

Influencia de las listas de organizaciones terroristas en la resolución de los conflictos

Véronique Dudouet, Investigadora principal del centro Berghof (www.berghof-conflictresearch.org)

Presentación de Biarritz 18.06.2011

En los albores de la conmemoración del décimo aniversario del tristemente célebre 11 de septiembre de 2001 y de la cruzada contra el "terror" lanzada por Bush y sus aliados, es oportuno preguntarse seriamente sobre los efectos directos e indirectos de esta nueva situación de la política internacional. En particular, este artículo examina el impacto de "leyes antiterroristas" en la resolución de los conflictos etnopolíticos teniendo en cuenta la investigación realizada por el centro Berghof desde 2006 sobre los movimientos de liberación¹ y la resistencia y las dinámicas de salida de la guerra a través de la negociación, la democratización y la construcción de una paz justa y durable.

Diálogo o represión: enfoque comparativo de la intervención estatal en los conflictos políticos

Las estrategias de intervención (inter) gubernamentales contra actores políticos que cuestionan la legitimidad y la autoridad del Estado se pueden repartir en dos categorías. Por un lado, el enfoque basado en la seguridad (« *hard power* ») que pretende contener, excluir o confrontar esos actores con medios militares, policiales o legales. Por ejemplo con medidas jurídicas tales como las 'listas negras' prescritas después de 2001 por las Naciones Unidas y aplicado por la mayoría de sus Estados miembros y la Unión Europea imponiendo sanciones financieras (congelamiento de activos), diplomáticas (prohibiciones de visa) o judicial (procesamiento y encarcelamiento) contra las personas o grupos considerados como "terroristas". En contraste está el enfoque basado en el diálogo ("*soft power*") que tiene como objetivo persuadir a través de la negociación, la mediación o reforzando las capacidades de informar mejor a las partes en conflicto sobre sus opciones y capacitarlos en la negociación.

Nuestro trabajo de análisis comparativo pretende demostrar la eficacia del diálogo con los movimientos políticos armados que reclaman la autodeterminación o la lucha por la justicia y la democracia. Tres argumentos pueden ser enunciados para apoyar esta tesis. Primero, los procesos de paz recientes en Nepal o en Sudán, así como los precedentes en Irlanda del Norte, África del Sur o El Salvador, han demostrado que no existe solución militar o policial a un conflicto de carácter político. Las luchas armadas que se basan en reivindicaciones socio-político o culturales de una comunidad nacional no pueden ser aplastadas por la fuerza. Por el contrario, la solución sólo puede ser política. Las soluciones negociadas de los conflictos son más justas y más durables porque conducen a una resolución de las causas profundas de la violencia tales como la discriminación y la desigualdad para la democratización, descentralización del poder, las reformas estructurales, etc... Sería ingenuo pensar, por ejemplo, que el conflicto interétnico en Sri Lanka ha sido resuelto masacrando a los combatientes LTTE y reprimiendo a la comunidad Tamil. Es mucho más probable que se haya calmado temporalmente y que pueda resurgir en algunos meses o años porque ninguno de los problemas fundamentales que están en el origen del conflicto han sido resueltos.

En segundo lugar, conforme al principio de inclusión, no hay ninguna resolución duradera del conflicto sin la participación de todos los actores principales en la formulación de una solución. Las estrategias que tienen como objetivo debilitar a los movimientos de liberación invitando al

¹ Nosotros definimos a los « movimientos de resistencia y liberación » como actores que combinan estrategias violentas armadas y no violentas con fines políticos (y tienen unos objetivos y un programa político claramente definidos), que son considerados por un amplio segmento de su comunidad como representantes legítimos de sus intereses y que están dispuestos a asumir responsabilidades políticas participando activamente en la construcción de un sistema democrático.

diálogo estrictamente a los "moderados" arriesgan a crear divisiones internas que prolongan el conflicto al aislar a aquellos que están mejor capacitados para convencer a sus militantes y aplicar las medidas aprobadas. La exclusión de actores con una fuerte legitimidad social y política representa para ellos una violación fundamental del principio democrático. Por lo tanto, es impensable por ejemplo buscar la resolución del conflicto entre Israel y Palestina sin la inclusión de Hamas en las negociaciones.

En tercer lugar, el análisis de los procesos de paz de las últimas décadas cuestiona cierto número de ideas recibidas a propósito de las relaciones causa-efecto entre la negociación y la (des)radicalización demostrando que la desmilitarización de los conflictos políticos pasando de la lucha armada a una lucha estrictamente no-violenta sólo puede ser el resultado de las negociaciones y no su precondition. De hecho, pedir a un movimiento de liberación de desarmarse antes de un acuerdo de paz - o al menos antes del avance de los diálogos y del anuncio de la puesta en marcha de medidas para resolver las causas profundas de la violencia - es totalmente irrealista.

En los escenarios de conflicto en Sudáfrica e Irlanda del Norte por ejemplo, los ceses al fuego han servido para establecer relaciones de confianza, pero la renuncia completa a la lucha armada por los movimientos de liberación tuvo lugar al final del proceso, una vez que los combatientes habían recibido suficientes garantías de que su vida no estaba en peligro y que sus demandas o serían puestas en marcha o que ellos podrían continuar su lucha por medios pacíficos en un contexto democrático.

