

La invasión de Rusia en Ucrania (2). La relevancia y complejidad de los procesos de negociación como vía de abordaje de conflictos armados

Ana Villellas

Investigadora de la Escola de Cultura de Pau de la UAB

Nº25 / Marzo 2023

Apunts ECP de
Conflictes i Pau

Resumen

La invasión de Rusia ha truncado la vida de millones de personas de Ucrania, con graves consecuencias a corto y largo plazo en seguridad humana y medioambiental en el país. Intensifica el daño y devastación de los ocho años de guerra previos en el este del país, que tuvo graves impactos en la población de ambos lados de la línea de contacto en la zona de conflicto, así como ahonda en la situación de disputa en torno a Crimea. También ha ido acompañada de represión contra población y organizaciones de la sociedad civil movilizadas contra la guerra en Rusia y Bielorrusia. La invasión de Rusia contra Ucrania plantea muchos interrogantes y dilemas sobre vías de solución. La combinación de agresión internacional en forma de invasión contra un Estado soberano –y contra una población soberana–, de un conflicto interestatal con muchas capas y un contexto de orden internacional tensionado, crecientemente militarizado y en disputa supone un desafío diferente a la tipología de la mayoría de conflictos desde la Segunda Guerra Mundial. Con el fin de contribuir al debate público sobre vías de resolución de la invasión rusa y guerra en Ucrania, esta publicación pone el foco en la importancia de los procesos de negociación como vía de abordaje de conflictos. Recoge datos y reflexiones sobre los procesos de paz como vía frecuente de abordaje y, hasta cierto punto, de finalización de conflictos armados en el mundo, así como sus obstáculos y limitaciones. Esta publicación sigue a otro número de la serie Apunts que analiza cómo ha transcurrido la esfera del diálogo entre Rusia y Ucrania en el contexto de la invasión, los intentos fallidos de negociaciones político-militar y los ámbitos de diálogo que se han mantenido activos, así como obstáculos y vías de oportunidad. Ambos números de la serie Apunts pueden leerse conjuntamente.

Introducción

La invasión de Rusia ha truncado la vida de millones de personas de Ucrania, con graves consecuencias a corto y largo plazo en seguridad humana y medioambiental en el país. Intensifica el daño y devastación de los ocho años de guerra previos en el este del país, que tuvo graves impactos en la población de ambos lados de la línea de contacto en la zona de conflicto, así como ahonda en la situación de disputa en torno a Crimea y de la vulneración de derechos humanos de la población tártara y activistas procedentes de la península. La invasión también ha ido acompañada de represión contra población y organizaciones de la sociedad civil movilizadas contra la guerra en Rusia y Bielorrusia. Ha causado impactos globales en múltiples dimensiones, agravando la inseguridad alimentaria de poblaciones en otras regiones del planeta y tensionando aún más un orden mundial afectado ya previamente a la invasión por crisis superpuestas y por un incremento de la militarización. La invasión comporta un nuevo caso de agresión internacional y, con ello, de erosión al derecho internacional y a la multilateralidad.

La invasión de Rusia contra Ucrania plantea muchos interrogantes y dilemas sobre vías de solución. La combinación de agresión internacional en forma de invasión contra un Estado soberano –y contra una población soberana–, de un conflicto interestatal con muchas capas y un contexto de orden internacional tensionado, crecientemente militarizado y en disputa y con desgaste y desafíos a la multilateralidad supone un desafío diferente a la tipología de la mayoría de conflictos desde la Segunda Guerra Mundial. En ese sentido, entre 1946 y 2021 los conflictos armados entre países han sido poco frecuentes, como recogen la base de datos de conflictos armados de UCDP y PRIO.¹ También las aproximaciones y herramientas de resolución de conflictos que se expandieron ampliamente desde los

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

años 90 han acompañado en su mayoría otra tipología de conflictos, de guerras civiles y conflictos armados internos internacionalizados. Los dilemas de paz y justicia y los retos de reconstrucción y recuperación con principios de justicia social y de género son también retos significativos. Todo ello, combinado, plantea enormes interrogantes sobre posibles vías de solución. Aun con la incerteza por la naturaleza diferente y la complejidad que acompaña a los desafíos, se pueden extraer reflexiones útiles del panorama internacional de procesos de paz.

Con el fin de contribuir al debate público sobre vías de resolución de la invasión rusa y guerra en Ucrania, esta publicación divulgativa pone el foco en la importancia de los procesos de negociación como vía de abordaje de conflictos. Recoge datos y reflexiones sobre los procesos de paz como vía frecuente de abordaje y, hasta cierto punto, de finalización de conflictos armados en el mundo, así como sus obstáculos y limitaciones. Esta publicación sigue a otro número de la serie Apunts que analiza cómo ha transcurrido la esfera del diálogo entre Rusia y Ucrania en el contexto de la invasión, los intentos fallidos de negociaciones político-militar y los ámbitos de diálogo que se han mantenido activos, así como obstáculos y vías de oportunidad. Ambos números de la serie Apunts pueden leerse conjuntamente.

