

La invasió de Rússia a Ucraïna (2). La rellevància i complexitat dels processos de negociació com a via d'abordatge de conflictes armats

êcêp escola de
cultura de pau

Ana Villellas

Investigadora de l'Escola de Cultura de Pau de la UAB

Nº25 / Març 2023

Apunts ECP de
Conflictes i Pau

Resum

La invasió de Rússia ha truncat la vida de milions de persones d'Ucraïna, amb greus conseqüències a curt i llarg termini en seguretat humana i mediambiental al país. Intensifica el dany i devastació dels vuit anys de guerra previs a l'est del país, que va tenir greus impactes en la població dels dos costats de la línia de contacte a la zona de conflicte, així com intensifica la situació de disputa al voltant de Crimea. També ha anat acompanyada de repressió contra població i organitzacions de la societat civil mobilitzades contra la guerra a Rússia i Bielorrússia. La invasió de Rússia contra Ucraïna planteja molts interrogants i dilemes sobre vies de solució. La combinació d'agressió internacional en forma d'invasió contra un Estat sobirà –i contra una població sobirana–, d'un conflicte interestatal amb moltes capes i un context d'ordre internacional tensionat, creixentment militaritzat i en disputa suposa un desafiament diferent a la tipologia de la majoria de conflictes des de la Segona Guerra Mundial. Per tal de contribuir al debat públic sobre vies de resolució de la invasió russa i guerra a Ucraïna, aquesta publicació posa el focus en la importància dels processos de negociació com a via d'abordatge de conflictes. Recull dades i reflexions sobre els processos de pau com a via freqüent d'abordatge i, fins a cert punt, de finalització de conflictes armats al món, així com els seus obstacles i limitacions. Aquesta publicació va precedida d'un altre número de la sèrie Apunts que analitza com ha transcorregut l'esfera del diàleg entre Rússia i Ucraïna en el context de la invasió, els intents fallits de negociacions político-militars i els àmbits de diàleg que s'han mantingut actius, així com obstacles i vies d'oportunitat. Ambdós números de la sèrie Apunts es poden llegir conjuntament.

Introducció

La invasió de Rússia ha truncat la vida de milions de persones d'Ucraïna, amb greus conseqüències a curt i llarg termini en seguretat humana i mediambiental al país. Intensifica el dany i devastació dels vuit anys de guerra previs a l'est del país, que va tenir greus impactes en la població dels dos costats de la línia de contacte a la zona de conflicte, així com intensifica la situació de disputa al voltant de Crimea i de la vulneració de drets humans de la població tàtar i activistes procedents de la península. La invasió també ha anat acompanyada de repressió contra població i organitzacions de la societat civil mobilitzades contra la guerra a Rússia i Bielorrússia. Ha causat impactes globals en múltiples dimensions, agreujant la inseguretat alimentària de poblacions en altres regions del planeta i tensionant encara més un ordre mundial afectat ja prèviament a la invasió per crisis superposades i per un increment de la militarització. La invasió comporta un nou cas d'agressió internacional i, amb això, d'erosió al dret internacional i a la multilateralitat.

La invasió de Rússia contra Ucraïna planteja molts interrogants i dilemes sobre vies de solució. La combinació d'agressió internacional en forma d'invasió contra un Estat sobirà –i contra una població sobirana–, d'un conflicte interestatal amb moltes capes i un context d'ordre internacional tensionat, creixentment militaritzat i en disputa i amb desgast i desafiaments a la multilateralitat suposa un desafiament diferent a la tipologia de la majoria de conflictes des de la Segona Guerra Mundial. En aquest sentit, entre 1946 i 2021 els conflictes armats entre països han estat poc freqüents, com recullen la base de dades de conflictes armats d'UCDP i PRIO.¹ També les aproximacions i eines de resolució de conflictes que es van expandir àmpliament

1. Palik, Júlia, Anna Marie Obermeier i Siri Aas Rustad, *Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2021*, PRIO Paper. Oslo: PRIO, 2022.

des dels anys 90 han acompanyat en la seva majoria una altra tipologia de conflictes, de guerres civils i conflictes armats interns internacionalitzats. Els dilemes de pau i justícia i els reptes de reconstrucció i recuperació amb principis de justícia social i de gènere són també reptes significatius. Tot això, combinat, planteja enormes interrogants sobre possibles vies de solució. Tot i la incertesa per la naturalesa diferent i la complexitat que acompanya els desafiaments, es poden extreure reflexions útils del panorama internacional de processos de pau.

Per tal de contribuir al debat públic sobre vies de resolució de la invasió russa i guerra a Ucraïna, aquesta publicació divulgativa posa el focus en la importància dels processos de negociació com a via d'abordatge de conflictes. Recull dades i reflexions sobre els processos de pau com a via freqüent d'abordatge i, fins a cert punt, de finalització de conflictes armats al món, així com els seus obstacles i limitacions. Aquesta publicació va precedida d'un altre número de la sèrie Apunts que analitza com ha transcorregut l'esfera del diàleg entre Rússia i Ucraïna en el context de la invasió, els intents fallits de negociacions polític-militars i els àmbits de diàleg que s'han mantingut actius, així com obstacles i vies d'oportunitat. Ambdós números de la sèrie Apunts es poden llegir conjuntament.

