

Etiopía y la ofensiva sobre Tigray. Claves de una transición en riesgo

êcp escola de
cultura de pau

Josep Maria Royo Aspa

Investigador de la Escola de Cultura de Pau de la UAB
nº9 Diciembre 2020

Apunts ECP de
Conflictos i Pau

Resumen

El 4 de noviembre de 2020 el primer ministro etíope ordenó el inicio de una operación militar contra las autoridades de la región septentrional de Tigray, gobernada por el TPLF, en respuesta a un ataque cometido por las fuerzas de la región de Tigray contra dos bases militares de las Fuerzas Armadas federales etíopes. A raíz de esta ofensiva, se ha desencadenado una escalada de la violencia con graves consecuencias para la población civil, cuyo último episodio, la ofensiva militar contra la capital, Mekelle, puede suponer un desastre humanitario que previsiblemente no supondrá el fin del conflicto armado.

El nombramiento de Abiy Ahmed como nuevo primer ministro a principios de 2018 propició importantes y positivos cambios a nivel interno y a nivel regional en Etiopía. Sin embargo, las acciones de Abiy para reformar el Estado etíope han desembocado en su debilitamiento. Le han dado un nuevo impulso a los movimientos nacionalistas de base étnica resurgidos durante las movilizaciones masivas iniciadas en 2015 por parte de la comunidad oromo que finalmente le llevaron al poder, así como fuertes resistencias de actores clave como el TPLF. Esta situación ha desencadenado una escalada de la violencia política por todo el país y un incremento de la tensión entre el Gobierno federal y el TPLF que ha culminado con el estallido de un conflicto armado. Es más imprescindible que nunca la presión de la comunidad internacional para frenar la espiral de violencia, establecer un alto el fuego y promover un diálogo para resolver este conflicto cuyas dimensiones van más allá de la disputa entre Tigray y el Gobierno federal. La transición en Etiopía está en riesgo y es imprescindible involucrar a todos los actores políticos para construir un futuro político común.

El 4 de noviembre el primer ministro etíope ordenó el inicio de una operación militar contra las autoridades de la región septentrional de Tigray, fronteriza con Eritrea, gobernadas por el Tigray People's Liberation Front (TPLF) en respuesta a un ataque cometido por las fuerzas de la región de Tigray contra dos bases militares de las Fuerzas Armadas federales etíopes (Fuerzas de Defensa Etiopía, EDF por sus siglas en inglés) y el establecimiento del estado de emergencia por seis meses en la región.¹ A raíz de esta ofensiva, se han desencadenado duros enfrentamientos entre ambas partes y una escalada del conflicto, provocando el desplazamiento de miles de civiles que huyen de los enfrentamientos y la violencia desatada. La ONU ha alertado que se está desarrollando una crisis humanitaria a gran escala. La Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH), Michel Bachelet, señalaba el 24 de noviembre que la población refugiada en Sudán procedente de Tigray ascendía a 40.000 personas desde el 7 de noviembre.² Investigaciones han revelado la comisión de ejecuciones en masa de población civil en Mai-Kadra (suroeste de la región de Tigray) que podrían ser responsabilidad de las TPLF, según testimonios recogidos por Amnistía Internacional.³ La ACNUDH ha alertado que los hechos podrían ser considerados crímenes de guerra si son confirmados. Además, ha alertado sobre informaciones relativas a arrestos y detenciones arbitrarias, ejecuciones y discriminación y estigmatización de miembros de la comunidad tigray. El primer ministro Abiy Ahmed ha responsabilizado de las masacres a las fuerzas leales a las autoridades de Tigray. Numerosas voces regionales e internacionales han realizado un llamamiento para frenar la espiral de violencia y promover un diálogo que por el momento ha sido rechazado por el primer ministro etíope. A su vez, Abiy Ahmed el 22 de noviembre lanzó un ultimátum de 72 horas a las autoridades de Tigray para deponer las armas incondicionalmente antes de

1. Jason Burke, "Fighting reported in Ethiopia after PM responds to 'attack' by regional ruling party", *The Guardian*, 4 de noviembre de 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/04/ethiopia-on-brink-as-pm-orders-military-response-to-attack>

