

Los procesos de paz en la actualidad

Vicenç Fisas

(Director de la Escola de Cultura de Pau, UAB)

Antes de iniciar la exposición sobre los procesos de paz que hay en el mundo, quisiera clarificar el significado de algunos términos. Se entiende por **negociación**, el proceso por el que dos o más partes enfrentadas (ya sean países o actores internos de un solo país) acuerdan discutir sus diferencias en un marco concertado para encontrar una solución satisfactoria a sus demandas. Esta negociación puede ser directa o mediante la facilitación de terceros. Normalmente, las negociaciones formales tienen una fase previa, o exploratoria, que permite definir el marco (formato, lugar, condiciones, garantías, etc.) de la futura negociación. Por **proceso de paz** se entiende la consolidación de un esquema de negociación, una vez que se ha definido la agenda temática, los procedimientos a seguir, el calendario y las facilidades. La negociación, por tanto, es una de las etapas de un proceso de paz. Por **“alto al fuego”** se considera la decisión militar de paralizar cualquier combate o uso de las armas durante un período especificado, mientras que el **“cese de hostilidades”** incluye, además del alto al fuego, el compromiso de no secuestrar, hostigar a la población civil, amenazar etc.

En función de los objetivos finales buscados y de la dinámica seguida en las diferentes fases de la negociación, la mayoría de los procesos de paz pueden catalogarse en alguna de estas cinco **categorías o modelos**, aunque alguna vez se pueda dar el caso de un proceso que combine dos categorías:

- a) Desmovilización y reinserción
- b) Reparto del poder político, militar o económico
- c) Intercambio (paz por democracia, paz por territorios, paz por desocupación, paz por reconocimiento de derechos, etc.)
- d) Medidas de confianza
- e) Fórmulas de autogobierno o “arquitecturas políticas intermedias”.

El modelo de proceso normalmente tiene que ver sobre todo con el tipo de demandas presentadas, y con la capacidad de sus actores para presionar o exigir (nivel de simetrías en lo militar, político y social), aunque también influyen los acompañamientos y facilidades, el cansancio de los actores, los apoyos que reciben y otros factores menos racionales, más bien vinculados a patologías de los líderes (autismo, por ejemplo), creencias mitológicas o inercias históricas. En algunas ocasiones, aunque no muchas, y especialmente si el proceso es largo en el tiempo, puede ocurrir que se empiece desde el planteamiento de una de las categorías señaladas (la “a”, por ejemplo), y luego se incrementen las demandas para situar el proceso en otra categoría más compleja. También es importante recordar que no todos los procesos o sus fases previas de exploración, diálogo y negociación, se hacen con una real sinceridad, pues es frecuente que formen parte de la misma estrategia de guerra, sea para ganar tiempo, internacionalizarse y darse a conocer, rearmarse u otros motivos.

Finalmente, quisiera señalar que lo que vulgarmente denominamos “proceso de paz” no es otra cosa que un “proceso para finalizar con la violencia y la lucha armada”. La firma de un cese de hostilidades y la posterior firma de un acuerdo de paz no es más que el inicio del verdadero “proceso de paz”, vinculado a una etapa denominada “rehabilitación posbélica”, siempre difícil, pero que es donde verdaderamente se tomarán las decisiones y se realizarán las políticas que, si tienen éxito, lograrán la superación de las otras violencias (estructurales y culturales) que luego permitirán hablar con propiedad del “logro de la paz”.

Los conflictos y los procesos de paz de los últimos años

La mayoría de los conflictos armados actuales nacieron entre los años setenta y los noventa. Durante estos años, varios conflictos armados han finalizado, sea con un acuerdo de paz definitivo (con independencia de su calidad), sea llegando a un cese provisional de las hostilidades armadas. En todo caso, la lectura de la mayor parte de los conflictos de los años noventa, y su perduración hasta ahora de muchos de ellos, nos permite sacar las primeras conclusiones sobre la forma en que se ha actuado sobre estos conflictos desde una

perspectiva de quince años de historia. Hay que decir que algunos de estos conflictos han evolucionado de una fase armada a una fase no armada, pero, en este apartado, vamos a considerarlos todos.

