

**Democracia y Conflictos Profundamente  
Arrraigados: Opciones para la Negociación**

---



---

# Democracia y Conflictos Profundamente Arraigados: Opciones para la Negociación

## Editores:

*Peter Harris, Ben Reilly y Daniel Zovatto G.*

## Colaboradores:

*Gabriel Aguilera Peralta, Mark Anstey, Christopher Bennett, David Bloomfield, Carlos F. Chamorro, Nomboniso Gasa, Yash Ghai, Peter Harris, Luc Huyse, Michael Lund, Myriam Méndez-Montalvo, Charles Nupen, David M. Olson, Augusto Ramírez Ocampo, Alfredo Rangel, Ben Reilly, Andrew Reynolds, Carlos Santiso, Timothy D. Sisk y Daniel Zovatto G.*



Copyright © International Institute for Democracy and Electoral Assistance  
(International IDEA) 2001, 2a impresión

Todos los derechos reservados.

Primera edición publicada en inglés en 1998 con el título de Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators. Esta edición es una traducción revisada y actualizada.

Esta es una publicación de International IDEA. Las publicaciones de International IDEA no reflejan ningún interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, de su Junta Directiva o de los Miembros de su Consejo. Los países se mencionan con los nombres que se usaban oficialmente en la época en que se recopilaron los datos pertinentes. Los mapas representados en esta publicación no implican por parte de International IDEA criterio alguno sobre el estatus legal de ningún territorio o sobre el reconocimiento de sus fronteras. Tampoco la ubicación o tamaño de algún país o territorio refleja una posición política del Instituto. Los mapas se han incorporado en esta publicación con el único objetivo de agregar claridad al texto.

No está permitida la reproducción total o parcial de este manual, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

La autorización para reproducir o traducir total o parcialmente esta publicación deberá dirigirse a:

Publications Office  
International IDEA  
103 34 Stockholm  
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos y responderá a las solicitudes a la mayor brevedad.

Editor de la Publicación: Antonio Delgado Duarte  
AD & Diseño: Eduard Čehovin, Ljubljana; Pre-press: Studio Signum, Ljubljana  
Impresión y encuadernación: Korotan Ltd. Ljubljana

ISBN: 91-89098-50-1

---

## Prefacio

La mayoría de los conflictos violentos que tienen lugar en el mundo en nuestros días no son confrontaciones *entre Estados*, como ocurría en tiempos pasados, sino que éstos tienen lugar *dentro de los Estados*. Muchos de estos conflictos están inseparablemente unidos a los conceptos de identidad, nación y nacionalismo, estando, a su vez, muchos de ellos indefectiblemente entroncados con la lucha por los recursos, por el reconocimiento y por el poder. Si bien estos conflictos pueden parecer a simple vista completamente diferentes dependiendo del escenario en el que tengan lugar, tienen, a menudo, como origen, reivindicaciones y demandas incumplidas así como la necesidad de acomodar por igual los intereses de mayorías y minorías.

A pesar de los muchos y excelentes estudios de cómo construir la paz en sociedades divididas, todavía existe cierta falta de asesoramiento práctico para los gobernantes sobre el diseño y establecimiento de mecanismos democráticos que puedan lograr el mantenimiento de una paz duradera. El conflicto, por sí mismo, forma parte de cualquier sociedad saludable; sin embargo, durante los últimos años, una gran parte de la atención se ha centrado en la manera o maneras de prevenir el conflicto, enfocándose menos en el hallazgo de métodos pacíficos del manejo del mismo. En particular, se necesita resaltar más el tipo de alternativas políticas que tienen aquéllos que han negociado el final de un conflicto violento para reconstruir su país y los métodos para que puedan edificar una democracia duradera – la única forma de gobierno sostenible – partiendo de las cenizas de aquél.