2. Ethiopia: Threat of major hostilities in Mekelle seriously imperils civilian lives – Bachelet, OHCHR, 24/11/20

3. Ethiopia: Investigation reveals evidence that scores of civilians were killed in massacre in Tigray state, Amnesty International, 12/11/20, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/11/ethiopia-investigation-reveals-evidence-that-scores-of-civilians-were-killed-in-massacre-in-tigray-state/>

llevar a cabo la ofensiva sobre la capital, Mekelle, lo que puede suponer una escalada de la violencia con graves consecuencias para la población civil. Sin embargo, no se espera que el presidente de Tigray, Debretson Gebremichael, acepte una rendición. El ataque el 15 de noviembre al aeropuerto de Asmara, la capital de la vecina Eritrea, país acusado por el TPLF de colaborar con las EDF, así como los bombardeos simultáneos el 13 de noviembre en Bahir Dar y Gondar, en la vecina región de Amhara (región con la que Tigray mantiene disputas abiertas), ponen de manifiesto las intenciones de Gebremichael de amplificar el conflicto.

Numerosas voces han remarcado el poderío y la experiencia militar de los cuerpos y fuerzas de seguridad de Tigray, contrastada en la guerra contra Eritrea y en la guerra para derrocar al régimen del Derg en 1991, y fuertemente pertrechadas durante los años en los que el TPLF ha ostentado el poder en la coalición de gobierno en Etiopía. Además, un informe confidencial de la ONU⁴ ha señalado que las EDF se estarían encontrando con una fuerte resistencia en Tigray y se enfrentarían a una prolongada “guerra de desgaste” en la región que podría tener consecuencias regionales. Así, aunque Abiy Ahmed acabe controlando Mekelle y Tigray en su conjunto, a costa de un elevado número de pérdidas humanas y materiales, en el ámbito militar el conflicto seguirá abierto y posiblemente se pase de una primera fase de guerra convencional entre dos poderosos Ejércitos a una segunda fase de guerra irregular en la que el TPLF, con el apoyo de la población civil, lleve a cabo acciones de insurgencia contra las EDF, vistas como una potencia ocupante que pretende anular la autonomía de Tigray. La retirada de las tropas del TPLF en la ofensiva contra Mekelle apunta a esta dirección:⁵ Aunque los heridos se cuenten por cientos, el TPLF ha evitado una confrontación directa que hubiera destrozado su capital, lo que va en contra de sus intereses y de su imagen. A la vez, una confrontación directa en Mekelle con armamento pesado convencional tampoco era la mejor opción para el Gobierno de Abiy Ahmed, observado por su propia opinión pública y presionado por la comunidad internacional.

Del optimismo a la crisis de Gobierno

El nombramiento del primer ministro a principios de 2018 propició importantes y positivos cambios a nivel

doméstico y a nivel regional en Etiopía. El histórico acuerdo de paz entre Eritrea y Etiopía de septiembre de 2018, resultado de numerosas complicidades a ambos lados del Mar Rojo creando un momentum para la paz en el Cuerno de África, no hubiera sido posible sin la visión y la voluntad política de Abiy Ahmed.⁶ A nivel interno, dando continuidad a algunas de las políticas iniciadas por el anterior primer ministro Hailemariam Desalegn, en unos pocos meses Abiy levantó el estado de emergencia en el país, ordenó la liberación de miles de prisioneros, permitió que sectores disidentes regresaran al país y propició una mayor libertad de expresión al facilitar la creación de nuevos partidos y el desbloqueo de cientos de sitios web y canales de televisión. Alcanzó acuerdos de paz con las históricas insurrecciones de Oromiya y de Ogadén, el OLF y el ONLF, respectivamente. Inició un proceso de reformas designando a antiguos defensores

de los derechos humanos para fortalecer instituciones como la junta electoral (como el nombramiento de Birtukan Mideksa) y aceleró la reforma de la economía debido al endeudamiento del Estado. Sus acciones le ganaron elogios tanto nacionales como extranjeros, que culminaron con la entrega del Premio Nobel de la Paz 2019 por sus esfuerzos en el proceso de paz entre Eritrea y Etiopía. Sin embargo, las acciones de Abiy para desmantelar el viejo orden han desembocado en un debilitamiento del Estado etíope y el surgimiento de resistencias a los cambios en marcha. Estas decisiones han dado un nuevo impulso a los movimientos nacionalistas de base étnica resurgidos durante las movilizaciones masivas iniciadas en 2015 por parte de la comunidad oromo que finalmente llevaron al poder a Abiy Ahmed, así como fuertes resistencias de actores clave como el TPLF que se resisten a una pérdida de poder. Esta situación está desencadenado una escalada de la violencia política por todo el país en contra de estas decisiones, agravada por el excesivo uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad que han provocado centenares de víctimas mortales y una escalada de la tensión entre el Gobierno federal y el TPLF que ha culminado con el estallido de un conflicto armado que no se prevé que pueda tener un rápido final como vaticina Abiy Ahmed, y que puede tener graves consecuencias para la población civil y a nivel regional.

