

EL MODEL BASC DE DESARMAMENT. LLIÇONS APRESES D'UN PROCÉS INNOVADOR

FÒRUM SOCIAL PERMANENT

INFORMES 13/2018



EL MODEL BASC DE DESARMAMENT. LLIÇONS APRESES D'UN PROCÉS INNOVADOR

FÒRUM SOCIAL PERMANENT

INFORMES 13/2018



Sobre l'autoria:

El **Fòrum Social Permanent** es va fundar el juny de 2016 i és una institució de segon nivell que inclou 17 organitzacions de la societat civil basca. Entre d'altres, hi ha sindicats, ONG actives en l'àmbit de la resolució de conflictes, drets humans i memòria, i associacions de suport als presos. A més a més, hi participen 14 persones a títol individual, sense afiliació a cap de les organitzacions membres. L'objectiu principal del Fòrum és promoure les 12 recomanacions del primer Fòrum Social realitzat al 2013, organitzat per l'antiga organització Lokarri i el moviment social Bake Bidea del País Basc Francès. El Fòrum Social per impulsar el procés de Pau ha estat un dels agents que ha conduït el procés de desarmament d'ETA que va culminar amb el Dia del Desarmament el 8 d'abril de 2017 a Baiona.

© Fòrum Social Permanent

© 2018 Institut Català Internacional per la Pau
Carrer de la Tapineria, 10, 3ª Planta 08002 Barcelona
T. +34 93 554 42 70 | F. +34 93 554 42 80
icip@gencat.cat | www.icip.cat

Traducció

La Letra, S.L.

Maquetació

ICIP

Impressió

Ediciones Gráficas Rey, S.L.

DL

B 11186-2018

ISSN

2013-9446 (edició en línia)

2013-9438 (edició en paper)

SUMARI

RESUM EXECUTIU	6
1. EL DESARMAMENT, COM A PART D'UN PROCÉS DE DESARMAMENT, DESMOBILITZACIÓ I REINTEGRACIÓ (DDR) EMMARCAT EN UN PROCÉS DE PAU MÉS AMPLI	7
2. RESUM DELS PRINCIPIS RECTORS D'UN PROCÉS DDR SEGONS UNIDDRS I INICIATIVA D'ESTOCOLM	9
3. EL DESARMAMENT EN EL CAS BASC	11
3.1. VERIFICACIÓ INTERNACIONAL DE L'ALTO EL FOC I FI DE L'ACTIVITAT ARMADA	11
3.2. INVENTARIAT I SEGELLAMENT D'ARMES, MUNICIONS I EXPLOSIUS COM A PAS PREVI AL DESARMAMENT	12
3.3. UNA VERIFICACIÓ INTERNACIONAL SOTA EL PUNT DE MIRA DE L'ESTAT ESPANYOL	13
3.4. COMPROMÍS INEQUÍVOC MALGRAT ARRESTOS I CONFISCACIONS	14
3.5. UNA SOCIETAT CIVIL ACTIVA EN EL DEBAT I DISSENY DE PROPOSTES	14
3.6. UNA SOCIETAT CIVIL PREPARADA PER PRENDRE RISCOS I INVOLUCRAR-SE	16
3.7. UNES INSTITUCIONS LOCALS I REGIONALS DISPOSADES A RECOLZAR LES INICIATIVES DE DESARMAMENT	17
3.8. PARTICIPACIÓ POPULAR, INTERNACIONAL I INSTITUCIONAL PER SUPERAR ELS OBSTACLES	18
3.9. UNILATERALITAT, PARTICIPACIÓ, FLEXIBILITAT I COMPROMÍS, EXEMPLES BASCOS DAVANT EL MODEL ESPANYOL DE DETENCIONS I DECOMÍS	19
4. SOBRE L'ESTAT ESPANYOL	21
5. CONCLUSIONS	22
BIBLIOGRAFIA	23

RESUM EXECUTIU

L'objectiu d'aquest informe és analitzar el desarmament del grup armat basc ETA en el context de les directrius i principis establerts internacionalment per al Desarmament, Desmobilització i Reintegració (DDR), i especialment en les Normes Integrades de les Nacions Unides per a DDR (UNIDDRS) i la Iniciativa d'Estocolm sobre DDR (SIDDR), amb la finalitat d'identificar les lliçons que podrien utilitzar-se en el procés de DDR i en particular en el desarmament de grups armats. Aquesta anàlisi del procés de desarmament d'ETA es basa en la literatura disponible així com en la cobertura mediàtica i extractes de documents relacionats. També utilitza referències comparatives amb altres processos de DDR com el desmantellament de l'Exèrcit Republicà Irlandès (IRA) o el cas del Front Islàmic d'Alliberament Moro (MILF) de Mindanao. L'informe destaca les característiques úniques del procés de desarmament basc, en centrar-se en l'ús de la “unilateralitat” com a eina política i el paper crucial de la participació de la societat civil.

1. EL DESARMAMENT, COM A PART D'UN PROCÉS DE DESARMAMENT, DESMOBILITZACIÓ I REINTEGRACIÓ (DDR) EMMARCAT EN UN PROCÉS DE PAU MÉS AMPLI¹

En el marc dels processos de pau i resolució de conflictes, el Desarmament, Desmobilització i Reintegració (d'ara endavant, DDR) sol definir-se com aquell procés que “contribueix a proporcionar seguretat i estabilitat en els entorns post-conflicte, de manera que es pugui començar la recuperació. És un procés complex amb dimensions polítiques, militars, de seguretat, humanitàries i socioeconòmiques”.

L'eina contemporània més completa per definir DDR són els estàndards promoguts per l'ONU, recollits en les Normes Integrades de Nacions Unides per al Desarmament, Desmobilització i Reintegració (UNIDDRS d'ara endavant). Sobre aquests s'han anat construint i desenvolupant experiències i pràctiques, encara que també han estat acusats de manca d'amplitud de mires.

