

Diseño y arquitectura de procesos de paz: Lecciones aprendidas tras las crisis

Vicenç Fisas*

Sumario:

Presentación

- 1 – Opciones habituales para el diseño inicial de negociaciones
- 2 – Situaciones de crisis de los últimos años
- 3 – Situaciones de crisis en el año 2014
- 4 – Propuestas de rediseño de metodología y actores tras las crisis
- 5 – La “caja de herramientas” de los actores: situación en 2014
- 6 – Recomendaciones finales

■ Introducción

El presente estudio tiene como finalidad, proponer esquemas y diseños de negociación en su etapa inicial, y rediseñar estos procesos a partir de las crisis más comunes que inevitablemente se producen en el transcurso de la negociación. Se analizan tanto las metodologías, las mediaciones o facilitaciones, como el tipo de actores que pueden intervenir en los procesos, a partir de múltiples variables, que permiten realizar unas 120 recomendaciones. El informe está basado en la propia experiencia del autor, tanto por el seguimiento de los procesos de paz de los últimos quince años, como por el trabajo de campo en algunos de estos procesos.

1 – Opciones habituales para el diseño inicial de negociaciones

Definiciones y modalidades de negociaciones en procesos de paz

Se entiende por **negociación** el proceso por el que dos o más partes enfrentadas (ya sean países o actores internos de un 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 facilitaciones. La negociación, por tanto, es una de las etapas de un proceso de paz. También existen, aunque en raras ocasiones, **negociaciones sin “arquitectura negociadora”**, es decir, un abordaje sobre un conflicto a través de gestiones varias, desde diversos actores y en espacios temporales más o menos frecuentes, pero sin que exista una metodología e interlocución única. Ha sido el caso de la gestión del conflicto de Ucrania en 2014 y 2015, por ejemplo, y especialmente en febrero de 2015b por parte de Alemania y Francia.

(*) Vicenç Fisas es director de la Escuela de Cultura de Paz, de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ph.D. en Peace Studies por la Universidad de Bradford (R.U.) y Premio Nacional de Derechos Humanos, en 1988, es autor de más de 30 libros sobre paz, conflictos, desarme y procesos de paz. Desde 1996, edita el “Anuario de Procesos de Paz”. (<http://escolapau.uab.cat>)

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) Simple 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 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 facilitaciones, el cansancio de los actores, los apoyos que reciben y otros factores menos racionales, más bien vinculados a patologías de los líderes, imaginarios o inercias históricas. En algunas ocasiones, aunque no en 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 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, sea para rearmarse u otros motivos.

Finalmente, hay que señalar que lo que vulgarmente se denomina «proceso de paz», en realidad, 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» o “**post-conflicto armado**”, 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».

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 pueda iniciarse y fructificar. En términos generales, y con 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 **pre-negociación o exploración**, 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 real convencimiento de alguna de las partes, ya sea del Gobierno o del grupo armado. En ese caso, las negociaciones están condenadas al fracaso. En la fase exploratoria es cuando se tantea igualmente los términos de una completa y absoluta seguridad para los futuros negociadores, pues 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 esa etapa, en la que se convienen los cronogramas y la metodología a seguir, se define una **preagenda o agenda inicial** y se clarifican los aspectos conflictivos del desacuerdo básico o de las incompatibilidades fundamentales (el metaconflicto). En esa etapa, en suma, se busca 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 interlocutar. Una vez realizado ese trabajo exploratorio se llega a un «acuerdo sobre lo que hay que acordar» y 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 no es más que un esquema de trabajo, con frecuencia un diagrama, en el que se dibujan los pasos a seguir y que constituye la orientación del proceso.

Una vez abierta la **negociación formal**, las partes se cercioran de que los interlocutores son los válidos, es decir, son los representantes de los actores primarios que tienen la capacidad de tomar decisiones. En la mesa de negociación no caben actores de tercera fila, por lo que siempre es necesario partir de un planteamiento incluso que dé voz a los actores, aunque no

sean los deseados, pero que 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»** (*win-win*), 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, pueden transformarse 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 permitan llegar a un **acuerdo final**, en el que se especificará cómo se implementará y quién lo llevará a cabo. Eso nos conducirá, finalmente, a los acuerdos de **implementación**, las formas de verificación y a los de cómo solucionar los posibles desacuerdos que puedan surgir en las etapas finales.

Así, pues, en el **esquema de avance habitual**, se puede empezar con unos primeros contactos directos o indirectos, formales o informales; unas exploraciones con algo más de contenido, ya sean formales o informales, que pueden conducir al inicio de un “diálogo” más o menos formal, o directamente a una “negociación formal”. La diferencia entre “diálogo” o “negociación” es muy sutil, siendo a veces lo mismo, y depende del énfasis que alguna de las partes quiera imponer, pues el desvelamiento público de que se ha empezado una “negociación” con el “adversario”, tiene siempre un coste político que las partes han de calibrar.

Contactos indirectos informales

Contactos indirectos formales

Contactos directos informales

Contactos directos formales

Exploraciones informales

Exploraciones formales

Diálogos informales

Diálogos formales

Negociaciones formales (Proceso formal)

Los tiempos de las negociaciones

Uno de los temas que genera más discusiones al inicio de un proceso de paz, y que una vez avanzadas las negociaciones puede ser motivo de crisis, es el tiempo óptimo de duración de las negociaciones. Es habitual que un Gobierno ponga como precondition o se posicione firmemente en lograr negociaciones rápidas, que permitan finalizarse en el mismo período electoral. Un análisis comparativo de 13 negociaciones ya finalizadas, muestra sin embargo que **no siempre es posible lograr acuerdos rápidos**, y que más bien lo habitual son períodos que van de 4 años (Nepal) a 21 años (Irlanda del Norte), teniendo en cuenta que en varios casos se han tenido que realizar varios ciclos o intentos. Una discusión clásica sobre este tema ha sido lo sucedido en Colombia con las FARC, cuando al principio de la negociación el presidente señaló que la negociación debía resolverse en un año, afirmación que posteriormente tuvo que rectificar varias veces ante la realidad de los hechos, que aconsejaban un plazo no inferior a los tres años.

El **tiempo total de una negociación**, está normalmente asociado a dos factores: uno, al número de **ciclos necesarios para alcanzar un acuerdo** (se tiene que realizar más de un ciclo cuando al final del primero no se consigue un acuerdo y se entra en una crisis profunda, lo que obliga, al cabo de un tiempo, que puede ser largo, a empezar de nuevo (incluso con una nueva metodología y nuevos acompañantes), y dos, al **ritmo y la frecuencia impuesta a las rondas de negociación** en un determinado ciclo, de manera que una frecuencia mensual (caso de las FARC en Cuba, o en su momento en la negociación entre Sudán y la región que luego se convertiría en Sudán del Sur), siempre dará mejores resultados que una frecuencia de cada 11 meses (caso extremo del NDF filipino, condenado al fracaso continuo siguiendo este ritmo tan pausado), 6 meses (Senegal-MFDC) o 3'7 meses (media del último ciclo del Sáhara Occidental), tal como puede verse en el cuadro siguiente. Hay que advertir, sin embargo, que la complejidad de la agenda y otras circunstancias que se analizarán, hacen que algunas negociaciones necesiten de casi un centenar de rondas (en Nagalandia llevan 80 rondas con el NSCN-IM), mientras otras pueden necesitar pocas decenas. Depende de muchas variables. En el cuadro siguiente, no se consideran las negociaciones realizadas con anterioridad y que luego han tenido un tiempo largo de interrupción, rompiendo el ciclo. El cuadro se refiere, pues, al último ciclo o intento. En cualquier caso, **lo óptimo es concertar un ritmo intenso en las rondas de negociación** (tal como se ha mencionado anteriormente, una vez al mes, como opción óptima), además de bloquearlas de factores externos vinculados a la confrontación política y militar. **Una ronda suele durar entre un mínimo de tres días a un máximo de 15 días**, en función de la disponibilidad de las partes y de la complejidad de la agenda.

	Período negociación	Años	Mediación	Motivo de fondo
El Salvador	1984-1994	10	ONU	Democratización del país
Guatemala	1985-1996	11	ONU	Democratización el país
Irlanda Norte	1987-2008	21	-	Autogobierno
Angola	1988-2002	14	Portugal, Rusia, EE.UU.	Reparto del poder político
Sudáfrica	1989-1994	5	-	Democratización del país
Liberia	1990-2003	13	ECOWAS	Reparto del poder político
Tayikistán	1992-1997	5	ONU	Reparto del poder político
Sierra Leona	1994-2002	8	ONU	Reparto del poder político
Sudán del Sur	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
Filipinas (MILF)	2001-2014	13	Malasia	Autogobierno

Fuente: Fisas, Vicenç, "Anuario 2015 de procesos de paz", Escuela de Cultura de Paz, 2015

Intensidad de las rondas de negociación				
País	Grupo armado	Ciclo de la última negociación analizada	Nº rondas	Media de la frecuencia de las rondas
Malí	MNLA	12/2012 – 12/2014	(3 en noviembre 2014)	dispersadas
Senega (Casamance)	MFDC	4/2012 – 12/2014 Fase exploratoria	5 (mínimo)	Cada 6 meses
Sudán (Darfur)	JEM (Bashar)	10/2012 – 10/2013	5 (mínimo)	Cada 2 meses
Sudán (Darfur)	JEM (Ibrahim)	4/2014 – 12/2014	6 (mínimo)	Cada 1'3 meses
Sudán (Kordofán y Nilo Azul)	SPLM-N	12/2013 – 12/2014	4 (mínimo)	Cada 3 meses
Sudán del Sur	SPLA-IO	1/2014 – 12/2014	8	Cada 1'5 meses
Sudán-Sudán del Sur	---	9/2012 – 12/2014	8	Cada 2'6 meses
Sáhara Occidental	Frente Polisario	8/2009 – 9/2012	10	Cada 3'7 meses
Colombia	FARC	9/2012 – 12/2014	31	Cada 0'9 meses
Colombia	ELN	12/2005 – 8/2007	8	Cada 2'5 meses
India (Nagalandia)	NSCN-IM	1997 – 12/2014	80	Cada 2'5 meses
Birmania	UNFC	1/2013 – 12/2014	8	Cada 2'9 meses
Filipinas	MILF	12/2009 – 1/2014	29	Cada 1'7 meses
Filipinas	NDF	2/2011 – 12/2014	4	Cada 11 meses
Tailandia	BRN	3/2013 – 12/2014	7	Cada 3 meses
Chipre	(No es un conflicto armado)	2014		En mayo de 2014, las dos comunidades decidieron reunirse cada 15 días
Moldova (Transdnestria)	(No es un conflicto armado)	12/2011 – 12/2014	8	Cada 4'5 meses
Armenia-Azerbaiyán	(No es conflicto armado)	2014		Los dos presidentes se reunieron tres veces en tres meses
Georgia (Abjasia y Osetia del Sur)	(No es un conflicto armado)	2008-2014	30	Cada 2'4 meses

Las mediaciones

En el año 2014, un **80% de las negociaciones utilizaron mediaciones externas**, ya sea de países vecinos, países con larga tradición facilitadora (Noruega, por ejemplo), organismos regionales (Unión Africana y OSCE, especialmente), centros especializados (la Comunidad de Sant' Egidio, el Centro para el Diálogo Humanitario, la Crisis Management Initiative, etc.), países de forma aislada, un grupo de países constituidos en “troikas”, “cuartetos” o “grupos de contacto”; Naciones Unidas, o bien países lejanos que ofrecen cierta confianza al grupo armado que entra en negociación.