Este manual intenta cubrir esa necesidad, proporcionando a los negociadores y gobernantes información detallada sobre las opciones para la construcción de la democracia en sociedades postconflicto. Hemos reunido a expertos internacionales, tanto académicos como prácticos, en diferentes materias – desde la de técnicas de negociación a la de fórmulas de distribución de fuerzas, pasando por consideraciones de federalismo y autonomía, y sistemas electorales y parlamentarios – para proporcionar asesoramiento práctico y políticamente adecuado. El manual recoge la experiencia de procesos y acuerdos de paz en países latinoamericanos tales como El Salvador, Nicaragua, Colombia y Guatemala, incluyendo también casos de países que, si bien no se encuentran ubicados en la misma zona, bien pueden servir como ejemplos de este tipo de conflicto, como los de Irlanda del Norte, Sudáfrica y Bosnia. Todo ello

para describir las muchas, y a menudo ignoradas, opciones en las que los negociadores pueden inspirarse en su intento de construir una democracia estable.

International IDEA fue creado en 1995 precisamente con esta misión: poner a disposición de la sociedad instrumentos prácticos para la construcción de democracias sostenibles a fin de aumentar las perspectivas de crecimiento de la democracia en todo el mundo. Creemos firmemente que la manera en la que los procedimientos e instituciones democráticos estén desarrollados y establecidos juega un papel mucho más importante en la construcción de la paz posconflicto que el que ha desempeñado hasta la fecha. Este manual ha sido, por ello, escrito y diseñado para asegurar la máxima accesibilidad para los atareados negociadores, gobernantes y estudiosos de la materia.

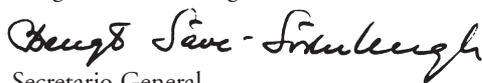
Muchos cualificados expertos han colaborado en la redacción de este manual. Estamos muy agradecidos a todos ellos pero, especialmente, a David Storey por el primer inicio conceptual; a David Bloomfield, que fue el redactor principal de un cierto número de capítulos; a Marcelo Varela por sus excelentes sugerencias para mejorar el texto; y a Sara-Jane Coxon, Peter Stephens y al equipo de publicaciones de International IDEA que transformó la materia prima en una publicación útil.

Asimismo, distinguidos expertos latinoamericanos han sumado su valiosa colaboración en esta edición en español. Deseo agradecer de manera especial la participación de Gabriel Aguilera Peralta, Carlos Fernando Chamorro, Myriam Méndez-Montalvo, Augusto Ramírez Ocampo y Alfredo Rangel.

Mi mayor agradecimiento, sin embargo, debe ir a los miembros de International IDEA, el Sr. Peter Harris y el Dr. Ben Reilly, quienes desarrollaron y editaron el manual desde sus comienzos, y al Dr. Daniel Zovatto G., quien tuvo a su cargo esta edición en español. Entre todos ellos han creado una publicación que esperamos sea de gran utilidad en estos años en los que el reto de la construcción de democracias estables es más apremiante que nunca.

Somos conscientes de la enorme amplitud de una materia como la democracia y los conflictos profundamente arraigados, dando por ello la bienvenida a sus comentarios, ideas y sugerencias sobre cualquiera de los aspectos del manual.

Bengt Sæve-Söderbergh



Secretario General  
International IDEA



## Prólogo



La Organización de las Naciones Unidas fue creada, entre otras razones, con el propósito fundamental de fomentar la paz y la seguridad en el mundo. Una de sus principales actividades, por consiguiente, es la resolución de conflictos: una tarea que se ha vuelto más compleja en los tiempos recientes cuando muchos de ellos revisten la forma de contiendas civiles, faccionarias e internas aunque, a menudo, con repercusiones externas muy serias.

Este cambio de naturaleza ha obligado a la comunidad internacional a desarrollar nuevos instrumentos para la resolución de conflictos, muchos de los cuales están relacionados con los procesos electorales y, de manera más general, con el firme establecimiento de la cultura democrática en sociedades devastadas por la guerra y el propósito de establecer una paz sostenible. Este manual enumera una gran variedad de tales instrumentos, basándose en las lecciones aprendidas de la reciente experiencia en este campo.