En el seu desenvolupament, cal destacar la Iniciativa del Govern suec, coneguda com a Iniciativa d'Estocolm, que es va prolongar entre 2004 i 2005, agrupant diversos actors per identificar debilitats de planificació, coordinació i implantació dels processos de DDR. La Iniciativa va proposar una sèrie de recomanacions, que s'han anat desenvolupant posteriorment, entre les quals destaca la importància de tenir sempre en compte la dimensió política del procés de DDR. La voluntat política de les parts implicades, així com el manteniment en el temps d'aquesta voluntat, és absolutament fonamental per a l'èxit del procés de pau. La Iniciativa planteja contemplar el DDR com a compromís polític que requereix els corresponents esforços polítics i d'enteniment entre parts.

El desarmament, entès no només com a “reducció o privació d'armes”, sinó també com a reintegració de les persones combatents i dissolució de les estructures militars de les organitzacions a les quals pertanyen, és el primer pas de DDR, i implica la “renúncia voluntària” d'aquestes organitzacions a la seva utilització. Conté un caràcter altament simbòlic i és rellevant com a expressió de la voluntat d'acabar definitivament amb l'activitat armada. La dissolució de les estructures militars també és fonamental; tot i que no s'enuncii explícitament en els textos, el concepte es reitera de forma implícita al llarg de tot el text d'UNIDDRS.

¹ Aquesta secció es basa àmpliament en el capítol d'una obra escrita per l'expert Mark Knight en la qual realitza una revisió del DDR com a aproximació convencional en l'assistència de construcció de pau internacional (Knight 2012).

El desarmament com a procés inclou la recollida, inventariat, control i eliminació d'armes petites, munició, explosius i armes lleugeres i pesades dels grups combatents i, sovint, també de les de la població civil. Inclou així mateix el desenvolupament de programes d'utilització responsable d'armes. Aquest és un aspecte molt tècnic del procés, però que té fortes implicacions polítiques.

El desarmament se sol concebre com a primer pas en un procés en el qual la desmobilització i la reintegració poden donar-se com a part d'una estratègia de construcció de la pau a llarg termini.

No obstant això, no sempre es produeix un procés estructurat de DDR; es donen casos com el d'Irlanda del Nord, on el desarmament no va comportar una desmobilització i reintegració tal com es defineix en les UNIDDRS, sinó que aquestes es produïren amb altres formats.

2. RESUM DELS PRINCIPIS RECTORS D'UN PROCÉS DDR SEGONS UNIDDRS I INICIATIVA D'ESTOCOLM

El desarmament ha de dissenyar-se per respondre i adaptar-se a un entorn de seguretat, planificant-se en coherència amb el conjunt del procés de resolució i pacificació.

El seu objectiu és fomentar la confiança en el procés de pau, augmentar la seguretat i evitar el retorn al conflicte armat. Pretén reduir la capacitat i les possibilitats de persones individuals i de grups de participar en violència armada, i augmentar, així, la seguretat de l'entorn. Aspira a reduir i/o controlar el nombre d'armes de les organitzacions armades abans de la seva desmobilització. Les armes entregades han de ser inventariades, emmagatzemades i destruïdes; en algun cas, i previ acord entre les parts, s'han remès al nou govern per a les forces de seguretat reorganitzades.

En resum, el desarmament ha de ser eficaç, eficient i segur. Generalment consta de quatre fases principals: 1-Recollida d'informació i planificació operativa. 2-Recollida d'armes o operacions de recuperació. 3-Gestió d'existències. 4-Destrucció.

En un programa de DDR és sumament important que el desarmament sigui integral, el més complet possible, i evitar l'amenaça que les armes implicades podrien suposar en un context on la seguretat és encara fràgil. La protecció de la població amb major risc és un objectiu bàsic d'aquests programes, així com la de les persones que hi intervenen directament.

Encara que la recollida i control material de les armes correspon als governs nacionals, actuant conforme als convenis internacionals en la matèria, resulta fonamental que el conjunt de la societat assumeixi com a propi el procés. Per fer-ho, cal que s'hi involucrin una àmplia gamma d'actors institucionals i socials, el nombre dels quals hauria d'anar-se ampliant a mesura que avança el procés.

Així doncs, totes les parts interessades que siguin claus en el procés han de prendre part en els organismes de desarmament, la qual cosa inclou les forces armades i de seguretat nacionals, tot i que, per les reticències dels moviments armats, la supervisió del procés de gestió de les armes es confia freqüentment a supervisors internacionals. El recolzament de les autoritats provincials i locals a aquests programes contribueix a la seva flexibilitat i a la seva capacitat de resposta davant les condicions i dinàmiques regionals. El paper de persones conselleres locals, coneixedores de la cultura i la història local, té un impacte positiu. En aquest sentit, cada procés de DDR és específic d'un context concret, i això introdueix variacions en terminologia i procediments d'uns respecte d'altres.

Per a tot això, és rellevant el desenvolupament de les necessàries capacitats i aptituds per part de tots i cadascun d'aquests organismes i institucions, per un apoderament eficaç que permeti garantir l'èxit dels programes.

Finalment, el procés ha de ser inclouent: la no discriminació i el tracte just i equitatiu són principis fonamentals tant en el disseny com en la implementació del DDR.

3. EL DESARMAMENT EN EL CAS BASC

El procés de desarmament de la organització ETA en el cas del País Basc s'ha desenvolupat dins les singularitats que caracteritzen el procés de pau en el seu conjunt. Podríem sintetitzar-les en la negativa del Govern d'Espanya dirigit pel president Mariano Rajoy (Partit Popular), a participar en no facilitar el desenvolupament del procés. Un cas únic, en el qual, a diferència de totes les experiències anteriors, el Govern central s'ha negat a obrir ni el més mínim contacte amb ETA per tractar sobre les anomenades conseqüències del conflicte després de la declaració del final de l'activitat armada. Això porta a analitzar el desarmament d'ETA des d'una perspectiva nova, a la llum dels criteris de desarmament que haurien de donar-se segons els estàndards internacionals, subratllant els elements positius i negatius del model basc.

