

# Quaderns de Construcció de Pau

## Introducción a los procesos de paz

Vicenç Fisas  
**Febrero de 2010**

*Quaderns de Construcció de Pau* es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

## Índice

Introducción	5
Modelos de procesos de paz	6
Los espejos de la paz	8
Las grandes etapas de un proceso de paz	9
Ejemplos de procesos de paz. los casos de Guatemala, Sudáfrica e Irlanda del Norte.	11
Los procesos de paz actuales y los conflictos sin proceso	13
Los tiempos y las rondas de los procesos	14
Los "procesos-express": el caso de indonesia en 2005	15
Los "procesos bloqueo". El caso del Sáhara Occidental.	16
Las condiciones para entrar en un proceso	17
Riesgos habituales en los procesos de paz	18
Sacando lecciones de los procesos	19
Las hojas de ruta	20
Los actores de un proceso de paz. ¿quién hace qué?	21
La etapa final de los procesos: el posconflicto y la implementación de los acuerdos de paz	21

## RESUMEN

Un proceso de paz es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros". Con esta definición inicial se destaca la idea de que un "proceso" no es momento puntual, sino un conjunto de fases o etapas alargadas en el tiempo, en las que intervienen todos los actores afectados, en un esfuerzo colectivo para en un momento determinado alcanzar acuerdos que permitirán acabar con la situación anterior, dominada por la violencia y el enfrentamiento armado, para dar paso mediante el diálogo y el consenso a pactos o acuerdos que pongan fin a la violencia física, y mediante la implementación de los acuerdos, iniciar una nueva etapa de progreso y desarrollo que permita superar igualmente las violencias estructurales que propiciaron el surgimiento del conflicto. En el cuaderno se señalan los modelos de procesos de paz, las etapas que se siguen, los casos de Guatemala, Sudáfrica e Irlanda del Norte, así como los riesgos habituales que sufren los procesos y los retos de la etapa de implementación de los acuerdos de paz.

## Introducción

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

Un “proceso de paz”, por tanto, incluye obviamente la fase de negociación y de mediación, pero la trasciende completamente, al referirse también, y de manera esencial, al cumplimiento de lo acordado. De ahí que el proceso de paz vaya más allá del acuerdo o pacto de paz, que siendo éste un momento cumbre y sin duda el más visible, no es más que el punto de partida de unas etapas decisivas en las que se verá si realmente el cese de la violencia es capaz de generar una nueva situación de paz positiva, entendida como de prosperidad, armonía, desarrollo humano, crecimiento personal y justicia social, entre otros aspectos. En este sentido, hay “procesos” que han logrado materializarse y otros que se han quedado con las intenciones y se han malogrado por el camino, justamente porque no han sido capaces de implementar lo acordado, generando una enorme frustración por el incumplimiento de las expectativas creadas. En estos casos, además, y Centroamérica es testigo de ello, es frecuente constatar el surgimiento de nuevas violencias comunes, ya desvinculadas a la violencia política del pasado, que pueden producir un número de víctimas igual o superior a las que tuvo el país en cuestión durante la etapa de confrontación armada.

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

## Modelos de procesos de paz

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

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

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

El segundo modelo, uno de los más frecuentes, es el del reparto del poder político y económico, así como del militar, y se refiere a cuando los grupos armados persiguen alzarse con el poder para tomar la conducción política de un país, y dirigir desde allí, los asuntos económicos y militares. Los procesos de paz de Burundi, en el que diferentes grupos armados dejaron las armas para repartirse el poder político; en Côte 'Ivovre, donde las *Forces Nouvelles* compartieron el poder con el Gobierno; en Liberia; en la República Democrática del Congo, donde diversas facciones participaron en el llamado Diálogo Intercongolés que condujo a un reparto del poder político a cambio de poder fin a las luchas intestinas, o en Somalia, donde se instaló un Gobierno Federal de Transición que agrupó a diversas milicias que habían combatido entre sí, son ejemplos de este tipo de

acuerdos, en los que es frecuente encontrar gobiernos de transición que agrupan a actores tradicionalmente enfrentados. El inconveniente de este modelo es que en dichos gobiernos de transición participan mayormente ex actores armados, dejando a un segundo plano a los actores no armados que lucharon por el cambio político con medios democráticos y pacíficos. De esta manera, el modelo de reparto del poder político suele confundirse con otro modelo que podríamos denominar de "reparto del botín", especialmente cuando el acceso al poder político da pie a controlar aquellos ministerios que permiten tener acceso a las riquezas naturales del país, que pasan a ser controladas por actores poco o nada proclives al reparto social de los beneficios. Otra muestra de la poca bondad de este modelo es la frecuencia de encontrar gobiernos con infinidad de ministerios (hasta cuarenta), para dar satisfacción a los numerosos actores que han de beneficiarse del reparto del botín.

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

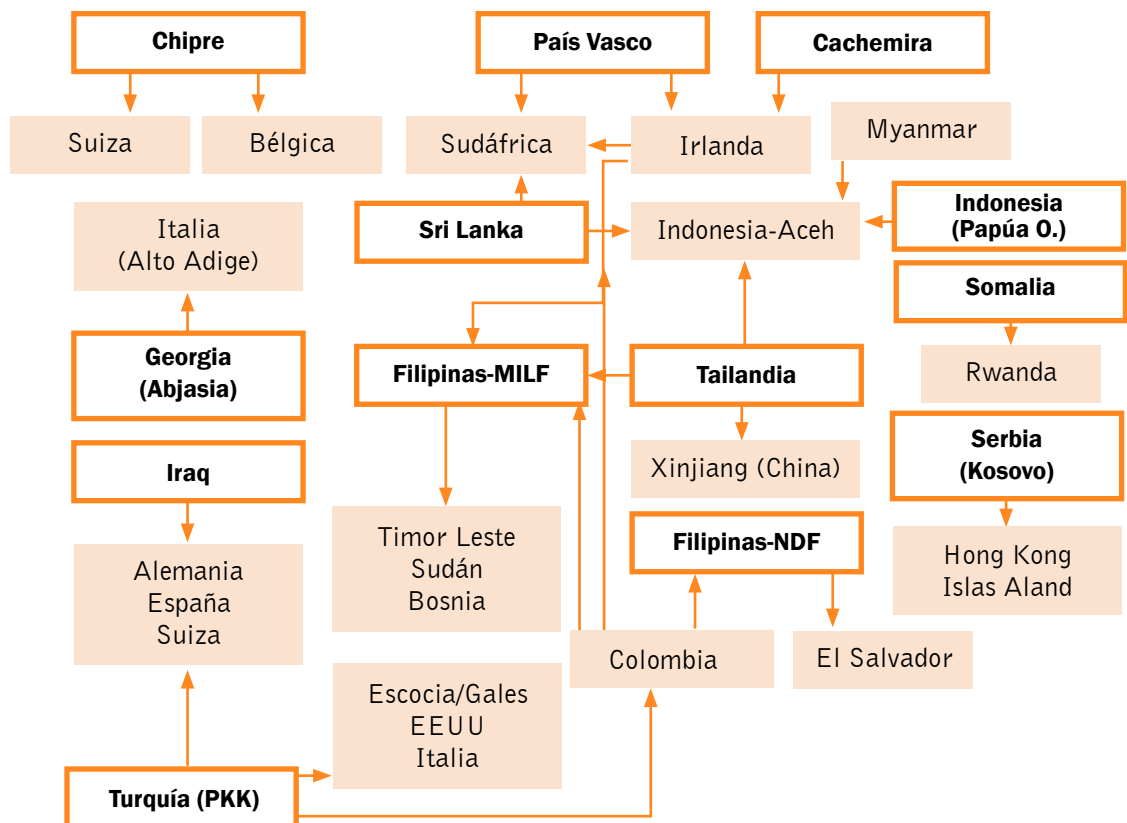
Un cuarto modelo de procesos de paz, minoritario, es el basado en la creación de medidas de confianza, y que es el modelo bajo el que se sustenta el proceso seguido por India y Pakistán para la resolución del conflicto de Cachemira. Desde 2003, ambos países han tomado una serie de medidas bilaterales y recíprocas que permite distensionar las relaciones y lograr que la frontera entre ambos países, o Línea de Control, sea cada vez menos relevante. Así, entre otras muchas medidas, han reanudado las comunicaciones por ferrocarril y por vía aérea, han reanudado los encuentros deportivos (en particular de cricket), han concedido visas para que la gente visite las respectivas capitales, se han concedido permisos para que los mayores de edad puedan cruzar la frontera a pie, han incrementado los autobuses que van de un país a otro, se han establecido vínculos entre las guardias costeras de los dos países, han aumentado el personal de las embajadas de ambos países, han procedido a la liberación de prisioneros de ambos lados, y un largo etcétera. Las medidas de confianza también se pusieron en marcha para distensionar las relaciones entre las dos coreas, en el año 2002, reiniciando el servicio de correos, restableciendo las relaciones diplomáticas y las comunicaciones ferroviarias y terrestres, desminando las zonas de contacto, reconociendo mutuamente los errores cometidos en el pasado, realizando partidos de fútbol amistosos (con el pertinente y diplomático empate a cero), o enviando ayuda humanitaria. También en el año 2002, es interesante señalar las medidas de confianza puestas en marcha en Sri Lanka, en el malogrado acuerdo de paz, cuando se decidió el desarme de los grupos paramilitares, la reapertura de fronteras, la libre circulación para los guerrilleros no armados, la apertura de oficinas políticas de la guerrilla, la desocupación de las iglesias y las escuelas ocupadas por militares y guerrilleros, el permiso para que los militares pudieran pescar en zonas de control guerrillero, la suspensión de la ilegalidad de la guerrilla, el no reclutamiento de los menores, la rehabilitación de las zonas destruidas, la facilitación del retorno de la población refugiada y desplazada, el desminado, la reducción del presupuesto de defensa, la convocatoria de una conferencia de donantes, la concesión de créditos por parte del Banco Mundial, o la implicación económica del sector privado. Desgraciadamente, en el caso de Sri Lanka estas medidas no fueron suficientes para sostener en el tiempo las negociaciones, que fueron bruscamente interrumpidas en el año 2009, con la consiguiente derrota militar de la guerrilla tamil del LTTE, después de 26 años de enfrentamientos.