Impacto de las leyes antiterroristas sobre los procesos de paz

El objetivo trazado por las leyes antiterroristas es el de castigar a los grupos por sus actos ilegales e incitarlos a la moderación. Sin embargo, los actores locales que hemos consultado en muchos países creen en cambio que estas políticas son contraproducentes, limitando seriamente las posibilidades de resolución constructiva de conflictos. Estas medidas afectan no sólo las personas y grupos interesados, sino también a las comunidades que les rodean, a la sociedad civil y a los actores que interactúan con ellos, incluyendo las organizaciones humanitarias o de desarrollo y a los mediadores. Nuestra investigación se centra en las políticas de proscripción (las llamadas "listas negras"), pero el mismo efecto puede observarse con los otros tipos de sanciones (persecución judicial, detenciones y torturas arbitrarias, etc.) lanzadas en nombre de la lucha contra el terrorismo.

Una limitación importante se plantea por la falta de consenso internacional sobre la definición de terrorismo, que condujo a un abuso del concepto y a su utilización para propósitos relacionados con la política interna o geopolítica. En nombre de la lucha contra el terrorismo, las leyes de excepción puestas en marcha por nuestros gobiernos buscan deslegitimar y criminalizar cualquier forma de resistencia contra la autoridad del Estado y del sistema establecido (incluyendo los movimientos que luchan contra la opresión, la exclusión o el autoritarismo), y por lo tanto, niegan los derechos de los pueblos a la autodeterminación y a la defensa de las libertades fundamentales.

De otro lado atacando a todos los actores que son considerados "cómplices" del terrorismo, incluidos los movimientos sociales y los actores políticos no armados, las leyes antiterroristas desalientan a los movimientos de liberación a recurrir a la lucha pacífica (ya que hasta ella misma se convierte en ilegal o sujeta a sanciones) y conducen a un castigo colectivo de todo un pueblo. Estas políticas tienen como consecuencia la radicalización de todos los actores incluso aquellos que uno quisiera moderar o contener. Tomemos el ejemplo de Kurdistán Turco: en mayo de 2002, para satisfacer los intereses políticos de su homólogo turco, la Unión Europea incluyó al Movimiento de Liberación Nacional Kurdo PKK en su "lista negra", aunque él no había realizado una acción desde hacía tres años, y que él venía de anunciar su decisión de disolverse y de organizar su accionar "con medios únicamente pacíficos y democráticos". Esta decisión desafortunada y particularmente mal habida de parte de la UE ha afectado los

esfuerzos emprendidos para encontrar una solución política al conflicto y desgraciadamente ha también alentado al Gobierno turco a reprimir y a desterrar a nombre de la lucha contra el terrorismo a todas las organizaciones sociales, culturales y políticas kurdas. Estas acciones (como por ejemplo la disolución del partido kurdo DTP en 2009 por la corte constitucional) han llevado a privar a 20 millones de kurdos en Turquía de la posibilidad de reivindicar sus derechos y de defender sus intereses pacíficamente por las vías legales.

El ejemplo siguiente muestra también que las políticas de « *hard* » y de « *soft* » *power* se contradicen mutuamente, limitando seriamente la credibilidad de actores como la UE o sus Estados miembros en tanto que mediadores internacionales. Proscribiendo o criminalizando a una de las partes en conflicto en el momento en que se anuncia un proceso de paz (Tal como pasó con el PKK en Turquía o con la guerrilla del ELN en Colombia en 2002), mientras que se apoya militarmente y diplomáticamente al Estado, los gobiernos europeos acentúan la asimetría entre las partes, en lugar de respetar o favorecer el trato igualitario, que es uno de los principios claves de la negociación. Durante el proceso de paz en Sri Lanka, los esfuerzos de mediación perseguidos por Europa a través de la Noruega se vieron comprometidos por la prohibición europea de los LTTE en 2006: esta política de doble cara condujo al movimiento de liberación de Tamil a oponerse a la misión de observación del proceso de paz sostenida por la UE, dando paso a continuación al final de las negociaciones y a la reanudación de las hostilidades.

¿En este contexto cual es el rol de actores no estatales como las organizaciones no gubernamentales en la resolución de los conflictos políticos armados? Su capacidad para actuar se ha visto afectada con la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos del 21 de junio de 2010 prohibiendo cualquier forma de "apoyo material" por parte de ciudadanos Estadounidenses o de organizaciones financiadas con fondos Estadounidenses a organizaciones designadas como "terroristas", incluidos los contactos con fines humanitarios o de resolución de conflictos (tales como la mediación o la formación en la negociación). Tales restricciones tienden a desalentar cualquier forma de interacción con los movimientos de oposición en los conflictos políticos intraestatales o de liberación nacional, por temor a ser perseguido judicialmente o acusado públicamente de apoyar el terrorismo. La adopción de medidas similares por la Unión Europea no tardó y tal clima condujo a un fenómeno peligroso de autocensura de parte de organizaciones de sociedad civil, dejando a los movimientos de oposición a merced de la represión militar o policial.

Frente a estas derivas peligrosas y contraproducentes que prolongan e intensifican los conflictos armados en lugar de resolverlos, es imperativo actuar de manera solidaria y concertada a nivel internacional para denunciar el enfoque securitario que criminaliza toda reivindicación política contra el sistema establecido. Es necesario hacer valer enfoques más constructivos y más eficientes tales como la prevención y la transformación de conflictos mediante el diálogo y la negociación.