Si alguna cosa ha caracteritzat el cas basc de desarmament, és que aquest s'ha realitzat unilateralment, “a pesar” del Govern espanyol i després de fer front al conjunt d'obstacles i impediments interposats per aquest Executiu.

3.1. VERIFICACIÓ INTERNACIONAL DE L'ALTO EL FOC I FI DE L'ACTIVITAT ARMADA

Com és habitual en molts casos, el procés de desarmament d'ETA va tenir com a factor previ un alto el foc, presentat com a “unilateral, permanent i verificable” i que, després de diverses consultes de clarificació, també es va definir com a “sense condicions”. Pocs mesos després, aquest alto el foc es va transformar en una “declaració de final de l'activitat armada”.

El caràcter de verificable i permanent responia a la petició dels signataris de la “Declaració de Brussel·les” (29/03/2010)², promoguda pel Grup Internacional de Contacte (GIC)³ liderat per Brian Currin, l'objectiu del qual era poder verificar que l'alto el foc no experimentés incompliments que poguessin ser atribuïts a ETA.

² El Fòrum Social per la Pau al País Basc ha establert quatre principals qüestions relacionades amb les conseqüències del conflicte que cal resoldre per a una solució duradora: desmantellament i decomís, presos i fugits, drets humans i veritat i memòria. Vegi's www.basquepeaceprocessinfo/2013/05/31/weekly-bulletin-n%C2%BA128/

³ Vegi's <http://www.basquepeaceprocess.info/2011/01/07/brussel-declaration-statement-by-international-leaders-in-conflict-resolution-and-peace-processes/>. La Declaració de Brussel·les va ser firmada per diversos premis Nobel de la Pau així com per experts en processos de pau.

En resposta a aquesta disposició, des del Grup Internacional de Contacte es va promoure la constitució de la Comissió Internacional de Verificació (CIV) la missió de la qual, en primer lloc, seria verificar que l'alto el foc era total per part d'ETA. Aquesta Comissió, formada per personalitats rellevants internacionals amb experiència en el camp de la seguretat i l'àmbit militar, s'encarregaria de verificar l'alto el foc amb la complicitat i recolzament de les forces polítiques, agents socials i institucions basques. La CIV va obtenir, a més, garanties del caràcter incondicional i unilateral de l'alto el foc. Si bé aquesta Comissió va aconseguir el recolzament d'una àmplia majoria social, política i institucional basca, fou rebutjada pel Govern central, que no va procedir al seu reconeixement. Els intents d'aproximació realitzats per la CIV van ser infructuosos. Malgrat tot plegat, la CIV va tenir un paper molt rellevant en donar seguretat a la societat basca sobre el caràcter permanent i posteriorment definitiu del final de l'activitat armada d'ETA. Això va incloure la confirmació del final de l'"impost revolucionari" (denominació d'ETA) a empresaris bascos⁴. Des de la seva professionalitat i imparcialitat, la CIV va obtenir el recolzament i reconeixement de la majoria social basca (partits, església, societat civil, món empresarial, institucions basques). Un pas important per poder seguir avançant. Aquest procés de verificació de l'alto el foc sense participació de l'Estat serviria en el futur com a referència prèvia.

3.2. INVENTARIAT I SEGELLAMENT D'ARMES, MUNICIONS I EXPLOSIUS COM A PAS PRÈVI AL DESARMAMENT

Tal i com assenyalen els principis i criteris de desarmament de DDR, l'inventariat i control d'armes, municions i explosius sol ser la fase prèvia a tot procés de destrucció, desistiment o decomís d'armes.

En el cas basc, i davant la negativa reiterada del Govern d'Espanya a avançar en un procés consensuat o acordat de desarmament, la CIV i ETA acordaren iniciar un procés d'inventariat i segellament dels arsenals de la organització armada. L'abril de 2013, el mandat de la CIV es va expandir per incloure la verificació del "procés unilateral de segellament i posada fora d'ús operatiu de les armes, municions i explosius d'ETA".

Tal i com hem assenyalat, això és el més habitual en els processos de desarmament i s'ha produït normalment de diverses maneres. En el cas d'Irlanda del Nord, l'IRA es va comprometre amb la Comissió de Decomís --dirigida pel senyor De Chastelain-- a permetre la inspecció de diversos arsenals sota el seu control per persones acordades per ambdues parts (senyors Cyril Ramaphosa i Marti Ahtisaari), així com a acceptar el consegüent mecanisme de control. En aquest cas no es va donar informació pública ni sobre el nombre d'armes inspeccionat, ni sobre la manera de control establerta. El mateix va succeir quan, més endavant, l'IRA va dur a terme algun acte de decomís, del qual només es va informar de la seva realització (sense facilitar cap altra dada sobre el nombre d'armes, etc). Aquest fet fou molt criticat per part de les forces unionistes, que el posaven en dubte en no tenir imatges.

⁴ Els informes de la CIV estan disponibles a: <http://ivcom.org/fr/international-verification-commissions-ivc-report/>

De la mateixa manera, poc se sap sobre el model i mecanismes d'inventariat i segellament establerts entre la CIV i ETA, excepte un primer acte de caràcter simbòlic en el qual membres d'ETA i CIV van procedir a inventariar un petit nombre d'armes fent públiques les imatges. El gener de 2014, la CIV va verificar que ETA havia segellat i posat fora d'ús operatiu una quantitat específica d'armes, munició i explosius. A la vegada, la Comissió va constatar que era un primer pas en un procés que la CIV va interpretar que portaria, amb el temps, a la posada fora d'ús operatiu de totes les armes, munició i explosius d'ETA⁵.