Cuando la coalición gobernante del Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF) estableció el

4. Burke, Jason, “Secret UN report reveals fears of long and bitter war in Ethiopia”, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/21/un-report-deepens-fears-that-ethiopia-tigray-conflict-could-be-long-and-brutal>

5. Burke, Jason, “Manhunt launched for Tigray leaders, say Ethiopian officials”, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/29/manhunt-launched-tigray-leaders-ethiopia-conflict>

6. Véase el resumen sobre Eritrea-Etiopía en el capítulo 1 (Negociaciones de paz en África) en Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios*. Barcelona: Icaria, 2020.

sistema de federalismo étnico tras su llegada al poder en 1991, pretendía equilibrar las demandas de más de 90 grupos étnicos, muchos de los cuales estaban organizados en movimientos nacionalistas armados. El federalismo étnico, que dividió a Etiopía en nueve estados semiautónomos (y dos ciudades multiétnicas), otorgó a los grupos étnicos más grandes un mayor grado de autogobierno y ofreció reconocimiento y niveles reducidos de autonomía a muchos grupos más pequeños.

Sin embargo, tres décadas después, el sistema que en su momento fue diseñado para aglutinar una nación multiétnica ahora está contribuyendo a su implosión, tal y como destacan diversos análisis. Ha sembrado la disfunción política, ya que las tareas ordinarias de gobierno se han convertido en espacios de competencia y conflicto étnico. La delimitación de los límites administrativos, la asignación de recursos estatales, la organización de un censo dos veces pospuesto y los planes para la celebración de las elecciones en 2020 que finalmente fueron aplazadas como consecuencia de la pandemia del COVID19 son motivo de creciente tensión.⁷ Estas tensiones étnicas se han intensificado bajo las reformas liberalizadoras de Abiy Ahmed. A medida que el EPRDF ha reducido su estricto control, han surgido nuevas oportunidades, agravios y discursos de la mano de líderes regionales y actores de la sociedad civil. Ya en noviembre de 2019 la ONU alertó de la existencia de dos millones de personas desplazadas como consecuencia del clima de violencia intercomunitaria que sacude al país.

Las zonas del país más afectadas por la violencia intercomunitaria son el norte (región Amhara), el noreste y el centro-sur (Oromiya). Cabe destacar en junio de 2019 los asesinatos de altos cargos del gobierno de la región de Amhara, lo que fue calificado como un intento de golpe de estado contra esta región. El Gobierno federal intervino para controlar la situación, llevando a cabo acciones represivas contra la oposición política amhara. La detención en junio de voces críticas contra Abiy Ahmed, como el activista Jawar Mohammed -miembro del partido opositor Oromo Federalist Congress, quien había sido uno de los artífices de las protestas que contribuyeron a encumbrar a Abiy al poder en 2018 y que ahora acusó al primer ministro de repetir los mismos errores que sus antecesores- o del periodista Eskinder Nega -encarcelado en 2011 y liberado por Abiy Ahmed en 2018- durante las movilizaciones por la muerte del cantante y activista

El sistema de federalismo étnico en Etiopía, que en su momento fue diseñado para aglutinar una nación multiétnica, ahora está contribuyendo a su implosión, según diversos análisis

Hachalu Hundessa, son reflejo de ello. La muerte de Hundessa el 29 de junio –de la que se acusó a un grupo armado oromo– provocó importantes movilizaciones y protestas en Addis Abeba y Oromiya en las que los enfrentamientos entre los cuerpos de seguridad y grupos de jóvenes oromo, así como los ataques de miembros de la comunidad oromo contra otras minorías causaron la muerte de al menos 239 personas entre el 30 de junio y el 2 de julio. El Gobierno arrestó a más de 5.000 opositores políticos, cerró internet y desplegó el Ejército en la capital.