1. Les negociacions com a via freqüent d'abordatge de conflictes

Les negociacions de pau són processos de diàleg entre parts enfrontades en conflicte per, a través d'un marc concertat, abordar vies per posar fi a la violència i trobar solucions satisfactòries a les seves posicions i objectius. Solen anar precedides de fases prèvies o exploratòries que permeten definir el format, lloc, condicions i garanties, entre altres aspectes de la futura negociació.²

Les negociacions de pau són una part fonamental en els processos de construcció de pau, que són processos més amplis. Els processos de pau són tots aquells esforços polítics, diplomàtics i socials destinats a resoldre els conflictes i transformar les seves causes de fons mitjançant mètodes pacífics, especialment a través de les negociacions de pau a l'alt nivell polític, però també

amb iniciatives a nivell de ciutadania mobilitzada i organitzada, entre d'altres. Com assenyalen Schädell i Dudouet, hi ha consens creixent –en base a agendes normatives i a evidència empírica– sobre la necessitat de més inclusivitat i representativitat dels processos de pau, i sobre com la incorporació de més grups més enllà de les parts en conflicte enforteix la sostenibilitat, legitimitat i rendició de comptes, tot i que –assenyalen– hi ha desacords i confusió sobre tipus, temps i seqüències en la inclusió.³ Les negociacions de pau continuen sent majorment excloents respecte a diversos eixos de diversitat. Segons dades del 2020 de Nacions Unides, entre el 1992 i el 2019, només el 13% de les persones que van negociar, el 6% que exercien tasques de mediació i el 6% que signaren eren dones.⁴ Set de cada deu processos de pau seguien sense incloure dones mediadores o signatàries. En clau d'avanç limitat, entre 1995 i 2019 es va passar del 14 al 22% en el percentatge d'acords de pau que van incloure disposicions relatives a la igualtat de gènere.

Les negociacions de pau poden estar facilitades o no per terceres parts. Les terceres parts intervenen en la disputa per contribuir al diàleg entre els actors enfrontats i afavorir una sortida negociada del conflicte. La major part dels processos negociadors en l'actualitat compten amb suport de terceres parts. En el 90% dels processos de pau del 2022 analitzats per l'Escola de Cultura de Pau hi havia almenys una tercera part, en línia amb anys anteriors (89% el 2021, 82,5% el 2020, 80% el 2019).⁵ Aquest percentatge inclou tant processos de pau relatius a conflictes armats com a tensions sociopolítiques. A més, a 30 dels 35 processos amb terceres parts aquell any, hi havia més d'un actor exercint tasques de mediació o facilitació. No obstant això, també hi ha processos negociadors sense suport extern. Així, a Àsia el 40% de les negociacions en aquest continent no van comptar amb cap tipus de facilitació o mediació externa. Les negociacions de pau poden resultar en acords de diversos tipus, incloent acords relatius al procediment o procés, així com acords sobre aspectes del conflicte, parcials o globals, podent-se combinar elements dels diversos tipus en un mateix acord.⁶

En l'actualitat, els processos de negociació són una via freqüent d'abordatge de conflictes armats actius. En 19 dels 32 conflictes armats actius durant el 2022 hi havia

2. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios*. Barcelona: Icaria, 2022.

3. Schädell, Andreas i Véronique Dudouet, *Incremental inclusivity in peace processes: Key lessons learnt*, Berghof Policy Brief 11, novembre de 2020.

4. Secretari General de l'ONU, *Las mujeres y la paz y la seguridad*, S/2020/946, Consell de Seguretat de l'ONU, 25 de setembre de 2020.

5. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios*. Barcelona: Icaria, 2023 (pròxima publicació); i edicions anteriors.

6. Ibid.

negociacions en marxa, cosa que va representar el 59% dels casos, mentre que 13 conflictes no van registrar diàleg entre les parts.⁷ És a dir, més de la meitat dels conflictes armats en l'actualitat compten amb formats de diàleg i negociació mentre continuen les hostilitats.

Cal destacar que en la majoria de regions eren més els conflictes armats en què hi havia negociacions de diferent tipus, que conflictes en què les parts no havien dut a terme diàleg. Segons dades de l'Escola de Cultura de Pau sobre els processos de negociació de l'any 2022, en el 66% dels conflictes a l'Àfrica hi havia negociacions, en el 100% d'Amèrica, en el 55% d'Àsia i en el 50% d'Europa. El 2021 el 56% dels conflictes armats actius comptava amb processos de diàleg i negociació.⁸ Aquesta realitat posa de manifest que és possible negociar mentre continua un conflicte

En 19 dels 32 conflictes armats actius durant el 2022 hi havia negociacions en marxa, cosa que va representar el 59% dels casos

armat i que, per tant, negociar no és un tabú, sinó una realitat freqüent, si bé complexa i amb molts obstacles.

En el cas de Rússia i Ucraïna, cal destacar que tots dos països van mantenir ja negociacions en diversos formats durant els vuit anys de guerra al Donbass (arquitectura de negociació al voltant del Format de Normandia i al Grup Trilateral de Contacte, aquest últim amb diversos grups de treball), tot i que fallides. Així mateix, tots dos països van mantenir negociacions político-militars directes, amb suport de terceres parts, des de pocs dies després de l'inici de la invasió el 24 de febrer de 2022 (primera ronda negociadora el 28 de febrer de 2022, a la localitat a Gomel, frontera entre Ucraïna i Bielorússia; i rondes successives a Bielorússia, online

Taula 1. Conflictes armats i processos de negociació el 2022

Conflictes armats amb processos de negociació (19)	Conflictes armats sense processos de negociació (13)
ÀFRICA (10)	ÀFRICA (5)
Camerun (Ambazònia/ Nord-oest i Sud-oest) -2018-	Burundi -2015-
Etiòpia (Tigré) -2020	Moçambic (Nord) -2019-
Líbia -2011-	Regió Llac Txad (Boko Haram) -2011-
Mali -2012-	Regió Sahel Occidental -2018-
RCA -2006-	RDC (est – ADF) -2014-
RDC (est) -1998-	ÀSIA (4)
Somàlia -1988-	Afganistan -2001-
Sudan (Darfur) -2003-	Índia (Jammu i Caixmir) -1989-
Sudan (Kordofan Sud i Nil Blau) -2011-	Índia (CPI-M) -1967-
Sudan del Sud -2009-	Pakistan (Balutxistan) -2005-
AMÈRICA (1)	EUROPA (1)
Colòmbia -1964-	Turquia (sud-est) -1984-
ÀSIA (5)	ORIENT MITJÀ (3)
Filipines (NPA) -1969-	Egipte (Sinaí) -2014-
Filipines (Mindanao) -1991-	Iraq -2003-
Myanmar -1948-	Israel - Palestina -2000-
Pakistan -2001-	
Tailàndia (sud) -2004-	
EUROPA (1)	
Rússia – Ucraïna -2022-	
ORIENT MITJÀ (2)	
Síria -2011-	
Iemen -2004-	

Font: Escola de Cultura de Pau, Negociaciones de paz 2022. Análisis de tendencias y escenarios, Barcelona: Icaria, 2023 (pròxima publicació).

