

VICENÇ FISAS

Modelos de procesos de paz

Existen al menos cinco modelos diferentes de procesos de paz en función de los temas a negociar. Hay casos donde la negociación es directa y otros en los que se necesitan facilitaciones externas (la mayoría de las veces), dando lugar a la existencia de una amplia variedad de posibilidades. Lo importante, en definitiva, es acertar con el modelo que conviene a un país por su contexto, la historia del conflicto y la naturaleza y disposición de las partes.

Si observamos los procesos de paz más recientes, o algunos que podrían iniciarse en un futuro próximo, es posible hacer una primera catalogación de los mismos en función de lo que persiguen, dándose al menos cinco modalidades diferentes, tal como se expone en el cuadro en la siguiente página.

Reinserción de los combatientes

Un primer tipo de proceso es el que está centrado en la desmovilización y reintegración de los combatientes. Éste se produce después de llegar a un alto el fuego, procederse a una amnistía, integrar parte de los combatientes a las Fuerzas Armadas gubernamentales y conceder algunos privilegios políticos o económicos a los líderes de los grupos desmovilizados. Algunos ejemplos de ello son los casos del FLEC-FAC de Angola (Cabinda) y las milicias Ninjas del Congo. Aunque hay algunas concesiones políticas, éstas son mínimas. La estructura de este tipo de procesos no suele ser muy compleja, limitándose a la facilitación de un tercero y la presión de la sociedad civil.

Reparto del poder político, económico o militar

Un segundo modelo, más habitual, es el que implica un reparto del poder político, económico o militar. Por su naturaleza, es mucho más complejo, lento y difícil. Casos como el de Burundi, Costa de Marfil, Liberia, República Democrática del Congo (RDC) o Somalia, con todas sus diferencias, responderían a este modelo.

Vicenç Fisas es Director de la Escola de Cultura de Pau, de la Universidad Autònoma de Barcelona

Modelos de procesos de paz¹

Modelos	Con facilitación externa	Sin facilitación externa
1- Reinserción		Angola Congo
2- Reparto del poder político militar o económico	Burundi Costa de Marfil Liberia República Democrática del Congo Somalia	<i>Colombia-FARC</i>
3 – Intercambio		
a) No agresión por desnuclearización	Corea del Norte/EEUU	
b) Paz por democracia	<i>Colombia-ELN</i>	<i>Colombia-FARC</i> Nepal Colombia: M-19, CRS, etc.
c) Paz por territorios	Israel/Palestina	
d) Paz por reconocimiento de derechos	Irlanda del Norte	<i>País Vasco</i>
4 – Medidas de confianza bilaterales		India-Pakistán
5 – Autogobierno	Filipinas (MILF) Indonesia (Aceh) Sahara Sri Lanka Sudán	Senegal

El futuro reparto del poder implica luchas continuas entre los numerosos grupos que se lo quieren disputar al gobierno central (cuatro grupos principales en Burundi, tres en Costa de Marfil, dos en Liberia, un mínimo de nueve en la RDC y un mínimo de ocho en Somalia), lo que convierte estos procesos en sumamente frágiles por la contaminación de la violencia, las disidencias, los intereses económicos, las luchas por el liderazgo, entre otros aspectos.

Aunque en la mayoría de estos casos hay una mediación centralizada, también existe una multiplicidad de actores que intentan facilitar (o complicar, en ocasiones) los diálogos de paz. Los casos de la RDC, y también el de Burundi, muestran la complejidad de estos modelos. En el primero de ellos se aprecia claramente la gran cantidad de países implicados, y no tanto para conseguir la paz como

¹ Los nombres en cursiva indican los casos posibles, no reales.

para apoyar a alguno de los grupos armados y quedarse con una parte de la ganancia. En todos los ejemplos mencionados hay facilitación externa.

Normalmente se trata de países que deben hacer una transición política, y no sólo conseguir el cese de los combates. También es habitual que varios grupos alcancen con cierta rapidez un acuerdo con el gobierno, mientras otros continúan alzados en armas para conseguir una mejor posición para cuando entren a negociar. El riesgo de esta estrategia es que ciertos grupos pueden quedar completamente marginados del proceso de paz y ser posteriormente atacados por el resto, unidos ya en un nuevo gobierno de transición o reconciliación.