Tal y como destacó la organización International Crisis Group (ICG), existen diversos ejes de división y conflicto.⁸ Entre ellos, destaca el que afecta a la región de Oromiya, el estado natal de Abiy, donde sus rivales, e incluso algunos antiguos aliados, consideran que el primer ministro debería hacer más para promover los intereses de la región. Otro eje de división enfrenta a los líderes de la comunidad oromo con los del estado de Amhara, el segundo más poblado de Etiopía, cuyos líderes cuestionan la creciente influencia de Oromiya sobre el Gobierno, así como sobre la multiétnica capital, Addis Abeba, que a su vez está rodeada por la región de Oromiya. Un tercer eje de división enfrenta a las comunidades tigray y amhara (junto a sus respectivos estados), respecto a dos territorios -Gichew y Gobe- que el estado de Amhara afirma que Tigray se anexionó a principios de la década de los noventa. A estas cuestiones se añaden el aumento de los ataques contra iglesias y mezquitas en diversas partes del país en 2019, lo que sugiere que las crecientes tensiones interreligiosas podrían agregar otro nivel de complejidad a la situación.⁹ Otra cuestión a tener en cuenta es la exclusión de amplias franjas de población del supuesto milagro económico etíope, que contribuye a exacerbar la situación. Pero el principal eje de división que ha desembocado en la situación actual implica al TPLF y al Gobierno de Abiy Ahmed.

TPLF-Gobierno federal: del deterioro de las relaciones al estallido del conflicto armado

Desde el ascenso al poder de Abiy Ahmed, el TPLF y el liderazgo de la comunidad tigray, antaño núcleo duro de la coalición que derrocó al régimen de Mengistu, han visto

7. Véase Woldemikael, Olivia, "Ethiopia: Beyond ethnic federalism", *African Arguments*, 9 de diciembre de 2019.

8. Véase International Crisis Group, *Keeping Ethiopia's Transition on the Rails*, nº283/África, 16 de diciembre de 2019.

9. La influyente Iglesia ortodoxa Tewahedo, vinculada a la comunidad amhara, criticó la respuesta del primer ministro a los ataques de los que fueron víctimas los miembros de esta congregación.

erosionado su poder respecto a la toma de decisiones en el Gobierno federal liderado por Abiy Ahmed. La comunidad tigray percibe una pérdida de poder y privilegios en la ruptura del sistema político que ambos construyeron en 1991. El partido de la comunidad tigray, el TPLF, se resiste a la pérdida de poder derivada de su no participación en el nuevo partido forjado de las cenizas de la coalición EPRDF, el Partido de la Prosperidad (PP).¹⁰ Este partido aglutina representantes de los otros tres partidos (el amhara ADP, el oromo ODP y el multiétnico SEPDM) de la antigua coalición excepto del TPLF, que no ha querido integrarse en el PP -porque implicaba diluir su poder en un nuevo partido-, además de otros partidos de otras regiones (los partidos gobernantes en las regiones de Afar, Benishangul-Gumuz, Gambella, Harari y Somali).

El objetivo de la creación del partido también responde a un intento de reducir la tensión y las divisiones étnicas que han contribuido a definir el país, buscando fomentar la unidad nacional y la integración de las etnias en un proyecto común. En estas reformas Tigray ha percibido una amenaza al sistema de federalismo étnico y consecuentemente una pérdida de su poder en el escenario político etíope. Sin embargo, la rapidez en el proceso de fusión y creación del PP y la cercanía a las elecciones puede dar pie a una mayor contestación por parte de las opciones políticas regionales contra el propio PP y su capacidad para aglutinar un fuerte apoyo a nivel nacional, sin obviar el papel que puedan jugar otras coaliciones opositoras de dimensión nacional, por lo que el liderazgo de Abiy Ahmed puede ser cuestionado.

El conflicto armado entre Eritrea y Etiopía entre 1998 y 2000 tiene su origen en las disputas fronterizas entre ambos países, con epicentro en la localidad de Badme, cuyo estatus sigue irresuelto. Tigray, como estado fronterizo en el que se tienen que implementar decisiones relativas al acuerdo de paz entre Eritrea y Etiopía, como la demarcación fronteriza y el estatus de Badme, ha contribuido a agravar esta situación bloqueando decisiones del Gobierno federal etíope. En paralelo, en mayo de 2019 el fiscal general federal acusó *in absentia* al antiguo jefe de los servicios de inteligencia etíope NISS, Getachew Assefa y otros 25 cargos del NISS, por graves violaciones de los derechos humanos

A partir del anuncio del aplazamiento en junio de las elecciones regionales y federales, se produce una cascada de hechos y la construcción de un relato que busca justificar la evolución de los acontecimientos

cometidos durante su mandato. El gobierno de la región de Tigray continuó ocultando a Getachew, que a su vez es consejero de presidencia y alto cargo del partido TPLF.

