

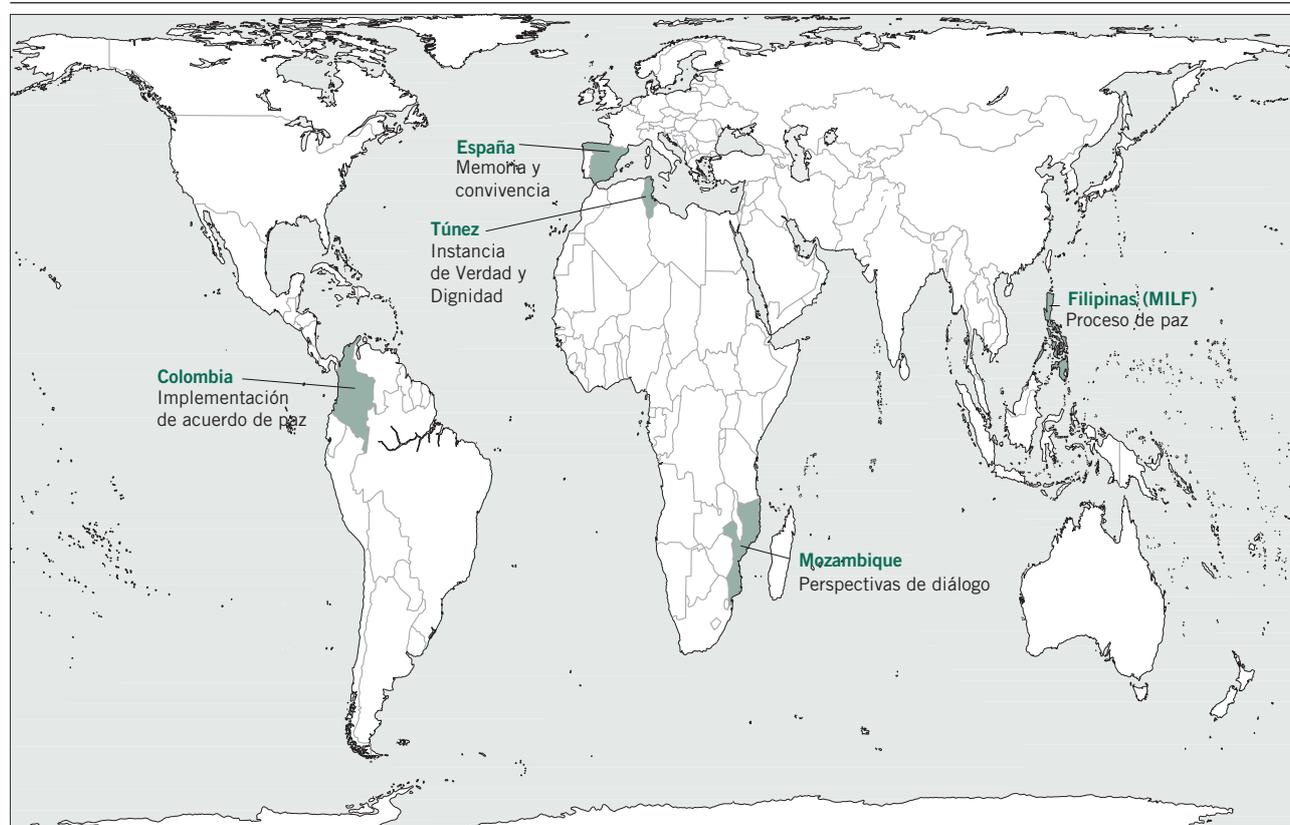


## 4. Oportunidades de paz para 2018

Tras analizar el año 2017 en materia de conflictividad y construcción de paz, la Escola de Cultura de Pau de la UAB destaca en este capítulo cinco ámbitos que constituyen oportunidades de paz para el año 2018. Se trata de contextos donde existe o ha habido en el pasado una situación de conflicto armado o de tensión en los que confluyen una serie de factores que pueden conducir a su transformación positiva. Las oportunidades identificadas de cara a 2018 hacen referencia al proceso de implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC en Colombia, a la eventual aprobación de la Ley Fundamental de Bangsamoro como culminación del proceso de paz entre el MILF y el Gobierno de Filipinas, a las posibilidades de acuerdo para dar una respuesta política a la situación de tensión en Mozambique, al escenario de desaparición de ETA y de avances en temas de memoria y convivencia en el País Vasco, y a las perspectivas sobre el trabajo de la Instancia de la Verdad y Dignidad en Túnez, que eventualmente podría convertirse en un mecanismo de referencia en materia de justicia transicional.

Todas estas oportunidades de paz requerirán del esfuerzo y compromiso real de las partes implicadas y, en su caso, del apoyo de actores internacionales para que las sinergias y factores positivos ya presentes favorezcan la construcción de la paz. En este sentido, el análisis de la Escola de Cultura de Pau pretende ofrecer una visión realista de estos escenarios y temáticas, identificando los elementos positivos que alimentan las expectativas de cambio, pero también poniendo de manifiesto las dificultades y problemáticas que existen y que podrían suponer obstáculos para su materialización como oportunidades de paz.

Mapa 4.1. Oportunidades de paz para 2018



## 4.1. La implementación del acuerdo de paz con las FARC, una oportunidad para la paz en Colombia

La firma del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC supuso el inicio de un proceso de construcción de una paz sostenible y duradera en Colombia. El acuerdo, uno de los más exhaustivos y novedosos en el momento de su firma, es un activo de enorme importancia, ya que sentaba unas bases sólidas para la transformación de las causas profundas que dieron lugar al conflicto armado y también para hacer frente a problemas inmediatos de seguridad y violencia en la sociedad colombiana. La firma del acuerdo, si bien generó el rechazo de amplios sectores de la sociedad, también generó grandes expectativas en gran parte de la sociedad civil, que durante décadas se había movilizado exigiendo el fin del conflicto. Evaluar la terminación de un conflicto armado es siempre un proceso complejo que requiere de análisis que aborden multiplicidad de factores. En el caso colombiano se constata una finalización de la violencia asociada a la confrontación directa entre Gobierno y FARC. Así, CERAC documenta un cumplimiento casi total del acuerdo de alto el fuego que se prolongó hasta la completa desmovilización y desarme del grupo armado.<sup>1</sup> Aunque se registraron algunos incidentes de violencia y se produjeron varios asesinatos de personas vinculadas a las FARC, la reducción de la violencia fue drástica y la mayoría de analistas coincide en dar por terminado el conflicto armado.<sup>2</sup>

Sin embargo, más allá del cese de las confrontaciones armadas entre las partes en conflicto, el proceso central es el de la implementación del acuerdo de paz, que se inició tras la firma definitiva del acuerdo en noviembre de 2016, liderado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, organismo creado por el propio acuerdo de paz, que a su vez constituye un mecanismo novedoso de institucionalización del proceso de implementación. Evaluar esta implementación es esencial para garantizar el cumplimiento de lo acordado entre las partes y determinar cuáles son las principales dificultades y retos que requieren de un mejor acompañamiento por parte de diferentes actores implicados en la construcción de la paz, incluyendo la comunidad internacional. En el caso colombiano, varias entidades e instituciones han realizado evaluaciones de esta implementación en los últimos meses. Estas evaluaciones constatan que el acuerdo sigue representando una oportunidad única para la paz en Colombia, si bien reconocen múltiples obstáculos y desafíos.

