

¡Alto el fuego!

Manual de procesos de paz

Vicenç Fisas

¡ALTO EL FUEGO!
MANUAL DE PROCESOS DE PAZ

VICENÇ FISAS

¡ALTO EL FUEGO!

MANUAL DE PROCESOS DE PAZ

Icaria  Más Madera

Edición: Icaria editorial / Escola de Cultura de Pau, UAB

Impreso en Romanyà/Valls, s. a.

Verdaguer, 1, Capellades (Barcelona)

Diseño: Lucas J. Wainer

ISBN: 978-84-9888-266-7

DL. 23.987-2010

Vicenç Fisas Armengol es director de la Escola de Cultura de Pau (ECP) de la Universitat Autònoma de Barcelona y titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de dicha universidad. Es doctor en estudios sobre paz por la Universidad de Bradford y autor de más de treinta libros sobre procesos de paz, desarme, investigación sobre la paz y análisis de conflictos. Recibió el Premio Nacional de Derechos Humanos en 1988 y el Premio Iniciativa Solidaria en 2008.

ÍNDICE

I – INTRODUCCIÓN A LOS PROCESOS DE PAZ	11
Introducción	11
Modelos de procesos de paz	13
Los espejos de la paz	19
Las grandes etapas de un proceso de paz	21
Los procesos de paz actuales y los conflictos sin proceso	26
Los tiempos y las rondas de los procesos	28
Los “procesos bloqueo”: el caso del Sáhara Occidental	32
Las condiciones para entrar en un proceso	34
Riesgos habituales en los procesos de paz	38
Sacando lecciones de los procesos	43
Las hojas de ruta	47
Propuesta de hoja de ruta para las negociaciones entre el Gobierno de Colombia y el ELN, mayo de 2005	49
Los actores de un proceso de paz: ¿quién hace qué?	52
La etapa final de los procesos: el posconflicto y la implementación de los acuerdos de paz	55
II – PROCESOS DE PAZ COMPARADOS	59
El Salvador	61
Guatemala	64
Irlanda del Norte	69
Angola	71
Sudáfrica	73
Liberia	76
Tayikistán	79
Sierra Leona	83
Sur de Sudán	87

Burundi	88
Indonesia (Aceh)	89
Nepal	91

III – INTRODUCCIÓN A LA NEGOCIACIÓN 95

Cuadros didácticos	102
Objetivos básicos de la negociación	102
Los errores que hay que evitar	102
La plantilla básica de un proceso negociador	103
El ABC de la prenegociación	103
Motivos para entrar a negociar	104
Lo que hay que tener en cuenta de los actores de la negociación	105
Los derechos humanos en la agenda de negociación	105
Principales motivos de crisis en las negociaciones	106
Listado de organizaciones consideradas como terroristas por la UE	107
Negociar con grupos armados, aunque estén en las listas terroristas	109
Principios básicos para la mediación	114
Los 7 pecados capitales de la mediación	114
La diplomacia ciudadana y la diplomacia paralela	115
El proceso popular de mediar un conflicto	117
Las cuatro herramientas analíticas básicas de Mayer	118
Algunas técnicas usadas en la mediación de conflictos	118
La mediación como un proceso con varias funciones en el que actúan varios actores	119
Consejos para intermediarios en conflictos	120

I. INTRODUCCIÓN A LOS PROCESOS DE PAZ

INTRODUCCIÓN

“Un proceso de paz es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros”. Con esta definición inicial quiero destacar la idea de que un “proceso” no es un momento puntual, sino un conjunto de fases o etapas repartidas en el tiempo, en las que intervienen todos los actores afectados, en un esfuerzo colectivo por alcanzar, en un momento determinado, acuerdos que permitirán acabar con la situación anterior, dominada por la violencia y el enfrentamiento armado, para dar paso, mediante el diálogo y el consenso, a pactos o acuerdos que pongan fin a la violencia física, e iniciar, mediante la implementación de los acuerdos, una nueva etapa de progreso y desarrollo que permita superar igualmente las violencias estructurales que propiciaron el surgimiento del conflicto.

Por tanto, un “proceso de paz” incluye obviamente la fase de negociación y de mediación, pero la trasciende completamente al referirse también, y de manera esencial, al cumplimiento de lo acordado. De ahí que el proceso de paz vaya más allá del acuerdo o pacto de paz que, si bien se trata de un momento cumbre y es, sin duda, el más visible, no es más que el punto de partida de unas etapas decisivas en las que se verá si realmente el cese de la violencia es capaz de generar una nueva situación de paz positiva, entendida

ésta como prosperidad, armonía, desarrollo humano, crecimiento personal y justicia social, entre otros aspectos. En este sentido, hay “procesos” que han logrado materializarse y otros que se han quedado con las intenciones y se han malogrado en el camino, precisamente, porque no han sido capaces de implementar lo acordado, por lo que han generado una enorme frustración ya que no han cumplido con las expectativas creadas. Además, en estos casos, Centroamérica es testigo de ello, es frecuente constatar el surgimiento de nuevas violencias comunes, desvinculadas de la violencia política del pasado, que pueden ocasionar un número de víctimas igual o superior al que se produjo durante la etapa de confrontación armada.

Así pues, iniciar y desarrollar un proceso de paz es una auténtica aventura, un reto mayúsculo lleno de incertidumbres, obstáculos y posibilidades. Hay quien lo ha comparado con la primera escalada a una montaña, pero sin mapas de relieve, con el riesgo y el misterio que ello entraña ya que hay que enfrentarse a cuevas no previstas, a frecuentes desniveles y a cimas aparentemente inalcanzables. Si en el proceso de paz hay mediación y buen acompañamiento social, en el símil de la montaña significaría que contamos con un guía, que nos ayuda a organizar la estrategia de escalada, y con personas que nos acompañan en la ascensión, lo que nos hará más llevadera la cuesta y nos posibilitará llegar a la cumbre en compañía, para disfrutar del logro y conseguir algo que también es de vital importancia: regresar al punto de partida con seguridad.

MODELOS DE PROCESOS DE PAZ

Un repaso a los modelos de procesos de paz existentes en la actualidad, y en el pasado inmediato, nos muestra que están muy relacionados con el tipo de demanda que subyace en cada uno de los conflictos. En otras palabras, el tema de fondo a discusión es el que determina el modelo de proceso. En este sentido, podemos distinguir entre cinco principales modelos, a saber, de reinserción, de reparto del poder, de intercambio, de medidas de confianza y de autogobierno.

Modelos de procesos de paz		
Modelos	Con facilitación externa	Sin facilitación externa
1) Reinserción		Angola (FLEC) Congo (ninjas)
2) Reparto del poder político y económico	Burundi Côte d'Ivoire Liberia RD Congo Somalia	<i>(Colombia-FARC)?</i>
3) Intercambio		
a) No agresión por desnuclearización	RPD Corea/EEUU	
b) Paz por democracia	<i>(Colombia-ELN) ¿?</i> El Salvador Guatemala	<i>(Colombia-FARC) ¿?</i> Nepal Sudáfrica
c) Paz por territorios	Israel/Palestina	
d) Paz por desocupación		<i>¿¿Irak, Afganistán??</i>
4) Medidas de confianza bilaterales		India-Pakistán
5) Autogobierno	Filipinas (MILF) Indonesia (Aceh) Sáhara Sudán (Sur)	

El primer modelo, el de reinserción, es el más simple, aunque poco frecuente. Se refiere a aquellos casos en los que un grupo armado accede a dejar las armas a cambio de recibir facilidades para reintegrarse a la sociedad, acogién-dose a un programa de DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración), con el que obtiene beneficios económicos, asistencia profesional, sanitaria y educativa, y facilidades para adaptarse a la vida comunitaria. Es el modelo que se ha seguido en la región angoleña de Cabinda con los miembros del FLEC y en el Congo con los ninjas. Es también el modelo al que aspiran muchos Gobiernos que en el fondo pretenden “someter” a grupos armados, pero no habría que confundir este modelo con otro que podríamos denominar de “rendición”, en el que los grupos armados no están dispuestos a dejar las armas y a someterse de buenas a primeras. Así pues, este modelo de reinserción implica alcanzar un acuerdo sobre la forma de llegar al DDR, que se debe cumplir con exactitud para que tenga éxito. Existen demasiadas experiencias de fracasos en la desmovilización de combatientes para que estos procesos se hagan de forma improvisada y sin darles la importancia que merecen. Hacerlo mal tiene el riesgo de que los combatientes retomen las armas y formen grupos vinculados a la delincuencia común.

El segundo modelo, uno de los más frecuentes, es el del reparto del poder político, económico y militar, se produce cuando los grupos armados persiguen alzarse con el poder para tomar la conducción política de un país y dirigir desde allí los asuntos económicos y militares. Los procesos de paz de Burundi, donde diferentes grupos armados dejaron las armas para repartirse el poder político; los de Côte d'Ivoire,

donde las *Forces Nouvelles* compartieron el poder con el Gobierno; los de Liberia; los de la República Democrática del Congo, donde diversas facciones participaron en el llamado Diálogo Intercongolés, que condujo a un reparto del poder político a cambio de poner fin a las luchas intestinas; o los de Somalia, donde se instaló un Gobierno Federal de Transición, que agrupó a diversas milicias que habían combatido entre sí, son ejemplos de este tipo de acuerdos, en los que es frecuente encontrar Gobiernos de transición que agrupan a actores tradicionalmente enfrentados. El inconveniente de este modelo es que en dichos Gobiernos de transición participan mayoritariamente ex actores armados y dejan en un segundo plano a los actores no armados que lucharon por el cambio político con medios democráticos y pacíficos. De esta manera, el modelo de reparto del poder político suele confundirse con otro modelo que podríamos denominar “reparto del botín”, especialmente cuando el acceso al poder político permite el control de aquellos ministerios que dan acceso a las riquezas naturales del país, por lo que éstas pasan a ser reguladas por actores poco o nada proclives al reparto social de los beneficios. Otra muestra de la poca bondad de este modelo es la frecuencia con la que se encuentran Gobiernos con infinidad de ministerios (hasta cuarenta), para satisfacer a los numerosos actores que han de beneficiarse del reparto del botín.

El tercer modelo es el que llamamos de intercambio, con el que la paz se logra a cambio de otra cosa. Una variante de este modelo es la “no agresión por desnuclearización”, variante perseguida en varias ocasiones por la República Popular de Corea, que planteó su desnuclearización a

cambio de un pacto de no agresión por parte de Estados Unidos, además de garantías de suministro energético y alimentario. Otra variante sería la “paz por territorios”, que constituiría la base sobre la que alcanzar un acuerdo entre Israel y Palestina. En países como El Salvador o Guatemala, los procesos de paz se han planteado como equivalentes al logro de la democracia. Conseguir las condiciones para una normalidad democrática fue la base de todo el proceso de negociación seguido en estos países, y es probablemente la aspiración que ha guiado a la guerrilla colombiana del ELN cuando ha negociado con el Gobierno colombiano, en la medida en que no ha aspirado a la toma del poder político (algo a lo que, por el contrario, sí ha aspirado la guerrilla de las FARC en algunos momentos de su historia). En esta variante también se incluye la experiencia de Nepal, cuando los maoístas acordaron integrarse en una plataforma de partidos políticos que planteaba un cambio democrático del país; o el caso sudafricano, en el que el Congreso Nacional Africano abandona las armas para participar en un proceso de negociación y reconciliación que le conduciría a obtener el poder político mediante elecciones libres. Finalmente, otra variante de este modelo sería lo que podríamos denominar “paz por desocupación”, que exige la desocupación de países como Iraq o Afganistán por parte de las fuerzas extranjeras, como requisito previo para lograr un clima que permita cierta pacificación del país, aunque sin garantías de que la desocupación conlleve automáticamente a la instauración de la paz, debido a la degradación de la situación en ambos países.

Un cuarto modelo de procesos de paz, aunque minoritario, es el basado en la creación de medidas de confianza,

bajo este modelo se sustenta el proceso seguido por India y Pakistán para la resolución del conflicto de Cachemira. Desde 2003, ambos países han adoptado una serie de medidas bilaterales y recíprocas encaminadas a la distensión en las relaciones y lograr que la frontera entre ambos países, o Línea de Control, sea cada vez menos relevante. Así, entre muchas otras medidas, se han restablecido las comunicaciones por ferrocarril y por vía aérea, se han celebrado encuentros deportivos (en particular de cricket), se han concedido visados para visitar las respectivas capitales, se han dado permisos para que los mayores de edad puedan cruzar la frontera a pie, se ha incrementado el número de autobuses que van de un país a otro, se han establecido vínculos entre las guardias costeras de dichos países, se ha aumentado el personal de las embajadas de ambos países, se ha procedido a la liberación de prisioneros de ambos lados, y un largo etcétera. En el año 2002, las medidas de confianza también se pusieron en marcha para facilitar la distensión en las relaciones entre las dos Coreas, restableciendo el servicio de correos, las comunicaciones ferroviarias y terrestres, reanudando las relaciones diplomáticas, desminando las zonas de contacto, reconociendo mutuamente los errores cometidos en el pasado, jugando partidos amistosos de fútbol (con el pertinente y diplomático empate a cero) y enviando ayuda humanitaria. Asimismo, es interesante señalar las medidas de confianza puestas en marcha, también en el año 2002, en Sri Lanka, en el malogrado acuerdo de paz, cuando se decidió el desarme de los grupos paramilitares, la reapertura de fronteras, la libre circulación para los guerrilleros no armados, la apertura de oficinas políticas de la guerrilla, la desocupación de las iglesias y escuelas por parte de militares

y guerrilleros, el permiso para que los militares pudieran pescar en zonas de control guerrillero, la suspensión de la ilegalidad de la guerrilla, el no reclutamiento de los menores, la rehabilitación de las zonas destruidas, la facilitación del retorno de la población refugiada y desplazada, el desminado, la reducción del presupuesto de defensa, la convocatoria de una conferencia de donantes, la concesión de créditos por parte del Banco Mundial y la implicación económica del sector privado. Desgraciadamente, en el caso de Sri Lanka estas medidas no fueron suficientes para sostener en el tiempo las negociaciones, que fueron bruscamente interrumpidas en el año 2009, con la consiguiente derrota militar de la guerrilla tamil del LTTE, tras 26 años de enfrentamientos.

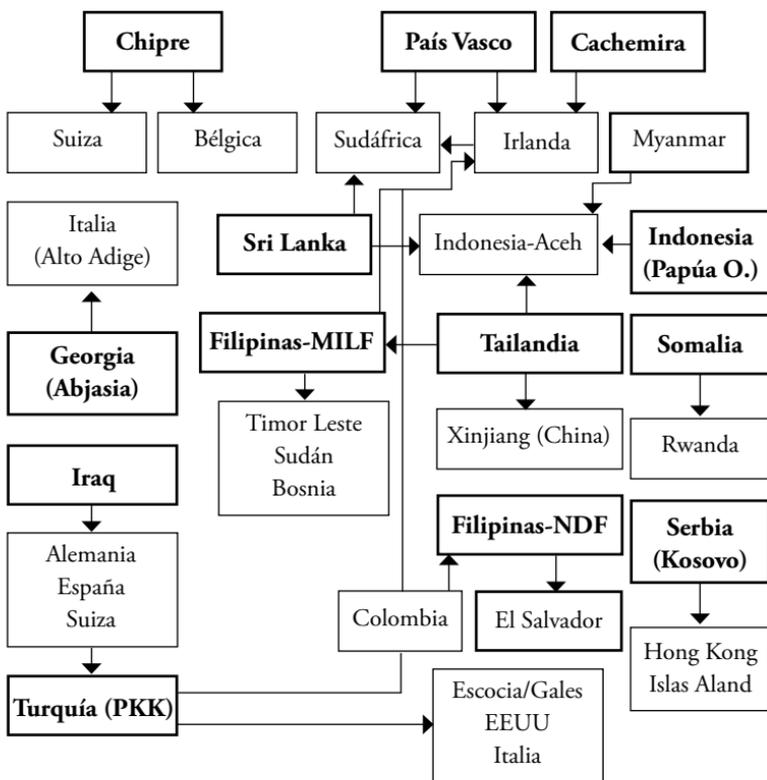
Finalmente, el quinto modelo es el que se refiere al logro de alguna forma de autogobierno en aquellas regiones con demandas de autonomía o de independencia, es lo que denomino “arquitecturas políticas intermedias”. Es lo que ha permitido lograr la paz en Irlanda del Norte, en Indonesia (región de Aceh) o en el sur del Sudán y constituye la base de la negociación con el MILF en Filipinas. El autogobierno es igualmente la demanda de los saharauis, que exigen un referéndum de autodeterminación que incluya la posibilidad de optar por la independencia, extremo al que se opone Marruecos, que sólo está dispuesta a conceder un estatus de autonomía para la región. En cualquier caso, este modelo tiene que satisfacer al menos al 40 % de los conflictos que existen hoy día, por lo que el amplio abanico de propuestas sobre formas de autogobierno (autonomías, confederaciones, federalismos simétricos o asimétricos, cosoberanías, estados libres asociados, formas híbridas de Estados, etc.) ha de ser

contemplado en el proceso de negociación, para encontrar la fórmula adecuada que satisfaga las demandas iniciales de un grupo étnico, político, lingüístico, religioso o demográfico.

LOS ESPEJOS DE LA PAZ

En el transcurso de su desarrollo, muchos procesos de paz se inspiran en el tema de fondo o en el procedimiento o metodología seguida en otro contexto, a modo de espejo. Aunque todos los conflictos y sus respectivos procesos de paz o negociación son diferentes, suelen existir aspectos en cada uno de ellos que atraen la atención en otros; por ello, es frecuente que los actores de un proceso (ya sean Gobiernos, grupos armados o ambos a la vez) miren con detalle, pidan consejo o viajen a otros contextos en busca de inspiración para sus procesos o para encontrar la manera de sortear las dificultades a las que se enfrentan o a las que pueden enfrentarse en un futuro.

En Chipre, por ejemplo, la construcción de un espacio bizonal y comunal está, en buena parte, inspirada en el modelo federal de Suiza y Bélgica; en el País Vasco, la izquierda independentista siempre ha tenido como referencia la metodología seguida en Irlanda y en Sudáfrica, éste último, espejo y referencia del primero. Irlanda es también modelo en la búsqueda de una solución para la región de Cachemira, el MILF filipino ha viajado hasta allí para conocer su experiencia de autonomía, también se ha interesado por las experiencias de Timor-Leste, del sur del Sudán y de Bosnia. En Somalia se ha observado la experiencia de justicia de Ruanda, en Kosovo (Serbia)



se ha mirado con atención los casos de Hong Kong y de las islas Aland (de Dinamarca). En Myanmar, donde existen peticiones de autonomía de varios grupos étnicos, se ha mirado al espejo para ver la experiencia seguida en la región indonesia de Aceh, objeto también de atención por parte de Tailandia, que, a su vez, mira el caso de la convulsiva región china de Xinjiang. En Georgia, la región autónoma de facto de Abjasia ha seguido con atención la experiencia autonomista de la región italiana del Alto Adige; dirigentes políticos de Iraq, por su parte, han seguido

con atención y han visitado Alemania, España y Suiza para ver sus experiencias de autonomías y federaciones y, finalmente, los kurdos de Turquía prestan atención a varios modelos de Europa (España, Escocia/Gales, Italia) y de Estados Unidos a modo de inspiración para el diseño de su proyecto nacional.

En ocasiones, los espejos sirven para buscar referencias sobre el modo en que un país ha tratado un conflicto determinado o ha negociado con un grupo armado que guarda similitudes con alguno propio. Eso es lo que ha sucedido, por ejemplo, en Colombia, donde el Gobierno ha tenido interés en cómo Filipinas ha abordado el conflicto con la guerrilla comunista del NPA, cuyo brazo político, el NDF, ha mostrado, a su vez, interés en conocer la experiencia del proceso de paz llevado a cabo en los años 80 en El Salvador entre el Gobierno y el FMLN.

LAS GRANDES ETAPAS DE UN PROCESO DE PAZ

Todo proceso de paz requiere de una gran inversión de tiempo y muestra de ello es la gran cantidad de años que normalmente hay que dedicar para que un proceso de paz se inicie y fructifique. En términos generales, y salvo muy pocas excepciones, sigue una pauta con fases más o menos conocidas, en las que el mayor tiempo es el dedicado a las negociaciones. Funciona con una primera fase exploratoria, o de tanteo, también llamada de prenegociación, en la que las personas que intervienen en ella (exploradoras) calibran el convencimiento de las partes, es decir, si están realmente convencidas de que van a iniciar

un proceso negociador en el que tendrán que ceder algo. Ese momento es decisivo, pues con frecuencia se negocia sin el convencimiento de alguna de las partes, ya sea el Gobierno o el grupo armado, bien para ganar tiempo, como maniobra de distracción para rearmarse, bien por inercia o, simplemente, por cálculo estratégico. De ser así, las negociaciones, en caso de abrirse, están condenadas al fracaso. Es lo que ocurrió en el año 2001 en las conversaciones fallidas en El Caguán, en Colombia, entre las FARC y el Gobierno de Andrés Pastrana. Las FARC, que se sentían fuertes y poderosas, manejaron las negociaciones en términos de aprovechar el momento para fortalecerse aún más, por lo que escogieron una metodología sumamente lenta que les beneficiaba en el tiempo, pero que no conducía a ninguna parte. Faltó un detonante, el secuestro de un avión, para que el experimento fracasara estrepitosamente, lo que dio paso a una década de no negociación. Y es que en términos de paz o de confrontación, los engaños se pagan con una moneda muy cara.