Sin embargo, el punto de inflexión decisivo se produjo en junio tras el anuncio del Gobierno federal de aplazar las elecciones regionales y federales que debían celebrarse en agosto debido a la pandemia del coronavirus COVID19. A partir de ese momento, se produjo una cascada de hechos y la construcción de un relato para justificar la evolución de los acontecimientos y el choque de legitimidades: en junio el Parlamento federal extendió los mandatos federales y regionales que expiraban en octubre, mientras que el Parlamento regional de Tigray anunció la celebración de elecciones en septiembre, consideradas inconstitucionales por las autoridades federales. Tigray celebró las elecciones el 9 de septiembre, en claro desafío al Gobierno federal, acompañadas de las amenazas del TPLF afirmando que cualquier intento del Gobierno federal de boicotear las elecciones sería considerado una “declaración de guerra”. Tigray también señaló que la perpetuación del Gobierno federal en el poder más allá del 5 de octubre (fecha en la que debía expirar el mandato gubernamental pero que fue pospuesta en junio) era constitucionalmente ilegal y a partir de esa fecha Tigray podría no aceptar ninguna de las leyes federales. A partir de ese momento el relato que defendía la supuesta legalidad de la actuación propia y la ilegalidad del adversario estaba servido. El 5 de octubre el TPLF retiró a sus parlamentarios del Gobierno federal, considerando su mandato expirado. El 6-7 de octubre el Parlamento federal planteó al Gobierno la ruptura de relaciones con las autoridades de Tigray y aprobó el desvío de los fondos federales destinados al ejecutivo de Tigray. A pesar del llamamiento a ambas partes de la ministra etíope de Paz, Muferiat Kamil,¹¹ a comprometerse a iniciar un diálogo y desescalar las tensiones realizado el 9 de octubre, el TPLF el 24 de octubre afirmó que el Gobierno federal estaba expulsando a Tigray de la federación y que el desvío de fondos federales que debía entrar en vigor el 4 de noviembre sería considerado como un equivalente a una declaración de guerra.¹² El mismo 4 de noviembre el primer ministro Abiy Ahmed declaró que iniciaba la ofensiva militar como respuesta al ataque que habían sufrido dos bases militares federales situadas en Tigray.¹³

10. Mosley, Jason, Ethiopia's Transition: Implications for the Horn of Africa and the Red Sea Region, SPIRI Insights on Peace and Security, Núm. 2020/5, Marzo de 2020, <https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/sipriinsight2005.pdf>

11. News: Minister of Peace Muferiat Kamil cautions federal,Tigray region governments to deescalate tension, engage in peaceful dialogue, EthioExplorer, 10 octubre 2020, <https://www.ethioexplorer.com/news-minister-of-peace-muferiat-kamil-cautions-federaltigray-region-governments-to-deescalate-tension-engage-in-peaceful-dialogue/>

12. International Crisis Group, Crisis Watch October 2020, 1 de noviembre de 2020, <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/november-alerts-and-october-trends-2020>

13. Burke, Jason, "Fighting reported in Ethiopia after PM responds to 'attack' by regional ruling party", The Guardian, 4 de noviembre de 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/04/ethiopia-on-brink-as-pm-orders-military-response-to-attack>

LAS FECHAS CLAVE

Abril 2018: Abiy Ahmed se convierte en líder de la coalición EPRDF y primer ministro, y lanza un amplio programa de reformas.

Mayo-Junio 2018: Liberación de miles de presos políticos y levantamiento del estado de emergencia.

Julio 2018: Acuerdo de paz entre Eritrea y Etiopía. Etiopía acepta retirarse de los territorios en disputa y demarcar la frontera según establece la ONU.

Octubre de 2018: Acuerdo de paz entre Etiopía y el grupo armado ONLF, tras 34 años de rebelión. El Parlamento escoge a Sahle-Work Zewde como la primera mujer presidenta del país. Abiy Ahmed nombra un gabinete en el que la mitad de sus miembros son mujeres.

Noviembre de 2018: Nombramiento del juez y preso político Birtukan Mideksa como nuevo presidente de la refundada Comisión Electoral Nacional de Etiopía (NEBE).

Mayo de 2019: Acusación in absentia del ex jefe del NISS (y alto cargo del TPLF) Getachew Assefa de graves violaciones de los derechos humanos, que recibe protección de las autoridades de Tigray.

Junio 2019: El jefe del Estado Mayor, Seare Mekonnen, y el gobernador del estado de Amhara, Ambachew Mekonnen, son asesinados en un intento de golpe de Estado contra el Gobierno federal supuestamente como un complot organizado desde sectores opositores amhara.