El quinto modelo, finalmente, es el que se refiere al logro de alguna forma de autogobierno para aquellas regiones con demandas de autonomía o de independencia, en lo que denomino "arquitecturas

políticas intermedias". Es lo que ha permitido lograr la paz en Irlanda del Norte, en Indonesia (región de Aceh) o el sur del Sudán, y es la base de la negociación con el MILF en Filipinas. El autogobierno es igualmente la demanda de los saharauis, que exigen un referéndum de autodeterminación que incluya la posibilidad de optar por la independencia, extremo al que se opone Marruecos, que sólo está dispuesta a conceder un estatus de autonomía para la región. En cualquier caso, este modelo tiene que dar satisfacción al menos al 40% de los conflictos que existen hoy día, por lo que todo el abanico existente de propuestas sobre formas de autogobierno (autonomías, confederaciones, federalismos simétricos o asimétricos, cosoberanías, estados libres asociados, formas híbridas de Estados, etc.) han de ser contempladas en el proceso de negociación, para encontrar la fórmula adecuada que de satisfacción a las demandas iniciales de un grupo étnico, político, lingüístico, religioso o demográfico.

### Los espejos de la paz

**E**n el transcurso de su desarrollo, muchos procesos de paz se inspiran en el tema de fondo o en el procedimiento o metodología seguida en otro contexto, a modo de espejo. Aunque todos los conflictos y sus respectivos procesos de paz o negociación sean diferentes, suelen existir aspectos en cada uno de ellos que atraen la atención en otros; por ello es frecuente que actores de un proceso (sean gobiernos, grupos armados o ambos a la vez), miren con detalle, busquen consejo o viajen a otros contextos para inspirarse para sus propios procesos o para encontrar la manera de sortear las dificultades con que se encuentran o puedan encontrarse en un futuro.



En Chipre, por ejemplo, la construcción de una zona bizonal y comunal está inspirada en buena parte en el modelo federal de Suiza y Bélgica; en el País Vasco, la izquierda independentista siempre ha tenido como referencia la metodología seguida en Irlanda y en Sudáfrica, siendo éste último espejo y referencia de la primera. Irlanda es también referencia en la búsqueda de una solución para la región de Cachemira, y el MILF filipino ha viajado hasta allí para conocer su experiencia de autonomía, además de interesarse por las experiencias de Timor-Leste, el sur del Sudán o Bosnia. En Somalia han mirado la experiencia de justicia



de Rwanda, en Kosovo (Serbia) han mirado con atención los casos de Hong Kong y de las islas Aland (de Dinamarca). En Myanmar, donde existen reclamos de autonomía de varios grupos étnicos, se ha mirado al espejo y experiencia seguida en la región indonesia de Aceh, que también es objeto de atención por parte de Tailandia, que a su vez mira al caso de la convulsiva región china de Xiangianj. En Georgia, la región autónoma de facto de Abjasia ha seguido con atención la experiencia autonomista de la región italiana del Alto Adige; dirigentes políticos de Iraq, por su parte, han seguido con atención y han visitado Alemania, España y Suiza para ver sus experiencias de autonomías y federaciones, y los kurdos de Turquía, finalmente, prestan atención a varios modelos europeos (España, Escocia/Gales, Italia) y de Estados Unidos para inspirarse en el diseño de su proyecto nacional.

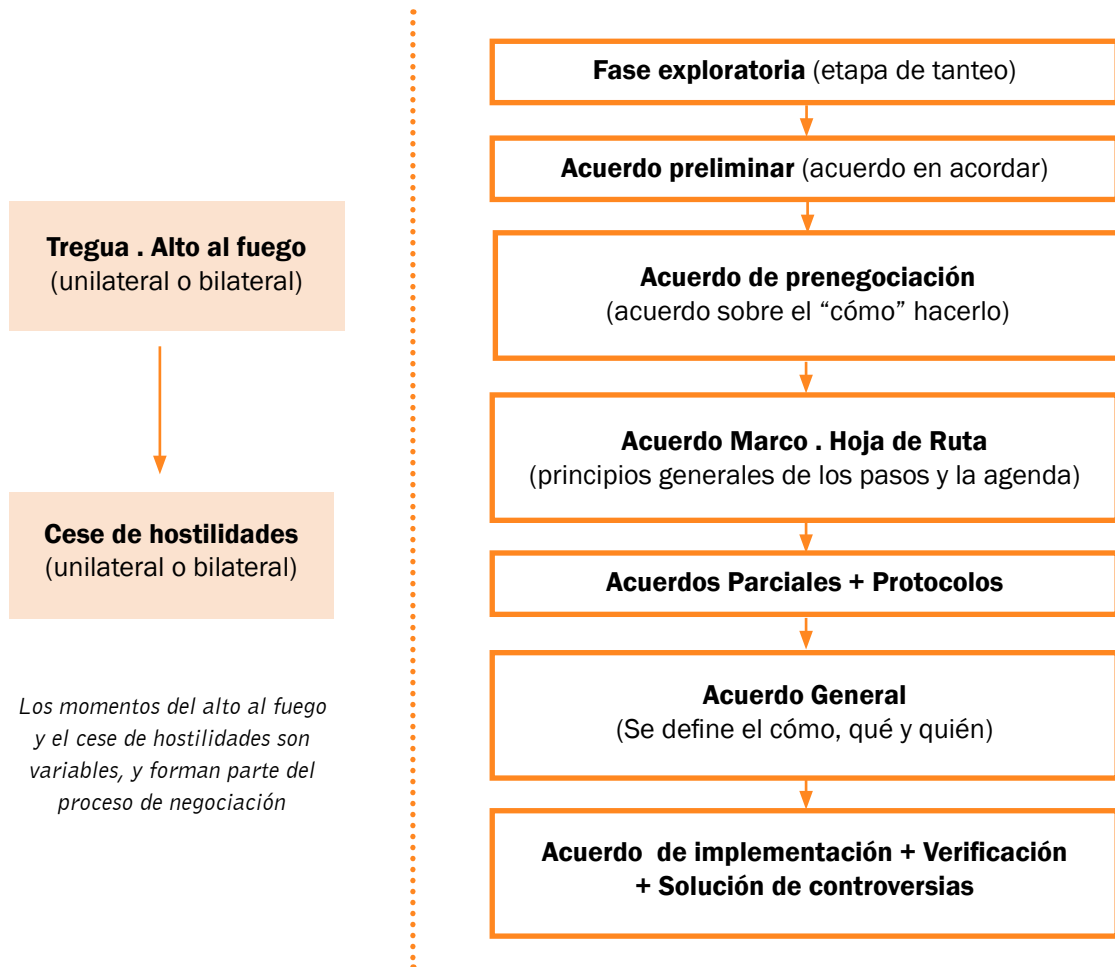
En ocasiones, los espejos sirven para buscar referencias sobre la forma de cómo un país ha tratado un conflicto determinado o a negociado con un grupo armado que guarda algunas similitudes con alguno propio. Eso ha sucedido, por ejemplo, en Colombia, donde su Gobierno ha tenido interés en cómo Filipinas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