7. Ibid.

8. Escola de Cultura de Pau, Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios. Barcelona: Icaria, 2022.

i a Istanbul) fins al mes d'abril. Entre abril i maig ambdues parts van donar per esgotat aquell àmbit de negociació, mentre van mantenir activa la negociació en altres esferes (diàleg humanitari, exportació de cereals i altres productes alimentaris, protecció d'infraestructura nuclear). Des del bloqueig, les parts no han reprès formalment les negociacions político-militars. Per això, l'opció d'una via de resolució negociada no ha de ser convertida en tabú o estigmatitzada, sinó que requereix d'esforços que puguin contribuir a generar les condicions que facin possible un reinici de les negociacions acceptables per a les parts i, específicament, per a Ucraïna en tant que part agredida per la invasió militar de Rússia. És, per tant, una via potencial a explorar i, des de fora, acompanyar i enfortir.

2. La complexitat de la finalització de les hostilitats armades

La finalització dels conflictes armats és un àmbit de gran complexitat. Ramsbotham, Woodhouse i Miall i altres autors han assenyalat que un factor crucial en la possibilitat per a una finalització del conflicte és la voluntat de les parts contendents de considerar la possibilitat d'una solució negociada i on intervenen un cúmul de factors, incloent-hi la percepció per les parts contendents que no podran assolir els seus objectius per la via militar. En tot cas, plantegen la necessitat de prendre en consideració els múltiples canvis que es produeixen en el temps i que poden portar a un acord, incloent reconsideració d'objectius, canvis en els grups representats per les parts, canvis i evolució del context, modificacions en les percepcions, actituds i comportaments.⁹

Com assenyalava Kreutz, les dades de Terminació de Conflictes de l'Uppsala Conflict Data Program (UCDP) mostren que entre 1946 i 2005 la forma més comuna de finalització de conflictes armats no va ser ni a través de victòries militars ni mitjançant acords, sinó mitjançant altres resultats.¹⁰ Aquesta base de dades engloba en la categoria "d'altres resultats" situacions com la reducció gradual de la violència per sota de llindars de conflicte armat, o casos en què raons tàctiques o de canvi de lideratge poden portar una de les parts a retirar-se de la guerra o a explorar l'inici de

negociacions, o situacions de finalització de la guerra per la pèrdua de suport d'aliats poderosos, entre altres exemples d'entre una categoria heterogènia. No obstant això, aquesta base de dades assenyalava que gairebé la meitat dels conflictes interestatals en aquest període van finalitzar mitjançant algun tipus de solució negociada, com alts el foc o acords de pau.

En relació als conflictes armats intraestats, la base de dades de Terminació de Conflictes de l'UCDP mostra un increment del percentatge de finalització de conflictes armats mitjançant negociació d'alts el foc o acords de pau en el període entre 1989 i 2005. Segons l'UCDP, entre 1946 i 2005, només el 8,5% dels conflictes armats van acabar per acord de pau i un altre 1,4% amb alt el foc, enfront d'un 58,2% mitjançant una victòria i un altre 31,9% amb "altres resultats". En canvi, entre 1989 i 2005, un 18,4% van finalitzar amb acord de pau, un altre 19,7% mitjançant un alto el foc, un 13,6% mitjançant victòria, i un 48,3% mitjançant "un altre resultat". En conjunt, la categoria "un altre resultat" –que engloba, com s'ha esmentat anteriorment, situacions disperses– continua sent la més freqüent. En tot cas, de manera combinada, un 38,1% dels conflictes armats intraestats van finalitzar mitjançant acords d'alts el foc o acords de pau en el període 1989-2005, enfront de només un 13,6% per victòria militar. A aquest 38,1% caldria sumar que dins de la categoria "un altre resultat", l'UCDP inclou també alguns casos vinculats a decisions d'explorar vies de negociació, per exemple per canvis de lideratge en alguna de les parts.

Altres anàlisis també han assenyalat la major freqüència de la finalització de conflictes armats per la via de la negociació davant la via militar en les últimes dècades. Segons Fisas, 44 dels 59 conflictes armats que van finalitzar entre el 1984 i el 2014 ho van fer mitjançant acord de pau. És a dir, el 74,6% van finalitzar per la via de les negociacions i acords. Altres 11 casos van finalitzar amb victòria militar (18,6%) i 4 casos sense un acord formal.¹¹

Tot i que els conflictes armats interestatals han estat poc freqüents des de la Segona Guerra Mundial, en les darreres dècades hi ha exemples de finalització de fases de conflicte armat a través de negociacions i acords, tot i que amb moltes dificultats i greus impactes devastadors

Entre 1989 i 2005 un 13,6% dels conflictes armats intraestats van finalitzar amb una victòria militar, mentre un 38,1% ho van fer amb alts el foc o amb acords de pau, segons dades de l'UCDP

Exemples històrics de victòria o derrota militar posen de manifest la importància de no subestimar les dificultats i barreres a la negociació ni l'obstinació d'algunes parts en conflicte per prioritzar a tota costa la via militar

9. Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse i Hugh Miall, Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales. ICIP, Barcelona: Bellaterra, 2011.

10. Kreutz, Joakim, "How and when armed conflicts end: Introducing the UCDP Conflict Termination dataset", Journal of Peace Research 47(2) 243-250.