Octubre de 2019: Abiy Ahmed recibe el premio Nobel de la paz como artífice del acuerdo de paz entre Eritrea y Etiopía.

Noviembre de 2019: Se celebra el referéndum en la región de Sidama para convertirse en un nuevo estado regional.

Junio de 2020: El Gobierno federal anuncia el aplazamiento de las elecciones regionales y federales que debían celebrarse en agosto debido a la pandemia COVID19. Las autoridades de Tigray contradicen al Gobierno y anuncian la celebración de elecciones en 2020.

10 de junio: El Parlamento federal extiende los mandatos de los Gobiernos federal y regionales que expiraban en octubre.

12 de junio: El Parlamento regional de Tigray vota llevar a cabo las elecciones en septiembre de 2020.

18 de junio: El Parlamento de la región de los Pueblos, Nacionalidades y Naciones del Sur transfiere el poder al nuevo estado regional de Sidama, que se convierte en el 10º estado de Etiopía.

24 de junio: La Comisión Electoral Etiope anuncia que Tigray no tiene la potestad para convocar elecciones.

29 de julio: El primer ministro Abiy Ahmed afirma que las elecciones en Tigray son inconstitucionales pero descarta una intervención militar o recortes en las transferencias presupuestarias del Gobierno federal a Tigray. Aparecen informaciones sobre reclutamientos a gran escala de los cuerpos de seguridad por parte de las autoridades de Tigray.

9 de septiembre: El gobernante TPLF celebra elecciones en claro desafío al Gobierno federal y obtiene 189 de los 190 escaños.

6-7 de octubre: El Parlamento federal plantea al Gobierno la ruptura de relaciones con las autoridades de Tigray y aprueba el desvío de los fondos federales destinados al ejecutivo de Tigray que entrará en vigor el 4 de noviembre.

30 de octubre: El Gobierno anuncia la celebración de elecciones para mayo o junio de 2021.

4 de noviembre: Ataque a dos bases militares del EDF por parte del TPLF en territorio de Tigray.

4 de noviembre: Inicio de la ofensiva militar por parte de las EDF contra las autoridades de Tigray como respuesta al ataque a las bases militares por parte del TPLF

El sistema federalista étnico a debate

A las tensiones mencionadas se suma otro debate cada vez más destacado entre partidarios y opositores del sistema federalista étnico del país, posiblemente el principal campo de batalla político de Etiopía en la actualidad, tal y como destaca el ICG. El sistema, introducido en 1991 después de que el gobierno revolucionario liderado por Tigray tomara el poder, delega la autoridad a las regiones definidas etnolingüísticamente, mientras divide el poder central entre los partidos gobernantes de esas regiones. Si bien el apoyo y la oposición al sistema se define en parte por quién puede ganar o perder por su desmantelamiento, ambas partes reúnen argumentos sólidos que entroncan con importantes debates académicos sobre la cuestión. En resumen, los defensores señalan la historia violenta previa a 1991 de un gobierno central coercitivo y argumentan que el sistema federal étnico protege los derechos de las diferentes comunidades etnolingüísticas en un país diverso formado a través de la conquista y la asimilación. Los detractores argumentan que, debido a que el sistema estructura el estado según líneas étnicas, socava la unidad nacional, alimenta el conflicto étnico y deja en una situación de vulnerabilidad a las minorías en regiones dominadas por los principales grupos étnicos.

Este debate se puso de manifiesto en el referéndum celebrado por la comunidad sidama. El 20 de noviembre de 2019 se celebró un referéndum en la región para decidir si se convertía en un estado federal semi autónomo. La comisión electoral dictaminó que el 98,5% de la gente que participó en el referéndum votó a favor de la creación del nuevo estado, en un proceso que transcurrió en un clima de libertad y normalidad democrática. La comunidad sidama representa el 4% de la población del país, siendo la quinta comunidad nacional más amplia, y la principal en el estado de los Pueblos, las Naciones y las Nacionalidades del Sur (Southern Nations, Nationalities and People's State, SNNPS por sus siglas en inglés). En junio de 2020 culminó el proceso y el Parlamento regional del SNNPS dio paso al nuevo estado regional de Sidama. Históricamente sectores de la comunidad sidama habían reclamado disponer de un estado propio, lo que había provocado tensiones en la región SNNPS, que acoge a 56 grupos étnicos. Diversos analistas señalaron que este paso, que ha convertido la región sidama en el décimo estado de la federación, puede ser un acicate para que otras comunidades (wolayta, hadiya, gurage, keffa, entre otras) pretendan disponer de su propio estado en términos étnicos, lo que va en contra de la estrategia política del Gobierno federal.