## Las grandes etapas de un proceso de paz

**T**odo proceso de paz requiere de una gran inversión de tiempo, y lo demuestra la gran cantidad de años que normalmente hay que dedicar para que pueda iniciarse y fructifique. 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 prenegociación, en la que las personas que intervienen en ella (exploradoras) calibran el convencimiento de las partes, es decir, si están realmente convencidas de que van a iniciar un proceso negociador en el que tendrán que ceder algo. Este momento es decisivo, pues con frecuencia se negocia sin un real convencimiento de alguna de las partes, ya sea del Gobierno o del grupo armado, sea para ganar tiempo, como maniobra de distracción para rearmarse, por inercia o por simple cálculo estratégico. En ese caso, las negociaciones, en caso de abrirse, están condenadas al fracaso. Es lo que ocurrió en el 2001 en las fallidas conversaciones en El Caguán, en Colombia, entre las FARC y el Gobierno de Andrés Pastrana. Las FARC se sentían fuertes y poderosas, y manejaron las negociaciones en términos de aprovechar el momento para fortalecerse aún más, escogiendo una metodología sumamente lenta que les beneficiaba en el tiempo, pero que no conducía a ninguna parte. Faltó un detonante, el secuestro de un avión, para que el experimento fracasara estrepitosamente, dando paso a una década de no negociación. Y es que los engaños se pagan luego con una moneda muy cara en términos de paz o de confrontación.

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. Igualmente se buscan ciertas garantías para el cumplimiento de lo acordado en esta etapa, en las que se convienen los cronogramas y la metodología a seguir, se define una preagenda o agenda inicial, se establecen los términos de una primera hoja de ruta, y se clarifican los aspectos conflictivos del desacuerdo básico o de las incompatibilidades fundamentales (el metaconflicto). En esta etapa, en suma, se busca generar confianza en el propio proceso, se acuerda el rol que puedan 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 este trabajo exploratorio se llega a un "acuerdo sobre lo que hay que acordar" para así avanzar en "cómo hacerlo". La suma de todos estos pasos es lo que a veces constituye una "hoja de ruta" o marco inicial de lo que hay que realizar para que todo siga bien. La hoja de ruta, como se verá más adelante, no es más que un esquema de trabajo, con frecuencia un diagrama, en el que se dibujan los pasos a seguir y constituye la orientación del proceso.

Una vez abierta la negociación, las partes se cercioran de que los interlocutores son 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 inclusivo que dé voz a los actores, aunque no sean 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", es decir, "yo gano, tu ganas", prescindiendo de los planteamientos de suma cero en los que uno gana y el otro pierde.



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

Entre medio de este proceso habrá que gestionar posibles declaraciones de alto el fuego y/o de cese de hostilidades, entendida esta última como un alto el fuego más un cese de actividades sobre la población civil (hostigamiento, amenazas, destrucción de infraestructuras, secuestro, etc.), por lo que está vinculado al cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

## Ejemplos de procesos de paz. los casos de Guatemala, Sudáfrica e Irlanda del Norte.

Como en muchos procesos de paz, el de Guatemala necesitó muchos años, más de una década, para transformar los primeros acercamientos en el acuerdo firmado en 1996. Los orígenes se remontan a 1983, cuando Colombia, México, Panamá y Venezuela formaron el Grupo de Contadora, con el propósito de estimular cambios democráticos en la región centroamericana y generando, en breve tiempo, una presión regional a favor de la paz en Centroamérica. Contadora es un ejemplo de cómo un factor externo puede convertirse en un detonante favorable al logro de un ambiente propicio para el diálogo y la negociación, hasta el punto de que la paz en Guatemala, pero también en El Salvador y Nicaragua no hubiera existido sin el concurso de esta iniciativa.

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

En 1986 y 1987 se produjo de nuevo un empuje regional con los Acuerdos de Esquipulas I y II, con el lema de "paz por democracia". Fruto de estos encuentros fue la creación en Guatemala de la Comisión de Reconciliación Nacional, que en los años siguientes jugaría un papel destacado en el logro de la paz. En paralelo fructificaron los grupos sociales y religiosos a favor de la paz, en lo que sería el sello de marca de la experiencia guatemalteca: el aporte decisivo de su sociedad civil, en una implicación que pocos procesos de paz han tenido. En aquella época fue decisiva igualmente la aportación de una persona, el pastor luterano estadounidense Paul Wee, ex secretario general de la Federación Mundial Luterana, cuyos buenos oficios permitieron los primeros acercamientos entre la URNG y los militares. Si en Sudáfrica se habla del factor humano refiriéndose a la decisiva aportación de Nelson Mandela, la historia

de Guatemala ha de rendir tributo a la figura crucial de Paul Wee, dado que el proceso hubiera seguido otro ritmo y otros derroteros sin su aportación, que permitió crear un ambiente que propició que en 1989 se convocara a un Gran Diálogo Nacional.

En 1990 se inició un proceso sumamente trascendente que recibió el nombre de "Consultas de Oslo", al celebrarse en aquella ciudad una primera reunión de la URNG con la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), consolidando a Noruega como uno de los países más activos en la diplomacia de la paz. Este encuentro inauguró una serie de reuniones entre delegados de la CNR y la URNG en diferentes países. Se celebró un encuentro en El Escorial (España) con presencia de los partidos políticos, otro en Ottawa (Canadá) con el sector empresarial, otro en Quito (Ecuador) con grupos religiosos, otro en Metepec (México) con sectores populares y sindicales, y un último en Atlixco (México) con organizaciones docentes, pequeños empresarios y colegios universitarios. Estas reuniones crearían las bases para que, en 1991, se iniciara la negociación directa entre la URNG y el Gobierno, que duraría cinco años. El presidente Serrano, que había sustituido a Cerezo, lanzó una iniciativa para la Paz Total que permitió la firma, en el mes de abril, de un acuerdo en México con una agenda negociadora de once puntos, en el que los principales capítulos eran el fortalecimiento de la sociedad civil y la función del ejército, los pueblos indígenas, la reforma constitucional y el régimen electoral, el reasentamiento de la población desplazada, las condiciones socioeconómicas, y la reforma agraria. En julio se celebró una segunda ronda de negociación, en Querétaro (México) en la que se trataron los principios para la democratización del país. Como se observará, el proceso guatemalteco tuvo un importante desarrollo desde el exterior del país.

En 1993, bajo la presidencia de Ramiro de León, se iniciaron las reformas institucionales de Guatemala, y la Comisión Nacional de Reconciliación dejó de funcionar. Se creó, no obstante un Fondo Permanente de la Paz, en el que se daba voz a la sociedad civil, y al finalizar el año se iniciaron las negociaciones más formales con la URNG, después de varios "encuentros ecuménicos" organizados por el pastor Paul Wee. Al año siguiente se realizaron rondas de negociación en México y se inició la mediación de la ONU, con el Acuerdo Marco para la Reanudación e las Negociaciones, con una serie de rondas que durarían hasta el acuerdo final de 1996. Se puso en marcha la figura de "países amigos", conformada por Colombia, México, Noruega, España, Estados Unidos y Venezuela, que darían apoyo diplomático y económico al proceso. Naciones Unidas creó la MINUGUA (Misión de Naciones Unidas en

Guatemala), cuya misión verificadora duraría hasta el 2004, y en marzo se firmó el importante Acuerdo sobre Derechos Humanos entre el Gobierno y la URNG, siendo de destacar que este acuerdo se firmó sin un alto el fuego, es decir, en medio de las hostilidades, pero con el propósito de "humanizar" la guerra. Se acordó solicitar la creación de una Asamblea Permanente de la Sociedad Civil (ASC), que se creó en abril y que duró hasta 1996, con el mandato de debatir las materias de fondo abordadas en las negociaciones bilaterales. El proceso de Guatemala aportó, con la ASC, un modelo de participación ciudadana sumamente enriquecedor, siendo de los procesos donde la sociedad civil ha tenido más posibilidades de incidir en la mesa de negociación, concretamente bajo un esquema de funcionamiento por el que se nombraron diez delegados por cada sector social representado, que adoptaban propuestas de "mínimo denominador común" para ser trasladadas a la mesa negociadora.