Tanmateix, el que per a destacats actors i experts internacionals era una bona notícia, donat que iniciava una nova fase de procés de desarmament, no va ser reconegut com a tal per diferents medis de comunicació ni tampoc va ser interioritzat d'aquesta manera per alguns sectors de la societat basca. Com assenyala Theresa Withfield al seu llibre *Endgame for ETA*, els nombrosos rumors previs sobre un imminent desarmament total provocaren un anticlímax que va portar a percebre com a frustrant el que, vist en perspectiva i objectivament, era en realitat un pas endavant més, un pas necessari en tot el procés de desarmament. Withfield subratllava que "ETA va permetre que el procés es filmés i es fes públic per part de la BBC -- cosa a la qual es va negar l'IRA--. El grup va deixar clar que estava donant passes unilaterals i incondicionals, i no com a contrapartida a promeses del Govern". L'acte d'inventariat i segellament fou reconegut per personalitats internacionals com ara Bill Clinton i Lula Da Silva. Jonathan Powell va qualificar el fet com a "claríssima bona notícia" i el reverend Harold God com a "fet molt important".

3.3. UNA VERIFICACIÓ INTERNACIONAL SOTA EL PUNT DE MIRA DE L'ESTAT ESPANYOL

La reacció del Govern espanyol demostraria la seva determinació no només de no col·laborar al procés, sinó fins i tot d'entorpir-lo. Així, la Fiscalia va recolzar la petició de l'associació de víctimes COVITE de cridar a declarar els membres de la CIV a l'Audiència Nacional. L'objectiu de fer aquest pas era clar: desacreditar la CIV i el procés unilateral. No només el Govern espanyol no estava disposat a participar, sinó que, amb aquest pas, indicava que no podria avançar-se contra la seva voluntat. A més, els representants del Govern tornaven a incidir en el seu missatge de rendició amb referències a l'entrega d'armes a les forces i cossos de seguretat de l'Estat espanyol. Models de rendició que són clarament rebutjats per experts internacionals així com pels criteris esmentats més amunt. Aquesta actitud fou durament criticada per la societat basca; el propi lehendakari del Govern basc va acompanyar a la CIV el dia de la compareixença davant l'Audiència Nacional, compareixença que Jonathan Powell va qualificar d'"excèntrica". Aquesta actitud del Govern espanyol només pot titllar-se de provocadora i temerària donat que, segons sembla, buscava que el procés de desarmament no avancés o, pitjor encara, que ETA revisés les seves decisions. No hi ha cap cas al món en el qual una organització armada estigui disposada a fer passos unilaterals cap al desarmament i el govern implicat s'hi oposi.

Malgrat tot, com es va saber posteriorment, el procés d'inventariat i segellament de la CIV va continuar el seu camí; això sí, amb més lentitud i dificultats que les desitjades. Així ho va

⁵ Vegi's <http://ivcom.org/en/statement-of-the-international-verification-commission/>

confirmar la pròpia CIV el desembre de 2014 o el portaveu d'ETA David Plá el febrer de 2017⁶. Cap a finals de 2016 ETA hauria donat per acabades les tasques d'inventari i segellament d'armes i explosius (almenys en tota la part tècnicament factible) i estava disposada a obrir la fase de desarmament.

3.4. COMPROMÍS INEQUÍVOC MALGRAT ARRESTOS I CONFISCACIONS

A l'esmentada actitud cap als verificadors cal sumar la política d'arrestos, detencions i confiscació de material desenvolupada pel Govern espanyol, que, segons les informacions publicades, va arribar a membres d'ETA involucrats en el procés d'inventari i segellament, així com a persones de la interlocució nomenada per ETA per al procés de pau. De la mateixa manera, s'hauria procedit a la confiscació de material ja inventariat i segellat.

No obstant això, tota aquesta activitat del Govern no va afectar ni a la decisió unilateral adoptada per ETA ni tampoc al seu control efectiu sobre la seva pròpia cadena de comandament i control de l'armament. En termes comparatius, cal indicar que en aquest tipus de processos sol succeir que les organitzacions armades pateixen escissions i/o pèrdua de material (cas del RIRA amb l'obtenció d'arsenals que estaven en mans de l'IRA i el consegüent atemptat d'Omagh⁷, o els més recents d'escissions i deserccions amb armes en les FARC). Aquí no s'ha donat el cas; ETA ha mantingut el control sobre les seves estructures. Així mateix, no es pot obviar que existien opcions més perilloses que ETA hauria pogut adoptar per desfer-se del material: vendre'l, entregar-lo a tercers, deixar-lo on estava... totes elles opcions que, en termes de seguretat per a la població --no només basca sinó europea--, podrien haver estat molt negatives. Contràriament, ETA va decidir continuar amb un procés ordenat i controlat de desarmament malgrat les dificultats objectives. El 19 de juliol de 2014 anunciava que havia portat a terme el "desmantellament de les estructures logístiques i operatives" del que denominava "activitat de la lluita armada"⁸. Amb això actuava seguint els estàndards internacionals que advoquen pel desmantellament d'aquestes estructures.

3.5. UNA SOCIETAT CIVIL ACTIVA EN EL DEBAT I DISSENY DE PROPOSTES

Entenem que la participació de la societat civil, amb propostes concretes, en el procés de debat i disseny d'opcions de desarmament, ha ajudat que aquest procés avanci en els termes en els quals ho ha fet i constitueix una de les més grans innovacions del cas basc.