En la fase exploratoria también se tantean los términos de una completa y absoluta seguridad para los futuros negociadores, ya que existen precedentes de asesinato o de atentados contra ellos, y nadie se aventura a entablar unos diálogos sin plenas garantías de seguridad, que hay que establecer con normas muy bien definidas. Asimismo, se buscan ciertas garantías para el cumplimiento de lo acordado en esta etapa, en la que se convienen los cronogramas y la metodología a seguir, se define una preagenda o agenda inicial, se establecen los términos de una primera hoja de ruta y se clarifican los aspectos conflictivos del

desacuerdo básico o de las incompatibilidades fundamentales (el metaconflicto). En esta etapa se busca, en suma, generar confianza en el propio proceso, se acuerda el rol que pueden jugar terceras partes, se renuncia a la imposición de proyectos (base de la negociación misma) y se acaba reconociendo al adversario, dándole la legitimidad necesaria para intermediar. Una vez realizado este trabajo exploratorio se llega a un “acuerdo sobre lo que hay que acordar” para así avanzar en “cómo hacerlo”. La suma de todos estos pasos es lo que a veces constituye una “hoja de ruta” o marco inicial de lo que hay que realizar para que todo salga bien. La hoja de ruta, como se verá más adelante, no es más que un esquema de trabajo, con frecuencia un diagrama, en el que se dibujan los pasos a seguir y constituye la orientación del proceso.

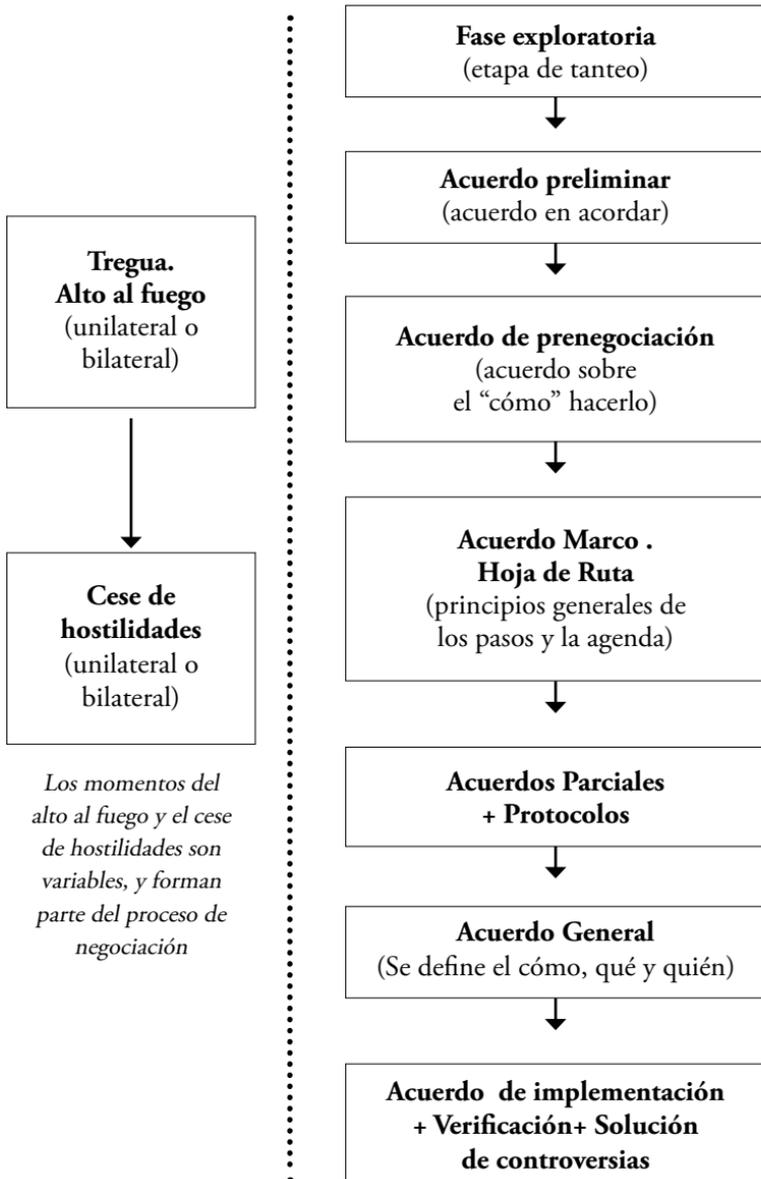
Una vez abierta la negociación, las partes se cercioran de que los interlocutores son válidos, es decir, son los representantes de los actores primarios con capacidad para tomar decisiones. En la mesa de negociación no caben actores de tercera fila, por lo que siempre es necesario partir de un planteamiento inclusivo que dé voz a los actores, aunque éstos no sean los deseados, pero son claves en la resolución del conflicto. No tiene sentido invitar a una mesa a los actores amigos, más cómodos por supuesto, sino a los auténticos adversarios. La razón de ser de esa negociación será que las partes opuestas se sienten a dialogar, bajo un prisma mental de alcanzar un beneficio mutuo mediante el esquema de “todos ganan, nadie pierde”, es decir, “yo gano, tú ganas”, prescindiendo de los planteamientos de suma cero en los que uno gana y el otro pierde.



Si la negociación avanza satisfactoriamente se podrán discutir los temas de la agenda sustantiva (los de la agenda procedimental ya se habrán acordado con anterioridad) y, dado que se habrá ganado confianza, se transformarán igualmente las relaciones personales, lo que permitirá llegar con más facilidad a un acuerdo, o al menos a acuerdos parciales, con sus respectivos protocolos, que permitirán llegar a un acuerdo final, en el que se especificará cómo se implementará y quien lo llevará a cabo. Eso nos conducirá, finalmente, a los acuerdos de implementación, a los de las formas de verificación y a los de cómo solucionar los posibles desacuerdos que puedan surgir en las etapas finales.

En medio de este proceso habrá que gestionar posibles declaraciones de alto el fuego y/o de cese de hostilidades,

Fases habituales en los procesos de negociación



entendida ésta última como el alto el fuego más el cese de actividades sobre la población civil (hostigamiento, amenazas, destrucción de infraestructuras, secuestro, etc.), por lo que está vinculado al cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

LOS PROCESOS DE PAZ ACTUALES Y LOS CONFLICTOS SIN PROCESO

¿Están los seres humanos condenados a entenderse? Frente a conflictos tan complejos como los de Iraq, Afganistán, Israel-Palestina u otros de larga duración, pareciera lo contrario. Sin embargo, una estadística sobre los conflictos surgidos desde la década de los sesenta hasta la actualidad nos muestra que dichos conflictos todavía están sin resolver o han finalizado con algún tipo de acuerdo.

Situación a finales de 2009 de los 82 conflictos armados surgidos desde 1960		
	Número	%
Finalizados con acuerdo de paz	22	26'8
Finalizados con un acuerdo de paz imperfecto	6	7'3
En fase de resolución	7	8'5
No resueltos definitivamente	10	12'2
Finalizado con victoria militar	7	8'5
No resuelto	30	36'6
TOTAL	82	100'0

Como se señala en la tabla adjunta, sólo un pequeñísima parte de los conflictos terminan mediante victoria y derrota de alguna de las partes, mientras que un número muy superior (tres veces más) finalizan con algún tipo de acuerdo. Así pues, hay

razones para esperar que los conflictos no resueltos en la actualidad terminen algún día en una mesa de negociaciones. Estamos en una época en la que predomina la cultura de la negociación frente a la de la confrontación militar, lo que nos permite abrigar esperanzas sobre la resolución pacífica de muchos de los conflictos vigentes, por difíciles y duraderos que éstos sean. Esta cultura de la negociación queda plasmada en los 25 acuerdos firmados en el quinquenio 2005-2009¹, que han permitido el logro de la paz en contextos tan diferentes como Indonesia (Aceh), Irlanda del Norte, sur del Sudán, Nepal, Burundi o el Líbano y han puesto fin a conflictos que han durado décadas con decenas o centenares de miles de víctimas a sus espaldas. Dicha cultura de la negociación es una llamada al optimismo para los 20 conflictos que, al inicio de 2010, todavía no tenían procesos abiertos de negociación, 17 de ellos catalogables como conflictos armados.

Conflictos sin proceso de negociación a principios de 2010

Conflictos armados	Argelia (AQMI), Chad (varios grupos), Etiopía (Ogadén), Ruanda (FDLR), Somalia (al Shabab), Sudán (Darfur, varios grupos), Sudán (meridional), Colombia (ELN, FARC, grupos paramilitares emergentes), Filipinas (Abu Sayyaf), India (CPI), India (Manipur), Pakistán (noroeste), Tailandia (sur), Rusia (Chechenia), Rusia (Ingushetia), Iraq, Yemen
Ex conflictos armados sin resolver	Sri Lanka, Indonesia (Papúa Occidental), Georgia (Osetia del Sur)
TOTAL	20

Fuente: Anuario de procesos de paz 2010, Icaria Editorial 2010

¹ Indonesia (Aceh), Irlanda del Norte, sur del Sudán, Sudán (este), Sudán (Darfur-SLA Minawi), Nepal (CPN), Israel-Líbano, Benín-Burkina Faso, Burundi (FNL), RCA (APDR), Kenia, Colombia (ERG), Sri Lanka (TMVP), Georgia-Rusia, Líbano, Mali (ATNM), Chad (Movimiento Nacional), República Centroafricana (FDPC), RD Congo (CNDP), Somalia (ARS), India (DHD), Myanmar (KNU-KNLA Peace Council), Tailandia-Camboya.

Frente a este universo de no negociación, existen numerosos procesos abiertos, aunque con diferentes niveles de consolidación, en países como Mali, Níger, Chad, Etiopía, Eritrea, Nigeria, República Centroafricana, Sudán, Uganda, Sáhara Occidental, Filipinas, India, Pakistán, Nepal, Myanmar, China, Taiwán, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Rusia (Kosovo), Moldavia, Turquía, Israel y Palestina. Se trata, en su mayoría, de procesos que sufren muchas interrupciones y que están sujetos a frecuentes momentos de crisis, pero que cuentan con la mínima estructura negociadora que permite esperar una posible salida positiva si se dan las circunstancias adecuadas.

LOS TIEMPOS Y LAS RONDAS DE LOS PROCESOS

Tal como se ha señalado en los casos de Guatemala o de Irlanda, los procesos de paz rara vez se producen en cortos espacios de tiempo. Con frecuencia requieren de una década y lo normal es que duren varios años. De los primeros contactos exploratorios a la firma de un acuerdo final transcurre mucho tiempo y en medio se habrá intentado consolidar un proceso negociador, con rondas de diálogo, posibles altos el fuego y conversaciones bilaterales. Hasta que se producen las primeras conversaciones suelen pasar muchos años (15 en Filipinas con el MILF, 10 en Sri Lanka con el LTTE, 11 en Sudán con el SPLA, 27 en Colombia con el ELN) y, una vez realizado el primer encuentro, lo vital es que se realicen rondas de negociación a lo largo de varios años que, a su vez, pueden durar meses o años. Así, por ejemplo, durante los 17 años transcurridos de 1991 a 2007, el ELN y el Gobierno de Colombia han mantenido

seis etapas negociadoras: la primera en 1991, en Caracas y Tlxacala; la segunda en Madrid, en 1998; la tercera en Cuba, en 1999; la cuarta en Cuba, en 2002; la quinta en México, en 2004, y la sexta en Cuba, entre diciembre de 2005 y octubre de 2007. Esta última etapa transcurrió, a su vez, en ocho rondas, todas ellas en La Habana, además de dos encuentros posteriores de delegados en Caracas. Las negociaciones terminaron sin resultado positivo y en el momento de escribir estas líneas no existen negociaciones abiertas.

Las rondas de negociaciones con el ELN

1991	Caracas (Venezuela) y Txacala (México)		
1992			
1993			
1994			
1995			
1996			
1997			
1998	Madrid		
1999	La Habana		
2000			
2001			
2002	La Habana		
2003			
2004	México		
2005	La Habana	→	2005 Diciembre 1ª Ronda
2006			2006 Enero 2ª Ronda
			Febrero 3ª Ronda
			Marzo 4ª Ronda
			Abril 5ª Ronda
			Mayo 6ª Ronda
			Junio 7ª Ronda
			Julio 8ª Ronda
			Agosto
2007			2007 Enero
			Febrero
			Marzo
			Abril
			Mayo
			Junio
			Julio
			Agosto

En las conversaciones de paz entre el SPLA y el Gobierno sudanés, celebradas en Kenia y auspiciadas por la IGAD, las

rondas de negociación, hasta nueve, tenían una periodicidad mensual y en cada una de ellas se trataba un tema diferente, a excepción de los más complejos (como la aplicación de la ley islámica en la capital, el acuerdo básico sobre la distribución del poder y de los recursos, la seguridad militar y el estatus de las tres provincias meridionales), que se trataron en varias rondas. La diferencia con los intentos del ELN, cuya última ronda de negociación se rompió cuando el Gobierno colombiano exigió la concentración e identificación de los miembros del ELN, es que la negociación con el SPLA se ocupaba de temas sustantivos de la agenda, una vez superada la negociación de los temas de procedimiento. Es importante, por ello, que los temas procedimentales, el cómo y de qué manera vamos a hacer las cosas, sean tratados en la fase prenegociadora, es decir, en la etapa exploratoria, para no tener que sufrir el desengaño y la frustración de una negociación condenada al fracaso por no llegar a un acuerdo en los términos básicos y sin llegar a discutir los temas sustantivos.

El escenario de una ronda: el caso de la primera ronda con el ELN

La realización de una ronda de negociaciones requiere de toda una infraestructura de apoyo para que pueda realizarse correctamente, en la que detalles, aparentemente sin importancia, juegan un papel determinante para que los delegados que participan en ella se sientan cómodos para entablar las conversaciones que se requieren. A modo de ejemplo, detallamos a continuación el escenario en el que transcurrió la primera ronda de las negociaciones entre el ELN y el Gobierno colombiano, en diciembre de 2005,

en la ciudad de La Habana, en la que los participantes manifestaron al final su interés por avanzar en un proceso que tuviera como objetivo la paz nacional, y cuyo principal beneficiario fuera el pueblo colombiano. Para manifestar este simple enunciado fueron necesarios, sin embargo, varios días de reuniones, en los que una y otra parte se tantearon para dar continuidad a las exploraciones en fases ulteriores (la segunda ronda se realizó en febrero de 2006).

Por parte del Gobierno colombiano intervino como interlocutor el alto comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, y por parte del ELN participó el vocero de dicha guerrilla, Pacho Galán, y el miembro del Comité Central (COCE), Antonio García. Se reunieron en varias ocasiones en el marco del Hotel Palco, inmenso edificio situado a las afueras de la ciudad, en la zona diplomática, lugar seguro y poco transitado, ideal, por tanto, para realizar un evento de este tipo. Los negociadores estuvieron acompañados por la sociedad civil, representados por los cinco garantes que desde hacía meses habían animado la labor de la Casa de Paz de Medellín, espacio de encuentro con el ELN permitido por el Gobierno colombiano, y por donde pasaron centenares de representantes de los diferentes estamentos de la sociedad, para conversar con el vocero del ELN y trasladarle las inquietudes de diferentes sectores sociales. En algunas de las reuniones del hotel, hicieron acto de presencia los representantes de los tres países acompañantes: España, Noruega y Suiza, cuyos diplomáticos aportaron sus conocimientos y habilidades para la buena marcha de las conversaciones. Estos diplomáticos, a su vez, contaban con equipos consultores. Cuba, por su parte, ejerció de país

anfitrión y, como tal, se limitó a prestar su territorio y toda la infraestructura logística necesaria para la buena marcha del encuentro. Así, por ejemplo, la delegación del ELN se alojó en una casa habilitada para tal efecto, con jardín y salones para recibir visitas. Las embajadas de los países amigos, a su vez, prestaron sus espacios (salones y jardines) para dar recepciones, donde las partes negociadoras podían conversar de forma distendida y de manera no oficial. Por tanto, lo que se discutía en la mesa de negociación podía matizarse o complementarse en estos espacios, lejos de la prensa y de la presión de las negociaciones formales. En el hotel, se aprovechaban todos los espacios (salas de prensa, jardines, piscina, habitaciones, restaurantes) para llevar a cabo reuniones y encuentros, también informales, entre los participantes, de manera que el escenario global (hotel, embajadas y casa del ELN) invitaba al ejercicio de un diálogo constante entre todos los asistentes.

LOS “PROCESOS BLOQUEO”. **EL CASO DEL SÁHARA OCCIDENTAL.**

Algunos de los conflictos no resueltos, que en su momento vivieron enfrentamientos armados, se encuentran estancados, ya que las partes tienen una posición inamovible en el tiempo, lo que hace muy difícil lograr una solución, a pesar de que existe un mecanismo formal para la resolución del conflicto. Un caso paradigmático de estos procesos de bloqueo es el del Sáhara Occidental.

En efecto, aunque desde el año 1991 existe un “plan de arreglo” formulado por Naciones Unidas, las partes,

Marruecos y el Frente Polisario, no han sabido encontrar la manera de cumplirlo ni de buscar una vía alternativa. Dicho plan de arreglo preveía la celebración de un referéndum de autodeterminación del pueblo saharauí a partir de un censo de votantes existente desde la época colonial. Marruecos, sin embargo, puso numerosos impedimentos a dicho censo, aumentando la cifra de posibles votantes, al mismo tiempo que se oponía a la celebración de un referéndum que contemplase la independencia como una opción. En el año 2003, el enviado especial del secretario general de la ONU presentó el Plan Baker II, que preveía un desarrollo en tres etapas, durante la primera, se liberaría a los prisioneros de guerra, se acantonarían todas las Fuerzas Armadas y se celebraría una campaña electoral para, en una segunda etapa, celebrar elecciones donde se elegiría a la Autoridad del Sáhara Occidental, el jefe del Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, con amplias competencias, excepto en bandera, moneda, aduanas, correos, telecomunicaciones, relaciones exteriores, de seguridad nacional y defensa exterior; en una tercera etapa, al cabo de cuatro o cinco años, se celebraría un referéndum organizado por la ONU en el que se podría votar por el Plan de Arreglo de 1991 o por el acuerdo de autonomía ofrecido por Marruecos, tendrían derecho a voto todos los mayores de edad que figurasen en una lista electoral elaborada a finales de 1999, que estuvieran incluidos en la lista de repatriación del ACNUR de octubre del año 2000 o que hubieran residido de manera continuada desde finales de 1999 en el Sáhara Occidental. Aunque el Frente Polisario aceptó los términos de este plan, fue, sin embargo, rechazado por el Gobierno de Marruecos, temeroso de no ganar, a pesar de que la situación era aparentemente ventajosa para sus intereses.

Desde entonces, los enviados especiales del secretario general de la ONU no han logrado remover las posiciones de las partes, a pesar de las frecuentes consultas realizadas en las rondas de negociación que se han promovido y de las resoluciones del Consejo de Seguridad, que ha instado a las partes a negociar de buena fe para encontrar una solución aceptable para ambas. Por un lado, el Consejo de Seguridad se ve incapaz de imponer una solución, lo que implicaría una operación de imposición de la paz, algo que no es posible, debido al balance de fuerzas en dicho consejo y al bloqueo seguro de Francia y, por otro lado, no tiene la fuerza suficiente para convencer a las partes de que cedan en sus posiciones. La solución, sin embargo, pasa posiblemente por encontrar una fórmula de compromiso diferente a las históricas posiciones inamovibles, lo que podría suponer que Marruecos cediera en cuanto a la celebración de un referéndum y el Frente Polisario aceptara que en una etapa intermedia existiese una autonomía mientras no se celebrase el mencionado referéndum, cuya pregunta inicial podría ser si se acepta o no el estatus vigente de autonomía, lo que daría tiempo a que se consolidara dicha autonomía y constituyese una alternativa al bloqueo actual. Ello no habría de ser un impedimento para que el Consejo de Seguridad optase por la celebración de un segundo referéndum más adelante, en el caso de que el primero diese un resultado adverso a la autonomía.

LAS CONDICIONES PARA ENTRAR EN UN PROCESO

Como se ha comentado anteriormente, en muchos procesos, en particular en los de mayor antigüedad, se ha

tardado muchos años en iniciar las primeras negociaciones. Sin embargo, una vez iniciadas es frecuente que se dedique mucho tiempo a intentar mantenerlas abiertas. Una estadística de 2007² reflejaba, por ejemplo, que el brazo político del News People Army, el NDF, había dedicado el 31'3 % de su vida militar a negociar, y desde que empezó a negociar había dedicado el 60 % de su tiempo a dicha tarea. En el sur del Sudán, conflicto armado ya terminado, la guerrilla del SPLA dedicó el 24'6 % de su historia a negociar. En el caso de las FARC, en Colombia, este porcentaje es del 22'8 %, mientras que la otra guerrilla colombiana, el ELN, sólo ha dedicado el 8'5 % de su tiempo (el 3'3 % en el caso de la guerrilla tamil, el LTTE).