En 1996, finalmente, se firmó el acuerdo final de paz que puso fin a 36 años de conflicto armado. Constó de 13 acuerdos y 300 compromisos, que no se llegaron a cumplir en su totalidad, en parte porque eran demasiado ambiciosos y en parte porque se perdió un referéndum de 1999 que tenía que ratificar algunos. Guatemala es, pues, un proceso criticado por considerarse con excesivas aspiraciones, poniendo sobre la mesa el dilema de si es mejor un acuerdo menos ambicioso pero realista, o lo contrario. En cualquier caso, el acuerdo puso fin a la violencia armada y permitió que años más tarde, ya en el 2007, se creara una Comisión Internacional contra la Impunidad.

El proceso sudafricano, menos extenso en el tiempo, también nació resultado de un ambiente propicio. A finales de los años ochenta, Sudáfrica vivía con problemas de gobernabilidad, existía una enorme presión externa sobre la política de apartheid, el país sufría una importante crisis económica, y el Congreso Nacional Africano (CNA) de Nelson Mandela perdía los apoyos externos, como resultado de la caída del muro del Berlín y del fin del imperio soviético. Todos estos factores se conjugaron a favor de una negociación que plasmaría en 1988 el recién nombrado presidente De Clerk, que abrió negociaciones secretas con Mandela, convertido ya en el artífice de un proceso que daría la vuelta al mundo y se convertiría en la referencia para otros países que buscan un esquema de transición a la democracia y de reconciliación. Mandela utilizó sus extraordinarios dotes persuasivos para ganarse la confianza y el respeto de sus oponentes y convertir los diálogos secretos en negociaciones formales. Fue liberado en 1990, al tiempo que se legalizaban todas las formaciones políticas y se iniciaba el período de transición. En marzo del año siguiente las iglesias convocaron una Conferencia de Paz, que obtuvo muy

buena acogida por el sector empresarial, convertido en uno de los sectores más favorables al cambio, hasta el punto de crear un Movimiento Empresarial de Consulta. En abril, el presidente De Clerk anunció una cumbre de paz, y poco después se formó una Comisión Facilitadora civil y una Convención Nacional de Paz. A partir de ahí se daría un proceso en paralelo: por una parte se puso en marcha, de 1991 hasta 1994, el Acuerdo Nacional de Paz, como instrumento de participación ciudadana, y por otra se instrumentó la Conferencia para una Sudáfrica Democrática (CODESA), compuesta de cinco grupos de trabajo, y el Proceso de Negociación Multipartidista (PNP), como mecanismo de negociación formal entre el Gobierno y los partidos políticos, incluido el CNA.

El instrumento de participación ciudadana, el Acuerdo Nacional de Paz, funcionaba con dos tipos de estructuras: Una Comisión Nacional de Paz (formada por sesenta personas) y un Secretariado Nacional de Paz (compuesto por siete personas), y estructuras regionales y locales. Estas últimas estaban conformadas por once Comisiones Regionales de Paz (con representantes de grupos políticos, empresarios, sindicatos, autoridades locales, policía, Comisiones Locales y otros sectores), 260 Comisiones Locales de Paz (que reflejaban la composición de cada comunidad y respondían ante las Comisiones Regionales), y 15.000 Monitores de Paz. Esta estructura cívica, similar en el fondo a la de la Asamblea de la Sociedad Civil guatemalteca, debatió durante tres años los temas de la agenda de la negociación hasta que en 1994 se celebraron las elecciones generales, con la victoria de Nelson Mandela y la instauración de un Gobierno de transición, que dio origen a la Asamblea Constituyente y a la formación de una Comisión para la Verdad y la Reconciliación, operativa hasta 1999. En diciembre de 1996 se aprobó la nueva Constitución que ha dado origen a la nueva Sudáfrica del Siglo XXI, llena de retos pero libre del apartheid. Y todo ello gracias al coraje y don de masas del presidente Mandela, el "factor humano" del milagro sudafricano<sup>1</sup>, en un proceso que junto al carisma de su líder ha aportado al mundo un modelo participativo con una experiencia singular de reconciliación, por la que el perdón venía condicionado por el desvelamiento de la verdad.

El proceso de paz norirlandés también duró algo más de una década. Sus orígenes inmediatos se remontan a mediados de los años ochenta, y con un ambiente favorable a la paz, ya sea por el cansancio de la guerra, por el contagio de otros procesos, la necesidad económica de lograr la paz, el apoyo de la nueva administración estadounidense y el tremendo deseo de paz de la población. En 1987 se iniciaron los primeros diálogos secretos entre John Hume, líder

1 Recomiendo la lectura del libro "El factor humano" de John Carlin (Seix y Barral, Barcelona, 2001).

del Partido Laborista y Socialdemócrata norirlandés (SDLP), con el gobierno británico. Hume recibiría once años más tarde el Premio Nóbel de la Paz por su contribución a la paz en Irlanda del Norte. En 1990 se procedió a la apertura de un canal de comunicación con dirigentes del Sinn Féin, y en diciembre de 1993 el Gobierno británico proclamó la Declaración de Downing Street, por la que aceptaba el derecho de autodeterminación de Irlanda del Norte y se comprometía a facilitar un acuerdo con la población irlandesa, así como la entrada del Sinn Féin al diálogo político. Esto permitió que en 1994 el IRA decretara un alto al fuego, hasta febrero de 2006. En enero de 2005 se produjo un alto el fuego de los grupos paramilitares lealistas, y en noviembre de ese año se produjo la visita a Irlanda del Norte del presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, lo que supuso un enorme espaldarazo al proceso.

En junio de 1996 se iniciaron las negociaciones multipartidistas incluyentes, al principio sin el Sinn Féin, con mediación del ex senador George Mitchell, que funcionaron bajo el principio del "consenso suficiente", es decir, que las decisiones se tomaban por mayoría simple siempre y cuando participaran los principales partidos. La toma de decisiones también incluía el llamado "consentimiento paralelo", por el que era necesaria una mayoría tanto de nacionalistas católicos como de unionistas protestantes, y se negociaba bajo el principio de que "nada estaba acordado hasta que todo estuviera acordado", es decir, que los acuerdos parciales no tendrían validez hasta que todo estuviera acordado. Bajo la mediación del ex senador Mitchell se estipuló que en el proceso sólo se utilizarían medios pacíficos y políticos, en lo que se denominó "principios Mitchell". En esta época la ministra británica para Irlanda del Norte, Mo Moulam, demostró su coraje realizando visitas a las cárceles para entrevistarse con presos del IRA y de los grupos paramilitares protestantes, con objeto de convencerlos para que participaran en el proceso de paz. En 1997 el IRA realizó una segunda tregua, que permitió que el Sinn Féin se reincorporara al diálogo multipartito. En abril de 1998, finalmente, se firmó el acuerdo de paz o Acuerdo de Belfast (también conocido como de "Viernes Santo"), por el que se preveía la reforma policial, una reforma de las instituciones de Irlanda del Norte, la formación de un Consejo Ministerial británico-irlandés, un Consejo Ministerial Norte-Sur y una Comisión de Derechos Humanos. Siete años después, en 2005, el IRA renunció a la lucha armada. En el 2007 se estrenó un gobierno compartido entre católicos y protestantes, y en el 2008 se produjo el definitivo desmantelamiento oficial del IRA. La reconciliación tardará muchos años en producirse, y probablemente no será realidad hasta dentro de una generación, pero podrán darse los avances en ausencia de atentados.

## Los procesos de paz actuales y los conflictos sin proceso

¿Están los seres humanos condenados a entenderse? Frente a conflictos tan complejos como los de Iraq, Afganistán o Israel-Palestina, u otros de larga data, pareciera lo contrario. Sin embargo, una estadística sobre los conflictos surgidos desde la década de los sesenta hasta la actualidad nos muestra que o no están resueltos todavía o han finalizado con algún tipo de acuerdo.

