de la Asamblea Nacional y número dos del partido de Gobierno, anunció el nombramiento de 12 nuevos magistrados del TSJ, así como la designación de la jueza que condenó al opositor Leopoldo López, Susana Barreiros, como defensora pública general de Venezuela. Estos movimientos dejan patente que por ahora, el Gobierno de Maduro ha reaccionado a la defensiva, tratando de proteger sus políticas, pero también, tratando de enviar un mensaje de cohesión frente a las posibles divisiones internas que se generen en el seno del partido y sus aliados debido a la debacle electoral, que ha vuelto a mostrar nuevamente –como ocurrió con la victoria por la mínima en las elecciones presidenciales de 2013– que Maduro no es Chávez, y que el fallecimiento del emblemático líder venezolano abrió el principio del fin de un ciclo en la política nacional.

Por otro lado, la oposición también presenta diferentes líneas internas de fractura que han logrado dirimir para concurrir a los comicios en coalición, pero que siguen estando presentes, existiendo una línea dura, encabezada por Leopoldo López –condenado en la actualidad a más de 13 años de prisión–, que buscará un referéndum revocatorio que ponga fin al Gobierno

Las elecciones legislativas dieron una victoria rotunda al bloque opositor, que obtuvo 112 diputados de los 167 que componen la Asamblea Nacional, alcanzando la mayoría cualificada de 2/3 partes de la cámara, que le otorga un control absoluto de la misma

de Maduro, y otra más moderada, encabezada por Capriles, que propone tender puentes de diálogo para iniciar la transicional nacional. Una de las primeras medidas que la oposición ha anunciado que planteará en bloque en las primeras sesiones y que representará posiblemente el primer choque con el Ejecutivo, será la relativa a la aprobación de la ley de amnistía de la que se beneficiarían unas 80 personas que la oposición considera presos políticos, sobre la cual el presidente ya ha afirmado rotundamente que de ninguna manera se aprobará.

En este escenario, destacan algunos elementos que incidirán en el devenir de la vida política. Por un lado, será de vital importancia el impacto social que tengan sobre el país las medidas necesarias que se tendrán que tomar para paliar la grave crisis económica que vive actualmente Venezuela, condicionado por el hundimiento del precio del petróleo que ha mermado la capacidad de ingresos del ente público. La salida o no de la crisis económica y el talante de sus medidas –la impopularidad que pueden suponer, que hasta ahora el Ejecutivo ha tratado de evitar– puede aumentar el gran descontento social ahondando más en la crisis de gobernabilidad. Paralelamente, a su vez será crucial el papel que jueguen las Fuerzas Armadas. Todavía está por verse si el nuevo ciclo político abierto contará con su lealtad al régimen chavista o bien se posicionarán del lado de la legalidad, como ya algunos sectores castrense han manifestado.

Sin duda, la nueva situación política de Venezuela, que tras 15 años ha cambiado sustancialmente la correlación de fuerzas, abrirá nuevas tensiones y disputas entre un Ejecutivo y un Legislativo completamente polarizados, cargados de agravios y pugnas históricas que pueden degenerar en convulsionar aun más la política nacional, ampliar la brecha y fragmentación de la sociedad, así como en el estallido de nuevos brotes de violencia.

6.6. Afganistán: la falta de legitimidad del nuevo liderazgo talibán y sus repercusiones en el proceso de paz

El 7 de julio de 2015 por primera vez, se sentaron a la mesa de negociación representantes del movimiento talibán y del Gobierno afgano en la ciudad pakistaní de Murri con el objetivo de buscar salidas negociadas al conflicto armado que asola al país. Durante los meses anteriores, en las rondas de contacto en diferentes escenarios, se establecieron las condiciones para el acercamiento. Los contactos, no obstante, se realizaron en medio de la ofensiva insurgente más violenta de los últimos años. A pesar de todo, las señales que llegaban de las partes eran contradictorias. Mientras que el líder en funciones, el Mulá Akhtar Mansoor accedía a negociar (en nombre del líder, Mulá Omar), una serie de mensajes de la oficina política deslegitimaba a la delegación talibán en Murri. Las divisiones surgidas a raíz de las negociaciones con el Gobierno requerían que el líder talibán diera su opinión públicamente. Por eso, el 15 de julio, el Mulá Mansoor daba a conocer un mensaje del Mulá Omar,¹¹ en el que respaldaba las negociaciones con el Gobierno, aunque en el mensaje recordaba que la oficina de Doha estaba encargada de los asuntos políticos de los talibán. Un día antes de la segunda ronda de negociación, planificada para el 30 de julio, se hizo pública la muerte del Mulá Omar. Al día siguiente, los talibán lo admitían y anunciaban su sucesor, el Mulá Mansoor. Inmediatamente, se hicieron públicas las discrepancias. La muerte del líder ponía en evidencia la manipulación del Mulá Mansoor, que llevaba años dirigiendo el movimiento, y según sus detractores, manipulando a los líderes y comandantes para hacerse con el liderazgo. Pero el proceso no solo dividía a los talibán. El apoyo del Presidente Ashraf Ghani a la negociación en medio de la violencia y el acercamiento a Pakistán debilitaba su posición en el dividido Gobierno de Afganistán.

Tras 14 años de conflicto armado, la necesidad de llegar a un acuerdo de paz entre el movimiento talibán y el Gobierno afgano llegó a ser obvia para todas las partes implicadas. EEUU, que durante mucho tiempo llevó una estrategia de eliminación total de la insurgencia, finalmente admitió que la única salida al conflicto pasaba por un diálogo con los talibán. Los primeros encuentros sirvieron para explorar cuáles eran las demandas de las partes. Estos contactos previos fueron el primer paso para la apertura de la oficina política de los talibán en Qatar, como representación oficial, incluyendo el proceso

de reconciliación. En 2009, hubo varios encuentros entre interlocutores alemanes y talibán en Dubai.¹² En la Conferencia de Londres de enero de 2010, Hamid Karzai recibió el respaldo definitivo al presentar su hoja de ruta para la reconciliación y la reintegración.¹³ Entre otros encuentros, el representante de Naciones Unidas, Kai Eide, se reunió con una delegación talibán enviada por el Mulá Baradar, en Dubai a principios de 2010; en Maldivas, hubo varios encuentros entre parlamentarios afganos, miembros del *Hizb-e Islami* y de los talibán en febrero y mayo 2010; EEUU llevó a cabo contactos intermitentes desde 2010 a 2012 en Alemania y Qatar. En enero de 2012, tras una ronda de consulta con todos los sectores talibán (tanto los comandantes en terreno como los gobernadores no oficiales), la oficina talibán en Doha hizo oficial su voluntad de comenzar un esfuerzo político para la resolución del conflicto. El 2015 comenzaba con una nueva ronda de encuentros calificados como “meros contactos” en Qatar, China, Dubai y Noruega, entre representantes del Alto Consejo para la Paz afgano y los talibán. Este proceso culminó el 7 de julio en Murri.

Sin embargo, la revelación de la muerte del Mulá Omar (la fecha oficial es abril de 2013) marcó un punto de inflexión. Sacó a la luz las luchas de poder que, hasta el momento, se mantenían de forma privada. La figura de Omar servía de nexo de unión para el movimiento. La obediencia al emir era un deber religioso que formaba parte de la doctrina talibán,¹⁴ aunque los rumores de su muerte fueron constantes desde que al menos una década atrás, desapareciera de la escena pública. Durante el Gobierno talibán, Akhtar Mansoor fue ministro de Aviación Civil y Turismo. En 2007, según su biografía oficial, fue uno de los dos líderes en funciones junto al Mulá Abdul Ghani Baradar. Cuando este último fue encarcelado por Pakistán en 2010, se convirtió en el líder en funciones del Emirato Islámico y del Consejo de Liderazgo talibán.¹⁵ La oposición a Mansoor se centraba en torno a varios conocidos líderes y miembros de la familia del Mulá Omar.¹⁶ El principal es el Mulá Abdul Qayyum Zakir, que siempre se opuso a las negociaciones. Zakir es un líder veterano y comandante de la insurgencia en el sur, el cual, al igual que los sectores más fuertes militarmente, se opone al diálogo. Cuenta con una historia de enfrentamiento con Mansoor, que se agravó tras la apertura de la oficina

Mientras los talibanes resuelven sus problemas de liderazgo, sectores disidentes pueden formar grupos más radicales o unirse a Estado Islámico (ISIS), que ya está presente en algunas provincias

11. La publicación de sus edictos u opiniones políticas se hacían de forma bianual, en las fiestas del *'Eid ul-Fitry* y de *'Eid ul-Adha*.