En cualquier caso, es importante destacar que a partir de un momento dado se consideró que existían las condiciones óptimas suficientes para entrar en un proceso de paz, aunque luego hubiera interrupciones. ¿Cuáles son estas condiciones? Básicamente son diez. En primer lugar, se necesita un reconocimiento político implícito de los interlocutores, no obstante, es preferible que éste sea explícito, aunque sea de forma barroca, diplomática, rebuscada y con argumentos del pasado. Este reconocimiento puede ser también de los intermediarios o representantes del grupo armado en cuestión. Además, las negociaciones deben ofrecer seguridad absoluta para los negociadores, así como garantías del cumplimiento de lo que se va a acordar. En cuarto lugar, se necesita que haya acuerdo sobre el metaconflicto, esto es, sobre la esencia de lo que constituye la diferencia de

2 Vicenç Fisas, "Anuario de Procesos de Paz 2007", Icaria Editorial, 2007, p. 204.

planteamientos pero, como mínimo, debe existir el reconocimiento de que tenemos un problema en común y dar espacio y tiempo para abordarlo en la mesa de negociaciones.

Decálogo de las condiciones mínimas necesarias

para entrar en un proceso de paz

1. Reconocimiento de los interlocutores
 2. Seguridad
 3. Garantías
 4. Acuerdo sobre el metaconflicto
 5. Disposición a ceder algo
 6. Voluntad de construir
 7. Posibilidad de ganar algo
 8. Saber explicarlo
 9. Disponer de facilitaciones
 10. Dar la palabra al pueblo
-

La quinta condición es la disposición a ceder algo que pueda ser sustantivo para la otra parte, lo que implica generosidad e intención de sentarse a la mesa de negociaciones. La sexta es tener la seguridad de que entrar en un proceso permitirá participar en la construcción de algo nuevo, lo que comporta tanto la voluntad de intervenir como la de transformar. La séptima condición es tener la seguridad de que al entrar en el proceso hay más posibilidades de ganar algo (para sí y para los demás), que de perder, lo que supone tener confianza en el proceso. La octava se refiere a que hay que saber cómo explicar que se ha entrado en un proceso, tanto para los propios como para los ajenos, sin que ello implique humillación o derrota, sino más bien una aportación decisiva, generosa y constructiva, lo

que significa dominar la comunicación y la interpretación ideológica. Si hay facilitaciones externas, éstas han de ser mutuamente aceptadas y hay que confiar plenamente en ellas. Finalmente, la décima condición es la que se refiere a la dimensión vertical, es decir, a la última palabra dada al pueblo. En demasiadas ocasiones se habla en nombre del pueblo, pero jamás se le consulta. Un proceso de paz genuino debe disponer de canales de expresión popular para que desde la base se opine sobre los temas sustantivos.

Una radiografía de la situación de tres procesos de paz del año 2003, concretamente el de Indonesia (región de Aceh), el de Israel-Palestina y el de Nepal, nos muestra las razones de tres fracasos de aquel momento y deja en el aire una pregunta de fondo: ¿Puede lograrse la paz sin entender lo que pasa, sin generar confianza y seguridad en el proceso, sin conocer lo que se quiere realmente y sin entender los elementos irrenunciables de cada una de las partes, o el daño hecho por todos? En efecto, en el caso de Aceh, que terminó satisfactoriamente en el año 2005, las razones que llevaron al fracaso en 2003 fueron la inseguridad, la desconfianza, las incompatibilidades políticas no resueltas en la negociación (las demandas esenciales), las interpretaciones erróneas de los acuerdos y los problemas con el proceso mediador. En el caso de las negociaciones entre Israel y Palestina, las razones del fracaso fueron la cultura de la violencia (la cultura profunda), la dinámica de acción-reacción (la necesidad de dar respuestas violentas inmediatas), la inseguridad, la desconfianza, las incompatibilidades políticas no resueltas en la negociación, la asimetría del poder militar (aunque con simetría simbólica del daño que se puede infligir) y la poca

claridad en el proceso mediador (por la confusión entre el rol de Estados Unidos y el del Cuarteto Diplomático). En el caso del Nepal, que logró un acuerdo de paz en el año 2006, durante 2003 el fracaso pudo deberse a la inseguridad, a la desconfianza, a las incompatibilidades en las demandas esenciales y a la falta de acompañamiento internacional.

Con el decálogo en la mano, lo que procede es interrogarse sobre qué condiciones se echan a faltar en un escenario determinado. Así pues, si nos preguntamos qué condiciones faltan en Colombia, en Iraq, en el País Vasco, en Georgia o en Chechenia, por citar algunos ejemplos, podremos vislumbrar unos primeros elementos ausentes en un sitio determinado, lo que permitirá pensar en las estrategias a seguir para rellenar los vacíos existentes.

RIESGOS HABITUALES EN LOS PROCESOS DE PAZ

Observando el desarrollo de los procesos de paz de los últimos años podemos hacernos una idea de los factores de riesgo más habituales. A menudo se presentan características que dificultan el inicio de un proceso o impiden su transcurso con normalidad. Uno de los factores de riesgo más habituales es la falta de convicción de los actores. Evidentemente, puede iniciarse una negociación o una exploración sin que alguna de las partes tenga pleno convencimiento de que entra en una negociación que conllevará ceder en algún momento, pero esa falta de convencimiento se hará notar enseguida y dará al traste con la negociación, ya que la otra parte le acusará de faltar a la buena fe y de actuar interesadamente por razones puramente estratégicas. Es mejor,

por tanto, no entrar en un proceso hasta que se tenga pleno convencimiento de que ha llegado el momento de negociar.

Un segundo factor de riesgo es menospreciar o ignorar los apoyos externos, sean del tipo que sean. Normalmente, se necesita del concurso de mediaciones, de garantes, de verificadores o de incentivadores externos y no es recomendable prescindir de estas aportaciones. Así pues, hay que tener la mente abierta para beneficiarse de estas aportaciones del exterior, rehuendo actitudes de autosuficiencia, con la excusa equivocada de no querer caer en dependencias ajenas. Esa apertura al exterior no debería, en ningún caso, equivaler a la aceptación de mediaciones forzadas, lo que sería otro error. La mediación ha de ser voluntaria y querida, nunca impuesta a la fuerza, ya que en ese caso no transcurrirá mucho tiempo hasta que aparezca la frustración y el rechazo.

Otro riesgo habitual es el de generar más expectativas de las razonables. Un proceso de paz está lleno de incertidumbres y de problemas, y la posibilidad de fracaso o de ruptura temporal es más que probable. Por ello, no es bueno crear de entrada falsas expectativas, porque puede darse una actitud proclive a la frustración ante la primera adversidad. Lo más sensato es tener conciencia de las dificultades intrínsecas del proceso y disponer de las herramientas para superarlas.

Un riesgo al que se enfrentan la mayoría de procesos es el surgimiento de disidencias y divisiones en los grupos que entran en una negociación. Esto se debe a que hay sectores que se han acomodado al conflicto y a la economía de guerra, que han encontrado ventajas comparativas en el

seguimiento del conflicto armado y que, por ello, mantienen una actitud hostil a su finalización. Se convierten en saboteadores del proceso y no dudan en generar nuevos ciclos de violencia. Gestionar la actividad de estos “spoilers” es una de las funciones más importantes de quienes ayudan a mantener abiertas las vías de la negociación.

De la misma manera, es frecuente observar cómo se incumple un alto el fuego decretado durante el proceso, lo que genera temores y sirve de excusa para romper las negociaciones. En este sentido, muchas veces se plantea el dilema de si sería mejor dejar de exigir y de poner como precondition la existencia de un alto el fuego, teniendo en cuenta lo fácil que es incumplirlo. Evidentemente, sería bueno negociar con el menor número de violencias posible y si hay un cese de hostilidades de por medio, mejor, pero eso no siempre es factible, por lo que hay que manejar con prudencia la continuidad de las negociaciones con posibles violaciones del alto el fuego.

Lo óptimo en un proceso de paz es contar con pocos actores, pero eso no siempre es posible y a veces hay que negociar con multiplicidad de ellos. En ocasiones sucede que un actor se divide en facciones cuando entra a negociar, normalmente porque hay personas que quieren sacar provecho de la negociación y quieren mantener parcelas de poder, aunque sea mediante el uso de las armas. El conflicto de Darfur es un paradigma de ello. Cuando empezó a inicios del año 2003 sólo había dos grupos, el JEM y el SLA. Seis años más tarde, el SLA se había dividido en más de una docena de facciones, lo que implicó

toda una serie de negociaciones para que se unificaran o para que, al menos, tuvieran una posición común. A mayor número de actores violentos, mayor complejidad y mayor dificultad para alcanzar un acuerdo. Sin embargo, es importante conseguir que ninguno de ellos quede al margen de la negociación, dado su potencial destructivo y de boicoteo del proceso. Así, en el caso de Palestina, por ejemplo, Hamás cuenta con un brazo armado (Hamas-Izz al-Din al Qassem), al igual que Fatah (con las Brigadas de los Mártires). ¿Pueden estos grupos, junto con la Yihad Islámica Palestina, quedar al margen de un proceso de paz? ¿No son más bien interlocutores inevitables en un proceso negociador?

Dado que los conflictos internos suelen tener una dimensión regional, ya sea por el comercio de armas en la zona, o por las personas que han de refugiarse en los países vecinos, es habitual que éstos tomen parte del conflicto y mantengan posturas hostiles. Ése es otro de los riesgos de un proceso. Finalmente, hay que señalar que en los conflictos contemporáneos y, en particular, en los del continente africano, existen enormes intereses económicos vinculados a la continuación del conflicto. El desarrollo de una economía de guerra en zonas específicas de un territorio genera unos intereses contrarios a la firma de un acuerdo de paz y alarga el conflicto, ya que la explotación de madera, diamantes, petróleo, coltán u otros minerales permite obtener ingresos con facilidad. Es necesario, en este sentido, crear una estrategia económica para que el logro de la paz sea un incentivo mayor que la perpetuación de la guerra.

Riesgos habituales en los procesos de paz

Falta de convicción de los actores
Falta de apoyos externos
Existencia de una mediación forzada
Exceso de expectativas
Surgimiento de violencias y disidencias
Incumplimiento del alto el fuego
Existencia de numerosos actores armados
Existencia de vecinos hostiles
Intereses económicos vinculados a la
continuación del conflicto

Tomando como ejemplo tres procesos que en el año 2003 estaban en crisis, aunque dos de ellos (Indonesia y Nepal) lograran un acuerdo de paz en 2005, observamos

Razones para tres fracasos en 2003		
Año acuerdo paz		
Indonesia (Aceh)	2005	Inseguridad Desconfianza Incompatibilidades en las demandas Interpretación errónea de los acuerdos Problemas con el mediador
Israel/ANP		Cultura de la violencia Dinámica de acción-reacción (respuestas violentas) Inseguridad Desconfianza Incompatibilidades en las demandas Asimetría del poder militar Poca claridad del proceso mediador
Nepal	2005	Inseguridad Desconfianza Incompatibilidades en las demandas Falta de acompañamiento internacional

una serie de razones recurrentes que explican la crisis del proceso y que nos permiten hacer la siguiente consideración general: ¿puede lograrse la paz sin entender lo que pasa, sin generar confianza y seguridad en el proceso, sin conocer lo que se quiere realmente y sin entender los elementos irrenunciables de cada parte, o el daño hecho por todos?

SACANDO LECCIONES DE LOS PROCESOS

Según un proyecto titulado “Saliendo de la Violencia”³ y llevado a cabo por INCORE (John Darby y Roger Mc Ginty), de la Universidad de Ulster, junto a académicos de la Universidad de Stellenbosch, de la Universidad de Tel Aviv, de la Ben Gurion University, de la Universidad del País Vasco y del Centro de Alternativas Políticas de Colombo, a partir del estudio de cinco procesos de paz (Sudáfrica, Irlanda del Norte, Israel-Palestina, País Vasco y Sri Lanka) se pueden analizar las interacciones e influencias de diversas variables. Estas influencias han sido divididas en seis grandes temas:

- 1) Violencia y temas de seguridad
- 2) Factores económicos
- 3) El rol de los actores externos
- 4) Respuestas populares
- 5) Símbolos y rituales
- 6) Progresos hacia acuerdos políticos o constitucionales

En cuanto a la violencia y los temas de seguridad, según

³ John Darby & Roger Mac Ginty, *The Management of Peace Processes*, Palgrave, 2000

los autores de este proyecto, conviene evaluar el peso de la cultura de la violencia en la sociedad objeto de estudio, ya que a lo largo de la guerra, la gente se acostumbra a la violencia como un fenómeno social rutinario. Con la firma de un acuerdo de paz, la criminalidad, sin embargo, puede continuar aumentando (es el caso de Sudáfrica, Guatemala o El Salvador) debido también a la continua presencia de las armas.⁴ A ello se añaden las dificultades y recelos para desmontar los aparatos militares creados durante el período de violencia, y si son desmontados, existe el riesgo de que no se complete la desmovilización por falta de empleo, por lo que surge la posibilidad de que algunos elementos intenten boicotear el proceso de paz. En algunos casos, también se ha observado que el miedo genera actos de violencia por parte de algunos miembros indisciplinados de los grupos que están negociando. En todo caso, como ya se ha comentado, es habitual que surjan reventadores (“spoilers”), actores que se han quedado fuera del proceso y que harán todo lo posible para que éste fracase.

En cuanto a los factores económicos, los procesos de paz, por desgracia, no suelen producir “dividendos de la paz”, sino “déficits de paz”. La destrucción causada durante el conflicto difícilmente queda compensada con las nuevas promesas de inversiones, lo que crea descontento y protestas. No hay que olvidar que en muchos casos la guerra ha tenido un coste muy elevado para la economía del país. En 1999, el coste de la guerra en Sri Lanka fue de 723 millones de dólares, más del 13 % del presupes-

⁴ Vicenç Fisas, *Adiós a las armas*, Icaria, 1999

to, y en Liberia, en el año 2002, la guerra absorbió el 30 % del PIB. No obstante, y como elemento positivo, los comerciantes y sectores empresariales pueden jugar un papel muy activo en promover la paz. Eso es lo que ha sucedido en Irlanda del Norte, en Sudáfrica y en Somalia.

El rol de los actores externos puede tener efectos positivos o negativos para lograr la salida al conflicto. Si un vecino siente que sus intereses estarán amenazados, puede intentar intervenir en el conflicto para influir sobre su desarrollo. Asimismo, las diásporas pueden tanto financiar a las partes enfrentadas como actuar de mediadoras. Además de actores, también hay factores externos que pueden ayudar a cambiar las dinámicas. El fin de la Guerra Fría y del miedo al comunismo, por ejemplo, ayudó al proceso de Sudáfrica. En el año 1987, el Gobierno de Sri Lanka declinó las ofertas de mediación de Canadá y de Noruega, por temor a que la diáspora tamil ejerciera, en estos dos países, demasiada influencia sobre los mediadores. Por el contrario, la comunidad irlandesa de EEUU tuvo un rol positivo al persuadir al IRA a favor de un alto el fuego. En el conflicto de Uganda, en 1996, se fundó la organización Kacoke Madit por ugandeses en la diáspora británica, que creó una red de grupos e iniciativas a favor de la reconciliación del pueblo acholi. Los países vecinos normalmente intentan ayudar a resolver el conflicto, lanzando propuestas u ofreciendo espacios para la negociación. Es así como debe interpretarse, por ejemplo, la asistencia de Tanzania a Burundi, la de Gabón al Congo, la de China a Corea del Norte, la de Malasia a Filipinas, la de Egipto a Israel o la de Kenia a Somalia y a Sudán.

Un cuarto factor sería el de las respuestas populares. El éxito o el fracaso de movilizar a la opinión pública y la fortaleza de la sociedad civil suelen ser factores importantes para lograr una salida pacífica, aunque se tarde años en conseguirlo. Determinadas manifestaciones populares masivas pueden ser “ventanas de oportunidad” (como la matanza de 28 activistas sudafricanos en 1992, la bomba de Omagh en Irlanda, el Mandato Ciudadano en Colombia, etc.), pero no son elementos decisivos, sino sólo momentos transitorios que pueden influir mucho o poco en el proceso político y en la toma de nuevas decisiones.

En cuanto a los símbolos y rituales, el estudio comprueba que los conflictos étnicos rápidamente adoptan expresiones simbólicas (banderas, canciones, afiliaciones culturales) y recuperan elementos religiosos y lingüísticos. Lo habitual es que sean usados para dificultar la reconciliación y no tanto para facilitarla. Ejemplo de ello son las marchas de la Orden de Orange en Irlanda del Norte. No obstante, puede hacerse uso inteligente de los símbolos a favor de la reconciliación. Mandela, por ejemplo, realizó con éxito algunos gestos simbólicos, como cuando asistió a la final de la Copa Mundial de Rugby, un deporte de blancos en Sudáfrica, y se puso la camiseta del club Springbok. Los gestos simbólicos positivos son aquellos que, a través de la imaginación y de la magnanimidad, logran sorprender al adversario y consiguen disminuir la actitud de sospecha y recelo. Sólo sirven cuando no son una sugerencia de triunfalismo o condescendencia, y si con ellos no se busca una ventaja política.

Finalmente, en cuanto a los progresos hacia un acuerdo

político o constitucional, es importante romper con la inicial desconfianza entre las partes y ponerse de acuerdo sobre si tiene que haber precondiciones para iniciar y seguir con los diálogos. Como hemos dicho, un acuerdo de paz no se limita a las cláusulas del acuerdo. Lo acordado tiene que ser validado después a nivel popular, generalmente con nuevas elecciones y acuerdos específicos para resolver problemas concretos que afectan al país o a la comunidad.

LAS HOJAS DE RUTA

Como ya se ha comentado, en las primeras etapas de un proceso de paz, normalmente en la fase de prenegociación, las partes suelen ponerse de acuerdo en un esquema de funcionamiento sobre lo que se va a hacer, donde se especifican los pasos a seguir en un orden secuencial, con variantes para prever algunos cambios previsibles. A este esquema se le denomina “hoja de ruta” y es de gran utilidad para tener el mapa mental de lo que hay que hacer. Una hoja de ruta no es un documento cerrado en el que se detallan los pormenores de una agenda. La agenda, propiamente dicha, se elabora después e incluye los temas sustantivos de discusión. En la hoja de ruta, en cambio, se indican los pasos, el quién va a hacer qué y de qué manera. Nada más. Es la guía orientadora y no resuelve los múltiples interrogantes que se dan en el proceso, pero sí ayuda a evitarlos.

En el caso de Colombia, por ejemplo, el PNUD redactó en 2003 un informe titulado “Callejón con salida”, en el que se mostraba una hoja de ruta para aquel momento, válida para las dos guerrillas del país. El esquema constaba de tres

fases (diálogo abierto, negociación y salida negociada). En la primera, se especificaba que el diálogo abierto sería blindado a interferencias y recibiría el apoyo de terceros. También se indicaba que aprovecharía las lecciones de experiencias anteriores y se elaboraría una estrategia de paz como política de Estado, no de Gobiernos coyunturales. En cuanto a la fase negociadora se indicaba que, a ser posible, sería de manera unificada, es decir, se procedería a una negociación conjunta ELN-FARC, que se haría sin prisas y con una agenda pequeña (a diferencia de la seguida en los encuentros de El Caguán, en el año 2000), con tres temas prioritarios, a saber, el plano internacional, la base social de las guerrillas y las reformas. Asimismo, se indicaba que podría haber facilitación de países europeos y una coordinación desde la ONU. Finalmente, la salida negociada habría de contar con el aval de Estados Unidos, supondría concesiones reales por parte del Estado y lo pactado se sometería a referéndum. Como se verá, la hoja de ruta no avanza los pormenores de la negociación, sino sólo el marco por el que ha de transitar.

Escuela de Cultura de Paz (UAB)
Propuesta de hoja de ruta
para las negociaciones entre el Gobierno
de Colombia y el ELN
Mayo 2005

FASE 0: RECUPERACIÓN DEL ESPÍRITU DE ACERCAMIENTO

Duración: breve (semanas)

- Facilitación de la Nunciatura del Vaticano para retomar las reuniones en Itagüí.
- Superar las dificultades aparecidas cuando la reunión directa Gobierno-ELN parecía inminente.

FASE I: DE CONSENSOS PREVIOS (desde Itagüí)

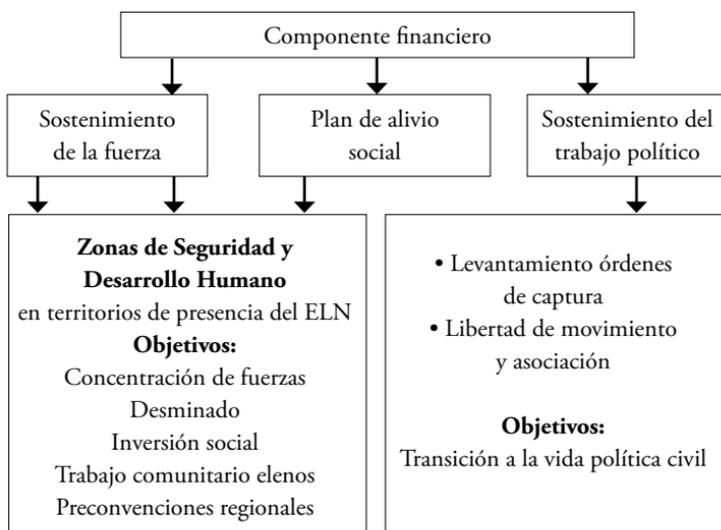
Duración: breve (semanas)

- Preacuerdo para la suspensión mutua de acciones militares ofensivas.
- Preacuerdo genérico sobre los alcances del componente financiero del cese de hostilidades y compromiso del Gobierno de abordar la cuestión como primer tema en la fase II.
- Compromiso unilateral del ELN con la sociedad de suspender las retenciones en caso de vislumbrarse la fase II.
- Acuerdo inicial para la liberación de elenos presos por motivos políticos y personas retenidas por el ELN.
- Acuerdo para impulsar acciones conjuntas de desminado.
- Acuerdo sobre cuestiones procedimentales de las fases siguientes (lugar de reunión, métodos, términos, calendario, transparencia, superación de desencuentros, etc.)