11. Fisas, Vicenç, Anuario Procesos de Paz 2015. Barcelona: Icaria, 2015.

i de llarg termini de la violència. És el cas, per exemple, d'Etiòpia-Eritrea, enfrontades en una guerra entre 1998 i 2000, que va causar desenes de milers de víctimes mortals. El juny de l'any 2000 van signar un acord de cessament d'hostilitats, el Consell de Seguretat de l'ONU va establir la missió UNMEE per supervisar-lo i al desembre van signar l'acord de pau d'Alger. Aquest va establir que tots dos se sotmetrien a la decisió que acordés la Comissió Fronterera entre Eritrea i Etiòpia (EEBC, per les seves sigles en anglès), sota el paraigua de la Cort Permanent d'Arbitratge de la Haia i amb suport tècnic de la Secció Cartogràfica de l'ONU. Es va posar així fi a la guerra mitjançant negociació i acord parcial, i amb això a la destrucció directa associada a la guerra, si bé el procés diplomàtic posterior va afrontar múltiples dificultats, desacords i militarització. Es va assistir a un nou impuls el 2018 de la mà d'un canvi de lideratge polític a Etiòpia, nous acords entre les parts i acceptació per Etiòpia del dictamen fronterer de l'EEBC. No obstant, els déficits d'aquesta nova fase diplomàtica entre Etiòpia i Eritrea van contribuir, entre d'altres qüestions, a l'esclat d'un altre conflicte, la guerra interna internacionalitzada entre Etiòpia i les autoritats polític-militars de la regió de Tigre, d'alta intensitat i amb greus conseqüències sobre la població civil. Aquest canvi de context i nou conflicte armat va portar a un estancament en la implementació de l'acord entre Etiòpia i Eritrea, alhora que va convertir a aquests dos antics enemics en aliats enfront al nou enemic comú, el Front d'Alliberament Popular de Tigre (TPLF). El 2022 el Govern Federal d'Etiòpia i el TPLF van assolir un cessament permanent d'hostilitats i una Declaració Executiva sobre les Modalitats d'Implementació de l'Acord. De resultes del procés negociador entre Etiòpia i el TPLF, està per veure com repercutirà aquest procés en la implementació dels acords del 2018 entre Etiòpia i Eritrea.

Un altre exemple és Iran-Iraq, enfrontades en una guerra prolongada entre 1980 i 1988 de greu intensitat, amb estimacions de centenars de milers de víctimes mortals i ús d'armes químiques.² La guerra entre l'Iran i l'Iraq va finalitzar amb un acord de cessament d'hostilitats el 1988 promogut per Nacions Unides així com un acord posterior de normalització de relacions entre tots dos països assolit l'agost del 1990 –en el context de la invasió de l'Iraq contra Kuwait i la Guerra del Golf–, que va incloure retirada de les tropes iraquianes de l'Iran, repartiment de sobirania sobre el riu Shatt al-Arab i intercanvi de presoners.¹⁴

Quadre 1. El procés negociador entre Etiòpia i Eritrea¹⁴

El cas del procés negociador entre Etiòpia i Eritrea il·lustra les possibilitats d'acord de finalització d'un conflicte armat interestatal d'alta intensitat, així com les singularitats i potencialitats quant a l'arquitectura i mecanismes de cada procés negociador, incloent en aquest cas a través de l'ús de mecanismes internacionals a disposició dels Estats com la Cort Permanent d'Arbitratge de la Haia. No obstant això, també il·lustra les limitacions dels acords de cessament d'hostilitats i les dificultats posteriors per abordar per la via diplomàtica els eixos de disputa, així com les complicacions que poden sorgir del deteriorament dels contextos més amplis en què transcorren els conflictes, com és l'efecte que van tenir els déficits del procés diplomàtic entre Etiòpia i Eritrea en l'inici del conflicte armat d'alta intensitat a la regió de Tigre iniciat el 2020.

El 1993 Eritrea es va independitzar d'Etiòpia, tot i que la frontera entre tots dos països no va quedar clarament delimitada, cosa que els va enfrontar entre el 1998 i el 2000 causant més de 100.000 víctimes mortals. El juny del 2000 van signar un acord de cessament d'hostilitats, el Consell de Seguretat de l'ONU va establir la missió UNMEE per supervisar-lo i al desembre van signar l'acord de pau d'Alger. Aquest va establir que tots dos se sotmetrien a la decisió que acordés la Comissió Fronterera entre Eritrea i Etiòpia (EEBC, per les seves sigles en anglès), sota el paraigua de la Cort Permanent d'Arbitratge de la Haia i amb suport tècnic de la Secció Cartogràfica de l'ONU. L'EEBC tenia el mandat de delimitar i demarcar la frontera basant-se en els tractats colonials pertinents (1900, 1902 i 1908) i el dret internacional.

L'abril del 2002 l'EEBC va anunciar el seu dictamen, que va assignar la disputada localitat fronterera de Badme (epicentre de la guerra i actualment administrada per Etiòpia) a Eritrea, decisió rebutjada per Etiòpia. A finals del 2005, Eritrea va decidir restringir les operacions de la UNMEE, frustrada pels nuls avenços en la implementació de la decisió de l'EEBC a causa de la insuficient pressió sobre Etiòpia perquè complís el dictamen, cosa que va forçar la retirada de la UNMEE el 2008. Un any abans, l'EEBC va finalitzar els seus treballs sense poder implementar el seu mandat per obstruccions d'Etiòpia, per la qual cosa la situació va continuar estancada. Ambdós països van mantenir des d'aleshores una

12. Encyclopaedia Britannica, *Iran-Iraq War*.

13. Ibid. Per a informació sobre la disputa al voltant del riu Shatt al-Arab i sobre el seu abordatge diplomàtic, vegeu Climate Diplomacy, "Iraq-Iran: From water dispute to war".

14. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios*, Escola de Cultura de Pau, Barcelona: Icaria (pròxima publicació) i edicions anteriors.

situació caracteritzada per un clima de preguerra, amb la presència de centenars de milers de soldats desplegats a la frontera comuna, enfrontaments esporàdics i una retòrica bel·ligerant.