12. Thomas Ruttig, “Is the Afghan Peace Process Really in Shambles?”, *Afganistão*, Nação e Defesa. n° 130, Lisboa, 2011, pp. 31-54.

13. Thomas Ruttig, “The Taliban Arrest Wave. Reasserting Strategic Depth?” *CTC Sentinel*, Vol 3(3), págs.3-6, 03 de marzo de 2010

14. Michael Semple, “The Mullah Omar Myth”, *Politico*, 30 de julio de 2015.

15. Según B. Rubin, su base de apoyo puede llegar al 40% mientras que el Mulá Zakir puede controlar cerca del 20%. Barnett Rubin, “Turmoil in the Taliban”, *The New Yorker*, 31 de julio de 2015.

16. El hermano pequeño, Abdul Mannan, y el hijo del Mulá Omar, el Mulá Muhammad Yakub.

de Doha. Zakir, además, siempre se opuso al liderazgo de Mansoor. De hecho, tras meses de enfrentamiento verbal, en agosto de 2014, Mansoor le destituyó como comandante “en nombre” de Omar.

En relación al Gobierno afgano, poco después de ser nombrado presidente el 29 de septiembre de 2014, Ashraf Ghani hacía dos visitas oficiales a los países con los que su vecina Pakistán tenía mayor afinidad: Arabia Saudí y China. Poco después visitó Pakistán, con la oposición del Parlamento y del jefe ejecutivo, Abdulá Abdulá. Antes de su visita en noviembre, el director de las Fuerzas Armadas, el general Raheel Sharif y el director de los Servicios de Inteligencia pakistaníes (*Inter-Services Intelligence*, ISI) habían visitado Kabul. Para conseguir el éxito de las negociaciones, Ghani creía necesario implicar a Pakistán en el proceso. Según él, Pakistán tenía la obligación de cooperar con el Gobierno afgano, dado que consideraba que el conflicto no se libraba entre su Gobierno y los talibán, sino entre Afganistán y Pakistán. Pero la presión a la que Pakistán fue sometido para sentar a los talibán a negociar, demostró por una parte, que no controlaba a todo su liderazgo, y por otra, su posición de poder en el proceso.

Pakistán no ha cambiado su visión estratégica respecto a lo que quiere en Afganistán. Aunque el Gobierno siempre lo haya negado, la cúpula talibán ha estado ubicada en la capital de la provincia de Baluchistán, Quetta, desde la invasión estadounidense de 2001. Desde el anuncio de la retirada de las tropas extranjeras, Pakistán se acercó más al liderazgo talibán en un intento por establecer una cúpula de mando afín. La elección del Mulá Mansoor se entendió bajo este prisma, dado que se hizo con premura y en suelo pakistaní. Con la fecha de retirada de las últimas tropas en mente, desde marzo de 2015, Pakistán presionó cada vez más a los talibán para sentarse a negociar. Desde el principio, el papel de la oficina política en Qatar estuvo en cuestión, no solo por las divisiones en cuanto a la reconciliación. En buena parte, el problema tiene que ver con este control que Pakistán quiere ejercer en las negociaciones. Una de las razones de su apertura era la de llevar a cabo contactos oficiales en un ambiente más neutral. Los talibán, aunque eran vistos como meras marionetas de Pakistán, mostraban la intención de mantener el proceso de

reconciliación lejos de su influencia. Pero desde el inicio de los contactos, Pakistán dejó clara su postura de no consentir que se llevaran a cabo sin su consentimiento o conocimiento. Una muestra de ello fue la detención del Mulá Baradar en febrero de 2010, cuando se supo que estaba llevando a cabo negociaciones con el Gobierno afgano de forma independiente.¹⁷

Un buen número de talibán acusó a Pakistán de manipular el encuentro de Murri. Incluso, se afirma que no fueron autorizados a negociar.¹⁸ Además junto a ellos, estuvieron sentados miembros del ISI. Una acusación similar se hizo tras el encuentro en Urumqi (Xinjiang, China), cuando Pakistán no fue capaz de sentar a la mesa líderes de peso. Esta delegación, formada por el Mulá Abdul Jalil (anterior ministro en funciones de Exteriores), Mulá Hassan Rahmani (ex gobernador de Kandahar) y Mulá Abdul Razaq (anterior ministro de Interior) no tenía conexión con la comisión política talibán ni influencia en su jerarquía.¹⁹ Mohammad Naim Wardak, portavoz de la Oficina de Qatar, acusó a Pakistán de “secuestrar el proceso al sentar a la mesa miembros no elegidos ni representantes del movimiento”.²⁰ Igualmente, los talibán querían que el encuentro en Murri fuera secreto y sin embargo, Pakistán hizo pública la negociación.

A la espera de que los talibán resuelvan sus problemas de liderazgo, hay que tener en cuenta que los disidentes pueden formar grupos más radicales o unirse al grupo armado Estado Islámico (ISIS), con presencia en algunas provincias. De hecho, en Zabul, hay una nueva escisión que lidera el Mulá Rasool Akhund, que lucha junto al ISIS. Un movimiento talibán dividido plantea que el futuro acuerdo con el Gobierno sea frágil y no se respete. Además de debilitar más la posición del presidente Ghani en el Gobierno, la presión de la administración estadounidense, con unas elecciones en el horizonte y un plan de retirada de tropas previsto para diciembre de 2017, pone en peligro el proceso, al querer apresurarlo. Por otra parte, Pakistán no puede mantener la duplicidad de lanzar una ofensiva militar contra sus talibán, mientras sigue albergando a los talibán afganos, a pesar de que en este año han lanzado la mayor campaña de violencia desde 2001. De ello depende el futuro de la reconciliación afgana.

17. Thomas Ruttig, “The Taliban Arrest Wave. Reasserting Strategic Depth?”

18. Abdul Latif Mansoor, Haji Ibrahim Haqqani y Mulá Abbas. Barnett Rubin, “Turmoil in the Taliban”, op.cit.

19. Posteriormente, estos tres líderes se posicionaron en contra del nombramiento del Mulá Mansoor como líder. B. Rubin, What Could Mullah Mohammad Omar’s Death Mean for the Taliban Talks? *The New Yorker*, 29 de julio de 2015.

20. Abubakar Siddique, “Talks divide Taliban. Herald an End to its Relationship with Islamabad”, Gandhara, 10 de julio de 2015.