Amb el Fòrum Social organitzat l'any 2013⁹, la societat basca s'obria a un debat que fins al moment havia quedat relegat als actors directament involucrats. La presència d'experts in-

⁶ www.deia.com/2017/02/19/politica/euskadi/el-presos-david-pla-asegura-que-eta-dice-mantiene-en-firme-su-decision-del-desarme

⁷ www.irishtimes.com/news/crime-and-law/gardai-say-weapons-seized-in-dublin-were-stolen-from-provisional-ira-11460608

⁸ http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/07/140719_ultnot_anuncio_eta_en_espania_bd

⁹ El Fòrum Social del març de 2013 buscava enfortir el paper de la societat basca en el procés de pau així com generar noves idees en relació amb qüestions clau. Més informació a Rios (2013).

ternacionals i les experiències d'altres casos van fer que el desarmament entrés en l'agenda de la societat civil.

El Fòrum Social recomanava dissenyar, desenvolupar i culminar un procés controlat, ordenat i consensuat de desmantellament d'estructures i desarmament d'ETA. Considerava que s'havia de portar a terme en un temps prudencial i amb la intervenció i col·laboració d'organismes facilitadors independents que donessin seguretat per al? del que s'havia realitzat als estats, a les institucions i a la societat en general¹⁰.

Per altra banda, al nord del País Basc (Ipar Euskal Herria, o també Iparralde) es dibuixava un ampli consens entre la majoria de forces polítiques i socials, acord que es va plasmar en la declaració de Baiona, promoguda entre d'altres pel Grup Internacional de Contacte i Bake Bidean, organització participant del Fòrum Social. En matèria de desarmament, apel·lava a un procés d'acord entre França i ETA amb intervenció internacional.

Aquest consens ampli va projectar el seu eco en la Conferència Humanitària per la Pau en el País Basc de París (11/06/2015) que va comptar amb la participació de rellevants personalitats polítiques i socials franceses que, en la seva declaració final firmada per més de cent dels participants, cridaven a posar “en marxa un espai adequat que garanteixi que el desarmament es desenvolupi de manera coordinada i controlada”, entre altres consideracions¹¹.

El gener de 2016 el Fòrum Social avançaria més enllà, promovent una nova trobada amb l'objectiu d'“encaminar l'aportació de la societat civil per fixar les bases d'un desarmament ordenat”. La idea era “buscar solucions per superar el bloqueig dels estats i per tal que ETA porti a terme el desarmament en un període de temps raonable”¹².

Com a conclusió d'aquella trobada, el Fòrum Social presentava un document en el qual, en consonància amb l'experiència internacional, exposava els criteris sobre els quals havia de realitzar-se un procés de destrucció de material i desarmament: seguretat per a la població, control complet de les armes i els explosius, transparència en la mesura del possible, sostenibilitat en el temps, entorn segur per a les parts i persones involucrades, legitimitat dels actors implicats, consentiment dels afectats directament, monitoratge internacional per a un desenvolupament neutral i participació de la societat civil afectada¹³.

A més d'establir les bases sobre les quals s'havia d'instituir aquest desarmament, el Fòrum Social va portar a terme una àmplia consulta amb actors polítics i institucionals. En un acte al Palau d'Aiete (22/10/2016), el Fòrum Social Permanent¹⁴ considerava que hi havia consens sobre la necessitat d'avançar en un procés de desarmament complet mitjançant la destrucció dels arsenals d'ETA, estimava que el procés havia de donar-se en un termini raonable i amb un calendari acordat, i que “havia de verificar-se internacionalment i assegurar-ne la seva realització al conjunt de la societat basca”.

¹⁰ www.basquepeaceprocess.info/2013/05/31/weekly-bulletin-n%C2%BA128/

¹¹ www.basquepeaceprocess.info/wp-content/uploads/2015/06/Declaration-eng.pdf

¹² <http://www.basquepeaceprocess.info/2016/02/10/3rd-social-forum-civil-society-has-to-find-solutions-to-overcome-the-blockade/>

¹³ <http://www.basquepeaceprocess.info/2016/03/01/conclusions-of-the-social-forum-held-in-gemika/>

¹⁴ <https://www.basquepeaceprocess.info/2016/10/21/the-permanent-social-forum-promotes-decommissioning/>

3.6. UNA SOCIETAT CIVIL PREPARADA PER PRENDRE RISCOS I INVOLUCRAR-SE

Una de les grans aportacions del procés basc de desarmament ha estat la implicació directa de sectors de la societat civil en el procés, més enllà de debats, propostes i recolzaments.

Persones rellevants de la societat civil basca d'Iparralde, actives en l'àmbit de l'ecologia, l'agricultura i el desenvolupament local, mostraren la seva voluntat de col·laborar i participar en el desarmament d'ETA com a clara aportació a la pau davant el bloqueig en què es trobava. Ens trobem, així, davant la participació directa de la societat civil en el procés de desarmament.

Els qui serien posteriorment coneguts com a "Artesans per la Pau" procediren a involucrar-se directament, amb l'objectiu de trencar el bloqueig que l'Estat espanyol imposava al procés de desarmament mitjançant arrestos continus de persones implicades, confiscació d'armes i la col·laboració de l'Estat francès.