Como se mostrará posteriormente, **la correcta elección de las personas, países u organismos facilitadores, es fundamental para un buen comienzo, aunque nunca una garantía absoluta de que esta facilitación sirva para todo el proceso**. En numerosas ocasiones, y no en casos muy aislados, se producen desconfianzas, acusaciones de parcialidad, enfrentamientos verbales, abandonos, propuestas de cambio repentinas, etc., que obligan a rediseñar por completo el esquema de negociación y sus acompañamientos. Al finalizar el año 2014, la situación era la siguiente:

Las facilitaciones en 2014	
Mali	Argelia
Senegal (Casamance)	Comunidad de Sant' Egidio
Etiopía (ONLF)	Kenya
Somalia	-
Sudán (Diálogo Nacional)	UA, Troika (EEUU, Reino Unido, Noruega)
Sudán (Darfur)	UA, Chad, Fundación Berghof
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)	UA (Thabo Mbeki)
Sudán-Sudán del Sur	UA (Thabo Mbeki), ONU (Francis Mading Deng)
Sudán del Sur	UA, IGAD (Seyoum Mesfin), Tanzania, CMI (Itonde Kahoma)
RCA	Gabón (Denis Sassou), Grupo de Contacto Internacional, Kenya
RD Congo (FDLR)	Uganda, Comunidad de Sant' Egidio
Libia	ONU (Bernardino León), Argelia, Sudán
Sáhara Occidental	ONU (Christopher Ross)
Colombia (FARC)	Noruega, Cuba (garantes)
Colombia (ELN)	Ecuador, Brasil, Noruega (garantes)
Afganistán	Qatar, China
India (Assam)	-
India (Manipur)	-
India (Nagalandia)	-
India-Pakistán	-
Pakistán (TTP)	Jamiat Ulema Islam-Sami, Jamat-e-Islam
Filipinas (MILF)	Malasia
Filipinas (MNLF)	Indonesia, OCI
Filipinas NDF/(NPA)	Noruega (Ture Lundh, Elisabeth Slattum)
Tailandia (sur)	Malasia (Aksara Kerdpol, Datuk Seri Ahmad Zamzamin Hashmin)
Birmania	-
Chipre	ONU (Alexander Downer, Espen Barth Eide)
Kosovo	Troika (Rusia, EEUU, UE), ONU (L. Zannier)
Moldova	OSCE (Radojko Bogojevic)
Turquía	-
Ucrania	OSCE (Heidi Tagliavini), Grupo de Contacto (Rusia, OSCE, Ucrania), Alemania, Francia, UE (Federica Mogherini)
Armenia-Azerbaiyán	Grupo de Minsk de la OSCE (Francia, Rusia y EE.UU.)
Georgia	ONU, OSCE, UE, Rusia
Israel-Palestina	EEUU, Egipto

2 – Situaciones de crisis de los últimos años

El seguimiento que hace anualmente el Programa de Procesos de Paz de la Escuela de Cultura de Paz, a través de sus anuarios, permite elaborar un **total acumulado de 116 motivos de crisis en el cuatrienio 2010-2013** (las de 2014, distribuidas por países, se señalan en el capítulo siguiente), algunos de los cuales se repiten en varios años, indicando que hay una persistencia sobre unos mismos problemas y sobre unos procesos concretos. **Las crisis, por tanto, no siempre son pasajeras, sino que pueden ser estructurales o un defecto de forma no resuelto en el diseño de las negociaciones.** En el cuadro siguiente, que evita las repeticiones de casos producidas

durante el cuatrienio, se señalan estos motivos, diferenciando los que están **vinculados al diseño del proceso y/o a la mediación, 41 casos, lo que representa el 35,3% del total** (un poco más de un tercio), lo que permite afirmar **que existe una gran probabilidad de riesgos vinculados en la primera etapa del proceso, esto es, en la etapa del diseño, que normalmente se hace en la fase exploratoria.** Este cuadro permite **anticipar el tipo de problemas que pueden surgir un proceso negociador**, por lo que puede resultar interesante hacer un ejercicio, ante un contexto determinado, de previsión de posibles crisis que podrían surgir a lo largo del proceso, lo cual permitirá diseñar una **estrategia preventiva** para evitar que eso ocurra.

Motivos de crisis en la fase exploratoria de las negociaciones de los últimos años (2010-2013)

Imposición de precondiciones
Diferencias entre los sujetos a decidir en la fase inicial
Disputas entre países para protagonizar las negociaciones
Desacuerdo con el negociador gubernamental
Declaración de una de las partes como “persona non grata” al representante del organismo regional con funciones de mediación
Abandono del mediador
Críticas al mediador
No aceptación o desconfianza hacia el facilitador o mediador
Incomodidad por la mediación de un tercer país
Reducción o ampliación de la frecuencia de las rondas de negociación
Críticas sobre el modelo negociador
No aceptación de un alto el fuego al inicio de las negociaciones
Encarcelación de miembros del equipo negociador o de consultores del equipo
No reconocimiento de interlocutores de la otra parte
Exigencia de cese de la violencia o abandono de la lucha armada al inicio de las negociaciones
Desacuerdo sobre el lugar donde celebrar las reuniones
Exigencia de acompañamiento internacional
Prohibición de viajar de los negociadores
No reconocimiento de la interlocución con un Gobierno en el exilio
Solapamiento con un acuerdo de paz firmado con otro grupo de la región
Desacuerdo sobre el formato de las negociaciones y los países a participar
Filtraciones de negociaciones secretas
Reclamo de mayor protagonismo de un país vecino
Asesinato de un mediador
Exigencia previa de clarificación de las posiciones políticas
Rechazo de grupos armados de un país a realizar negociaciones por separado
Exigencias de libertad de movimientos para el negociador de un grupo armado
Rechazo a una mediación externa
Rechazo de una de las partes a celebrar una nueva ronda negociadora
Rechazo a conceder una amnistía general a los miembros de un grupo armado
Rechazo de la instancia mediadora o del formato mediador
Parcialidad del mediador
Detención de líderes negociadores de la oposición armada
No liberación de algunos líderes negociadores de la oposición armada
Falta de confianza
Negativa a compartir negociaciones con otros grupos
Falta de interlocutor válido
Falta de libertad de movimientos para los negociadores
Falta de garantías de seguridad para los negociadores
Exigencia de presencia de mediadores en las negociaciones
Disconformidad de algún partido de la coalición gubernamental sobre las negociaciones

Recomendaciones para empezar con un buen esquema negociador en la fase exploratoria

A partir de lo señalado en el cuadro anterior, y por sentido común, se puede recomendar que las partes que tienen que acordar, en la **fase exploratoria**, el diseño de la negociación, tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- El primer punto y objetivo principal de una fase exploratoria, es llegar a una **conclusión convincente de que ambas partes están totalmente dispuestas a superar el enfrentamiento armado** y llegar a puntos en común suficientes para firmar, en la fase final, un acuerdo de paz, bajo la premisa de que todos saldrán ganando mucho y nadie perderá todo, en el clásico **esquema de “win-win” (todos ganan)**.
- Para llegar a esa primera conclusión sobre la disposición sincera de las partes, es necesario **observar y analizar el lenguaje no verbal y la “cultura profunda” de los actores**, sus temores, sus sueños, sus ideales profundos, sus necesidades vitales, su edad y sexo, sus circunstancias familiares, su historial militar y de negociación, su concepción de “paz”, su visión de lo sistémico, sus relaciones internacionales, la importancia de sus bases de apoyo, su dimensión social y comunitaria, su nivel de aceptación popular, etc.
- Como ejercicio, es interesante observar las fotografías de cómo se miran o acercan los miembros de las delegaciones, o si sonríen o están serios y duros, si se saludan con afecto y humanidad o rehúsan el saludo, si comen juntos o por separado. Estas observaciones, que van cambiando con los meses o años de contacto, influyen notablemente en la **generación de confianzas y en la toma de pasos riesgosos**. El caso de los negociadores de las FARC y el Gobierno colombiano, en La Habana, es significativo en este sentido.
- Es frecuente que una de las partes lance **“señales de humo”** (insinuaciones más o menos claras) sobre su disposición a iniciar un diálogo exploratorio. Ambas partes han de estar muy atentas y valorar el significado real de estas posibles aproximaciones.
- Conviene analizar el **rol positivo que pueden jugar las diásporas**, ya que muchos líderes de grupos armados se encuentran exiliados en otro país, y es desde allí que se pueden iniciar los primeros contactos.
- Con frecuencia, en la fase exploratoria conviene **invertir tiempo para aclarar el “metaconflicto”**, es decir, la concepción e interpretación que tiene cada parte del origen y desarrollo del conflicto. **Llegar a unos mínimos puntos de acuerdo**, (probablemente es lo máximo que se puede esperar en esta fase), **ayudará a compartir mínimamente la “metapaz”**, es decir, lo que entiende cada parte por “paz”. Al respecto, recuerdo lo señalado anteriormente que en algunas negociaciones, hay gobiernos que lo único que pretenden es el desarme del grupo armado, y si acaso acompañado de un programa de reinserción o reintegración (DDR), pero sin ir a las causas estructurales del conflicto. Hay que advertir, no obstante, que la mayoría de los grupos armados que existen actualmente, no tienen un programa político con reformas socioeconómicas incluidas, sino que se contentan con participar en el reparto del poder político, militar y económico (la distribución del “botín”). Por todo ello, **cualquier delegación gubernamental o un facilitador externo, ha de saber con precisión qué es lo que pretende el grupo armado en cuestión**. Equivocarse en ello, implica un fracaso inmediato del intento negociador.
- La fase exploratoria conviene que sea **confidencial** y blindarla de las presiones internas y externas que piden conocer “lo que se está cocinando”. Este aspecto debe abordarse al inicio de la fase exploratoria. Si se acuerda confidencialidad, debe existir mucha seriedad en **evitar filtraciones** de parte de alguna de las partes, pues siempre generan mucho “ruido” y malas interpretaciones. Muchos grupos armados preferirían más transparencia en esta fase, pero ello conlleva dificultades para flexibilizar las posiciones iniciales, que de publicitarse podrían ser criticadas por las bases de apoyo de las partes. **No debe actuarse de “cara a la galería”**, o mandar solo mensajes de fortaleza, dureza e inamovilidad de cara a “los suyos”, ya que esta actitud contraviene a la naturaleza misma de la negociación, que implica cesiones mutuas.
- Hay que consensuar si alguna de las partes puede poner o no **precondiciones** para iniciar la exploratoria. Lo recomendable es que de entrada no hayan precondiciones, aunque a lo largo de esta etapa ambas partes puedan **pactar unos compromisos iniciales para generar confianza**, y así empezar la etapa posterior, la de la “negociación formal”, con mayor grado de confianza y menos presión.

- Muchas negociaciones, en su fase inicial, fracasan porque una de las partes, normalmente la gubernamental, impone como precondition un alto el fuego o un cese de hostilidades unilateral al grupo armado. **Lo deseable es que un alto el fuego sea bilateral**, ya sea desde el principio, a mitad del camino o en la fase final. Este aspecto ha de quedar muy clarificado en la fase exploratoria. También hay que señalar que con frecuencia el alto el fuego se viola, y sirve de excusa para romper, ni que sea coyunturalmente, las negociaciones. De ahí la importancia de que desde el inicio, **las negociaciones queden blindadas del transcurso de la guerra**. Es deseable que las partes acuerden no levantarse de la mesa por el motivo que sea.
- Debe clarificarse el **nivel político requerido a los negociadores** para que puedan tomar las primeras decisiones, con independencia de que ambas partes tendrán que hacer varias consultas al presidente, jefe del Estado o primer ministro (en el caso de la delegación gubernamental) y al máximo responsable, político o militar, del grupo armado. **Si no hay un interlocutor válido, los acercamientos fracasan**. Es frecuente que en los primeros momentos de la etapa exploratoria, muy de tanteo, participen personas de segundo nivel, que no pueden tomar decisiones, solo transmitir las a sus superiores. En un segundo momento, sin embargo, ya han de participar personas del primer nivel. Un desequilibrio entre la capacidad de toma de decisiones de las dos delegaciones, como ocurrió con los primeros encuentros con el ELN, en 2013, pueden paralizar temporalmente la fase exploratoria. En relación a este tema, es indispensable que, desde el primer momento, **ambas partes se reconozcan como los legítimos interlocutores** para avanzar en un diálogo, por muy distantes que sean políticamente y por muy terrorífico que sean sus historiales.
- Las partes han ponerse de acuerdo, de forma temprana, sobre si prefieren o necesitan una **mediación externa** o, por el contrario, si prefieren una negociación directa, sin intermediarios, como es la posición histórica de la India respecto al contencioso de Cachemira con Pakistán, que nunca ha aceptado una mediación externa. En el primer caso, cuando se acepta la facilitación de terceros, **las partes han de evaluar con mucho detenimiento los pros y los contras** de elegir a un determinado país, organización regional o internacional, o a una persona concreta. **Debe evitarse, con determinación, las “facilitaciones forzadas”**

por una gran potencia, un organismo o un país con mucha influencia. Frecuentemente se producen avalanchas de ofrecimientos, algunos generosos y otros interesados, que es mejor desestimar, al menos para cumplir el rol de facilitadores. **No es nada recomendable, por la experiencia de muchos procesos, tener “facilitaciones múltiples” o un esquema con muchos acompañantes**, pues crea confusión sobre el rol que debe jugar cada uno de ellos. Si se acuerda que un país u organismo intervenga como facilitador oficial, hay que **considerar también la capacidad de las personas asignadas** por dichos países u organismos, pues a fin de cuentas, serán estas personas y sus equipos, las que tendrán la responsabilidad última de saber conducir de forma muy profesional el timón de la negociación. En todo caso, **lo importante es que las dos partes, partan del mismo convencimiento de que la persona elegida es la más idónea en aquel momento**.

- **La mediación externa, en cualquiera de las fases, ha de ser neutral e imparcial**, no debe expresar preferencias hacia alguna de las partes, aunque la tenga, y ha de **cumplir su misión de ayudar a las partes a que ellas mismas avancen hacia la obtención de consensos** en los temas que se vayan planteando.
- Una persona muy conocida y de alto rango (un presidente o ex presidente, por ejemplo), no necesariamente tiene los **conocimientos prácticos para manejar una negociación**. La experiencia en este campo es un valor a considerar.
- Si en el camino exploratorio surgen **serias dificultades con la persona que conduce la facilitación**, hay que abordar el problema con absoluta sinceridad y lo antes posible, para decidir si se cambia a esta persona y a todo su equipo. Se han dado casos de que una de las partes ha llegado a declarar “persona no grata” al facilitador. También existen facilitadores poco pacientes, que abandonan muy tempranamente su cometido, cuando esta labor requiere de una gran paciencia. Ir a una fase exploratoria o a una negociación formal no es ir a un servicio hospitalario de “urgencias”, sino que se asemeja más bien a una terapia. **Siempre es mejor cambiar que continuar con una mala facilitación, o simplemente con una persona que no tiene la confianza y el respeto de las dos partes**. También es cierto que no es nada positivo ir cambiando varias veces con la persona o instancia facilitadora, pues podría ser el síntoma de que **el problema podría no estar**

en la facilitación, sino en las posiciones de las partes, que con frecuencia son “inamovibles”.

El caso del Sáhara Occidental es típico de un proceso de paz que a nadie le apetece responsabilizarse, por la falta histórica de avances en las negociaciones. Puede haber facilitadores más o menos hábiles, pero el problema no siempre es de ellos.