Es significativo que el propio acuerdo de paz reconocía la necesidad de estos mecanismos de evaluación y así, designó al Kroc Institute for International Peace Studies de la Universidad de Notre Dame como institución encargada del seguimiento independiente de la implementación. En su primer informe sobre la situación de la aplicación

del acuerdo, Kroc Institute recoge avances importantes, destacando que se ha iniciado la implementación del 45% de las disposiciones pactadas en las negociaciones de La Habana y, de éstas, se ha finalizado el 17%, el 6% se encuentra en un estadio intermedio y el 22% en un estadio mínimo de implementación.<sup>3</sup> El 55% de las disposiciones no han sido iniciadas. En lo que respecta a la implementación del enfoque de género, se señala que se ha iniciado la implementación del 41% de las disposiciones, el 6% ha sido completado, el 5% está en un estadio intermedio y el 22% está en un estadio mínimo, mientras que no se ha iniciado la implementación del 59% de disposiciones.

Es importante destacar que, de acuerdo con otros estudios realizados por este centro de investigación, el acuerdo de Colombia en términos comparativos, está siendo implementado con más celeridad de lo que generalmente ha sucedido con otros acuerdos de paz, sobre todo en lo que respecta a medidas que debían ser implementadas en el corto plazo y que generalmente la implementación completa de los acuerdos se alarga durante siete u ocho años. El informe destaca que se hayan logrado avances importantes en el cese al fuego definitivo, el acantonamiento de tropas y dejación de armas o en las garantías para la participación política de la oposición, aspectos sin los que difícilmente se puede avanzar en otros ámbitos. Sin embargo, otras evaluaciones de la implementación destacan las enormes fragilidades del proceso, señalando que en los territorios afectados en mayor medida por el conflicto armado, la implementación del acuerdo de paz apenas ha sido percibida por la población local y destacando la proliferación de violencias que, si bien no están directamente relacionadas con el conflicto, han aumentado tras el cese de la actividad armada de las FARC.<sup>4</sup> Destacan la falta de recursos dedicados a la implementación, así como la modificación de algunos de los acuerdos durante el proceso de transformación en legislación, lo que pone en riesgo su implementación, sobre todo en lo que respecta a la lucha contra la impunidad y las garantías de no repetición.

Los avances en la implementación en el acuerdo, unidos a los múltiples obstáculos y retos pendientes evidencian la encrucijada en la que se encuentra el país. Así pues, es clave un adecuado acompañamiento e impulso de la implementación por parte de todos los actores con responsabilidades al respecto, puesto que la plena aplicación de todo lo acordado por los actores enfrentados durante décadas es la mejor garantía para la sostenibilidad del proceso de paz.

1. CERAC, *Un conflicto largo, de terminación negociada*. Monitor del Cese el Fuego Bilateral y de Hostilidades – Reporte Final. Periodo de monitoreo: del 29 de agosto de 2016 al 27 de junio de 2017, 30 de junio de 2017.
2. Véase el resumen sobre Colombia en el capítulo 1 (Conflictos armados).
3. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, *Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia*, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Universidad de Notre Dame, noviembre 2017.
4. Mundubat y PBI, *En los territorios la paz no se siente, la esperanza se mantiene*, Informe de Misión Internacional de Verificación sobre la Implementación del Acuerdo de Paz con enfoque de género, Mundubat y PBI, diciembre de 2017.

## 4.2. La aprobación de la Ley Fundamental de Bangsamoro como culminación del proceso de paz entre el Gobierno de Filipinas y el MILF

Veinte años después del inicio de las conversaciones de paz entre el Gobierno y el MILF en 1997, durante el año confluyeron dos factores que permiten albergar ciertas esperanzas respecto del futuro del proceso de paz. En primer lugar, los avances en la discusión y tramitación de la Ley Fundamental de Bangsamoro –una suerte de estatuto de autonomía para la nueva Región Autónoma de Bangsamoro prevista en el acuerdo de paz entre Manila y el MILF en 2014–, así como el apoyo decidido que el presidente, Rodrigo Duterte, ha mostrado en varias ocasiones hacia la misma. En segundo lugar, los graves enfrentamientos que se produjeron en la ciudad de Marawi (provincia de Lanao del Sur, Mindanao) entre los meses de mayo y octubre entre las Fuerzas Armadas y el llamado Grupo Maute y varias organizaciones armadas que han manifestado su lealtad a ISIS, y que provocaron la muerte de más de 1.100 personas y el desplazamiento forzoso de más de 600.000 personas, llevaron al MILF, el Gobierno, numerosos analistas y varios gobiernos a reivindicar la importancia del proceso de paz entre Manila y el MILF para prevenir la creciente expansión de ISIS en la región y la radicalización de sectores importantes de la sociedad en Mindanao.<sup>5</sup>

Respecto del primer punto, en 2017 se produjeron notables avances en la tramitación de la Ley Fundamental de Bangsamoro. Tras varios meses de inactividad, en febrero Duterte reactivó el mandato de la Comisión de Transición de Bangsamoro –redactar un borrador de la ley– y aumentar su membresía de 15 a 21 miembros para ampliar la inclusividad y representatividad del acuerdo. Cabe destacar que de entre las 10 personas designadas por el Gobierno (el MILF detenta la presidencia del organismo y nombra a 11 personas) se incluyó a tres miembros de la facción mayoritaria del MNLF liderada por Yusoph Jikiri y Muslimin Sema. Este factor es importante por cuanto supone un apoyo explícito de una parte del MNLF al acuerdo de paz que alcanzaron el MILF y el Gobierno en 2014. Por el contrario, la facción del MNLF liderada por su fundador, Nur Misuari, se opone a él por considerar que contraviene aspectos fundamentales del acuerdo de paz que el MNLF firmó con el Gobierno en 1996 –como la sustitución de la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán, de la que Misuari fue gobernador, por la mencionada Región Autónoma de Bangsamoro–, por lo que acordó con Duterte una negociación bilateral para implementar plenamente el acuerdo de paz de 1996. Tras finalizar el borrador de la mencionada ley a mediados de junio y enviarlas a la oficina presidencial para su revisión, a mediados de agosto Duterte remitió el borrador de ley al Congreso para su eventual aprobación.

