

**Informe sobre la situación y tratamiento de las personas e instituciones
que participan en diálogos o negociaciones con grupos armados, en
busca de abrir o consolidar un proceso de paz**

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

14 de noviembre de 2007

Los datos internacionales referentes al tratamiento o gestión de los conflictos armados y de los conflictos que académicamente no reciben la consideración de “armados”, pero en los que todavía hay presencia de violencias, revelan que **en tres de cada cuatro de este tipo de conflictos existen diálogos exploratorios, negociaciones formales o procesos de paz consolidados**. La norma habitual, por tanto, es que los actores primarios de los conflictos (normalmente Gobiernos y grupos armados)¹ busquen la manera de entrar en una comunicación, de forma directa o indirecta (en este último caso a través de sus “brazos políticos” o de personas u organizaciones con capacidad de transmitirles mensajes), de manera que esa comunicación permita abrir una negociación que conduzca a un proceso de paz, que de tener éxito, supondría poner fin a la confrontación armada o violenta y a la autodisolución del grupo armado.

En la práctica², las etapas habituales para llegar a un acuerdo de paz, son las siguientes, por orden cronológico: contactos exploratorios (directos o indirectos), contactos directos (formales o informales), diálogos (formales o informales), y negociaciones formales directas. En más de la mitad de los casos participan facilitadores o mediadores externos (normalmente de otro país), que a su vez pueden ser personas a título individual, cancillerías de otros países, organizaciones especializadas u organismos internacionales, siempre con la aquiescencia de las partes enfrentadas. Los datos estadísticos muestran también que cuando existe una facilitación externa es más fácil llegar a un acuerdo final.

El hecho de que un grupo armado esté en las **listas terroristas** de la Unión Europea o de Estados Unidos, o haya sido declarado unilateralmente como terrorista por parte

¹ En la categoría de “grupos armados” se incluye una amplia variedad de actores, que según los contextos pueden ser guerrillas, grupos paramilitares, milicias, bandas armadas, mafias, etc.

² Escola de Cultura de Pau, “Anuario 2007 de procesos de paz”, Icaria Editorial, p. 9. El Anuario puede consultarse en la página web de la Escuela de Cultura de Paz (www.escolapau.org)

del Gobierno afectado, no suele ser impedimento para que dicho Gobierno entable negociaciones con dicho grupo. Así, por ejemplo, el Gobierno colombiano mantiene negociaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y busca caminos exploratorios con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), cuando las tres organizaciones figuran en las listas de grupos terroristas. Del mismo modo, el Gobierno británico ha mantenido negociaciones con el IRA irlandés, el Gobierno filipino mantiene diálogos con el Nuevo Ejército del Pueblo (NPA), la Autoridad Nacional Palestina con Hamas, y el Gobierno de Sri Lanka con los Tigres de Liberación de Eelam Tamil (LTTE), entre otros ejemplos.

En las negociaciones exploratorias o formales que se han llevado a cabo en los dos últimos años, **los negociadores gubernamentales suelen estar formados por equipos presididos por altas autoridades del Estado.** En Costa de Marfil, las negociaciones con las *Forces Nouvelles* han sido lideradas por el Presidente y el Primer Ministro; en Senegal, las negociaciones con el Movimiento de Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC) han sido llevadas a cabo por el Ministro del Interior; el proceso de paz, ya finalizado, entre el Gobierno de Sudán y el Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLA), fueron conducidas por varios funcionarios del equipo presidencial; en las conversaciones de Darfur con el Ejército de Liberación del Sudán (SLA), la negociación fue responsabilidad del Comisionado de Paz del Gobierno sudanés; en Burundi, la negociación actual con las Fuerzas de Liberación Nacional (FNL) es responsabilidad del Presidente del país; las negociaciones en el Chad con la Unión de Fuerzas para el Cambio (FUC), las ha llevado directamente el Ministro de Estado, que se ocupa también de abrir nuevas negociaciones con otros grupos armados existentes en el país; en la República Democrática del Congo, la negociación con las fuerzas rebeldes del Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP), las conduce el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas congoleñas; en la República Centro-Africana, la negociación con la Unión de Fuerzas Democráticas para la Unión (UFDR) las dirige el Ministro de Justicia; en Uganda, las actuales negociaciones con uno de los grupos más perversos del mundo, el Ejército de Resistencia del Señor (LRA), compuesto en su mayor parte por menores-soldado, las lleva el Ministro de Asuntos Internos; en Malí, las negociaciones con la Alianza Democrática para el Cambio, las dirige el Ministro de Administración Territorial; en el Sáhara Occidental, en donde existe un alto al fuego desde hace años, el equipo negociador del Gobierno de Marruecos está presidido por el Ministro del Interior y el Ministro Delegado de Asuntos Exteriores; en Angola, las negociaciones con el Foro de

Cabinda para el Diálogo las lleva el Ministro de Administración del Territorio; en Colombia, las negociaciones con las AUC y el ELN son responsabilidad del Alto Comisionado de Paz nombrado por el Presidente de la República; en la India, las negociaciones con el Frente de Liberación Nacional de Assam (ULFA) las llevan el Primer Ministro y el Ministro del Interior, y las negociaciones con el Consejo Nacional Socialista de Nagalandia (NSCM) las dirigen los ministros de la Unión, el de Interior y el de Estado; en Nepal, con un proceso ya finalizado recientemente, el negociador gubernamental con el maoísta Nuevo Ejército del Pueblo (NPA) fue el Primer Ministro, y las negociaciones actuales con el MJF las conduce el Ministro para la Paz y la Reconciliación; en Sri Lanka, el equipo del gobierno encargado de negociar con el LTTE está dirigido por el Ministro de Salud; en Filipinas, las negociaciones con el Frente Moro Islámico de Liberación (MILF), el Nuevo Ejército del Pueblo (NPA) y el Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF) están dirigidas por el Comisionado de Paz Presidencial; en Indonesia, finalmente, el recién acabado proceso de paz con el Movimiento de Aceh Libre (GAM), fue llevado directamente por el Vicepresidente del país, con la asistencia del Ministro de Justicia.