- Está comprobado que la dilatación en la frecuencia de las reuniones y encuentros, es proporcional a la sensación de fracaso. Por ello, **es recomendable que las dos partes convengan en realizar reuniones con cierta frecuencia.** Cuando esto no es posible, por los motivos que sea, y las rondas de **encuentros se dilatan mucho en el tiempo (silencios de medio año o un año, por ejemplo), puede ser mejor dar por terminado el ciclo y esperar el tiempo necesario para empezar uno de nuevo,** quizás con nuevos planteamientos, metodologías, acompañamientos y reglas del juego. Romper un ciclo es algo serio y contraproducente, por lo que **las partes han de ser conscientes del precio que pagarán por ello.**
- En cualquier etapa de un proceso, incluida la de exploración, hay que **garantizar la seguridad y la vida de todos los equipos.** Hay innumerables ejemplos de capturas, asesinatos y desapariciones de personas que intervienen en las negociaciones, especialmente de los grupos armados. El Estado ha de dejar muy claro y por escrito, su compromiso de no detener a nadie de los equipos negociadores, lo que implica el levantamiento de órdenes de captura y aspectos similares. Los miembros de un equipo negociador, en todas las etapas, han de poder viajar libremente a los lugares de encuentro pactados. En este sentido, existe el **problema de los grupos afectados por la existencia de listas terroristas** en la UE y EEUU, principalmente, lo que explica que, en Europa, muchas negociaciones con estos grupos solo puedan hacerse en Noruega o Suiza, países no miembros de la UE.
- En bastantes ocasiones ha sido necesario **sacar de prisión a personas que formarán parte de un equipo negociador,** ya sea mediante una libertad condicional, arresto domiciliario u otras fórmulas. También existen algunas pocas experiencias, pero muy interesantes (como el caso del ELN en Colombia), en que el Gobierno ha permitido **habilitar en una prisión una “oficina de paz” para dirigentes presos de un grupo armado,** con el propósito de que puedan participar en la fase exploratoria o de negociación formal. **Muchos de los primeros contactos con un grupo armado empiezan en una prisión o en los países de exilio de algunos de sus dirigentes.**
- En la fase exploratoria deberá **consensuarse el país y localidad donde se harán las primeras reuniones.** Posteriormente se decidirá, también de mutuo acuerdo, **el país y localidad de las negociaciones formales,** que puede ser un lugar diferente al de la fase exploratoria. Puede ser en el país de procedencia de los facilitadores (caso de Noruega en las negociaciones con el NDF filipino) o de los garantes u observadores (caso de Cuba con las FARC, en estos momentos).
- En la fase de la negociación formal, más que en **la fase exploratoria,** que **requiere de un esquema sencillo,** es conveniente estudiar los acompañamientos para el proceso. Este aspecto se analizará más adelante, al referirme a la “caja de herramientas”.
- En la fase exploratoria **se definen los grandes apartados de lo que será la agenda de negociación,** sin entrar en detalles de la misma. Si una de las partes no lleva agenda, no podrá iniciarse la negociación.
- **En países con más de un grupo armado, debe tenerse en cuenta, desde el inicio, si las conversaciones iniciadas con un grupo puede interferir en lo ya pactado con otro grupo armado** (caso del MILF y el MNLF, en Filipinas, por ejemplo), **o al contrario, si lo ya pactado con un grupo** (las FARC colombianas, por ejemplo), **condicionará la agenda de negociación con otro grupo armado del país** (el ELN, siguiendo el mismo país). Parece recomendable considerar (que es diferente de copiar) lo ya suscrito con un grupo, para ver si es aceptado total o parcialmente por el otro. En algunos países, pocos, **se ha dado la circunstancia de que varios grupos armados han querido negociar a la vez y bajo el mismo esquema** (caso actual de Birmania), y no por separado, lo que **obliga necesariamente a cruzar y unificar las agendas de los grupos armados y crear una organización “paraguas”** que ampare y represente al conjunto de los grupos, de cara a una negociación más viable. También se ha dado el caso contrario, es decir, grupos armados que se han negado rotundamente a participar en negociaciones conjuntas con otros grupos, lo que obliga a una dispersión de equipos, agendas y metodologías, difíciles de manejar. Durante el año 2014, por ejemplo, el mediador de la UA para el proceso de paz en las regiones sudanesas de Kordofán Sur y Nilo Azul, Thabo Mbeki, manifestó que en Sudán se estaba celebrando “un proceso,

con dos vías”, refiriéndose a que en paralelo se celebraban negociaciones en la región sudanesa de Darfur, y que ambas negociaciones debían “sincronizarse”.

- En la fase exploratoria **debe acordarse si se seguirá el principio de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”**, o por el contrario cada punto acordado tendrá validez por sí mismo, e incluso puede ser implementado en el transcurso de las negociaciones. **Puede acordarse algo intermedio, en el sentido de adoptar el primer principio, con la excepción de lo relativo a temas humanitarios**, como un alto el fuego, un desminado parcial, el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario o aspectos

relativos a los derechos humanos, como se hizo en el proceso de paz de El Salvador.

Recomendaciones para controlar las crisis en la fase de negociación formal

Dado que ya se ha hecho referencia a los factores de crisis presentes en la etapa exploratoria, ahora nos centraremos más bien en las **crisis habituales en el transcurso de la negociación formal**, aunque algunas crisis ya pueden darse en la fase exploratoria si se han discutido en aquella fase algunos temas polémicos. En el cuadro siguiente se muestran 75 casos de crisis ocurridos en el cuatrienio 2010-2013.

Factores de crisis en la fase de negociación formal, 2010-2013

Diferencias y desacuerdos entre los puntos sustantivos de las agendas de las partes
 Inamovilidad de posiciones
 Influencia negativa de un país vecino, al restar importancia a la negociación
 Garantías de seguridad de un líder de la oposición armada
 Negativa a desarmarse de un grupo armado
 Retirada temporal de una o todas las partes del proceso de negociación
 No liberación de prisioneros
 No repliegue de los grupos armados
 Exigencia de un alto el fuego o un cese de hostilidades
 Ruptura o violación del alto/cese al fuego
 Lenta implementación del acuerdo de paz
 Falta de financiación para cumplir con el acuerdo de paz
 Asesinato de dirigentes por miembros de una disidencia
 Asesinato de líderes de la oposición armada
 Discrepancias en torno a la amnistía a los líderes de un grupo armado
 Enfrentamiento entre miembros del Estado sobre el proceso de paz
 Toma de decisiones unilaterales
 Práctica del secuestro
 Exigencia de mantener negociaciones políticas antes del desarme
 Detención de líderes o consultores de un grupo armado
 Enfrentamientos armados entre el Gobierno y el grupo armado de oposición
 Crisis económica del Gobierno
 Falta de reformas democráticas
 Negativa de una de las partes en participar en un órgano de prevención de incidentes
 Ausencia de diálogo político
 Desconfianza sobre la voluntad del Gobierno o del grupo armado
 Exigencia de liberación de miembros encarcelados
 Situación de los presos de un grupo armado
 Celebración de ejercicios y operaciones militares
 No retirada de las tropas gubernamentales de una zona controlada por un grupo armado
 No aceptación de retirar la artillería pesada de una zona de separación
 Acusaciones a un tercer país por apoyar a la disidencia de un grupo armado
 Falta de acuerdo sobre el intercambio de prisioneros
 Aislamiento en prisión del jefe del grupo armado
 Desacuerdo sobre si se ha de hacer una nueva Constitución
 Exigencia de reconocimiento de la Constitución
 Dificultades para lograr apoyos que permitan modificar la Constitución
 Compra de armas durante la negociación
 Violación de los derechos humanos en los territorios ocupados
 Divisiones internas en algún grupo armado
 Marginación de una escisión del grupo armado
 Divergencias sobre el estatus de alguna región
 Incremento de la actividad militar del grupo armado
 Ataques militares de un tercer país
 Reclamación de un referéndum

Factores de crisis en la fase de negociación formal, 2010-2013

Divergencias sobre la continuidad de las sanciones
Desacuerdo sobre compromisos de no uso de la fuerza
Desacuerdo sobre la fecha de celebración de un referéndum
Ilegalización de algún grupo armado
No aceptación de la colaboración entre grupos opositores que persiguen un Gobierno de unidad
Negativa a liberar a colaboradores de un grupo armado
Negativa de algún grupo armado a convertirse en guardia fronteriza
Planes de un tercer país de colocar instalaciones militares en un territorio en disputa
Exigencia de retirada de las tropas militares en una región
Desacuerdos sobre las aguas territoriales
Desacuerdo sobre el retorno de refugiados
Inseguridad en el país
Retraso en la implementación de los programas de desarme y reintegración
Existencia de las listas terroristas
Promesas incumplidas de desarrollo y creación de empleo
Golpe de Estado
Vacío de poder político
Negativa a extender una tregua a otras regiones
Detención de miembros opositores
Falta de pronunciamiento de una de las partes sobre una propuesta de paz
Enfrentamientos con grupos paramilitares
Enfrentamientos fronterizos
Ocupación de fuerzas extranjeras
Limitaciones constitucionales
Fallos judiciales
Anulación de resultados electorales
Prohibición de partidos representativos de la oposición
Colonización de territorios ocupados

De la lectura de estos factores de crisis, se desprenden las siguientes recomendaciones, a partir, no de la pura especulación, sino de las realidades conflictuales en el transcurso de las negociaciones formales, esto es, en las negociaciones cuya existencia ya se ha hecho pública, indistintamente del nivel de transparencia o de opacidad de las mismas.

- Al iniciarse la fase de “negociación formal”, **las partes han de ratificar todo lo acordado en la fase exploratoria**, sin dar lugar a dudas o nuevas interpretaciones. Todo debe estar escrito, y **si es posible, con presencia de observadores-testigo**.
- El anuncio público del inicio de negociaciones con un grupo armado, puede generar el disenso y profunda **oposición de algunos sectores políticos, económicos o militares**, muchas veces porque han sacado beneficios de la existencia y perduración del conflicto armado, o simplemente porque no creen en que sea posible obtener la paz a través de la negociación, ignorando que los conflictos terminados en los últimos 30 años, un 80% lo han hecho a través de una negociación. Es necesario, por tanto, que el Gobierno haga una auténtica “**pedagogía**” **sobre las ventajas de terminar con el conflicto armado**, al igual que todos los sectores sociales partidarios de negociar el fin de los enfrentamientos armados.

En este sentido, será importante contar con la **colaboración de los medios de comunicación**.

- Una negociación puede durar perfectamente dos períodos presidenciales, por lo que cada nuevo presidente/a, si es que ha cambiado, deberá **ratificar lo alcanzado por el anterior Gobierno**, para que tenga validez en el segundo mandato presidencial. Hay que tener presente que los acuerdos parciales alcanzados durante el primer mandato presidencial no tienen rango de ley. Solo son compromisos de un Gobierno determinado.
- Al entrar en una negociación, con los riesgos que ello supone, implica que **el Gobierno tenga una sola voz y un único discurso, favorable a la negociación**, rechazando malas experiencias donde algunos ministros, especialmente los de Defensa, mantienen discursos contradictorios, probablemente para no inquietar a sectores militares. **El mensaje a la opinión pública debe ser único, y claro**.
- Aunque los grandes puntos de la agenda o “acuerdo marco para negociar”, normalmente se acuerdan en la fase exploratoria, **es en la fase de negociación donde se concretan, negocian y aprueban cada uno de los subpuntos o temas sustantivos de dicha agenda**. Si hay que hacer alguna variación en los temas de la agenda, añadiendo algún aspecto, por ejemplo,

o cambiando el orden de la discusión de los temas, deberá hacerse de mutuo acuerdo, nunca por imposición.

- **El preámbulo o los considerandos que anteceden a los puntos de la agenda a discutir, nunca substituyen o complementan los temas sustantivos de la agenda.** Son simples referencias que enmarcan la agenda, la contextualizan y le dan cierto sentido, pero nada más, como en cualquier Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU. Este preámbulo tiene que ser redactado de común acuerdo entre las partes, pero no forma parte de la agenda.
- **La discusión de la agenda (la lista de los temas sustantivos que van a ser objeto de negociación) es el nudo central de cualquier negociación.** Es el apartado que requiere más tiempo y dedicación, y también es el eslabón más débil, por cuanto enfrenta posiciones iniciales normalmente muy divergentes, que habrá que ir flexibilizando a lo largo de la negociación, hasta llegar a un punto de mutuo acuerdo. Posteriormente nos referiremos a la **existencia de estructuras de negociación que pueden ayudar a que esta discusión se haga de forma más eficaz y con menos tiempo.**
- La mitad de los conflictos armados son disputas por el control de territorios, con exigencias de independencia o autogobierno. La experiencia muestra que **normalmente un grupo armado acaba renunciando a la independencia a cambio de una autonomía avanzada**, es decir, con muchas competencias. En este tipo de negociaciones, **las partes han de poder considerar diversas opciones de “arquitecturas políticas intermedias”** (autonomía, cosoberanía, estado libre asociado, federalismo asimétrico, etc.), lo que requiere una amplitud de miras por ambas partes y un ejercicio de realismo político. En cualquier caso, la solución final debe tener todas las garantías para desarrollarse plenamente.
- **La exigencia de un desarme previo al inicio de las negociaciones, no tiene sentido alguno.** El desarme solo es posible plantearlo en la etapa final del proceso de negociación. Otro caso diferente son los procesos en que no hay negociación sobre una agenda, y lo único que se pacta es la desmovilización y desaparición de un grupo, normalmente muy pequeño, a cambio de amnistía, vuelta a sus lugares de origen y, en algunos, participar en un programa de reinserción.
- Una negociación puede desarrollarse en un **contexto interno de gran inseguridad**, con atentados, crisis políticas o económicas, debilidad democrática, corrupción

generalizada, represión, presencia de grupos paramilitares, protestas sociales, cercanía de elecciones, ilegalización de partidos de la oposición etc., que pueden afectar a las negociaciones por el desánimo que producen estas situaciones. **Las partes han de valorar con sinceridad si están en condiciones de continuar con las negociaciones**, o si es mejor pararlas temporalmente hasta que se produzca un entorno mejor. En este último caso, pueden convenir que el siguiente ciclo retomará lo ya conseguido hasta el momento.

