

# **Superando obstáculos:**

## **Las crisis en los procesos de paz**

Vicenç Fisas

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

Todos los procesos de paz, sin excepción, han de sortear numerosos obstáculos desde sus inicios, y por múltiples motivos. Estos problemas ocurren tanto en la primera fase exploratoria (prenegociación), como en la fase formal de negociación, y en los momentos de implementar los Acuerdos de Paz. El análisis de estos obstáculos en múltiples procesos y durante varios años, nos permite afirmar que hay motivos recurrentes de crisis, por lo que es posible establecer una cierta jerarquía en los obstáculos a partir de su frecuencia. Esta constatación debería servir, al menos, para aviso de navegantes, en la medida en que es factible prever el tipo de inconvenientes que habrá de sortear un proceso desde sus inicios, dando posibilidad de actuar preventivamente mediante la adopción de medidas cautelares.

Una tipología de las crisis presentadas en las negociaciones llevadas a cabo en los últimos años nos permite catalogarlas en los siguientes apartados: prenegociación, modelos de mediación, violaciones del alto el fuego, contexto de la negociación, liberación de detenidos, comportamiento de los actores primarios, disidencias, presencia de grupos paramilitares, contenido y naturaleza de los acuerdos, aspectos militares e implementación. Los ejemplos que cito a continuación no son más que una pequeña muestra de la realidad, pero es suficientemente diversa como para hacerse una idea de la extensa variedad de motivos que generan crisis en los procesos de paz.

### Prenegociación y precondiciones

En Uganda, los intentos fallidos de entablar negociaciones con el LRA vinieron condicionados, entre otros motivos, por los mensajes contradictorios en cuanto a la promesa de amnistía para su líder, Joseph Kony, en el caso de que dejara las armas. Más tarde, en 2007, el LRA manifestó que la inculpación de los principales responsables del grupo por la Corte Penal Internacional era el principal obstáculo para el alcance de un acuerdo de paz con el Gobierno ugandés. En Sudán (Darfur), el grupo armado de oposición JEM puso como precondición para negociar que se desarmara a los grupos paramilitares Janjaweed, además de un alto el fuego, la finalización de los ataques aéreos y una investigación internacional de los crímenes cometidos en la región. Otro grupo, el SLM liderado por Abdul Wahid Mohammed Nur, manifestó que no participaría en los diálogos celebrados en Arusha (Tanzania) hasta que estuviera desplegada la misión de paz conjunta de la ONU y de la UA. En julio de 2008, el Gobierno sudanés advirtió que la orden de arresto contra el presidente del Sudán, Omar al-Bashir, por parte de la Corte Penal Internacional, minaría el proceso de paz. En la R. Centrafricana, los líderes del grupo UFDR condicionaron en 2007 el envío de sus delegados a la conferencia de paz al retorno de los exiliados políticos para su participación en el diálogo nacional, incluido el antiguo presidente Ange Félix Patassé, diálogo por el que los participantes exigieron que fuera acompañado de una amnistía general.

En el 2005, la guerrilla del ELN señaló lo que consideraban los cinco obstáculos que bloqueaban el inicio de un auténtico proceso de paz en Colombia: la negación del Gobierno de la existencia de un conflicto armado; la crisis humanitaria; las causas sociales, políticas y

económicas del conflicto; la ausencia de espacios para la participación de la sociedad civil, y la falsa negociación con los grupos paramilitares. En Afganistán, un portavoz de los talibanes manifestó en 2007 que antes de que unas negociaciones formales pudieran empezar el Gobierno tenía que acceder a la retirada de las tropas internacionales presentes en el país, añadiendo que la imposición de la ley islámica era también un requisito. En el 2010, algunos talibanes señalaron que su inclusión en las listas terroristas les impedía participar en unas negociaciones de paz. En el estado de Assam, en la India, el Grupo Consultivo del Pueblo que actuaba de facilitar entre el Gobierno y el grupo armado ULFA condicionó su presencia en las rondas de negociaciones que debían celebrarse en el 2006, a la suspensión de las actividades militares en la región. Más adelante, en el 2010, plantearon que sólo participarían en unas negociaciones si se abordaba el asunto de la soberanía, ya que no aceptarían ningún planteamiento que no supusiera la independencia. En el estado indio de Manipur, el grupo armado UNLF puso en el 2000 tres condiciones para negociar con el Gobierno: discutir la soberanía, la desmilitarización de la región y la verificación de las negociaciones por parte de un tercer país, lo que no fue aceptado por el Gobierno. A mediados de 2010, el líder indio de la coalición de partidos independentistas APHC, Mirwaiz Umar Farooq, rechazó la oferta de diálogo del primer ministro indio, señalando que primero el Gobierno indio debía derogar la legislación sobre detenciones, poner en libertad a los presos políticos y retirar a las Fuerzas Armadas de la zona.