Els Artesans per la Pau van mantenir un intercanvi d'opinions i propostes amb ETA que van fer públiques posteriorment i que són bastant significatives. Ha estat una implicació que va generar un impuls tal que va fer possible que el Govern francès s'allunyés de les posicions de l'Estat espanyol. També és cert que ETA va jugar de manera flexible acceptant que el procés de desarmament fou gestionat pels membres de la societat civil, un cop va obtenir garanties que no inclouria actes que es poguessin percebre com a humiliants per al grup armat. Amb data 15 de novembre de 2016 i mitjançant carta, ETA comunicava a membres de la societat civil basca que havia adoptat les següents decisions: "Una vegada acabades les tasques d'inventari i segellament d'armes i explosius (almenys en tot allò tècnicament factible), obrir la fase del desarmament. -Sol·licitar l'ajut dels agents internacionals per poder emprendre aquesta fase. En aquest sentit, es demanarà a la Comissió de Verificació Internacional que canviï la seva missió, ampliant-la, a fi d'implicar-se en el desarmament i poder donar fe d'aquest procés. -Deixar en mans de la societat civil la responsabilitat política i tècnica del desarmament. -Declarar ETA, organització desarmada com més aviat millor". De l'intercanvi de cartes entre ETA i els Artesans per la Pau podem concloure alguns punts rellevants. Els membres de la societat civil es consideraren intermediaris i van proposar ETA transferir a la societat civil el procés de destrucció d'armes. No es van veure vinculats a ETA; el seu compromís es va basar en el recolzament a la pau, la noviolència i la democràcia. Van parlar de transferir a la societat la responsabilitat política i tècnica del desarmament. La resposta d'ETA fou també clara: el seu interès per passar de l'inventari i el segellament al desarmament, i la disposició per acceptar la implicació de la societat civil en col·laboració amb el CIV i el recolzament de les institucions basques. ETA només va fer èmfasi en un punt: havia d'evitar-se qualsevol model adoptat per la societat civil que pogués arribar a ser percebut per algú com a narrativa de vencedors i vençuts.

La profunditat i la importància del compromís d'aquest grup d'Artesans va quedar de manifest el desembre de 2016, quan van ser detinguts per les autoritats franceses quan anaven a procedir a intervenir sobre el 15% de l'arsenal d'ETA davant el reverend Harold Good, que havia d'actuar com a testimoni. La intenció era inutilitzar aquesta quantitat d'armes i traspassar-les a les autoritats franceses per convèncer-les de la necessitat de procedir a un des-

mantellament adequat. Els Artesans de la Pau van quedar finalment en llibertat sota fiança, però el fet va crear tanta commoció al País Basc i a sectors de França, que la necessitat de donar una solució al problema es va fer més evident que mai.

3.7. UNES INSTITUCIONS LOCALS I REGIONALS DISPOSADES A RECOLZAR LES INICIATIVES DE DESARMAMENT

Cal valorar també la tasca de recolzament que les institucions basques han prestat a aquest procés.

Ja en temps del Govern del lehendakari Patxi López (2009-2013), la CIV va mantenir relació i contacte amb el conseller d'Interior Rodolfo Ares i amb el comissionat Jesús Loza, els quals reconeixien la tasca duta a terme per aquest grup. Posteriorment, la CIV comptarà amb l'aval i recolzament del Govern basc presidit a partir de 2013 pel lehendakari Iñigo Urkullu, i del seu secretari de Pau i Convivència Jonan Fernández. Al seu moment, el Govern Basc va reconèixer el primer pas d'inventariat i segellament (2014) com a "pas petit, no suficient, que cobreix la primera etapa necessària de desarmament"¹⁵. Aquest recolzament es va reflectir materialment quan ambdós, Urkullu i Fernández, van acompanyar els membres del CIV a la declaració davant l'Audiència Nacional. Per la resta, des del Govern basc es van fer aportacions públiques per al desarmament, com el document publicat el desembre de 2014 per a un desarmament ràpid, viable i efectiu¹⁶. En concordança, el Govern va denunciar els arrests dels Artesans per la Pau i va col·laborar dialogant amb el CIV i els Artesans per assolir un desarmament definitiu ordenat. Per la seva part, el Govern foral de Navarra, encapçalat des de 2015 per Uxue Barkos, recolzà les gestions de la CIV, com va quedar acreditat a la reunió a tres bandes mantinguda per l'esmentada Comissió amb el Govern basc, el Govern de Navarra, i l'alcalde de Baiona, Jean-René Etchegaray.

Les institucions locals d'Iparralde realitzaren també una tasca de recolzament clar al procés, com es va demostrar amb el recolzament massiu als Artesans de la Pau i amb el qual el propi Jean-René Etchegaray va ser qui va convocar al conjunt de les parts a l'acte final de desarmament. A més, es va produir un conjunt de gestions privades amb autoritats franceses que van aplanar el camí.

Finalment, és molt rellevant el recolzament que des dels Parlaments basc i navarrès es va atorgar al procés de desarmament i a la tasca de la CIV, dotant-la d'un mandat simbòlic suficient per poder actuar.

En definitiva, podem constatar que el procés de desarmament ha comptat amb el recolzament i implicació del conjunt d'institucions basques representatives, la qual cosa li atorga legitimitat més que suficient.

¹⁵ <http://ecodiario.economista.es/politica/cronicas/4632/02/14/EN-DIRECTO-Siga-aqu-las-reacciones-al-anunciado-desarme-parcial-de-ETA.html>

¹⁶ www.irekia.euskadi.eus/es/news/23825-gobierno-vasco-hace-publica-una-propuesta-para-desarme

3.8. PARTICIPACIÓ POPULAR, INTERNACIONAL I INSTITUCIONAL PER SUPERAR ELS OBSTACLES

Tot aquest nou ambient va cristal·litzar el 8 d'abril de 2017, moment que els Artesans per la Pau van anomenar "Dia del Desarmament". Perquè tot arribés a bon termini, les jornades prèvies es van produir nombroses reunions a molt diverses bandes entre els Artesans de la Pau i tots els actors involucrats, inclòs el Govern francès.