Durant l'any 2018 es va assolir un acord històric entre Eritrea i Etiòpia que va posar fi a 20 anys de conflicte entre tots dos països. Va ser determinant el nomenament d'Abiy Ahmed com a nou primer ministre d'Etiòpia, tot i que segons algunes fonts, el procés ja es va començar a gestar durant el Govern de Hailemariam Desalegn. Precedit de mesures de confiança, ambdós països van signar el 2018 dos acords històrics, que pretenien posar fi al conflicte entre tots dos Estats: la Declaració Conjunta de Pau i Amistat (juliol) i l'Acord sobre la Pau, l'Amistat i la Cooperació Integral (setembre), sobre la implementació del dictamen fronterer de l'EEBC, el restabliment d'acords diplomàtics, econòmics i de comunicacions, projectes d'inversió conjunts i creació de mecanismes de seguiment de la implementació, entre altres aspectes.

No obstant, el 2020 dos anys després de la signatura de l'històric acord de pau entre Eritrea i Etiòpia, el procés d'implementació de l'acord romanien estancat com a conseqüència de l'escalada de la tensió i l'inici del conflicte armat entre el Govern etíop i el govern de la regió de Tigre d'Etiòpia. Tot i que es van implementar mesures positives en algunes àrees, d'altres van seguir totalment paralitzades com a conseqüència de les tensions i la guerra iniciada el novembre d'aquell any entre el Govern federal d'Etiòpia i l'estat regional de Tigré al que es va sumar l'animositat no resolta entre Tigre i els líders eritreus. En aquest últim aspecte, tot i que l'epicentre de la disputa se situa a la localitat fronterera de Badme, reclamada per tots dos països, les causes són més profundes. Aquestes inclouen rivalitats

històriques, diferències polítiques i econòmiques i competència hegemònica entre les elits governants de tots dos països, en concret entre els dirigents eritreus i el partit governant a l'estat de Tigre a Etiòpia, el Front d'Alliberament Popular de Tigre (TPLF), el partit polític dominant d'Etiòpia fins que Abiy Ahmed va arribar al poder. El greu conflicte armat iniciat el 2020 entre Etiòpia i el TPLF entorn de la regió de Tigre –que ha causat greu devastació, amb centenars de milers de víctimes mortals i situació de catàstrofe humanitària, entre altres impactes– va adquirir dimensions regionals per la participació d'Eritrea en suport del Govern etíop, entre altres factors.

El 2 de novembre de 2022 el Govern Federal d'Etiòpia i les autoritats polític-militars de la regió de Tigre van assolir un cessament permanent d'hostilitats a Pretòria (Sud-àfrica) (Acord per a una Pau Duradora a través d'un Cessament d'Hostilitats Permanent entre el Govern de la República Democràtica Federal d'Etiòpia i el Front d'Alliberament Popular de Tigre) i el 12 de novembre d'aquell any el Govern etíop i el TPLF van signar a Nairobi la Declaració Executiva sobre les Modalitats d'Implementació de l'Acord, en la qual es contempla el lliurament de les armes pesades i la desmobilització de combatents, el restabliment de serveis públics a Tigre, la reactivació de l'ajuda humanitària i la retirada de tots els grups armats i forces estrangeres que van combatre al costat de l'Exèrcit federal.

De resultes del procés negociador entre Etiòpia i el TPLF al voltant del conflicte a Tigre, està per veure si aquests avenços repercutiran en un reimpuls al procés d'implementació dels acords del 2018 entre Etiòpia i Eritrea.

Croàcia el 1995, Sri Lanka el 2009, l'Afganistan el 2021, són alguns exemples de finalització per la via militar. En el cas de Sri Lanka, des que el 1983 es va iniciar el conflicte armat hi va haver diversos intents de negociació. El procés de pau més important es va iniciar oficialment el 2002 amb la facilitació del Govern de Noruega i un acord d'alto el foc entre les parts. En les negociacions hi va haver una gran implicació de la comunitat internacional, amb l'acompanyament dels països nòrdics, la UE, el Japó i els EUA, Tailàndia, entre altres països. El fracàs de les negociacions va portar a una escalada militar, durant la qual es van cometre crims de guerra i greus violacions

de drets humans, i a la victòria de les Forces Armades de Sri Lanka el 2009. Exemples històrics de victòria o derrota militar posen de manifest la importància de no subestimar les dificultats i barreres a la negociació ni la voluntat d'algunes parts en conflicte de prioritzar a tota costa la via militar.

D'altra banda, malgrat l'increment del percentatge de conflictes armats que finalitzen a través d'altos el foc o d'acords de pau des de la fi de la Guerra Freda, són molts els conflictes armats que es perllonguen en el temps. Segons Fisas, entre 1984 i 2014, dels 112 conflictes

analitzats, un 39,3% van acabar mitjançant negociacions i acords i un 9,8% van finalitzar per la via militar, però un altre 47,3% dels conflictes van seguir actius, sense aconseguir una finalització de les hostilitats.¹⁵

Com s'assenyalava anteriorment, el 2022 el 59% dels conflictes armats comptaven amb processos de diàleg. És a dir, en el 59% dels conflictes armats continuaven les hostilitats i, en paral·lel, existien formats de diàleg i negociació. No obstant, són molts els conflictes armats actius en l'actualitat que, tinguin o no tinguin processos negociadors oberts, veuen prolongades en el temps les seves fases armades. Casos com República Centreafricana, República Democràtica del Congo, Somàlia, el Sudan (Darfur), el Sudan del Sud, Myanmar, el Iemen i Síria, entre d'altres, sobresurten com a casos de conflictes armats prolongats en el temps, malgrat comptar amb negociacions. A més, se sumen conflictes armats d'alta intensitat sense negociacions, com el conflicte al voltant de la Regió del Llac Txad –protagonitzat pel grup armat Boko Haram i Exèrcits de la regió–, així com altres conflictes armats de menor intensitat i sense negociacions i prolongats en el temps. En conjunt, el desafiament de conflictes armats prolongats en el temps és una problemàtica de gravíssimes conseqüències, que requereix de més esforços internacionals en l'àmbit de l'acompanyament a la construcció de pau.