En junio de 2008, el Gobierno chino estableció una serie de condiciones para que se produjera un proceso de diálogo con enviados del Dalai Lama; estas condiciones eran que tanto el Dalai Lama como sus seguidores se comprometieran explícitamente a no boicotear los Juegos Olímpicos, adoptaran medidas para poner fin a las actividades violentas del Tibetan Youth Congress y se opusieran a cualquier argumento o actividad a favor de la independencia del Tíbet. En Filipinas, el intento de reabrir negociaciones con el NDF en noviembre de 2007, tras un encuentro en Oslo, fracasó por la exigencia gubernamental de que las negociaciones estuvieran precedidas por un alto el fuego prolongado del NPA. En la última ronda de negociaciones de septiembre de 2010, la delegación palestina puso como precondition que Israel dejara de construir nuevos asentamientos en Cisjordania, cuya teórica congelación expiraba entonces.

### Mediadores y modelos de mediación

El cuestionamiento de los mediadores o del modelo de negociación es, posiblemente, el motivo más recurrente de crisis de las negociaciones. En Côte d'Ivoire, durante el 2005 se produjo una crisis por el rechazo de las Forces Nouvelles de la mediación llevada a cabo por Sudáfrica, y por el deseo de esta organización de sustituirla por la mediación de ECOWAS y la Unión Africana, mientras que el presidente del país, L. Gbagbo no aceptaba a ECOWAS por considerar que algunos de los países miembros habían estado involucrados en la rebelión iniciada en septiembre del 2002. En el 2006 se cuestionó la tarea de pacificación efectuada por la UNOCI durante los últimos tres años y arreciaron las críticas de algunos sectores sobre el Grupo de Trabajo Internacional que intentaba hacer de mediador en el conflicto, al que acusaban de ser un instrumento de Francia, la antigua potencia colonial. En Sri Lanka, durante 2005 se cuestionó la mediación noruega ante la falta de avances desde 2003, estudiándose la posibilidad de ser substituida por la India. El presidente eritreo también se negó a aceptar el ofrecimiento de mediación del líder libio, Muammar al-Gaddafi, que había propuesto una iniciativa para resolver el contencioso entre Etiopía y Eritrea, y rechazó igualmente la visita de una misión de investigación o de un representante especial del secretario general de la ONU, quien ofreció sus buenos oficios para resolver el contencioso que Eritrea mantenía con Djibouti. En el 2003, el JEM de Sudán (Darfur) criticó la mediación chadiana y se negó a negociar con el Gobierno. Más tarde, en el 2004, Chad suspendió su participación como mediador en las negociaciones de paz al considerar que el Gobierno sudanés estaba apoyando a miembros de grupos armados de oposición chadianos.

Más tarde se produjeron tensiones en las negociaciones que se seguían en Nigeria por la presencia en la reunión de representantes de los gobiernos del Chad y de Eritrea, rechazada tanto por los grupos armados como por el Gobierno sudanés.

En Burundi, las Forces Nationales de Liberation (FNL) rechazaron en el 2005 la mediación tanto del vicepresidente sudafricano y mediador oficial, Jacob Zuma (a quién acusaban de no ser neutral y de ponerse de lado del Gobierno burundés), como del presidente ugandés y líder la Iniciativa Regional de Paz, Yoweri Museveni. En el 2007 acusaron de nuevo a Sudáfrica de no ser parcial y pidieron un cambio de la mediación. El Gobierno burundés, por su parte temió que la mediación tanzana no fuera imparcial debido a que diversos líderes de las FNL habían buscado a menudo refugio en ese país. En Malí, Argelia abandonó temporalmente su rol de mediador con los tuareg, después de haber sido fuertemente criticada en los medios malienses y ante el creciente interés de Libia en facilitar la negociación.

En Etiopía, el Gobierno rechazó en 1995 el diálogo ofrecido por los "elders" (ancianos) para resolver el conflicto con el grupo armado ONLF. Tres años más tarde, Gobierno y ONLF realizaron encuentros secretos para encontrar una solución, pero las reuniones finalizaron cuando el ONLF exigió la presencia de un mediador externo, preferiblemente EEUU. El Gobierno, además, mató a uno de sus negociadores y capturó a otro, que murió en prisión. En Somalia, uno de los obstáculos para la celebración de negociaciones entre el Gobierno Federal de Transición (GFT) y la Unión de Tribunales Islámicos (UTI), en el 2006, fue la codirección de la facilitación por parte de Kenya, país al que la UTI acusó de no ser neutral y favorecer los intereses del GFT. Más adelante, en el 2008, el diálogo entre el GFT y la Alianza para la Reliberación de Somalia (ARS) quedó temporalmente suspendido por el rechazo de la ARS al representante especial del secretario general de la ONU, Ahmedou Ould-Abdallah, que actuaba de intermediario. En Sudán (Darfur), durante 2006 fue criticada la elección de Libia como sede para unas conversaciones de paz, al considerarlo un país no neutral en el conflicto. En el 2008, el grupo armado de oposición sudanés JEM vinculó su vuelta a las negociaciones que se desarrollaban en Doha (Qatar) al retorno de las ONG expulsadas de Darfur y rechazó las iniciativas de paz de Egipto y Libia, señalando que estas iniciativas sólo pretendían evitar que el presidente sudanés fuera juzgado por la Corte Penal Internacional.