El sistema de las Naciones Unidas en conjunto concentra sus esfuerzos en evitar el regreso a la violencia, especialmente en los conflictos intraestatales, mediante el establecimiento de las bases para una paz duradera. Este enfoque está admirablemente reflejado en el manual. Éste muestra que la construcción de estructuras políticas internas, sólidas y estables no es una labor separada del manejo de crisis, sino que necesita formar parte de él; propone una serie de recursos prácticos para aquéllos de nosotros abocados a la búsqueda de acuerdos amplios y duraderos para conflictos específicos. Hay que inducir a las fuerzas contendientes a discutir sus diferencias dentro de un marco legal y administrativo, y a buscar soluciones basadas en sistemas de reglas cuya legitimidad nace a partir de la voluntad popular y de los principios universales de la dignidad humana. Esto, a su vez, requiere la creación de instituciones con vocación de estabilidad.

Afortunadamente, hay una creciente tendencia en todo el mundo hacia la democratización y el respeto por los derechos humanos. Actualmente se celebran elecciones libres y justas en aproximadamente 120 países, y una gran cantidad de conflictos internos terminan en una paz negociada que incluye un proceso electoral destinado a la construcción de estructuras políticas aceptables para todos. Así, y a través de una transición democrática, las partes convienen en respetar y hacer perdurar el acuerdo de paz.



Los principios democráticos proporcionan el punto de partida esencial para la implantación de tales acuerdos, los cuales comúnmente implican no sólo la democratización del Estado sino también la concesión de más poder a la sociedad civil. Una vez que los actores políticos aceptan la necesidad de un manejo pacífico de los conflictos profundamente arraigados, los sistemas de gobierno democrático pueden ayudarles a desarrollar los hábitos del compromiso, la cooperación y la construcción del consenso. Éstas no son simplemente afirmaciones abstractas sino conclusiones prácticas sacadas de las experiencias de Naciones Unidas en materia de resolución de conflictos. Este manual, que presenta sistemáticamente las lecciones aprendidas por Naciones Unidas y otras organizaciones, constituye una inestimable aportación a la literatura de prevención de conflictos, su manejo y su resolución.

Kofi A. Annan



Secretario General  
Naciones Unidas

# Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>VISIÓN DE CONJUNTO</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>Necesidad de este manual</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>Objetivos del manual</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>Cómo usar el manual</b> .....   | <b>4</b>  |
| Análisis del conflicto.....  | 4         |
| Diseño del proceso .....   | 4         |
| Diseño del resultado.....  | 5         |
| Perdurabilidad .....   | 5         |
| Estudios de casos .....  | 5         |
| Instrumentos.....  | 6         |
| <b>Fuentes y reconocimientos</b> .....   | <b>6</b>  |
| <br>   |           |
| <b>1. LA EVOLUCIÓN DE LA NATURALEZA DEL CONFLICTO Y SU MANEJO</b> .....                        | <b>7</b>  |
| <b>1.1 Características del conflicto profundamente arraigado</b> .....                         | <b>9</b>  |
| 1.1.1 <i>Identidad y carga emocional</i> .....   | 11        |
| 1.1.2 <i>Internacionalización</i> .....  | 12        |
| <b>1.2 Nuevos instrumentos para el manejo del conflicto</b> .....                              | <b>13</b> |
| <b>1.3 La importancia de las instituciones democráticas</b> .....                              | <b>16</b> |
| <b>1.4 La democracia y el manejo de conflictos</b> .....                                       | <b>18</b> |
| <b>1.5 Localización y tratamiento de las causas reales del conflicto</b> .....                 | <b>21</b> |
| <b>1.6 Distinción entre proceso y resultado</b> .....  | <b>22</b> |
| <b>1.7 Métodos para incrementar al máximo la participación de la mujer</b> .....               | <b>25</b> |
| <b>1.8 Planificación a corto y largo plazo</b> .....   | <b>26</b> |
| <br>   |           |
| <b>2. EL ANÁLISIS DEL CONFLICTO PROFUNDAMENTE ARRAIGADO</b> .....                              | <b>31</b> |
| <b>2.1 Introducción</b> .....  | <b>33</b> |
| <b>2.2 La naturaleza positiva y negativa del conflicto</b> .....                               | <b>34</b> |
| <b>2.3 Patrones del conflicto profundamente arraigado</b> .....                                | <b>35</b> |
| <b>2.4 Factores nacionales e internacionales en el conflicto profundamente arraigado</b> ..... | <b>36</b> |