1. Las negociaciones como vía frecuente de abordaje de conflictos

Las negociaciones de paz son procesos de diálogo entre partes enfrentadas en conflicto para, a través de un marco concertado, abordar vías para poner fin a la violencia y encontrar soluciones satisfactorias a sus posiciones y objetivos. Suelen ir precedidas de fases previas o exploratorias que permiten definir el formato, lugar, condiciones y garantías, entre otros aspectos de la futura negociación.²

Las negociaciones de paz son una parte fundamental en los procesos de construcción de paz, que son procesos más amplios. Los procesos de paz son todos aquellos esfuerzos políticos, diplomáticos y sociales destinados a resolver los conflictos y transformar sus causas de fondo mediante métodos pacíficos, especialmente a

Las negociaciones de paz son procesos de diálogo entre partes enfrentadas en conflicto para, a través de un marco concertado, abordar vías para poner fin a la violencia y encontrar soluciones satisfactorias a sus posiciones y objetivos

través de las negociaciones de paz al alto nivel político, pero también con iniciativas a nivel de ciudadanía movilizadas y organizadas, entre otros. Como señalan Schädel y Dudouet, hay consenso creciente –en base a agendas normativas y a evidencia empírica– sobre la necesidad de mayor inclusividad y representatividad de los procesos de paz y sobre cómo la incorporación de más grupos más allá de las partes en conflicto fortalece la sostenibilidad, legitimidad y rendición de cuentas, aunque –señalan– hay desacuerdos y confusión sobre tipos de actos, tiempos y secuencias en la inclusión.³ Las negociaciones de paz continúan siendo mayormente excluyentes respecto a diversos ejes de diversidad. Según datos de 2020 de Naciones Unidas, entre 1992 y 2019, solo el 13% de las personas que negociaron, el 6% de quienes desempeñaron tareas de mediación y el 6% de quienes firmaron acuerdos de paz eran mujeres.⁴ Siete de cada diez procesos de paz seguían sin incluir mujeres mediadoras o signatarias. En clave de avance limitado, entre 1995 y 2019 se pasó del 14 al 22% en el porcentaje de acuerdos de paz que incluyeron disposiciones relativas a la igualdad de género.

Las negociaciones de paz pueden estar facilitadas o no por terceras partes. Las terceras partes intervienen en la disputa para contribuir al diálogo entre los actores enfrentados y favorecer una salida negociada del conflicto. La mayor parte de los procesos negociados en la actualidad cuentan con apoyo de terceras partes. En el 90% de los procesos de paz de 2022 analizados por la Escola de Cultura de Pau había al menos una tercera parte, en línea con años anteriores (89% en 2021, 82,5% en 2020, 80% en 2019).⁵ Este porcentaje incluye tanto procesos de paz relativos a conflictos armados como a tensiones sociopolíticas. Además, en 30 de los 35 procesos con terceras partes ese año, había más de un actor desempeñando tareas de mediación o facilitación. No obstante, también hay procesos negociados sin apoyo externo. Así, en Asia el 40% de las negociaciones en ese continente no contaron con ningún tipo de facilitación o mediación externa. Las negociaciones de paz pueden resultar en acuerdos de diverso tipo, incluyendo acuerdos relativos al procedimiento o proceso, así como acuerdos sobre aspectos del conflicto, parciales o globales, pudiéndose combinar elementos de los diversos tipos en un mismo acuerdo.⁶

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

3. Schädel, Andreas y Véronique Dudouet, *Incremental inclusivity in peace processes: Key lessons learnt*, Berghof Policy Brief 11, noviembre de 2020.

4. Secretario General de la ONU, *Las mujeres y la paz y la seguridad*, S/2020/946, Consejo de Seguridad de la ONU, 25 de septiembre de 2020.

5. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de Paz 2022. Análisis de tendencias y escenarios*. Barcelona: Icaria, 2023 (próxima publicación); y ediciones anteriores.

6. Ibid.

En la actualidad, los procesos de negociación son una vía frecuente de abordaje de conflictos armados activos. En 19 de los 32 conflictos armados activos durante 2022 había negociaciones en marcha, lo que representó el 59% de los casos, mientras que 13 conflictos no registraron diálogo entre las partes.⁷ Es decir, más de la mitad de conflictos armados en la actualidad cuentan con formatos de diálogo y negociación mientras continúan las hostilidades. Cabe destacar que en la mayoría de regiones eran más los conflictos armados en que había negociaciones de diferente tipo, que conflictos en los que las partes no habían llevado a cabo diálogo. Según datos de la Escola de Cultura de Pau sobre procesos de negociación en 2022, en el 66% de los conflictos en África había negociaciones, en el 100% de América, en el 55% de Asia y en el 50% de Europa. En 2021 el 56%

En 19 de los 32 conflictos armados activos durante 2022 había negociaciones en marcha, lo que representó el 59% de los casos

de los conflictos armados activos contaba con procesos de diálogo y negociación.⁸ Esta realidad pone de manifiesto que es posible negociar mientras continua un conflicto armado y que, por tanto, negociar no es un tabú, sino una realidad frecuente, si bien compleja y con muchos obstáculos.

En el caso de Rusia y Ucrania, cabe destacar que ambos países mantuvieron ya negociaciones en diversos formatos durante los ocho años de guerra en el Donbás (arquitectura de negociación en torno al Formato de Normandía y al Grupo Trilateral de Contacto; este último con varios grupos de trabajo), aunque fallidas. Asimismo, ambos países mantuvieron negociaciones político-militares directas, con apoyo de terceras partes, desde pocos días después del inicio de la invasión el 24 de febrero de 2022 (primera ronda negociadora el 28 de

Tabla 1. Conflictos armados y procesos de negociación en 2022

Conflictos armados con procesos de negociación (19)	Conflictos armados sin procesos de negociación (13)
ÁFRICA (10)	ÁFRICA (5)
Camerún (Ambazonia/ Noroeste y Suroeste) -2018-	Burundi -2015-
Etiopía (Tigré) -2020	Mozambique (Norte) -2019-
Libia -2011-	Región Lago Chad (Boko Haram) -2011-
Malí -2012-	Región Sahel Occidental -2018-
RCA -2006-	RDC (este – ADF) -2014-
RDC (este) -1998-	ASIA (4)
Somalia -1988-	Afganistán -2001-
Sudán (Darfur) -2003-	India (Jammu y Cachemira) -1989-
Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) -2011-	India (CPI-M) -1967-
Sudán del Sur -2009-	Pakistán (Baluchistán) -2005-
AMÉRICA (1)	EUROPA (1)
Colombia -1964-	Turquía (sudeste) -1984-
ASIA (5)	ORIENTE MEDIO (3)
Filipinas (NPA) -1969-	Egipto (Sinaí) -2014-
Filipinas (Mindanao) -1991-	Iraq -2003-
Myanmar -1948-	Israel – Palestina -2000-
Pakistán -2001-	
Tailandia (sur) -2004-	
EUROPA (1)	
Rusia – Ucrania -2022-	
ORIENTE MEDIO (2)	
Siria -2011-	
Yemen -2004-	

Fuente: Escola de Cultura de Pau, Negociaciones de Paz 2022. Análisis de tendencias y escenarios. Barcelona: Icaria, 2023 (próxima publicación).