En el contencioso por el Sáhara Occidental, la delegación del Frente Polisario disintió en el tercer trimestre de 2008 de la opinión del enviado personal del secretario general de la ONU, Peter van Walsun, que apoyó sin reservas la propuesta marroquí de autonomía para la región, lo que motivó que se pidiera su relevo. En abril de 2010, además, el líder del Frente Polisario, Mohammed Abdelaziz, envió una dura y crítica carta al secretario general de la ONU, en la que expresó su decepción por la falta de liderazgo e la institución para cumplir con su mandato de organizar un referéndum. Poco después, el Frente Polisario congeló sus contactos con la MINURSO, la fuerza de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental, al considerar que estaba legitimando la ocupación del territorio por parte de Marruecos. En el Chad, los grupos rebeldes no apoyaron en el 2008 la iniciativa gubernamental de mediación por parte del líder libio, Muammar al-Gaddafi. En el contencioso de Armenia y Azerbaiyán por la región de Nagorno Karabaj, el presidente de Azerbaiyán se ha mostrado repetidas veces muy crítico con la mediación de la OSCE y el rol de la ONU. Además, siempre se ha opuesto a que en las negociaciones participe cualquier representación de la autoproclamada República de Nagorno Karabaj.

La destitución de un facilitador es motivo de crisis en algunos contextos, como ocurrió en Somalia en 2006, cuando el Gobierno Federal de Transición destituyó al presidente del Parlamento Federal de Transición, Sharif Hassan Sheikh Aden, decisión que significó el cierre de la puerta al diálogo con sus adversarios de la Unión de Tribunales Islámicos, ya que el presidente del Parlamento había intentado establecer puentes entre las partes. En

Colombia, durante las negociaciones que el Gobierno mantenía con el ELN en el 2005, este grupo dio por finalizada la facilitación de un embajador mexicano por la descalificación que hizo el Gobierno mexicano votando contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

La exigencia de un mediador externo ha sido igualmente motivo de tensión en algunas negociaciones. En el 2009, el grupo armado que opera en el Delta del Níger, MEND, exigió la supervisión de un mediador internacional respetable como condición para entregar las armas. En abril de 2008, el MEND solicitó al Gobierno de Nigeria que aceptara la mediación del ex presidente estadounidense Jimmy Carter, que ya intentó facilitar las negociaciones en 1999. El Gobierno nigeriano se opuso sin embargo a esta petición, señalando que se trataba de un conflicto interno. Dos meses más tarde, el Gobierno aceptó la mediación de Ibrahim Gambari, que tuvo que dimitir al cabo de un mes después de haber sido cuestionada su neutralidad por diversos representantes de grupos armados y organizaciones civiles de la región del Delta del Níger.

En ocasiones han existido crisis por divergencias en cuanto al lugar de celebrar las reuniones. En Sri Lanka, el Gobierno rechazó en 2005 la propuesta del LTTE de llevar a cabo nuevas negociaciones en Oslo, después de casi dos años y medio si negociaciones directas, ya que insistía en que había que realizarlas dentro del país. En el 2007, el LRA anunció que abandonaría las negociaciones de paz con el Gobierno burundés, a menos que se substituyera el equipo mediador y también la sede de las negociaciones, como consecuencia de los comentarios del presidente sudanés, Omar al-Bashir y del presidente surdudanés, Salva Kiir, que afirmaron que si no se alcanzaba un acuerdo de paz el Gobierno sudanés expulsaría al LRA de su territorio. El LRA solicitó al presidente de Kenya, Mwai Kibaki, que a la vez presidía la organización regional IGAD, que salvara el proceso estableciendo un nuevo espacio de diálogo que podría tener en un país neutral, como Kenya. En Somalia, tanto el proceso de paz como la puesta en marcha de las instituciones del Gobierno Federal de Transición (GFT) quedaron estancados en 2005 debido a la división del GFT entre los partidarios de localizarlo en la ciudad de Jowhar y los partidarios de hacerlo en la capital, Mogadiscio. También en Somalia, la Conferencia de Paz y Reconciliación celebrada en 2007 fue boicoteada por los islamistas, que exigieron se celebrara en un país neutral, y no en Somalia, pues de lo contrario se legitimaría la ocupación etíope. En la R. Centroafricana, en noviembre de 2007 el grupo armado APRD rechazó celebrar el diálogo político en la capital, Bangui, exigiendo su celebración en Libreville (Gabón), bajo los auspicios del presidente de este país.