- **La presencia de un grupo armado de listas terroristas puede ser un inconveniente** para avanzar en una negociación, en la medida que limita la movilidad de los negociadores. Es conveniente **plantear el “deslistado”**, es decir, **las condiciones bajo las cuales un grupo sería retirado de las listas terroristas.**
- Si un grupo armado, en situación de alto el fuego, no está ilegalizado, hay que medir lo que puede significar para las negociaciones el hecho de **ilegalizarlo en medio del proceso**, con la probabilidad de que ello comporte la detención de alguno o varios de sus líderes. En este caso, **puede que el grupo condicione la continuidad de las negociaciones a la libertad de dichas personas.**
- **Especialmente en las negociaciones entre países, han de evitarse provocaciones innecesarias**, como realizar maniobras militares frente a la costa de uno de los países implicados. Las amenazas continuadas, de cualquier índole, ya sean reales o simbólicas, van en dirección opuesta a las condiciones propicias para la negociación.
- **Se dan casos en que, tras muchos intentos de negociación, ninguna de las partes varía sus posiciones iniciales**, que se convierten en totalmente inamovibles, lo que puede provocar incluso que alguna de las partes abandone la mesa de negociaciones, o que la persona que ejerce de facilitadora interrumpa el ciclo negociador. Es el caso, por ejemplo, del Sáhara Occidental. En estos casos, una vez transcurridos varios años sin ninguna novedad (5, 10 o 15 años, por ejemplo), **es pertinente terminar con la negociación en el formato seguido hasta entonces**, claramente ineficaz, y **no reiniciar los diálogos hasta que alguna de las partes ofrezca algo nuevo** que justifique la reanudación de las conversaciones, en un nuevo ciclo que probablemente contará con un nuevo formato, e incluso con una nueva mediación, en el caso de que la hubiere.
- Como ya se ha comentado en la fase exploratoria, en la negociación formal valen todas las observaciones hechas respecto a la

necesaria seguridad física de las personas que intervienen en la negociación, que además han de contar con todas las posibilidades de **movilidad y desplazamiento a los lugares de la negociación**. Lamentablemente se han dado casos de ejecuciones o secuestros de algunas personas negociadoras.

- Es frecuente que al iniciarse una negociación, o en el transcurso de ella, surjan **facciones del grupo armado contrarias a dichas negociaciones**, por diversos motivos (cultura de la guerra, ganancias de la guerra, incapacidad de hacer otra cosa, temor a perder autoridad, etc.), convirtiéndose en “spoilers” o saboteadoras del proceso. En este sentido, y especialmente cuando las disidencias son múltiples, conviene **instaurar la figura del “unificador/a”**, una persona que tiene como cometido el reagrupar a los grupos escindidos o marginados, o al menos, intentar lograr una agenda en común. No siempre es posible conseguirlo, en cuyo caso podrían existir varias negociaciones simultáneas. También **tienen que actuar las figuras “incentivadoras”**, normalmente países con recursos u organismos regionales o internacionales con capacidad económica. En el caso de que existieran sanciones económicas o un grupo esté en las listas terroristas, su retirada son bazas importantes a manejar como incentivos.
- Tanto en la fase exploratoria como en la de negociación formal, **puede darse el caso de que el grupo armado incluya a personas privadas de libertad en su equipo negociador y exija su liberación, o que en el transcurso de la negociación se encarcelen a personas de la delegación negociadora**, lo que obliga al Gobierno a **considerar varias opciones**: negarse rotundamente a conceder la libertad de esas personas, con el riesgo que supone de entrar en un callejón sin salida; liberar a determinados presos para que asistan exclusivamente a las rondas negociadoras y luego vuelvan a prisión; conceder la libertad condicional a determinadas personas, con el compromiso escrito de que no harán uso de las armas en el futuro, o conceder un arresto domiciliario. Hay múltiples ejemplos sobre estas experiencias.
- Una medida que favorece el clima de la negociación, es que el Gobierno **mejore las condiciones carcelarias de presos del grupo armado**.
- Existe el interesante precedente de la guerrilla colombiana del ELN, por el que diversos gobiernos consecutivos han permitido que algunos presos de la guerrilla, actuando como portavoces o enlaces de la guerrilla, dispusieran de una **“oficina de paz” en la prisión**, con acceso a internet, teléfono, sala de reuniones, y otras medidas, que han permitido **convertir un espacio carcelario en zona de negociación o exploración**.
- **Cuando el interlocutor de un grupo armado se encuentre preso, es conveniente facilitarle las visitas de miembros de su grupo o personas afines**, que puedan ayudar a consolidar una futura negociación. Durante el 2014, por ejemplo, en Turquía hubo nuevas reuniones mensuales entre el líder de la guerrilla del PKK, Öcalan, y diputados kurdos, que actuaban, a su vez, de intermediarios entre Öcalan y los máximos cuadros político-militares kurdos, con bases en el norte de Iraq. Anteriormente, Öcalan había pasado largos períodos en aislamiento.
- En algunas negociaciones, el grupo armado dispone de **equipos de consultores o asesores**, que pueden ser miembros o simpatizantes del grupo armado, o simplemente de centros especializados en el buen manejo de las negociaciones, ayudando a una o a todas las partes, a ser realistas o dando consejos de cómo sortear algunas crisis. Las partes en negociación **han de tener clarificada la función de estos equipos**, que puede ser muy formal o totalmente informal. Se dan casos, como en Filipinas respecto al grupo armado NPA y su equipo negociador, el NDF, de que varios de esos consultores han sido detenidos y permanecen en prisión. Ambas partes han de pactar por escrito, y renovar dicho compromiso en cada ciclo de negociación, el rol que cumplirán dichas personas y si han de estar en libertad para participar en las rondas de negociación.
- Como ya se ha comentado, un motivo recurrente de crisis es la exigencia gubernamental de que el grupo armado declare un alto el fuego unilateral para empezar las negociaciones, aspecto que normalmente no es aceptado por situar a una de las partes en un contexto de mayor vulnerabilidad. **Lo ideal es que las dos partes acuerden un alto el fuego bilateral**, a ser posible al inicio de las negociaciones, y sino en medio de las negociaciones, cuando ya se ha construido algo de confianza, con o sin verificación interna o externa, pero con un compromiso real y sincero de no beneficiarse de este acuerdo para rearmarse o tomar posiciones ofensivas. **Es siempre recomendable que existan mecanismos de verificación, que pueden ser conjuntos**. Un equipo de verificación conjunto se encarga de analizar cualquier denuncia de violación del alto el fuego, con posibilidades de tomar decisiones para resolver este tipo de situaciones.
- Existe la posibilidad, ya experimentada, que ante lo difícil que pueda ser “vender” hacia cierta opinión pública que se ha firmado un acuerdo bilateral de alto el fuego, las partes acuerden un **“desescalamiento de**

la confrontación", con cero muertos, lo que supone un **"alto al fuego bilateral tácito"**.

- Cuando sea posible por las condiciones geográficas del conflicto, en las que una de las partes tiene un dominio territorial específico, es conveniente evaluar si es posible **crear una "zona colchón" (buffer zone) o "zona de separación"**, con un perímetro desmilitarizado a lo largo de la frontera, de un número pactado de kilómetros a ambos lados, en los que no habría armamento pesado. En algunos casos, el grupo armado ha exigido, como condición para seguir negociando, que las Fuerzas Armadas no estén presentes en su zona de influencia, cuestión difícil de cumplir a menos que exista un largo alto el fuego y una negociación avanzada.
- En conflictos con una dimensión regional, debe analizarse y **neutralizar el apoyo de los países vecinos a grupos armados**, que utilizan a los países vecinos como "santuarios" donde protegerse y lanzar ataques sorpresa. Muchas negociaciones necesitan de la **participación activa de los países vecinos para lograr la paz**.
- En muchos casos, las negociaciones quedan reforzadas si las partes aplican **medidas de confianza (CBM's)**, como el intercambio de prisioneros, el establecimiento de corredores humanitarios, permitir la comunicación entre familias divididas, etc.
- Siempre es valorado muy positivamente por la opinión pública y por los gobiernos, que un grupo armado decida unilateralmente **tomar medidas propias del Derecho Internacional Humanitario**, como dejar de secuestrar, no hostigar a la población civil, realizar operaciones de desminado, no reclutar a menores, no abusar sexualmente de las mujeres, etc. Estas medidas generan mucha confianza y aumenta la legitimidad para plantear cambios sociales, políticos y económicos.
- **No es recomendable**, ya que ha sido motivo de ruptura de varias negociaciones, **que en un momento determinado el Gobierno exija la reagrupación de los grupos armados en zonas localizables, y la identificación de cada uno de los miembros** del grupo armado. Esta exigencia genera una gran desconfianza y vulnerabilidad, y no es necesaria para cumplir un alto el fuego o para avanzar en las negociaciones. Esta exigencia rompió, por ejemplo, las negociaciones del Gobierno colombiano con el ELN, en el 2007.
- **Toda negociación tiene un coste económico**, que se multiplica en función del tiempo empleado y del número de participantes en la misma. Muchas veces, este coste lo asumen los países u organizaciones mediadoras, los "países amigos" o los países observadores. Los donantes, sin embargo, han de ser muy prudentes en este tema, ya que existen numerosos precedentes de que **las negociaciones pueden convertirse en un negocio para los participantes**. En las negociaciones entre Sudán y Sudán del Sur, en el 2014, los equipos negociadores cobraban, por persona, 2.000 dólares diarios, además de tener cubiertos el hotel de lujo (320 dólares diarios), bar y discotecas. Deben evitarse esas malas prácticas desde el primer momento.
- En las etapas finales de la negociación, **las partes acuerdan cual será la situación jurídica de las personas que se desmovilizarán** y del resto de actores (militares, especialmente), que han sido acusados de delitos en el período de confrontación. Aunque lo habitual ha sido proceder a una amnistía tras la firma del acuerdo de paz, **en algunos países ha tomado fuerza la aplicación de la justicia transicional o restaurativa**. Aunque siempre se ha de atender y considerar la opinión de todas las víctimas, serán las partes en negociación y solo ellas las que al final decidirán cómo resolver los **dilemas que presenta el ejercicio inevitable de verdad, justicia y reparación, tres vectores que no necesariamente han de tener la misma intensidad**, con el propósito de lograr que los grupos armados abandonen sus armas.
- Un tema recurrente de confrontación en las negociaciones, es si al finalizar estas deberá **reformarse la Constitución o crear una nueva constituyente**. Las partes no deben dejar esta polémica hasta el final, pero tampoco discutirlo al inicio, sin saber cómo irán las negociaciones sobre los puntos de la agenda. También es habitual que un Gobierno exija a un grupo armado, como precondition para negociar, que no se tocará la Constitución. La experiencia muestra, sin embargo, que **es mejor no convertir este aspecto en un "inamovible", dejando un margen de libertad**, especialmente cuando los grupos armados tienen una antigüedad superior a la de la Constitución vigente.
- Existen precedentes (Filipinas con el MILF, por ejemplo), de que un Tribunal Constitucional declare improcedente un acuerdo de paz acabado de firmar, lo que obliga a reorientar la fase final para **encontrar una salida jurídica al proceso**.
- **Las partes han de considerar, durante la fase negociadora, si pondrán a consideración pública, mediante referéndum, el acuerdo final alcanzado**. No es habitual, y hacerlo tiene sus riesgos, como se vio en Guatemala, pero de hacerlo y ganar, se refuerza la transparencia y la legitimidad democrática del acuerdo.
- Tras un acuerdo de paz, siempre se procede

a una **reforma del sistema de seguridad**, que conlleva una fuerte reducción de los efectivos de las Fuerzas Armadas y de su presupuesto (el llamado “dividendo del desarme”), la **desvinculación de la policía de tareas militares**, y las reformas en la legislación militar. Es frecuente que haya sectores de las Fuerzas Armadas que se resistan a esas reformas y teman perder sus privilegios, pero **las políticas de defensa y seguridad han de cambiar profundamente tras la finalización de un conflicto armado. Todos estos temas han de estar en la agenda de negociación**, pues de lo contrario se produciría una militarización tras el acuerdo de paz, posibilidad que hay que descartar con rotundidad.