Durante la segunda mitad del año, el propio Duterte reclamó públicamente la necesidad de revertir las

injusticias históricas padecidas por el pueblo moro y expresó en varias ocasiones su compromiso hacia esta ley, instó al Congreso a que la aprobara con carácter de urgencia y sugirió la celebración de una sesión conjunta especial entre ambas cámaras parlamentarias para discutir el borrador de ley elaborado por la CTB y revisado por el Gobierno, así como otros borradores alternativos presentados por otros congresistas. Además, durante el año también se produjeron numerosas muestras de apoyo al proceso de paz. Cabe destacar especialmente la celebración de la llamada Asamblea Bangsamoro en Sultan Kudarat en noviembre, que tenía como objetivo el apoyo al proceso de paz y a la que asistieron cientos de miles de personas (un millón según el propio MILF), así como Rodrigo Duterte, los principales líderes del MILF y del MNLF, más de 80 diplomáticos, congresistas y representantes de la RAMM y de otras instituciones.

Además de los avances en la tramitación de la Ley Fundamental de Bangsamoro y del apoyo brindado por Duterte a la misma, el aspecto que provocó una mayor presión sobre una culminación exitosa del proceso de paz fue el mencionado asedio a la ciudad de Marawi y la

***El asedio a la ciudad de Marawi y la creciente consolidación de ISIS en Mindanao podría facilitar la aprobación de la Ley Fundamental de Bangsamoro y la implementación del acuerdo de paz de 2014***

creciente constatación de que ISIS estaba expandiendo no solamente su capacidad logística y armada en la región, sino también su influencia entre sectores significativos de la población. Tanto Duterte como el líder del MILF, Murad Ebrahim, advirtieron que un eventual fracaso en la aprobación de Ley Fundamental de Bangsamoro y en el proceso de paz provocaría no solamente una desertión importante en las filas del MILF y un fortalecimiento de otras organizaciones armadas leales a ISIS en la región, sino que también incrementaría notablemente el malestar de una parte importante de la sociedad civil en

Mindanao. Ante estas circunstancias, el Gobierno, buena parte de la comunidad internacional y varios analistas sostienen que la mejor opción para lograr la desescalada del conflicto y la estabilidad en Mindanao es la aprobación de la Ley Fundamental de Bangsamoro y el establecimiento de un nuevo marco autonómico –la Región Autónoma de Bangsamoro, que sustituiría a la Región Autónoma del Mindanao Musulmán– en el que el MILF (o la fuerza política que eventualmente éste decida impulsar) tuviera un peso preponderante en la Autoridad de Transición de Bangsamoro. En este sentido, algunos analistas consideran que, tras la masacre de Mamasapano de principios de 2015 que provocó la abrupta interrupción del proceso de paz entre el MILF y el Gobierno del expresidente Benigno Aquino, a ojos de Manila y de varios Gobiernos, el MILF se ha erigido en un interlocutor legítimo y en el único actor en Mindanao capaz de contener y contrarrestar las aspiraciones

5. Véase “La consolidación de ISIS en el sur de Filipinas y en el Sudeste Asiático” en el capítulo 5 (Escenarios de riesgo para 2018).

políticas de organizaciones como el Grupo Maute, Abu Sayyaf o el Bangsamoro Islamic Freedom Fighters. Algunos de los factores que explican la creciente legitimidad política del MILF son el hecho de que desde el año 2015 no se hayan registrado incidentes armados, la buena colaboración entre las partes en los distintos mecanismos de supervisión del acuerdo de alto el fuego, la cooperación del MILF con el Gobierno respecto de la persecución de estructuras de crimen organizado, o la ayuda que el MILF prestó al Gobierno durante los enfrentamientos en Marawi asegurando un corredor humanitario que permitió la evacuación de decenas de miles de personas de la ciudad. Como muestra del apoyo que la comunidad internacional brinda al proceso de paz, cabe señalar las declaraciones por parte de varios Gobiernos o la reunión en el mes de octubre de una delegación diplomática con embajadores de ocho países de la UE y representantes de la UE y el Foro Regional de ASEAN con el MILF, la RAMM, el International Monitoring Team y varias ONG.

Sin embargo, también existen amplios sectores de la población que no comparten la alianza tácita del MILF y las Fuerzas Armadas en el asedio de la ciudad de Marawi, que consideran que el MILF ha ido demasiado lejos en su colaboración con el Gobierno o que perciben que esta cooperación y la buena sintonía política que ha habido entre ambas partes en los últimos tiempos no se ha traducido en avances sustanciales del proceso de paz ni en una mejora del nivel de bienestar de la población.<sup>6</sup> Según estas voces, los constantes retrasos y dificultades que ha habido en la tramitación de la Ley Fundamental de Bangsamoro –que debería haber sido aprobada en 2015– o las promesas incumplidas por parte de Manila respecto de los acuerdos de paz que se han firmado en las últimas décadas en Mindanao –como por ejemplo el acuerdo de 1996 entre el Gobierno y el MNLF, o el fallido intento de firmar el denominado Memorándum de Entendimiento entre Manila y el MILF en 2008– han mermado la credibilidad del Estado para ofrecer una solución al conflicto, han minimizado los llamados “dividendos de la paz” y han erosionado la capacidad de MILF de convencer a la mayoría del pueblo moro sobre las virtudes de un acuerdo con el Estado.<sup>7</sup> En este sentido, aunque parece descartado que el MILF pueda abandonar la senda del proceso de paz y reanudar la violencia de alta intensidad, también parece claro que el enquistamiento en la implementación del acuerdo de 2014 debilita enormemente tanto su influencia en la sociedad como su capacidad de contener y contrarrestar el mensaje de organizaciones que se oponen a la negociación con el Estado (como el caso del BIFF) o bien que directamente apuestan por las tesis de ISIS.<sup>8</sup>

Por otra parte, algunos analistas han expresado su escepticismo sobre el futuro de la Ley Fundamental de