El nivel de representación de las delegaciones puede ser también causa de crisis. Así ocurrió en Sri Lanka en 2006, al retirarse el LTTE de una reunión de la Misión de Observación del Alto el Fuego, al considerar que la delegación gubernamental era de muy bajo perfil. En la RD Congo, durante las conversaciones de paz celebradas en Kenya en el 2008 entre el grupo armado CNDP y el Gobierno, bajo los auspicios de Naciones Unidas y de su enviado especial, Olesegun Obasanjo, después de tres días de conversaciones las negociaciones quedaron bloqueadas por la ausencia de poder de decisión de la delegación rebelde. En el estado indio de Nagalandia, en enero de 2010 el grupo armado NSCN-IM rechazó la invitación del ministro de Interior de realizar negociaciones, aduciendo que sólo aceptaban la interlocución del primer ministro.

Poner obstáculos a la labor de los mediadores puede ser igualmente motivo de problemas, como cuando en 2008 el Gobierno de Sri Lanka rechazó las peticiones de Noruega de visitar las zonas bajo control tamil, señalando que cualquier reinicio de las negociaciones dependería de que este grupo abandonase las armas y se ajustara a un calendario. Respecto al contencioso entre Etiopía y Eritrea, en el 2005 éste último país mantuvo restricciones a la Misión de Naciones Unidas (UNMEE), negándose a que en dicha misión participaran

funcionarios de EEUU, Canadá y países europeos. En Somalia, en el 2005 se produjeron dificultades vinculadas a los países que debían integrar la fuerza de mantenimiento de la paz de la Unión Africana, siendo especialmente rechazada la presencia de tropas etíopes y de otros países de la región.

El formato de la mediación ha sido motivo de controversia permanente en el conflicto de Transdniestria (Moldova), ya que Moldova se ha manifestado normalmente a favor de las conversaciones en su formato 5+2 (Moldova, Transdniestria, OSCE, Rusia y Ucrania, con EEUU y la UE de observadores, mientras que Transdniestria ha preferido un formato 2+1 (Moldova, Transdniestria y Rusia).

En alguna ocasión se han producido interferencias externas al proceso de facilitación. Así, por ejemplo, en octubre de 2006, la Comisión de Garantes del proceso con el ELN realizó una rueda de prensa en la que presentó su "hoja de ruta" para el año 2007, que fue criticada por el Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, por no haber sido debatida previamente entre las partes (Gobierno y ELN), al tratarse de temas de negociación que deberían abordarse en la siguiente ronda de negociación. En Afganistán, durante el 2010 fue detenido por EEUU en Pakistán el número dos de los talibanes, Mullah Abdul Ghani Baradar, que había mantenido reuniones secretas con el Gobierno afgano, por lo que la detención fue interpretada como un boicot a las negociaciones.

#### Violaciones del alto el fuego

Las violaciones del alto el fuego son motivo de crisis en muchas negociaciones, tanto de parte de los grupos armados de oposición como de los gobiernos. La lista es interminable. Así ocurrió en Burundi con las FNL y el Gobierno entre 2005 y 2008, hasta el punto de que dicho grupo abandonó en el 2007 el equipo de monitoreo del alto el fuego, argumentando razones de inseguridad y en medio de rumores de rearme de dicho grupo. En Sri Lanka, desde las primeras negociaciones informales de 1993 hasta la ruptura del proceso de paz en 2009, tanto el LTTE como el Gobierno se acusaron mutuamente en múltiples ocasiones de violar el alto el fuego. En el proceso de paz del Líbano, en 2008, aviones israelíes bombardearon en numerosas ocasiones territorio libanés. En Nigeria (Delta del Níger), el primer alto el fuego de 2003 entre las comunidades ikaw e itsekeri y las FFAA fue seguido de enfrentamientos que han permanecido a lo largo de los años, junto a ataques a las compañías petrolíferas. En Sudán, desde 2003 se han repetido numerosas veces la violación del alto el fuego entre el Gobierno y el SLA y el JEM. En España, ETA puso fin al proceso de paz iniciado en el 2006 por el Gobierno español, al cometer un atentado mortal en pleno alto el fuego permanente a finales de 2007.