**Situación a finales de 2009 de los 82 conflictos armados surgidos desde 1960**

	Número	%
Finalizados con acuerdo de paz	22	26'8
Finalizados con un acuerdo de paz imperfecto	6	7'3
En fase de resolución	7	8'5
No resueltos definitivamente	10	12'2
Finalizado con victoria militar	7	8'5
No resuelto	30	36'6
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>100'0</b>

Como se señala en la tabla adjunta, sólo un pequeñísima parte de los conflictos terminan mediante victoria y derrota de alguna de las partes, mientras que un número muy superior (tres veces más) finalizan mediante algún tipo de acuerdo. Hay motivo, pues, para esperar que los conflictos no resueltos en la actualidad terminen algún día en una mesa de negociaciones. Estamos pues en una época en la que predomina la cultura de la negociación frente a la de la confrontación militar, lo que nos permite abrigar esperanzas sobre la resolución pacífica de muchos de los conflictos vigentes, por difíciles y duraderos que sean. Esta cultura de la negociación queda plasmada en los 25 acuerdos firmados en el quinquenio 2005-2009<sup>2</sup>, que ha permitido el logro de la paz en contextos tan diferentes como en Indonesia (Aceh), Irlanda del Norte, sur del Sudán, Nepal, Burundi o Líbano, y que han puesto a fin a conflictos de décadas con decenas o centenares de miles de víctimas a sus espaldas. Una llamada al optimismo para los 21 procesos en los que, al iniciarse el 2010, todavía no existían procesos abiertos de negociación, de los que 17 se refieren a conflictos catalogables como armados.

<sup>2</sup> Indonesia (Aceh), Irlanda del Norte, sur del Sudán, Sudán (este), Sudán (Darfur-SLA Minawi), Nepal (CPN), Israel-Líbano, Benin-Burkina Faso, Burundi (FNL), RCA (APDR), Kenya, Colombia (ERG), Sri Lanka (TMVP), Georgia-Rudía, Líbano, Malí (ATNM), Chad (Mocimiento Nacional), República Centroafricana (FDPC), RD Congo (CNDP), Somalia (ARS), India (DHD\_J), Myanmar (KNU-KNLA Peace Council), Tailandia-Camboya, Malí (ATNM).

Conflictos sin proceso de negociación a principios del 2010	
Conflictos armados	Argelia (OAQMI), Chad (varios grupos), Etiopía (Ogadén), Rwanda (FDLR), Somalia (al Shabab), Sudán (Darfur, varios grupos), Sudán (meridional), Colombia (ELN, FARC, grupos paramilitares emergentes), Filipinas (Abu Sayyaf), India (CPI), India (Manipur), Pakistán (noroeste), Tailandia (sur), Ruidia (Chechenia), Rusia (Ingushetia), Iraq, Yemen
Ex conflictos armados sin resolver	Sri Lanka, China-Tibet, Indonesia (Papúa-Occidental), Georgia (Osetia del Sur)
TOTAL	21

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

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

## Los tiempos y las rondas de los procesos

Como se ha señalado en los casos de Guatemala o Irlanda, los procesos de paz raramente se producen en espacios temporales cortos. Con frecuencia requieren de una década y lo normal es que duren varios años. De los primeros contactos exploratorios a la firma de un acuerdo final transcurre mucho tiempo, y en medio se habrá intentado consolidar un proceso negociador, con rondas de diálogo, posibles alto al fuego y conversaciones bilaterales. Hasta que no se producen las primeras conversaciones suelen pasar muchos años (15 en Filipinas con el MILF, 10 en Sri Lanka con el LTTE, 11 en Sudán con el SPLA, 27 en Colombia con el ELN), y una vez realizado el primer encuentro lo vital es que se realicen rondas de negociación a lo largo de varios años, que a su vez pueden durar meses o años. Así, por ejemplo, en el período 1991-2007, de 17 años, el ELN y el Gobierno de Colombia han mantenido seis etapas negociadoras (la primera en 1991, en Caracas y Txacala, la segunda en Madrid, en 1998; la tercera en Cuba, en 1999; la cuarta en Cuba, en 2002; la quinta en México, en 2004, y la sexta en Cuba, entre diciembre de 2005 y octubre de 2007. Esta última etapa transcurrió a su vez en ocho rondas, todas ellas en La Habana, más dos encuentros posteriores de delegados en Caracas. Las negociaciones terminaron sin resultado positivo y en el momento de escribir estas líneas no existen negociaciones abiertas.

### Las rondas de negociaciones con el ELN

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

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

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

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

avanzar en un proceso que tuviera como objetivo la paz nacional, y cuyo principal beneficiario fuera el pueblo colombiano. Para manifestar ese simple enunciado fueron necesarios, sin embargo, varios días de reuniones, en los que parte y parte se tantearon para dar continuidad a las exploraciones en fases ulteriores (la segunda ronda se realizó en febrero de 2006).

Por parte del Gobierno colombiano estuvo el Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, y por parte del ELN participaron el vocero de dicha guerrilla, Pacho Galán, y el miembro del Comité Central (COCE), Antonio García, que se reunieron en varias ocasiones en el marco del hotel Palco, un inmenso edificio situado a las afueras de la ciudad, en la zona diplomática, un lugar poco transitado y con mucha seguridad, ideal por tanto para realizar un evento de este tipo. Los negociadores estuvieron acompañados por la sociedad civil, representados por los cinco garantes que desde meses atrás habían animado la labor de la Casa de Paz de Medellín, un espacio de encuentro con el ELN permitido por el Gobierno colombiano, y por donde pasaron centenares de personas representantes de los diferentes estamentos de la sociedad, para conversar con el vocero del ELN y trasladarle las inquietudes de diferentes sectores sociales. En algunas de las reuniones del hotel tuvieron acto de presencia los representantes de los tres países acompañantes del proceso: España, Noruega y Suiza, cuyos diplomáticos aportaron sus conocimientos y habilidades para la buena marcha de las conversaciones. Estos diplomáticos contaban, a su vez, con equipos consultores. Cuba, por su parte, ejerció de país anfitrión, y como tal, se limitó a prestar su territorio y toda la infraestructura logística necesaria para la buena marcha del encuentro. Así, por ejemplo, la delegación del ELN se alojó en una casa habilitada para tal efecto, con su jardín y sus salones para recibir visitas. Las embajadas de los países amigos, a su vez, prestaron sus espacios (salones y jardines) para realizar recepciones donde las partes negociadoras podían conversar de forma distendida y de manera no oficial. Lo que se discutía en la mesa de negociación, por tanto, podía matizarse o complementarse en estos otros espacios, lejos de la prensa y de la presión de las negociaciones formales. En el hotel, finalmente, se aprovechaban todos los espacios (salas de prensa, jardines, piscina, habitaciones, restaurantes) para llevar a cabo reuniones y encuentros también informales entre todos los participantes, de manera que el escenario global (hotel, embajadas y casa del ELN) invitaba al ejercicio de un diálogo constante entre todos los asistentes.

## Los "procesos-express": el caso de indonesia en 2005

15

El proceso de paz de Indonesia por la resolución del conflicto de Aceh, un conflicto que data del 1976 y cuyas primeras negociaciones se realizaron en el año 2000, tuvo un momento esperanzador en el bienio 2002-2003, con facilitación suiza del Centro para el Diálogo Humanitario, que juntaron a miembros del gobierno indonesio y de la guerrilla del GAM, que reivindicaba la independencia de la región de Aceh. Lamentablemente las negociaciones fracasaron y pareció que el conflicto entraría en la vía de la confrontación armada. Sin embargo, el tsunami de finales de 2004 que devastó el territorio indonesio (170.000 víctimas mortales) y afectó profundamente el territorio de Aceh, sirvió de revulsivo para dar la vuelta a la situación y dar paso a un proceso inesperado y seguramente irreplicable por la rapidez en que se dio. Para ello fue necesario que durante el período de negociación que duró un año, las partes en conflicto mantuvieran un hilo de comunicación. Este hilo lo tejió un consultor financiero finlandés de 46 años, Juha Christensen, que tuvo la virtud de mantener buenas relaciones tanto con el Gobierno indonesio como con los exiliados del GAM que residían en Estocolmo. Durante este período, Christensen llevo a cabo trabajos de diplomacia paralela en su domicilio, que fueron vitales para que después se reanudaran las negociaciones bajo otro formato.