Si fem una mirada a la coreografia de l'esdeveniment, veurem per un costat com els arsenals d'armes van estar sota control de la societat civil; van ser 172 persones artesanes per la pau qui les van controlar abans que les autoritats franceses arribessin per retirar-les. Constatarem que en aquelles imatges s'evita qualsevol intent d'imatge de victòria/rendició. És un acte de retirada d'armament. Un punt rellevant fou l'absència de qualsevol autoritat policial espanyola en els actes, al contrari del que ha passat normalment en altres moments. L'acte principal de la jornada fou la reunió organitzada per les autoritats locals, representades en la persona de l'alcalde de Baiona i president de la nova institució regional d'Iparralde, Jean-René Etchegaray, amb el recolzament del Govern autònom basc i el Govern foral de Navarra. En aquell acte, els Artesans de la Pau van entregar les dades sobre la ubicació i l'inventari d'armes als representants de la CIV. Dos religiosos, el reverend Harold Good, testimoni del desarmament de l'IRA, i l'arquebisbe cardenalici de Bologna, don Matteo Zuppi, fundador de la Comunitat de Sant Egidi, van participar com a garants.

Posteriorment, fou la CIV qui es va posar en contacte amb les autoritats franceses i els va transmetre la localització de l'armament, per tal que es desfessin del material.

Bàsicament, es va traspasar el control de les armes d'ETA a la societat civil basca. Quasi a la vegada, aquest control fou transferit a un organisme internacional, essent aquest, i no representants bascos, qui es va posar en contacte amb les autoritats franceses. Aquest últim pas va tenir només una rellevància operativa, ja que totes les parts acceptaven que la CIV no tenia ni la capacitat ni l'estatus legal per procedir a la destrucció d'armes.

Aquesta forma de procedir va possibilitar que s'evités que les autoritats franceses es mostressin parlant o negociant amb "terroristes" o permetent qualsevol violació de la llei. Per la seva part, Espanya no va intervenir en cap procés ni el va avalar en cap cas. Les institucions basques poden dir que van ser informades i van participar en el procés. El model públic de tot el procés --amb participació directa de desenes d'artesans i artesanes per la pau en els llocs en els quals es trobaven els arsenals, amb la presència de milers de persones a Baiona, de personalitats destacades de la vida política, social i cultural basca, celebrant i recolzant l'esdeveniment--, també va fer que la societat basca pogués sentir el desarmament com a procés propi.

3.9. UNILATERALITAT, PARTICIPACIÓ, FLEXIBILITAT I COMPROMÍS, EXEMPLES BASCOS DAVANT EL MODEL ESPANYOL DE DETENCIONS I DECOMÍS

En analitzar el desarmament basc a la llum d'UNIDDRS i SIDDR, veiem que els principals objectius i principis d'un procés de desarmament s'han aconseguit, malgrat el caràcter únic del procés. S'assoleixen objectius com construir confiança, augmentar la seguretat i evitar el retorn al conflicte, així com la reducció de la capacitat de les persones per involucrar-se en la violència. Ha estat un procés eficaç, eficient i segur, almenys en el seu tram final, malgrat travessar moments difícils. Igualment, ha assolit els criteris de globalitat recollits internacionalment donat que ningú posa en dubte que el desarmament hagi estat total (excepte els qui poden estar interessats políticament a mantenir l'estatus quo anterior).

Des del Fòrum Social Permanent entenem així mateix que s'han assolit amb suficiència els criteris que el propi III. Fòrum Social va establir per dur a terme un procés de desarmament adequat:

- S'ha assolit el principi de seguretat per a la població,
- ha hagut un control complet de les armes i explosius,
- ha hagut transparència en la mesura del possible,
- s'ha sostingut en el temps malgrat els contratemps aliens a la voluntat de les parts interessades,
- es va assolir un entorn segur per a les parts involucrades, tot i que només al final i amb un cost elevat donat que, durant el procés, diverses persones foren arrestades i cridades als tribunals innecessàriament,
- la legitimitat dels actors involucrats s'ha aconseguit mitjançant el diàleg constant mantingut al final del procés,
- és innegable el consentiment dels qui estaven directament afectats,
- ha comptat amb un monitoratge internacional per a un desenvolupament neutral del procés, enfortint-lo amb testimonis religiosos de prestigi reconegut i imparcialitat en l'acte final,
- la participació de la societat civil afectada ha estat molt rellevant.

Ha estat un procés de desarmament unilateral i incondicional que ETA ha dirigit cap a la societat basca i la comunitat internacional.

Pel que fa a l'apropiació del procés, podem dir que, paradoxalment, ha estat un procés unilateral d'apropiació basca (basca des del punt de vista de la participació de la societat civil, les seves principals organitzacions, forces polítiques majoritàries i institucions involucrades), el que ha portat alguns actors internacionals a parlar fins i tot d'un acte de sobirania (Alberto Spektorovsky-GIC)¹⁷.

Ha estat un procés adequat a l'especificitat del cas en el qual s'han evitat escenaris de vencedors i vençuts i del qual es pot destacar la implicació de la societat civil a nivells molt diferents dels habituals, incloent l'operacional. Cal mencionar també la flexibilitat i visió emi-

¹⁷ En conversa privada amb l'autor.

ment política amb la qual ha actuat ETA, fent possible el desenvolupament del desarmament.

El caràcter polític d'un procés de desarmament també ha de posar-se de relleu com a una de les lliçons del cas basc. La rellevància de la política en el procés, la rellevància de la participació de la societat civil, fent que els processos siguin el més públics possible, i la rellevància de la participació internacional són lliçons que podem extraure d'aquest cas.

Per part del Govern espanyol i de les forces de seguretat de l'Estat, ha hagut una actitud absolutament activa, com ho testimonien el conjunt de mesures preses durant aquells anys, amb l'objectiu d'entorpir el desarmament. Aquesta actitud negativa fa possible parlar també d'un "anti-model" espanyol (en contrast amb processos de negociació que busquin assolir acords), on un Estat ha intentat per tots els mitjans detenir i evitar tot procés de desarmament que no impliqués la rendició d'una de les parts. Un Estat que s'ha negat a facilitar un procés pel qual tones d'armes, municions i explosius fossin adequadament disposats fora de circulació per part d'una organització armada amb una història de més de 50 anys, en plena Europa¹⁸. Un fet insòlit, tenint en consideració la preocupació per la seguretat existent en l'actualitat en el continent. Aquesta actitud ha suposat, a més, que s'hagin seguit gastant ingents quantitats de recursos d'intel·ligència i seguretat en una qüestió que bé es podria haver solucionat molt abans amb una mica de voluntat.