#### Contexto de la negociación

La existencia de listas terroristas por parte de EEUU o de la UE ha sido factor de crisis en varias ocasiones al dificultar la movilidad de los negociadores y al herir los sentimientos de los grupos armados. Así ocurrió con el LTTE en Sri Lanka cuando fue incluido en las listas de la UE en 2006, lo que motivó la exigencia de que los miembros daneses, suecos y finlandeses de la Misión de Supervisión del Alto el Fuego (SLMM) fueran expulsados del país. Con anterioridad ya se tensó la situación cuando la UE prohibió cualquier viaje de la delegación del LTTE a la Unión Europea. En Sri Lanka, además, el LTTE abandonó en una ocasión las negociaciones después que EEUU prohibiera la presencia del grupo en la reunión preparatoria de la conferencia de donantes que se celebraba en Washington. En Colombia, tanto las FARC como el ELN han exigido en varias ocasiones su retirada de las listas terroristas de la UE como medida de confianza para entablar negociaciones. En Filipinas, la inclusión de la guerrilla del NPA en las listas terroristas de EEUU y de la UE produjo un bloqueo en las negociaciones que se estaban siguiendo. En Turquía, la inclusión del PKK en

las listas terroristas de la UE en el 2002, motivó la detención posterior de personas cercanas al PKK que estaban explorando negociaciones con el Gobierno turco. El Gobierno turco, además, endureció a partir de entonces su discurso de que no se podía negociar con "terroristas".

En el 2005, las FNL de Burundi anunciaron que no reconocían al ejecutivo de Pierre Nkurunziza, pues lo consideraban un Gobierno impuesto por la comunidad internacional, y reiteraron su demanda histórica de negociar directamente con la comunidad tutsi. De igual modo, en julio de 2005 el NDF (brazo político de la guerrilla filipina del NPA) consideró que no valía la pena seguir negociando con el Gobierno filipino por considerarlo débil y sin legitimidad, por lo que reclamó un nuevo gobierno de transición.

Las crisis internas y las disputas políticas en un país han afectado también a diversos procesos. Así ocurrió en Sri Lanka en el 2005, estancando el proceso. En Chipre, uno de los partidos socios minoritarios del Gobierno greco-chipriota, el socialdemócrata EDEK, abandonó el Gobierno en febrero de 2010 acusando al presidente Christofias de hacer demasiadas concesiones en las negociaciones para la reunificación de la isla.

La inseguridad de los negociadores es también motivo de crisis en los procesos de negociación. En Sri Lanka se produjo una ruptura de las negociaciones por este motivo en el 2006. En Uganda, las FFAA mataron a varios miembros de la delegación negociadora del LRA. En la India, los emisarios que en el 2002 negociaban con el Gobierno en nombre del grupo armado CPI-M, dimitieron pronto de su cargo debido al asesinato de los dirigentes del grupo armado implicados en las negociaciones. En Filipinas, el Gobierno suspendió el régimen de inmunidad de los negociadores del NDF, provocando una ruptura de las negociaciones.

Los motivos económicos pueden también ser causa de crisis. En Uganda, por ejemplo, en el 2008 se desmanteló el Equipo de Monitoreo del Cese de Hostilidades con el LRA debido al coste que suponía su existencia. En Somalia, uno de los obstáculos para la celebración de negociaciones entre el Gobierno Federal de Transición (GFT) y la Unión de Tribunales Islámicos (UTI), en el 2006, fue la presencia de tropas extranjeras en el país, concretamente etíopes. En Sudán (Darfur), durante el 2009 el JEM amenazó con retirarse de las negociaciones si en ellas se incluían a otros grupos armados, tal como pretendía el Gobierno, los facilitadores (Libia y Qatar) y el mediador conjunto de la UA y la ONU, Djibril Bassolé. El JEM propuso que los grupos armados que quisieran unirse al proceso negociador lo hicieran dentro del panel del JEM o el Gobierno, pero no por separado. El JEM también se mostró contrario a la inclusión de líderes tribales en las negociaciones, debido a la complejidad de manejar a más de 80 grupos étnicos diferentes que conviven en la región. En el Chad, la coalición de grupos lideradas por Timane Erdimi, la UFR, que incluye a ocho grupos armados, rechazó en el 2009 un acuerdo de paz logrado por el Gobierno con otros tres grupos, por haber sido negociado por separado, e hicieron un llamamiento a establecer una mesa de negociación inclusiva.

En Filipinas, uno de los aspectos de desacuerdo en 2005 entre la guerrilla del MILF y el Gobierno fue el mecanismo de validación de la nueva entidad política que debía crearse en Mindanao, pues el MILF rechazó que se hiciera mediante un referéndum. Más adelante, en el 2007, fue la decisión del Tribunal Supremo de suspender el Memorando de Entendimiento sobre las tierras ancestrales del pueblo moro, lo que provocó la ruptura de las negociaciones con el MILF, después de 11 años de proceso de paz, y la disolución del equipo negociador del Gobierno.