6.7. Filipinas: El proceso de paz en Mindanao, en la encrucijada

En marzo de 2014, tras más de 17 años de negociaciones, el Gobierno de Filipinas y el grupo armado de oposición Moro Islamic Liberation Front (MILF) firmaron el Acuerdo Global sobre Bangsamoro para tratar de poner fin a un conflicto armado que se remonta a finales de los años 60 y que según algunas fuentes ha provocado la muerte de más de 120.000 personas y el desplazamiento forzoso de más de dos millones de personas en Mindanao, la región meridional del país. Previamente, en octubre de 2012, ambas partes, con la facilitación del Gobierno de Malasia, habían sentado las bases de dicho histórico acontecimiento con la firma del Acuerdo Marco sobre Bangsamoro. En términos generales, el acuerdo de paz prevé la desmovilización del MILF y la sustitución de la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM), tras un periodo transitorio liderado por el MILF, por una nueva entidad denominada Bangsamoro que tenga un mayor alcance competencial y territorial que la RAMM. Sin embargo, para que el proceso de paz siga su curso y el acuerdo de paz pueda ser implementado, se requiere que el Congreso apruebe una ley –a ser posteriormente ratificada en referéndum en las áreas de Mindanao afectadas– que concrete los contenidos del acuerdo de paz y regule la nueva entidad autónoma de Bangsamoro. El borrador de la denominada Bangsamoro Basic Law (BBL), una suerte de constitución o estatuto de autonomía de Bangsamoro, fue finalizado a principios de 2014 y, tras varios meses en los que el Gobierno revisó la constitucionalidad y viabilidad política de sus contenidos, fue entregado al Congreso para que fuera tramitado y aprobado con carácter de urgencia. Sin embargo, desde entonces el Congreso no ha aprobado la BBL y cada vez son más las voces las que se oponen firmemente al acuerdo de paz, generando un enorme malestar en el seno del MILF y provocando una gran incertidumbre sobre el futuro del proceso de paz e incluso sobre una posible reanudación de la violencia en Mindanao.

La presión en contra del presidente, el Gobierno y el Congreso para ralentizar o incluso paralizar la aprobación de la BBL se incrementó sustancialmente a principios de enero, cuando alrededor de 70 personas, entre ellas 44 miembros de un cuerpo especial de la Policía, murieron en la localidad de Mamasapano (provincia de Maguindanao) durante un enfrentamiento en el que participaron, entre otros, el MILF y el Bangsamoro Islamic Freedom Fighters (BIFF, una escisión del MILF opuesta a las conversaciones de paz). Dicho enfrentamiento generó una de las peores crisis de confianza de los últimos años entre el Gobierno y el MILF y provocó la suspensión indefinida de la tramitación parlamentaria de la mencionada ley. A pesar de que en el mes de abril se reanudaron las

deliberaciones en la Cámara de Representantes, un porcentaje importante de congresistas y numerosos medios de comunicación mostraron abiertamente su oposición a la BBL por considerarla anticonstitucional y por sus dudas acerca de las intenciones del MILF de desarmarse. En este sentido, en el mes de junio, la Philippine Constitution Association y un partido político presentaron una instancia ante la Corte Suprema para que declarara inconstitucionales tanto el Acuerdo Marco sobre Bangsamoro como el Acuerdo Global sobre Bangsamoro por considerar que violaban varios preceptos de la Carta Magna y que incluían concesiones que sobrepasaban las competencias del Gobierno. Cabe recordar que en 2008, la decisión de la Corte Suprema de declarar inconstitucional el acuerdo de paz firmado por el Gobierno y el MILF, denominado Memorando sobre Territorios Ancestrales, provocó la fractura interna del MILF, el surgimiento del BIFF y la espiral de violencia más importante que ha vivido la región en los últimos años.

Por otra parte, el Senado y la Cámara de Representantes aprobaron dos borradores de ley muy alejados de la propuesta original acordada entre el Gobierno y el MILF. El presidente del comité del Senado encargado de la tramitación parlamentaria de la BBL declaró que el 80% de los contenidos de la versión original de la ley habían sido modificados. De hecho, la cúpula del MILF denunció que dichas versiones de la BBL preveían para Bangsamoro unos niveles de autogobierno incluso inferiores a los de la actual RAMM. Además del desencuentro acerca de los contenidos de la BBL,

la confianza del MILF en el proceso de paz también se vio erosionada por los constantes retrasos que ha sufrido su tramitación parlamentaria desde septiembre de 2014. Tras la presión que durante todo el año ejercieron el presidente, Benigno Aquino, y el Gobierno al Parlamento, los presidentes de ambas cámaras se comprometieron a aprobar la BBL hacia mediados de diciembre. Sin embargo, numerosos analistas advirtieron que la urgencia e importancia del debate sobre los presupuestos de 2016 y el inicio de la campaña electoral a principios de 2016 de cara a los comicios del mes de mayo concedían escaso tiempo y margen para la aprobación de la BBL. En diciembre, el propio Aquino se reunió directamente con más de un centenar de congresistas para convencer al Congreso sobre las virtudes del acuerdo de paz, pero al finalizar el año algunos parlamentarios declararon abiertamente que no había ninguna posibilidad de que la BBL fuera aprobada.

Ante todas estas dificultades y retrasos, en varias ocasiones durante el año el MILF advirtió sobre los riesgos de que finalmente no se apruebe la BBL y dejó clara su oposición a la aprobación de cualquier ley

Para que el proceso de paz en Filipinas siga su curso y el acuerdo de paz pueda ser implementado, se requiere que el Congreso apruebe una ley que concrete los contenidos del acuerdo de paz y regule la nueva entidad autónoma de Bangsamoro

que diste sustancialmente de la letra y el espíritu del acuerdo de paz. Así, el MILF declaró que pondría fin a la entrega de armas y desmovilización de combatientes, que ya se inició de manera simbólica en el mes de junio; admitió estar recibiendo numerosas presiones para abandonar las conversaciones de paz y dar por imposible la aprobación de la BBL; aseguró no poder garantizar su control sobre todas las facciones internas que se oponen al proceso de paz; y advirtió sobre las posibilidades de que un colapso del proceso de paz provoque una radicalización ideológica en Mindanao, una mayor legitimación de aquellas voces y grupos que apuestan por la continuación de la lucha armada y un claro incremento de las peticiones de independencia en la región. En este sentido, la cúpula del MILF señaló que la comunidad internacional pedirá responsabilidades al Gobierno filipino si la guerra vuelve a estallar en Mindanao.

Tanto si la Corte Suprema declara inconstitucionales el Acuerdo Marco de Bangsamoro y el Acuerdo Global sobre Bangsamoro, como si el Congreso no aprueba un borrador de BBL que el MILF considere aceptable, existe el riesgo de que las facciones más intransigentes y militaristas del MILF acaben imponiéndose y arrastren nuevamente al MILF al conflicto armado, o bien que algunos de los grupos armados que operan en Mindanao vean legitimada su estrategia militar y fortalecida su membresía por el ingreso de hasta entonces combatientes del MILF. Respecto del primer punto, tanto el MILF como el propio Gobierno recordaron en más de una ocasión que cualquier paso en el proceso de desarme y desmovilización del MILF está vinculado a los avances que se vayan produciendo en la implementación del acuerdo de paz. Según éste, además de la ceremonia simbólica de inicio del proceso que se llevó a cabo en junio, el 30% de los combatientes del MILF se desmovilizarían tras la aprobación de la BBL, otro 35% tras la creación de una fuerza policial en la nueva región de Bangsamoro y el 30% restante con la finalización de la implementación del acuerdo de paz. Cabe recordar que, según la mayor parte de estimaciones, el MILF contaría con entre 10.000 y 12.000 combatientes, un contingente muy considerable.

