

## Conflictos sin violencia, ¿conflictos sin solución?

Vicenç Fisas

(Director de la Escuela de Cultura de Paz, UAB)

Es un hecho constatable que muchos conflictos en los que existen procesos de paz sufren un estancamiento en las negociaciones. Pasan los años y el conflicto mantiene las mismas características, sin que los mecanismos de diálogo fructifiquen. Este estancamiento es más evidente en aquellos conflictos en los que se ha logrado un alto al fuego y que, por tanto, no hay violencias o enfrentamientos significativos, lo que lleva a plantearse la cuestión de si es precisamente la falta de violencia, con su consiguiente pérdida de actualidad mediática, la razón o una de las razones principales de tal estancamiento. Para analizar dicha cuestión he puesto la atención sobre cinco conflictos con dichas características, a saber, el Sáhara Occidental, Chipre, Moldova (Transnistria), Armenia-Azerbaiyán (Nagorno Karabaj) y Georgia (Abjasia), todos ellos afectados por problemas territoriales, y en donde en cuatro de ellos se buscan formas de autogobierno.

	Inicio del conflicto	Alto al fuego	Mediación
Sáhara Occidental	1975	1991	ONU
Chipre	1974	1974	ONU
Moldova	1992	1992	OSCE, Rusia, Ucrania, EEUU, UE
Armenia-Azerbaiyán	1991	1994	EEUU, Francia, Rusia
Georgia (Abjasia)	1992	1992	ONU, OSCE, UE

Dos de los conflictos (Sáhara Occidental y Chipre) se iniciaron a mediados de los setenta, por lo que llevan un historial de 35 años. Los otros tres se iniciaron a principios de los años noventa, contando con unos 18 años de vida. Menos en el caso del Sáhara, que tuvo que esperar 16 años, todos los demás lograron un alto al fuego al cabo de poco tiempo. Todos tienen una mediación externa, destacando que la ONU está presente en tres de ellos, y la OSCE, EEUU, Rusia y la UE tienen presencia en dos de ellos.

El estancamiento del conflicto del Sáhara es debido a la incompatibilidad y firmeza de las posturas de Marruecos y del Frente Polisario, que se han mantenido irreconciliables en los últimos años, especialmente desde que los planes de Naciones Unidas para llevar a cabo un referéndum de autodeterminación quedaron abandonados y desapareciera de las resoluciones del Consejo de Seguridad la mención a dicho referéndum. Marruecos defiende una propuesta de autonomía, mientras el Frente Polisario exige la opción de un referéndum con posibilidad de optar por la independencia. Así, el futuro ha quedado a merced de la disposición de las partes para llegar a un acuerdo directo, sin que el Consejo de Seguridad vaya a cumplir un papel determinante imponiendo una solución. La propuesta de Marruecos de una autonomía para la región, viene condicionada por la falta de experiencia de Marruecos en descentralización, por la enorme desconfianza de muchos saharauis sobre los planes e

intenciones marroquíes y por la falta de libertades y de observancia de los derechos humanos en el territorio ocupado, lo que genera un absoluto recelo sobre una propuesta de autonomía que, bajo otras condiciones, podría ser atractiva para muchos saharauis, e incluso aceptada por el Frente Polisario. En cualquier caso, el autogobierno es una promesa aplazada en el tiempo y situada en un contexto de rechazo hacia lo que es interpretado como una maniobra de Marruecos para ejercer un estricto control del Sáhara Occidental. La alternativa hubiera sido una política marroquí de acercamiento y seducción hacia la población saharauí, levantando restricciones en la expresión de sus demandas, atendiendo a sus necesidades de desarrollo, y tolerando la presencia del Frente Polisario y su proyecto de autodeterminación que, bajo otras circunstancias diferentes a las del presente, podría plasmarse en una autonomía avanzada. El callejón sin salida actual, por tanto, es debido más a la actitud de las partes, especialmente de Marruecos, que a una teórica incompatibilidad en cuanto a posibles salidas. No parece tanto un problema de necesidades (el autogobierno), como de posiciones asociadas a actitudes que generan profunda desconfianza. Una situación, además, que poco puede alterar el mecanismo mediador (Naciones Unidas a través del enviado personal del secretario general), cuya labor se limita a mantener medidas de confianza dirigidas a la población refugiada (entre 75.000 y 150.000 personas), pero que no incide en el corazón del conflicto. Las negociaciones, que se desarrollan de forma muy espaciada en el tiempo (cada cinco meses en el período junio de 2007-noviembre de 2010), no dan dado hasta el momento el más mínimo avance, especialmente por la actitud marroquí de no querer discutir las propuestas del Frente Polisario.