También se observa la marginalización a que son sometidos los grupos políticos no armados, que aun teniendo más legitimidad que los armados para gobernar, acaban relegados frente al reparto de poder de quienes han usado la violencia. De esto suele derivarse un tratamiento condescendiente, cuando no de impunidad absoluta, para los actores armados una vez que alcanzan entre ellos un acuerdo político.

Son, por tanto, procesos de paz sumamente frágiles, con problemas para lograr una verdadera reconciliación e instaurar regímenes realmente democráticos, por lo que existirá siempre el riesgo de que en un futuro no lejano se reanuden los enfrentamientos o crezca con fuerza el descontento popular. En todo caso, el logro de la paz no tiene nada que ver con el simple reparto del botín económico o del poder político, sino con la consecución de una justicia social y el desarrollo de un sistema democrático en el país.

El caso de Somalia

Un caso extremadamente singular es el de Somalia, al tratarse de un país sin Estado normalizado, con un Gobierno Nacional de Transición creado en enero de 2001 pero no reconocido por todos los clanes, y con regiones que siguen un proceso autónomo o de independencia de facto (Somalilandia, Puntlandia y la Región del suroeste). Algunos clanes no participan en las conversaciones de paz o se retiran y vuelven a entrar continuamente. Regiones como Somalilandia se han distanciado del proceso al haber entrado ya en una fase de pacificación, quedando a la espera de negociar con el Gobierno somalí que resulte finalmente elegido después de que se firme la paz.

El reparto del poder político y militar en Somalia resultará realmente complejo y a medio plazo, siempre que las negociaciones actuales continúen avanzando, se controlen y desarmen las numerosas milicias que existen en varias ciudades y se arreglen las deficiencias ya detectadas en el esquema de negociación seguido por la Agencia Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, en sus siglas en inglés).

Resta por resolver aspectos tan importantes como si se optará por un sistema federal con presidencia rotatoria, si las actuales negociaciones que se adelantan en Nairobi (Kenia) se trasladarán a la capital de Somalia y ver cuál será el papel que jugará la importante sociedad civil somalí, en particular las mujeres, que con sus manifestaciones a favor de la paz han paralizado el país en varias ocasiones. En todo caso, la resolución del conflicto de Somalia pasará con toda probabilidad

*El logro de la
paz no tiene
que ver con el
simple
reparto del
botín
económico o
del poder
político, sino
con la
consecución
de una
justicia social
y el
desarrollo de
un sistema
democrático*

por el establecimiento de un sistema democrático muy particular y adaptado al sistema de clanes del país.

El modelo del intercambio

El intercambio consiste en el logro de un acuerdo por el que se hacen concesiones de una parte y de otra. Una primera clasificación didáctica es la que representaría el conflicto actual entre Corea del Norte y EEUU, que a pesar de no ser un conflicto armado, incorpora elementos de tensión militar muy importantes. En este caso, lo que se intercambia es un compromiso de no agresión de parte de EEUU, por un compromiso de desnuclearización de parte de Corea del Norte. Como en una balanza, ambos países suman amenazas y provocaciones que actúan como detonantes y que les lleva a ser exigentes, para después realizar concesiones.

Una segunda variante de intercambio sería la de “paz por democracia”, como ocurrió en Nepal durante el primer semestre de 2003 donde, sin mediación externa, la guerrilla maoísta demandó elecciones inclusivas a cambio de paz. Dicha guerrilla ha reiterado varias veces la necesidad de una mediación de Naciones Unidas para garantizar un proceso que ahora se encuentra completamente deteriorado. En relación a ello, se plantea la pregunta de si las guerrillas colombianas se conformarían con estar en este bloque (quizá el ELN con mediación externa, y las FARC sin este tipo de facilitación) o si, por el contrario, además de “paz por democracia” exigirían participar en el reparto del poder político y militar, y crear nuevas condiciones de redistribución del ingreso.