En 1990 había en el mundo 32 conflictos armados (a diferencia de los 24 al terminar el año 2006), y a lo largo de la década, se sumaron 22 conflictos más, que suman un total de 54 conflictos en la década de los noventa, que, en uno u otro momento, han tenido una expresión armada. 22 de estos conflictos, es decir, un 40'7%, consiguieron firmar un **acuerdo de paz total o parcial (31'4%)**¹ o están en una fase de resolución final (5 casos, esto es, el 9'3%), pero en 9 de ellos, la firma de un acuerdo no ha implicado el final de las hostilidades, por lo que el conflicto aún no se ha resuelto del todo y hay que seguir negociando algunos temas. En 12 casos (22'2%) el conflicto no se ha resuelto definitivamente pero tiene posibilidades de conseguirlo. En los otros 15 casos (27'8%), finalmente, no se ha resuelto nada importante o simplemente no existen negociaciones, por lo que los conflictos permanecen activos. En todo caso, estamos hablando, por tanto, de que **sólo un 24% de los mencionados conflictos han acabado con un acuerdo de paz de una cierta consistencia y perspectivas de futuro**, lo que indica la dificultad de llevar a buen puerto estos tipos de procesos. En otros 5 casos de los 54 citados, el conflicto terminó por la victoria militar de una de las partes, lo que significa que menos del 10% de los conflictos acaban de esta forma; en otras palabras, **la gran mayoría de los conflictos sólo se resuelven por medio de negociaciones, no de la victoria militar, y abriendo algún tipo de proceso que lleve a la firma de un acuerdo final**.

Principales conclusiones de los procesos vigentes en el año 2006

- Como aspectos positivos en cuanto a procesos de paz, cabe destacar el acuerdo de Angola con la mayor parte de los miembros del FLEC que operan en Cabinda, el acuerdo parcial con los grupos de Darfur (Sudán), el acuerdo en Sudán Este, el acuerdo de alto el fuego en Burundi, el desarme de las milicias que operaban en Ituri (RD Congo), el acuerdo de cese de hostilidades en Uganda con el LRA, el acuerdo de paz entre el Gobierno del Chad y los tuaregs, la propuesta de cese de hostilidades del ELN en Colombia, el acuerdo de paz en Nepal, la resolución del Consejo de Seguridad puso fin al enfrentamiento entre Israel y Líbano, y el hecho significativo de que el candidato del GAM ganara las elecciones para Gobernador de Aceh (Indonesia).
- Entre los aspectos negativos, cabe señalar los problemas derivados de la inclusión del LTTE de Sri Lanka en las listas terroristas de la UE, el retraso en el acuerdo del Gobierno de Filipinas con el MILF a causa de los desacuerdos sobre los territorios ancestrales, el rechazo de Armenia y Myanmar para que sus conflictos sean tratados por la ONU, el incumplimiento del alto el fuego permanente declarado por ETA en España, y la mala evolución de los procesos de Filipinas con el NPA, Israel-Palestina, Colombia (con las AUC), Sri Lanka, Côte d'Ivoire, el estancamiento del conflicto del Sáhara Occidental y la situación general de Sudán (Darfur).
- Los principales motivos de crisis en los procesos de negociación son muy parecidos a los de años anteriores, destacando la desconfianza sobre las personas u organismos mediadores, la inclusión de los grupos en las listas terroristas, las violaciones del alto al fuego, el clima general de inseguridad, las disidencias en el interior de los grupos armados, la falta de garantías de seguridad para los negociadores, los desacuerdos en los planteamientos de aplicación de justicia y reparación, así como del papel que debe jugar la CPI.
- No existen procesos o negociaciones consolidadas en ocho contextos: Afganistán, Colombia (FARC), Filipinas (Abu Sayaf), Iraq, Nigeria (Delta), RCA, Rusia (Chechenia) y Turquía (PKK).
- El año terminó con una puntuación media de 1'2 puntos respecto a la evolución de las negociaciones, en una escala de 0 a 3, y en una selección de 25 negociaciones que

¹ Este porcentaje coincide con el anteriormente señalado por la Universidad de Uppsala para el período 1989-2005 (32%)

permiten ver la “temperatura de la paz” durante el año. La puntuación es algo inferior a la de 2005 (1’3) y 2004 (1’4).