- Si las negociaciones funcionan bien y se llega a un Acuerdo de Paz, lo habitual es proceder seguidamente a un **proceso de DDR** (desarme, desmovilización y reintegración), que tiene múltiples variantes en cada uno de los tres aspectos. En este sentido, **las partes han de consensuar el tipo de DDR que van a realizar al final del proceso, con todo tipo de detalle**, ya que muchos procesos fracasan por no haber acordado o cumplido los pormenores de esta etapa, ya sea por motivos políticos, militares o económicos, y por no cumplir con el calendario acordado. Todo proceso de DDR ha de dignificar el retorno de los ex combatientes a la vida civil (o la integración parcial a las Fuerzas Armadas o policiales, en algunos casos), nunca demonizarlos o estigmatizarlos. El Estado, con todos los apoyos internos y externos necesarios, ha de procurar que esta fase opere correctamente y en plazos razonables, con la participación activa de las comunidades y localidades de origen de las personas desmovilizadas y del tejido socioeconómico de los lugares de acogida, cuando dichas personas se instalen en otra región.
- En las fases de DDR, en algunos países, como Colombia, se ha utilizado por el grupo armado (las FARC en este caso) el término de **“dejaición de armas”**, una aparente sutileza lingüística que esconde en realidad un propósito de no entregar las armas a las Fuerzas Armadas y al Gobierno, por considerarlo como un acto humillante, prefiriendo dejar de utilizar las armas por un período y entregarlas más adelante a una comisión internacional, sin fotografías ni periodistas, tal como se hizo en Irlanda del Norte. Aunque esta opción pueda resultar difícil de aceptar por parte de un Gobierno, es una fórmula que no debería descartarse, porque lo que realmente interesa es que las armas queden inoperantes, fuera de uso, y luego sean “decomisadas”, y a ser posible, destruidas.
- Aunque la **fase del “postconflicto armado”** no entra formalmente en la etapa de negociación, pero dada la enorme cantidad de procesos

de paz que luego no han implementado lo acordado, lo han hecho parcialmente o con mucho retraso, es conveniente **consensuar durante la fase de negociación, los mecanismos de verificación del cumplimiento de los acuerdos firmados**, ya sean internos, externos o mixtos. De lo contrario, se corre el riesgo de que surjan nuevas violencias, diferentes a las originaron el conflicto armado y más vinculadas con la criminalidad organizada.

- La puesta en marcha de lo acordado en una negociación, puede tener un coste económico elevado. Al respecto, **antes de solicitar ayuda exterior o convocar una conferencia de donantes, tiene que analizarse lo que pueden aportar económicamente los actores directos o indirectos del conflicto**. Hay que tener presente, que la finalización de un conflicto armado permite liberar en la mayoría de los casos una cantidad de recursos económicos dedicados a fines militares, que en algunos países, como Colombia, puede ser equivalente al 2% del PIB, cantidad que debería dedicarse íntegramente a la aplicación de los acuerdos de paz. En el caso colombiano, por ejemplo, deberían cuantificarse en primer lugar los bienes de las guerrillas, el valor de las tierras usurpadas por guerrillas y paramilitares, las aportaciones de empresas multinacionales y nacionales a los grupos paramilitares, lo que puede aportar el Estado a través de “fondos de paz” y del mencionado “dividendo del desarme”, etc.
- En concordancia con lo anterior, no tiene sentido que en una fase avanzada de las negociaciones con un grupo armado, y más después de firmarse un acuerdo de paz, el Gobierno decida **compras de armas pesadas de un elevado importe** (caso de Colombia en 2015), que impedirán disminuir los gastos militares en los tiempos de paz.

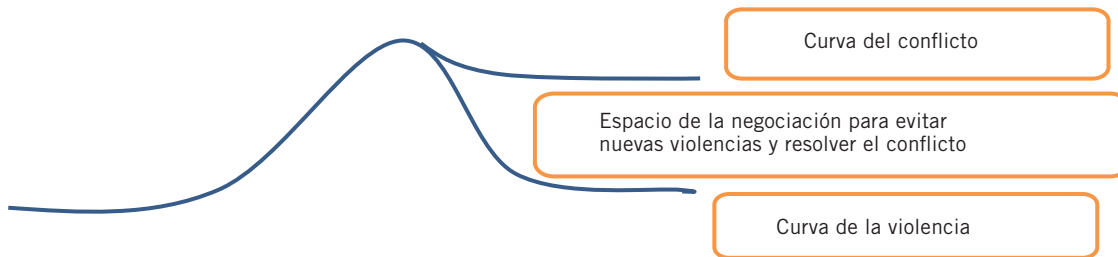
3 - Situaciones de crisis en el año 2014

En este apartado se recopilan las principales crisis ocurridas en el año 2014 en 29 contextos diferentes, tanto de conflictos armados abiertos, como de otros conflictos, actualmente no armados, pero que lo fueron en el pasado y no han terminado las negociaciones para alcanzar un acuerdo de paz. Esta mezcla ya es un aviso de que **un alto el fuego o la desescalada de los actos militares, no siempre son sinónimos del logro de la paz, el fin de un proceso de paz o la definitiva resolución del conflicto**, que puede alargarse en el tiempo hasta que no terminan satisfactoriamente las negociaciones. El descenso o incluso desaparición de la violencia

física y armada no significa, pues, que el conflicto haya terminado, tal como se expresa en el siguiente gráfico, válido para procesos como el del Sáhara Occidental, Moldova (Transdniestria) o Chipre, entre otros casos.

Señalar las crisis de un año por países permite vislumbrar la **enorme cantidad de factores que influyen negativamente en el desarrollo de las negociaciones y la idiosincrasia de cada caso**, que se ve afectado en su mayor parte por factores muy particulares, además de **otros que son habituales en todos los contextos**

de negociación. Dado que **muchos procesos de negociación tienen “espejos”**, es decir, referencias sobre otros procesos de paz con factores similares en cuanto a la naturaleza del conflicto, el tipo de actores o la metodología elegida, que posibilita inspirarse (más que copiar) y adaptar aspectos externos que pueden ser de gran utilidad para otro caso. En otro apartado se señalarán aspectos metodológicos llevados a cabo que pueden ser útiles para otros procesos de negociación. En el siguiente cuadro se recogen, por países, el tipo de crisis que ya se han señalado en el apartado anterior.



Principales crisis en el año 2014	
Mali	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de múltiples actores armados. Desacuerdo con la participación de otros grupos en la negociación. No mantener el compromiso gubernamental de liberar a prisioneros. Descoordinación y superposición de intentos de facilitación externa. Escalada de los enfrentamientos violentos. Presión de terceros países. Petición de un grupo armado de realizar las negociaciones en el exterior. No participación de algunos grupos armados en la negociación. Federalismo vs. Descentralización. Riesgo de querer lograr un acuerdo con prisas. <p>Resultado final: Primer acuerdo marco para resolver el conflicto en 2015.</p>
Senegal	<ul style="list-style-type: none"> División en el grupo armado. Multiplificación de intermediarios internos. Petición de una facción del grupo armado de realizar las negociaciones en el exterior. <p>Resultado final: Sin cambios significativos.</p>
Etiopía (Ogadén)	<ul style="list-style-type: none"> Detención de dos negociadores en el país mediador. <p>Resultado final: Sin resolver.</p>
Somalia	<ul style="list-style-type: none"> Práctica parálisis del Gobierno somalí. Disputas permanentes entre el primer ministro y el presidente. Tensiones internas en el grupo armado al-Shabaab.
Sudán (Diálogo Nacional)	<ul style="list-style-type: none"> Múltiples actores armados y políticos en el diálogo. Detención de líderes de la oposición. Voluntad del Gobierno de no retrasar las elecciones Críticas al Gobierno por no querer un Gobierno de transición nacional. Exigencia del Gobierno de que el “Diálogo Nacional” no durara más de tres meses. Retraso en la firma de un cese de hostilidades por necesidades partidistas del Gobierno. Posibles maniobras del Gobierno para dividir a la oposición. <p>Resultado final: sin resolver, pero con posibles avances en 2015.</p>
Sudán (Darfur)	<ul style="list-style-type: none"> En la reunión entre el Gobierno y el JEM de Gabril Ibrahim, a finales del año, la delegación gubernamental solo quiso discutir temas de seguridad, frente a una agenda más amplia del JEM. Insuficientes capacidades para el equipo negociador de la UA. <p>Resultado final: sin resolver.</p>
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul)	<ul style="list-style-type: none"> Acusaciones al Gobierno de no querer parar la crisis humanitaria ni querer resolver la crisis política. Acusaciones del Gobierno de que el grupo armado traía a colación temas no vinculados con la guerra. Desconfianza del Gobierno con la mediación de la UA. Divergencias con el Gobierno sobre si antes de celebrar el “Diálogo Nacional” debía obtenerse un alto el fuego en las regiones. El Gobierno era partidario de lograr soluciones parciales, mientras el SPLM-N quería un acuerdo general. El SPLM-N quería que también se lograra un acuerdo de paz en Darfur, antes de participar en el Diálogo Nacional. El SPLM-N criticó al Gobierno por pretender que entregaran las armas antes de lograr un acuerdo político. <p>Resultado final: sin resolver.</p>

Sudán del Sur	<ul style="list-style-type: none"> • Violaciones del alto el fuego. • Desacuerdo sobre la liberación de presos. • Detención de altos mandos del grupo armado. • Diferencias entre los líderes del grupo armado y el equipo mediador de la IGAD. • Exigencia de retirada de tropas extranjeras. • Escalada de la violencia. • Diferencias en la creación de un sistema federal de Gobierno y reformas constitucionales. • Insulto del facilitador de la IGAD al Gobierno y al grupo armado. • Amenazas de sanciones por parte del organismo mediador. • El Gobierno de Sudán del Sur criticó a los tres países de la Troika (Estados Unidos, Reino Unido y Noruega), de pretender un cambio de régimen. • Cambio del país huésped de la mediación (Tanzania substituyó a Etiopía) y refuerzo de la mediación a través de Finlandia y el CMI. • Acusaciones entre los grupos armados de no querer la paz. <p>Resultado final: cambio de mediación.</p>
Sudán – Sudán del Sur	<ul style="list-style-type: none"> • Proliferación de armas ligeras • Protesta de Sudán del Sur por la decisión de que la región de Abyei quedara Incluida en las elecciones de 2015. • Ausencia de gobernanza local y orden público. <p>Resultado final: sin resolver.</p>
República Centroafricana	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo nivel de los representantes de los grupos armados. • Luchas internas por la representación de los grupos armados. • División en la sociedad civil. • División sobre si el diálogo nacional debía celebrarse en el país o en el exterior. • Condicionamiento de un grupo armado a dialogar solo en el caso de que se dividiera el país. • Divisiones internas en un grupo armado. • Dudas sobre la eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz. • Cambio de mediación, con crisis diplomática a última hora entre la RCA y Kenya, al celebrarse encuentros con las milicias enfrentadas, en la capital de este último país, sin informar previamente al Gobierno de la RCA. <p>Resultado final: cambio de mediación no consensuada, e incertidumbre sobre el futuro inmediato.</p>
RD Congo	<ul style="list-style-type: none"> • Desconfianza por la muerte no aclarada del líder de un grupo armado. • Dudas sobre la voluntad real de desarme de un grupo armado. • Exigencia de un Gobierno de que un grupo armado no exigiera una negociación política para desarmarse. • Prohibición a que el líder un de un grupo armado asistiera a unas negociaciones en el extranjero. <p>Resultado final: sin resolver.</p>
Libia	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de diálogo entre los dos gobiernos y parlamentos existentes en el país. • Elecciones parlamentarias con muy baja participación. • Rivalidad entre países candidatos a la facilitación. • Combates militares en medio de las negociaciones. • Inclusión de algunos grupos armados en la lista de la ONU de grupos terroristas. • Decisión del Tribunal Constitucional de declarar ilegítimas las elecciones parlamentarias. • Ataque de un grupo armado al representante de Naciones Unidas. • Continuas cancelaciones de las conversaciones organizadas por Naciones Unidas. <p>Resultado final: sin resolver.</p>
Sáhara Occidental	<ul style="list-style-type: none"> • Posible decepción de una de las partes respecto a la mediación de Naciones Unidas. <p>Resultado final: sin resolver.</p>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Negativa del Gobierno de firmar un alto el fuego bilateral con las FARC. • Sospechas de que, en el futuro, la Policía ya no dependería del Ministerio de Defensa. • Declaraciones del presidente del Gobierno de que no habría una reforma de la fuerza pública como consecuencia de las negociaciones con la guerrilla. • Dudas sobre la interpretación de la guerrilla de las FARC respecto a la “dejación de armas” y si aceptarían entrar en un proceso clásico de DDR. • Acusaciones partidistas sobre la posible firma secreta de acuerdos. • Amenazas a los defensores de los derechos humanos, sindicalistas y desmovilizados. • Interceptación de las comunicaciones de las delegaciones negociadoras. • Captura casual, por parte de las FARC, de un general, con un debate sobre si se trataba de una “retención” o un “secuestro”, y que causó la suspensión temporal de las negociaciones. • Advertencia de la Corte Penal Internacional sobre la aplicación futura de la justicia transicional. • Negativa del Gobierno a una veeduría internacional de cese al fuego y a las hostilidades decretado por la guerrilla de las FARC, de forma unilateral. • Duración excesiva de la fase exploratoria con el ELN y espacios temporalesdemasiado alargados en los primeros encuentros. • Diferencias de agenda y de los conceptos de “paz” y “participación social” entre el Gobierno y el ELN. • Diferencias entre ELN y Gobierno en cuanto a los “criterios metodológicos” de las conversaciones iniciales. • Captura, por parte del Ejército, de un miembro de la delegaciónnegociadora del ELN. <p>Resultado final: Gestos unilaterales de la guerrilla de las FARC, para consolidar las negociaciones, y aclaración de lo avanzado en la fase exploratoria con el ELN.</p>