Por otra parte, algunos grupos armados que también operan en Mindanao y dicen luchar por objetivos parecidos a los del MILF y representar al mismo colectivo (el pueblo moro) podrían verse claramente fortalecidos por un fracaso del actual proceso de paz. A modo de ejemplo, en la segunda mitad de los años noventa, las dificultades en la implementación del acuerdo de paz de 1996 entre el Gobierno y el Moro National Liberation Front (MNLF) provocaron un fortalecimiento del MILF, que se opuso a dicho acuerdo. En 2008, el colapso del acuerdo de paz entre el Gobierno y el MILF provocó la emergencia del BIFF, un grupo claramente opuesto

al diálogo con el Gobierno y que ha estado detrás de los principales hechos de violencia en la región hasta mediados de 2015. A pesar de que la intensidad de las operaciones de contrainsurgencia por parte de las Fuerzas Armadas y el fallecimiento de su líder y fundador –Ameril Umbra Kato– provocaron un debilitamiento del grupo, no sería descartable que un colapso abrupto del proceso de paz fortaleciera la posición del BIFF. Del mismo modo, algunas de las facciones del MNLF han expresado su oposición al proceso de paz entre el MILF y el Gobierno por considerar que el acuerdo que alcanzaron ambas partes en 2014 invalida y sustituye buena parte de los contenidos del acuerdo de paz que firmó el MNLF con el Gobierno en 1996. Algunos de los líderes del MNLF, como su fundador, Nur Misuari, se mostraron más beligerantes al respecto y declararon su disposición a acoger entre sus filas a combatientes desengañados o descontentos con la línea oficialista del MILF y a seguir luchando por el establecimiento de una república bangsamoro en Mindanao. Otros dirigentes del MNLF han sido más conciliadores respecto del MILF, pero todos ellos han puesto de relieve las dificultades de que la BBL sea capaz de recoger las aspiraciones del MNLF y de incorporar los aspectos sustanciales del acuerdo de paz de 1996. Cabe recordar que el MILF se escindió del MNLF a finales de los años 70' y que algunos de sus bastiones son cercanos a los del MNLF.

Hasta el momento, tanto el MILF como el Gobierno han mostrado públicamente su compromiso hacia el diálogo y han mostrado su esperanza de que una BBL respetuosa con el acuerdo de paz sea aprobada antes de la finalización del mandato de Benigno Aquino, a finales de junio. Además, la comunidad internacional se ha involucrado de manera importante tanto en la negociación como en la implementación del acuerdo y durante el 2015 se han registrado importantes movilizaciones a favor del proceso de paz en Mindanao. También cabe resaltar que el MILF y el Gobierno tienen vigente un acuerdo de alto el fuego desde el año 2003 y que en los últimos años los niveles de violencia entre las partes han sido prácticamente inexistentes. A pesar de ello, el proceso de paz se halla en una situación enormemente compleja. Incluso el mejor de los escenarios (una pronta aprobación de la BBL) implicaría un retraso importante respecto de la hoja de ruta originalmente trazada y dejaría en manos de la siguiente administración la implementación de los aspectos más sustanciales del acuerdo de paz. Algunos de los candidatos presidenciales, por ejemplo, ya han mostrado su escepticismo respecto de un acuerdo de paz que no habría sido diseñado por su Gobierno, sino que sería una herencia del anterior Ejecutivo. En el peor de los escenarios, no habría que descartar un fin abrupto del proceso de paz, que en anteriores ocasiones ha comportado nuevos y dramáticos ciclos de violencia.

6.8. El conflicto Turquía-PKK: los riesgos de una deriva mayor

El conflicto entre Turquía y la guerrilla kurda del PKK, que acumula desde los años 80 varias decenas de miles de muertes, desplazamiento, desapariciones y elevados niveles de trauma, asistió en 2015 al colapso del diálogo y a una grave vuelta a la violencia, con diversos elementos preocupantes. Entre ellos: los interrogantes cada vez de más calado en torno a la visión del Gobierno sobre la solución al conflicto; la urbanización de la guerra y un aumento de los impactos indiscriminados; una mayor “sirianización” de la cuestión kurda de Turquía y la irrupción de ISIS como un actor desestabilizador en suelo turco; y el deterioro del clima social en las calles. Además, el retorno a la guerra abierta entre Turquía y PKK tiene lugar en un contexto de regresión democrática en el conjunto de Turquía, acentuada en un año clave en lo electoral. Si no se reconduce la situación a corto plazo, se podría asistir a una deriva más compleja y con mayores impactos sobre la población civil.

Entre los elementos preocupantes a corto y medio plazo, cabe destacar que 2015 fue el año del naufragio del proceso de diálogo de Imrali iniciado a principios de 2013 –precedido del diálogo de Oslo (2009-2011)– y el año de la vuelta a la guerra abierta entre Turquía y PKK a finales de julio. En esa transición de diálogo a guerra operaron factores diversos. Entre ellos, la fragilidad acumulada del proceso de diálogo, incluyendo falta de mecanismos suficientes para su propio desarrollo, la falta de un marco o hoja de ruta conjunta clara y asumible y las expectativas poco realistas (ej. expectativa gubernamental de un abandono automático de la lucha armada por el PKK tras la declaración de Dolmabahçe en febrero). Y con todo ello, un gran interrogante de fondo sobre si existe voluntad real del Gobierno de una salida negociada –pese a ser Erdogan el impulsor del diálogo– o si lo que falló fue el proceso en sí. La campaña militar que siguió, más indiscriminada, hace pensar más en una falta de voluntad clara.

Otro factor en la transición de diálogo a guerra ha sido la contaminación del proceso de paz por la contienda electoral, en un contexto de máxima rivalidad entre el AKP y el HDP –y en el que el movimiento kurdo compitió por vez primera como partido, desafiando el elevado umbral del 10%– y de gran polarización política y social ante el empeño de Erdogan de promover un cambio a régimen presidencialista. Después de la pérdida de votos del AKP en las elecciones de junio –tras la cual no hubo acuerdo para un gobierno de coalición–, aparentemente la campaña militar y la acentuación del discurso antiterrorista resultó funcional para la gran remontada del AKP en las elecciones de noviembre. Aun así, el HDP consiguió superar el umbral del 10%. Está por ver aún si en el proyecto de hegemonía política del AKP

cabe realmente el pluralismo político parlamentario y un diálogo formal sólido entre Gobierno y el PKK.

Por otra parte, si bien la vuelta a la violencia no es una dinámica nueva, sí se da un elemento más novedoso: la urbanización de la guerra. La escalada de violencia desde julio de 2015 ha incluido no solo bombardeos en zonas remotas sino también operaciones antiterroristas de envergadura en barrios urbanos del sudeste. Las operaciones, presentadas por el Estado como acciones contra el PKK, han incluido toques de queda y bloqueos a localidades. Según organizaciones locales de derechos humanos, estas ofensivas han supuesto víctimas mortales civiles, incluyendo menores, y otros impactos en seguridad humana y de carácter indiscriminado como desplazamiento, cortes de electricidad, restricciones

El colapso del diálogo entre Ankara y el PKK, la urbanización de la guerra y la “sirianización” de la cuestión kurda en Turquía apuntan a riesgos de una mayor deriva del conflicto

de acceso a agua, alimentos y atención sanitaria y algunos abortos forzados por estrés psicológico. Las restricciones de movimiento han impedido una cobertura informativa adecuada y el acceso a observadores. Estas operaciones y la campaña militar general se produce en el marco de un fortalecimiento del Ejército como aliado del AKP, frente a su rivalidad anterior. Con ello, la doctrina de la guerra recobra fuerza y aleja el diálogo.

Paralelamente, se ha asistido a un proceso de fortalecimiento de las milicias armadas pro-kurdas en ciudades del sudeste, impulsadas por el PKK, que habría promovido su organización y armamento, según algunas fuentes. La perspectiva de la población local es diversa, y abarca desde el apoyo local a las milicias en barrios afectados por las operaciones especiales hasta el rechazo a la estrategia del PKK por población kurda de otros barrios que temen que la inestabilidad llegue a sus calles. Se asiste, por tanto, a un deterioro del clima cotidiano y al incremento de armas en las calles. En todo caso, analistas señalan que las milicias, aún siendo autónomas, siguen reconociendo al PKK como autoridad última, descartándose a corto plazo espirales de violencia descontrolada. El despliegue de las milicias urbanas ha ido de la mano de declaraciones unilaterales de autonomía en diversas localidades, rechazadas por el Estado a través de sus operaciones especiales, evidenciándose la brecha que separa a ambas partes.