7. Ibid.

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

febrero de 2022, en la localidad en Gomel, frontera entre Ucrania y Bielorrusia; y rondas sucesivas en Bielorrusia, online y en Estambul) hasta el mes de abril. Entre abril y mayo ambas partes dieron por agotado aquel ámbito de negociación, mientras mantuvieron activa la negociación en otras esferas (diálogo humanitario, exportación de cereales y otros productos alimentarios, protección de infraestructura nuclear). Desde el bloqueo las partes no han retomado formalmente las negociaciones político-militares. Por ello, la opción de una vía de resolución negociada no debe ser convertida en tabú o estigmatizada, sino que requiere de esfuerzos que puedan contribuir a generar las condiciones que hagan posible un reinicio de las negociaciones aceptables para las partes y, específicamente, para Ucrania en tanto que parte agredida por la invasión militar de Rusia. Es, por tanto, una vía potencial a explorar y, desde fuera, acompañar y fortalecer.

2. La complejidad de la finalización de las hostilidades armadas

La finalización de los conflictos armados es un ámbito de gran complejidad. Ramsbotham, Woodhouse y Miall y otros autores han señalado que un factor crucial en la posibilidad para una finalización del conflicto es la voluntad de las partes contendientes de considerar la posibilidad de un arreglo negociado y donde intervienen un cúmulo de factores, incluyendo la percepción por las partes contendientes de que no podrán lograr sus objetivos por la vía militar. En todo caso, plantean la necesidad de tomar en consideración los múltiples cambios que se producen en el tiempo y que pueden llevar a un acuerdo, incluyendo reconsideración de objetivos, cambios en los grupos representados por las partes, cambios y evolución del contexto, modificaciones en las percepciones, actitudes y comportamientos.⁹

Como señala Kreutz, los datos de Terminación de Conflictos del Uppsala Conflict Data Program (UCDP) muestran que entre 1946 y 2005 la forma más común de finalización de conflictos armados no fue ni a través de victorias militares ni mediante acuerdos, sino mediante otros resultados.¹⁰ Esa base de datos engloba en la categoría de “otros resultados”

Entre 1989 y 2005 un 13,6% de conflictos armados intraestatales finalizaron con una victoria militar, mientras un 38,1% lo hicieron con altos el fuego o con acuerdos de paz, según datos del UCDP

Ejemplos históricos de victoria o derrota militar ponen de manifiesto la importancia de no subestimar las dificultades y barreras a la negociación ni el empeño de algunas partes en conflicto por priorizar a toda costa la vía militar

situaciones como la reducción gradual de la violencia por debajo de umbrales de conflicto armado, o casos en que razones tácticas o de cambio de liderazgo pueden llevar a una de las partes a retirarse de la guerra o a explorar la apertura de negociaciones, o situaciones de finalización de la guerra por la pérdida de apoyo de aliados poderosos, entre otros ejemplos de entre una categoría heterogénea. No obstante, esta base de datos señala que casi la mitad de los conflictos interestatales en ese periodo finalizaron mediante algún tipo de arreglo negociado, como altos el fuego o acuerdos de paz.

En relación a los conflictos armados intraestatales, la base de datos de terminación de conflictos del (UCDP) muestra un incremento del porcentaje de finalización de conflictos armados mediante negociación de altos el fuego o acuerdos de paz en el periodo entre 1989 y 2005. Según el UCDP, entre 1946 y 2005, solo el 8,5% de los conflictos armados acabaron por acuerdo de paz y otro 1,4% con alto el fuego, frente a un 58,2% mediante una victoria y otro 31,9% con otros resultados. En cambio, entre 1989 y 2005, un 18,4% finalizaron con acuerdo de paz, otro 19,7% mediante un alto el fuego, un 13,6% mediante victoria, y un 48,3% mediante otro resultado. En conjunto, la categoría “otro resultado” –que engloba, como se ha mencionado anteriormente, situaciones dispares– continúa siendo la más frecuente. En todo caso, de manera combinada, un 38,1% de los conflictos armados intraestatales finalizaron mediante acuerdos de altos el fuego o acuerdos de paz en el periodo 1989-2005, frente a solo un 13,6% por victoria militar. A ese 38,1% habría que sumar que dentro de la categoría “otro resultado”, el UCDP incluye también algunos casos vinculados a decisiones de explorar vías de negociación, por ejemplo por cambios de liderazgo en alguna de las partes.

Otros análisis también han señalado la mayor frecuencia de la finalización de conflictos armados por la vía de la negociación frente a la vía militar en las últimas décadas. Según Fisas, 44 de los 59 conflictos armados que finalizaron entre 1984 y 2014 lo hicieron mediante acuerdo de paz. Es decir, el 74,6% finalizaron por la vía de las negociaciones y acuerdos. Otros 11 casos finalizaron con victoria militar (18,6%) y 4 casos sin un acuerdo formal.¹¹