El desafiament de conflictes armats prolongats en el temps és una problemàtica de gravíssimes conseqüències, que requereix de més esforços internacionals en l'àmbit de l'acompanyament a la construcció de pau

3. Limitacions i obstacles en els processos de negociació

Els processos de negociació són complexos, requereixen d'exploració i preparació així com de molta feina de negociació durant el propi procés i durant la implementació d'acords. Els processos negociadors "són sovint lents i graduals".¹⁶ La majoria de processos negociadors afronta nombrosos obstacles i dificultats i, sovint, fases d'estancament i bloquejos o, fins i tot, en alguns casos ruptures.

Es poden identificar alguns obstacles freqüents, com la desconfiança entre les parts, la instrumentalització de les negociacions per a finalitats vinculades als objectius d'alguna de les parts i la manca de voluntat real de negociar per assolir acords acceptables entre les parts

en disputa, l'incompliment d'acords, l'existència de faccions dissidents i escissions i proliferació d'actors en conflicte, la desconfiança cap a les terceres parts, així com la dificultat de solucions acordades a qüestions substantives en què hi ha posicions molt allunyades, entre d'altres.¹⁷ Les enormes dificultats que acostumen a afrontar els processos negociadors es reflecteixen en la seva evolució, amb casos de retrocessos, un ampli nombre de processos estancats, i pocs avenços. A més, en diversos processos de negociació actuals coexisteixen diferents vies de negociació dins d'un mateix conflicte, amb suports de terceres parts diferents, com és el cas de Síria, el Iemen o Líbia. Aquesta fragmentació s'emmarca en un panorama de conflictivitat armada global amb proliferació d'actors armats i elements de disputa, ressorgiment de la confrontació geopolítica i projecció de disputes internacionals en conflictes de naturalesa interna internacionalitzada, així com una tendència de multiplicació d'actors de suport a la mediació, no sempre coordinats entre si i en ocasions amb intervencions vinculades a agendes i interessos propis.

Com s'assenyalava en l'apartat anterior, hi ha diverses vies de finalització d'acords, però no totes impliquen un acord polític o acord al voltant dels elements principals de la disputa. Així, hi ha conflictes armats en què es posa fi a les hostilitats armades amb una reducció gradual de la violència o mitjançant acords d'alto el foc o cessament d'hostilitats però sense acord sobre els elements de fons de les disputes. Acords d'alto el foc poden anar seguits en fases posteriors d'intents diplomàtics d'abordatge de les disputes, si bé amb dificultats. El mateix intent fallit de negociacions polític-militars entre Rússia i Ucraïna en els primers mesos després de la invasió de Rússia del 2022 va incloure l'oferiment per part d'Ucraïna de postergar la qüestió de Crimea i d'abordar-la per vies exclusivament diplomàtiques durant un període de 15 d'anys.

La consecució d'acords no constitueix, per si sola, garantia de no reaparició de la violència en fases posteriors entre els antics actors combatents o a través d'altres formes de violència relacionades amb les causes de fons i les conseqüències de les guerres. Així, per exemple, l'agost de 1999 Rússia va llançar una ofensiva militar contra Txetxènia gairebé tres anys després de l'anomenada Declaració Conjunta i Principis de Relacions

15. Fisas, Vicenç, Anuario de procesos de paz 2015. Barcelona: Icaria, 2015.

16. Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse i Hugh Miall, Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales. ICIP, Barcelona: Bellaterra, 2011.

17. Escola de Cultura de Pau, Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios. Barcelona: Icaria, Edicions 2018-2022 de l'anuari.

Quadre 2. El procés negociador entre Corea del Nord i Corea del Sud¹⁸

El cas del diàleg al voltant de la península de Corea posa de manifest les oportunitats i limitacions de les negociacions internacionals, en un context de disputa no resolta amb diferents capes, locals i internacionals. El cas il·lustra la complexitat dels processos, amb avenços i retrocessos, les opcions de diàleg i mesures de confiança en diferents àmbits, així com els enormes obstacles incloent en relació a la militarització de disputes no resoltes. La guerra de Corea (1950-1953) va finalitzar la seva fase armada amb un armistici el 1953, signat per Corea del Nord, els EUA (en representació del comandament de Nacions Unides) i l'Exèrcit Popular de la Xina (tot i que el Govern de la Xina no reconeixia cap vinculació orgànica amb aquest). L'armistici va aturar la guerra però no va resoldre la disputa, agreujada i entrecruada des dels anys 80 i especialment des dels anys 2000 amb la tensió entre Corea del Nord, d'una banda i els EUA i altres països de la comunitat internacional, de l'altra, al voltant del desenvolupament d'un programa nuclear nord-coreà.

Des dels anys setanta hi ha hagut alguns intents d'acostar posicions i d'avançar en la senda de la reunificació i la cooperació a la península de Corea, si bé amb moltes dificultats. El 1972 ambdós països van signar la Declaració Conjunta de Corea del Nord i del Sud, en la qual s'establien els principis rectors del procés de reunificació coreana, ambdues parts es comprometien a impulsar una reunificació sense ingerència de potències estrangeres i sense recórrer a l'ús de la força, entre altres elements, i s'esbossaven algunes mesures, la reducció de la carrera armamentista, entre altres qüestions. A finals de 1991 ambdós països van signar l'Acord sobre Reconciliació, No-agressió, Intercanvis i Cooperació i, poques setmanes més tard, la Declaració Conjunta sobre la Desnuclearització de la Península Coreana. El primer, que es va aconseguir després de cinc rondes de negociació iniciades el setembre de 1990 entre els dos països, va ser considerat per bona part de la comunitat internacional com un acord històric i un punt d'inflexió en la relació entre tots dos països perquè incloïa compromisos de no agressió mútua, respecte dels sistemes polítics i econòmics de cada país, resolució pacífica de conflictes, cooperació econòmica i impuls de mesures per a la reunificació dels dos països. No obstant

això, les mesures compreses en aquest acord no es van implementar plenament, en part per les tensions que va generar el programa armamentista de Corea del Nord.