Un tercer factor preocupante es la *sirianización* del conflicto. El avance de las fuerzas kurdas en el norte de Siria –organizadas en torno al partido PYD y a las guerrillas YPG/YPJ, vinculadas al PKK– y el creciente apoyo internacional que reciben de manera abierta o encubierta como fuerza aliada clave en el terreno en la lucha contra ISIS, incluyendo por parte de EEUU y Rusia, ha aumentado la preocupación de Turquía. Ankara quiere evitar a toda costa el fortalecimiento del PKK y la

consolidación del autogobierno kurdo –además de su otro gran objetivo, el derrocamiento de Assad– y ha advertido de que su línea roja pasa porque las fuerzas kurdas en Siria no se expandan al oeste del Éufrates. Así, Turquía lanzó algunos ataques a finales de 2015 contra los kurdos de Siria. Al mismo tiempo, Turquía sigue siendo importante para EEUU, que se beneficia de la luz verde al uso de la base militar turca de Incirlik en el marco de la campaña de la coalición internacional. La mayor implicación de Rusia en Siria en el último cuatrimestre de 2015, con su vasto poder militar, y la crisis entre Turquía y Rusia por el derribo de Turquía de un avión ruso, supone un movimiento tectónico y está por ver aún todo el alcance de sus consecuencias para Turquía y la cuestión kurda. Mientras, para el movimiento kurdo de Turquía, Siria ha adquirido una importancia estratégica, simbólica y de supervivencia crucial, ejemplificada en la respuesta al asedio de ISIS a Kobane entre finales de 2014 y principios de 2015 y en su proyecto de autogobierno –por primera vez en la historia del PKK–. Los kurdos de Siria y Turquía acusan a Ankara de apoyo directo o indirecto a ISIS, principal enemigo de los kurdos de Siria. Asimismo, conviene no olvidar la presencia de fuerzas del PKK en Iraq contra ISIS, y los interrogantes sobre qué impactos tendrá ello en las relaciones –de rivalidad y en ocasiones de cooperación pragmática– entre el PKK y el oficialista kurdo KDP, aliado de Turquía. Ni el KDP ni Turquía querrán ver incrementada la zona de influencia del PKK, pero el KDP puede también ser puente pragmático entre PKK y Turquía. Así, pese a las dinámicas diferenciales y propias, el contexto regional influye directamente en la cuestión kurda en Turquía y está por ver si lo hace de manera determinante.

Vinculado a la “sirianización” del conflicto kurdo en Turquía, conviene alertar sobre la irrupción en suelo turco de círculos afines a ISIS. Así se plasmó en 2015 en los atentados en Diyarbakir (en junio, contra un mitin electoral del HDP, con media decena de muertes y un centenar de heridos), Suruç (en julio, contra una delegación turca y kurda en apoyo a Kobane, con una treintena de muertes y un centenar de heridos) y Ankara (en octubre, contra una marcha pro-diálogo de paz con amplia participación kurda, con un centenar de fallecidos y más de 400 heridos). El movimiento kurdo acusó al Gobierno turco, al que atribuyen apoyo a ISIS. Analistas pusieron en evidencia las negligencias

Está por ver si en el proyecto de hegemonía política del régimen de Erdogan hay voluntad real para una solución pacífica y dialogada al conflicto kurdo

del Estado en materia de seguridad y las consecuencias de su insuficiente control de la frontera con Siria. Se produjeron detenciones de personas con vínculos con ISIS por los atentados. En prensa se señaló la existencia de células de ISIS en Turquía, nutridas en gran parte de jóvenes de origen kurdo, influidos por un contexto complejo de victimización y expuestos a la radicalización. Según esos análisis, no hay bases aún para que ISIS se convierta en movimiento social en Turquía –contrarrestado en parte por el espacio que ocupa el islamista Huda Par, que no apoyaría a ISIS– pero hay riesgo de que células de ISIS exploten las líneas de división y se deteriore el clima que rodea a la cuestión kurda en Turquía.

Otro elemento del que conviene alertar es la profusión de incidentes violentos en las calles, visibilizados de manera clara durante la campaña electoral de junio, en que una multitud de sedes del HDP fueron atacadas en muchas zonas del país. Ha habido también mensajes de incitación al odio en medios de comunicación y redes sociales y hechos de violencia e intimidación contra medios y personas no seguidoras de las líneas políticas gubernamentales. En campos de fútbol, este enrarecimiento del clima social se ha hecho evidente en pitadas e insultos durante los minutos de silencio por las víctimas de atentados como el de Suruç o Ankara. Algunos análisis periodísticos señalan a bases seguidoras del AKP. Sean acciones dirigidas o no, existe el riesgo de un mayor deterioro del clima social en las calles, con expresión de fractura étnica y política.

Finalmente, cabe señalar también que en 2015 se acentuó la regresión democrática. El retroceso en libertad de prensa y libertad de expresión, la represión violenta de manifestaciones, y las detenciones contra civiles acusados de vínculos con el PKK son ejemplos de este endurecimiento de la esfera civil. Ante todo ello, el futuro inmediato contiene elementos de riesgo que podrían dificultar un reinicio temprano y sólido de un proceso de solución pacífica y dialogada a la cuestión kurda. Al mismo tiempo, existen aún ventanas de oportunidad para el diálogo, sobre la base de aproximaciones previas y la necesidad imperiosa de evitar un mayor deterioro de la situación. Urge por tanto redoblar los esfuerzos dentro y fuera de Turquía para sentar nuevas bases para la paz.

6.9. Violencia armada en Yemen: ¿una nueva Siria invisibilizada?

Yemen ha sido escenario de una conflictividad armada crónica en la última década, con una serie de dinámicas de violencia vinculadas a la guerra que desde 2004 enfrentó a los al-houthistas con las fuerzas de seguridad en el norte del país, a una constante y creciente actividad de al-Qaeda en la Península Arábiga (AQPA) y, más recientemente, a la crisis que derivó en la salida de la presidencia de Alí Abdullah Saleh en 2011, en el marco de la oleada de revueltas populares contra regímenes autoritarios en toda la región. Yemen inició entonces una accidentada transición que inicialmente despertó ciertas expectativas, aunque transcurrió en paralelo a periódicos episodios de violencia armada. La situación se deterioró de manera acusada a finales de marzo de 2015, fecha en que una coalición internacional liderada por Arabia Saudita decidió intervenir para frenar el avance de las milicias al-houthistas, que habían forzado la caída del Gobierno de transición yemení a comienzos de año. A finales de 2015, el balance de esta nueva escalada era devastador: casi 6.000 personas fallecidas a causa de la violencia, la mitad de ellas población civil; más de un millón de personas desplazadas; y una dramática situación humanitaria, con un 80% de la población necesitada de ayuda. De cara a 2016, la situación en el país amenaza con agravarse dada la creciente complejidad del conflicto armado; el severo impacto de la violencia en la población yemení; y los obstáculos para la búsqueda de una salida política al conflicto. A finales de diciembre de 2015 un nuevo esfuerzo por comprometer a las partes contendientes en un diálogo ofrecía margen para una cauta esperanza, en medio de una crisis que tiene rasgos cada vez más similares a los de la guerra en Siria, pero que recibe escasa atención a nivel internacional.