Bangsamoro por considerar que, a pesar de los aparentes esfuerzos de Duterte, carece de los apoyos necesarios en ambas cámaras para ser aprobada. De hecho, a finales de año no había ningún parlamentario que quisiera liderar la defensa de la versión de la Ley Fundamental de Bangsamoro elaborada por la Comisión de Transición de Bangsamoro y validada por el Gobierno, dificultando ello su tramitación parlamentaria. De hecho, como ya ocurriera bajo la Administración de Benigno Aquino, durante el proceso de discusión parlamentaria de la ley surgieron borradores alternativos –como el que en 2017 elaboró la ex presidenta de Filipinas, ahora congresista, Gloria Macapagal Arroyo– que distaban bastante del elaborado por la CTB y que fueron calificados de inaceptables por el MILF. En este sentido, el Foro de Coordinación Bangsamoro declaró que no aceptaría ninguna ley que no reflejara los aspectos principales del acuerdo de paz de 2014. Finalmente, algunos analistas consideran que la Ley Fundamental de Bangsamoro no podrá ser aprobada porque actualmente contiene algunas disposiciones que son incompatibles con la Constitución –en su momento se habló de la posibilidad de reformar la Carta Magna de 1987 para acomodar un posible acuerdo de paz con el MILF, pero tal posibilidad parece descartada en las actuales circunstancias<sup>9</sup> o bien porque la solución al conflicto no forma parte de las prioridades del actual Gobierno ni, menos, de la mayoría parlamentaria. Respecto de esta última cuestión, Duterte ha declarado en varias ocasiones que su prioridad fundamental es la transformación de Filipinas en un estado federal y en alguna ocasión ha sugerido que la solución política al conflicto en Mindanao debe insertarse en esta nueva forma de organización territorial del Estado. Por su parte, el MILF ha manifestado su apoyo a esta reforma, pero ha advertido que no aceptará que la aprobación de la Ley Fundamental de Bangsamoro y el establecimiento de una Región Autónoma de Bangsamoro quede subyugada a un proceso de federalización del Estado que comportaría la reforma de la Constitución y que dilataría enormemente en el tiempo la implementación del acuerdo de paz de 2014.<sup>10</sup>

En conclusión, existe incertidumbre y escepticismo sobre las posibilidades de que el proceso de paz con el MILF culmine con éxito, pero a la vez el asedio a la ciudad de Marawi y la creciente percepción de que ISIS podría consolidarse en la región podría erigirse en un factor clave que desbloquee las reticencias del Gobierno y ambas cámaras del Congreso sobre la idoneidad de resolver el conflicto en Mindanao, enquistado históricamente, a través del establecimiento de un régimen autonómico único y específico para las regiones de Mindanao habitadas de manera mayoritaria por población moro y que mejore sustancialmente las competencias y la financiación de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán.

6. Alindogan, Jamela, “Philippine-Moro Islamic peace talk delays ‘creating discontent’”, *Al Jazeera*, 23 de octubre de 2017.

7. Jones, Sydney, “Has Marawi killed the Philippines peace process?”, *Lowy Institute*, 29 de agosto de 2017.

8. Loesch, Juliette, “The GPH-MILF Peace Process in the Philippines to Prevent and Transform Violent Extremism in Mindanao”, *Journal of Peacebuilding & Development*, Volumen 12, No. 2, 2017.

9. Lau Seng Yap, “Will the Bangsamoro Peace Process Succeed?”, *The Diplomat*, 7 de diciembre de 2017.

10. Mordeno, Marcos, “Will Federalism hold the Bangsamoro hostage?”, *Mindanews*, 7 de marzo de 2017.

### 4.3. Mozambique: segunda oportunidad para la paz

El acuerdo de paz de 1992 dio paso a una etapa de estabilidad política y un desarrollo económico con elevados niveles de desigualdad en el país. Las crecientes acusaciones de fraude e irregularidades en los sucesivos procesos electorales, algunas corroboradas por observadores internacionales, los escándalos de corrupción y el de la deuda en 2013, un creciente autoritarismo y represión de la oposición, así como las acusaciones de apropiación del Estado (además de los medios de comunicación y la economía) por parte del partido en el poder, el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO), han dinamitado parte de los avances realizados. El partido opositor y antigua insurgencia, la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO), condicionó en 2013 la continuidad de su participación en la vida política a una serie de reformas, amenazando con la retirada de su firma del acuerdo de paz de 1992. Tras tres años de negociaciones, durante el último año se dieron diversos pasos positivos para que las partes puedan alcanzar un acuerdo que sienta las bases para dar una respuesta política a las demandas planteadas en 2013 por parte de RENAMO y pueda suponer una nueva oportunidad para revisar los fallos en la gobernabilidad del país.

Durante el 2017 se han producido diversos hechos que han fortalecido la confianza entre las partes. En primer lugar, a finales de 2016 el presidente Felipe Nyusi y el líder de RENAMO, Afonso Dhlakama, mantuvieron contactos telefónicos que sirvieron para acercar posturas, lo que llevó a que RENAMO declarase una tregua unilateral hasta principios del año 2017 para que la población mozambiqueña pudiera recibir el año nuevo en un clima de paz. Dhlakama prorrogó durante el año esta tregua, lo que permitió el avance de las negociaciones de paz. En segundo lugar, en julio el Gobierno retiró las tropas de ocho posiciones cercanas a las montañas Gorongosa, el feudo de RENAMO, tal y como RENAMO había exigido en junio para proseguir con las negociaciones, lo que contribuyó a generar un clima de mayor confianza entre las partes. En tercer lugar, durante el año se han llevado cabo contactos directos entre las partes, cuestión que no se producía desde 2015. En agosto de 2017 se celebró la primera reunión desde 2015 entre Filipe Nyusi y Afonso Dhlakama. La reunión tuvo lugar en el feudo histórico de RENAMO situado en el distrito montañoso de Gorongosa, lo que contribuyó a cimentar la confianza entre las partes. Tras la reunión, RENAMO señaló que el proceso de descentralización debía presentarse en el Parlamento en diciembre, antes de que se celebraran las elecciones locales de 2018. En cuarto lugar, FRELIMO y RENAMO estuvieron discutiendo sobre las cuestiones que forman parte del núcleo del problema, la reivindicación para incrementar la descentralización del poder en el país, que concierne, entre otras cuestiones, al procedimiento para el nombramiento de los gobernadores provinciales. El presidente anunció a principios de 2018 que pondría en marcha los cambios constitucionales que permitieran a los

partidos políticos que ganen las elecciones parlamentarias provinciales seleccionar al gobernador regional, para su posterior aprobación por parte del presidente del país. Además, Nyusi y Dhlakama se reunieron en Namadjiwa para discutir en torno al desarme, desmovilización y reintegración de los miembros de RENAMO y su incorporación en los cuerpos de seguridad del Estado.