El caso es que inmediatamente después del tsunami del día 26 de diciembre, las Fuerzas Armadas indonesias hicieron un llamamiento para un cese de hostilidades con el propósito de colaborar en las tareas humanitarias, y el presidente de Indonesia hizo un llamamiento a la guerrilla del GAM para trabajar conjuntamente en la reconstrucción de Aceh. El GAM decretó un alto el fuego. El día 11 de enero, las Fuerzas Armadas ofrecieron una amnistía temporal al GAM si dejaban las armas y se dedicaban a reconstruir Aceh, y dos días más tarde el GAM propuso la celebración de conversaciones para asegurar el éxito del cese al fuego. El día 14 de enero, el ministro de Asuntos Exteriores sueco se reunió con los líderes del GAM exiliados en Suecia, en una iniciativa tendente a consolidar el alto al fuego y a convencer a los responsables del grupo armado a que entablasen negociaciones formales, algo que el Gobierno de Indonesia esperaba que se pudiera realizar en breve. Para ello, y como gesto de confianza, retiró la demanda de captura contra los líderes del GAM exiliados en Suecia, medida que ayudó a que el GAM manifestara su deseo de negociar, aunque en el exterior. El día 23 de enero, el Gobierno de Indonesia declaró que se encontraba preparado para iniciar una negociación, manifestando que se podría negociar todo menos la independencia. El GAM por su parte manifestó que "para bailar un tango hacen falta dos personas", en alusión a que

para lograr un acuerdo se necesitaba del concurso y la participación de ambas partes. El día 25, un día antes de cumplirse un mes del tsunami, se hizo público que el expresidentes finlandés y director de la Crisis Management Initiative, Martti Ahtisaari, mediaría en las conversaciones entre el Gobierno de Indonesia y el GAM. Indonesia envió inmediatamente a Finlandia un equipo negociador, formado por el jefe del ministerio para la Seguridad, el ministro de Exteriores y el ministro de Justicia, bajo la supervisión del vicepresidente del país.

La primera ronda de Helsinki, de dos días de duración, se realizó el 28 de enero, un mes después del tsunami, y el presidente indonesio ofreció una amplia autonomía y otras concesiones a la delegación del GAM. En esta ronda se trató de la situación humanitaria, el desarrollo socioeconómico de la región, temas de seguridad, las condiciones del desarme, la amnistía, los derechos humanos y las elecciones. Ahtissari declaró que las negociaciones eran globales, no por temas sueltos, por lo que el principio sería el de que "nada estará solucionado hasta que todo esté solucionado". Inmediatamente después de terminar la primera ronda se incitó a proceder a una segunda para poco después.

Tres días después, el GAM abandonó temporalmente su exigencia histórica de independencia para aceptar una autonomía provisional, siempre y cuando el Gobierno aceptase celebrar un referéndum al cabo de diez años. La propuesta fue rechazada por el Gobierno, que ofrecía una fórmula de autogobierno o "autonomía especial", pero sin independencia. El 21 de febrero se inició la segunda ronda, de dos días, con los mismos equipos, y con una agenda que incluía los términos de la autonomía especial, la seguridad, el cese de hostilidades y la verificación de los posibles acuerdos. Las dos partes mantuvieron conversaciones separadas con el mediador y se comprometieron a celebrar una tercera ronda para mediados abril. Ya para entonces se divulgó que Finlandia y los países de la UE y de la ASEAN podrían participar en una misión de verificación de los acuerdos, que se veían como alcanzables en la medida que el GAM había cambiado su posición inicial, teniendo una actitud más abierta. En este punto, el mediador finlandés vio la necesidad de poner una fecha límite, mencionando a julio como fecha tope, cosa que se logró, ya que la firma final del acuerdo fue el 15 de agosto. En menos de ocho meses, pues, se logró lo que parecía imposible. Para ello se siguió una metodología intensiva, provocada en parte por el propio vicepresidente indonesio, que personalmente se comprometió con el proceso negociador, enviando puntualmente al presidente indonesio, vía fax y en horarios nocturnos (por el cambio de horario entre Finlandia e Indonesia), los resultados de las respectivas rondas negociadoras.

#### **Secuencia del proceso de Aceh en los primeros meses de 2005**

- Tsunami
- Llamamiento al cese de hostilidades
- Alto al fuego
- Ofrecimiento de una amnistía temporal
- Propuesta de conversaciones
- Reunión en Suecia con exiliados del GAM
- Disposición para la negociación
- Mediación de la Crisis Management Initiative
- Primera ronda de negociaciones
- Futuros garantes externos para la verificación
- Fecha límite al proceso negociador

### **Los "procesos bloqueo". El caso del Sáhara Occidental.**

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

En efecto, a pesar de que desde 1991 existe un "plan de arreglo" formulado por Naciones Unidas, las partes, Marruecos y el Frente Polisario, no han sabido encontrar ni la manera de cumplirlo ni de lograr una vía alternativa. Dicho plan de arreglo preveía la celebración de un referéndum de autodeterminación del pueblo saharauí a partir de un censo de votantes existente desde la época colonial. Marruecos, sin embargo, puso numerosos impedimentos a dicho censo, aumentando la cifra de posibles votantes al tiempo que se oponía de hecho a la celebración de un referéndum que contemplase la independencia como una opción. En el año 2003 el Enviado Especial del Secretario General de la ONU presentó el Plan Baker II, que preveía un desarrollo en tres etapas, en la que durante la primera se liberarían los prisioneros de guerra, se acantonarían todas las Fuerzas Armadas y se celebraría una campaña electoral para, en una segunda etapa, celebrar elecciones para elegir la Autoridad del Sáhara Occidental, el Jefe del Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, con amplias competencias, excepto en bandera, moneda, aduanas, correos, telecomunicaciones y relaciones exteriores, de seguridad nacional y defensa exterior. En una tercera etapa, al cabo de cuatro o cinco años, se celebraría un referéndum organizado por la ONU en el que podrían votar los mayores de edad de una lista electoral elaborada a finales de 1999, los repatriados de una lista del ACNUR de octubre de 2000, y las personas que hubieran residido de manera continuada desde finales



de 1999, para votar sobre el Plan de Arreglo de 1991 o por el acuerdo de autonomía ofrecido por Marruecos. Aunque el Frente Polisario aceptó los términos de este plan, fue rechazado sin embargo por el Gobierno de Marruecos, temeroso de no ganar incluso con una situación aparentemente ventajosa para sus intereses.

Desde entonces, los enviados especiales del Secretario General de la ONU no han logrado remover las posiciones de las partes, a pesar de las frecuentes consultas de las rondas de negociación que se han promovido y de las resoluciones del Consejo de Seguridad instando a las partes a negociar de buena fe para encontrar una solución mutuamente aceptable. El Consejo de Seguridad se ve incapaz de imponer de una parte una solución, lo que implicaría una operación de imposición de la paz, algo que no es posible debido al balance de fuerzas en dicho Consejo y al bloqueo seguro de Francia, y por otra no tiene la fuerza suficiente para convencer a las partes a que cedan en sus posiciones. La solución, sin embargo, pasa posiblemente por encontrar una fórmula de compromiso diferente a las posiciones inamovibles históricas, lo que podría suponer que Marruecos cedería en cuanto a la celebración de un referéndum, y el Frente Polisario aceptaría que en una etapa intermedia existiese una autonomía hasta no se celebrase el referéndum mencionado, cuya pregunta inicial podría ser si se acepta o no el estatus vigente de autonomía, dando tiempo así para que dicha autonomía se consolide y constituya una alternativa al bloqueo actual. Ello no habría de ser un impedimento para que el Consejo de Seguridad optase por la celebración de un segundo referéndum más adelante, en el caso de que el primero diese un resultado adverso a la autonomía.

## Las condiciones para entrar en un proceso

Como se ha comentado anteriormente, en muchos procesos, en particular los de más antigüedad, se ha tardado muchos años en iniciar las primeras negociaciones. Una vez iniciados, sin embargo, es frecuente que se dedique mucho tiempo a intentar mantener abiertas las negociaciones. Una estadística de 2007<sup>3</sup> reflejaba, por ejemplo, que el brazo político del News People Army, el NDF, había dedicado el 31'3% de su vida militar a negociar, y desde que empezó a negociar había dedicado el 60% de su tiempo a dicha tarea. En el sur del Sudán, en un conflicto armado ya terminado, la guerrilla del SPLA dedicó el 24'6% de su historia a negociar. Este porcentaje asciende igualmente al 22'8% de las FARC en Colombia, mientras que la otra guerrilla colombiana, el ELN, sólo ha dedicado el 8'5% de su tiempo (el 3'3% en el caso de la guerrilla tamil, el LTTE).

Lo importante a destacar, en todo caso, es que a partir de un momento dado se ha considerado que existían las condiciones óptimas suficientes para entrar en un proceso de paz, aunque luego se haya incurrido en interrupciones. ¿Cuáles son estas condiciones? Básicamente son diez. En primer lugar se necesita un reconocimiento político implícito de los interlocutores, que siempre es mejor que sea explícito, aunque sea de forma barroca, diplomática, rebuscada y con argumentos del pasado. Este reconocimiento puede ser también de los intermediarios o representantes del grupo armado en cuestión. También se necesita seguridad absoluta para los negociadores, así como sobre el cumplimiento de lo que se vaya a acordar. En cuarto lugar se necesita un acuerdo sobre el metaconflicto, esto es, sobre la esencia de lo que constituye la diferencia de planteamientos. Al menos se necesita un reconocimiento de que tenemos un problema en común, dando espacio y tiempo para abordarlo en la mesa de negociaciones.