Los antecedentes de esta última escalada de violencia en el país se remontan a 2014, en un contexto de frustración por la marcha del proceso de transición en el país. El acuerdo promovido por el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) en 2011 logró en su momento evitar una guerra civil, pero no sentó las bases para abordar los problemas de fondo del país, entre ellos el deterioro de la situación económica, la corrupción y las rivalidades entre las élites del país.²¹ El trabajo de la Conferencia de Diálogo Nacional (CDN) fue valorado positivamente en algunos aspectos, pero tampoco logró ofrecer una solución consensuada para temas clave, entre ellos la futura estructura del Estado. A mediados de 2014, el gobierno del presidente Abdo Rabbo Mansour Hadi (ex vicepresidente de Saleh) enfrentaba un creciente descontento popular –en parte por la decisión de suspender subsidios a los combustibles– que fue aprovechado por los al-houthistas para dar un paso más en la ampliación de su influencia desde el norte. Con la implícita colaboración de sectores de las fuerzas de seguridad yemeníes leales a Saleh –en una alianza de conveniencia, ya que en los años previos se habían enfrentado en el marco de la guerra– los al-houthistas tomaron el control de Sanaa en septiembre. Poco después, a principios de 2015, forzaron la

salida del gobierno de Hadi en medio de desacuerdos sobre la división federal que se pretendía consagrar en la nueva Constitución. Pese a los intentos de mediación de la ONU, la crisis se agudizó. Los al-houthistas tomaron el control del poder y Hadi, que había sido sometido a arresto domiciliario, huyó a Aden (sur), denunció las acciones como un golpe de Estado y se exilió en Arabia Saudita. En este contexto, y ante el avance de los al-houthistas hacia el sur, a finales de marzo Riad decidió intervenir militarmente en Yemen, a la cabeza de una coalición integrada por EAU, Bahrein, Kuwait, Qatar, Jordania, Marruecos, Sudán y Egipto, que cuenta con el respaldo de países como EEUU y Reino Unido.

A partir de entonces, los niveles de violencia se intensificaron y el conflicto ganó en complejidad, fruto de la proliferación de actores armados, la influencia de intereses regionales y el cariz sectario que han ido adquiriendo los enfrentamientos. Si bien en un principio la coalición anti-houthi centró su estrategia en una campaña aérea, el conflicto derivó en una participación creciente de fuerzas terrestres de países de la alianza. Durante el verano, varios países de la coalición –entre ellos Arabia Saudita, Bahrein, EAU y Sudán– desplegaron efectivos para reforzar a las tropas yemeníes leales a Hadi y enviaron vehículos blindados importados de Occidente –tanto EEUU como Reino Unido han aprobado nuevas transferencias de armas a Riad y EAU– y consiguieron hacer retroceder a los al-houthistas de Adén. Informaciones dadas a conocer durante el segundo semestre de 2015 indican que cientos de mercenarios estaban llegando al país para reforzar el frente anti-houthi. Al menos 450 combatientes de origen latinoamericano –en su mayoría militares colombianos, a los que se ha dado preferencia por su experiencia de combate a las FARC– habrían sido trasladados a Yemen por EAU, introduciendo un elemento volátil más a un contexto ya muy complejo.²² Adicionalmente, Yemen ha sido crecientemente considerado como un escenario de confrontación indirecta entre Arabia Saudita e Irán, en el marco de su disputa por la hegemonía regional. Aunque el propósito declarado de su intervención es restaurar a Hadi en el poder, Riad también considera a los al-houthistas como una amenaza, y los acusa de ser aliados y peones de Teherán. Sin embargo, observadores y analistas destacan que los vínculos entre los al-houthistas e Irán no son estrechos ni operativos –no comparables a los que existen, por ejemplo, entre Teherán y Hezbollah–, aunque se han intensificado en el marco del conflicto. Los al-houthistas se han aproximado a Irán pero, según algunos analistas, el apoyo es limitado, y responde sobre todo a su potencial como “spoilers” (saboteadores) contra los saudíes.²³ El conflicto, y la influencia de la situación regional, también han contribuido a intensificar la lectura sectaria de los enfrentamientos entre los distintos actores armados, un aspecto que antes no era prevalente en la violencia armada yemení. Como han destacado algunos análisis, las diferencias entre las comunidades zaidíes (shiíes, predominantes en el norte del país) y shafíes (suníes, mayoría en el centro, sur y

21. International Crisis Group, *Yemen at War*, Crisis Group Middle East Briefing n°45, ICG, 27 de marzo de 2015.

22. Emily Hager y Mark Mazetti, «Emirates Secretly Sends Colombian Mercenaries to Yemen Fight», *New York Times*, 25 de noviembre de 2015.

23. Iba Abdo y Nick Grinstead, *Yemen: under fire, desperate for peace*, *Open Democracy*, 16 de junio de 2015.

occidente) de Yemen son menos marcadas que entre suníes y shiíes, pero su historia de coexistencia se está viendo amenazada a causa del conflicto.²⁴ Cabe destacar también que la convulsión en el país está siendo aprovechada por AQPA para avanzar posiciones y consolidar su influencia en zonas suroccidentales del país –el grupo también se ha involucrado en los combates a los al-houthistas– y por la filial de ISIS en Yemen. Creada a fines de 2014, ISIS ha intentado capitalizar la narrativa sectaria y durante 2015 reivindicó sangrientos ataques a mezquitas frecuentadas por los al-houthistas y por la comunidad zaidí, en atentados sin precedentes en Sanaa, además de otras acciones de impacto, como el asesinato del gobernador de Adén. El conflicto ha tenido un gravísimo impacto en la población civil. La mitad de las 5.800 muertes desde la escalada de violencia a fines de marzo y hasta principios de diciembre eran civiles, incluyendo cientos de menores, producto del uso indiscriminado de la violencia en zonas pobladas. Decenas de personas han fallecido a causa de minas y otros artefactos explosivos. Ambos bandos han sido denunciados por organizaciones de derechos humanos por la comisión de hechos constitutivos de crímenes de guerra. Más de 27.000 personas han resultado heridas y las infraestructuras de salud que continúan en pie están totalmente desbordadas para atender las necesidades de la población. El conflicto incluso ha favorecido la expansión de enfermedades, como dengue o malaria. ONG y agencias de la ONU advierten que más de 21 millones de personas (80% de la población yemení) necesitaban ayuda, y han denunciado que la asistencia se ha visto dificultada por el bloqueo naval y aéreo al que está sometido el país. El conflicto también ha obligado a 2,3 millones de personas a abandonar sus hogares, 120.000 de las cuales han huido del país. La intensificación de la violencia, por tanto, ha contribuido a agravar la ya precaria situación de la población en el país más pobre del mundo árabe, con graves consecuencias a largo plazo. A finales de 2015 las estimaciones de la ONU indicaban que 1,8 millones de niñas y niños no acudían al colegio desde marzo, 19 millones de personas carecían de acceso a agua potable y servicios sanitarios y 7,6 millones de personas se encontraban en una situación de inseguridad alimentaria severa. El rápido deterioro de la situación llevó a la Cruz Roja a advertir en septiembre que después de cinco meses de conflicto Yemen ofrecía un panorama similar al de Siria después de cinco años de guerra. Pese a la gravedad de la situación, el llamamiento de emergencia lanzado a mediados de año había alcanzado menos de la mitad de los fondos requeridos. Las perspectivas de frenar la espiral de violencia y reconducir la crisis por la vía política son complicadas, teniendo en cuenta los precedentes de los intentos de mediación y los condicionantes que se derivan de la naturaleza más compleja que ha adquirido el conflicto. Las diversas iniciativas que ha intentado promover la ONU para acercar a las partes a un acuerdo político no han prosperado hasta ahora. El pacto alcanzado por los al-