- Existen negociaciones en el 58% de los conflictos armados que hay en el mundo y en 80% del conjunto de conflictos analizados (los armados y los no armados pero todavía no resueltos).
- Un 24% de los conflictos de los últimos 15 años han acabado con un acuerdo de paz de una cierta consistencia y perspectivas de futuro, lo que indica la dificultad de llevar a buen puerto estos tipos de procesos. Sólo en 5 casos de los 54 existentes en este período, el conflicto terminó por la victoria militar de una de las partes, lo que significa que menos del 10% de los conflictos acaban de esta forma; en otras palabras, la gran mayoría de los conflictos sólo se resuelven por medio de negociaciones, no de la victoria militar, y abriendo algún tipo de proceso que lleve a la firma de un acuerdo final.
- Sólo en una cuarta parte de los grupos armados existentes la ideología política es un factor determinante. En las tres cuartas partes restantes éste factor es muy poco relevante.
- Desde que se iniciaron las listas de grupos terroristas en 2001, la UE no ha elaborado todavía un “protocolo de salida” sobre dichas listas, lo que dificulta el desarrollo en algunos procesos de paz que se encuentran en fase avanzada. Italia, Palestina e Irlanda del Norte son los países con mayor número de grupos que figuran en las listas de la UE.
- La mitad de los conflictos analizados en este Anuario han tenido menos de 10.000 víctimas mortales a lo largo de su historia. Un 22% de los conflictos, sin embargo han tenido más de 100.000 muertos. Los más letales han sido los del sur del Sudán, RD Congo, Somalia, Burundi y Darfur (Sudán).
- La mayoría de los conflictos se desarrollan en países con un bajo Índice de Desarrollo Humano, aunque una cuarta parte de ellos se encuentran en la franja intermedia de dicho Índice.
- Durante el año se han producido compromisos de “alto al fuego” en 14 conflictos (con independencia de su duración) y cuatro declaraciones de “cese de hostilidades” (Angola-Cabinda, Líbano, Sudán-Este y Uganda).
- Los acuerdos de paz o de cese de hostilidades firmados en los últimos dos años han contemplado diversas formas de tratar el tema de las armas y del desarme de los combatientes. En casi todos los casos se han creado mecanismos de vigilancia y observación del proceso, pero con actores muy diversos encargados de esta función (ONU en Nepal, SPLA en Uganda, UE y ASEAN en Indonesia, una comisión internacional en Irlanda, y equipos mixtos en el resto de casos). En algunos casos las armas han sido destruidas (Irlanda del Norte, Indonesia), en otras han sido almacenadas (Nepal, Burundi) y en el resto no se ha determinado todavía su futuro (Colombia, Uganda, RD Congo-Ituri) o han vuelto a las FFAA por tratarse de procesos que terminan con la reintegración de los ex combatientes a las fuerzas regulares (Sudán-Este). En el caso de Sudán-Sur (SPLA), éste grupo conservará sus armas durante un período transitorio hasta que no se celebre un referéndum que clarifique el destino del país.
- En al menos nueve conflictos (Somalia, Chipre, Georgia, País Vasco, Cachemira, Sri Lanka, Indonesia, Filipinas y Tailandia), los actores armados o los Gobiernos han analizado con atención experiencias de otros países, especialmente los procesos de Sudáfrica, Irlanda del Norte e Indonesia (Aceh).
- Las guerrillas de Filipinas (NPA), Sudán (SPLA) y Colombia (FARC) son las que han dedicado más tiempo a negociar desde su creación (31’3%, 24’6% y 22’8%, respectivamente). Desde que iniciaron negociaciones, los grupos más persistentes en

este aspecto han sido el GAM (Indonesia), el NPA (Filipinas) y las FARC (Colombia), que han continuado negociando el 61'2%, 60'2% y 49'1% del tiempo, respectivamente. De estos tres últimos grupos, sólo el de Indonesia ha conseguido finalizar con el conflicto.

- Un grupo reducido de países (Canadá, Finlandia, Japón, Noruega, Sudáfrica, Suecia y Suiza), la mitad de ellos con menos de 10 millones de habitantes, se han distinguido por tener estructuradas diplomacias de paz bastante activas.
- La mitad de los 63 Enviados o Representantes Especiales del Secretario General de la ONU, presentes en 42 países, proceden de la región donde son destinados. Estados Unidos y Alemania, con 7 y 4 representantes, ocupan los primeros lugares de origen de dichas personas, seguidas de Senegal, Noruega y Reino Unido, con 3 representantes.
- Sólo un 22% de los conflictos analizados han merecido una resolución del Consejo de Seguridad.