### Decálogo de las condiciones mínimas necesarias para entrar en un proceso de paz

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

La quinta condición es la disposición a ceder algo que pueda ser sustantivo para la otra parte, lo que implica generosidad y disposición para sentarse a una mesa de negociación. La sexta es tener la seguridad de que entrar en un proceso permitirá participar en la construcción de algo nuevo, lo que comporta tanto la voluntad de intervenir como de transformar. La séptima condición es tener la seguridad de que entrando en el proceso hay más posibilidades de ganar algo (para sí y para los demás), que para perder, lo que supone tener confianza en el mismo proceso. La octava se refiere a que hay que tener la manera de explicar que se ha entrado en un proceso, tanto para los propios como para los ajenos, sin que ello implique humillación o derrota, sino más bien una aportación decisiva, generosa y constructiva, lo que implica dominar la comunicación y la interpretación ideológica. Si hay facilitaciones externas, han de ser mutuamente aceptadas y hay que confiar plenamente en ellas. Finalmente, la décima condición es la que se refiere a la dimensión vertical, es decir, a la última palabra dada al pueblo. En demasiadas ocasiones

<sup>3</sup> Vicenç Fisas, "Anuario de Procesos de Paz 2007", Icaria Editorial, 2007, p. 204.

se habla en nombre del pueblo, pero sin jamás consultarlo. Un proceso de paz genuino debe disponer de canales de expresión popular para que desde la base se opine sobre los temas sustantivos.

Una radiografía de la situación de tres procesos de 2003, concretamente en Indonesia (región de Aceh), Israel-Palestina y Nepal, nos muestra sobre las razones de tres fracasos de aquel momento, y con una pregunta de fondo: ¿Puede lograrse la paz sin entender lo que pasa, sin generar confianza y seguridad en el proceso, sin conocer lo que se quiere realmente y sin entender los elementos irrenunciables de cada parte, o el daño hechos por todos? En efecto, el caso de Aceh, que terminó satisfactoriamente en el 2005, las razones del fracaso de 2003 fueron la inseguridad, la desconfianza, las incompatibilidades políticas no resueltas en la negociación (las demandas esenciales), las interpretaciones erróneas de los acuerdos y los problemas con el proceso mediador. En el caso de las negociaciones entre Israel y Palestina, las razones del fracaso fueron la cultura de la violencia (la cultura profunda), la dinámica de acción-reacción (la necesidad de dar respuestas violentas inmediatas), la inseguridad, la desconfianza, las incompatibilidad política no resuelta en la negociación, la asimetría del poder militar (aunque con simetría simbólica del daño que se puede infligir), y la poca claridad en el proceso mediador (por la confusión entre el rol de Estados Unidos y del Cuarteto Diplomático). En el caso del Nepal, que logró un acuerdo de paz en el 2006, durante 2003 el fracaso pudo explicarse por la inseguridad, la desconfianza, las incompatibilidades en las demandas esenciales, y por la falta de acompañamiento internacional.

Con el decálogo en la mano, lo que precede pues es interrogarse sobre cuáles condiciones se nota a faltar en un escenario determinado. Así, la pregunta de qué condiciones faltan en Colombia, en Iraq, en el País Vasco, en Georgia o en Chechenia, para poner unos ejemplos, nos ayudará a vislumbrar unos primeros elementos ausentes en un sitio determinado, lo que permite pensar en las estrategias a seguir para rellenar los vacíos existentes.

## Riesgos habituales en los procesos de paz

La observación del desarrollo de los procesos de paz de los últimos años permite hacernos una idea de los factores de riesgo más habituales. A menudo se presentan características que dificultan el inicio de un proceso o impiden su transcurso con normalidad. Uno de ellos es la falta de convicción de los actores. Puede evidentemente iniciarse una negociación o una exploración sin que alguna de las partes tenga un pleno convencimiento de que entra en una negociación que

conllevará ceder en algún momento, pero esta falta de convencimiento se hará notar enseguida y dará al traste con la negociación, pues la otra parte le acusará de faltar a la buena fe y de actuar interesadamente por razones puramente estratégicas. Es mejor por tanto no entrar en un proceso hasta que no se tenga el pleno convencimiento de que ha llegado el momento de negociar.

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

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

Un riesgo al que se enfrentan la mayoría de los procesos es el surgimiento de disidencias y divisiones en los grupos que entran en una negociación. Esto se debe a que hay sectores que se han acomodado al conflicto y a la economía de guerra, que han encontrado ventajas comparativas en el seguimiento del conflicto armado y que, por ello, mantienen una actitud hostil a su finalización. Se convierten en saboteadores del proceso y no dudan en generar nuevos ciclos de violencia. Gestionar la actividad de estos "spoilers" es una de las funciones más importantes de quienes ayudan a mantener abiertas las vías de la negociación.

De la misma manera, es frecuente observar cómo se incumple un alto al fuego decretado durante el proceso, lo que genera temores y sirve de excusa para romper las negociaciones. En este sentido, muchas veces se plantea el dilema de si no es mejor dejar de exigir o de poner como precondition la existencia de un alto el fuego, a sabiendas de lo fácil que es incumplirlo. Es evidente que lo óptimo es negociar con el mínimo de violencia posible, y si es con un cese de hostilidades de por medio, mejor; pero no siempre es posible, por lo que toca manejar con prudencia la continuidad de las negociaciones con posibles violaciones del alto el fuego.

Lo óptimo en un proceso es contar con pocos actores. Pero no siempre es así y a veces hay que negociar con una multiplicidad de ellos. Ocurre en ocasiones que un actor se divide en facciones cuando entra a negociar, normalmente porque hay personas que quieren sacar provecho de la negociación y quieren mantener parcelas de poder, aunque sea mediante el uso de las armas. El conflicto de Darfur es un paradigma de ello. Cuando empezó a inicios del 2003 sólo había dos grupos, el JEM y el SLA. Seis años más tarde, el SLA se había dividido en más de una docena de facciones, lo que implicó toda una serie de negociaciones para que se unificaran o para que al menos tuvieran una posición común. A mayor número de actores violentos, pues, mayor complejidad y mayor dificultad para lograr un acuerdo. Sin embargo, es importante lograr que ninguno de ellos quede por fuera de la negociación, dado su potencial destructivo y de boicoteo del proceso. Así, en el caso de Palestina, por ejemplo, Hamás cuenta con un brazo armado (Hamás-Izz al-Din al Qassem), igual que Fatah (con las Brigadas de los Mártires de al-Aqsa). ¿Pueden estos grupos, junto con la Yihad Islámica Palestina, quedar al margen de un proceso de paz? ¿No son más bien interlocutores inevitables en un proceso negociador?

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

**Riesgos habituales en los procesos de paz**

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

**Sacando lecciones de los procesos**

Según un proyecto titulado “Saliendo de la Violencia”<sup>4</sup>, y llevado a cabo por INCORE (John Darby y Roger Mc Ginty), de la Universidad de Ulster, junto a académicos de la Universidad de Stellenbosch, de la Universidad de Tel Aviv, de la Ben Gurion University, la universidad del País Vasco, y el Centro de Alternativas Políticas de Colombo, a partir del estudio de cinco procesos de paz (Sudáfrica, Irlanda del Norte, Israel-Palestina, País Vasco y Sri Lanka), se pueden analizar las interacciones e influencias de diversas variables. Estas influencias han sido divididas en seis grandes temas:

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

En cuanto a la violencia y los temas de seguridad, para los autores de este proyecto conviene evaluar el peso de la cultura de la violencia en la sociedad estudiada, pues a lo largo de la guerra la gente se acostumbra a la violencia como un fenómeno social rutinario. Con la firma de un acuerdo de paz, la criminalidad sin embargo puede continuar aumentando (casos de Sudáfrica, Guatemala o El Salvador), debido también a la continua presencia de las armas.<sup>5</sup> A ello se añade las dificultades y recelos para desmontar los aparatos militares creados durante el período de violencia, y si son desmontados, hay el riesgo de que no se complete la desmovilización por falta de empleo, surgiendo la posibilidad de que algunos elementos intenten boicotear el proceso de paz. En algunos casos se ha observado también que el miedo genera actos de violencia por parte de algunos miembros indisciplinados de los grupos que están negociando. En todo caso, como ya se ha comentado, es habitual que surjan reventadores (“spoilers”), actores que se han quedado fuera del proceso y que harán todo lo posible para estropearlo.