Refrendación de los preacuerdos por el COCE.
Suspensión mutua de acciones militares ofensivas.
Suspensión unilateral de retenciones por parte del ELN.

FASE II: ENCUENTROS DIRECTOS GOBIERNO-COCE. ACUERDOS HUMANITARIOS Y OTRAS MEDIDAS DE CONFIANZA

Concreción del cese de hostilidades:



- Concreción de fuentes de recursos económicos.
- Creación de mecanismos de gestión y de transparencia.
- Componente de separación de fuerzas: diseño de la concentración de fuerzas del ELN en diversas zonas del país donde tienen presencia.
- Componente de seguridad.
- Concreción del acompañamiento y la verificación nacional e internacional.

- Recuperación de algunos aspectos del reglamento de la “zona de encuentro” elaborada por Naciones Unidas durante la Administración anterior.
 - Liberación de las personas retenidas por el ELN.
 - Liberación de las personas del ELN presas por motivos políticos.
 - El Gobierno solicita la retirada del ELN de las listas terroristas internacionales.
 - Acuerdo de limitación del uso de armas.
 - Acuerdo para impulsar acciones conjuntas de desminado.
 - Acuerdo sobre la metodología de la Convención Nacional.
 - Marco jurídico para el proceso.
 - Garantías de respeto por parte de las AUC y de las FARC.
 - Acuerdo de agenda para las negociaciones de paz
- Gobierno – ELN.

FASE III: IMPLEMENTACIÓN ACUERDOS DE CONFIANZA

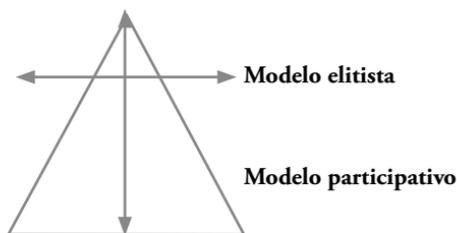
- Creación de Zonas de Seguridad y Desarrollo Humano (ZSDH)
- Implementación de las inversiones sociales y de las infraestructuras acordadas.
- Presencia de instancias verificadoras nacionales e internacionales.
- Acciones de desminado.
- Preconvenciones en las ZSDH (y, posiblemente, en algunos países extranjeros).
- Implicación de las empresas nacionales e internacionales (sobre todo las extractivas, energéticas, agroindustriales y de servicios) en el diseño y firma de un acuerdo de responsabilidad social corporativa, en diálogo con las comunidades locales.

<p>FASE IV: CONVENCIÓN NACIONAL</p> <p>Seis meses después del inicio de la fase III.</p> <p>Duración: breve (semanas).</p>
<p>FASE V: DISCUSIÓN DE LA AGENDA DE PAZ</p> <p>La fase V se desarrolla en paralelo a la fase IV.</p>
<p>FASE VI: IMPLEMENTACIÓN</p> <p>Conclusiones de la Convención Nacional y acuerdos de la agenda de paz.</p> <p>Acuerdo para la convocatoria de una Asamblea Nacional constituyente.</p>
<p>FASE VI: DESMOVILIZACIÓN, DESARME Y REINTEGRACIÓN.</p> <p>Duración: desarme y desmovilización: media (semanas)</p> <p>Reintegración: larga (años)</p>

LOS ACTORES DE UN PROCESO DE PAZ: ¿QUIÉN HACE QUÉ?

Tal como hemos advertido al inicio, hay modelos de procesos de paz, como el guatemalteco o el sudafricano, en los que la sociedad civil ha tenido un papel protagónico, al crearse estructuras participativas que han permitido dar voz a la sociedad, ya sea en los primeros momentos del proceso o en fases avanzadas. En otros modelos, la voz cantante ha quedado relegada a los actores primarios (Gobierno y grupos armados) y a los posibles acompañantes que conforman un grupo de facilitación. En todo caso, ya se trate de procesos

participativos o elitistas, en un proceso intervienen múltiples actores con roles diferenciados.



Si representamos en una pirámide el tipo de actores que normalmente podemos ver en un proceso de paz, observaremos que en la cúspide se encuentran los actores y los facilitadores formales. Son los actores más visibles, los que podemos encontrar en los medios de comunicación y los que salen reflejados en la foto final del acuerdo de paz, si el proceso evoluciona satisfactoriamente. En este espacio, figura también el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sólo en los casos en los que éste haya incluido el conflicto en su agenda.

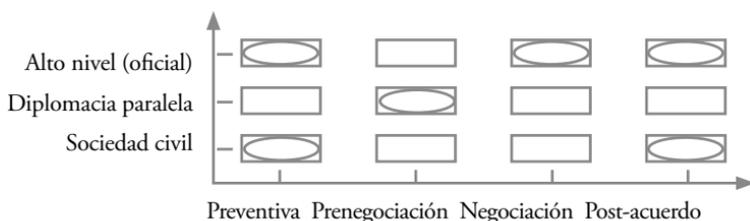


En un segundo plano de la pirámide, más abajo, encontraremos un espacio intermedio en el que figuran actores como los países que acompañan el proceso, las diplomacias de apoyo (en lo político y en lo económico y, a veces, en lo militar, si hay verificación), los medios de comunicación, las iglesias implicadas, los organismos de Naciones Unidas, las entidades de apoyo, los centros especializados en resolución y mediación de conflictos, etc. En este espacio, figurarían el Centro para el Diálogo Humanitario, el Centro Carter, la Comunidad de San Egidio, etc.

En la base de la pirámide se encuentran las ONG, los movimientos populares y las organizaciones cívicas que sustentan todo el proceso.

Desde otra perspectiva, y atendiendo a las diferentes fases del proceso, observamos que los niveles más habituales de participación de la sociedad civil en los procesos de paz corresponden a la primera y última etapa, las referidas a la prevención y al posacuerdo o implementación, mientras que a la diplomacia paralela le corresponde un rol más activo en la fase de prenegociación. A la diplomacia oficial, en cambio, le corresponde una actuación en prácticamente todas las fases.

Niveles habituales de participación



LA ETAPA FINAL DE LOS PROCESOS: EL POSCONFLICTO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Hay quien ha dicho que un proceso de paz empieza de verdad con la firma de un acuerdo. Llega entonces la hora de la verdad. Se dejan atrás las etapas de exploraciones y negociaciones y se inicia una nueva fase en la que hay que poner en marcha lo acordado. Si tiene éxito, hablaremos de un buen proceso de paz; si fracasa, es probable que surjan nuevas violencias e injusticias y se pondrán en duda las bondades del acuerdo. ¿Valió la pena?, se preguntarán muchas personas. Valió, en todo caso, porque se puso fin a la violencia armada, a los enfrentamientos fratricidas, a la crueldad de la guerra, pero no se consiguió la paz.

Terminada la confrontación armada, toca reconstruir lo destruido, lo material y lo inmaterial. De ahí que durante unos años se hable de etapa de reconstrucción posbélica, en la que hay que trabajar al menos en ocho áreas, con la agenda siguiente:

1 – Apoyo al proceso de democratización

- Modernización del Estado
- Educación democrática
- Reforma del sistema de seguridad
- Apoyo a los procesos electorales
- Fortalecimiento del sistema judicial
- Apoyo a la sociedad civil
- Educación cívica

2 – Vigilancia sobre los derechos humanos

- Educación en derechos humanos

Refuerzo de la procuraduría de derechos humanos
Creación de organismos y tribunales especializados
Difusión del Derecho Internacional Humanitario

3 – Fortalecimiento del proceso de paz

Verificación de los acuerdos
Apoyo a los organismos de diálogo y reconciliación
Creación de comisionados de paz
Creación de Comisiones de la Verdad

4 – Desmilitarización

Desminado
Reducción de las Fuerzas Armadas y de los presupuestos militares
Supresión de los cuerpos involucrados en la represión
Formación de unas Fuerzas Armadas con ex combatientes
Nuevos conceptos de seguridad humana

5 – Desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes

Transferencia de tierras
Asistencia educativa, sanitaria y alimenticia
Capacitación
Apoyo a proyectos productivos
Creación de microempresas y cooperativas
Educación para las familias

6 – Apoyo al retorno de refugiados y desplazados

Apoyo humanitario de emergencia
Asistencia alimentaria

7 – Apoyo a los heridos y a las familias de las víctimas

8 – Rehabilitación de las zonas dañadas

Reconstrucción de las infraestructuras

Sin excepción, todos los países que firman un acuerdo han de hacer frente a toda una serie de dificultades políticas, económicas y sociales y, en virtud de la superación de estas dificultades, podrá hablarse de una auténtica superación del conflicto original. Como muestra del surgimiento de estas dificultades se han tomado tres casos: sur del Sudán, Côte d'Ivoire (Costa de Marfil) y Burundi, con acuerdos de paz firmados en 2005, en 2007 y a principios de 2009, respectivamente, y se ha realizado un corte analítico a finales de 2009, para ver el tipo de problemas a los que tenían que hacer frente los tres países. El resultado es el siguiente:

Sur del Sudán: problemas con el censo electoral, comercio de armas, distribución de las rentas petroleras, violaciones de los derechos humanos, atraso en la reforma de los servicios de inteligencia, enfrentamientos tribales y aumento de la inseguridad.

Côte d'Ivoire: problemas por el retraso de las elecciones, enfrentamientos entre facciones rebeldes, lucha por el control de los recursos naturales, disputas por el control de la tierra, debilidad del tejido social, uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, violación

de los derechos humanos de los menores de edad, falta de información sobre las personas desplazadas, tensiones intercomunitarias, retraso en el desarme de las milicias progubernamentales y problemas en la integración de los rebeldes.

Burundi: retraso en el desarme y desmovilización de ex combatientes, proliferación de armas ligeras, criminalidad, violaciones de los derechos humanos, enfrentamientos por la propiedad de la tierra, recelos sobre el código electoral y división dentro de las fuerzas de oposición.

Como se habrá observado, algunos de los problemas son comunes a los tres países y otros constituyen retrasos en la implementación de los acuerdos firmados meses o años antes, lo que nos muestra la extrema dificultad para cumplirlos cabalmente.

II - PROCESOS DE PAZ COMPARADOS

El presente capítulo resume los procesos de paz acontecidos en diez países: El Salvador, Guatemala, Irlanda del Norte, Angola, Sudáfrica, Liberia; Tayikistán, Sierra Leona, sur del Sudán, Burundi, Indonesia (Aceh) y Nepal. Abarca procesos iniciados entre 1984 (El Salvador) y 2002 (Nepal), con duraciones que van de los cuatro años de Nepal a los veintiuno de Irlanda del Norte. La mayoría de ellos han tenido mediaciones (4 de Naciones Unidas) y en cuanto a los motivos de fondo, cuatro han sido por la democratización del país, cinco por el reparto del poder político y tres por el autogobierno. En dos procesos (Guatemala y Sudáfrica), hubo una amplia participación social, mientras que en el resto de países los procesos fueron llevados a cabo de forma más piramidal. Al finalizar los acuerdos, en todos los procesos se concedió una amnistía a los combatientes, aunque en algunos casos se crearon Comisiones de la Verdad. Todos los grupos de oposición que lucharon durante el conflicto acabaron ocupando puestos de responsabilidad en los nuevos Gobiernos surgidos tras los acuerdos de paz.

	Período	Años	Mediación	Motivo de fondo
El Salvador	1984-1992	8	ONU	Democratización del país
Guatemala	1985-1996	11	ONU	Democratización del país
Irlanda del Norte	1987-2008	21	-	Autogobierno

	Período	Años	Mediación	Motivo de fondo
Angola	1988-2002	14	Portugal, Rusia, EEUU	Reparto del poder político
Sudáfrica	1989-1994	5	-	Democratización del país
Liberia	1990-2003	13	-	Reparto del poder político
Tayikistán	1992-1997	5	ONU	Reparto del poder político
Sierra Leona	1994-2002	8	ONU	Reparto del poder político
Sur del Sudán	1998-2005	7	IGAD	Autogobierno
Burundi	1998-2008	10	Tanzania Sudáfrica	Reparto del poder político
Indonesia (Aceh)	2000-2005	5	CDH Finlandia	Autogobierno
Nepal	2002-2006	4	-	Democratización del país

Los motivos para sentarse a negociar e iniciar el proceso de paz fueron diversos, pero en todos los casos fue determinante el cansancio de la guerra y el deseo de paz de la población. En El Salvador y en Guatemala, así como en Tayikistán, fue decisivo el contexto regional favorable a los diálogos (Grupo de Contadora). En Guatemala influyeron las elecciones presidenciales que propiciaron un cambio de escenario político. En Irlanda del Norte y en Sudáfrica fue importante la necesidad económica de lograr la paz. En Tayikistán y en Sudáfrica influyó el hecho de que la guerrilla dejara de tener una retaguardia asegurada. La presión externa influyó en Sudáfrica, en el sur del Sudán y en Burundi. La crisis humanitaria fue determinante en el sur del Sudán y en Indonesia

(Aceh); en este último país, una catástrofe natural, un tsunami, precipitó el inicio del proceso. Por último, en Nepal, las manifestaciones populares contra la monarquía propiciaron las negociaciones que condujeron al acuerdo de paz definitivo.

EL PROCESO DE EL SALVADOR

En 1980 se inició una guerra civil, que causó la muerte de 75.000 personas, al enfrentarse la guerrilla del FMLN al Gobierno militarista y represivo del país. En 1983, el Consejo de Seguridad aprobó una resolución en la que expresó su apoyo a las actividades en pro de la paz del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela), que había iniciado una serie de consultas por cinco países centroamericanos. Entre 1984 y 1987 se produjeron los primeros encuentros (cuatro) de diálogo exploratorio (sin resultados) entre el Gobierno y delegados del FMLN, que contó con la mediación del arzobispo de El Salvador, monseñor Arturo Rivera y Damas. En el último encuentro, Ronda de la Nunciatura, en octubre de 1987, se emitió un comunicado que expresaba la voluntad de buscar un cese al fuego y de respaldar las decisiones tomadas por el Grupo de Contadora. Fue una etapa de maduración y flexibilización de posiciones. En 1986 hay que destacar el proceso de Esquipulas, que recogía el trabajo del Grupo de Contadora, al que se unió el Grupo de Apoyo (Perú, Argentina, Brasil y Uruguay), con el respaldo de la OEA y de la ONU. Entre 1987 y 1990, los presidentes centroamericanos exhortaron a una salida política negociada.

En septiembre de 1989 se realizaron los primeros buenos oficios del secretario general de Naciones Unidas a partir de

una solicitud del presidente Cristiani y del FMLN realizada en México. El secretario general nombró al diplomático peruano Álvaro de Soto su representante especial. En el acuerdo suscrito en México entre el Gobierno y el FMLN se decidió entablar un proceso de diálogo con la finalidad de poner fin al conflicto armado. En noviembre, sin embargo, el FMLN lanzó una ofensiva general para demostrar su fuerza, que fue contenida por las FFAA, por lo que ambas partes llegaron a la conclusión de que estaban en una situación de empate a nivel militar.

En abril de 1990 se celebró una reunión de diálogo en Ginebra, auspiciada por Naciones Unidas y en presencia del secretario general, donde se firmó un acuerdo que fijó el conjunto de normas a seguir en el proceso de negociación y se estableció la voluntad de ambas partes de alcanzar una solución negociada y política. Tenía como objetivos terminar el conflicto armado por la vía política, impulsar la democratización del país, garantizar el ilimitado respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña. En mayo de ese mismo año se realizó una reunión en Caracas, donde se elaboró la agenda general de negociaciones y el calendario. El proceso se dividió en dos fases: en la primera, se alcanzarían acuerdos políticos en campos que permitieran el cese del enfrentamiento armado; y en la segunda, se establecerían las garantías y condiciones necesarias para la reincorporación del FMLN a la vida civil, institucional y política del país. En julio se llegó al Acuerdo de San José (Costa Rica) que establecía el compromiso de que ambas partes respetaran los derechos humanos y prevenía

llevar a cabo una misión de verificación de las NNUU (futura ONUSAL), antes de lograrse el cese al fuego.

En abril de 1991 se llegó a un acuerdo en la ciudad de México, donde se dieron por finalizadas las negociaciones con relación a la tenencia de tierras y se incluyeron reformas constitucionales de orden judicial, militar, electoral y de DDHH. Se creó la Comisión de la Verdad para investigar los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980. La Comisión recibió más de 22.000 denuncias. En mayo se aprobó la Resolución 693 del Consejo de Seguridad para la formación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para el Salvador (ONUSAL), cuyo mandato inicial consistía en verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Derechos Humanos de San José. Posteriormente, ampliaría su mandato. La Misión tenía un triple componente: una división de derechos humanos, otra militar y una de observadores policiales. En septiembre, el secretario general de la ONU intervino directamente sentando a las partes en Nueva York (Acuerdo de Nueva York), en una cumbre en la que acordaron las garantías mínimas de seguridad para un alto el fuego, garantías que serían verificadas por la naciente Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), compuesta por todas las fuerzas políticas del país. En diciembre, se realizaron las negociaciones finales en la sede de NNUU, en Nueva York, y el día 31 de ese mismo mes se llegó a un acuerdo.

En enero de 1992 se proclamó una amnistía general y se firmó el Acuerdo de Paz de Chapultepec, por el que se procedía a la modificación de las Fuerzas Armadas (depuración

de los oficiales implicados en la guerra sucia y reducción de efectivos), a la creación de la Policía Nacional Civil, a la disolución de los servicios de inteligencia militar, a la supresión de los cuerpos paramilitares, a modificaciones del sistema judicial, a la defensa de los Derechos Humanos, a la creación de una Comisión de la Verdad, a modificaciones del sistema electoral, a la transformación del FMLN en un partido político, a la adopción de medidas económicas y sociales y a la ampliación del mandato de ONUSAL (División Militar y Policial). En febrero se produjo el cese del enfrentamiento armado y el inicio de la desmovilización. En diciembre se legalizó el FMLN como partido político y al día siguiente se celebró oficialmente el fin definitivo del conflicto armado.

Los factores determinantes para la obtención de los acuerdos fueron varios: el anhelo de paz del pueblo salvadoreño, los cambios de la derecha civil, la deslegitimación de las Fuerzas Armadas, el asesinato de seis sacerdotes jesuitas, el empate militar entre las FFAA y el FMLN, la flexibilización de las posiciones, la mediación de Naciones Unidas, la labor de los países amigos (España, México, Colombia y Venezuela), el papel positivo de la Iglesia católica y de la Comisión Nacional de Reconciliación, el nuevo escenario geopolítico (fin del Imperio soviético, derrota sandinista), la presión de los Estados Unidos en la etapa final y la influencia del Grupo de Contadora. El proceso duró diez años.

EL PROCESO DE GUATEMALA

Como muchos procesos de paz, el de Guatemala necesitó de muchos años, más de una década, para transformar los

primeros acercamientos en el acuerdo que se firmó en 1996. Los orígenes se remontan a 1983, cuando Colombia, México, Panamá y Venezuela formaron el Grupo de Contadora, con el propósito de estimular cambios democráticos en la región centroamericana y generar, en poco tiempo, una presión regional a favor de la paz en Centroamérica. Contadora es un ejemplo de cómo un factor externo puede convertirse en una circunstancia favorable para la creación de un ambiente propicio para el diálogo y la negociación, hasta el punto de que la paz en Guatemala, pero también en El Salvador y en Nicaragua no hubiera existido sin el concurso de esta iniciativa.

Además, la presión regional coincidió con los primeros pasos que se dieron, poco después, en el interior del país a favor de la civilidad. Guatemala arrastraba largos años de conflicto y de militarización, y no fue hasta 1984 cuando los militares guatemaltecos dieron las primeras muestras de acceder al traspaso de poderes a manos civiles, muestras que se concretarían en las elecciones presidenciales de 1985, que ganó Vinicio Cerezo, presidente que iniciaría la esperada transición democrática, tras años de dictadura militar. Cerezo fue quien realizó los primeros acercamientos con la guerrilla, concretamente en España, en la sede de la embajada guatemalteca, en una primera exploración sobre la predisposición de la guerrilla URNG para iniciar un proceso de negociación. Aunque en aquel momento no se daban las condiciones propicias, el encuentro fue decisivo para iniciar un proceso de maduración que daría sus resultados años después. En todo caso, sin el coraje para realizar este primer encuentro y la visión de futuro del presidente Cerezo, no se habría conseguido la paz en Guatemala.

En 1986 y 1987 se produjo de nuevo un empuje regional con los Acuerdos de Esquipulas I y II, con el lema de “paz por democracia”. Fruto de estos encuentros fue la creación, en Guatemala, de la Comisión de Reconciliación Nacional, que en los años siguientes jugaría un papel destacado en el logro de la paz. Paralelamente, fructificaron los grupos sociales y religiosos a favor de la paz, que crearían el sello de la experiencia guatemalteca: el aporte decisivo de su sociedad civil, en una implicación que pocos procesos de paz han conocido. En aquella época, fue igualmente decisiva la aportación de una persona, el pastor luterano estadounidense Paul Wee, ex secretario general de la Federación Mundial Luterana, cuyos buenos oficios propiciaron los primeros acercamientos entre la URNG y los militares. Si en Sudáfrica se habla del factor humano refiriéndose a la decisiva aportación de Nelson Mandela, la historia de Guatemala ha de rendir tributo a la figura crucial de Paul Wee, ya que sin su aportación, el proceso habría seguido otro ritmo y otros derroteros. Paul Wee favoreció la creación de un ambiente favorable, que propició que en 1989 se convocara un Gran Diálogo Nacional.