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

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

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

Aunque los conflictos armados interestatales han sido poco frecuentes desde la Segunda Guerra Mundial, en las últimas décadas hay ejemplos de finalización de fases de conflicto armado a través de negociaciones y acuerdos, aunque con muchas dificultades y graves impactos devastadores y de larga duración de la violencia. Es el caso, por ejemplo, de Etiopía-Eritrea, enfrentadas en una guerra entre 1998 y 2000, que causó decenas de miles de víctimas mortales. En junio del año 2000 firmaron un acuerdo de cese de hostilidades, el Consejo de Seguridad de la ONU estableció la misión UNMEE para supervisarlos y en diciembre firmaron el acuerdo de paz de Argel. Éste estableció que ambos se someterían a la decisión que acordase la Comisión Fronteriza entre Eritrea y Etiopía (EEBC, por sus siglas en inglés), bajo el paraguas de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya y con apoyo técnico de la Sección Cartográfica de la ONU. Se puso así fin a la guerra mediante negociación y acuerdo parcial, y con ello a la destrucción directa asociada a la guerra, si bien el proceso diplomático posterior afrontó múltiples dificultades, desacuerdos y militarización. Se asistió a un reimpulso en 2018 de la mano de un cambio de liderazgo político en Etiopía, nuevos acuerdos entre las partes y aceptación por Etiopía del dictamen fronterizo de la EEBC. No obstante, los déficits de esa nueva fase diplomática entre Etiopía y Eritrea contribuyeron, entre otras cuestiones, al estallido de otro conflicto, la guerra interna internacionalizada entre Etiopía y las autoridades político-militares de la región de Tigré, de alta intensidad y con graves consecuencias sobre la población civil. Este cambio de contexto y nuevo conflicto armado llevó a un estancamiento en la implementación del acuerdo entre Etiopía y Eritrea, a la vez que convirtió a estos dos antiguos contendientes en aliados frente a un nuevo enemigo común, el Frente de Liberación Popular de Tigré (TPLF). En 2022 el Gobierno Federal de Etiopía y el TPLF alcanzaron un cese permanente de hostilidades y una Declaración Ejecutiva sobre las Modalidades de Implementación del Acuerdo. De resultados del proceso negociador entre Etiopía y el TPLF en torno al conflicto en Tigré, está por ver cómo repercutirá ese proceso en la implementación de los acuerdos de 2018 entre Etiopía y Eritrea.

Otro ejemplo es Irán-Iraq, enfrentadas en una guerra prolongada entre 1980 y 1988 de grave intensidad, con estimaciones de centenares de miles de víctimas mortales y uso de armas químicas.¹² La guerra entre Irán-Iraq finalizó con un acuerdo de cese de hostilidades en 1988 promovido por Naciones Unidas así como un acuerdo posterior de normalización de relaciones entre ambos

países alcanzado en agosto de 1990 –en el contexto de la invasión de Iraq contra Kuwait y la Guerra del Golfo–, que incluyó retirada de las tropas iraquíes de Irán, reparto de soberanía sobre el río Shatt al-Arab e intercambio de prisioneros.¹³

Cuadro 1. El proceso negociador entre Etiopía y Eritrea¹⁴

El caso del proceso negociador entre Etiopía y Eritrea ilustra las posibilidades de acuerdo de finalización un conflicto armado interestatal de alta intensidad, así como las singularidades y potencialidades en cuanto a la arquitectura y mecanismos de cada proceso negociador, incluyendo en este caso a través del uso de mecanismos internacionales a disposición de los Estados como la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya. No obstante, también ilustra las limitaciones de los acuerdos de cese de hostilidades y las dificultades posteriores para abordar por la vía diplomática los ejes de disputa, así como las complicaciones que pueden surgir del deterioro de los contextos más amplios en que transcurren los conflictos, como es el efecto que tuvieron los déficits del proceso diplomático entre Etiopía y Eritrea en el inicio del conflicto armado de alta intensidad en la región de Tigré iniciado en 2020.

En 1993 Eritrea se independizó de Etiopía, aunque la frontera entre ambos países no quedó claramente delimitada, lo que les enfrentó entre 1998 y 2000 causando más de 100.000 víctimas mortales. En junio de 2000 firmaron un acuerdo de cese de hostilidades, el Consejo de Seguridad de la ONU estableció la misión UNMEE para supervisarlos y en diciembre firmaron el acuerdo de paz de Argel. Éste estableció que ambos se someterían a la decisión que acordase la Comisión Fronteriza entre Eritrea y Etiopía (EEBC, por sus siglas en inglés), bajo el paraguas de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya y con apoyo técnico de la Sección Cartográfica de la ONU. La EEBC tenía el mandato de delimitar y demarcar la frontera basándose en los tratados coloniales pertinentes (1900, 1902 y 1908) y el derecho internacional.

En abril de 2002 la EEBC anunció su dictamen, que asignó la disputada localidad fronteriza de Badme (epicentro de la guerra y actualmente administrada por Etiopía) a Eritrea, decisión rechazada por Etiopía. A finales de 2005, Eritrea decidió restringir las operaciones

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

13. Ibid. Para información sobre la disputa en torno al río Shatt al-Arab y sobre su abordaje diplomático, véase Climate Diplomacy, “Iraq-Iran: From water dispute to war”.

14. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de Paz 2022. Análisis de tendencias y escenarios*. Barcelona: Icaria, 2023 (próxima publicación); y ediciones anteriores.

de la UNMEE, frustrada por los nulos avances en la implementación de la decisión de la EEBC debido a la insuficiente presión sobre Etiopía para que cumpliera el dictamen, lo que forzó la retirada de la UNMEE en 2008. Un año antes, la EEBC finalizó sus trabajos sin poder implementar su mandato por obstrucciones de Etiopía, por lo que la situación continuó estancada. Ambos países mantuvieron desde entonces una situación caracterizada por un clima de preguerra, con la presencia de centenares de miles de soldados desplegados en la frontera común, enfrentamientos esporádicos y una retórica beligerante.