El apoyo y la presión de la sociedad civil al proceso de diálogo ha sido un factor positivo de cara a las negociaciones de paz. La sociedad civil en Mozambique, y en especial las diferentes religiones del país con el apoyo de la Comunidad de Sant'Egidio, han tendido puentes de diálogo entre las partes y han generado ideas para promover las negociaciones de paz. En julio de 2016, en el apogeo de la tensión y los brotes esporádicos de violencia entre las partes, el Parlamento de la Juventud (Parlamento Juvenil, PJ) organizó la conferencia *Pensar Moçambique*, de la que surgió la propuesta de promover una reunión para reflexionar sobre la paz, la reconciliación y el desarrollo. El PJ es una iniciativa de la sociedad civil y la conferencia, en la que participaron centenares de actores de la sociedad civil y de la clase política mozambiqueña, tuvo una importante repercusión.<sup>11</sup> Esta propuesta fue recogida en diciembre de 2016 por el Panel de Monitoreo del Diálogo Político (PMDP), compuesto por personalidades de organizaciones no gubernamentales de Mozambique, que convocó una conferencia nacional de paz en Mozambique y exigió el cese inmediato de las hostilidades militares. El PMDP propuso la convocatoria de la Conferencia Nacional sobre Paz, Reconciliación y Desarrollo en Maputo y reiteró la necesidad de extender el diálogo a otros actores políticos, especialmente a la sociedad civil, y de forma permanente.<sup>12</sup> El documento presentado por el PMDP propuso que los organismos internacionales de los que Mozambique es miembro se movilizaran para crear un ambiente de confianza entre el Gobierno y RENAMO, como una forma de garantizar las condiciones para un alto el fuego. La propuesta del PMDP surgió de un proceso de consultas llevado a cabo por todo el país. Pedía también la realización de una auditoría de las deudas contraídas como consecuencia de la última fase del conflicto, y la publicación del resultado de la auditoría internacional actual del escándalo la deuda de 2013.

Otra cuestión que ha contribuido a darle un impulso al proceso fue el apoyo internacional que ha recibido. Desde el inicio de la crisis, Dhlakama había planteado la necesidad de una mediación internacional como una precondition para el diálogo e hizo un llamamiento para incluir a la Iglesia Católica del país. El Gobierno había rechazado la propuesta, aunque tras la reunión celebrada entre los dos equipos negociadores en mayo de 2016, el presidente Nyusi accedió a la petición y se incorporó a la mediación a la Iglesia y a la Comunidad de Sant'Egidio, la UE y el presidente sudafricano, Jacob Zuma. Así, la UE

11. Jornal Noticias, "PJ promove palestra para 'Pensar Moçambique'", *Jornal Noticias*, 4 de julio de 2016.

12. LUSA, *Mozambican civil society proposes national peace conference*, Club of Mozambique, 14 diciembre de 2016.

nombró a Mario Raffaelli como coordinador del equipo internacional de mediación y representante de la UE, junto al padre Angelo Romano, de la Comunidad de Sant' Egidio.

A pesar de los importantes avances que se han dado en el proceso de paz y que podrían culminar con la firma de un acuerdo global durante 2018, en el país también persisten retos de enorme importancia que podrían ensombrecer los logros alcanzados. Una de las principales cuestiones que podría dificultar la implementación del acuerdo de paz es el papel que pueden acabar jugando los sectores más recalcitrantes de FRELIMO en la aprobación de los cambios constitucionales. Está por ver si estos sectores apoyarán la iniciativa que promueve el Plan de Descentralización de Nyusi, ya que significa que RENAMO podría disponer de un mayor número de gobernadores provinciales y de administradores de distrito, lo que implicaría una pérdida directa de poder por parte de FRELIMO.

Por otra parte, otro de los retos que afronta el país es la mala gobernabilidad y la corrupción. El país sigue esperando respuestas en torno al escándalo que se desencadenó en 2013 y que sigue minando la credibilidad del Gobierno. En 2013 un grupo de actores internacionales facilitó préstamos por valor de 2.000 millones de dólares a empresas mozambiqueñas que otorgaron dudosas garantías soberanas. Esa suma equivale a alrededor de un tercio del presupuesto nacional y violó los compromisos de deuda contraídos con el FMI ese mismo año. Los préstamos fueron acordados por Credit Suisse de Suiza y VTB Capital de Rusia. Estos préstamos enormes finalmente causaron que la deuda soberana creciera a niveles insostenibles. En marzo de 2016, intentando cumplir con sus obligaciones, el Gobierno tuvo que reestructurar la deuda. Esto llevó a la agencia calificadora Standard & Poor's a rebajar la calificación

***Mozambique se encuentra ante un momento clave para el proceso de paz que puede contribuir a promover la democracia y la gobernabilidad en el país***

crediticia de Mozambique, desencadenando una serie de hechos que llevaron a la divulgación de información sobre préstamos de más de mil millones de dólares previamente no declarados. Pronto se hizo evidente que el proceso de adquisición de préstamos carecía de aprobación parlamentaria, había contravenido la Constitución y violado las leyes presupuestarias.<sup>13</sup> En abril de 2016, el FMI, junto con donantes clave, suspendió su programa. Esto limitó aún más el margen de maniobra del Gobierno, dañó la confianza de los inversionistas y desencadenó una crisis económica en el país de la que todavía se resiente. El Gobierno se vio obligado por el FMI a llevar a cabo una auditoría independiente que hizo públicas las principales conclusiones en junio de 2017, pero que ha puesto de manifiesto el hecho de que existen numerosas informaciones de las que no se tiene ningún tipo de control ni conocimiento, según señaló la propia auditoría. En abril de 2017, el Parlamento, controlado por FRELIMO, aprobó de forma retroactiva el endeudamiento oculto, decisión vista como un movimiento preventivo para exonerar al Gobierno de posibles consecuencias penales, según señalan diversos analistas. El propio Gobierno es reactivo a llevar a cabo la investigación debido a la implicación personal del presidente Nyusi, que era ministro de Defensa en el periodo en el que se concedieron.

A pesar de estos retos y dificultades, el país, convertido en uno de los denominados "leones africanos", por su crecimiento económico, se encuentra ante un momento clave para el proceso de paz que puede contribuir a promover la democracia y la gobernabilidad en el país que contribuya a un mayor control y redistribución de los recursos que atesora. O por el contrario, un proceso de paz no inclusivo que no contribuya a la mejora de la gobernabilidad y convertido en un acuerdo entre las élites de ambos partidos que suponga un foco de inestabilidad futura.

13. Patel, Alisha, "Mozambique's debt scandal: Impunity is the catch of the day", *African Arguments*, 19 de julio de 2017.