Afganistán	<ul style="list-style-type: none"> • División entre los talibanes. • Desacuerdo del Gobierno con la toma de decisiones unilateral de EE.UU. • Detención de un dirigente talibán que actuaba de intermediario. • Contexto político de enorme fragilidad, con dificultades para formar Gobierno. • Inseguridad. <p>Resultado final: sin resolver, pero con posibles nuevas mediaciones en 2015.</p>
India (Nagalandia)	<ul style="list-style-type: none"> • Dimisión del interlocutor gubernamental. • Hostilidades entre facciones nagas. • Desautorización del Gobierno para que dirigentes nagas acudieran a un encuentro de unificación. • Negativa del Gobierno de negociar con todos los grupos de forma simultánea. <p>Resultado final: negociaciones solo con el NSCN-IM.</p>
India-Pakistán (Cachemira)	<ul style="list-style-type: none"> • Violaciones del alto el fuego. • Profundo malestar del Gobierno de la India después que el líder separatista cachemir fuera recibido por el Gobierno de Pakistán. • Atentado en la zona India de Cachemira <p>Resultado final: sin resolver.</p>
Pakistán (Waziristán)	<ul style="list-style-type: none"> • Asesinato de soldados secuestrados. • Diferencias entre facciones talibanas. • Fin del alto el fuego. • Acto terrorista contra una escuela. <p>Resultado final: sin resolver.</p>
Birmania	<ul style="list-style-type: none"> • Exigencia de los grupos armados de que el diálogo político fuera paralelo al alto el fuego. • Desacuerdo inicial en la formación de unas nuevas Fuerzas Armadas inclusivas. • Negativa del Gobierno a aceptar un acuerdo más inclusivo, ya que no reconocía a los grupos armados pequeños. • Ataque llevado a cabo por las Fuerzas Armadas contra un centro de entrenamiento del grupo armado KIA. • Divergencias sobre la cuestión del federalismo. <p>Resultado final: posibles acuerdos a principios de 2015.</p>
Filipinas	<ul style="list-style-type: none"> • Retraso en la aprobación, por parte del Gobierno, de la Ley Fundamental de Bangsamoro. • La Oficina Presidencial presentó, a mediados de año, varias enmiendas a dicha Ley, provocando el desacuerdo del MILF. • Posible existencia de una facción del MILF contraria al desarme. • El Gobierno dio por terminada la "vía especial" de negociación con el NDF. • El Gobierno acusó al NDF de hacer propuestas a través de los medios de comunicación, y no directamente a la comisión negociadora gubernamental. • El NDF manifestó que era imposible lograr un acuerdo de paz con el actual Gobierno, al que consideraba demasiado conservador. • Divisiones internas y luchas por el liderazgo del MNLF. • Críticas del MNLF al Gobierno de ignorarlo durante las negociaciones con el MILF. • Diferencias de planteamiento entre el MNLF y el MILF. <p>Resultado final: posibles nuevas negociaciones con el NDF en febrero de 2015, y dificultades para negociar con el MNLF.</p>
Tailandia (sur)	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia militar de incentivar las deserciones. • Falta de unificación de las demandas de los grupos armados. <p>Resultado final: control militar de las negociaciones, lo que generó desconfianza.</p>
Chipre	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia de la crisis económica de Chipre en las negociaciones. • Ruptura coyuntural de las negociaciones debido a las divergencias por los derechos de explotación petrolífera en la zona. <p>Resultado final: con posibilidades de reanudación de las negociaciones a principios de 2015.</p>
Kosovo	<ul style="list-style-type: none"> • Tensiones internas llevaron a celebrar unas elecciones anticipadas. • Tardanza en formar un nuevo Gobierno. <p>Resultado final: sin resolver.</p>
Moldova (Transdniestria)	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto del conflicto de Ucrania, y el deterioro de las relaciones entre Occidente y Rusia. • Presiones a las escuelas de Transdniestria que impartían la educación en moldavo. • Retrasos en las rondas negociadoras. • Críticas de Moldova por no haber sido informada por la visita a Transdniestria del representante de Rusia. • Represalias de Rusia tras el acuerdo de asociación de Moldova a la UE. • Posibilidad de que EE.UU. instale una base cerca de la capital rumana. • Miedo a la pérdida de la neutralidad de Moldova. • Miedo a la unificación de Moldova con Rumania. <p>Resultado final: sin resolver.</p>
Turquía (PKK)	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias dilatorias del Gobierno respecto a la negociación. • Interferencia de las elecciones turcas en el verano de 2015. • Impacto de la delicada situación de los kurdos en Siria. • Acusaciones del PKK por el supuesto apoyo de Turquía al ISIS. • Problemas de orden público. • Falta de experiencia negociadora de las dos partes. <p>Resultado final: Perspectivas de iniciar una negociación formal, con nueva metodología.</p>

Ucrania	<ul style="list-style-type: none"> • Luchas por el poder político y económico. • Rivalidad entre las instituciones políticas y económicas de carácter regional. • Ocupación rusa de Crimea, por su valor estratégico-militar. • Oposición a la aspiración de Rusia de crear de agrupar el espacio ruso-hablante. • Voluntad del Gobierno de Ucrania de incorporarse a la OTAN. • Temprana militarización del conflicto, a pesar de las iniciativas diplomáticas. • Presencia de mercenarios y fuerzas irregulares. • Política de sanciones a Rusia y Crimea. • Maniobras militares de ambas partes. • Vuelta al lenguaje y a las amenazas propias de la Guerra Fría. • Inseguridad en el suministro del gas ruso. • Rechazo del federalismo por parte del Gobierno de Ucrania. • No reconocimiento de las elecciones celebradas en el este de Ucrania. • Anulación, por parte del Gobierno de Ucrania, de concesiones y compromisos hechos anteriormente para el este del país. • Suministro encubierto de armas a los rebeldes del este, por parte de Rusia. • Acusaciones mutuas de no respetar el alto el fuego. • Abandono de Ucrania de su estatus de neutralidad. • El presidente Putin firmó una nueva doctrina militar, que consideraba el avance de la OTAN como uno de los principales peligros para la seguridad nacional. <p>Resultado final: sin resolver.</p>
Armenia-Azerbaiján	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de incidentes y combates en la línea de alto el fuego. • Aumento del rearme y de la militarización de los dos países. <p>Resultado final: disminución de las tensiones.</p>
Georgia (Abjasia y Osetia del Sur)	<ul style="list-style-type: none"> • Violaciones del espacio aéreo. • Crisis política y social en Abjasia. • Demanda de Abjasia y Osetia del Sur de que la cuestión de las personas desplazadas no esté en la agenda de negociación. • Petición de Abjasia de cambiar el formato y la agenda de negociaciones. • Desavenencias entre Abjasia y la UE respecto al mecanismo de prevención y respuesta de incidentes. • Recelos entre Georgia y Rusia por la firma de un tratado de Rusia con Abjasia, que incrementaba la dependencia de esta última región. • Negativa rusa de firmar un compromiso de no usar la fuerza. <p>Resultado final: Sin resolver.</p>
Israel-Palestina	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de Israel como estado judío. • Rechazo de Hamás de una posible presencia de tropas de la OTAN en territorio palestino. • Política de Israel de construir asentamientos en Cisjordania y Jerusalén Este. • Oposición de Israel a la adhesión de Palestina a diversos tratados internacionales. • No liberación de presos palestinos encarcelados en Israel. • Recha de Israel a negociar con Israel. • Escalada bélica en la Franja de Gaza. • Presentación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de un proyecto de resolución en nombre de Palestina, para reactivar las negociaciones con Israel. El Consejo de Seguridad no aprobó la propuesta. • Amenazas a Palestina por firmar su adhesión a la Corte Penal Internacional. <p>Resultado final: sin resolver</p>

Fuente: Fisas, Vicenç, "Anuario 2015 de procesos de paz", Escuela de Cultura de Paz, 2015.

4 – Propuestas de rediseño de metodología y actores tras las crisis

La gravedad de ciertas crisis que se producen a lo largo de la negociación, o simplemente porque la propia dinámica de las negociaciones aconsejan **realizar actuaciones no previstas**, obligan muchas veces a **ir rediseñando el formato inicial**, para adaptarse a las necesidades que van surgiendo, y siempre de mutuo acuerdo entre las partes. En las negociaciones con las FARC en el año 2014, por ejemplo, se tuvo que **crear subcomisiones** de desarme y género, mediante **grupos de trabajo paralelos** que, al finalizar su trabajo, debían presentar sus conclusiones a la plenaria (la mesa formal de la negociación), lo que

permitió ganar tiempo, especialmente en temas de gran complejidad, con el relativo al desarme o "dejación de armas". La sociedad civil participó de diversas formas, además de la ya prevista en el inicio (web interactiva), como a través de mesas de trabajo regionales o el Foro Internacional de Víctimas.

A partir del ejercicio de calcular las probabilidades de ocurrencia de crisis, se puede **pensar con antelación algunas medidas correctoras sobre el esquema de trabajo inicial**, para que puedan ponerse en funcionamiento lo antes posible. Como se ha comentado anteriormente, si la experiencia de trabajar infructuosamente durante años bajo el mismo esquema aconseja un diseño totalmente nuevo, no hay que temer tomar esa decisión, que nunca estará exenta de riesgos. Algunas de las cosas que pueden hacerse son las siguientes:

- Al final de la fase exploratoria o al iniciarse la fase negociadora, puede ser conveniente **hacer una declaración conjunta sobre los principios básicos que orientarán la negociación.**
- Algunos de los temas que podrían concertarse en la fase exploratoria antes mencionada, no salen a la luz hasta el inicio de las negociaciones formales. En este caso, **las recomendaciones hechas anteriormente son válidas para la fase de negociación.**
- **Introducir la figura de una persona facilitadora,** si antes no ha existido y se estima que podría ayudar a mejorar la negociación.
- **Cambiar el estatus de “garante” u “observador” al de “facilitador en momentos de crisis”,** como ocurrió a finales de 2014 con Noruega y Cuba, garantes en las negociaciones con las FARC. Ante la crisis derivada por la captura de un general, las partes decidieron que esos dos países elevarían su estatus en momentos de crisis.
- **Prescindir de mediaciones de terceros países, si la experiencia ha sido muy negativa** en este aspecto, y las partes prefieren un diálogo directo.
- **Cambiar de país o persona mediadora,** si el balance final de su gestión a lo largo de varios años no ha dado resultados, aunque no sea responsabilidad suya. En este caso, hay que ir con cuidado con **la proliferación de candidatos a protagonizar la mediación,** como ha sucedido en Libia en el período 2014-2015.
- **Cambiar una o varias personas de los equipos negociadores de las dos partes,** si por su comportamiento, carácter o discurso es percibida como hostil por la otra parte.
- **Aumentar o disminuir el número de miembros de cada equipo negociador,** en función del trabajo acumulado y del tamaño de la agenda.
- **Crear la figura de “países amigos”** del proceso de paz, con detalle preciso de sus funciones. No es nada recomendable que estos países tengan una clara proximidad pública o intereses económicos o geopolíticos hacia una de las partes, pues elimina su necesaria imparcialidad.
- **Crear “mesas de trabajo paralelas”,** para que puedan avanzar en los temas de mayor complejidad.
- **Cambiar el país donde hacer las negociaciones,** si ello puede generar nuevas expectativas positivas y servir de incentivo para todas las partes.
- **Invitar a personas independientes y expertas en determinados temas de la agenda,** para ayudar a encontrar puntos de encuentro a partir de las recomendaciones de estas personas.
- **Organizar encuentros con los grupos armados, en otro país, para fortalecerles en su capacidad de negociación.** Por ejemplo, en el 2014, la Fundación Berghof convocó en Berlín una reunión con los diferentes líderes de los grupos armados del Sudán que componen la coalición SRF, que se comprometieron a participar en cualquier proceso político que condujera al país a la paz.
- **Dejar para el final los temas de bloqueo** de las negociaciones.
- Como caso extremo, nunca deseable, se puede **interrumpir el ciclo de negociaciones (aunque manteniendo los contactos con frecuencia con todas las partes y los países vecinos, de forma directa o indirecta), si ninguna de las partes está dispuesta a aportar algo nuevo que permita desbloquear la negociación, si ésta lleva años estancada.** Como ejemplo, tras la última ronda de visitas a la región del Sáhara Occidental, en octubre de 2013, el enviado especial de la ONU destacó que no se organizaría una nueva sesión de reuniones formales entre las partes hasta que existan expectativas de que el diálogo pueda progresar.
- Cuando existe una interrupción del ciclo de rondas negociadoras, en el caso de dos países en conflicto, **las negociaciones pueden ser substituidas temporalmente por otras diplomacias,** como la del comercio, la de la cultura, la deportiva, la musical y artística, etc., **con el propósito de mantener hilos de comunicación** que frenen la tentación política de crear “imágenes de enemigo”.
- Volviendo al caso del Sáhara, y en esta interrupción del ciclo de negociaciones, puede ser interesante **substituir coyunturalmente las rondas de negociación, por un ejercicio escrito de preguntas y respuestas a las partes, sobre temas de fondo del conflicto.** En enero de 2014, el enviado personal del secretario general de la ONU se reunió con los grupos de trabajo acabados de formar en Rabat y Tindouf por las partes, para presentar a título confidencial preguntas formuladas específicamente para cada una de ellas. Las preguntas eran deliberadamente difíciles y tenían el propósito de que las partes tuviesen que trascender las cuestiones fáciles de tratar, de introducir las a conversaciones diferentes de las anteriores y de alentarlas a demostrar flexibilidad a medida que comenzaban a considerar alternativas a sus posiciones iniciales y buscar elementos de una solución de avenencia. Al cabo de unos meses, el Frente POLISARIO manifestó su desacuerdo con este ejercicio. Algo similar lo realizó la Escuela de Cultura de Paz, en el trienio 2000-

2003, de manera muy confidencial, a todos los grupos parlamentarios del País Vasco (del Partido Popular a Batasuna), con buenos resultados. El ejercicio se interrumpió cuando Batasuna fue ilegalizada y puesta en las listas de la UE de grupos terroristas.