Los defensores del federalismo étnico señalan la historia violenta previa a 1991 de un gobierno central coercitivo y argumentan que el sistema protege los derechos de las diferentes comunidades etnolingüísticas en un país diverso formado a través de la conquista y la asimilación

Diálogo a dos velocidades: proceso para resolver el conflicto en Tigray entre gobiernos y diálogo nacional entre todos los movimientos políticos del país

El ciclo electoral que debía tener lugar en 2020, pospuesto por la pandemia para 2021, puede contribuir a fortalecer la transición o a exacerbar la división y el conflicto, por lo que no es descartable que el clima de violencia intercomunitario que está sufriendo el país en los últimos años siga escalando hasta la convocatoria electoral. Más allá de cuál sea el resultado final, es determinante que este proceso contribuya a la celebración de un diálogo nacional donde las condiciones principales sean la participación de todos los actores políticos y sociales, la ausencia de violencia en la defensa de las diferentes opciones políticas y la erradicación del discurso del odio para prevenir la polarización de las opciones divergentes. El proceso de reformas emprendidas por el Gobierno de Abiy se está viendo amenazado por todas estas cuestiones, que pueden, en definitiva, hacer fracasar la transición en marcha en un país que además juega un papel determinante a nivel regional y en el conjunto del continente africano.

En este sentido, es imprescindible que otros actores y partidos políticos con peso a nivel interno en el conjunto del país contribuyan a promover y presionar a Abiy Ahmed para que acepte un diálogo entre Tigray y el Gobierno y entre el conjunto de los actores políticos y sociales etíopes.

Es imprescindible la apertura de un diálogo político para resolver las causas de fondo de los diferentes conflictos que afectan Etiopía

A nivel internacional, aunque es imprescindible redoblar los esfuerzos para frenar la espiral de violencia, la presión de la comunidad internacional difícilmente conducirá a la aceptación de un diálogo con Tigray por parte del Gobierno federal. En lo concerniente a la ofensiva sobre Tigray, el Gobierno federal es consciente que el uso de la fuerza para acabar con la rebelión de Tigray solo conducirá a un agravamiento de la situación y a un deterioro de su imagen internacional. Sin embargo, esta cuestión aparentemente no es la principal preocupación del Gobierno etíope. Tanto si se produce una rápida victoria como si el conflicto se enquista y prolonga, tal y como han señalado diversos analistas, el Gobierno etíope deberá establecer algún tipo de autoridad en la región que será ampliamente cuestionada por una población y una clase política que se siente agraviada después de años de haber ostentado el poder político en el país. Además,

previsiblemente se iniciará una nueva fase en la guerra entre el TPLF y sus aliados contra los cuerpos de seguridad gubernamentales etíopes en la que el TPLF dispone de ventaja comparativa en términos de apoyo de la población, para llevar a cabo una guerra de desgaste que no debería interesar al Gobierno etíope, con múltiples frentes abiertos y a las puertas de elecciones en 2021.

A su vez, las autoridades de Tigray (ahora en la clandestinidad) están condenadas a entenderse con el resto de Etiopía (y con la vecina Eritrea). Gebremichael ya ha solicitado la mediación de la Unión Africana (UA). Su voluntad es evidenciar un Estado etíope que le niega la autonomía y que por tanto le empuja hacia una confrontación y supuesta salida de la federación, pero Tigray no se está planteando su separación del territorio etíope, sino que pretende continuar ostentando su liderazgo en el conjunto del país y autonomía en su región, y forzar un cambio de política del actual Gobierno hacia unos postulados más favorables a sus intereses.¹⁴ Una guerra prolongada no tiene por qué conducir a un mayor estatus político de Tigray en el seno de Etiopía, juega en contra de los intereses de ambos Gobiernos y provocará una mayor animadversión del resto de la población etíope hacia la comunidad tigray, sin descartar promesas e incluso posibles casos de limpieza étnica en el resto de Etiopía. Sin embargo, el Gobierno de Abiy Ahmed difícilmente aceptará un cambio de rumbo político en Etiopía. A la vez, la gestión del conflicto en Tigray proyecta una imagen de Abiy Ahmed hacia el resto de Etiopía en la que no permite un cuestionamiento de la legalidad y del proyecto político en construcción.