En Chipre, el panorama es más optimista, a pesar de la lentitud en los avances y de llevar treinta años negociando. Existe mayor voluntad de las partes para llegar a un acuerdo, y la mediación del representante especial del secretario general de la ONU y de su asesor especial es más efectiva. Los dirigentes de las comunidades grecochipriota y turcochipriota están dispuestos a avanzar sobre lo ya construido, lo que dificulta una vuelta atrás en el proceso de negociación, que está basada en núcleos temáticos, a modo de "composite dialogue", que permite avanzar en la resolución de cosas concretas, y sobre la base un largo historial de medidas de confianza y de diálogo sobre cuestiones técnicas que afectan a la vida cotidiana de las dos comunidades, que apuntala la negociación. La solución al conflicto pasa por la aceptación de una soberanía única, la ciudadanía común y personalidad internacional para la futura federación, que estaría compuesta por dos Estados constituyentes. La solución final, además, será sometida a referéndum de las dos comunidades. Es de mencionar los avances producidos desde septiembre de 2008, con 40 encuentros hasta mediados de agosto de 2009, a un ritmo de tres reuniones mensuales, ritmo que incluso aumentó en el 2010, y negociando bajo el principio de que nada estaría acordado hasta que todo estuviera acordado. El cambio de liderazgo en la comunidad turcochipriota en abril de 2010, no afectó afortunadamente al ritmo de las negociaciones y a la voluntad de buscar consensos. Ha sido también importante la "diplomacia de las cenas" entre los líderes de las dos comunidades, que ha fortalecido la confianza entre las partes, especialmente para tratar los temas más espinosos, como el de la propiedad. Para el secretario general de la ONU, durante el año 2010 el conflicto podría entrar en una senda definitiva de solución. En todo caso, y a diferencia, del conflicto de Sáhara Occidental, el de Chipre es una muestra de los buenos resultados que proporcionan los buenos oficios de Naciones Unidas.

El conflicto de Moldova por la región de Transdniestria, que sólo cuenta con una extensión de 4.163 km<sup>2</sup>, se encuentra estancado por el bloqueo de las negociaciones en el formato 5+2 (Moldova, Transdniestria, OSCE, Rusia, Ucrania + EEUU y UE) desde febrero de 2006. Desde entonces sólo se han producido reuniones preparatorias, a nivel técnico, para resolver asuntos concretos en el marco de las medidas de confianza que ambas partes han decidido llevar a cabo. Desde 1993, la OSCE es quien lleva la responsabilidad de los acercamientos, aunque es Rusia quien tiene la clave de la resolución del conflicto, al apoyar de forma decisiva la independencia "de facto" de la región de Transdniestria, en la que mantiene estacionadas tropas para mantener el status quo. Al desencuentro entre las partes ha contribuido el distanciamiento entre los líderes de ambas comunidades. Es significativo, en este sentido, que los presidentes de Moldova y de Transdniestria se reunieran en abril de 2008, por primera vez en siete años, y que no se hayan vuelto a reunir desde aquella ocasión. Esta incapacidad de los líderes para juntarse y encontrar soluciones es una de las explicaciones del estancamiento, ya que no basta con que periódicamente se reúnan los equipos técnicos de ambas partes. Es de destacar que el líder de Transdniestria lleva 19 años en el poder. El otro escollo es la diferencia en las opciones sobre el formato negociador, con Transdniestria partidaria de negociar junto a Rusia y nadie más, mientras Moldova quiere también la presencia de la OSCE, Ucrania, EEUU y la UE. A la espera de que se desbloqueen las negociaciones, el reto común es la consolidación de las medidas de confianza, que podrían ampliarse a medidas tales como el aprendizaje de los dos idiomas, el compromiso de no integrar ninguna de las partes a otro Estado, la libre circulación de personas y mercancías, etc.