- **Simplificar el esquema de actores participantes, si es motivo de confusión sobre las tareas que ha de ejercer cada uno de los actores**, aunque ello no es garantía de que el proceso vaya mejor. El caso del Sáhara es una prueba de ello. El esquema de este proceso es simple: mediación única de la ONU, y alianzas diversas entre los dos actores. Marruecos, con el apoyo de tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad (EEUU, Francia y Reino Unido), y el Frente Polisario, con el apoyo de Argelia. Pero con frecuencia se da lo contrario. Hay casos con proliferación de enviados especiales (de la ONU, la UE, la UA, de algunos países importantes, etc.), países que se ofrecen como nuevos facilitadores o huéspedes para una nueva fase de las negociaciones, organizaciones que realizan seminarios o encuentros para ayudar a mejorar las negociaciones, etc., todo a la vez y sobre un mismo conflicto. Siempre es bueno ir bien acompañado, pero solo con lo imprescindible.
- Existe un cuadro de actores completamente diferente, con una amplia **profusión de actores** de todo tipo. **Este esquema tampoco es positivo**, porque produce confusión y hay serias dificultades para sentar a una misma mesa a todos los actores enfrentados. Es el actual caso de Libia, en el que existe competencia entre algunos países para liderar el proceso de paz. A principios de 2015, en Afganistán existían dos frentes de posibles mediaciones. Una era la tríada formada por China, Afganistán y Pakistán. El segundo, un grupo de países de la región, denominado “6+1” formado por EEUU, Rusia, China, India, Pakistán, Irán y Afganistán. Este se grupo ya se reunió dos veces.
- **Clarificar quienes son las personas facilitadoras del Gobierno** y su capacidad en tomar decisiones. En el Senegal, en 2014, hubo mucha confusión al respecto.
- **Hacer pausas en la negociación para reenfocar** lo hecho hasta el momento y partir con una nueva mirada.
- Ante momentos de crisis, **los grupos armados han de valorar la importancia de dar pasos unilaterales que incrementen la confianza en el proceso**. En este sentido, pueden darse pasos relacionados con el Derecho Internacional Humanitario (liberación de personas secuestradas, entrega de menores-soldado, desminado, etc.). También incluye la posibilidad de declarar temporalmente un alto el fuego y/o un cese de hostilidades.
- No olvidar el impacto positivo de **incorporar mujeres en los equipos de negociación o en la tarea de la facilitación**, puesto que suelen tener mayor capacidad empática y de rebajar la tensión.
- **Realizar conversatorios con personas que pertenecieron a la dirección de otros grupos armados que llegaron a firmar un acuerdo de paz**, para intercambiar experiencias.
- Promover, aunque sea muy confidencialmente, un **encuentro directo entre la máxima autoridad de un país y el líder de un grupo armado**. El conocimiento personal y la posibilidad de exponer directamente sus puntos de vista, puede ayudar a reducir las “precondiciones” iniciales de cada parte y flexibilizar las posturas de ambas partes. En el 2014, se produjo un encuentro, en Hiroshima (Japón), entre el presidente de Filipinas, Benigno Aquino, y el líder del MILF, Murad Ebrahim.
- **Liberar, aunque sea en libertad condicional, a presos con peso político** en un grupo armado, para que puedan participar en las negociaciones.
- Acordar la **creación de una Comisión de la Verdad**, si no estaba previsto inicialmente.
- **Realizar inversiones, por parte del Gobierno, en las zonas de dominio del grupo armado**, como medida de confianza e incentivo para la negociación, y con el conocimiento y visto bueno del grupo armado.
- **Invitar a que los principales organismos regionales e internacionales, especialmente la ONU, a que manifiesten su satisfacción por el inicio o buen desarrollo de las negociaciones**. Es también un buen incentivo y aumenta la autoestima y el reconocimiento internacional de los participantes en la negociación.
- Valorar en momento el impacto positivo que podría suponer una **amnistía política** sobre el transcurso de las negociaciones.
- **En disputas fronterizas, el organismo mediador puede proponer una fórmula de cosoberanía o neutralidad sobre un espacio geográfico determinado**. En octubre de 2014, por ejemplo, el enviado especial del secretario general de la ONU, Francis Mading Deng, propuso un nuevo acuerdo para Abyei, ciudad fronteriza entre Sudán y Sudán del Sur, rica en petróleo, que sería declarada región neutral, advirtiendo de la necesidad de que cada uno de los países afectados resolviera sus conflictos internos, y dando garantías a la comunidad misseiiriya.
- **Crear un fondo para la reparación integral de las víctimas del conflicto**, una vez estén censadas. En Colombia, las FARC propusieron en 2014

que este fondo equivaliera al 3% del PIB. El dilema de esta propuesta es determinar quiénes tienen responsabilidades para empezar a alimentar esos fondos.

- Crear una **comisión especial de estudio de la situación de los presos políticos**, como medida de confianza hacia el grupo armado.
- **Concertar si el acuerdo de paz final se someterá a referéndum popular o no**. Esta es una discusión viva en las negociaciones con las FARC, en Colombia. En Filipinas, en 2014 se acordó que se celebraría un referéndum en las áreas afectadas por el acuerdo con el MILF.

5 – La “caja de herramientas” de los actores: situación en 2014

Como se ha comentado, existen diseños sumamente sencillos para empezar unas negociaciones, y otros mucho más complejos, en la medida que se van sumando actores, especialmente en conflictos de larga duración.

Ningún esquema es garantía de nada, pero siempre es un desafío intuir y construir el esquema “preciso” en un momento determinado, que puede ir variando conforme surjan determinadas circunstancias que demanden un rediseño del esquema existente.

La cantidad de negociaciones existente, con su amplia variedad de estructuras, nos permite hacer una recopilación de ellas, para tener una especie de “caja de herramientas” donde encontrar los actores que se precisan en cada momento. El reto está, no en copiar exactamente una estructura que puede funcionar más o menos bien en un conflicto determinado, sino en **encontrar los más idóneo y apropiado para el caso que nos interese trabajar**. Se trata, en definitiva, de construir un “puzzle singular” para una negociación específica, y saber que contamos con más piezas para completar el esquema inicial. También hay que considerar que la solución a todas las crisis propias de una negociación, no estén necesariamente en la “caja de herramientas”. En algunas ocasiones, aunque pocas, hay que **usar la imaginación y la “serendipity” para proponer cosas nuevas, profundamente adaptadas al conflicto específico que se quiere tratar**. Para poner un ejemplo reciente, los fallidos intentos durante 2014 para encontrar una solución al conflicto de Ucrania, con una inicial responsabilidad en manos de la Alta Representante la UE para la Política Exterior y de la enviada especial de la OSCE, el problema no se desbloqueó hasta que la diplomacia franco-alemana, al más alto nivel, tomaran en sus manos la gestión del conflicto, que condujo a un acuerdo el 12 de febrero de 2015.

Volvamos, sin embargo a considerar fórmulas que se han experimentado en cuanto a actores en presencia, y que exponemos en el cuadro siguiente, referente a diciembre de 2014.

Elementos	Ejemplos
Estructuras gubernamentales	
Presidentes o primeros ministros implicados	Sudán del Sur, RCA, Afganistán, Turquía (PKK), India (respecto a Pakistán), Pakistán (respecto a la India), Pakistán (Waziristán), Chipre, Ucrania, Armenia, Azerbaiyán, Moldova, Georgia (Abjasia y Osetia del Sur), Israel, Palestina
Comisionados / Consejeros de Paz / Enviados especiales	Senegal (Casamance), Colombia, Afganistán, Pakistán (respecto a India), India (respecto a Pakistán), Filipinas, Azerbaiyán (por el conflicto de Nagorno Karabaj con Armenia), Israel, Palestina
Otros negociadores oficiales	Sudán (Kordofán Sur), Sudán del Sur, Afganistán, India, Birmania, Filipinas (una persona con equipo para cada grupo armado), Tailandia, Chipre, Serbia-Kosovo, Transdniestria, Turquía (PKK), Georgia, Palestina
Ministros de Reconciliación / Unión / Reintegración / Resolución del conflicto	Malí, India, Moldova, Georgia
Otros ministros	Tailandia, Israel
Gobernadores de regiones	Sudán (Kordofán Sur), India (Assam, Nagalandia)
Otros representantes del Gobierno	Malí
Servicios de Inteligencia	Tailandia, Turquía (PKK)
Oficinas de seguimiento de acuerdos de paz	Sudán
Otras estructuras gubernamentales o estatales	Senegal (ANRAC), Marruecos-Sáhara (CESE, Comisión Consultiva para la Regionalización), Birmania (Myanmar Peace Center, Nationwide Ceasefire Coordination Team), Moldova-Transdniestria (comités de expertos), Pakistán (Comité Parlamentario)
Centros académicos	Sudán (Future Studies Center, respecto al conflicto con Sudán del Sur), Sudán del Sur (Center for Strategic Studies)

Estructuras de los grupos armados vinculadas a la negociación	
Coordinadoras	Malí, Sudán (Darfur), Birmania, Tailandia (sur),
Líderes de los grupos	Senegal (Casamance), Etiopía (Ogadén), Sudán (Darfur), Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul), Sudán del Sur (SPLA/AIO), RCA, Rwanda (FDLR), Libia, Afganistán (talibanes), India, Pakistán (TTP), Turquía (PKK), Ucrania (este)
Negociadores formales	Sudán del Sur (SPLM/AIO), Sáhara Occidental (Frente POLISARIO), Colombia (FARC, ELN), Filipinas (NDF, MILF, MNLF)
Diásporas activas / exiliados	Senegal (Casamance), Etiopía (Ogadén), Rwanda (FDLR), Sáhara Occidental (Frente POLISARIO), Colombia (FARC, ELN), Filipinas (NDF), Turquía (PKK)
Países aliados	Casi todos tienen
El espacio de intermediación	
Mediación de Naciones Unidas(Enviados personales o representantes especiales)	Sudán-Sudán del Sur (EESG, UNISFA), Libia (RESG), Sáhara Occidental (EPSG, RESG), Chipre (Asesor Especial)
Mediación de organismos regionales	UA (Sudán, Sudán/Darfur, Sudán/Kordofán Sur y Nilo Azul, Sudán-Sudán del Sur) UA-ONU (Sudán/Darfur) IGAD (Somalia, Sudán del Sur) OSCE (Moldova, Ucrania, Armenia-Azerbaiyán, Georgia (Abjasia, Osetia del Sur) UE (Ucrania)
Mediación de grupos de países	Sudán (Troika: EEUU, Reino Unido, Noruega), RCA (Grupo de Contacto Internacional), Moldova (Formato 5+2: Moldova, Transdniestria, OSCE, Rusia, Ucrania + EEUU, UE), Armenia-Azerbaiyán (Grupo de Minsk: EEUU, Francia, Rusia), Georgia (Proceso de Ginebra: ONU, OSCE, UE, Georgia, Osetia del Sur, Abjasia y Rusia)
Mediación de países (incluye los garantes de Colombia)	Alemania (Ucrania) Argelia (Malí, Libia) Brasil (Colombia) Cuba (Colombia) China (Afganistán) Ecuador (Colombia) Egipto (Israel-Palestina) Estados Unidos (Israel-Palestina) Francia (Ucrania) Gabón (RCA) Kenya (Etiopía, RCA) Malasia (Filipinas, Tailandia-sur) Noruega (Colombia, Filipinas) Qatar (Afganistán) Rusia (Ucrania) Sudán (Libia) Uganda (RD Congo)
Mediación de centros especializados	Center for Humanitarian Dialogue Comunidad de Sant' Egidio (Malí, Senegal, Rwanda/RD Congo) Crisis Management Initiative (Sudán del Sur)
Misiones de Mantenimiento de la Paz o similares	ONU: Malí (MINUSMA), Somalia (UNPOS, UNSOM), Sudán del Sur (UNMISS), Sudán-Sudán del Sur (UNISFA), RCA (MINUSCA), RD Congo (MONUSCO), Libia (UNMIL), Sáhara Occidental (MINURSO), Afganistán (UNAMA), India-Pakistán (UNMOGIP), Chipre (UNFICYP), Kosovo (UNMIK) UA: Somalia (AMISOM), RCA (MISCA) UE: RCA (EUFOR-RCA), Kosovo (EULEX) Otros: Moldova (Joint Peacekeeping Forces: Rusia, Moldova, Transdniestria)
Acompañamiento de Naciones Unidas	Somalia (RESG), Sudán del Sur, RD Congo (EESG, RESG), Colombia (PNUD), Birmania (observadora, EESG), Kosovo (RESG), Israel-Palestina (UNSCO)
Acompañamiento de organismos regionales	UA (Malí, Sudán del Sur, Libia, Sáhara Occidental) UE (Malí, Somalia, Filipinas, Kosovo, Armenia-Azerbaiyán) ECOWAS (Malí) OCI (Malí, Filipinas, Tailandia-sur) CEEAC (RCA) Liga Árabe (Libia, Israel-Palestina) OEA (Colombia) ASEAN (Birmania) OSCE (Kosovo) OTAN (Kosovo) Parlamento Europeo: (Turquía/PKK)