La ONU y varios países de la región como Kenia y Uganda han intentado mediar para detener la guerra ante el temor a un grave deterioro de la estabilidad en Etiopía, a un contagio regional, con la posible entrada en el conflicto de la vecina Eritrea, y a nuevos enfrentamientos intercomunitarios. Cuestiones como la situación en Somalia y la presencia de las tropas etíopes de la misión de la UA en Somalia (AMISOM), las relaciones entre Etiopía y sus países vecinos, o el contencioso entre Etiopía, Egipto y Sudán por la construcción de la Gran

Presa Etíope del Renacimiento sobre las aguas del Nilo Azul son cuestiones determinantes a nivel regional.

Sin embargo, Addis Abeba ha rechazado la oferta de mediación de la UA (junto con la designación de tres enviados de alto nivel, incluidos Joaquim Chissano, Kgalema Motlanthe y Ellen Sirleaf-Johnson, ex presidentes de Mozambique, Sudáfrica y Liberia, respectivamente, para facilitar la resolución del conflicto en Tigray) y las presiones de la comunidad internacional, argumentando su legítimo derecho a hacer frente a una situación de inestabilidad interna y reclamado el principio de no injerencia en los asuntos internos de una nación soberana, haciendo referencia a las bases fundacionales de la UA.¹⁵ Sobre todo después de que se haya confirmado que sectores juveniles vinculados al TPLF fueran los responsables de la muerte de alrededor de 600 civiles de la etnia amhara en Mai Kadra, según alertó Amnistía Internacional y confirmó la Comisión

Etíope de Derechos Humanos. Abiy se reunió el 28 de noviembre con Chissano, Johnson-Sirleaf y Motlanthe¹⁶ y les comunicó su rechazo al diálogo como vía de solución ya que solo contemplaba dialogar con “partidos políticos que operan legalmente en la región” y con representantes de la sociedad civil.¹⁷

Aunque la tradicional capacidad de influencia sobre Etiopía por parte de la comunidad internacional es limitada, tal y como han señalado algunos analistas, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos, artífices del acuerdo de paz entre Eritrea y Etiopía, pueden contribuir a promover un diálogo entre Etiopía y Tigray, con el apoyo de EEUU. No obstante, a pesar de que la toma de posesión de Joe Biden no implique un cambio automático en las relaciones entre EEUU y Etiopía –que han pasado de ser excelentes a estar gravemente deterioradas como consecuencia de la política errática e incendiaria del ya ex presidente Donald Trump en relación al contencioso sobre la construcción de la presa etíope entre Egipto, Sudán y Etiopía–, la relación con Etiopía, otrora aliado tradicional de EEUU en el Cuerno de África, y la estabilidad de la propia Etiopía deben ocupar un espacio central en la geopolítica estadounidense en el continente africano.

14. Westcott, Nick, “Tigray: How Ethiopia reached this crisis point and how it could get out”, African Arguments, 13 de noviembre de 2020, <https://africanarguments.org/2020/11/13/tigray-how-ethiopia-reached-this-crisis-point-and-how-it-could-get-out/>

15. Chidi Anselm Odinkalu, “The Situation in Ethiopia is a Unique War and the African Union Has a Legal Duty to Silence the Guns”, African Arguments, 28 de noviembre de 2020, <https://africanarguments.org/2020/11/26/the-situation-in-ethiopia-is-a-unique-war-and-the-african-union-has-a-legal-duty-to-silence-the-guns/>

16. BBC, Viewpoint: How Ethiopia is undermining the African Union, 29 de noviembre de 2020, <https://www.bbc.com/news/world-africa-55099908>

17. El País, El primer ministro de Etiopía anuncia el “control total” de la capital de la región rebelde de Tigray, 28 de noviembre de 2020, <https://elpais.com/internacional/2020-11-28/el-primer-ministro-de-etiopia-anuncia-el-control-total-de-la-capital-de-la-region-separatista-de-tigray.html>



Esta publicación está sujeta a una licencia de Creative Commons. Se permite la reproducción total o parcial, la distribución y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con fines comerciales, y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Escola de Cultura de Pau y no refleja la opinión de la ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.



Con el apoyo:



Escola de Cultura de Pau
Parc de Recerca, Edifici MRA,
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (España)
+34 93 586 88 42
pr.conflictes.escolapau@uab.cat
escolapau.uab.cat
[@escolapau](https://twitter.com/escolapau)
[EscolaPau](https://www.facebook.com/EscolaPau)