En 1990 se inició un proceso sumamente trascendente que recibió el nombre de “Consultas de Oslo”, al celebrarse en aquella ciudad una primera reunión de la URNG con la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), lo que consolidó a Noruega como uno de los países más activos en la diplomacia de la paz. Este encuentro inauguró una serie de reuniones entre delegados de la CNR y de la URNG en diferentes países: en El Escorial (España), que contó con la presencia de los partidos políticos; en Ottawa (Canadá),

con la del sector empresarial; en Quito (Ecuador), con la de grupos religiosos; en Metepec (México), con la de sectores populares y sindicales; y, por último, en Atlixco (México), con la de organizaciones docentes, pequeños empresarios y colegios universitarios. Estas reuniones crearon las bases para que, en 1991, se iniciara la negociación directa entre la URN y el Gobierno, negociación que duraría cinco años. El presidente Serrano, que sustituyó a Cerezo, lanzó una iniciativa para la Paz Total, que permitió la firma, en el mes de abril, de un acuerdo en México con una agenda negociadora de once puntos, en la que los principales capítulos eran el fortalecimiento de la sociedad civil y la función del ejército, los pueblos indígenas, la reforma constitucional y el régimen electoral, el reasentamiento de la población desplazada, las condiciones socioeconómicas y la reforma agraria. En julio se celebró una segunda ronda de negociación, en Querétaro (México), en la que se trataron los principios para la democratización del país. Como se podrá observar, el proceso guatemalteco tuvo un importante desarrollo desde el exterior del país.

En 1993, bajo la presidencia de Ramiro de León, se iniciaron las reformas institucionales de Guatemala y la Comisión Nacional de Reconciliación dejó de funcionar. No obstante, se creó un fondo permanente de paz en el que se daba voz a la sociedad civil y, al finalizar el año, se iniciaron negociaciones más formales con la URNG, tras varios “encuentros ecuménicos” organizados por el pastor Paul Wee. Al año siguiente, se realizaron rondas de negociación en México y se inició la mediación de la ONU, con el Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de

Negociación, con una serie de rondas que durarían hasta el acuerdo final, firmado en 1996. Se puso en marcha la figura de “países amigos”, conformada por Colombia, México, Noruega, España, Estados Unidos y Venezuela, que darían apoyo diplomático y económico al proceso. Naciones Unidas creó la MINUGUA (Misión de Naciones Unidas en Guatemala), cuya misión verificadora duraría hasta el año 2004. En marzo se firmó el importante Acuerdo Global sobre Derechos Humanos entre el Gobierno y la URNG, es de destacar que este acuerdo se firmó sin un alto el fuego, es decir, en medio de las hostilidades, pero con el propósito de “humanizar” la guerra. Se acordó solicitar la creación de una Asamblea Permanente de la Sociedad Civil (ASC), que se creó en abril y duró hasta 1996, con el mandato de debatir las materias de fondo abordadas en las negociaciones bilaterales. El proceso de Guatemala aportó, con la ASC, un modelo de participación ciudadana sumamente enriquecedor, ya que es uno de los procesos en los que la sociedad civil ha tenido más posibilidades de incidir en la mesa de negociación, concretamente bajo un esquema de funcionamiento por el que se nombraron a diez delegados por cada sector social representado, que adoptaban propuestas de “mínimo denominador común” para ser trasladadas a la mesa negociadora.

Finalmente, en 1996, se firmó un acuerdo de paz que puso fin a 36 años de conflicto armado. Constó de 13 acuerdos y 300 compromisos, que no se llegaron a cumplir en su totalidad, en parte porque eran demasiado ambiciosos y en parte porque se perdió, en 1999, un referéndum que tenía que ratificar algunos de ellos. Así pues, el proceso de

Guatemala es criticado por considerar que tenía excesivas aspiraciones, lo que pone sobre la mesa el dilema de qué es mejor, un acuerdo menos ambicioso pero realista, o todo lo contrario. En cualquier caso, el acuerdo puso fin a la violencia armada y permitió que, años más tarde, en el año 2007, se creara una Comisión Internacional contra la Impunidad.

EL PROCESO DE IRLANDA DEL NORTE

El proceso de paz norirlandés también duró algo más de una década. Sus orígenes inmediatos se remontan a mediados de los años ochenta, con un ambiente favorable a la paz, ya sea por el cansancio de la guerra, por el contagio de otros procesos, por la necesidad económica de lograr la paz, por el apoyo de la nueva Administración estadounidense o por el tremendo deseo de paz de la población. En 1987 se iniciaron los primeros diálogos secretos entre John Hume, líder del Partido Laborista y Socialdemócrata norirlandés (SDLP), y el Gobierno británico. Hume recibiría once años más tarde el Premio Nobel de la Paz por su contribución a la paz en Irlanda del Norte. En 1990 se procedió a la apertura de un canal de comunicación con dirigentes del Sinn Féin y en diciembre de 1993 el Gobierno británico proclamó la Declaración de Downing Street, por la que aceptaba el derecho de autodeterminación de Irlanda del Norte y se comprometía a facilitar un acuerdo con la población irlandesa, así como la entrada del Sinn Féin al diálogo político. Esto permitió que en 1994 el IRA decretara un alto el fuego, hasta febrero de 2006. En enero de 2005 se produjo un alto el fuego de los grupos paramilitares lealistas y en noviembre de ese mismo año se produjo la visita

a Irlanda del Norte del presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, lo que supuso un enorme espaldarazo al proceso.

En junio de 1996 se iniciaron las negociaciones multipartistas incluyentes, al principio sin el Sinn Féin, con mediación del ex senador George Mitchell, que funcionaron bajo el principio del “consenso suficiente”, es decir, que las decisiones se tomaban por mayoría simple, siempre y cuando participaran los principales partidos. La toma de decisiones también incluía el llamado “consentimiento paralelo”, por el que era necesaria una mayoría tanto de nacionalistas católicos como de unionistas protestantes y se negociaba bajo el principio de que “nada estaba acordado hasta que todo estuviera acordado”, es decir, que los acuerdos parciales no tendrían validez hasta que todo estuviera acordado. Bajo la mediación del ex senador Mitchell se estipuló que en el proceso sólo se utilizarían medios pacíficos y políticos, es lo que se denominó “principios Mitchell”. En esta época la ministra británica para Irlanda del Norte, Mo Moulam, demostró su coraje realizando visitas a las cárceles para entrevistarse con presos del IRA y de los grupos paramilitares protestantes, con objeto de convencerlos para que participaran en el proceso de paz. En 1997 el IRA realizó una segunda tregua, que permitió que el Sinn Féin se reincorporara al diálogo multipartito. Finalmente, en abril de 1998, se firmó un acuerdo de paz o Acuerdo de Belfast (también conocido como de “Viernes Santo”), por el que se preveía la reforma policial, la reforma de las instituciones de Irlanda del Norte, la formación de un Consejo Ministerial Británico-Irlandés, un Consejo Ministerial Norte-Sur y una Comisión de Derechos Humanos. Siete años después,

en 2005, el IRA renunció a la lucha armada. En el año 2007 se estrenó un Gobierno compartido entre católicos y protestantes y en 2008 se produjo el definitivo desmantelamiento oficial del IRA. La reconciliación tardará muchos años en producirse y, probablemente, no se hará realidad hasta dentro de una generación, pero podrán realizarse los avances en ausencia de atentados.

EL PROCESO DE ANGOLA

La guerra civil de Angola se inició en 1975 y duró 26 años, causando medio millón de muertos. Enfrentó a las fuerzas gubernamentales del MPLA, que recibieron el apoyo de la URSS, Cuba y países del Este, contra las fuerzas rebeldes de la UNITA, lideradas por Jonas Savimbi y apoyadas inicialmente por Estados Unidos, Sudáfrica, Zaire y otros gobiernos africanos. El primer intento de negociación se produjo en diciembre de 1988, cuando se firmó de manera forzada un acuerdo en Nueva York que, sin embargo, no abordaba las causas del conflicto y no implicaba la interrupción de las ingerencias extranjeras. Los dos primeros acuerdos oficiales importantes (el de Bicesse en mayo de 1991 y el de Lusaka en noviembre de 1994), ambos alcanzados bajo el auspicio de la comunidad internacional, no consiguieron frenar los enfrentamientos militares, mientras que el tercero, el Memorando de Luena de 2002, donde la comunidad internacional jugó un papel poco destacado, permitió lograr un cese de hostilidades y poner fin a la guerra.

Las negociaciones oficiales empezaron en Portugal en 1990, bajo los auspicios de una Troika formada por Portu-

gal, la URSS y los Estados Unidos, que condujeron a que el MPLA aceptara convertir a Angola en un estado multipartidista. En mayo de 1991 se firmó en Portugal y con la mediación del gobierno de dicho país el Acuerdo de Bicesse, con la presencia del presidente dos Santos y de Savimbi, por el que se había de celebrar elecciones con la participación de UNITA y la supervisión de Naciones Unidas, aunque ninguna de las dos partes había abandonado sus aspiraciones de lograr una victoria militar. También se formó la segunda misión de la ONU en Angola (UNAVEM II), con la función de observar y verificar el proceso de desarme y respaldar la creación de un nuevo ejército nacional único. Mientras, las fuerzas sociales y políticas no militares quedaban marginadas de cualquier proceso. El MPLA ganó las elecciones, convocadas de forma excesivamente apresurada en septiembre de 1992, y UNITA denunció fraude, reiniciando las hostilidades, sin que UNAVEM II pudiera hacer nada. Estados Unidos dejó de apoyar a UNITA y reconoció al Gobierno de Angola, dando paso a que la ONU abriera sanciones a la UNITA, que en octubre de 1993 se vio forzada a reconocer los Acuerdos de Bicesse y a reiniciar el diálogo. Durante un año, y en medio de combates que redujeron sustancialmente la capacidad de la UNITA, las dos partes llevaron a cabo un diálogo mediado por el Representante Especial de Naciones Unidas, Alioune Blondin Beye, y los representantes de la Troika, que condujo a la firma de del Protocolo de Lusaka, en noviembre de 1994, por el que la UNITA debía desarmarse a cambio de participar en el Gobierno de Unidad Nacional y Reconciliación. La UNITA sin embargo no se desarmó y continuó explotando los recursos diamantíferos para continuar la guerra, lo que condujo a que el Consejo de Seguridad reforzara, en junio

de 1998, las sanciones contra UNITA. Bajo el Protocolo de Lusaka ambas partes debían concluir un proceso electoral, bajo supervisión de la ONU, además de proceder a un cese de hostilidades, el acuartelamiento de los efectivos de la UNITA y el desarme. En febrero de 1995 se creó la Misión de Naciones Unidas UNAVEM III, con la misión de ayudar al Gobierno de Angola y a la UNITA a restaurar la paz y lograr la reconciliación nacional sobre la base de los acuerdos de Bicesse y de Lusaka. Savimbi se reunió con el presidente Mandela en mayo de 1995, y poco después el MPLA ofreció a Savimbi la vicepresidencia del país. En marzo de 1996, Savimbi y dos Santos llegaron a un acuerdo para formar un gobierno de coalición. Cuando expiró el mandato de la UNAVEM III en junio de 1997 se creó la MONUA, con un componente de 1.500 efectivos, pero en 1999 el Gobierno angolés, que se sentía militarmente fuerte para derrotar a la UNITA, pidió su clausura, por lo que se trasladó de Luanda a Nueva York. La tregua definitiva entre el MPLA y la UNITA sólo pudo alcanzarse en 2002, cuando el líder de esta última, Jonas Savimbi, fue asesinado de varios disparos el 22 de febrero, lo que permitió lograr un alto el fuego con el nuevo líder, el Secretario General de la UNITA, Paulo Lukamba, y formar un Gobierno de Unidad Nacional. UNITA abandonó la lucha armada y se convirtió en un partido político. Oficialmente se desmovilizó en agosto de 2002. El acuerdo de paz se oficializó en el Memorando de Luena de abril de 2002. El proceso de negociación había durado catorce años.

EL PROCESO DE SUDÁFRICA

El proceso sudafricano, menos extenso en el tiempo,

también nació como resultado de un ambiente propicio. A finales de los años ochenta, Sudáfrica vivía con problemas de gobernabilidad, existía una enorme presión externa sobre la política del apartheid, el país sufría una importante crisis económica y el Congreso Nacional Africano (CNA) de Nelson Mandela perdía los apoyos externos, a consecuencia de la caída del Muro del Berlín y del fin del Imperio soviético. Todos estos factores se conjugaron en 1989 a favor de una negociación, que el recién nombrado presidente De Klerk plasmaría en grandes reformas. De Klerk abrió negociaciones secretas con Mandela, convertido ya en el artífice de un proceso que daría la vuelta al mundo y se convertiría en la referencia para otros países que buscan un esquema de reconciliación y de transición a la democracia. Mandela utilizó sus extraordinarias dotes persuasivas para ganarse la confianza y el respeto de sus oponentes y convertir los diálogos secretos en negociaciones formales. Fue liberado en 1990, al mismo tiempo que se legalizaban todas las formaciones políticas y se iniciaba el período de transición. En marzo del año siguiente las iglesias convocaron una conferencia de paz, que fue muy bien acogida por el sector empresarial, convertido en uno de los sectores más favorables al cambio, hasta el punto de crear un movimiento empresarial de consulta. En abril, el presidente De Klerk anunció una cumbre de paz y, poco después, se formó una Comisión Facilitadora Civil y una Convención Nacional de Paz. A partir de ahí se daría un proceso en paralelo: por una parte se puso en marcha, de 1991 hasta 1994, el Acuerdo Nacional de Paz, como instrumento de participación ciudadana y, por otra, se instrumentó la Conferencia para una Sudáfrica Democrática (CODESA), compuesta de cinco grupos de trabajo,

y el Proceso de Negociación Multipartidista (PNP), como mecanismo de negociación formal entre el Gobierno y los partidos políticos, incluido el CNA.

El instrumento de participación ciudadana, el Acuerdo Nacional de Paz, funcionaba con dos tipos de estructuras: una Comisión Nacional de Paz (formada por sesenta personas) y un Secretariado Nacional de Paz (compuesto por siete personas), y estructuras regionales y locales. Estas últimas estaban conformadas por once comisiones regionales de paz (con representantes de grupos políticos, empresarios, sindicatos, autoridades locales, policía, comisiones locales y otros sectores), 260 comisiones locales de paz (que reflejaban la composición de cada comunidad y respondían ante las comisiones regionales) y 15.000 monitores de paz. Esta estructura cívica, similar, en el fondo, a la de la Asamblea de la Sociedad Civil guatemalteca, debatió durante tres años los temas de la agenda de la negociación hasta que, en 1994, se celebraron las elecciones generales, con la victoria de Nelson Mandela y la instauración de un Gobierno de transición, que dio origen a la Asamblea Constituyente y a la formación de una Comisión para la Verdad y la Reconciliación, operativa hasta 1999. En diciembre de 1996 se aprobó la nueva Constitución que ha dado origen a la nueva Sudáfrica del siglo XXI, llena de retos pero libre del apartheid. Y todo ello, gracias al coraje y don de masas del presidente Mandela, el “factor humano” del milagro sudafricano, en un proceso que, junto al carisma de su líder, ha aportado al mundo un modelo participativo con una experiencia singular de reconciliación, por la que el perdón venía condicionado por el desvelamiento de la verdad.

EL PROCESO DE PAZ DE LIBERIA

En 1980, Samuel Doe asumió el poder tras una revuelta popular. En 1989 se inició la guerra civil, cuando Charles Taylor abandonó el Gobierno de Doe y reunió a un grupo de rebeldes entorno al NPFL en Côte d'Ivoire y atacó la capital, a lo que respondió la ONU en 1990, cuando la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) emprendió diversas iniciativas para resolver el conflicto, entre ellas la intervención de una fuerza regional observadora del alto al fuego (ECOMOG), que se convertiría en una facción opositora dentro del conflicto. Taylor recibió apoyo de Libia. Otro disidente, Johnson, capturó y mató a Doe en 1990. El ECOMOG declaró un Gobierno Interino de Unidad Nacional (IGNU), con Amos Sawyer de presidente y con apoyo de Johnson. En 1992, el ULIMO, formado por simpatizantes de Doe, inició una guerra de guerrillas. El Consejo de Seguridad impuso un embargo de armas Liberia y el Secretario General nombró a un Representante Especial para facilitar las conversaciones entre la CEDEAO y las partes beligerantes. En 1993 se formó un Gobierno de coalición. Con la mediación de la CEDEAO se llegó a un acuerdo de paz en Cotonú (Benin), tras lo cual se estableció la Misión de Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL), con el objetivo de consolidar el alto al fuego. Al año siguiente, debido a los combates, fue imposible celebrar elecciones, pero se negociaron varios acuerdos de paz complementarios a los de Cotonu. En 1995, tras numerosas negociaciones y una decena de fracasados acuerdos de paz, en agosto se firmó el Acuerdo de Abuja (Nigeria), un pacto que integraba a los líderes de

las facciones enfrentadas en un Gobierno de Transición y exigía el desarme de los guerrilleros de cara a las elecciones.

En 1997, Taylor formó el Partido Patriótico Nacional y ganó las elecciones, siendo elegido presidente y promulgando una política de reconciliación y unidad nacional. Aunque las principales milicias se disolvieron para constituirse en organizaciones políticas, grupos rebeldes siguieron operando desde Sierra Leone y Guinea, dando origen a la segunda guerra civil. La UNOMIL finalizó su mandato, y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas creó una Oficina de Apoyo y Construcción de Paz en Liberia (UNOL), que consiguió llegar a un acuerdo con los grupos rebeldes para compartir el poder en el país. En 1999, la ECOMOG se retiró del país. En el 2000 se formaron grupos opositores a Taylor, como el LURD (con el apoyo de Guinea), que comenzó una guerra apoyado por los recursos diamantíferos. En febrero del 2000 se celebró en Rabat una reunión auspiciada por el rey de Marruecos, en la que participaron los Jefes de Estado de los países de la Unión del Río Mano, en la que los dirigentes se comprometieron a resolver sus diferencias y se acordó el establecimiento de un Comité Conjunto de Seguridad a nivel subregional. El proceso de diálogo, no obstante, quedó suspendido cuando el presidente Taylor decidió no asistir a la reunión de septiembre, aduciendo motivos de seguridad personal. Días después se estableció en Nueva York un Grupo de Contacto Internacional sobre Liberia integrado por diez miembros, bajo la presidencia conjunta de la CEDEAO y la UE, con el objeto de obtener una mayor participación de la comunidad internacional en los esfuerzos para resolver la crisis.

A principios de 2003 se formó el MODEL, con apoyo de Côte d'Ivoire, grupo opositor de Taylor, que luchó junto al LURD. En mayo, lo dos grupos rebeldes se habían hecho con el control de dos tercios del país y amenazaban con tomar la capital, por lo que el Gobierno y los rebeldes se vieron obligados a negociar un acuerdo para poner fin a la guerra civil. En junio se realizó una negociación en Accra, bajo el patrocinio de Ghana y la facilitación de la CEDEAO, en la que participaron todas las partes. Taylor dijo que estaba dispuesto a dimitir si con ello contribuía a lograr la paz. Días después se firmó un acuerdo de cesación del fuego, que fue violado por el LURD en varias ocasiones. En julio, a raíz de la intensificación de los combates y ante la amenaza de una crisis humanitaria, el Secretario General decidió nombrar a Jacques Paul, de EEUU, como su Representante Especial para Liberia, con el mandato de apoyar los incipientes acuerdos de transición. También propuso el despliegue de tropas internacionales y finalizar la UNOL. A principios de agosto, el Consejo de Seguridad autorizó el establecimiento de una fuerza multinacional, y debido a presiones de EEUU, la ONU y la UE, dimitió Taylor debido a su implicación en la guerra de Sierra Leona y al acoso del LURD. En 18 de agosto se firmó el Acuerdo de Accra entre el Gobierno, el LURD, el MODEL y los partidos políticos, en el marco del proceso de paz de ECOWAS, procediéndose al desarme de las milicias y a la instauración de un Gobierno de Transición hasta las elecciones de 2005. En el Acuerdo de Paz también se estableció una amnistía y el establecimiento de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Por ese Acuerdo, las partes solicitaban a Naciones Unidas el despliegue de una fuerza en Liberia (UNMIL), de 15.000

efectivos, para apoyar al Gobierno Nacional de Transición y propiciar la aplicación del Acuerdo. En octubre finalizó la guerra, cuando las Naciones Unidas y los militares estadounidenses intervinieron y desterraron a Taylor a Nigeria. Posteriormente fue trasladado a La Haya para ser juzgado por la Corte Penal Internacional. El conflicto, de 14 años de duración, se había cobrado 250.000 muertos y un millón de desplazados. Las negociaciones duraron trece años.

EL PROCESO DE TAYIKISTÁN

En 1992, un año después de que Tayikistán se proclamara independiente de la URSS, se inició una guerra civil, que produjo 50.000 muertos. En mayo, la oposición tayika, coalición informal de grupos islámicos y otras fuerzas, tomó el poder tras dos meses de manifestaciones. La Oposición Tayika Unida (UTO), liderada por Abdullo Nuri, después de sufrir una derrota en diciembre, se refugió en Afganistán.