El contencioso entre Armenia y Azerbaiyán por el enclave de Nagorno Karabaj, de tan sólo 4.400 km<sup>2</sup>, se encuentra estancado por las dificultades en concertar un plan gradual de medidas de confianza que permitan lograr una nueva situación que haga posible decidir finalmente sobre el estatus final de la región, probablemente bajo la fórmula de una amplia autonomía. De todas formas, desde la mediación del Grupo de Minsk de la OSCE, codirigido por Francia, Rusia y EEUU, se han establecido propuestas que permitirían la retirada de las tropas armenias de las zonas ocupadas, la retirada de francotiradores en torno a la línea de separación, el intercambio de prisioneros de guerra, el retorno de los cuerpos de las víctimas de los incidentes más recientes, el retorno de la población azerí desplazada (720.000), el restablecimiento de las comunicaciones, la celebración de una conferencia de donantes, la celebración de un referéndum y el despliegue de observadores de paz. Estas medidas podrían verse alteradas, sin embargo, por las tentaciones de usar la fuerza militar, y en este sentido es preocupante el inicio de un importantísimo proceso de rearme por parte de Azerbaiyán. Como aspecto positivo hay que destacar los encuentros personales entre los presidentes de ambos países, que habría que mantener con frecuencia. También es destacable el potencial papel mediador que podría jugar Rusia, actual aliado de Armenia.

El conflicto de Georgia por la región de Abjasia, autodeclarada independiente desde 1999, permanece estancado a pesar de las sucesivas rondas de negociación del llamado "proceso de Ginebra, impulsado por la ONU, la OSCE y la UE. Rusia juega aquí también un papel determinante, al apoyar la secesión de Abjasia, territorio en el que mantiene una presencia

militar. Georgia, por su parte, ha propuesto a Abjasia concederle una amplia autonomía, en un plan que preveía el retorno de la población desplazada (240.000 personas), el acceso a la educación de la población georgiana residente en el distrito de Gali (Abjasia), contactos neutrales respecto al estatus de Abjasia, tarjetas de identificación y documentos de viaje para los residentes en Abjasia, creación de un fondo económico, establecimiento de un fondo de inversión, creación de una agencia de cooperación pública, establecimiento de una institución financiera en Abjasia para facilitar transferencias de dinero y otras transacciones, y la creación de una zona económica y social integral en la zona adyacente a la frontera administrativa, en una serie de medidas de carácter económico a modo de "zanahoria" o incentivo para la integración de Abjasia en Georgia. Abjasia, sin embargo, ha rechazado esta oferta. Otro aspecto de controversia ha sido el no uso de la fuerza, que Rusia ha exigido a Georgia respecto a Abjasia, exigencia a la que Georgia accedió finalmente, como medida de confianza fundamental. Como en Moldova, el futuro papel de Rusia como facilitador será decisivo.

En suma, en cuatro territorios (Sáhara Occidental, Transdniestria, Nagorno-Karabaj y Abjasia) se debate entre la independencia o una fórmula de autogobierno concretado en una autonomía, que permitiría el retorno de la población desplazada. En los cinco territorios analizados son importantes las medidas de confianza, sea para aliviar la situación actual, o como primer paso para futuras decisiones sobre la arquitectura política intermedia a determinar. En cuatro casos (todos menos en Chipre), Rusia juega un papel más o menos decisivo, ya sea desde el Consejo de Seguridad o de forma directa, lo que la sitúa en una posición de máxima responsabilidad para el encuentro de soluciones definitivas. Las mediaciones no siempre son efectivas, siendo cuestionadas en más de un caso, lo que es motivo de sucesivas crisis en el proceso negociador. En este sentido, es de aconsejar encuentros directos y frecuentes entre los dirigentes de las comunidades afectadas, al demostrarse que es una forma eficaz de romper con la desconfianza instalada en cada una de las partes. Es de señalar que sólo dos de los cinco conflictos (Sáhara Occidental y Chipre) están en la agenda del Consejo de Seguridad, aunque con resultados totalmente opuestos. Finalmente, el compromiso de no usar la fuerza y de utilizar métodos exclusivamente pacíficos está en la agenda de todos los conflictos mencionados, siendo de vital importancia para reducir las tensiones que se producen con cierta frecuencia en algunos de los contextos.