En la mayoría de estas negociaciones con grupos armados, además de los equipos gubernamentales han participado **facilitadores externos**, que incluyen presidentes de terceros países (el de Burkina Faso para ayudar en el conflicto de Costa de Marfil, el de Libia para los conflictos del Chad y República Centro Africana), ex Presidentes (el de Finlandia para facilitar el proceso de Indonesia), Viceministros de terceros países (el del Sudán para el conflicto de Uganda), ministros de terceros países (uno de Sudáfrica para el conflicto de Burundi, uno de Ruanda para el Conflicto en la República Democrática del Congo, uno de Mozambique para el conflicto de Uganda, uno de Noruega para Filipinas), diplomáticos de terceros países (Noruega, Suiza, Indonesia, Malasia, etc.), empresarios (en los conflictos de Senegal e Indonesia), escritores (en varios conflictos de la India), Enviados Especiales o Representantes Personales del Secretario General de la ONU (en los conflictos de Sudán, República Democrática del Congo, Sáhara, Myanmar, Colombia, Nepal), Enviados especiales de organismos regionales, como la Unión Africana, la Unión Europea o la Organización de la Conferencia Islámica (en Darfur, Filipinas y otros países en conflicto).

En múltiples ocasiones, y particularmente en las primeras etapas, los Gobiernos suelen buscar y aceptar que las **exploraciones y diálogos iniciales** se realicen **a través de personas o colectivos sociales o políticos** que, sea por considerarse “brazos políticos” de los grupos armados, por cercanía ideológica, por compartir

algunos objetivos finales, o simplemente por tener capacidad de influencia o comunicación con dichos grupos, puedan ejercer una **labor de “buenos oficios”** para abrir caminos de diálogo lo suficientemente sólidos y estables para que luego la negociación sea asumida directamente por los equipos de negociación gubernamentales. Esta función intermediaria no está nunca penalizada, en la medida en que se sobreentiende que su función no es alargar o agravar el conflicto o las violencias implícitas en dicho conflicto, sino ponerles fin.

En ningún caso, y sin excepción, ninguna de las personas mencionadas que han participado en las etapas exploratorias, en los primeros diálogos o en las negociaciones formales, sean de equipos gubernamentales o de instancias facilitadoras, han sido acusadas jamás de colaboración con grupos o bandas armadas, o de realizar actos ilegales, sino todo lo contrario, al considerarse imprescindible estos contactos para desarrollar las condiciones que permitan abrir una negociación que finalice con la dejación de las armas y la práctica de la violencia por parte de dichos grupos.

La necesidad de estos contactos, diálogos, exploraciones y negociaciones está **avalada por la práctica diplomática que llevan a cabo todos los países, por diversas Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas³** y por la propia definición dada por dicha Organización al concepto de “establecimiento de la paz”, que hace referencia *“al uso de medios diplomáticos para persuadir a las partes en conflicto de que cesen sus hostilidades y negocien un arreglo pacífico de sus controversias. Como ocurre con la acción preventiva, las Naciones Unidas solamente pueden actuar si las partes en conflicto así lo deciden. El establecimiento de la paz excluye pues el uso de la fuerza contra una de las partes para poner fin a las hostilidades, actividad denominada en el lenguaje de las Naciones Unidas como “imposición de la paz”.*⁴ En fechas recientes (6 de diciembre de 2007), el Subsecretario General de Naciones Unidas para Asuntos Políticos, B. Lynn Pascoe, anunció que su departamento aumentaría su plantilla actual de 220 funcionarios en cien personas más⁵, con objeto de reforzar su labor de diplomacia preventiva, que en buena parte consiste en entrar en comunicación con grupos armados, y por tanto

³ En particular las resoluciones 1625 (2005) y 1366 (2001) sobre el fortalecimiento de la capacidad de prevención de conflictos, con énfasis en el rol de los buenos oficios y el arreglo pacífico de las controversias.

⁴ www.un.org/spanish/Depts/dpa/peacemak.htm

⁵ www.un.org/apps/news/printnews.asp?nid=24561

ilegales, para facilitar el inicio de negociaciones en los pocos conflictos donde todavía no existen, y de reforzar las ya existentes.

Como conclusión, por tanto, puede afirmarse que **es una práctica habitual y bien considerada a escala internacional, que puedan reunirse y dialogar todos los actores políticos y sociales de cualquier país, sea cual fuere su estatus legal, si tienen la mínima capacidad de influir en la finalización de enfrentamientos armados, la disminución o finalización de cualquier tipo de violencia existente, y mediante dicho diálogo lograr poner punto final a cualquier conflicto violento o avanzar hacia este objetivo.**