En septiembre de ese mismo año se produjo la primera misión exploratoria de Naciones Unidas, a partir del llamamiento del presidente Rakhmonov al secretario general. En noviembre se realizó una segunda misión exploratoria de Naciones Unidas, con la participación activa de cuatro países de la Comunidad de Estados Independientes (CIS), Kirguistán, Kazajistán, Uzbekistán y Rusia. En abril, Ismat Kittani fue nombrado enviado especial del secretario general. En enero de 1993, Kittani fue reemplazado por Ramiro Piriz-Ballón. En marzo de 1993 se inició el “diálogo extraoficial inter-tayiko”, cuando siete individuos de

diferentes facciones de la guerra se sentaron en la misma mesa en Moscú. Los diálogos continuaron tras la firma de un acuerdo de paz en 1997 y tuvieron cierta influencia en el devenir de los acontecimientos. En septiembre de 1993, el Consejo de Ministros de la CIS desplegó las fuerzas de paz colectivas, compuestas por contingentes de la Federación Rusa, Kazajistán, Kirguistán y Uzbekistán. Las hostilidades ya se habían reducido considerablemente.

En abril de 1994 se realizó, en Moscú, la primera ronda de negociaciones, con una agenda incluyente (acuerdo político, problema de los refugiados y la consolidación del Estado). En junio se realizó la segunda ronda de negociaciones, en Teherán, con la participación de la OSCE como observadora. En septiembre se produjo una reunión de consultas, en Teherán, en la que se firmó un acuerdo de cese al fuego provisional, preparado por el equipo de Naciones Unidas. En esa reunión los cancilleres ruso e iraní tuvieron un papel importante al convencer a la UTO. En octubre se celebró la tercera ronda de conversaciones, en Islamabad, con la participación de la Organización de la Conferencia Islámica (OIC) como observadora. Culminó con un protocolo que establecía una comisión conjunta para supervisar el cese al fuego. En diciembre se creó la Misión de Observadores de Naciones Unidas en Tayiskistán (UN-MOT), con la misión de supervisar la situación y respaldar iniciativas regionales de paz.

En mayo de 1995 se celebró la cuarta ronda de conversaciones, en Almaty, con un acuerdo de intercambio de prisioneros y de repatriación de refugiados. La UTO presen-

tó una propuesta para un Gobierno de transición, que fue rechazada por el Gobierno. En julio y agosto, el equipo de Naciones Unidas voló cinco veces entre Dushanbe y Kabul para realizar “negociaciones de consulta” entre el presidente Rakhmonov y el líder de la UTO, Nuri. En agosto, el presidente Rakhmonov y Nuri firmaron un Protocolo de Principios Fundamentales para Establecer la Paz y la Concordia Nacional en Tayikistán, que se convirtió en la hoja de ruta y establecieron la realización de una “ronda continua” de negociaciones. En noviembre se realizó la primera fase de la ronda continua, en Asjabab, Turkmenistán. Se discutió sobre la forma de integrar a representantes de la oposición en el Gobierno y a representantes de las unidades militares de oposición en las FFAA. En julio de 1996 se produjo la tercera fase de la ronda continua, en Asjabab, Turkmenistán, y Ramiro Piriz-Ballón fue reemplazado por el representante del secretario general de las Naciones Unidas, Gerd Merrem. En diciembre, Rakhmonov y Nuri se reunieron en Afganistán y acordaron un cese de hostilidades.

En enero de 1997 se firmó el Protocolo sobre Refugiados, en Teherán, con la participación decisiva del ministro iraní de Relaciones Exteriores, Velayati. De enero a mayo se celebraron rondas de diálogos en Teherán, en Moscú, en Meshed (Irán) y en Bishkeh, en las que las dos partes se pusieron de acuerdo en las modalidades de DDR, en la integración en las FFAA, en la legalización del Partido del Renacimiento Islámico y en una cuota de participación del 30% para los representantes de la UTO en las estructuras de poder. En la ronda de Bishkeh se firmó el Protocolo sobre Asuntos Políticos, con los buenos oficios

del presidente de Kirguistán. En marzo se firmó el Protocolo sobre Asuntos Militares, que permitió que las fuerzas de la CIS acompañaran a las unidades de la Oposición Tayika Unida (UTO) de Afganistán hasta las zonas de agrupamiento supervisadas por la UNMOT. En ese proceso hubo una contribución decisiva del ministro ruso de Relaciones Exteriores, Primakov. Finalmente, el 27 de Junio, se firmó el Acuerdo General de Paz, en el Kremlin. En julio se celebró la primera reunión de la Comisión de Reconciliación Nacional, en Moscú, que aprobó una ley de perdón mutuo y un proyecto de ley de amnistía que fue aprobado días después por el Parlamento. En noviembre se celebró una conferencia de donantes en Viena, donde se comprometieron 96 millones de dólares. El Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de la UNMOT y cambió su cometido para que cooperara con la Comisión de Reconciliación Nacional, supervisara el DDR y coordinara la asistencia de Naciones Unidas durante el período de transición. En 1999 se celebraron elecciones pacíficas. Rakhmonov fue reelegido presidente. El proceso de paz duró cinco años.

Las claves de la negociación fueron varias: el cansancio de la guerra; el interés de Rusia y de Irán por la paz (las últimas rondas se hicieron en las capitales de ambos países); la influencia moderadora de Turquía y de Arabia Saudí sobre la oposición tayika; el avance de los talibán en Afganistán (con la pérdida de retaguardia para la oposición tayika); el rol fundamental de Naciones Unidas y su Departamento de Asuntos Políticos; el buen manejo del proceso por parte de los países amigos; el claro mandato del Consejo de Seguri-

dad; la buena coordinación con los cuatro países de la CIS (Kirguistán, Kazajistán, Uzbekistán y Rusia); la participación como observadores de Irán, Pakistán, Afganistán y Turkmenistán; el rol de la OSCE y de la OCI, que fueron aliados del proceso y garantes del acuerdo de paz; las negociaciones ininterrumpidas en medio del conflicto y del incumplimiento del cese al fuego (las negociaciones formaban parte de la estrategia de guerra); las relaciones personales entre el presidente tayiko, Rakhmonov, y el líder de la oposición tayika, Nuri, que encabezaron en siete ocasiones sus respectivas delegaciones; la confidencialidad del proceso; el formato habitual de consultas entre los directores de las delegaciones y los mediadores de Naciones Unidas, que siempre redactaban los primeros borradores y eran aceptados en el 95 % de los casos; y la existencia de un “diálogo extraoficial inter-tayiko” que influyó positivamente en la marcha de las negociaciones.

EL PROCESO DE SIERRA LEONA

En 1991 se inició una guerra civil en la que murieron 75.000 personas, al producirse una rebelión dirigida por el Frente Revolucionario Unido (RUF, por sus siglas en inglés), liderado por Foday Sankoh, contra el presidente Momoh, que fue derrocado al año siguiente por un golpe militar. El capitán Strasser se convirtió en presidente y el RUF formuló nuevas demandas, por lo que siguió el conflicto. En octubre, el RUF se hizo con el control de las minas de diamantes, base de la continuación del conflicto.

En 1994, el presidente Strasser pidió los buenos oficios del secretario general de la ONU para inducir al RUF a negociar con el Gobierno. El secretario general envió a

un funcionario para que intentara entrar en contacto con el RUF pero no lo logró. Ante ello, el secretario general nombró a Berhanu Dinka como su enviado especial para Sierra Leona, con la misión de establecer contacto con el RUF. En 1995, la ONU, la CEDEAO y la OUA intentaron negociar un arreglo y, en diciembre de ese mismo año, la organización británica internacional Alert ayudó a concertar una reunión entre la ONU y el RUF en Abidján (Côte d'Ivoire). En marzo de 1996 se celebraron elecciones presidenciales, en las que salió elegido Ahmad Tejan Kabbah. El RUF no participó y continuó el conflicto, pero el 25 de marzo el Gobierno saliente y el RUF firmaron un acuerdo de cesación del fuego. También acordaron que se celebrarían negociaciones con miras a la solución del conflicto. Estas negociaciones se celebraron con la mediación de Côte d'Ivoire, Naciones Unidas, la OUA y la Commonwealth. En abril, Kabbah y Sankoh se reunieron cara a cara en Côte d'Ivoire, acordaron un cese al fuego y el establecimiento de grupos de trabajo. La OUA decidió involucrarse más activamente y nombró a un enviado especial. Las negociaciones concluyeron con la firma del Acuerdo de Abidján, en noviembre, que inicialmente ponía fin al conflicto. El acuerdo preveía una amnistía, la conversión del RUF en un partido político y un proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). El acuerdo también contemplaba la reforma electoral, judicial y de la policía. Entre diciembre de 1996 y enero de 1997 un grupo de evaluación enviado por el secretario general de la ONU visitó Sierra Leona y el 3 de enero dicho grupo logró reunirse con el líder del RUF.

En marzo de 1997, Sankoh fue arrestado en Nigeria y en mayo, Paul Koroma dio un golpe militar, con el apoyo del RUF y creó el Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas, con el que se enfrentó a las tropas del ECOMOG (Grupo de Observadores Militares) presentes en el país. En octubre se celebraron conversaciones en Conakry y se firmó un plan de paz que preveía un cese de las hostilidades, un mecanismo de verificación del ECOMOG, el DDR, la inmunidad para los golpistas, el regreso de Sankoh y el restablecimiento del Gobierno constitucional del presidente Kabbah. En febrero de 1998, y en respuesta a un ataque conjunto del RUF y del ejército de la junta, el ECOMOG lanzó un ataque militar que produjo la disolución de la junta y su expulsión de Freetown. El presidente Kabbah volvió a ocupar su cargo y nombró un nuevo Gobierno. También se creó la Misión de Observadores de Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL). Foday Sankoh, detenido, hizo un llamamiento para la rendición, pero continuaron los combates, en parte por el apoyo de Liberia a los miembros del RUF.

En 1999 se realizaron nuevas negociaciones entre el Gobierno y los rebeldes. En mayo se firmó el Acuerdo de Lomé y se inició un diálogo entre el Gobierno y el RUF. El Gobierno transportó a Sankoh de Freetown a Lomé, con una promesa de amnistía. El Gobierno de Togo facilitó las negociaciones. Se procedió a un cese al fuego y a la liberación de prisioneros de guerra. Las principales disposiciones del acuerdo fueron la transformación del RUF en partido político, el establecimiento de un Gobierno de unidad nacional, la concesión de la vicepresidencia para Sankoh, el establecimiento de un Consejo de Notables y Dirigentes

Religiosos para que cumpliera funciones de mediación, una amnistía, la celebración de elecciones, el inicio de un DDR y la reestructuración de las FFAA, el establecimiento de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación y la retirada gradual de las fuerzas del ECOMOG. Se acordó que Togo, Naciones Unidas, la OUA y la Commonwealth serían garantes del acuerdo. En octubre, Sankoh y Koroma regresaron a Freetown y se creó la UNAMSIL (Misión de la ONU en Sierra Leona) para cumplir los Acuerdos de Lomé. En noviembre se firmó en Abuja un acuerdo de cese al fuego, que preveía una función de supervisión para la UNAMSIL y la inmediata reanudación del DDR. Este acuerdo provocó divisiones dentro del RUF.

En mayo del año 2000 se produjo el secuestro de 500 cascos azules por parte del RUF, lo que provocó una intervención militar británica, el desmantelamiento del RUF y la detención de Sankoh. No obstante, en noviembre se firmó el Acuerdo de Abuja I, por el que se decretaba un alto el fuego supervisado por la UNAMSIL y la entrega de armas por parte del RUF, así como un programa de DDR y la reestructuración de las FFAA. Dado que los combates continuaban, en 2001 se produjo una ofensiva de las tropas guineanas contra el RUF. No obstante, en mayo, se firmaron los Acuerdos de Abuja II entre el RUF y el Gobierno, en los que se establecía un programa de DDR. Finalmente, en enero de 2002, se produjo el fin de la guerra civil. Sankoh murió en prisión. El proceso de paz, con todos sus altibajos e incumplimientos, duró ocho años.

EL PROCESO DEL SUR DEL SUDÁN

El inicio del conflicto se remonta a 1983, cuando el grupo armado de oposición SPLA del sur del país se rebela contra las Fuerzas Armadas sudanesas, que se oponían a la independencia del sur del país preconizada por el SPLA. El conflicto provocó la muerte de más de un millón de personas. En 1988 se realizaron las primeras exploraciones y, al año siguiente, el Gobierno y el SPLA firmaron una primera Declaración de Principios de la IGAD, entidad mediadora, para celebrar un referéndum de autodeterminación en el sur del país.

En julio del año 2002 se llegó a un principio de acuerdo, bajo los auspicios de la IGAD, por el que se establecía una autonomía en el sur, antes de celebrar un referéndum en el año 2011. También se produjo el primer encuentro directo entre el presidente de Sudán y el líder del SPLA. Entre 2002 y 2004 se celebraron varias rondas negociadoras en Kenia, en las que se avanzó sobre una amplia agenda de temas. Estas rondas permitieron que el 5 de enero de 2005 se llegara a un acuerdo de paz definitivo, por el que el norte y el sur mantendrían separadas sus Fuerzas Armadas, se formaría una fuerza conjunta para las zonas más controvertidas, se establecería una autonomía de seis años, se celebraría un referéndum de autodeterminación en 2011, se procedería a un reparto equitativo de los beneficios del petróleo y a la formación de un Gobierno de Unidad Nacional, con una vicepresidencia para el SPLA. Asimismo, se acordó no aplicar la ley islámica en el sur del país y que cada territorio utilizara su propia bandera. El proceso durará, en total, 13 años y hasta la firma de un acuerdo de paz su duración fue de siete años.

EL PROCESO DE BURUNDI

El inicio del conflicto en Burundi se remonta a 1983, cuando el primer presidente hutu del país fue asesinado, hecho que desencadenó un ciclo de violencia que provocó la muerte de 300.000 personas. Las primeras conversaciones de paz no se iniciaron hasta cinco años después, en 1998, en Tanzania, facilitadas inicialmente por el presidente de este país, Nyerere y, más tarde, por Nelson Mandela. En agosto del año 2000 se firmó el Acuerdo de Arusha en el que participaron 17 partidos políticos y la mayoría de las organizaciones hutus del país, lo que llevó a la formación de un primer Gobierno de transición. Entre 2002 y 2003 se firmaron acuerdos con otros dos importantes grupos, el CNDD-FDD y el PALIPEHUTU-FNL, por lo que quedó pendiente el acuerdo con un solo grupo, las FNL, cuyo dirigente, Agathon Rwasa, no firmaría un acuerdo de paz hasta seis años más tarde.

Las primeras negociaciones con las FNL de Rwasa se realizaron entre 2002 y 2004 en Gabón, en Tanzania, en Suiza, en Kenia, en los Países Bajos y en Sudáfrica, aunque sin resultados. En el año 2004 se creó la Operación de Naciones Unidas en Burundi (ONUB), con el mandato de ayudar a implementar los esfuerzos para restablecer la paz y la reconciliación. Su mandato duró hasta 2006, año en que, en el mes de septiembre, se firmó en Tanzania, país mediador junto a Sudáfrica, un Acuerdo General de Alto el Fuego con las FNL, que establecía lo siguiente: la corrección de la cuestión étnica, identificada como una de las causas del conflicto; la inmunidad provisional para los miembros de las FNL y su transformación en partido político; la repatria-

ción de la población refugiada y el retorno de la población desplazada; y la revisión de la composición de las fuerzas de seguridad y defensa. En octubre de dicho año se creó una Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi (BINUB), que relevó a la ONUB, con el mandato de apoyar al Gobierno en sus esfuerzos para la paz y la estabilidad.

Finalmente, en diciembre de 2008, se firmó un acuerdo de paz con las FNL, con la presencia del mediador sudafricano, Charles Nqakula, por lo que se procedió al reparto del poder político, con 33 cargos para las FNL y el inicio del desarme del grupo. El proceso de paz duró diez años.

EL PROCESO DE INDONESIA (ACEH)

El conflicto de Indonesia (Aceh) se inició en 1976, cuando el grupo armado de oposición GAM reclamó la independencia de Aceh. El conflicto provocó la muerte de 15.000 personas. Las primeras conversaciones se realizaron en el año 2000, con la facilitación del Centro para el Diálogo Humanitario, con sede en Ginebra, que llevó a la firma de un Acuerdo Marco de Cese de Hostilidades. Las dos partes, sin embargo, mantuvieron los enfrentamientos porque no estaban dispuestas a dejar la actividad armada. También influyó el hecho de que Timor-Leste acababa de obtener la independencia y el ejército indonesio no estaba dispuesto a perder otra región. La segunda ronda de negociaciones se produjo en mayo de 2002, también en Ginebra y la tercera, en Tokio, en mayo de 2003. No obstante, el GAM, insistía en obtener la independencia de Aceh, aspecto rechazado de plano por el Gobierno. De este modo, se promulgó la

ley marcial y se reiniciaron las hostilidades, período en el que, sin embargo, un consultor financiero finlandés de 46 años, Juha Christensen, logró mantener una comunicación discreta con las partes enfrentadas, lo que sería de vital importancia para el futuro de las negociaciones.

En diciembre de 2004 se produjo un tsunami que provocó la muerte de 170.000 personas en la región, que quedó devastada. Este hecho natural, que obligó a abrir el espacio de Aceh a la comunidad internacional, alteró por completo la situación y provocó reacciones que permitirían reiniciar las negociaciones. En enero de 2005 se produjeron los primeros acercamientos, con la mediación de la Crisis Management Initiative, impulsada por el ex presidente finlandés Martti Ahtisaari. En pocos meses se produjeron varios hechos relevantes: una tregua bilateral, una reunión en Suecia con los exiliados del GAM, la retirada de la demanda de captura contra los líderes del GAM y un cambio de criterio del GAM, ya que dejó de exigir la independencia para conformarse con una autonomía avanzada. De esta manera, se procedió a negociar una autonomía especial y el facilitador puso una fecha límite para llegar a un acuerdo (el verano). Finalmente, en agosto de 2006, pudo firmarse un Memorando de Entendimiento entre el GAM y el Gobierno, que puso fin a 30 años de conflicto. El acuerdo se basaba en el fin de las hostilidades y en el desarme por parte del GAM, la retirada de las fuerzas militares y policiales, la amnistía para los miembros del GAM y su participación política, así como el establecimiento de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación. En diciembre de ese mismo año, el candidato

del GAM fue proclamado gobernador de la región de Aceh. El proceso de paz, con sus dos etapas, duró cinco años.

EL PROCESO DEL NEPAL

El conflicto se inició en 1996, cuando el Partido Comunista del Nepal (CPN), guerrilla maoísta, se opuso a las fuerzas de la monarquía nepalí. El conflicto provocó 10.000 muertos. En el año 2002 se iniciaron las primeras conversaciones en secreto y se logró un primer alto el fuego bilateral temporal. Al año siguiente, se iniciaron las conversaciones formales, sin resultados. En noviembre de 2005, el CPN logró una alianza con siete partidos del Nepal, por la que se comprometía al establecimiento de una democracia, al respeto de los derechos humanos, a la convocatoria de elecciones libres supervisadas por la ONU, así como al desarme supervisado por Naciones Unidas. Un año más tarde, en junio de 2006, se llegó a un acuerdo entre el Gobierno y el CPN y, en noviembre, se firmó el acuerdo de paz que puso fin a diez años de conflicto.

Dicho acuerdo comprendía los siguientes aspectos:

- Implementación del acuerdo de 12 puntos alcanzado el 22 de noviembre de 2005 entre el CPN y los siete partidos políticos, así como del código de conducta sobre el cese al fuego firmado entre el Gobierno y el CPN el 22 de mayo de 2006.
- Llevar a cabo las respectivas actividades de manera pacífica con relación a los compromisos de un sistema de Gobierno multipartidista, a las libertades civiles, a los derechos fundamentales, a los derechos humanos, a la

libertad de prensa, al Estado de derecho y a las normas y valores democráticos.

- Solicitar la asistencia de Naciones Unidas para la gestión del las FFAA y de las armas de ambas partes, así como para la observación de las elecciones imparciales para la Asamblea Constituyente.
- Garantizar los derechos democráticos establecidos por el movimiento popular de 1990 y de 2006, en base a los compromisos expresados en el acuerdo de 12 puntos, en el preámbulo del código de conducta de cese al fuego y en el borrador de una Constitución interina, y en consecuencia, constituir un Gobierno interino, proclamar una fecha para la elección de una Asamblea Constituyente y disolver el Congreso y el Gobierno popular maoísta, por medio de un acuerdo alternativo basado en el consenso.
- Deciden que estos temas son de importancia nacional y que han de lograrse sobre la base del entendimiento.
- Garantizar que los derechos fundamentales del pueblo nepalí formen parte del proceso de crear una nueva Constitución, sin que se vean influenciados por el miedo, la amenaza o la violencia. Se necesitará observación y vigilancia internacional para las elecciones.
- El Estado se reestructurará de forma progresiva para resolver los problemas relacionados con las clases, con las razas, con las regiones y con el género, a través de las elecciones para una Asamblea Constituyente. Se contraerá el compromiso de transformar el cese al fuego en una paz permanente, para resolver los problemas a través del diálogo, con especial atención a la democracia, a la paz, a la prosperidad, al

progreso, a la independencia, a la soberanía del país y a la autoestima.