El 1994 l'expresident estatunidenc Jimmy Carter va exercir els seus bons oficis entre els líders de tots dos països per contenir la crisi que van generar els avenços en aquest programa i la decisió de Pyongyang de no permetre les inspeccions de l'Agència Internacional de l'Energia Atòmica o d'abandonar el Tractat de No Proliferació Nuclear. Ja al segle XXI, a l'empara de la política d'acostament a Corea del Nord –denominada Política del Sol– impulsada per Kim Dae-jung i continuada pel seu successor, Roh Moon-hyun, Pyongyang va acollir el 2000 i el 2007 les dues primeres cimeres presidencials des de la fi de la Guerra de Corea, en les quals tots dos països novament es van comprometre a incrementar la seva cooperació per avançar cap a una major estabilitat i una eventual reunificació de la península coreana. El 2018, en paral·lel a l'inici del diàleg entre Corea del Nord i els EUA, es va produir la major aproximació fins aleshores de les últimes dècades entre Corea del Nord i Corea del Sud, amb la celebració històrica de fins a tres cimeres entre els líders de tots dos països i la implementació de nombrosos acords i mesures de foment de la confiança. En aquest context, el 2018 es van dur a terme aquell any les primeres converses militars d'alt nivell des del 2007 i es van produir nombrosos acords per implementar el full de ruta acordat pels dos països l'abril del 2018, com la restauració de les comunicacions transfrontereres, la retirada d'armament pesant de la frontera comuna, la reducció progressiva de tropes a la Zona Desmilitaritzada (DMZ, per les seves sigles en anglès), l'operacionalització d'un acord del 2004 per prevenir enfrontaments al Mar Groc (o Oriental) o la restauració de les línies de comunicació militar. A més, també es van dur a terme algunes mesures de foment de la confiança, com trobades de famílies separades per la Guerra de Corea. No obstant això, en anys posteriors el diàleg es va estancar i es va incrementar la tensió a la península –incloent-hi el 2020 amb el primer intercanvi de foc en anys entre les Forces Armades de tots dos països a la Zona Desmilitaritzada–, així com la tensió entre Corea del Nord i els EUA. El 2022 les relacions entre Corea del Nord i Corea del Sud es van deteriorar notablement després de l'assumpció en el càrrec del nou president de Corea del Sud, Yoon Suk-yeol.

18. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios*, Escola de Cultura de Pau, Barcelona: Icaria (pròxima publicació) i edicions anteriors.

Mútues (acord de Khassaviürt) d'agost de 1996 entre Rússia i Txetxènia, que va establir un cessament d'hostilitats en la primera guerra txetxena (1994-1996) i va postergar durant cinc anys la resolució de les relacions entre Rússia i Txetxènia. L'ofensiva es va produir també dos anys després del Tractat de Pau i Principis d'Interrelació entre la Federació de Rússia i la República Txetxena d'Ichkeria de maig de 1997, que en el seu primer punt explicitava el rebuig a l'ús de la força o amenaça de de l'ús de la força per resoldre qüestions en disputa. Com assenyala Ter, “el que en un principi es va descriure com una operació antiterrorista dirigida només a eliminar les bases del salafisme jihadista es va transformar aviat en una operació per recuperar el control sobre tot el territori txetxè. Les forces armades russes van emprar massivament artilleria i bombardejos aeris durant la campanya, cosa que va provocar, de nou, desenes de milers de morts civils”.¹⁹ La invasió de Rússia contra Geòrgia (2008) –desencadenada després d'un increment de la tensió i incidents armats a Ossètia del Sud– va portar de nou violència directa al sud del Caucas, amb noves víctimes mortals i desplaçament forçat i va desmantellar el marc negociador dels processos de diàleg entre Geòrgia i Ossètia del Sud i entre Geòrgia i Abkhàzia derivats dels acords d'alto el foc de 1992 i 1994 que, respectivament, havien posat fi a aquells dos conflictes armats de la primera meitat dels anys noranta. El reinici dels enfrontaments armats entre Moçambic i RENAMO el 2013 –sense arribar a nivells novament de conflicte armat–, així com el reinici de la guerra entre Armènia i Azerbaidjan el 2020 –desencadenada per una ofensiva militar d'Azerbaidjan–, són altres exemples de reinici de la violència, si bé en aquests casos reconduïts a través de negociacions.

La base de dades de Terminació de Conflictes de l'UCDP identifica més risc de reaparició de la violència armada en algunes tipologies de guerres civils, com aquelles en què les parts contendents es mobilitzen al voltant de línies ètniques o quan els eixos en disputa inclouen objectius considerats no divisibles. En canvi, assenyala com a elements no significatius per al reinici de la violència factors com la durada del conflicte armat o el desenvolupament econòmic post bèl·lic.²⁰ Aquesta mateixa base de dades mostra que els conflictes armats que finalitzen amb victòria militar mostren menys probabilitat d'una reaparició de la violència i que aquest tret es dona especialment en cas de victòries militars governamentals. Una altra dada rellevant que assenyala

La consecució d'acords no constitueix, per si sola, garantia de no reaparició de la violència en fases posteriors

La construcció de pau duradora es pot veure enfortida amb un marc de diàleg concertat, arquitectura de diàleg que sostingui el procés, flexibilitat i innovació, poblacions articulades i involucrades

és que la presència de forces de manteniment de la pau redueix la probabilitat de reinici de la violència armada, tret apuntat en estudis previs.