La tercera variante sería la ya conocida de “paz por territorios” que afectaría, por ejemplo, a Israel y Palestina. En este caso, además de la Hoja de Ruta impulsada desde diciembre de 2002 por el cuarteto diplomático (EEUU, Rusia, UE y ONU), destacan los compromisos que propone la Iniciativa de Ginebra, de noviembre de 2003, presentada por miembros destacados de la política y de la sociedad civil israelí y palestina.

Una cuarta variante del modelo de intercambio sería la de “paz por reconocimiento de derechos” y, en particular, el del derecho a la autodeterminación, que incluiría casos como el vasco y el irlandés. Es un modelo abierto que admite múltiples matices, dadas las diferencias de unos conflictos y otros. No obstante, en estas situaciones lo que parece determinante serían las arquitecturas en la toma de decisiones, es decir, la capacidad de pactar consensos suficientes para tomar decisiones vinculantes y que permitan transformar determinados estatus políticos. En Irlanda del Norte, con todas sus deficiencias, se dio un paso importante en este sentido. En el País Vasco no se ha iniciado todavía un proceso de este tipo.

Las medidas de confianza

El cuarto modelo sería el basado en el establecimiento de medidas de confian-

za. A lo largo de 2002 y 2003, por ejemplo, India y Pakistán han puesto en marcha varias iniciativas tendientes a reducir la tensión nuclear provocada por ellos mismos.

Pero, el lanzamiento de medidas de confianza no basta por sí solo, y mucho menos si van acompañadas de medidas generadoras de desconfianza. En el caso de la India y Pakistán, no es muy prometedora la coincidencia de medidas de confianza con amenazas nucleares, o los intentos de mediación de algunos países que a la vez suministran armas a ambos Estados, o los intentos de desmilitarizar Cachemira con el incremento de la ayuda militar por parte de EEUU hacia Pakistán, y de Rusia e Israel a la India. El rearme de la zona, en definitiva, puede bloquear el resultado de estas medidas.

Una variante singular de la política de confianza es el sistema establecido en Myanmar desde 2001, por el que la junta militar birmana libera a presos políticos unos días antes o después de cada visita del Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas o del Relator Especial sobre Derechos Humanos. Sin embargo, esto no ha evitado que la premio Nóbel de la Paz, Aung San Suu Kyi, continúe detenida.

Las fórmulas de autogobierno

El quinto modelo de procesos de paz es el basado en la búsqueda de fórmulas de autogobierno y afecta a casos como los de Filipinas, Indonesia, Sáhara Occidental, Sri Lanka, Sudán o Senegal. La mayoría de ellos cuentan con facilitación externa, y guardan cierta relación con el modelo de “paz por reconocimiento de derechos”. Los procesos con demandas territoriales, sea de independencia, autonomía o autogobierno, son siempre sumamente complicados y frágiles. En ocasiones, deben superar el estigma de haber calificado como terroristas a los grupos que protagonizan estas reivindicaciones.

En el caso filipino, después de tres años de negociaciones, el Gobierno ha ofrecido al Frente Moro Islámico de Liberación (MILF, por sus siglas en inglés) un grado de autonomía para la isla de Mindanao, en un proceso que cuenta con la facilitación de Malasia. En la región de Aceh, en Indonesia, el proceso que estaba facilitado por el Centre Henry-Dunant, de Ginebra, quedó completamente roto en mayo de 2003. Esto se produjo medio año después de firmarse un Acuerdo Marco de Cese de Hostilidades entre el Gobierno y el GAM, grupo que aceptó la autonomía como punto de partida para la negociación, pero sin renunciar en ningún momento a sus aspiraciones de independencia.

En Sri Lanka, en marzo de 2003, el Gobierno y los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE) llegaron a un primer acuerdo para desarrollar un sistema federal basado en la autodeterminación interna en el marco de una Sri Lanka unida. A finales de ese año continuaban negociando el establecimiento de una Administración Interina en la zona tamil, con competencias para el LTTE. Aunque el proceso es complejo y puede resultar contaminado de forma negativa por el fracaso de Aceh, la estructura negociadora es relativamente simple y está basada en la facilitación del Gobierno noruego.