En el año 2008, Nepal dejó de ser una monarquía y se convirtió en una república federal democrática. Por el acuerdo de paz, Naciones Unidas supervisaría el acantonamiento y reintegración de las fuerzas maoístas, mientras que el Gobierno procedería a una reestructuración de sus Fuerzas Armadas. El proceso de paz duró cuatro años.

III – INTRODUCCIÓN A LA NEGOCIACIÓN

En el presente apartado se muestran varios cuadros que pueden ayudar a entender las complejidades del mundo de la negociación y de la mediación. Por negociación entendemos el proceso de abordar un conflicto en el que las partes implicadas buscan llegar a un acuerdo, para satisfacer sus intereses mediante el diálogo y obtener un resultado diferente al de suma cero, por lo que ambas partes salen ganando algo y nadie pierde por completo. Por mediación entendemos la actuación de un tercero para ayudar a que las partes en conflicto entren en una negociación y logren un acuerdo mediante el diálogo y el compromiso.

Según un estudio que analiza los resultados de las 1.153 negociaciones producidas en los conflictos violentos internacionales de 1945 a 1995, un 40,3 % obtuvieron como salida un arreglo, un 6,7 % consiguieron un cese al fuego y un 53 % acabaron en fracaso⁵. En cualquier caso, al igual que sucede con el vaso medio lleno y medio vacío, la estadística muestra un porcentaje importante de ejemplos de negociaciones con un relativo éxito. Un dato igual de significativo es el hecho de que existe una tendencia gradual a que a medida que pasan los años hay más casos de guerras civiles que terminan con acuerdos negociados. Si en la década de los sesenta era de un 10 % de los casos, en la década de los noventa llegaba al 54 % de los casos. En esta

⁵ Richard Jackson, *Journal of Peace Research*, mayo 2000

última década, además, sólo el 23 % de las guerras civiles terminaron con una victoria militar, frente al 65 % en la década de los setenta y el 80 % en la década de los sesenta.⁶

En cuanto a la mediación, según un estudio que ha analizado 419 crisis internacionales entre 1918 y 1996, en el 30 % de los casos ha existido una mediación.⁷ En la posguerra fría se han presentado más mediaciones (64 %) que en épocas anteriores (20 % de las crisis durante la era bipolar de 1945 a 1962 y 34 % en el período policéntrico de 1963 a 1989). Lo que es más significativo es que las crisis con mediación llegan con más frecuencia a un acuerdo final (62 % frente al 27 % de las crisis que no tienen mediación). Avanzamos, pues, hacia una cultura de la negociación en lo que a conflictos armados se refiere, a pesar de tratarse de conflictos internos, con multiplicidad de actores, lo que hace siempre difícil la negociación. En cualquier caso, los datos indican que, como se muestra en el cuadro adjunto, cada vez se tarda menos tiempo en entrar a negociar y cada vez se negocia con menos tiempo.

Casi la mitad de las negociaciones tienen que ver con el reparto del poder político, mientras que un porcentaje similar está relacionado con demandas de autogobierno y reivindicaciones de carácter identitario. Ésta es la naturaleza de los conflictos, y ésta es la base de los procesos de negociación que hay que llevar a cabo. En todos los

6 C.A. Hartzell & M. Hoddie, "Crafting Peace", The Pennsylvania State University Press, 2007, p. 10.

7 Wilkenfeld, Young, Asasl & Quinn, "Mediating International Crises", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 47 nº 3, junio 2003, pp. 279-301.

Los tiempos de negociación en algunos conflictos (situación a finales de 2009)					
	Inicio del conflicto	Inicio de las negociaciones	Años duración del conflicto ⁸	Años de negociación ⁹	Años de espera hasta la primera negociación
India-Pakistán	1947	1949	62	60	2
Guatemala	1960	1989	36	7	29
Colombia – ELN	1964	1991	45	18	27
Colombia – FARC	1964	1983	45	26	19
Palestina	1967	1990	42	19	23
Filipinas – NPA	1969	1986	40	23	17
Irlanda Norte	1970	1985	35	20	15
Filipinas - MNLF	1972	1993	24	3	21
Angola	1975	1991	27	11	16
Cabinda	1975	2002	30	3	27
Sáhara Occidental	1975	1991	34	18	16
Timor-Leste	1975	1998	24	1	23
Indonesia – GAM	1976	2000	29	5	24
Filipinas – MILF	1978	1998	31	11	20
India – CPI	1980	2002	29	7	22
India – NSCN	1980	2003	29	6	23
Senegal – MFDC	1982	1991	24	13	9
Sri Lanka	1983	1983	26	25	0
Sudán – SPLA	1983	1999	22	6	16
Turquía – PKK	1986	1994	23	15	8
Uganda – LRA	1984	2009	25	0	25
Armenia-Azerb.	1991	1994	18	15	3
Sierra Leona	1991	1996	10	5	5

8 Si la duración de las negociaciones ha sido inferior a un año se ha puesto igualmente 1.

9 Los años de negociación incluyen los años con interrupciones.

Somalia	1991	2000	18	9	9
Argelia	1992	1999	17	10	7
Bosnia-H.	1992	1992	3	3	0
Georgia-Abjasia	1992	1992	17	17	0
Tayikistán	1992	1994	5	3	2
Burundi –FNL	1993	2002	13	4	9
RDC – FDLR	1994	2004	15	5	10
Nepal – CPN	1996	2003	10	3	7
Congo- Ninjas	1998	1999	5	4	1
Etiopía-Eritrea	1998	1998	2	2	0
RD Congo	1998	1998	3	3	0
Liberia-Lurd	2000	2002	3	1	2
Côte d’Ivoire	2002	2002	4	4	0
Sudán – Darfur	2003	2003	6	6	0
Sudán - Este	2005	2006	1	1	1
Kenia	2008	2008	1	1	0
Georgia - Rusia	2008	2008	1	1	0

(En negrita, los conflictos ya terminados)

casos, es importante distinguir, de entrada, las posiciones iniciales de los actores (lo que queremos) de las necesidades reales de los mismos, el deseo más profundo e incluso oculto (el para qué lo queremos y por qué), de manera que podamos diferenciar una reivindicación inicial de su solución real basada en los auténticos intereses de los actores. Además, al introducirnos en el mundo de las necesidades, damos pie al descubrimiento de nuevas posibilidades transformadoras, generadas por el propio proceso de negociación. Lo explicaré con un ejemplo vivido en mi Universidad, en un conflicto surgido en el año 2000.

Un grupo de universitarios pintó un mural de gran dimensión en la pared exterior de la Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología, en tono reivindicativo y crítico con las estructuras de la Universidad. Se realizó sin permiso previo. Las autoridades académicas obligaron a borrarlo porque existía una norma interna que prohibía la pintada en las paredes de los edificios, lo que generó un conflicto entre los intereses de ambas partes. Si miramos la postura o posición de los estudiantes (pintar murales con total libertad) y la de las autoridades académicas (seguir con la normativa que prohíbe pintar murales sin permiso) vemos que, al limitarnos a observar dichas posturas, la incompatibilidad es manifiesta. No obstante, si nos atenemos a las necesidades de ambas partes, observamos que es posible llegar a un entendimiento ya que, en el fondo, lo que los estudiantes buscan es una mayor libertad de expresión y lo que las autoridades académicas pretenden es mantener el control sobre lo que ocurre en sus edificios. La solución negociada y transformadora pasaría, en este caso, por establecer unos mecanismos de diálogo entre las partes, que permitieran consensuar normas que dieran la posibilidad de pintar murales en nuevas condiciones como, por ejemplo, con permiso previo, mediante un concurso público en el que participarían todos los estudiantes, se introduciría un criterio de calidad en las pintadas (reforzando la calidad visual), se establecería una temporalidad para dichos murales (para que fueran rotatorios) y se abriría la posibilidad de que se fijaran unos plafones móviles para hacer las pintadas. Trabajando con estas nuevas condiciones no sólo se conseguiría tener los murales, sino que también mejoraría la comunicación entre los estu-

diantes y las autoridades académicas, habría una mayor participación estudiantil y el trabajo sería más creativo.

En los conflictos armados ocurre algo parecido. La agenda de muchos grupos armados está llena de reivindicaciones, en ocasiones inalcanzables, porque no reflejan las auténticas necesidades, que deberían expresarse de otra forma. Unas veces se trata de independencia, cuando lo que se busca en el fondo es un autogobierno; otras, se trata de obtener elementos inmateriales, como el respeto, el reconocimiento y la dignidad, muy difícil de negociar y, por supuesto, de regatear. Lo que es negociable es la forma de alcanzar la dignidad (por ejemplo, mediante el reconocimiento de la lengua y la posibilidad de introducirla en los currículos escolares).

En el fondo, se trata de negociar distinguiendo la persona, del problema y del proceso (las 3 P), saliéndonos de parámetros negativos prefijados e introduciéndonos en formas de actuar más sutiles, como se observa en el cuadro adjunto, en el que se muestra el metaproblema y la metasolución.

Los retos de las 3 P' en un proceso de negociación			
	Lo habitual	Lo ideal	El tránsito
PERSONA	Dura Inflexible Autista Autoreferencial Manipuladora Espíritu vencedor Sentenciadora	Flexible Contenida Empática Coherente Reconocer errores Didáctica Actitud de escucha	Contacto personal Crear una confianza mínima Actitud inquisitiva Ampliar el espectro Considerar miedos propios y ajenos Reconocer el dolor generado por el conflicto No querer hacer daño
PROBLEMA	MI problema Agravios Historia MI razón Todos están conmigo	NUESTRO problema NUESTRAS razones	Hacerlo comprensible Relativizarlo Clarificar el metaconflicto Didáctica de nuestra argumentación
PROCESO	Favorable a mi tesis Adaptado a mi personalidad De suma cero Mirada al pasado	Flexible Innovador Productivo Todos ganan Mirada al futuro	Aceptar no ganar ni perder todo Buscar consensos amplios Desarmar la palabra

El metaproblema: “Como que tenemos toda la razón del mundo, no vamos a ensayar nada nuevo, no vamos a escuchar a nadie, no nos prepararemos para nuevas coyunturas, no nos dejaremos engañar ante nuevas propuestas que nos hagan, y nos refugiaremos en el dolor del pasado, que además sólo nos pertenece a nosotros, ya que nosotros hemos sido las víctimas”.

La metasolución: “Como que no somos depositarios de toda la razón, vamos a ensayar y a intentar nuevos pasos, escucharemos las razones de la otra parte, nos prepararemos para buscar consensos amplios, compartiremos los errores que todos hemos cometido en el pasado y haremos todo lo posible para construir juntos un futuro mejor”.

Lo que sigue a continuación son una serie de cuadros didácticos sobre el mundo de la negociación y de la mediación, todos ellos realizados con fines pedagógicos para entender los elementos básicos de dicho arte, en el que no hay leyes sino recomendaciones y buenos consejos a partir de observar las buenas prácticas.

Objetivos básicos de la negociación

- Cambiar las **actitudes/posiciones** sobre lo que se quiere (eliminar la intransigencia y la defensa permanente y buscar puntos en común).
- Entender que **nadie ganará todo**, pero que nadie perderá todo (capacidad de cesión).
- Cambiar las **relaciones personales** (crear un mínimo de empatía, de cooperación, de confianza, que permita cambiar la percepción del otro y reducir los estereotipos negativos).
- Mantener una **comunicación fluida y respetuosa** que impida los procesos de escalada verbal y las amenazas (desarmar la palabra).
- Crear ideas (opciones nuevas, recomendaciones).
- Lograr algunos **resultados** que generen confianza en el proceso (propuestas conjuntas, diagnósticos compartidos).

Los errores que hay que evitar

- Buscar sólo el beneficio propio.
 - Buscar autoperpetuarse.
 - Ser oportunista.
 - Tener una actitud puramente defensiva.
 - La ingenuidad estratégica (quedarse en el simple eslogan).
 - Simplificar las realidades complejas.
-

La plantilla básica de un proceso negociador

	Actor A	Actor B
Quién hace		
Qué		
En qué condiciones		
Con qué garantías		
Dónde		
Con qué tiempos		
De qué manera		
Por qué motivo		
Con quién		
Para quién		
Con qué expectativas		
Con qué capacidades		
Con qué legitimidad		

El ABC de la prenegociación

- Se trata de hablar sobre lo que hablaremos.
- Puede ser una etapa larga.
- Es una fase exploratoria.
- Puede ser secreta o, al menos, muy discreta.
- Implica generar pequeños núcleos de confianza.
- Puede que una de las partes no esté preparada para entrar en esa etapa.
- Busca transformar las relaciones.
- Ha de intentar clarificar la naturaleza del conflicto, el metaconflicto.

Determina quiénes serán los negociadores.

- Implica el reconocimiento del adversario.
- Se pactan las reglas del juego.
- Hay que garantizar la seguridad de quienes intervienen en ella.
- Se analiza el rol que pueden jugar terceros, los facilitadores.

Motivos para entrar a negociar

Cansancio

Empate mutuo (Camboya, El Salvador)

Presión interior

Presión exterior

- sanciones

- amenazas

- ultimátums (Georges Mitchell y el Viernes Santo; cambio de secretario general respecto a El Salvador)

Debilidad

- por derrota militar

- por falta de apoyos

- por la pérdida de alianzas

Aparición de incentivos (zanahoria)

- Económicos (Corea del Norte)

Ventanas de oportunidad creadas por nuevos acontecimientos

- para obtener ganancias

- para entrar en nuevas dinámicas

- para crear nuevos marcos

- cambios internacionales (influencia de la caída del Muro de Berlín en El Salvador)

- cambios de Gobierno (Cristiani en El Salvador, Rabin en Israel)

- impactos sociales (asesinato de los jesuitas en El Salvador, la bomba en el mercado de Sarajevo)

Naturaleza del mediador

- de poder

- impositiva (tómalo o déjalo)

Apoyos políticos y morales (visita de Clinton a Irlanda del Norte y entrevista con Gerry Adams)

Rol de las instituciones civiles favorables al diálogo (casos de Sudáfrica, Asia Central, etc.)

Lo que hay que tener en cuenta de los actores de la negociación

- Historia personal.
- Propósitos y finalidades de lucha.
- Imaginarios políticos.
- La naturaleza profunda de sus emociones, en particular de sus miedos.
- Traumas.
- Capacidad de escucha y de empatía.
- Intereses tácticos y estratégicos.
- Poder relativo y nivel de autoridad.
- Acumulados alcanzados en términos de ejercicio del poder local, regional y nacional.
- Nivel de legitimidad.
- Las perspectivas de desarrollo de su proyecto político.

Los derechos humanos en la agenda de negociación

- Cese al fuego
- Respeto del Derecho Internacional Humanitario (DIH)
- Liberación parcial o total de los prisioneros, retenidos o secuestrados
- Amnistías
- Justicia transicional
- Comisiones ad hoc
- Comisiones de la Verdad
- Retorno de los cuerpos de las personas desaparecidas
- Creación de Comisiones de Derechos Humanos
- Desminado
- Reforma policial
- Reforma de las FFAA
- Reforma de los servicios de inteligencia
- Reforma de la justicia criminal
- Reforma judicial
- Retorno de la población refugiada y desplazada
- Retorno de tierras
- Medidas de reconciliación
- Ayuda a las víctimas
- Reparación a las víctimas
- Procesos de esclarecimiento de la verdad

Principales motivos de crisis en las negociaciones

Muy frecuentes

- Desconfianza o rechazo a algunos mediadores
- Existencia de combates en paralelo
- Escisiones y disidencias en los grupos armados
- Tensiones con los países vecinos
- Divergencias fundamentales en los temas a discutir (precondiciones)

Bastante frecuentes

- Incumplimiento de acuerdos previos
- Violaciones del alto el fuego
- Dificultades para formar un Gobierno de coalición
- Listas terroristas
- Crisis política interna
- Exigencia previa de un alto el fuego, cese de hostilidades o desarme
- Exigencia previa de amnistía por parte de los grupos armados
- Intervención de fuerzas militares extranjeras
- Detención de alguno de los líderes o intermediarios de grupos armados

Otros motivos

- Dificultades para reconciliar comunidades divididas
 - Desconfianza hacia los mandos o misión de una Operación de Mantenimiento de la Paz
 - Exigencia de negociaciones directas, sin mediadores externos o interferencias estatales
 - Desmovilización parcial de un grupo armado
 - Desacuerdos sobre el rol de la Corte Penal Internacional
 - No reconocimiento del grupo armado o exigencia del grupo de su estatus de beligerante
 - Ausencia de líderes significativos en las negociaciones
 - Comportamiento de las empresas transnacionales
 - No reconocimiento de la representatividad de algunos negociadores
 - Desacuerdo o fraude en los resultados electorales o en los términos para celebrar elecciones
-

Surgimiento de nuevos grupos armados
 Divergencias sobre el reparto del poder político
 Asesinato de líderes de la oposición armada
 Retirada de las misiones de observación del alto el fuego
 Toma de decisiones fundamentales de manera unilateral
 Interferencias por parte del poder judicial
 Retraso en la puesta en marcha de una Operación de Mantenimiento de la Paz
 Proliferación de mediadores
 Falta de seguridad para los negociadores de los grupos armados
 Mantenimiento de la práctica del secuestro o ausencia de liberaciones
 Presencia de nuevas estructuras paramilitares vinculadas al narcotráfico
 Desacuerdo en el número de efectivos del grupo armado
 Desacuerdo sobre si el nombre de un grupo político podía hacer referencia al grupo étnico a que pertenece
 Problemas en la transición de grupo armado a grupo político
 Colonización forzada
 Desacuerdo en la composición de las misiones de observación
 Falta de efectivos o recursos en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Listado de las organizaciones consideradas como terroristas por la UE

Año	Grupos	Entradas	Total
2001	Continuity IRA (CIRA) ETA GRAPO Hamás-Izz al Din al-Qassem Loyalist Volunteer Force (LVF) Orange Volunteers Palestinian Islamic Jihad (PIJ) Real IRA Red Hand Defenders (RDH) Epanastakiti Pirines Dekati Evdomi Noemvri Epanastatikos Laikos Agonas Ulster Defence Association (UDA/UFF)	13	13

Año	Grupos	Entradas	Total
2002	Al-Takfir y al-Hijra New People's Army (NPA) Organización Abu Nidal (ANO) Brigadas de los Mártires de Al-Aqsa Aum Shinrikyo Babbar Khalsa Gama'a al Islamiyya (Askatasuna) (como parte de ETA) Holy Land Foundation Juventud Sikh (ISYF) Kahane Chai (Kaeh) Partido Comunista del Kurdistan (PKK) Lashkar e Tayyaba ¹⁰ Organización Muyahidines Jalk (hasta 2009) Frente de Liberación de Palestina (PLF) FPLP-Comando General Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) DHKP/C Sendero Luminoso Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)	20	33
2003	(Batasuna) (como parte de ETA)	0	33
2004	IBDA-C Ejército de Liberación Nacional (ELN) Stichting Al Aqsa	3	36
2005	(Partido Comunista de Filipinas) (como parte del NPA) Al-Aqsa e.V Nuclei Territoriali Antiimperialisti (hasta 2007) Cooperativa Artigiana Fuoco ed Affini Nuclei Armati Comunismo CCCCC Solidaretà Internazionale Brigate Rosse per la Costruzione del Partito Comunista Combattente Brigata XX Luglio Nucleo di Iniziativa Proletaria (hasta 2007) Nucleo di Iniziativa Proletaria Rivoluzionaria (hasta 2007) Federazione Anarchica Informale Hizbul Muyahidin Khalistan Zindabad Force	13	48

2006	LTTE Hofstadgroep TAK	3	51
2007		0	48
2008		0	48
2009		0	47

Negociar con grupos armados, aunque estén en las listas terroristas

Informe sobre la situación y tratamiento de las personas e instituciones que participan en diálogos o en negociaciones con grupos armados, en busca de abrir o consolidar un proceso de paz

Los datos internacionales referentes al tratamiento o gestión de los conflictos armados y de los conflictos que académicamente no reciben la consideración de “armados” pero en los que todavía hay presencia de violencias revelan que **en tres de cada cuatro conflictos de este tipo existen diálogos exploratorios, negociaciones formales o procesos de paz consolidados**. La norma habitual, por tanto, es que los actores primarios de los conflictos (normalmente Gobiernos y grupos armados)¹¹ busquen la manera de entrar en una comunicación, de forma directa o indirecta (en este último caso a través de sus “brazos políticos” o de personas u organizaciones con capacidad de transmitirles mensajes), de manera que esa comunicación permita abrir una negociación que conduzca a un proceso de paz que, de tener éxito, supondría poner fin a la confrontación armada o violenta y a la autodisolución del grupo armado.

En la práctica¹², las etapas habituales para llegar a un acuerdo de paz son, por orden cronológico, las siguientes: contactos exploratorios

10 Salió en 2005 para entrar en la lista de grupos terroristas de la ONU

11 En la categoría de “grupos armados” se incluye una amplia variedad de actores que, según los contextos, pueden ser guerrillas, grupos paramilitares, milicias, bandas armadas, mafias, etc.

12 Escola de Cultura de Pau, “Anuario 2007 de procesos de paz”, Icaria Editorial, p. 9. El Anuario puede consultarse en la página web de la Escuela de Cultura de Paz (www.escolapau.org)

(directos o indirectos), contactos directos (formales o informales), diálogos (formales o informales) y negociaciones formales directas. En más de la mitad de los casos participan facilitadores o mediadores externos (normalmente de otro país) que, a su vez, pueden ser personas a título individual, cancillerías de otros países, organizaciones especializadas u organismos internacionales, siempre con la aquiescencia de las partes enfrentadas. Los datos estadísticos muestran también que cuando existe una facilitación externa es más fácil llegar a un acuerdo final.