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

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

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

en 1999, llevándose más del 13% del presupuesto, y en Liberia la guerra absorbió el 30% del PIB en el año 2002. No obstante, y como elemento positivo, los comerciantes y sectores empresariales pueden jugar un papel muy activo en promover la paz. Así ha sido en Irlanda del Norte, en Sudáfrica y en Somalia.

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

Un cuarto factor sería el de las respuestas populares. El éxito o el fracaso en movilizar a la opinión pública, y la fortaleza de la sociedad civil suelen ser factores importantes para lograr una salida pacífica, aunque se tarde años en conseguirlo. Determinadas manifestaciones populares masivas pueden ser "ventanas de oportunidad" (como la matanza de 28 activistas sudafricanos en 1992, la bomba de Omagh en Irlanda, el Mandato Ciudadano en Colombia, etc.), pero no son elementos decisivos, sino sólo momentos transitorios que pueden influir mucho o poco en el proceso político y en la toma de nueva de decisiones. En cuanto a los símbolos y rituales, el estudio comprueba que los conflictos étnicos rápidamente toman expresiones simbólicas (banderas, canciones, afiliaciones culturales), y la recuperación de elementos religiosos y lingüísticos. Lo habitual es que sean usados para dificultar la reconciliación, y no tanto para facilitarla. Un ejemplo de ello son las marchas de la Orden de Orange en Irlanda del Norte. No obstante, puede hacerse un uso inteligente de los símbolos a favor de la reconciliación. Mandela, por ejemplo, utilizó con éxito algunos simbólicos, como asistir a la final de la Copa Mundial de Rugby, un deporte de blancos en

Sudáfrica, y ponerse la camiseta del club Springbok. Los gestos simbólicos positivos son aquellos que a través de la imaginación y la magnanimidad logran sorprender al adversario y consiguen disminuir la actitud de sospecha y recelo. Sólo sirve cuando no es una sugerencia de triunfalismo o condescendencia, y si con estos gestos no se busca una ventaja política.

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

## Las hojas de ruta

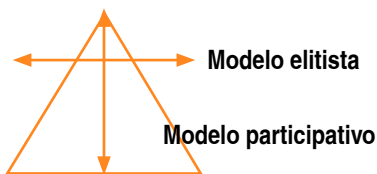
**C**omo se ha comentado, en las primeras etapas de un proceso de paz, normalmente en la fase de prenegociación, las partes suelen ponerse de acuerdo en un esquema de funcionamiento sobre lo que se va hacer, donde se especifican los pasos a seguir en un orden secuencial y con variantes para prever algunos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

Por ejemplo, y tomando el caso de Colombia, el PNUD redactó en 2003 un informe titulado "Callejón con salida", en el que se mostraba una hoja de ruta para aquel momento, válida para las dos guerrillas del país. El esquema constaba de tres fases (diálogo abierto, negociación y salida negociada). En la primera se especificaba que el diálogo abierto sería blindado a interferencias y recibiría el apoyo de terceros. También se indicaba que aprovecharía las lecciones de experiencias anteriores y se elaboraría una estrategia de paz como política de Estado, no de gobiernos coyunturales. En cuanto a la fase negociadora se indicaba que a ser posible sería de manera unificada, es decir, se procedería a una negociación conjunta ELN-FARC, que se haría sin prisas y con una agenda pequeña (a diferencia de la seguida en los encuentros de El Caguán, en el año 2000), con tres temas prioritarios, a saber: el plano internacional, la base social de las guerrillas y las reformas. También se indicaba que podría haber

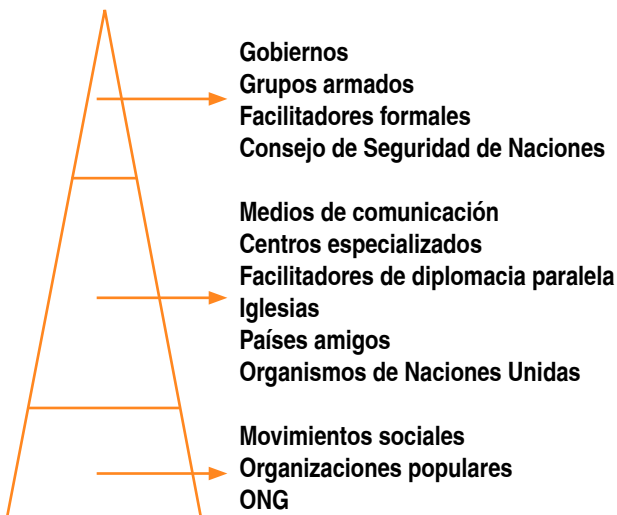
facilitación de países europeos y una coordinación desde la ONU. Finalmente, la salida negociada habría de contar con el aval de Estados Unidos, supondría concesiones reales por parte del Estado, y se sometería a referéndum lo pactado. Como se verá, la hoja de ruta no avanza los pormenores de la negociación, sino sólo el marco por el que ha de transitar.

## Los actores de un proceso de paz. ¿quién hace qué?

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



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



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

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

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

### Niveles habituales de participación



## La etapa final de los procesos: el posconflicto y la implementación de los acuerdos de paz

Hay quien ha dicho que un proceso de paz empieza de verdad con la firma de un acuerdo. Llega entonces la hora de la verdad. Se dejan atrás las etapas de exploraciones y negociaciones y se inicia una nueva fase en la que hay que poner en marcha lo acordado. Si se tiene éxito, hablaremos de un buen proceso de paz; si se fracasa, es probable que surjan nuevas violencias e injusticias, y se pondrán en duda las bondades del acuerdo. ¿Valió la pena?, se preguntarán muchas personas. Valió, en todo caso, porque se puso fin a la violencia armada, a los enfrentamientos fratricidas, a la crueldad de la guerra, pero no se consiguió la paz. Terminada la confrontación armada, toca reconstruir lo destruido, lo material y lo inmaterial. De ahí que durante unos años se hable de etapa de reconstrucción posbélica, en la que hay que trabajar al menos en ocho áreas, con la agenda siguiente:

- 1 – Apoyo al proceso de democratización
  - Modernización del Estado
  - Educación democrática
  - Reforma del sistema de seguridad
  - Apoyo a los procesos electorales
  - Fortalecimiento del sistema judicial
  - Apoyo a la sociedad civil
  - Educación cívica
- 2 – Vigilancia sobre los derechos humanos
  - Educación en derechos humanos
  - Refuerzo de la procuraduría de derechos humanos
  - Creación de organismos y tribunales especializados
  - Difusión del Derecho Internacional Humanitario
- 3 – Fortalecimiento del proceso de paz
  - Verificación de los acuerdos
  - Apoyo a los organismos de diálogo y reconciliación
  - Creación de comisionados de paz
  - Creación de Comisiones de la Verdad
- 4 – Desmilitarización
  - Desminado
  - Reducción de las Fuerzas Armadas y de los presupuestos militares
  - Supresión de los cuerpos involucrados en la represión
  - Formación de unas Fuerzas Armadas con ex combatientes
  - Nuevos conceptos de seguridad humana
- 5 – Desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes
  - Transferencia de tierras
  - Asistencia educativa, sanitaria y alimenticia
  - Capacitación
  - Apoyo a proyectos productivos
  - Creación de microempresas y cooperativas
  - Educación para las familias
- 6 – Apoyo al retorno de refugiados y desplazados
  - Apoyo humanitario de emergencia
  - Asistencia alimentaria
  - Asistencia sanitaria
  - Reasentamiento
- 7 – Apoyo los heridos y a las familias de las víctimas
- 8 – Rehabilitación de las zonas dañadas
  - Reconstrucción de las infraestructuras

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

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

Côte d'Ivoire: problemas por el retraso de las elecciones, enfrentamientos entre facciones rebeldes, control por los recursos naturales, disputas por el control de la tierra, debilidad del tejido social, uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, violación de los derechos humanos sobre menores, falta de información sobre las personas desplazadas, tensiones intercomunitarias, retraso en el desarme de las milicias progubernamentales, y problemas en la integración de los rebeldes.

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

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

## Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

### Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)  
Campus de la UAB  
08193 Bellaterra  
(Cerdanyola del Vallès)  
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48  
Fax: +34 93 581 32 94  
escolapau@uab.cat  
<http://escolapau.uab.cat>