La Cruz Roja advirtió en septiembre que después de cinco meses de conflicto Yemen ofrecía un panorama similar al de Siria después de cinco años de guerra

houthistas y el Gobierno de Hadi tras la toma de Sanaa en septiembre de 2014 no fue respetado por ninguna de las dos partes. Los intentos por facilitar una aproximación en enero y febrero de 2015 tampoco fructificaron. Tras la dimisión del hasta entonces enviado especial de la ONU para Yemen, Jamal Benomar, su sucesor, el diplomático mauritano Ismail Ould Cheikh Ahmed, ha intentado sin éxito comprometer a las partes en un cese el fuego. Las treguas alcanzadas o no han sido respetadas, o han sido muy breves o han estado precedidas de una intensificación de los combates. En una reunión en junio, en Ginebra, las partes no estuvieron dispuestas a sentarse en la misma mesa para negociar y, en septiembre, los anuncios de una nueva ronda de negociaciones fueron suspendidos a última hora. La nueva ronda de negociaciones en Suiza en diciembre aparecía como una nueva oportunidad. En medio de la alarma internacional en torno a ISIS, y ante el bloqueo de la contienda, Washington y Londres habrían intensificado la presión a Hadi para que adopte una posición menos estricta respecto al cumplimiento de la resolución 2216, aprobada en abril por el Consejo de Seguridad de la ONU con la abstención de Rusia, y considerada proclive a las tesis del mandatario y de Riad. El texto exige a las partes que pongan fin a la violencia y demanda que los al-houthistas entreguen las armas de los arsenales arrebatados al Estado y que se replieguen de los territorios capturados en el último año, incluyendo la capital, Sanaa. Los al-houthistas se han mostrado dispuestos a un repliegue, pero exigen que las negociaciones aborden el futuro político del país de manera amplia. La posibilidad de que las negociaciones supongan un giro en terreno deberá sortear una serie de obstáculos. Entre ellos, la previsible acción de “spoilers” no implicados en las negociaciones, como AQPA e ISIS y la fragilidad de las alianzas yemeníes involucradas en la disputa, que puede condicionar el apoyo al diálogo si no se recogen las demandas de algunos sectores (la cooperación entre los al-houthistas y el entorno de Saleh ha sido por conveniencia, pero persiste la desconfianza entre ambos; mientras que el bando pro-Hadi incluye a actores, como grupos secesionistas del sur, que se han adherido ante lo que perciben como un enemigo común, pero que no tienen una relación de lealtad con el mandatario). Adicionalmente, hay que tener en cuenta la influencia de los intereses regionales, en especial de Arabia Saudita e Irán, el eventual bloqueo a concesiones que puedan ser interpretadas como una ganancia para el adversario o una deriva en la que Yemen se convierta en moneda de cambio en el marco de una negociación paralela sobre Siria. En este contexto, diversos análisis advertían que la ronda de diciembre se iniciaba con expectativas muy limitadas pese a la mayor presión diplomática, debido a las profundas divisiones que persisten. Aun así, algunos anticipaban la posibilidad de alcanzar acuerdos puntuales como un cese el fuego de largo plazo, intercambios de prisioneros, el levantamiento del bloqueo y un marco para continuar el diálogo. Dados los niveles de violencia y destrucción en el país, todas las medidas conducentes a una reducción de las hostilidades, muertes y sufrimiento de la población serán consideradas como un avance.

24. ICG, op.cit.

6.10. La amenaza yihadista y sus efectos desestabilizadores a nivel internacional

En los últimos años, el informe *Alerta!* ha llamado la atención sobre las dinámicas de radicalización en Oriente Medio y, en concreto, sobre la emergencia del fenómeno Estado Islámico (ISIS), primero por los avances del grupo armado en Siria e Iraq en medio del clima de inestabilidad en la región y, luego, por su creciente control de territorios en ambos países, que marcó un punto de inflexión con la declaración de un califato a mediados de 2014. Desde entonces, ISIS se ha consolidado como nuevo modelo para el yihadismo internacional y competidor de al-Qaeda, y se ha perfilado como un actor con mayor capacidad para actuar con una proyección global, ya sea a través de los numerosos grupos armados locales que –por diversas razones– han declarado su lealtad a ISIS, principalmente en países de África y Asia; o de una implicación del grupo en acciones perpetradas más allá de estas regiones, como quedó en evidencia en los atentados de París de noviembre de 2015. En este contexto, múltiples factores pueden incidir en una intensificación de la violencia vinculada a la amenaza yihadista en el futuro. Entre ellos, una pugna más abierta entre ISIS y al-Qaeda, que puede traducirse en un aumento de las acciones armadas de ambas organizaciones –tendientes a reforzar el perfil de sendos proyectos–; una mayor incidencia de acciones armadas de milicianos de ISIS que retornan a sus países de origen o de “lobos solitarios” –individuos radicalizados con acceso a armas y dispuestos a perpetrar ofensivas, como en el caso de San Bernardino (EEUU)–; y los posibles efectos adversos de la respuesta internacional a ISIS, que si continúa privilegiando la vía militar puede redundar en un incremento de las dinámicas de radicalización.

Una pugna más abierta entre ISIS y al-Qaeda puede traducirse en un aumento de las acciones armadas de ambas organizaciones, tendientes a reforzar el perfil de sus respectivos proyectos

El pulso entre al-Qaeda e ISIS se arrastra desde hace años, pero se ha ido haciendo cada vez más explícito. Las diferencias entre ambas organizaciones datan de la época en que el actual ISIS operaba sólo en Iraq como filial de al-Qaeda, bajo el liderato de Abu Musab al-Zarkawi. La dirigencia de al-Qaeda, entonces encabezada por Osama bin Laden, reprobó las estrategias de la filial iraquí, en especial los ataques contra la población shií por considerar que era prioritario centrarse en el “enemigo externo” y evitar acciones que podrían mermar su apoyo en la región. Las diferencias continuaron tras la asunción de Abu Bakr al-Baghdadi al mando del grupo iraquí –en una decisión que no habría sido consultada con la central del grupo– y se exacerbaron en medio de la convulsión creada por la guerra en Siria. Al-Baghdadi envió a uno de sus lugartenientes a aprovechar el caos en el vecino país y sus acciones derivaron luego en la formación del Frente al-Nusra, que fue adquiriendo un creciente protagonismo. El grupo iraquí decidió proclamar unilateralmente una fusión con el Frente al-Nusra en 2013, pero esta última organización se negó

e insistió en ser considerada como la filial de al-Qaeda en Siria. La decisión de la central de al-Qaeda (liderada por Ayman al-Zawahiri tras la muerte de Bin Laden) de respaldar la postura del Frente al-Nusra y rechazar la fusión marcó el quiebre con el grupo de al-Baghdadi a comienzos de 2014. La ruptura se confirmó en los posteriores enfrentamientos armados entre milicianos del Frente al-Nusra e ISIS y, según versiones, en el asesinato por ISIS del emisario enviado por al-Zawahiri para mediar en la disputa.²⁵

ISIS ha ido eclipsando a al-Qaeda gracias a sus conquistas en Iraq y Siria, sus mayores recursos económicos –en la actualidad es el grupo armado más rico a nivel mundial– y su capacidad para atraer reclutas, en parte por el uso de la propaganda y las nuevas tecnologías para cooptar y promover sus acciones, con un alto impacto mediático. Algunos análisis han apuntado también a una diferencia generacional que juega en contra de la dirigencia de al-Qaeda y a una falta de carisma y autoridad de al-Zawahiri – en comparación con Bin Laden–, que habría favorecido esta fractura, descrita por algunos como un “coup d’état” desde el seno de al-Qaeda.²⁶ En sus medios de comunicación, ISIS no ha tenido reparos en acusar de conspiración contra el califato a algunos de los ideólogos yihadistas que inspiraron a al-Qaeda y que ahora critican a ISIS por asesinar musulmanes y “corromper” la yihad.²⁷

En este contexto, en los últimos años se han observado diversas muestras de lealtad a ISIS por parte de grupos armados, algunos de ellos antiguos simpatizantes de al-Qaeda, en países como Egipto, Libia, Túnez, Afganistán o Nigeria. Esta alineación responde a diversas motivaciones –que ameritarían un análisis particular en cada caso–²⁸, aunque entre ellas se combinarían la afinidad ideológica, la búsqueda de financiamiento, apoyo logístico, visibilidad mediática o, simplemente, la aproximación al proyecto yihadista que aparece como más poderoso a nivel mundial. Algunas de estas organizaciones han adoptado aspectos del *modus operandi* que ha dado fama a ISIS y han declarado sus zonas de influencia como nuevas “provincias” del califato. Este es el caso de Ansar Beit al-Maqdis, en Egipto, que a finales de 2014 asumió el nombre de Provincia del Sinaí. El grupo ha mantenido sus ofensivas contra las fuerzas de seguridad egipcias, pero también ha reivindicado acciones como el atentado contra un avión ruso que causó más de 200 muertes en octubre de 2015. En Libia, las principales facciones de Ansar al-Sharia –relacionada con inicialmente con al-Qaeda– decidieron sumarse a ISIS y anunciaron el establecimiento de Barqa (Cirenaica). Durante 2015 ISIS en Libia reclamó la autoría de atentados explosivos, decapitó a una veintena de egipcios de religión copta y protagonizó una creciente actividad en Sirte y Derna, donde

25. Shiv Malik et al., “How ISIS crippled al-Qaida”, *The Guardian*, 10 de junio de 2015.

26. Ibid.

27. Al-Qaeda también aspira a establecer un califato a largo plazo, pero cree que aún no están dadas las condiciones para su establecimiento.