Acompañamiento de grupos de países	Somalia (International High Level Partnership Forum on Somalia), Sudán del Sur (Troika: EEUU, Noruega, Reino Unido), RD Congo (Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos), Sáhara Occidental (Grupo de Amigos: EEUU, Francia, España, Reino Unido y Rusia), Filipinas (Equipo de Supervisión de las Terceras Partes), Kosovo (Troika: EEUU, UE, Rusia), Georgia (Mecanismo de Prevención y Respuesta a Incidentes: Georgia, Abjasia, Rusia y UE), Israel-Palestina (Cuarteto Diplomático: ONU, UE, EEUU, Rusia)
Acompañamiento de grupos de países, organismos gubernamentales y sociedad civil	Somalia (High-Level Task Force), Filipinas (Grupo Internacional de Apoyo al Proceso de Negociación: Japón, Reino Unido, Turquía, Center for Humanitarian Dialogue, The Asia Foundation, Muhammadiyah, Conciliation Resources, Comunidad de Sant' Egidio), Kosovo (Academias diplomáticas de Kosovo y Viena)
Acompañamiento de países	Alemania (Sudán, Sudán/Darfur, Afganistán, Armenia-Azerbaián) Arabia Saudita (Afganistán, Filipinas, Israel-Palestina) Bélgica (Sudán/Darfur) Brunei (Filipinas) Congo (RCA) Cuba (Colombia) Chad (Malí, Sudán/Darfur) Chile (Colombia) China (Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur, Birmania) Dinamarca (Somalia) Dubái (Afganistán) España (Libia) Estados Unidos (Senegal, Sudán-Sudán del Sur, India-Pakistán) Etiopía (Sudán del Sur, Sudán-Sudán del Sur) Finlandia (Birmania) Francia (Sudán/Darfur, Israel-Palestina) Gambia (Senegal) India (Afganistán) Indonesia (Filipinas, Tailandia-sur) Irán (Afganistán) Italia (Libia) Japón (Birmania, Filipinas) Kenya (Sudán-Sudán del Sur) Malta (Libia) Mauritania (Malí) Níger (Malí) Noruega (Filipinas) Países Bajos (Filipinas) Qatar (Sudán/Darfur, Libia, Filipinas) Reino Unido (Afganistán) Rusia (Afganistán) Sudáfrica (Sudán del Sur) Suecia (Tailandia-sur) Suiza (Sáhara Occidental, Israel-Palestina) Tanzania (Sudán del Sur, RD Congo) Turquía (Somalia, Libia, Filipinas, Armenia-Azerbaián) Venezuela (Colombia)
Acompañamiento de centros académicos y centros especializados	Asia Foundation (Filipinas) Berghof Foundation (Sudán, Sudán/Darfur) Beyond Borders (Turquía/PKK) Carter Center (Sudán-Sudán del Sur, Israel-Palestina) Center for Conflict Studies and Cultural Diversity (Tailandia-sur) Center for Humanitarian Dialogue (Birmania, Filipinas, Tailandia-sur) Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz (Colombia) Comunidad de Sant' Egidio (Filipinas) Conciliation Resources (Filipinas, Armenia-Azerbaián) Crisis Management Initiative (Afganistán, Moldova, Ucrania, Armenia-Azerbaián) Eurasia Foundation (Armenia-Azerbaián) Foundation pour la Recherche Strategique (Afganistán) International Alert (Armenia-Azerbaián) International Center on Conflict and Negotiation (Georgia) International Peace Research Institute (Turquía/PKK) Muhammadiyah (Filipinas) Pax Christi (Armenia-Azerbaián) Payap University's Institute of Religion, Culture and Peace (Tailandia-sur) PNUD (Colombia) Saferworld (Armenia-Azerbaián) USIP (Armenia-Azerbaián)

Acompañamiento de ONG's y otras estructuras	Senegal (Consejo de Ancianos para la Paz de Casamance, Mon Ku Mon), Sudán (Democracy First Group), Colombia (Consejo Nacional de Paz), India-Assam (All Bodo Peace Forum), India-Nagalandia (Foro para la Reconciliación Naga), Turquía (Grupo de sabios)
Acompañamiento de grupos políticos	India-Pakistán (Coalición APHC), Pakistán-Waziristán (Jamiat Ulema Islam-Sami, Jamat-e-Islam), Turquía/kurdos (HDP, DTP)
Acompañamiento de Iglesias	Senegal (obispo de Zinguinchor), India-Pakistán (OCI), Filipinas (Philippine Ecumenical Peace Platform), Tailandia-sur (The Inter-religious Council for Peace)
Acompañamiento de grupos de mujeres	Senegal
Acompañamiento de empresarios, organismos económicos y donantes	Senegal (CRAES), India-Pakistán (Banco Mundial), Birmania (Peace Talk Creation Group), Birmania (Peace Donor Support Group: Noruega, Reino Unido, UE, Japón, Suiza, EEUU, Australia)
Acompañamiento de personas	Birmania (Aung San Suu Kyi)

Del cuadro anterior se pueden extraer, entre otras, las siguientes conclusiones:

- **A nivel gubernamental, el protagonismo de muchas negociaciones recaen en los presidentes o primeros ministros de un país, que dirigen de forma muy personal el proceso negociador.** No hay muchos casos de figuras como comisionados o consejeros de paz que conduzcan las negociaciones, con la confianza presidencial, a diferencia de hace unos diez años, en el que existían más de 15 ejemplos. En estos casos, los comisionados (o cargos similares) suelen tener siempre un equipo negociador, aunque con perfiles muy diferenciados en cuanto a su capacidad en tomar decisiones.
- Si un país tiene varios grupos armados en fase de negociación, **lo normal es que haya un equipo negociador diferente para cada grupo**, aunque la máxima responsabilidad la ostente una sola persona designada por la presidencia del país.
- En algunas ocasiones, la persona que se encarga de las negociaciones puede ser un **ministro, un gobernador** (especialmente en conflictos regionales) **u otro cargo público en activo.**
- Con la excepción de Filipinas, la inmensa mayoría de personas que se encargan de las negociaciones gubernamentales son **hombres.**
- **No hay apenas oficinas u organismos oficiales de seguimiento de los acuerdos de paz**, lo que disminuye notablemente el nivel de garantías y confianza sobre el cumplimiento de dichos acuerdos. **Lo más prudente sería disponer de este tipo de organismos**, a ser posible con participación de organismos regionales o internacionales.
- En cuanto a las estructuras negociadoras de los grupos armados, **existen al menos tres países en los que los grupos se han unido en coordinadoras para negociar.** Es un buen ejemplo de la **necesidad de simplificar y unir las agendas**, para facilitar la negociación.
- Lo más habitual, como en las estructuras gubernamentales, es que **sean los líderes de los grupos armados los que participen directamente en las negociaciones.** Es menos frecuente que estos grupos tengan un equipo negociador en los que no están presentes los máximos líderes.
- La **negociación con las FARC de Colombia**, en Cuba, es un ejemplo poco habitual, pero probablemente acertado, de **ir incrementando el nivel de liderazgo político y militar de la su delegación, a medida que avanzan las negociaciones y se abordan nuevos temas** que requieren la presencia y opinión de nuevas personas.
- No hay que olvidar el **rol positivo que pueden jugar las diásporas**, para realizar los **contactos exploratorios** con exiliados que tienen capacidad de decisión sobre algunos grupos, o al menos son influyentes sobre ellos.
- El **mapa de países aliados** de un Gobierno o de los grupos armados con que se enfrenta es inmenso, pero **imprescindible de conocer para tantear su posible participación** en los primeros acercamientos y para consolidar un proceso ya avanzado. Un aliado no siempre se comporta como un “spoiler” del proceso, pero hay el riesgo de que se comporte como tal. No obstante, en el transcurso de la negociación, estos países de influencia pueden ver ventajas en su continuidad y buen desarrollo.
- Respecto al **espacio de intermediación**, éste ofrece múltiples oportunidades para una **gran diversidad de actores**, que pueden ayudar al inicio y a la buena marcha de la negociación.

- **Naciones Unidas** se ocupa de pocas negociaciones de manera formal, aunque **suele ser muy activa en cuanto a buenos oficios**. Cuando protagoniza las negociaciones, es a través de enviados personales o representantes del secretario general. El resultado global no es muy positivo en los últimos años.
- En cuanto a los **organismos regionales, la Unión Africana es el más activo**, debido a su implicación en los diversos conflictos sudaneses, **mientras que la Unión Europea apenas interviene** liderando una negociación.
- La **OSCE** tiene un rol difícil como instancia mediadora, por tener la responsabilidad sobre varios **procesos estancados desde hace años**.
- Existe una cierta variedad de casos en que las **negociaciones están en manos de un grupo de países unidos en “troikas”, “cuartetos”, “grupos de contacto”, etc.** La experiencia no es positiva cuando alguno o varios de los países miembros no son imparciales y sí, en cambio, **aliados de una de las partes**, especialmente en conflictos entre países. Estos grupos de países son más activos como “acompañantes” de un proceso, pero sin liderarlos.
- En el 2014, unos **17 países han participado como facilitadores** o garantes en negociaciones públicas. Es, por tanto, el método más empleado. Hay países, como Noruega o Suiza, que intervienen en algunos procesos de forma reservada.
- La mediación a través de **centros especializados** (HD, CMI, Comunidad de Sant’ Egidio, etc.), **a menudo es confidencial**, por lo que la estadística del cuadro no es completa.
- Hay bastantes **operaciones de mantenimiento de la paz** que cumplen misiones de **apoyo a las negociaciones**, o se encargan de alguna fase final, pero nunca se responsabilizan de las facilitaciones. La mayoría de estas operaciones están bajo el mando de la **ONU, organismo que acompaña políticamente a algunos procesos de paz**.
- Existe un amplio abanico de **organismos regionales que acompañan** a las negociaciones.
- Las negociaciones de Filipinas con el MILF ha permitido experimentar la **cooperación entre países y ONG’s, como acompañantes** de un proceso de negociación (con el MILF, concretamente). Es una experiencia que debe evaluarse en el 2015, para sacar conclusiones y ver si este modelo puede ser interés para otros procesos.
- Cerca de 40 **países han acompañado de alguna manera los procesos de negociación** actuales, con diferente intensidad. En el 2014 sobresalen los casos de Alemania y Turquía. Es recomendable **precisar el tipo de colaboración** que pueden prestar estos países.
- Un mínimo de 20 **centros académicos o especializados** han participado de forma pública, acompañando procesos de negociación, en alguna de sus fases. El Centro para el Diálogo Humanitario (Suiza) y el CMI (Finlandia), son los más activos. Estos y otros centros han prestado también sus servicios de forma reservada. Su rol puede ser importante para los momentos en que se necesita **reenfocar el proceso debido a una crisis** profunda, para generar nuevas ideas, profundizar en un tema concreto de la agenda, hacer estudios comparativos o recoger propuestas de la sociedad.
- Existen **igualmente organizaciones vinculadas con la sociedad civil, las Iglesias, los empresarios o los países donantes**, que contribuyen a la construcción de un ambiente favorable a las negociaciones o para fortalecer la etapa del postconflicto armado.
- Finalmente, **en muy pocas ocasiones intervienen figuras públicas**, con prestigio, que actúen de manera personal e individual, acompañando una negociación u ofreciendo sus buenos oficios.

6 – Recomendaciones finales

- Aunque no existe un “modelo perfecto” de negociación en conflictos armados o en conflictos que en el pasado tuvieron una fase armada, las experiencias de los últimos años en cuanto a metodologías y diseños de múltiples negociaciones, con los consecuentes momentos de crisis, permite realizar una serie de **recomendaciones, tanto para prevenir dichas crisis, como para solucionarlas total o parcialmente**.
- Cualquier negociación ha de estar diseñada a partir de la consideración de múltiples factores, de naturaleza muy diversa, pero bastante conocidos. Así como cada conflicto es diferente a otro, **las negociaciones también tienen su propia personalidad**. Las personas que intervienen en su diseño inicial han de considerar todos estos factores, incluida la participación de todas las partes enfrentadas.
- El aspecto inicial más destacable para empezar

- a trabajar en una negociación es **tener el pleno convencimiento de que todas las partes creen llegado el momento para negociar**, sabiendo que uno de sus costes será la flexibilidad y la cesión mutua.
- Hay suficientes ejemplos como para aconsejar un **cierto ritmo en las rondas negociadoras**, así como el **acierto en el tipo de facilitaciones y acompañamientos** en dichas negociaciones.
 - El esquema inicial debe tener la **flexibilidad para rediseñarse** a medida que surge la necesidad de hacerlo, sin romper necesariamente con los principios básicos de una buena negociación.
 - Debido a que es uno de los principales motivos de crisis, **cada cierto tiempo es recomendable reafirmar si el modelo de negociación y sus facilitadores son los adecuados o conviene reformularlos**. La confianza con la habilidad, seriedad y profesionalidad de la instancia mediadora es fundamental.
 - Conviene no olvidar que **la fase de negociación es solo una etapa de un proceso de paz**, que incluye una etapa final de implementación de los acuerdos logrados, que es motivo frecuente de fracasos. Para evitarlos, **los acuerdos finales han de ser realistas, viables y realizables**.

Este informe ha sido preparado con el apoyo del Norwegian Peacebuilding Resource Centre