Durante el año 2018 se alcanzó un acuerdo histórico entre Eritrea y Etiopía que puso fin a 20 años de conflicto entre ambos países. Fue determinante el nombramiento de Abiy Ahmed como nuevo primer ministro de Etiopía, aunque según algunas fuentes, el proceso ya se empezó a gestar durante el Gobierno de Hailemariam Desalegn. Precedido de medidas de confianza, ambos países firmaron en 2018 dos acuerdos históricos, que pretendían poner fin al conflicto entre ambos Estados: la Declaración Conjunta de Paz y Amistad (julio) y el Acuerdo sobre la Paz, la Amistad y la Cooperación Integral (septiembre), sobre la implementación del dictamen fronterizo de la EEBC, el restablecimiento de acuerdos diplomáticos, económicos y de comunicaciones, proyectos de inversión conjuntos y creación de mecanismos de seguimiento de la implementación, entre otros aspectos.

No obstante, en 2020 dos años después de la firma del histórico acuerdo de paz entre Eritrea y Etiopía, el proceso de implementación del acuerdo permanecía estancado como consecuencia de la escalada de la tensión y el inicio del conflicto armado entre el Gobierno etíope y el gobierno de la región de Tigré de Etiopía. A pesar de que se implementaron medidas positivas en algunas áreas, otras siguieron totalmente paralizadas como consecuencia de las tensiones y la guerra iniciada en noviembre de ese año entre el Gobierno federal de

Etiopía y el estado regional de Tigré a lo que se sumó la animosidad no resuelta entre Tigré y los líderes eritreos. En este último aspecto, aunque el epicentro de la disputa se sitúa en la localidad fronteriza de Badme, reclamada por ambos países, las causas son más profundas. Estas incluyen rivalidades históricas, diferencias políticas y económicas y competencia hegemónica entre las élites gobernantes de ambos países, en concreto entre los dirigentes eritreos y el partido gobernante en el estado de Tigré en Etiopía, el Frente de Liberación Popular de Tigré (TPLF), el partido político dominante de Etiopía hasta que Abiy Ahmed llegó al poder. El grave conflicto armado iniciado en 2020 entre Etiopía y el TPLF en torno a la región de Tigré –que ha causado grave devastación, con centenares de miles de víctimas mortales y situación de catástrofe humanitaria, entre otros impactos– adquirió dimensiones regionales por la participación de Eritrea en apoyo del Gobierno etíope, entre otros factores.

El 2 de noviembre de 2022 el Gobierno Federal de Etiopía y las autoridades político-militares de la región de Tigré alcanzaron un cese permanente de hostilidades en Pretoria (Sudáfrica) (Acuerdo para una Paz Duradera a través de un Cese de Hostilidades Permanente entre el Gobierno de la República Democrática Federal de Etiopía y el Frente de Liberación Popular de Tigré) y el 12 de noviembre de ese año el Gobierno etíope y el TPLF firmaron en Nairobi la Declaración Ejecutiva sobre las Modalidades de Implementación del Acuerdo, en la que se contempla la entrega de las armas pesadas y la desmovilización de combatientes, el restablecimiento de servicios públicos en Tigré, la reactivación de la ayuda humanitaria y la retirada de todos los grupos armados y fuerzas extranjeras que combatieron junto al Ejército federal.

De resultados del proceso negociador entre Etiopía y el TPLF en torno al conflicto en Tigré, está por ver si esos avances repercutirán en un reimpulso al proceso de implementación de los acuerdos de 2018 entre Etiopía y Eritrea.

Croacia en 1995, Sri Lanka en 2009, Afganistán en 2021, son algunos ejemplos de finalización por la vía militar. En el caso de Sri Lanka, desde que en 1983 se inició el conflicto armado hubo varios intentos de negociación. El proceso de paz más importante se inició oficialmente en 2002 con la facilitación del Gobierno de Noruega y un acuerdo de alto el fuego entre las partes. En las negociaciones hubo una gran implicación de la comunidad internacional, con el acompañamiento de los países nórdicos, la UE, Japón y EEUU, Tailandia, entre otros países. El fracaso de las negociaciones llevó a una escalada militar, durante la que se cometieron crímenes

de guerra y graves violaciones de derechos humanos, y a la victoria de las Fuerzas Armadas de Sri Lanka en 2009. Ejemplos históricos de victoria o derrota militar ponen de manifiesto la importancia de no subestimar las dificultades y barreras a la negociación ni el empeño de algunas partes en conflicto por priorizar a toda costa la vía militar.

Por otra parte, pese al incremento del porcentaje de conflictos armados que finalizan a través de altos el fuego o de acuerdos de paz desde el fin de la Guerra Fría, son muchos los conflictos armados que se

prolongan en el tiempo. Según Fisas, entre 1984 y 2014, de los 112 conflictos analizados, un 39,3% terminaron mediante negociaciones y acuerdos y un 9,8% finalizaron por la vía militar, pero otro 47,3% de los conflictos siguieron activos, sin lograr una finalización de las hostilidades.¹⁵

Como se señalaba anteriormente, en 2022 el 59% de los conflictos armados contaban con procesos de diálogo. Es decir, en el 59% de los conflictos armados continuaban las hostilidades y, en paralelo, existían formatos de diálogo y negociación. No obstante, son muchos los conflictos armados activos en la actualidad que, tengan o no tengan procesos negociadores abiertos, ven prolongadas en el tiempo sus fases armadas. Casos como República Centroafricana, República Democrática del Congo, Somalia, Sudán (Darfur), Sudán del Sur, Myanmar, Yemen y Siria, entre otros, sobresalen como casos de conflictos armados prolongados en el tiempo, pese a contar con negociaciones. Además, se suman conflictos armados de alta intensidad sin negociaciones, como el conflicto en torno a la Región del Lago Chad –protagonizado por el grupo armado Boko Haram y Ejércitos de la región–, así como otros conflictos armados de menor intensidad y sin negociaciones y prolongados en el tiempo. En conjunto, el desafío de conflictos armados prolongados en el tiempo es una problemática de gravísimas consecuencias, que requiere de más esfuerzos internacionales en el ámbito del acompañamiento a la construcción de paz.