28. Véase “Malí: riesgos para la estabilidad debido a acciones de grupos yihadistas” en este capítulo.

ha practicado crucifixiones. Por su proximidad geográfica, la actividad yihadista en Libia genera una especial preocupación en Europa. Uno de los grupos que más recientemente se ha alineado con ISIS ha sido Boko Haram (BH), que en el pasado habría recibido ayuda de al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). BH, considerado por algunos analistas como el grupo armado más letal del mundo, proclamó la Provincia de África Occidental. ISIS, por su parte, estaría instando a sus simpatizantes africanos que no pueden llegar a Iraq o a Siria a sumarse a las filas de BH.²⁹

En medio de estos movimientos en el yihadismo global, grupos como AQMI –que opera en Argelia y el Sahel– y al-Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), en Yemen, o al-Shabaa, en Somalia, se han mostrado leales a la central de al-Qaeda, aunque han tenido que lidiar con facciones disidentes o nuevos actores armados favorables a ISIS en sus áreas de influencia, como Jund al-Khilafa en Argelia o la nueva filial de ISIS en Yemen, que ha protagonizado ataques sin precedentes contra mezquitas shiíes. Simpatizantes de AQMI y AQPA también han reivindicado sonadas acciones, como los atentados en París contra Charlie Hebdo a comienzos de 2015 –dos de los perpetradores tenían vínculos con Al-Qaeda en Yemen³⁰– o la ofensiva contra un hotel en Bamako, a finales de noviembre. En medio de la conmoción por los sucesivos ataques de ISIS en Sinaí, Líbano y París, ocurridos en un lapso de tan solo 15 días, esta última acción en Malí fue interpretada como un llamado de atención de simpatizantes de al-Qaeda para subrayar que el grupo continuaba siendo relevante y alentó debates en círculos yihadistas sobre cuál de los dos grupos estaba haciendo un mejor servicio a la causa.³¹ Asimismo, agudizó la preocupación por los previsibles efectos letales de una mayor competencia entre al-Qaeda e ISIS a nivel global, ya que su disputa por proyección y visibilidad puede llevar a los grupos leales de uno y otro proyecto a escalar sus acciones, en paralelo a sus propias agendas locales.

A esto se suma que, como quedó patente en 2015, pueden continuar registrándose ataques perpetrados por yihadistas radicalizados en sus países de origen, con ayuda –o no– de milicianos retornados de contextos como Siria o Iraq. Prueba de ello son los atentados de París de noviembre –varios de los atacantes habían regresado de Siria– o los ataques en Túnez, que padeció ofensivas en el Museo de El Bardo (marzo), en Soussa (junio) y contra la guardia presidencial (noviembre). Dada la experiencia, Túnez teme la llegada de milicianos entrenados en la vecina Libia y el retorno de los más de 3.000 tunecinos que han salido del país para sumarse a actividades yihadistas en Oriente Próximo. Tanto al-Qaeda como ISIS han hecho llamamientos a

ataques yihadistas de “lobos solitarios” contra objetivos en Occidente. La facilidad en el acceso a armas en muchos países puede propiciar este tipo de ofensivas similares a las de San Bernardino (California), reivindicada por una pareja que había declarado su lealtad a ISIS por Facebook.

Las dinámicas de radicalización también pueden verse favorecidas por los efectos de la respuesta internacional a este fenómeno, y en particular a ISIS, hasta ahora con un marcado acento en la dimensión militar y securitaria. Sobre todo después de los ataques de París, pero también desde antes, diversos análisis³² han subrayado los riesgos de una respuesta apresurada y una sobre-reacción –buscada por ISIS– y han advertido sobre las consecuencias de una aproximación armada que refleje una falta de aprendizaje de experiencias previas –una nueva guerra contra el terrorismo puede resultar tan fracasada como la primera– y contribuya a alimentar la propia narrativa de ISIS y sus profecías sobre una batalla definitiva entre las fuerzas del califato y los infieles. En este sentido, se ha destacado que la prioridad debe ser poner freno a la polarización, todo un reto considerando el ascenso de los discursos de ultraderecha y xenófobos en Europa y EEUU, llevados al límite de la caricatura por el candidato republicano Donald Trump.

La respuesta internacional requiere de una mayor coordinación y una estrategia política para enfrentar un desafío que trasciende fronteras y al que no se puede responder de manera efectiva privilegiando las armas. Unas armas que, como se ha demostrado, incluso han contribuido a engrosar los arsenales de ISIS.³³ Debe existir una mayor conciencia de que el problema principal son los conflictos y el vacío de poder que han propiciado la emergencia de este tipo de actores armados, y que se requiere la configuración de gobiernos legítimos en las zonas más afectadas por este flagelo y una apuesta decidida para apoyar acuerdos de paz inclusivos. En este sentido, se deben evitar las alianzas con regímenes represivos que se ofrecen como garantes ante el terrorismo, ya que supondría repetir los mismos errores que en el pasado. Asimismo, se deben intensificar las respuestas no violentas al fenómeno –control de flujos de armas, bloqueo a vías de financiamiento, sanciones y embargos, etc– y poner atención a las condiciones que han favorecido la radicalización de miles y miles de personas y a la marginación que, en muchos contextos, puede convertir en atractivo a cualquier proyecto –incluyendo el yihadismo– que ofrezca una oportunidad de ascenso social. En suma, se requiere una aproximación reflexionada, concertada y con perspectiva de largo plazo que, hasta ahora, no ha caracterizado la respuesta internacional a un fenómeno tan complejo como el yihadismo.

29. Jakkie Cilliers, *Violent Islamist extremism and terror in Africa*, ISS Paper 286, octubre de 2015.

30. Un tercer atacante en los atentados de París en enero de 2015 se declaró seguidor de ISIS y mostró sus simpatías por los otros dos agresores, pero no habría existido una coordinación logística entre ambos grupos.

31. Anne Barnard y Neil MacFarquhar, “Paris and Mali Attacks Expose Lethal Qaeda-ISIS Rivalry”, *New York Times*, 20 de noviembre de 2015.

32. Véanse, por ejemplo, Virginie Collombier, *Fighting the Islamic State in Libya: by political means first*, NOREF, marzo de 2015; Joseph Bahout, *ISIS and Syria: What to Do -And Not Do- About It*, Carnegie Endowment for International Peace, 24 noviembre de 2015; David Rothkopf, “Our Reaction Is More Dangerous Than the Terrorists”, *Foreign Policy*, 25 de noviembre de 2015; Jean-Marie Gueneno, *The Problem with Coalition Air Strikes in Syria and The Dangers of a European War on Terror*, ICG, 15 de septiembre y 24 noviembre de 2015; Jane Kinnimot, *Europe Needs to Take an Holistic Approach to Tackling ISIS*, Chatham House, 25 de noviembre de 2015.

33. Amnesty International, *Iraq: 'Islamic State' atrocities fuelled by decades of reckless arms trading*, AI, 8 de diciembre de 2015.