## 4.4. Nuevos pasos hacia la paz en el País Vasco: hacia la desaparición de ETA, la memoria, las víctimas y la convivencia

Cerca de siete años después del anuncio del grupo armado ETA sobre el cese definitivo de su actividad armada y un año después de su declaración como “organización desarmada”, existe la oportunidad en el País Vasco de avanzar en 2018 hacia un escenario de disolución, desmovilización o desaparición de ETA, así como de progresos en otros ámbitos, incluyendo reparación, convivencia y memoria. Al mismo tiempo, el proceso en el País Vasco se ha consolidado como un modelo innovador y de impulso social en un contexto de ausencia de negociaciones formales. Entre los factores que confluyen para nuevos avances en 2018: la acumulación de pasos previos de gran calado que convierten el proceso en irreversible; los trabajos preparatorios encaminados hacia la consecución de la disolución de ETA en 2018 y el peso de las expectativas y demandas sociales al respecto; las medidas del Gobierno francés sobre política penitenciaria; los avances, presentes y previstos, en el ámbito de la memoria y convivencia, entre otros. No obstante, existen asimismo factores de riesgo que pueden ralentizar el proceso o perpetuar divisiones, incluyendo los bloqueos en política penitenciaria y los retos de largo plazo sobre convivencia, entre otros. Pese a los obstáculos, existen las condiciones para nuevos avances, de la mano del empuje político y social de actores políticos y sociales comprometidos con la paz en el País Vasco.

En primer lugar, se está ante un proceso irreversible. El desarme de ETA en abril de 2017 –certificado por la Comisión Internacional de Verificación y con un papel activo de sectores de la sociedad civil a través del mecanismo Artesanos de la Paz– marcó un nuevo paso histórico en el proceso tras los anuncios en enero de 2011 del alto el fuego permanente, general y verificable y, en octubre de ese mismo año, del cese definitivo de la actividad armada. Pese a los bloqueos posteriores<sup>14</sup> y frustración social por la falta de avances más diligentes y claros hacia el desarme y fin de ETA, el proceso avanzó –lento y reimpulsado desde 2016– hacia el escenario de dejación de armas. Lo hizo en un formato sin negociaciones entre el Estado y el grupo armado y, en cambio, con labores de facilitación local e internacional (Foro Social para el Impulso de Paz; Grupo Internacional de Contacto; Comisión Internacional de Verificación) hacia una de las partes, ETA, además de diálogos sub-estatales entre múltiples actores políticos y sociales. La continuación de la presión de las fuerzas de seguridad españolas y francesas sobre ETA en los últimos años (con medidas como la detención de la cúpula del grupo en septiembre de 2015 en Francia) aumentaron el debilitamiento operativo de la organización, inmersa a su vez en su proceso de cambio hacia vías no armadas.

Así, como un paso más en la irreversibilidad del proceso, 2018 podría ser el año de la disolución de ETA. Lo han señalado en público actores facilitadores, como el Foro Social Permanente, que apuntaba a principios de 2018 a un escenario de desmovilización para el primer semestre del año, así como a avances para la reintegración de personas presas y huidas.<sup>15</sup> La propia ETA estaría inmersa en la fase final de un proceso interno de discusión y votación sobre su final definitivo, con el horizonte de 2018 como fecha de su probable final.<sup>16</sup> El escenario sería de disolución de la organización (independientemente del término que use cada uno de los actores o sectores de población, sea disolución, desmovilización o final, entre otros), descartándose la transformación en otra organización o partido.<sup>17</sup> La necesidad de que la desaparición sea totalmente clara es señalada por actores políticos y sociales como clave. La posible disolución de ETA constituiría en sí un paso histórico para el avance hacia la normalización y la convivencia en el País Vasco.

A su vez, la disolución de ETA podría facilitar avances en otros temas pendientes, como la situación de personas presas. Mientras la mayoría de partidos políticos en el País Vasco se han mostrado favorables al acercamiento de presos, la posición del Gobierno central ha sido de negativa a esas medidas mientras siguiera existiendo ETA, y con diversidad de posiciones dentro del oficialista Partido Popular sobre futuros pasos en política penitenciaria una vez ETA desaparezca. En todo caso, la aceptación mayoritaria del marco legal por parte del colectivo de presos de ETA en 2017 mostró la existencia de un nuevo escenario en relación a la posible solución de la cuestión de los y las presas del grupo. En ese momento, un 73,4% los presos del colectivo de presos (EPPK) aprobó la nueva posición, de acogerse de manera individual al marco legal penitenciario vigente para optar a los beneficios penitenciarios y la progresión de grados. No obstante, el EPPK marcó como límite el arrepentimiento, así como la delación.<sup>18</sup>

La celebración en 2017 del IV Foro Social centrado en personas presas o huidas, con conclusiones y propuestas del Foro para su reintegración supuso un nuevo impulso y factor de oportunidad para avances en esta cuestión. Entre las medidas propuestas en 2017 por el Foro Social en materia de reintegración de presos se incluye: el levantamiento de medidas en política penitenciaria que contravienen derechos humanos fundamentales; el final de la excepcionalidad penitenciaria como paso previo al desarrollo de una justicia de carácter transicional; y la transferencia a las comunidades autónomas del País

14. Ríos, Paul. “Basque Country. Experiences of the Social Forum to invigorate peace”, en Conciliation Resources, *Legitimacy and peace processes: from coercion to consent*, Accord, no. 25, 2014.

15. EFE, “El Foro Social cree que antes de seis meses se producirá ‘la desmovilización de ETA’”, *DEIA*, 4 de enero de 2018.

16. GARA, “El debate y la votación para cerrar ‘el ciclo y la función de ETA’, en su recta final”, *GARA*, 22 de febrero de 2018.

17. El País, “ETA plantea su disolución en verano al haber acabado su ‘ciclo y función’”, *El País*, 22 de febrero de 2018.

18. Guenaga, Aitor. “Los presos de ETA aceptan mayoritariamente la legalidad penitenciaria”, *El Diario*, 30 de junio de 2017. [https://www.eldiario.es/norte/euskadi/presos\\_de\\_ETA-debate-politica\\_penitenciaria-legalidad-EPPK\\_0\\_660034932.html](https://www.eldiario.es/norte/euskadi/presos_de_ETA-debate-politica_penitenciaria-legalidad-EPPK_0_660034932.html)

Vasco y Navarra de las competencias en prisiones, así como un plan de reintegración temprano e individualizado de las personas presas. Por otra parte, las reacciones de tranquilidad por parte de asociaciones de víctimas, como Covite o la Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT), al anuncio del Gobierno francés de acercamiento en 2018 de presos de ETA a prisiones próximas al País Vasco mediante el estudio caso a caso y la aplicación de la legislación francesa, podrían apuntar a un escenario futuro de normalización social en el País Vasco en torno a escenarios futuros –aun inciertos y lejanos– de acercamiento de presos en caso de cambios en la legislación española penitenciaria.