3. Limitaciones y obstáculos en los procesos de negociación

Los procesos de negociación son complejos, requieren de exploración y preparación así como de mucho trabajo de negociación durante el propio proceso y durante la implementación de acuerdos. Los procesos negociadores “son a menudo lentos y graduales”.¹⁶ La mayoría de procesos negociadores afronta numerosos obstáculos y dificultades y, a menudo, fases de estancamiento y bloqueos o, incluso, en algunos casos rupturas.

Se pueden identificar algunos obstáculos frecuentes, como la desconfianza entre las partes, la instrumentalización de

El desafío de conflictos armados prolongados en el tiempo es una problemática de gravísimas consecuencias, que requiere de más esfuerzos internacionales en el ámbito del acompañamiento a la construcción de paz

La mayoría de procesos negociadores afronta numerosos obstáculos y dificultades y, a menudo, fases de estancamiento y bloqueos

las negociaciones para fines vinculados a los objetivos de alguna de las partes y la falta de voluntad real de negociar para alcanzar acuerdos aceptables entre las partes en disputa, el incumplimiento de acuerdos, la existencia de facciones disidentes y escisiones y proliferación de actores en conflicto, la desconfianza hacia las terceras partes, así como la dificultad de soluciones acordadas a cuestiones sustantivas en que hay posiciones muy alejadas, entre otras.¹⁷ Las enormes dificultades que suelen afrontar los procesos negociadores se refleja en su evolución, con casos de retrocesos, un amplio número de procesos estancados, y pocos avances. Además, en diversos procesos de negociación actuales coexisten diferentes vías de negociación dentro de un mismo conflicto, con apoyos de terceras partes diferentes, como es el caso de Siria, Yemen o Libia. Esta fragmentación se enmarca en un panorama de conflictividad armada global con proliferación de actores armados y elementos de disputa, resurgimiento de la confrontación geopolítica y proyección de disputas internacionales en conflictos de naturaleza interno internacionalizado, así como una tendencia de multiplicación de actores de apoyo a la mediación, no siempre coordinados entre sí y en ocasiones con intervenciones vinculadas a agendas e intereses propios.

Como se señalaba en el apartado anterior, hay diversas vías de finalización de acuerdos, pero no todas implican un arreglo político o acuerdo en torno a los elementos principales de la disputa. Así, hay conflictos armados en que se pone fin a las hostilidades armadas con una reducción gradual de la violencia o mediante acuerdos de alto el fuego o cese de hostilidades pero sin acuerdo sobre los elementos de fondo de las disputas. Acuerdos de alto el fuego pueden ir seguidos en fases posteriores de intentos diplomáticos de abordaje de las disputas, si bien con dificultades. El propio intento fallido de negociaciones político-militares entre Rusia y Ucrania en los primeros meses tras la invasión de Rusia de 2022 incluyó el ofrecimiento por parte de Ucrania de postergar la cuestión de Crimea y de abordarla por vías exclusivamente diplomáticas durante un periodo de 15 de años.

La consecución de acuerdos no constituye, por sí sola, garantía de no reaparición de la violencia en fases

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

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

17. Escola de Cultura de Pau, Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios. Barcelona: Icaria, Ediciones 2018-2022 del anuario.

Cuadro 2. El proceso negociador entre Corea del Norte y Corea del Sur¹⁸

El caso del diálogo en torno a la península de Corea pone de manifiesto las oportunidades y limitaciones de las negociaciones internacionales, en un contexto de disputa no resuelta con diferentes capas, locales e internacionales. El caso ilustra la complejidad de los procesos, con avances y retrocesos, las opciones de diálogo y medidas de confianza en diferentes ámbitos, así como los enormes obstáculos incluyendo en relación a la militarización de disputas no resueltas. La guerra de Corea (1950-1953) finalizó su fase armada con un armisticio en 1953, firmado por Corea del Norte, EEUU (en representación del Comando de Naciones Unidas) y el Ejército Popular de Voluntarios de China (aunque el Gobierno de China no reconocía ninguna vinculación orgánica con el mismo). El armisticio detuvo la guerra pero no resolvió la disputa, agravada y entrecruzada desde los años 80 y especialmente desde los años 2000 con la tensión entre Corea del Norte, por una parte y EEUU y otros países de la comunidad internacional, por otra, en torno al desarrollo de un programa nuclear norcoreano.

Desde los años setenta ha habido algunos intentos de acercar posiciones y de avanzar en la senda de la reunificación y la cooperación en la península de Corea, si bien con muchas dificultades. En 1972 ambos países firmaron la Declaración Conjunta de Corea del Norte y del Sur, en la que se establecían los principios rectores del proceso de reunificación coreana, ambas partes se comprometían a impulsar una reunificación sin injerencia de potencias extranjeras y sin recurrir al uso de la fuerza, entre otros elementos, y se esbozaban algunas medidas, la reducción de la carrera armamentística, entre otras cuestiones. A finales de 1991 ambos países firmaron el Acuerdo sobre Reconciliación, No-agresión, Intercambios y Cooperación y, pocas semanas más tarde, la Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la Península Coreana. El primero, que se logró tras cinco rondas de negociación iniciadas en septiembre de 1990 entre ambos países, fue considerado por buena parte de la comunidad internacional como un acuerdo histórico y un punto de inflexión en la relación entre ambos países por cuanto incluía compromisos de no agresión mutua, respeto de los sistemas políticos y económicos de cada país, resolución pacífica de conflictos, cooperación económica e impulso de medidas para la reunificación de los dos países. Sin embargo, las medidas comprendidas

en dicho acuerdo no se implementaron plenamente, en parte por las tensiones que generó el programa armamentístico de Corea del Norte.