La inclusión de nuevos temas en la agenda, concretamente la inclusión de la comunidad de Navarra y el debate de su encaje con la Comunidad Autónoma Vasca, fue uno de los motivos

para que el proceso de negociación entre el Gobierno español y ETA entrara en una fase terminal en el 2007. La tardanza en dar respuesta a una propuesta ha sido motivo de retrasos durante el 2010 en la resolución del contencioso entre Armenia y Azerbaiyán por la región de Nagorno Karabaj, al no responder Armenia a la propuesta del Grupo de Minsk de la OSCE, que actúa de mediador en el conflicto y que había presentado un documento llamado los "principios de Madrid". A finales del 2008, la ministra israelí de Asuntos Exteriores, Tzipi Livni, declaró que no tenía ninguna intención de encontrarse con representantes sirio para solucionar el contencioso por los Altos del Golán, mientras Siria continuara permitiendo el contrabando de armas a Hezbollah en el Líbano. Posteriormente, el Gobierno sirio anunció la suspensión de las conversaciones indirectas con Israel mediadas por Turquía, debido a la ofensiva israelí sobre Gaza.

### Liberación de detenidos

En Nigeria (Delta del Níger), cuando el entonces vicepresidente Goodluck Jonathan asumió a principios de 2008 las negociaciones con el MEND, este grupo rechazó participar en las negociaciones hasta que uno de sus líderes, Henry Okah, que se encontraba arrestado en Angola, fuera puesto en libertad, solicitando la mediación del presidente de EEUU, George W. Bush, que en aquel momento se encontraba de gira por el continente. En Sudán (Darfur), las negociaciones de paz entre el Gobierno y el grupo armado JEM que se estaban desarrollando en Doha (Qatar) se aplazaron durante unos meses en el 2009, por el incumplimiento del Gobierno de su compromiso de liberar a los prisioneros. En la India, el grupo armado CPI-M manifestó en febrero de 2010 que estaba dispuesto a negociar con el Gobierno si este ponía en libertad a cuatro de sus principales líderes detenidos, ya que formarían parte de la delegación negociadora. También en la India, el grupo armado ULFA exigió a principios de 2010 la libertad de su líder, Pradeep Gogoi, para poder negociar. En Myanmar, el Gobierno promovió en el 2004 una Convención Nacional para democratizar el país, pero la Liga Nacional para la Democracia (NLD) liderada por la premio Nóbel de la Paz, Aung San Suu Kyi, condicionó su participación a la liberación de sus miembros encarcelados. En el Yemen, durante el 2009 surgió una crisis en las negociaciones entre el Gobierno y las fuerzas de al-Houti, al no cumplir el Gobierno con su compromiso de liberar a 1.200 detenidos.

### Comportamiento de los actores primarios

El presidente congolés, Joseph Kabila, anunció en el 2008 que pondría fin a las operaciones militares con el grupo armado de oposición ugandés LRA para facilitar que su líder, Joseph Kony, firmara el acuerdo de paz con el Gobierno ugandés. A pesar de ello, Kony no compareció a la cita con la delegación gubernamental, tal como se había comprometido, siendo la cuarta vez en un año que Kony daba plantón a sus interlocutores. En el sur de Tailandia, los intentos de negociar con los insurgentes se ha visto dificultado en numerosas ocasiones por el anonimato de sus líderes.

### Disidencias

En el proceso de paz de Burundi, tras los acuerdos de paz Arusha del 2000, se produjeron disidencias en los grupos CNDD-FDD y FNL, lo que complicó la negociación con cada uno de ellos. En octubre de 2005, las FNL sufrieron una nueva disidencia, cuando 260 efectivos de ese grupo anunciaron que rechazan el liderazgo de Agaton Rwasa, a quién acusaron de numerosas violaciones de los derechos humanos y se manifestaron a favor de un diálogo con el Gobierno. En el 2009, tras los acuerdos de paz, se produjeron nuevas divisiones en el grupo, con la expulsión de su portavoz, que había jugado un papel destacado en las negociaciones. En Sri Lanka se produjo una disidencia dentro del LTTE liderada por el coronel Karuna. En Uganda, a finales del 2007 se produjeron disidencias en el LRA, con el