La capacidad de negociar y de resolver conflictos armados

La mayor parte de los conflictos armados de la actualidad tienen abiertos procesos de negociación, ya sea de forma exploratoria o con un proceso de paz ya formalizado. Negociar, sin embargo, no supone necesariamente resolver, y menos transformar el conflicto armado, sino intentar establecer mecanismos que permitan discutir sobre el fondo de las incompatibilidades que muestran los actores en sus planteamientos.

Si repasamos algunas de las estadísticas elaboradas por algunos centros dedicados al análisis de los conflictos², y con todas las reservas derivadas de la escasez de datos en algunos conflictos o de la subjetividad de quien realiza el análisis, podremos observar que en un período relativamente largo (50 años) que abarca prácticamente la segunda mitad del Siglo XX, en un 58% de los conflictos armados se llevaron a cabo intentos de negociación, con una media de 6'7 intentos por cada conflicto. Utilizando datos de la Universidad de Uppsala, el resultado final fue de que un 27% de los conflictos existentes terminaron con un arreglo total o parcial, o dicho de otra forma, las negociaciones puestas en marcha consiguieron resultados en casi la mitad de los casos en los que intervinieron.

Un amplio estudio³ que ha analizado 419 conflictos entre 1918 y 1996, señalaba que en el 30% de las crisis de estos años ha existido una mediación, especialmente en los conflictos territoriales (41% de los casos); que en la postguerra fría ha habido más mediaciones (un 64%, más 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), que los recientes conflictos vinculados a cuestiones étnicas son más propensos a recibir una mediación; que la mediación es muy frecuente en los conflictos entre estados vecinos situados a nivel del sub-sistema, que no es habitual que las grandes potencias recurran a una mediación exterior, que no es habitual la mediación en conflictos que se desarrollan sin violencia, y sí en los que el nivel de violencia es importante, y finalmente, que las crisis con mediación llegan con más frecuencia a un acuerdo final (62%, frente al 27% de las crisis que no recurren a la mediación).

Una estadística más reciente y que abarca 16 años (1989 a 2005), es decir, el período posterior al fin de la Guerra Fría, utilizando datos del PRIO⁴, permite señalar que **se produjeron acuerdos en un 32% de dichos conflictos armados**, con una media de 3'1 intentos por cada conflicto. El resultado es, pues, más optimista que el derivado de los 50 años anteriormente señalados.

² www.prio.no/pr/datasets.htm. El análisis fue realizado por Richard Jakson, de la Universidad de Otago, y publicado en el *Journal of Peace Research* de mayo del 2000.

³ Wilkenfeld, Young, Asal & Quinn, "Mediating international Crises", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 47, nº 3, junio 2003, pp. 279-301, utilizando datos del ICB (www.icbnet.org).

⁴ Universidad de Uppsala, *Journal of Peace Research*, Vol. 43, nº 5, septiembre 2006.

Según nuestros propios datos⁵, parecidos pero no coincidentes con los de la Universidad de Uppsala, en 2004 existían 26 conflictos armados, con negociaciones en 15 de ellos (57'7%). Dejaron de considerarse conflictos armados los casos de Indonesia (Irian Jaya) y el sur del Sudán. En 2005 existían 22 conflictos armados (cuatro menos que en 2004), en 15 de los cuales (68'2%) había negociaciones (tres de ellos de carácter exploratorio). En dicho año dejaron la categoría de "conflicto armado" los conflictos de Liberia, Nigeria (centro y norte), Haití, Indonesia (Aceh) e Irlanda del Norte. **En 2006, la *Escola de Cultura de Pau* contabilizó 24 conflictos armados en el mundo, de los cuales 14 tenían abiertos procesos de negociación (58'3%).** Los únicos conflictos terminados definitivamente en este año fueron los de Sudán (Este) y el de Nepal, aunque el de Burundi estaba a punto de finalizar.

⁵ Véanse nuestros informes anuales "Alerta", publicados por Icaria Editorial, y con un resumen en nuestra página web (www.escolapau.org). En el caso de Colombia, y a efectos de comparar conflictos con negociaciones, se han considerado los tres casos (AUC, ELN y FARC) de forma autónoma, aunque el conflicto que sufre el país relaciona los diferentes grupos armados.