En 1994 el ex presidente estadounidense Jimmy Carter ejerció sus buenos oficios entre los líderes de ambos países para contener la crisis que generaron los avances en dicho programa y la decisión de Pyongyang de no permitir las inspecciones de la Agencia Internacional de la Energía Atómica o de abandonar el Tratado de No Proliferación Nuclear. Ya en el siglo XXI, al amparo de la política de acercamiento a Corea del Norte – denominada Política del Sol– impulsada por Kim Dae-jung y continuada por su sucesor, Roh Moon-hyun, Pyongyang acogió en 2000 y 2007 las dos primeras cumbres presidenciales desde el fin de la Guerra de Corea, en las que ambos países nuevamente se comprometieron a incrementar su cooperación para avanzar hacia una mayor estabilidad y una eventual reunificación de la península coreana. En 2018, en paralelo al inicio del diálogo entre Corea del Norte y EEUU, se produjo la mayor aproximación hasta entonces de las últimas décadas entre Corea del Norte y Corea del Sur, con la celebración histórica de hasta tres cumbres entre los líderes de ambos países y la implementación de numerosos acuerdos y medidas de fomento de la confianza. En ese contexto, en 2018 se llevaron a cabo ese año las primeras conversaciones militares de alto nivel desde 2007 y se produjeron numerosos acuerdos para implementar la hoja de ruta acordada por los dos países en abril de 2018, como la restauración de las comunicaciones transfronterizas, la retirada de armamento pesado de la frontera común, la reducción progresiva de tropas en la Zona Desmilitarizada (DMZ, por sus siglas en inglés), la operacionalización de un acuerdo de 2004 para prevenir enfrentamientos en el Mar Amarillo (u Oriental) o la restauración de las líneas de comunicación militar. Además, también se llevaron a cabo algunas medidas de fomento de la confianza, como encuentros de familias separadas por la Guerra de Corea. No obstante, en años posteriores el diálogo se estancó y se incrementó la tensión en la península -incluyendo en 2020 con el primer intercambio de fuego en años entre las Fuerzas Armadas de ambos países en la Zona Desmilitarizada-, así como la tensión entre Corea del Norte y EEUU. En 2022 las relaciones entre Corea del Norte y Corea del Sur se deterioraron notablemente tras la asunción en el cargo del nuevo presidente de Corea del Sur, Yoon Suk-yeol.

18. Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de Paz 2022. Análisis de tendencias y escenarios*. Barcelona: Icaria, 2023 (próxima publicación); y ediciones anteriores.

posteriores entre los antiguos actores combatientes o a través de otras formas de violencia relacionadas con las causas de fondo y las consecuencias de las guerras. Así, por ejemplo, en agosto de 1999 Rusia lanzó una ofensiva militar contra Chechenia casi tres años después de la llamada Declaración Conjunta y Principios de Relaciones Mutuas (acuerdo de Jasaviurt) de agosto de 1996 entre Rusia y Chechenia, que estableció un cese de hostilidades en la primera guerra chechena (1994-1996) y postergó durante cinco años la resolución de las relaciones entre Rusia y Chechenia. La ofensiva se produjo también dos años después del Tratado de Paz y Principios de Interrelación entre la Federación de Rusia y la República Chechena de Ichkeria de mayo de 1997, que en su primer punto explicitaba el rechazo al uso de la fuerza o amenaza del uso de la fuerza para resolver cuestiones en disputa. Como señala Ter, “lo que en un principio se describió como una operación antiterrorista dirigida solo a eliminar las bases del salafismo yihadista, se transformó pronto en una operación para recuperar el control sobre todo el territorio checheno. Las fuerzas armadas rusas emplearon masivamente artillería y bombardeos aéreos durante la campaña, lo que provocó, de nuevo, decenas de miles de muertos civiles”.¹⁹ La invasión de Rusia contra Georgia (2008) –desencadenada tras un incremento de la tensión e incidentes armados en Osetia del Sur– trajo de nuevo violencia directa al sur del Cáucaso, con nuevas víctimas mortales y desplazamiento forzado y desmanteló el marco negociador que regía los procesos de diálogo entre Georgia y Osetia del Sur y entre Georgia y Abjasia derivados de los acuerdos de alto el fuego de 1992 y 1994 que, respectivamente, habían puesto fin a aquellos dos conflictos armados de la primera mitad de los años noventa. El reinicio de los enfrentamientos armados entre Mozambique y RENAMO en 2013 –sin llegar a niveles nuevamente de conflicto armado–, así como la reanudación de la guerra entre Armenia y Azerbaiyán en 2020 –desencadenada por una ofensiva militar de Azerbaiyán–, son otros ejemplos de reanudación de la violencia, si bien en estos casos reconducidos a través de negociaciones.

La base de datos de Terminación de Conflictos del UCDP identifica más riesgo de reaparición de la violencia armada en algunas tipologías de guerras civiles, como aquellas en que las partes contendientes se movilizan

La consecución de acuerdos no constituye, por sí sola, garantía de no reaparición de la violencia en fases posteriores

La construcción de paz duradera puede verse fortalecida con un marco de diálogo concertado, arquitectura de diálogo que sostenga el proceso, flexibilidad e innovación, poblaciones articuladas e involucradas

en torno a líneas étnicas o cuando los ejes en disputa incluyen objetivos considerados no divisibles. En cambio, señala como elementos no significativos para el reinicio de la violencia factores como la duración del conflicto armado o el desarrollo económico posbélico.²⁰ Esta misma base de datos muestra que los conflictos armados que finalizan con victoria militar muestran menos probabilidad de una reaparición de la violencia y que este rasgo se da especialmente en caso de victorias militares gubernamentales. Otro dato relevante que señala es que la presencia de fuerzas de mantenimiento de la paz reduce la probabilidad de reinicio de la violencia armada, rasgo apuntado en estudios previos.