ajusticiamiento del número dos de la organización, Vicent Otti, y disputas por el liderazgo. Posteriormente, en el 2009, el LRA sufrió una nueva escisión, cuando varios miembros opuestos a las negociaciones fundaron el Uganda People's Front. En Angola (Cabinda), el grupo armado de oposición FLEC sufrió varias disidencias que no acataron el acuerdo de paz de agosto de 2006. Estas disidencias se reavivaron en el 2010, cuestionando el liderazgo del grupo. En Malí, los Acuerdos de Argel con los tuareg firmados en mayo de 2006, no fueron firmados por algunos de los dirigentes más conocidos, que formaron la Alianza Tuareg del Norte de Mali para el Cambio (ATNM). En el país vecino, Níger, en el 2008 se produjo una escisión dentro del grupo armado MNJ, con la creación de un grupo disidente llamado Front des Forces de Redressement, que denunció que la población civil se había convertido en la principal víctima del conflicto. Un año después, el MNJ sufrió una nueva escisión, el Niger Patriotic Front, favorable a la negociación con el Gobierno. En Sudán (Darfur), en junio de 2004 se produjeron serias tensiones en los equipos negociadores de los grupos JEM y SLA, ya que ambos grupos sufrieron escisiones y luchas por el liderazgo. En el Chad, tras el acuerdo entre el Gobierno y el grupo armado FUC, esta organización se fue dividiendo en facciones, creando un clima de incertidumbre, al alcanzar posteriormente estos grupos un acuerdo de coordinación militar.

En la RD Congo, las milicias mai-mai que participaron en el Diálogo Intercongolés de 2002 quedaron luego divididas y algunas de ellas retomaron las armas. En la RD Congo, cuando en el 2005 la Comunidad de San Egidio logró que el ruandés FDLR anunciara el abandono de las armas, aspecto que no se cumplió, el grupo quedó dividido. También la RD Congo, en 2006 se produjo una escisión en el grupo armado FNI liderado por Peter Karim, que se opuso a la desmovilización y prosiguió con los combates, así como en las filas del grupo tutsi CNDP, en enero de 2009, con el anuncio por parte del líder militar de la rebelión, Bosco Ntaganda, alias "Terminator", de la expulsión del liderazgo del grupo del general Laurent Nkunda, por razones de mala gobernabilidad. Poco después, el CNDP firmó un acuerdo de paz con el Gobierno. En Myanmar, en el 2007 se produjo una escisión en la guerrilla de KNU, formándose el KNU/KNLPAC, que firmó un acuerdo de paz con la junta militar.

#### Presencia de grupos paramilitares

En el 2006, el proceso de paz de Côte d'Ivoire se complicó por los ataques de las milicias progubernamentales "Jóvenes Patriotas" y Greater West Liberation Front. En Burundi, durante 2008 las Forces Nationales de Liberation acusaron al Gobierno de promover a las milicias progubernamentales de aterrorizar a la población civil. A finales de 2007, los esfuerzos para hacer frente a la insurgencia del sur de Tailandia se vio complicada por la creciente utilización de grupos paramilitares. En el Yemen, la frágil tregua del 2010 entre el Gobierno y las fuerzas al-houtistas quedaron en entredicho por la reanudación de los enfrentamientos entre miembros del grupo armado y fuerzas paramilitares de las tribus locales leales al Gobierno.

#### Contenido y naturaleza de los acuerdos

El incumplimiento de los acuerdos firmados es motivo no sólo de crisis sino de la vuelta a las armas. A principios de 2007, por ejemplo, en Níger surgió el MNJ, que retomó las armas al considerar que no se cumplían los acuerdos firmados en 1995, en los que el Gobierno se comprometía a iniciar un proceso de descentralización del poder estatal e invertir en el norte del país los beneficios obtenidos de las explotaciones de uranio y petróleo situadas precisamente en esta región. Posteriormente, en el 2009, el MNJ aseguró que no entregaría sus armas hasta que se atendieran sus demandas políticas, pidiendo que se pusiera fin al estado de emergencia en el norte, que se procediera a la integración de sus combatientes en las fuerzas de seguridad y que un porcentaje mayor de los beneficios con la explotación del



uranio estuviera destinado al desarrollo de la región septentrional y a mejorar el nivel de vida de la población tuareg. Posteriormente exigieron que se pusiera fin al estado de emergencia.

En el Sáhara Occidental, el Plan de Arreglo de 1991, que preveía la celebración de un referéndum a corto plazo, quedó bloqueado al poco tiempo debido a las alegaciones presentadas por Marruecos al censo electoral y a pesar de que en 1997, mediante los Acuerdos de Houston firmados por ambas partes, parecía que las negociaciones podrían llevar buen camino. Posteriormente, Marruecos se negó sistemáticamente a negociar con el Frente Polisario la posibilidad de celebrar un referéndum que incluya la opción de la independencia del Sáhara. En Kosovo, el Gobierno serbio no ha reconocido en ningún momento la declaración de independencia del territorio, por lo que las negociaciones han versado sobre cuestiones menores que permitieran dar confianza y seguridad a la minoría serbia de Kosovo. En Georgia, en mayo del 2009 se suspendieron las conversaciones con Abjasia, al considerar la delegación de esta región que era inaceptable que un documento de la ONU considerara a Abasia como parte integrante de Georgia.