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| 2.4.1      | <i>Descolonización</i> .....   | 37        |
| 2.4.2      | <i>El final de la Guerra Fría</i> .....  | 38        |
| 2.4.3      | <i>El Estado en crisis</i> .....   | 38        |
| <b>2.5</b> | <b>Dificultades en el manejo de los conflictos basados en la identidad</b> ..... | <b>39</b> |
| 2.5.1      | <i>Indivisibilidad</i> .....   | 39        |
| 2.5.2      | <i>Escalada</i> .....  | 40        |
| 2.5.3      | <i>Liderazgo</i> .....   | 40        |
| <b>2.6</b> | <b>Análisis del conflicto</b> .....  | <b>41</b> |
| <b>2.7</b> | <b>Factores de análisis</b> .....  | <b>43</b> |
| <b>2.8</b> | <b>Perspectivas de análisis</b> .....  | <b>46</b> |
| 2.8.1      | <i>El triángulo del conflicto</i> .....  | 46        |
| 2.8.2      | <i>Etapas de la escalada</i> .....   | 48        |
| <b>2.9</b> | <b>Conclusión</b> .....  | <b>50</b> |
| <b>3.</b>  | <b>PROCESOS DE NEGOCIACIÓN</b> .....   | <b>61</b> |
| <b>3.1</b> | <b>Introducción</b> .....  | <b>63</b> |
| <b>3.2</b> | <b>Consideraciones claves en el diseño del proceso</b> .....                     | <b>63</b> |
| 3.2.1      | <i>Percepción común de situación de punto muerto</i> .....                       | 63        |
| 3.2.2      | <i>Aprovechamiento de oportunidades</i> .....                                    | 65        |
| 3.2.3      | <i>La importancia de la confianza</i> .....                                      | 66        |
| 3.2.4      | <i>Flexibilidad</i> .....  | 67        |
| <b>3.3</b> | <b>Negociaciones previas</b> .....   | <b>69</b> |
| 3.3.1      | <i>La agenda de las negociaciones previas</i> .....                              | 71        |
| <b>3.4</b> | <b>Desarrollo de un proceso de negociación específico</b> .....                  | <b>72</b> |
| 3.4.1      | <i>Participantes</i> .....   | 72        |
| 3.4.2      | <i>Condiciones previas y barreras para la negociación</i> .....                  | 76        |
| 3.4.3      | <i>Nivelación del terreno de juego</i> .....                                     | 79        |
| 3.4.4      | <i>Recursos para las negociaciones</i> .....                                     | 82        |
| 3.4.5      | <i>La forma de las negociaciones</i> .....                                       | 82        |
| 3.4.6      | <i>Lugar de reuniones y ubicación</i> .....                                      | 86        |
| 3.4.7      | <i>Comunicación e intercambio de información</i> .....                           | 88        |
| 3.4.8      | <i>Establecimiento de la agenda de negociaciones</i> .....                       | 90        |
| 3.4.9      | <i>Manejo del proceso</i> .....  | 92        |
| 3.4.10     | <i>Marco temporal</i> .....  | 93        |
| 3.4.11     | <i>Toma de decisiones</i> .....  | 95        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>3.5 Técnicas básicas para la negociación</b>                              | <b>97</b>  |
| 3.5.1 <i>Fomento de la confianza entre las partes</i>                        | 98         |
| 3.5.2 <i>Fomento de la transparencia</i>                                     | 99         |
| 3.5.3 <i>Fomento de la comprensión</i>                                       | 100        |
| 3.5.4 <i>Fomentar el avance</i>  | 101        |
| <b>3.6 Instrumentos para superar la situación de punto muerto</b>            | <b>103</b> |
| 3.6.1 <i>Construcción de coaliciones</i>                                     | 104        |
| 3.6.2 <i>Canales extraoficiales</i>  | 104        |
| 3.6.3 <i>Subcomités</i>  | 105        |
| 3.6.4 <i>Viajes de mediación</i>   | 105        |
| 3.6.5 <i>Conversaciones de proximidad</i>                                    | 106        |
| 3.6.6 <i>Referendos, consultas y mandatos</i>                                | 106        |
| 3.6.7 <i>Grupos extraoficiales complementarios a la negociación</i>          | 107        |
| <b>3.7 La asistencia de terceros</b>   | <b>108</b> |
| 3.7.1 <i>Introducción</i>  | 108        |
| 3.7.2 <i>Tipos de intervención</i>   | 110        |
| 3.7.3 <i>Intervención oficial y extraoficial</i>                             | 114        |
| <b>3.8 Conclusión</b>  | <b>117</b> |
| <br>   |            |