Cada proceso de paz tiene sus singularidades, con orígenes, características, obstáculos y retos específicos. Al mismo tiempo, la gran heterogeneidad en los procesos negociadores pone de manifiesto el valor añadido de los aprendizajes compartidos (tanto de éxitos y avances pasados, como aprendizajes procedentes de procesos o iniciativas fallidas). Los procesos negociadores y la construcción de paz duradera pueden verse fortalecidos con un marco concertado, mucho trabajo preparatorio, autoridad delegada para negociar, formatos y arquitecturas de diálogo que ayuden a sostener el proceso frente a dificultades, flexibilidad e innovación en la búsqueda de soluciones intermedias o aceptables, mecanismos de implementación y seguimiento y verificación de los acuerdos, poblaciones articuladas e involucradas en la construcción de paz con justicia y memoria de forma descentralizada por el territorio, esclarecimiento de la verdad, justicia, memoria y reparación. El caso reciente de Colombia con las FARC afronta aún muchas dificultades, pero ofrece aprendizajes importantes de diferente signo, sobre arquitecturas de terceras partes, construcción de paz con justicia y memoria, la paz territorial o el diseño de mecanismos para la inclusión de la sociedad civil y la incorporación de la perspectiva de género. De muchos conflictos, incluyendo conflictos interestatales como Etiopía-Eritrea o Irán-Iraq, se derivan aprendizajes tales como que a los acuerdos a menudo se llega tarde y tras enorme devastación y que tras el fin de las hostilidades se siguen necesitando enormes esfuerzos durante mucho tiempo para abordar los desacuerdos y las consecuencias de las guerras. Del fracaso de otros procesos de negociación

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

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

y sus consecuencias posteriores en términos de devastación, como el caso de Sri Lanka, se recoge la importancia de no dejar ninguna vía sin explorar para que las negociaciones lleguen a buen término y que no se reanude la violencia.

Las negociaciones de paz son una parte fundamental en los procesos de construcción de paz, que son procesos más amplios. Los procesos de construcción de paz no empiezan ni acaban en las mesas negociadoras, sino que involucran iniciativas en múltiples niveles por parte de diferentes actores, locales e internacionales, a menudo con iniciativas de afrontamiento comunitario frente a la violencia, reclamos por poblaciones locales de altos el fuego y procesos de diálogo en muchos conflictos, participación de sociedad civil en negociaciones de altos el fuego al nivel local, iniciativas de esclarecimiento de la verdad, memoria y justicia, acciones de resistencia civil no violenta, entre muchas otras iniciativas.

Conclusiones

Desde el fin de la Guerra Fría, la vía de las negociaciones es una forma relativamente frecuente y a la vez compleja de abordaje y de finalización de hostilidades armadas. En 2022, el 59% de los conflictos armados activos contaban con procesos de diálogo y negociación. Asimismo, según datos del UCDP, entre 1946 y 2005, casi el 50% de los conflictos interestatales finalizaron mediante algún tipo de arreglo negociado como altos el fuego o acuerdos de paz. Según esa misma base de datos, entre 1989 y 2005, un 38,1% de los conflictos intraestatales finalizaron con acuerdos de alto el fuego o con acuerdos de paz, frente a un 13,6% de finalización por victoria militar. Las negociaciones son, por tanto, una realidad extendida. No obstante, el panorama de conflictividad armada también se caracteriza actualmente por la problemática de una amplia presencia de conflictos

armados que se prolongan y se cronifican en el tiempo, incluyendo conflictos armados con negociaciones.

Pese a los numerosos obstáculos que afrontan los procesos de paz y pese al riesgo de que incluso conflictos con negociaciones activas se cronifiquen en su fase armada,

las negociaciones abren la posibilidad de no prolongar tanto en el tiempo la devastación y graves consecuencias en seguridad humana y medioambiental que generan las guerras, así como dirimir las disputas por vías no militares. Es decir, ensanchan las posibilidades de más vías para abordar y eventualmente resolver los diversos elementos o dimensiones de las disputas, así como de facilitar vías para el alivio humanitario y el abordaje de las consecuencias de la guerra.

Como señalan Ramsbotham Woodhouse y Miall, “si las partes no están abiertas a la mediación o a las negociaciones, aún cabe la posibilidad de apoyar a los grupos que sean favorables al establecimiento de la paz, trabajar para propiciar cambios en las políticas de los actores e influir en el contexto en que se cimenta el conflicto”.²¹ Es decir, incluso en casos como el actual escenario entre Rusia y Ucrania, en que Rusia persiste en su invasión militar en Ucrania y en que ambas partes aún consideran que la vía militar les acerca más a sus objetivos, es posible intensificar los esfuerzos en diversos niveles y ámbitos con el fin de influir en el contexto del conflicto y promover la exploración de bases para un diálogo aceptable para las partes y, específicamente, para Ucrania. Asimismo, desde una concepción amplia de procesos de construcción de paz, es posible acompañar esfuerzos de construcción de paz en ámbitos y niveles complementarios, incluyendo en esfuerzos de respuesta humanitaria, apoyo a iniciativas de la sociedad civil local en el ámbito de la construcción de paz con justicia y de apoyo a personas defensoras locales y regionales de derechos humanos, incluyendo los derechos de las mujeres, desescalada de la militarización global y promoción de la desnuclearización de las relaciones internacionales, entre otros ámbitos posibles.

Las negociaciones abren la posibilidad de no prolongar tanto en el tiempo la devastación y graves consecuencias en seguridad humana y medioambiental que generan las guerras, así como dirimir las disputas por vías no militares

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



Esta publicación está sujeta a una licencia de Creative Commons. Se permite la reproducción total o parcial, la distribución y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con fines comerciales, y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Escola de Cultura de Pau y no refleja la opinión de la ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.

êçp escola de cultura de pau

UAB
Universitat Autònoma de Barcelona

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

Con el apoyo:



Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament



Generalitat de Catalunya

@escolapau



EscolaPau



escoladeculturadepau