No obstant això, si bé l'Estat francès ha mantingut una actitud a remolc de la política espanyola al respecte, la intervenció dels Artesans de la Pau, el recolzament massiu de la societat i d'institucions basques, així com la comprensió d'amplis sectors de l'espectre polític i social francès, han fet possible que el Govern de París s'alineés finalment amb els sectors que buscaven una solució viable a la qüestió de les armes, adoptant una política més conciliadora conforme als seus interessos nacionals.

¹⁸ Segons fonts coneixedores del procés, han estat més de 3,5 tones d'armes, municions i explosius els que han estat decomissats. Un fet que, segons sembla, va tenir el seu ressò en el Fòrum d'Oslo sobre processos de pau de 2017 (www.hdcentre.org/fr/updates/oslo-forum-15th-annual-international-retreat-of-mediators-and-peace-process-actors-in-oslo-norway-13-14-june-2017).

5. CONCLUSIONS

En analitzar el desarmament a la llum de l'UNIDDRS i del SIDDR, constatem que els principals objectius i principis d'un procés de desarmament s'han assolit a pesar del caràcter únic del procés.

S'obtenen objectius com ara construir confiança, augmentar la seguretat i evitar el retorn al conflicte, així com reduir la capacitat de persones individuals per exercir la violència. Ha estat eficaç, eficient i segur, almenys al final del procés, malgrat passar per moments difícils i innecessaris.

Sobre la propietat del procés podem dir que, paradoxalment, ha estat un procés d'apropiació basca (societat basca, polítics i institucions locals involucrades), essent possible parlar d'un acte de sobirania. Ha estat un procés adequat a l'especificitat del cas, en el qual s'han evitat escenaris de vencedors i vençuts i del qual cal destacar la participació de la societat civil a nivells molt diferents, incloent-hi l'operatiu.

El caràcter polític d'un procés de desarmament s'ha de subratllar també com a una de les lliçons del cas basc. La rellevància de la política en el procés de desarmament, la rellevància de la participació de la societat civil en aquells processos tan públics com sigui possible i la rellevància de la participació internacional són lliçons que podríem obtenir d'aquest cas.

No ha hagut una participació positiva del Govern central o de les forces de seguretat en les mesures adoptades durant aquests anys, i aquesta actitud negativa ens permet parlar també d'un anti-model espanyol, en el qual un Estat ha intentat per tots els mitjans detenir i evitar tot procés de desarmament que no impliqués una rendició.

BIBLIOGRAFIA

- Berdal, Mats i David Ucko (eds.) (2009). *Reintegrating Armed Groups after Conflict: Politics, Violence and Transition*, Londres, Routledge.
- Dudouet, Veronique i Katrin Planta (2012). "Security Transitions in Perspective". A Dudouet, Giessmann i Planta (eds), *Post War Security Transitions*, Londres, Routledge, pp. 231-259.
- Dudouet, Véronique, Hans J. Giessmann i Katrin Planta (2012). *From Combatants to Peacebuilders – A Case for Inclusive, Participatory and Holistic Security Transitions. Policy Report*. Berlín, Berghof Foundation. Disponible a: www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Policy_Reports/PolicyPaper_dudouetetetal.pdf
- Folke Bernadotte Academy (2007). *Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration: Testing the Principles*. Disponible a: <http://lekiworld.com/AU/docs/35.pdf>
- Knight, Mark (2012). "Conventional approaches to international peacebuilding assistance". A Dudouet, Giessmann, Planta (eds), *Post War Security Transitions: Participatory Peacebuilding after Asymmetric Conflicts*, Londres, Routledge, pp. 17-29.
- Otegi, Arnaldo (2013). *El Siglo de las Luces*, Baigorri, Gara.
- Powell, Jonathan (2009). *Great Hatred, Little Room*, Londres, Vintage.
- Powell, Jonathan (2014). "ETA needs Spain's help to put its arms beyond use". *Financial Times*, 4 de març. Disponible a: <https://www.ft.com/content/1f453284-9c86-11e3-b535-00144feab7de>
- Rios, Paul (2013). *Basque Country: Experiences of the Social Forum to invigorate peace. Accord Issue 25: Legitimacy and peace processes: From coercion to consent*. Londres, Conciliation Resources. Disponible a: www.c-r.org/downloads/Accord25_BasqueCountry.pdf
- Swedish Ministry for Foreign Affairs (2006). *Stockholm Initiative on Disarmament, Demobilisation i Reintegration, Final Report*, Regeringskansliet, Sweden. Disponible a: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ED1EF744FE93A788C-1257428003110CB-gvtSweden_feb2006.pdf
- United Nations (2006). *Integrated Disarmament Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)*. Nova York, United Nations. Disponible a: <http://cpwg.net/wp-content/uploads/sites/2/2013/08/UN-2006-IDDRS.pdf>
- United Nations (2006b). *Briefing Note for Senior Managers, Integrated Disarmament Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)*, Nova York, United Nations. Disponible a: <http://unddr.org/uploads/documents/SMN-FINAL.pdf>
- Withfield, Theresa (2014). *Endgame for ETA: Elusive Peace in the Basque Country*. Oxford University Press.



INSTITUT CATALÀ INTERNACIONAL PER LA PAU
TAPINERIA 10, 3a • 08002 BARCELONA
T. +34 93 554 42 70
ICIP@GENCAT.CAT • WWW.ICIP.CAT