El caso de Sudán

El caso de Sudán es particularmente interesante, pues el proceso de paz puede poner fin a una de las guerras más crueles de la historia, con veinte años de duración y más de millón y medio de muertos. El proceso actual se inició a mediados de 1999, cuando el Gobierno sudanés y el Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA, por sus siglas en inglés) firmaron una primera declaración de principios de la IGAD, que actúa como organización facilitadora, para celebrar un referéndum sobre la unidad o la separación en el sur del país. Después de un notable paréntesis de tres años, en 2002 se retomaron con vigor las negociaciones.

Durante una serie de rondas más o menos mensuales en 2003 se fueron acordando algunos temas y dejando los más difíciles para el final, como la aplicación de la ley islámica en la capital, la distribución del poder y de los recursos naturales, la seguridad militar y el estatus de tres provincias meridionales. En cualquier caso, el acuerdo básico alcanzado es el de celebrar al cabo de seis años un referéndum de autodeterminación.

En el proceso de Sudán es interesante observar también el orden de las temáticas a negociar, siendo los primeros acuerdos los de carácter humanitario y de cese de hostilidades, lo que ha dado mejores posibilidades para tratar después las cuestiones de contenido más político.

Por otro lado, es importante el papel que han jugado sus riquezas petrolíferas. Si durante mucho tiempo este factor ha sido uno de los motivos de la guerra al intentar, tanto el Gobierno como el SPLA, controlar las zonas ricas en petróleo, en los últimos años ha sido probablemente el interés de EEUU en acceder a dichos recursos, pero sin tener que mancharse las manos, lo que explica su ayuda para que funcione el proceso de paz. Curiosamente, en Aceh (Indonesia), también rica en recursos energéticos, no ha existido esta presión exterior.

Un segundo aspecto del caso de Sudán ha sido la intensa presencia de los organismos regionales e internacionales, lo que permite una vigilancia extrema sobre el proceso y una garantía de que siempre será difícil dar marcha atrás. Aunque el protagonismo facilitador ha estado en manos de la IGAD (lo que explica que las conversaciones se celebren normalmente en Kenia), existe igualmente unos observadores, como EEUU, Italia, Reino Unido y Noruega, que además aseguran parte de la financiación de las negociaciones; y un Grupo Internacional de Vigilancia, formado por EEUU, Irlanda y Canadá. Naciones Unidas, por su parte, ha designado dos enviados y un relator de Derechos Humanos, además de tener un Comité Técnico de Asistencia Humanitaria. La Unión Europea y la Unión Africana también mantienen estrechas relaciones con el proceso.

Un tercer aspecto ha sido la gran cantidad de incentivos que varios países y organismos han ofrecido para asegurarse de que el proceso pueda acabar bien. La Liga Árabe, por ejemplo, ha prometido 450 millones de dólares para el desarrollo del sur del país, y EEUU 100 millones más. En agosto de 2003 se celebró en los Países Bajos una conferencia para la reconstrucción del país, en la línea de crear incentivos para el futuro.

Dentro de estos modelos de búsqueda de autogobierno, cada caso tiene su propia personalidad. La mayoría no están en la agenda del Consejo de Seguridad

de la ONU (Filipinas, Senegal, Indonesia, Sri Lanka y Sudán), siendo la excepción el caso del Sáhara Occidental, que a pesar de haber transcurrido más de una década desde que se decretó el alto el fuego, Naciones Unidas no ha encontrado la manera de hacer llegar a un acuerdo entre Marruecos y el Frente Polisario. Desde 1991, los enviados especiales y representantes personales del Secretario General han intentado concertar varios planes, pero siempre con una tendencia a la baja. Primero se abandonó el Plan de Arreglo de 1991, que preveía la rápida celebración de un referéndum de autodeterminación para este territorio. Luego el Plan Baker de 2001, o Acuerdo Marco, que preveía una autonomía dentro del reino de Marruecos, y en 2003 una nueva propuesta intermedia que prevé celebrar un referéndum de autodeterminación al cabo de unos años, después de probar un régimen de autonomía.

El que dependa tan directamente de las decisiones del Consejo de Seguridad es otra de las características negativas del caso saharauí, pues hay toda una diplomacia asentada en los votos de dicho Consejo, que tradicionalmente ha estado dividido a favor de una parte u otra.