Por otra parte, en relación a uno de los ejes cruciales del proceso, la cuestión de las víctimas, la memoria y la convivencia, existen también oportunidades para el avance. Entre los factores, el acuerdo en 2017 entre todos los grupos políticos del Parlamento Vasco, con excepción del Partido Popular, para la creación de la Ponencia de Memoria y Convivencia –dentro de la Comisión de Derechos Humanos–, con el objetivo de buscar consensos amplios sobre memoria, convivencia, las víctimas, la deslegitimación del terrorismo y la violencia, la política penitenciaria, la paz y los derechos humanos. Su constitución supone un paso adelante, tras el bloqueo en la anterior legislatura de la Ponencia de Paz y Convivencia, sin la participación del Partido Popular ni Unión Progreso y Democracia y el posterior abandono del Partido Socialista de Euskadi. En 2017 la Ponencia avanzó en el bloque de trabajo sobre víctimas, con la comparecencia de víctimas de violencia y las aportaciones de los partidos políticos, y se prevé en 2018 que progrese hacia los primeros acuerdos formales. En paralelo, también el Foro Social tiene

previsto celebrar en 2018 una edición monográfica sobre reparación, convivencia y memoria, con participación de las víctimas. Y, a su vez, se suman las iniciativas en diversos niveles, incluyendo en el ámbito local, sobre memoria y reconciliación, como foros de convivencia locales en algunas localidades, entre otros, así como las actividades y legado de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil por la paz y de la arquitectura institucional ya existente, incluyendo el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos. Asimismo, a principios de 2018, el Foro Social Permanente informó también de la disposición del EPPK de reconocer el daño causado y de llevar a cabo encuentros con las personas víctimas de la violencia de ETA, en el marco de los trabajos que impulsa el Foro Social para una hoja de ruta inclusiva que lleve en próximos años a una situación de convivencia y reconciliación y sin presos. No obstante, la cuestión de la memoria y las víctimas continuó afectada por aproximaciones diferentes y confrontación política y social, evidenciándose los retos profundos.

En definitiva, confluyen factores diversos para el avance en cuestiones clave del proceso de paz en el País Vasco. Al mismo tiempo, y como se ha apuntado anteriormente, las persistentes divisiones políticas y la diferencia de aproximación entre actores sociales son algunos de los factores de riesgo, que pueden ralentizar los avances en algunos de los ejes política y socialmente más delicados. Se añaden otros potenciales obstáculos, como el impacto que pueda tener el ciclo electoral de 2019 en la polarización política en la etapa pre-electoral o el grado de tensión política instalada en el conjunto del Estado español. No obstante, la irreversibilidad del proceso y la oportunidad abierta permiten vislumbrar nuevos avances en el País Vasco en el futuro.

## 4.5. La Instancia de la Verdad y la Dignidad de Túnez: ¿mecanismo de referencia de justicia transicional?

Desde finales de 2010, Túnez ha sido un país de referencia. Fue allí donde se inició el proceso de revueltas que se extendió rápidamente por el norte de África y Oriente Medio y puso en jaque a varios gobiernos autoritarios de la región. Túnez se erigió entonces como la experiencia más exitosa ya que, a diferencia de otros países de la zona, logró evitar una espiral de caos y violencia tras el derrocamiento del régimen de Zine el Abidine Ben Alí y puso en marcha un proceso de transición. Este proceso no ha estado exento de dificultades, pero en momentos críticos, y gracias a la iniciativa de la sociedad civil, Túnez ha conseguido mantener las diferencias internas en el marco de un diálogo político –un hecho que ameritó el reconocimiento del Nobel de la Paz al Cuarteto de Diálogo en 2015. En este contexto, Túnez también ha sido escenario de otra experiencia de interés que, eventualmente, podría convertirse en una referencia en el ámbito de la justicia transicional: la Iniciativa de la Verdad y la Dignidad. Más conocida por sus siglas en francés, la IVD es una empresa ambiciosa que pretende lidiar con los abusos del pasado y favorecer la reconciliación en el seno de la sociedad tunecina. Su trabajo ha permitido dar voz a las víctimas y construir un relato alternativo de la historia reciente en el país. No obstante, la iniciativa enfrenta también numerosos retos que podrían comprometer su legado y la consecución de sus objetivos.

La creación de la IVD fue aprobada por el primer gobierno democrático de Túnez a finales de 2013, en el marco de la ley de justicia transicional. Su mandato incluye la búsqueda de la verdad sobre los abusos cometidos desde julio de 1955 –poco antes de la independencia del país de Francia– hasta diciembre de 2013, incluyendo por tanto los gobiernos de Ben Alí (1987-2011) y de su predecesor, Habib Bourghiba (1957-1987). Según la declaración de intenciones de la propia IVD, la entidad aspira a desmantelar el sistema autoritario y facilitar la transición a un estado de derecho a partir de la revelación de las violaciones cometidas en el pasado, el establecimiento de las responsabilidades del Estado en esos abusos, la rendición de cuentas de los responsables y la reparación de las víctimas en sus derechos y dignidad. Este proceso, a su vez, debería permitir la preservación de la memoria y favorecer la reconciliación nacional.<sup>19</sup> Hasta finales de 2017 la IVD había recibido más de 62.000 reclamaciones y había iniciado pesquisas en más de 49.000 casos. Las numerosas demandas presentadas han sido consideradas como una señal del interés en la iniciativa y de la necesidad de amplios sectores de la población por abordar abusos del pasado.