Cada procés de pau té les seves singularitats, amb orígens, característiques, obstacles i reptes específics. Alhora, la gran heterogeneïtat en els processos negociadors posa de manifest el valor afegit dels aprenentatges compartits (tant d'èxits i avenços passats, com aprenentatges procedents de processos o iniciatives fallides). Els processos negociadors i la construcció de pau duradora es poden veure enfortits amb un marc concertat, molta feina preparatòria, autoritat delegada per negociar, formats i arquitectures de diàleg que ajudin a sostenir el procés enfront de dificultats, flexibilitat i innovació en la recerca de solucions intermèdies o acceptables, mecanismes d'implementació i seguiment i verificació dels acords, poblacions articulades i involucrades en la construcció de pau amb justícia i memòria de forma descentralitzada pel territori, esclariment de la veritat, justícia, memòria i reparació. El cas recent de Colòmbia amb les FARC afronta encara moltes dificultats, però ofereix aprenentatges importants de diferent signe, sobre arquitectures de terceres parts, construcció de pau amb justícia i memòria, la pau territorial o el disseny de mecanismes per a la inclusió de la societat civil i la incorporació de la perspectiva de gènere. De molts conflictes, incloent-hi conflictes interestatals com Etiòpia-Eritrea o l'Iran-Iraq, se'n deriven aprenentatges com ara que als acords sovint s'arriba tard i després d'enorme devastació i que després de la fi de les hostilitats es continuen necessitant enormes esforços durant molt de temps per abordar els desacords i les conseqüències de les guerres. Del fracàs d'altres processos de negociació i les seves conseqüències posteriors en termes de devastació, com el cas de Sri Lanka, es recull la importància de no deixar cap via sense explorar perquè les negociacions arribin a bon terme i que no es repregui la violència.

Les negociacions de pau són una part fonamental en els processos de construcció de pau, que són processos més amplis. Els processos de construcció de pau no comencen ni acaben en les taules negociadores, sinó que involucren iniciatives en múltiples nivells per part de diferents actors, locals i internacionals, sovint amb iniciatives d'afrontament comunitari enfront de la violència, reclams per poblacions locals d'altos el

19. Ter, Marta, “El emirato del Cáucaso, el otro frente de Rusia”. Notes Internacionals 129, CIDOB, octubre de 2015.

20. Kreutz, Joakim, “How and when armed conflicts end: Introducing the UCDP Conflict Termination dataset”, Journal of Peace Research 47(2) 243–250.

foc i processos de diàleg en molts conflictes, participació de societat civil en negociacions d'altos el foc al nivell local, iniciatives d'esclariment de la veritat, memòria i justícia, accions de resistència civil no violenta, entre moltes altres iniciatives.

Conclusions

Des de la fi de la Guerra Freda, la via de les negociacions és una forma relativament freqüent i alhora complexa d'abordatge i de finalització d'hostilitats armades. El 2022, el 59% dels conflictes armats actius comptaven amb processos de diàleg i negociació. Així mateix, segons dades de l'UCDP, entre 1946 i 2005, gairebé el 50% dels conflictes interestatals van finalitzar mitjançant algun tipus de solució negociada com alts el foc o acords de pau. Segons aquesta mateixa base de dades, entre 1989 i 2005, un 38,1% dels conflictes intraestatals van finalitzar amb acords d'alto el foc o amb acords de pau, enfront d'un 13,6% de finalització per victòria militar. Les negociacions són, per tant, una realitat estesa. No obstant això, el panorama de conflictivitat armada també es caracteritza actualment per la problemàtica d'una àmplia presència de conflictes armats que es prolonguen en el temps, incloent-hi conflictes armats amb negociacions.

Malgrat els nombrosos obstacles que afronten els processos de pau i malgrat el risc que fins i tot conflictes amb negociacions actives es prolonguin en la seva fase armada, les negociacions obren la possibilitat de no prolongar tant en el temps la devastació i les greus

conseqüències en seguretat humana i mediambiental que generen les guerres, així com dirimir les disputes per vies no militars. És a dir, eixampla les possibilitats de més vies per abordar i eventualment resoldre els diversos elements o dimensions de les disputes, així com de facilitar vies per a l'alleujament humanitari i l'abordatge de les conseqüències de la guerra.

Les negociacions obren la possibilitat de no prolongar tant en el temps la devastació i les greus conseqüències en seguretat humana i mediambiental que generen les guerres, així com dirimir les disputes per vies no militars

Com assenyalen Ramsbotham Woodhouse i Miall, "si les parts no estan obertes a la mediació o a les negociacions, encara hi ha la possibilitat de donar suport als grups que siguin favorables a l'establiment de la pau, treballar per propiciar canvis en les polítiques dels actors i influir en el context en què es fonamenta el conflicte".²¹ És a dir, fins i tot en casos com l'actual escenari entre Rússia i Ucraïna, en què Rússia persisteix en la seva invasió militar a Ucraïna i en què ambdues parts encara consideren que la via militar els acosta més als seus objectius, és possible intensificar els esforços en diversos nivells i àmbits per tal d'influir en el context del conflicte i promoure l'exploració de bases per a un diàleg acceptable per a les parts i, específicament, per a Ucraïna. Així mateix, des d'una concepció àmplia de processos de construcció de pau, és possible acompanyar esforços de construcció de pau en àmbits i nivells complementaris, incloent en esforços de resposta humanitària, suport a iniciatives de la societat civil local en l'àmbit de la construcció de pau amb justícia i de suport a persones defensores locals i regionals de drets humans –incloent els drets de les dones–, desescalada de la militarització global i promoció de la desnuclearització de les relacions internacionals, entre altres àmbits possibles.

21. Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse i Hugh Miall, Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales. ICIP, Barcelona: Bellaterra, 2011.



Aquesta publicació està subjecta a una llicència de Creative Commons. Es permet la reproducció total o parcial, la distribució i la comunicació pública de l'obra, sempre que no sigui amb finalitats comercials, i sempre que es reconegui l'autoria de l'obra original. No es permet la creació d'obres derivades.

El contingut d'aquesta publicació és responsabilitat exclusiva de l'Escola de Cultura de Pau i no reflecteix l'opinió de l'ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.

ecp escola de
cultura de pau

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona

Escola de Cultura de Pau
Edifici B13, Carrer de la Vila Puig
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (Espanya)
+34 93 581 14 14
pr.conflictes.escolapau@uab.cat
escolapau.uab.cat

Amb el suport:



**Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament**



**Generalitat
de Catalunya**

@escolapau



EscolaPau



escoladeculturadepau