| <b>4. MECANISMOS DEMOCRÁTICOS PARA EL MANEJO DE CONFLICTOS</b>               | <b>139</b> |
| <b>Mecanismos democráticos: introducción</b>                                 | <b>141</b> |
| <b>4.1 Democracia basada en la distribución de poder: visión de conjunto</b> | <b>145</b> |
| 4.1.1 <i>Prevención de conflictos profundamente arraigados</i>               | 145        |
| 4.1.2 <i>Diferencias de planteamiento</i>                                    | 146        |
| 4.1.3 <i>Promoción de la distribución de poder</i>                           | 148        |
| 4.1.4 <i>¿Cuándo puede tener éxito la distribución de poder?</i>             | 148        |
| <b>4.2 La estructura del Estado: federalismo y autonomía</b>                 | <b>161</b> |
| 4.2.1 <i>Mecanismos de delegación de poder</i>                               | 162        |
| 4.2.2 <i>Organizaciones internacionales regionales</i>                       | 163        |
| 4.2.3 <i>Ejemplos de federalismo y autonomía</i>                             | 164        |
| 4.2.4 <i>Bases legales para la autonomía</i>                                 | 165        |
| 4.2.5 <i>Ventajas de las soluciones federales y autonómicas</i>              | 167        |
| 4.2.6 <i>Oposición al federalismo y la autonomía</i>                         | 169        |
| 4.2.7 <i>Estructuración de los acuerdos de autonomía</i>                     | 170        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>4.3 Modelos de órganos ejecutivos: presidencialismo versus parlamentarismo ..</b>       | <b>188</b> |
| 4.3.1 <i>Sistemas parlamentarios .....</i>   | <b>189</b> |
| 4.3.2 <i>Presidencialismo .....</i>  | <b>193</b> |
| 4.3.3 <i>Semipresidencialismo .....</i>  | <b>195</b> |
| 4.3.4 <i>Conclusión .....</i>  | <b>196</b> |
| <b>4.4 Diseño de sistemas electorales para sociedades divididas .....</b>                  | <b>200</b> |
| 4.4.1 <i>Introducción .....</i>  | <b>200</b> |
| 4.4.2 <i>Sistemas electorales y manejo de conflictos .....</i>                             | <b>201</b> |
| 4.4.3 <i>Necesidades de las democracias consolidadas y en transición .....</i>             | <b>211</b> |
| <b>4.5 Órganos legislativos para sociedades postconflicto .....</b>                        | <b>215</b> |
| 4.5.1 <i>Introducción .....</i>  | <b>215</b> |
| 4.5.2 <i>Elecciones y miembros .....</i>   | <b>217</b> |
| 4.5.3 <i>Características internas de los órganos legislativos .....</i>                    | <b>218</b> |
| 4.5.4 <i>Fuentes del poder: el ejecutivo y los partidos políticos .....</i>                | <b>221</b> |
| 4.5.5 <i>¿Una o dos cámaras? .....</i>   | <b>223</b> |
| 4.5.6 <i>Conclusión .....</i>  | <b>224</b> |
| <b>4.6 Derechos Humanos .....</b>  | <b>241</b> |
| 4.6.1 <i>Introducción .....</i>  | <b>241</b> |
| 4.6.2 <i>Instrumentos que tratan la persecución por razones religiosas y étnicas .....</i> | <b>243</b> |
| 4.6.3 <i>Instrumentos específicos para la protección de las minorías .....</i>             | <b>245</b> |
| 4.6.4 <i>Protección de los derechos de la mujer .....</i>                                  | <b>247</b> |
| 4.6.5 <i>Iniciativas recientes .....</i>   | <b>248</b> |
| 4.6.6 <i>Los derechos humanos en los acuerdos de paz .....</i>                             | <b>250</b> |
| 4.6.7 <i>Conclusión .....</i>  | <b>252</b> |
| <b>4.7 La reforma policial. La garantía de la seguridad ciudadana. ....</b>                | <b>254</b> |
| 4.7.1 <i>Introducción .....</i>  | <b>254</b> |
| 4.7.2 <i>La reforma policial en los acuerdos de paz .....</i>                              | <b>255</b> |
| 4.7.3 <i>Dificultades de puesta en marcha y lecciones aprendidas .....</i>                 | <b>259</b> |
| <b>4.8 Conferencias nacionales .....</b>   | <b>262</b> |
| 4.8.1 <i>Introducción .....</i>  | <b>262</b> |
| 4.8.2 <i>Puesta en marcha .....</i>  | <b>263</b> |
| 4.8.3 <i>Ventajas de una conferencia nacional .....</i>                                    | <b>264</b> |
| <b>4.9 La justicia en contextos de transición política .....</b>                           | <b>266</b> |
| 4.9.1 <i>Mecanismos para hacer frente al pasado .....</i>                                  | <b>266</b> |
| 4.9.2 <i>Argumentos a favor del enjuiciamiento y/o depuración de los responsables ....</i> | <b>268</b> |