Durante la primera fase de su trabajo, la IVD escuchó a puertas cerradas a miles de víctimas en todas las regiones del país y dibujó un mapa –elaborado por 60 investigadores– en el que identificó 32 violaciones a los derechos humanos, incluyendo arrestos arbitrarios, torturas, desapariciones forzadas, aplicación de pena de muerte sin garantías de juicio justo, así como vulneraciones a la libertad de expresión y de prensa o al derecho a la práctica religiosa, marginalización metódica de determinadas regiones del país, fraude electoral o corrupción. Según los datos que ha publicado la IVD, la mayor parte de las víctimas de los abusos identificados son personas de filiación islamista, seguidas de sindicalistas, militantes de izquierda y activistas de derechos humanos. Dado que inicialmente los testimonios de mujeres representaban un porcentaje muy minoritario, varias organizaciones de mujeres con el apoyo del International Centre for Transitional Justice (ICTJ) pusieron en marcha la campaña “La justicia transicional es también para las mujeres” y alentaron a muchas de ellas a presentar sus reclamaciones a la IVD. Los testimonios de mujeres pasaron así de un 5% a 20% a mediados de 2016. Las audiencias públicas de la IVD se iniciaron en noviembre de 2016 –hasta finales de 2017 se habían producido una decena–, sacando a la luz detalles sobre las torturas, las agresiones sexuales, las intimidaciones y otros múltiples abusos sufridos durante décadas. En estas audiencias no han participado verdugos, sólo víctimas –a diferencia de otras comisiones de la verdad similares, como la de Sudáfrica–, que han sido escogidas por representar los diferentes tipos de abusos cometidos en el período analizado por la IVD.<sup>20</sup>

La IVD ha sido valorada por diversos analistas como una experiencia única en la región y como una iniciativa sin precedentes a nivel mundial por la amplitud de su mandato.<sup>21</sup> Así, se ha destacado la conceptualización de justicia transicional que se ha aplicado, resaltando que la iniciativa aborde derechos políticos y civiles, pero también económicos, sociales y temas vinculados a la corrupción; o que se consideren derechos colectivos, permitiendo por ejemplo que regiones hayan presentado demandas como “víctimas” de exclusión durante el régimen de Ben Alí.<sup>22</sup> No obstante, esta ambiciosa aproximación también ha generado dudas desde el principio sobre las capacidades de la instancia para desarrollar esta tarea, un trabajo que, además, ha estado condicionado por los cambios y las tensiones políticas en el país. En 2014 las elecciones derivaron en el ascenso al poder de una coalición liderada por Nidaa Tounis, un partido integrado en buena parte por sectores del antiguo régimen que ve con reticencias la

19. Instance Vérité & Dignité, [www.ivd.tn](http://www.ivd.tn)

20. González, Ricard, “Túnez busca la verdad y la dignidad que le arrebató la dictadura”, *El País*, 26 de diciembre de 2017.

21. International Crisis Group, *Tunisia: Transitional Justice and the Fight Against Corruption*, Middle East and North Africa Report n° 168, 3 de mayo de 2016.

22. Almajdoub, Sumaya, “Transitional Justice in Tunisia: Challenges and Opportunities”, *Maydan*, 29 de mayo de 2017.

labor de la IVD. El propio presidente, Bejj Caid Essebsi, que ocupó cargos ministeriales durante el gobierno de Ben Alí, ha declarado públicamente que es partidario de dejar atrás el pasado y se ha negado a testificar en las audiencias públicas.<sup>23</sup> Nidaa Tounis ha liderado las críticas a la IVD, a la que acusa de politización, de ser un instrumento de la oposición y de promover una aproximación vengativa. Algunos expertos legales coinciden en que las designaciones en la comisión respondieron más a criterios políticos que técnicos. La propia IVD también se ha visto afectada por controversias y divisiones, y muchos de los cuestionamientos se han centrado en su presidenta, Sihem Ben Sedrine, una periodista y activista de derechos humanos que estuvo en prisión durante el régimen de Ben Alí y que incluso ha recibido amenazas de muerte.

Este trasfondo ha repercutido en la labor de la IVD. La instancia necesita de la cooperación de otras instituciones y uno de los problemas que ha enfrentado ha sido la falta de colaboración, por ejemplo, del Ministerio del Interior, que se ha negado a entregar sus archivos secretos. Los ministerios de Justicia y Defensa, así como la Justicia Militar, tampoco estaban colaborando en las investigaciones de la IVD, según denunció Amnistía Internacional. En este contexto, algunos observadores y víctimas han expresado su temor y frustración ante la posibilidad de que muchos abusos queden impunes. En algunos casos la propia IVD ha mediado entre víctimas y perpetradores, pero en lo que se refiere a las violaciones más graves se espera que derive los dossiers a tribunales especiales. Pero ello requiere de un acuerdo entre la IVD y el Ministerio de Justicia todavía pendiente. HRW destacaba en su informe anual que, a finales de 2017, aún no se había creado ninguno de estos tribunales que, según la ley de justicia transicional tunecina, debían establecerse dentro del sistema judicial civil, y que en los siete años desde el derrocamiento de Ben Alí no se había condenado a nadie por casos graves de torturas y muertes en custodia. Tampoco está claro si el proceso

***La IVD ha permitido dar voz a las víctimas y construir un relato alternativo de la historia reciente en Túnez, pero también enfrenta numerosos retos que podrían comprometer su legado***

iniciado por la IVD culminará con veredictos vinculantes, ya que la ley de justicia transicional aprobada en 2013 hace referencia a diversos delitos que no aparecen en el código penal tunecino, lo que puede derivar en situaciones problemáticas para los jueces.

A esto se suma que, en septiembre de 2017, el proceso de justicia transicional sufrió un golpe tras la aprobación por el Parlamento de la polémica “ley de reconciliación administrativa” (propuesta por el presidente en 2015)

que, en la práctica, garantiza inmunidad a los ex funcionarios implicados en casos de corrupción que declaren no haberse beneficiado personalmente del mal uso de los fondos públicos (no se establecen mecanismos para que los beneficiados por la ley presenten evidencias sobre sus conductas pasadas). En la práctica, esta norma –que enfrentó la oposición de grupos de la sociedad civil tunecina y críticas de organizaciones internacionales de derechos humanos y anti-corrupción– recorta el mandato de la IVD, que tenía entre sus tareas la investigación de los crímenes económicos y de la corrupción sistemática durante el régimen de Ben Alí. A lo largo de 2017 el clima político general se ha visto enturbiado, además, por denuncias que apuntan a una deriva autoritaria del gobierno y a la reedición de abusos por parte de las fuerzas de seguridad, así como por el creciente malestar en sectores de la población por la persistencia de la marginación y los problemas económicos y la desilusión con la clase política.<sup>24</sup>

En este trasfondo complejo e inestable, la IVD tiene el reto de sortear los obstáculos y concluir su misión. Se espera que la instancia presente su informe final y sus recomendaciones entre 2018 y 2019. Está por verse si la experiencia consigue redefinir la relación de Túnez con su pasado y alterar las estructuras que permitieron tantos abusos en las décadas recientes y si la IVD logra convertirse en un modelo para el mundo árabe.

24. Véase resumen sobre Túnez en el capítulo 2 (Tensiones).

23. Abé, Nicola, “The search for justice in Tunisia: ‘We Know Everything, But We Have No Proof’”, *Spiegel Online*, 11 de diciembre de 2017.