El hecho de que un grupo armado esté en las **listas terroristas** de la Unión Europea o de Estados Unidos, o haya sido declarado unilateralmente como terrorista por parte del Gobierno afectado, no suele ser impedimento para que dicho Gobierno entable negociaciones con ese grupo. Así, por ejemplo, el Gobierno colombiano mantiene negociaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y busca caminos exploratorios con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), a pesar de que las tres organizaciones figuran en las listas de grupos terroristas. Asimismo, el Gobierno británico ha mantenido negociaciones con el IRA irlandés; el Gobierno filipino mantiene diálogos con el Nuevo Ejército del Pueblo (NPA); la Autoridad Nacional Palestina con Hamas y el Gobierno de Sri Lanka con los Tigres de Liberación de Eelam Tamil (LTTE); por citar algunos ejemplos.

En las negociaciones exploratorias o formales que se han llevado a cabo en los dos últimos años, **los negociadores gubernamentales solían estar formados por equipos presididos por altas autoridades del Estado**. En Côte d'Ivoire, las negociaciones con las *Forces Nouvelles* fueron lideradas por el presidente y el primer ministro; en Senegal, las negociaciones con el Movimiento de Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC) fueron llevadas a cabo por el ministro del Interior; el proceso de paz, ya finalizado, entre el Gobierno de Sudán y el Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLA), fue dirigido por varios funcionarios del equipo presidencial; en las conversaciones de Darfur con el Ejército de Liberación del Sudán (SLA), la negociación fue responsabilidad del comisionado de Paz del Gobierno

sudanes; en Burundi, la negociación actual con las Fuerzas de Liberación Nacional (FNL) es responsabilidad del presidente del país; las negociaciones en el Chad con la Unión de Fuerzas para el Cambio (FUC), las ha llevado directamente el ministro de Estado, que se ocupa también de abrir nuevas negociaciones con otros grupos armados existentes en el país; en la República Democrática del Congo, las negociaciones con las fuerzas rebeldes del Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP) las conduce el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas congoleñas; en la República Centroafricana, la negociación con la Unión de Fuerzas Democráticas para la Unidad (UFDR) la dirige el ministro de Justicia; en Uganda, las actuales negociaciones con uno de los grupos más perversos del mundo, el Ejército de Resistencia del Señor (LRA), compuesto en su gran mayoría por niños soldados, las lleva el ministro de Asuntos Internos; en Mali, las negociaciones con la Alianza Democrática para el Cambio, las dirige el ministro de Administración Territorial; en el Sáhara Occidental, donde existe un alto el fuego desde hace años, el equipo negociador del Gobierno de Marruecos está presidido por el ministro del Interior y por el ministro delegado de Asuntos Exteriores; en Angola, las negociaciones con el Foro de Cabinda para el Diálogo las lleva el ministro de Administración del Territorio; en Colombia, las negociaciones con las AUC y con el ELN son responsabilidad del alto comisionado de Paz nombrado por el presidente de la República; en la India, las negociaciones con el Frente de Liberación Nacional de Assam (ULFA) las lleva el primer ministro y el ministro del Interior y las negociaciones con el Consejo Nacional Socialista de Nagalandia (NSCM) las dirigen los ministros de la Unión, el de Interior y el de Estado; en Nepal, con un proceso finalizado recientemente, el negociador gubernamental con el maoísta Nuevo Ejército del Pueblo (NPA) fue el primer ministro y las negociaciones actuales con el MJF las conduce el ministro para la Paz y la Reconciliación; en Sri Lanka, el equipo del Gobierno encargado de negociar con el LTTE está dirigido por el ministro de Salud; en Filipinas, las negociaciones con el Frente Moro Islámico de Liberación (MILF), con el Nuevo Ejército del Pueblo (NPA) y con el Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF) están dirigidas por el comisionado de

Paz Presidencial; finalmente, en Indonesia, el recién acabado proceso de paz con el Movimiento de Aceh Libre (GAM), lo ha llevado directamente el vicepresidente del país, con la asistencia del ministro de Justicia.

En la mayoría de estas negociaciones con grupos armados, además de los equipos gubernamentales han participado **facilitadores externos**, entre los que se encuentran: presidentes de terceros países (el de Burkina Faso para ayudar en el conflicto de Côte d'Ivoire, el de Libia para los conflictos del Chad y de la República Centroafricana); ex presidentes (el de Finlandia para facilitar el proceso de Indonesia); viceministros (el de Sudán para el conflicto de Uganda); ministros (de Sudáfrica para el conflicto de Burundi, de Ruanda para el conflicto en la República Democrática del Congo, de Mozambique para el conflicto de Uganda, de Noruega para Filipinas); diplomáticos (de Noruega, de Suiza, de Indonesia, de Malasia, etc.); empresarios (en los conflictos de Senegal e Indonesia); escritores (en varios conflictos de la India); enviados especiales o representantes personales del secretario general de la ONU (en el conflicto de Sudán, en el de la República Democrática del Congo, en el del Sáhara, en el de Myanmar, en el de Colombia, en el del Nepal); enviados especiales de organismos regionales como la Unión Africana, la Unión Europea o la Organización de la Conferencia Islámica (en Darfur, en Filipinas y en otros países en conflicto).

En múltiples ocasiones, particularmente en las primeras etapas, los Gobiernos suelen buscar y aceptar que las **exploraciones y diálogos iniciales** se realicen **a través de personas, de colectivos sociales** o políticos que, ya sea por considerarse “brazos políticos” de los grupos armados, por cercanía ideológica, por compartir algunos objetivos finales o, simplemente, por tener capacidad de influencia o de comunicación con dichos grupos, puedan ejercer una **labor de “buenos oficios”** para abrir caminos de diálogo lo suficientemente sólidos y estables para que la negociación sea después asumida directamente por los equipos de negociación gubernamentales. Esta función intermediaria no está nunca penalizada, en la medida en que se sobreentiende que su función no es la de alargar o agravar el conflicto o las violencias implícitas en él, sino ponerles fin.

En ningún caso, sin excepción, ninguna de las personas mencionadas que han participado en las etapas exploratorias, en los primeros diálogos o en las negociaciones formales, sean de equipos gubernamentales o de instancias facilitadoras, han sido acusadas jamás de colaboración con grupos o bandas armadas, o de realizar actos ilegales, sino todo lo contrario, ya que estos contactos se consideran imprescindibles para establecer las condiciones que permitan abrir una negociación que culmine con la dejación de las armas y de la práctica de la violencia por parte de dichos grupos.

La necesidad de estos contactos, diálogos, exploraciones y negociaciones está **avalada por la práctica diplomática que llevan a cabo todos los países, por diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas**¹³ y por la propia definición dada por dicha Organización al concepto de “establecimiento de la paz”, que hace referencia *“al uso de medios diplomáticos para persuadir a las partes en conflicto de que cesen sus hostilidades y negocien un arreglo pacífico de sus controversias. Como ocurre con la acción preventiva, las Naciones Unidas solamente pueden actuar si las partes en conflicto así lo deciden. El establecimiento de la paz excluye pues el uso de la fuerza contra una de las partes para poner fin a las hostilidades, actividad denominada en el lenguaje de las Naciones Unidas como «imposición de la paz»*¹⁴ En fechas recientes (6 de diciembre de 2007), el subsecretario general de Naciones Unidas para Asuntos Políticos, B. Lynn Pascoe, anunció que su departamento aumentaría la plantilla actual de 220 funcionarios en cien personas más¹⁵, con objeto de reforzar su labor de diplomacia preventiva que en buena parte consiste en entrar en comunicación con grupos armados, y por tanto ilegales, para facilitar el inicio de negociaciones en los pocos conflictos donde todavía no existen, y de reforzar las ya existentes.

13 En particular, las Resoluciones 1625 (2005) y 1366 (2001) sobre el fortalecimiento de la capacidad de prevención de conflictos, con énfasis en el rol de los buenos oficios y el arreglo pacífico de las controversias.

14 www.un.org/spanish/Depts/dpa/peacemak.htm

15 www.un.org/apps/news/printnews.asp?nid=24561

Como conclusión, por tanto, puede afirmarse que **es práctica habitual, y bien considerada a escala internacional, el hecho de que puedan reunirse y dialogar todos los actores políticos y sociales de cualquier país, sea cual fuere su estatus legal, siempre y cuando tengan la mínima capacidad de influir en la finalización de enfrentamientos armados, en la disminución o en la finalización de cualquier tipo de violencia existente y de lograr, mediante dicho diálogo, poner punto final a cualquier conflicto violento o avanzar hacia ese objetivo.**

Principios básicos para la mediación

- La persona mediadora ha de ser técnicamente imparcial.
- Las partes han de consentir la mediación y elegir la persona mediadora.
- El conflicto no puede ser resuelto de forma apresurada.
- Las partes han de querer el arreglo.
- Las personas mediadoras no han de adoptar medidas punitivas.
- La mediación es una actividad especializada.

Los 7 pecados capitales de la mediación

- La ignorancia.
 - La arrogancia.
 - La parcialidad.
 - La impotencia.
 - La prisa.
 - La inflexibilidad.
 - Las falsas promesas.
-

En la mayoría de los conflictos armados que entran o intentan entrar en un proceso de negociación, tanto en las fases previas de exploración de las condiciones para iniciar unos primeros acercamientos como en medio de las negociaciones, suelen intervenir actores no gubernamentales que juegan diferentes roles de apoyo al proceso, ya sea generando ideas, explorando actitudes, verificando la voluntad sincera de las partes o presionando a los actores para que no rompan la negociación, entre otras funciones.

Llamamos **“diplomacia ciudadana”** a las **actuaciones que llevan a cabo actores no gubernamentales por su propia cuenta**, sin articularse o coordinarse con la diplomacia oficial (la de los Estados a través de sus embajadores o funcionarios especializados). Estos actores no gubernamentales pueden proceder de alguna ONG, del mundo académico, empresarial, eclesial o artístico y de todo el espectro de los movimientos sociales que con frecuencia están organizados en redes. Su labor, que suele centrarse en la primera etapa de tanteo para ver si se dan las condiciones adecuadas para entrar en una negociación, es limitada y consiste en hacer propuestas que puedan incluirse en las agendas de negociación y, como se ha dicho, en presionar a las partes para que no rompan el proceso una vez se haya iniciado. Dicha labor debe ser silenciosa y discreta en las primeras fases, o pública cuando se trata de elevar propuestas y presionar a las partes. En ningún caso, sin embargo, los actores no gubernamentales estarán presentes en la mesa de negociación formal, aunque las partes (todas o una) pueden hacerles consultas si se han ganado su confianza.

Denominamos **“diplomacia paralela”** a la **diplomacia ciudadana que actúa de acuerdo y en paralelo a la diplomacia oficial**, pero ejerciendo funciones que en determinados momentos los Estados u organismos internacionales o regionales no pueden cumplir. Los centros o las personas que realizan actividades de diplomacia paralela, en cambio, tienen un margen de maniobra superior a la de los Gobiernos, en la medida en que pueden tomar riesgos o incluso “quemarse”, sin que ello salpique a futuras actuaciones de los Estados. Con frecuencia, los Gobiernos o los

grupos armados piden a organizaciones especializadas que actúen como intermediarios, para sondear la disposición de la otra parte y las exigencias que impondrían si se iniciara una negociación. También es habitual que si estos centros o personas han logrado avanzar en este trabajo, trasladen luego lo conseguido a la diplomacia oficial, para que ésta abra un proceso de negociación formal. En algunos casos, la diplomacia oficial y la paralela actúan de común acuerdo, distribuyendo tareas para reforzar la buena marcha de un proceso. A veces, incluso, quienes han actuado en la diplomacia paralela pueden ser invitados por las partes para asistir a la negociación, en calidad de testigos o consejeros. Ejemplos de centros que practican este tipo de diplomacia son el Centro para el Diálogo Humanitario, el Centro Carter, la Comunidad de San Egidio (que practica los dos tipos de diplomacia) o la Escuela de Cultura de Paz, entre otras muchas organizaciones.

Tanto la diplomacia ciudadana como la paralela son formas de ayudar a arrancar un proceso de negociación para que se convierta en un proceso de paz. Pueden hacerlo muchos sectores, pero se requiere siempre preparación, capacidad de discreción, neutralidad, paciencia, disponibilidad de tiempo (las gestiones y el conseguir la confianza de los actores puede durar varios años) y rigor en el trabajo. Finalmente, hay que señalar que el trabajo de estas diplomacias es incompatible con el trabajo de “lobby” y de denuncia hacia una de las partes. Por ello, es requisito necesario que una organización o persona opte por una u otra cosa, ya que ambas son necesarias, pero no las dos a la vez.

El proceso popular de mediar un conflicto

FACETA	FUNCIÓN	FORMA	FÓRMULA
1) Entrada	Quién y cómo: • Escoger el tercero • Definir el proceso • Dar expectativas	• Individuo-Equipo • Mediar-Arbitrar • Por separado-Cara a cara • Formal-Informal	Habilidades • Crear confianza • Diseñar proceso y foro-problema • Crear ambiente • Crear papel del tercero
2) Cuéntame	Qué ha pasado • Expresar y desahogarse • Ser escuchado • Reconocer verdades, sentimientos, responsabilidades, preocupaciones	• Crear foro • Conversar en privado-en grupo • Escuchar • Sondear • Excavar	• Parafrasear • Resumir • Preguntas abiertas • Nivelarse al otro • Empatizar • No juzgar ni solucionar
3) Situarnos	Dónde estamos • Identificar meollo (persona, proceso problema) • Crear marco de avance	• Crear marco en común • Compaginar las preocupaciones • Crear definición común del conflicto	• Presentar agenda • Pasar del “yo/tú” a “nosotros” • Lenguaje conciliador
4) Arreglar	Cómo salimos • Vías de avance • Encarar relación • Solucionar asuntos	• Nivel de relación (explorar el pasado, emociones, malentendidos; explorar el futuro) • Nivel del contenido • Posiciones-Intereses • Fraccionar-Paquete global	• Ellos se parafrasean • Hablar en 1ª persona (yo) • Identificar sentimientos clave • Replantear asuntos • Lluvia de ideas • Intercambio/valorar soluciones
5) Acuerdo	Quién hace qué, cuándo	• Por escrito • Informa	• Pregunta realista • Compromiso futuro

Basado en las obras de John Paul Lederach

Las cuatro herramientas analíticas básicas de Mayer

1 – Entender el **poder relativo y la autoridad** de las personas involucradas en el conflicto.

- Saber quién hace y ha de hacer qué, cuándo, dónde y cómo.
- ¿Hay o pueden haber signos de cambio?

2 – Entender la naturaleza y la profundidad de las **emociones** de cada parte.

- ¿Cuáles son aceptables socialmente? y ¿bajo qué condiciones?
- ¿Qué grupos son más capaces de expresar sus emociones?
- ¿Qué emociones son las que quedan reprimidas?

3 – Entender las **capas o estratos del conflicto** y acertar el nivel donde es posible empezar a trabajar en su resolución (adivinar el “nivel de entrada”, que no es ni el más duro ni el más suave).

- No empezar por lo más complicado, para intentar conseguir pequeños avances que generen confianza para adentrarse después en las cosas más complicadas.
- Ver las capas de donde surgen las raíces, la historia del conflicto.

4 – Mantener una **comunicación clara**

Fuente: Bernard Mayer, *The Dynamics of Conflict Resolution*, Jossey-Bass, San Francisco, 2000.

Algunas técnicas usadas en la mediación de conflictos

- Hacer preguntas abiertas, del tipo ¿Qué pasaría si...?
 - Parfrasear, como “O sea, que lo que usted dice es...”, o “Estoy en lo cierto si resumo su idea como...”
 - Redefinir las incompatibilidades (reformulación).
 - No dejar que suba la temperatura emocional.
 - Hacer descansos para calmar la ira.
 - Promover un reconocimiento mutuo de los sentimientos.
 - Dejar que puedan expresarse las percepciones y distinguir las de los temas de fondo.
-

- Identificar los intereses y las necesidades.
- Aceptar la ayuda y los consejos de gente externa.
- Fraccionar la agenda cuando sea muy compleja.
- Mantener discusiones por grupos o subcomités especializados.
- Identificar los intereses comunes.
- Resaltar lo positivo.
- Facilitar que se hagan concesiones.
- Separar las propuestas de sus autores y dejar que sea la persona mediadora quien las presente.
- Enfocar más hacia el futuro que hacia el pasado.
- Invitar a ponerse en el lugar de la parte contraria.
- Generar nuevas ideas y salir del marco conceptual habitual.
- Reenfocar, reencuadrar, recontextualizar (ampliar la tarta).
- Estimular “lluvia de ideas” sin poner límites a la imaginación.

**La mediación como un proceso con varias funciones
en el que actúan varios actores**

FUNCIÓN

Exploradora	Tantea la disponibilidad de las partes para entrar en una negociación
Convocante	Convoca públicamente a las partes para que entren a negociar e inicien conversaciones
Unificadora	Agrupar a las facciones que se han dividido ante el inicio de un proceso de negociación
Preparadora	Desarrolla las habilidades de alguna de las partes para que de forma más simétrica esté en condiciones de hacer una buena negociación
Generadora de ideas	Ofrece nuevas informaciones, ideas, teorías y opciones a las partes
Garante	Garantiza a las partes que no van a sufrir costes desmesurados por el hecho de entrar en un proceso de intermediación
Facilitadora	Es la cara visible (la normalmente llamada mediadora), preside las reuniones y facilita los diálogos

FUNCIÓN

Incentivadora	Ofrece recursos materiales o inmateriales en forma de incentivos para la buena marcha de las negociaciones
Verificadora	Da cuenta a las partes del cumplimiento cabal de lo acordado
Reconciliadora	Su tarea es a largo plazo y consiste en ir corrigiendo las actitudes, los estereotipos y las imágenes negativas que suelen darse entre los adversarios

Basado en las obras de Christopher Mitchell

Consejos para intermediarios en conflictos

Con quién

- La participación de la gente es vital en los procesos de construcción de paz.
- Aprovechar la capacidad de los actores no gubernamentales de traspasar fronteras y de tener relaciones directas con los actores del conflicto.
- Incorporar siempre la perspectiva de las mujeres.
- Incorporar la perspectiva de las diásporas.

Dónde

- Analizar y actuar más allá de los marcos institucionales y estatales.
- Interactuar tanto a nivel local como internacional.
- Calibrar el impacto del conflicto a nivel comunitario.
- Crear espacios para el diálogo y la comunicación.
- Integrar la construcción de paz en los proyectos humanitarios y de desarrollo.

Cómo

- Ser realistas y no engañarnos. Hay que ser pragmáticos y reconocer tanto nuestras limitaciones como la distancia entre deseos y posibilidades reales.
- No engañarse sobre el rol que una persona puede, o no, desempeñar.
- Ser humildes, preguntar cuando no se sabe y entender claramente que es un trabajo colectivo.
- Estar abiertos a las críticas, sugerencias y aportaciones de los demás.
- Ser audaces, imaginativos, compasivos y justos.

- Buscar un equilibrio entre la inevitabilidad de respetar la soberanía de los Estados, mantener nuestra independencia y tener relaciones directas con actores no estatales.
 - Entender que muchas veces hay una tensión entre el rol y la estrategia de los que se dedican a los derechos humanos con los que se dedican a la resolución de conflictos.
 - No menospreciar los riesgos y las dificultades de la etapa del pos-conflicto.
 - Asumir que es trabajo que puede comportar riesgos y determinar el nivel que estamos dispuestos a aceptar.
 - Calibrar exactamente el tiempo que puede llevarnos una tarea y no intentar acortar los plazos.
 - No crear falsas expectativas hacia los demás.
 - Escuchar, escuchar, escuchar.
 - Aprender del contexto, respetando las tradiciones y las perspectivas populares.
 - Tomar mucho té o café con la gente, todas las veces que haga falta.
-

Un proceso de paz es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros. Estas negociaciones, además, se basan en el principio de lograr un acuerdo satisfactorio para todas las partes, de manera que nadie pierda y todos ganen. Países como El Salvador, Sudáfrica, Guatemala, Tayikistán, Irlanda del Norte, Angola, Sierra Leona, Liberia, Indonesia (Aceh), sur del Sudán, Nepal o Burundi han logrado acuerdos de paz en los últimos años, poniendo fin a décadas de conflicto mediante el diálogo y la negociación. Este libro explica, de forma didáctica, el funcionamiento y los retos de estos procesos de paz.

Vicenç Fisas (Barcelona, 1952) es director de la Escola de Cultura de Pau de la Universitat Autònoma de Barcelona, y titular de la Càtedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de dicha universidad. Doctor de Peace Studies por la Universidad Bradford, es autor de más de 30 libros sobre temas de paz, incluido el *Anuario 2010 de procesos de paz*, publicado por esta editorial.

Dirigida a un amplio público, la colección Más Madera ofrece textos con lenguaje preciso pero carente de tecnicismos, que intentan contar las causas de los mayores problemas de nuestro tiempo. Aunque habitualmente se nos dice que estas cuestiones pertenecen a los especialistas, en realidad sabemos que nos conciernen y condicionan nuestras vidas.

PVP: xx €

Icaria  Más Madera

ISBN 978-84-9888-266-7



9 788498 082667