El conflicto entre Israel y Palestina, a pesar de los numerosos intentos de negociación, continúan encallados por varios temas de agenda, especialmente por las colonias de Cisjordania, la capitalidad de Jerusalén, el retorno de los refugiados palestinos y la seguridad de Israel.

#### Aspectos militares

En Colombia, en la octava ronda de negociaciones celebrada en agosto de 2007 entre el Gobierno y la guerrilla del ELN, las partes no se pusieron de acuerdo en la forma de concentrar y verificar los efectivos de la guerrilla. El Gobierno insistió en la exigencia de que se localizaran en uno o varios puntos, incluso en el exterior, pero en coordenadas previamente fijadas y con los nombres de todas las personas concentradas, aspecto que fue rechazado por el ELN, que no estaba dispuesto a revelar la identidad de sus miembros ni concentrarse en condiciones que les supusieran desventaja militar. En Georgia, el Gobierno presentó en el 2007 una propuesta de paz para resolver el conflicto de Abjasia, que fue rechazada por los líderes de esta región, quienes la tildaron de propaganda y reiteraron su negativa a reanudar el proceso negociador hasta que Georgia no retirara sus tropas de la zona del alto Kodori y se firmara un acuerdo mutuo sobre el no uso de la fuerza. En febrero de 2010 finalizó sin acuerdo la novena ronda de negociaciones entre Georgia, Rusia, Abjasia y Osetia del Sur, bajo mediación de la ONU, la OSCE y la UE. Las partes no lograron acuerdo sobre el documento presentado en la ronda anterior por los mediadores, sobre elementos básicos de un marco de un acuerdo sobre el no uso de la fuerza y sobre compromisos de seguridad internacional. Moscú insistía en la firma de tratados de no uso de la fuerza entre Georgia y Abjasia y Georgia y Osetia del Sur, mientras Georgia defendía firmar un tratado directamente con Rusia. En Yemen, el acuerdo firmado en junio de 2007 entre el Gobierno y las fuerzas de al-Houti estuvieron cerca del fracaso por el incumplimiento del plazo de entrega de las armas y de la retirada de las posiciones de los rebeldes.

#### Implementación

En Côte d'Ivoire, a pesar del acuerdo de Linas-Marcoussis y la posterior creación de un Gobierno de Unidad Nacional, en el 2003 continuaron las divergencias sobre el reparto de algunas carteras ministeriales, lo que provocó varias dimisiones en el seno del Gobierno y una continua inestabilidad política. En el 2005, en este mismo país la situación se deterioró notablemente por la falta de colaboración de líderes y partidos políticos en la constitución de la Comisión Electoral, lo que impidió celebrar las elecciones en la fecha prevista.

En Burundi, en el 2008 se produjo una crisis en lo relativo al reconocimiento político de las FNL, pues desde el Gobierno se advirtió a este grupo que debería primero cambiar su

nombre, ya que la Constitución prohibía que los partidos tuvieran una etiqueta étnica, y las FNL (de composición hutu) mantenían una oposición inicial a esa exigencia. En la negociación con el LRA de Uganda, este grupo se retiró en el 2008 de las conversaciones de paz tras haber sido rechazadas sus demandas de dinero y puestos en el Gobierno.

Los retrasos en la implementación de la fase de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), la falta de condiciones mínimas para los desmovilizados, el retraso en el pago de los salarios o las divergencias sobre el número de desmovilizados, es motivo de problemas en muchos procesos. En Côte d'Ivoire, el retraso del DDR duró varios años; en Burundi se produjeron descontentos por las condiciones de los campamentos de desmovilizados, cuyo número fue también objeto de controversia, al estimarse que la cifra real era de 3.000, frente a los 15.000 que manifestaban tener las FNL, que por otra parte apenas entregaron armas. Posteriormente, en el 2009, hubo problemas por los retrasos en los pagos y por la exclusión de muchos ex combatientes al proceso de reintegración. En Uganda, el proceso de negociación con el LRA entró en crisis en octubre de 2006 cuando los miembros de este grupo abandonaron los lugares de acantonamiento al verse rodeados por las Fuerzas Armadas ugandesas y acusarse mutuamente de romper el cese de hostilidades. En el 2008 ocurrió lo mismo, cuando miembros del grupo abandonaron el acantonamiento en la frontera del Sudán con la RD Congo, custodiado por tropas del SPLA sursudanes, violando la tregua existente y poniendo en evidencia las disidencias en el seno del grupo. En la región del Delta del Níger (Nigeria), los militantes del MEND desmovilizados se manifestaron en noviembre de 2009 por el impago de los salarios, cifrados en 433 dólares mensuales.