|             |   |            |
|-------------|---|------------|
| 4.9.3       | <i>Argumentos en contra del castigo de los responsables</i>                                     | 270        |
| 4.9.4       | <i>Restricciones</i>  | 273        |
| 4.9.5       | <i>Conclusión</i>   | 273        |
| <b>4.10</b> | <b>Resolviendo el pasado: Comisiones de la Verdad y Tribunales de</b>                           |            |
|             | <b>Crímenes de Guerra</b>   | <b>275</b> |
|             | <b>Comisiones de la Verdad: la experiencia latinoamericana</b>                                  | <b>276</b> |
| 4.10.1      | <i>El contexto</i>  | 276        |
| 4.10.2      | <i>Las diferentes experiencias nacionales</i>   | 276        |
| 4.10.3      | <i>Logros y limitaciones</i>  | 284        |
| 4.10.4      | <i>Lecciones aprendidas y balance</i>   | 285        |
|             | <b>Tribunales de Crímenes de Guerra</b>   | <b>290</b> |
| 4.10.5      | <i>Descripción</i>  | 290        |
| 4.10.6      | <i>Tareas y actividades</i>   | 291        |
| 4.10.7      | <i>Fortalezas y limitaciones</i>  | 291        |
| 4.10.8      | <i>Organización</i>   | 292        |
| 4.10.9      | <i>Conclusión</i>   | 294        |
| <b>4.11</b> | <b>El diseño de una administración electoral</b>  | <b>312</b> |
| 4.11.1      | <i>Naturaleza y principales características de los procesos electorales</i>                     | 313        |
| 4.11.2      | <i>Necesidades e inquietudes relacionadas con la integridad del proceso</i>                     | 314        |
| 4.11.3      | <i>Importancia de la administración electoral</i>   | 315        |
| 4.11.4      | <i>Factores críticos de la administración electoral</i>   | 317        |
| 4.11.5      | <i>Principales funciones de la administración electoral</i>                                     | 318        |
| 4.11.6      | <i>Ubicación del organismo electoral</i>  | 320        |
| 4.11.7      | <i>Balance de la labor cumplida por los organismos electorales: logros y desafíos</i>           | 324        |
| <b>4.12</b> | <b>Dispositivos institucionales para garantizar la igualdad de género</b>                       | <b>327</b> |
| 4.12.1      | <i>Mecanismos constitucionales</i>  | 328        |
| 4.12.2      | <i>Estructuras ejecutiva y administrativa</i>   | 329        |
| 4.12.3      | <i>Ministerios para asuntos de la mujer</i>   | 330        |
| 4.12.4      | <i>Despachos de igualdad de géneros / Subsecretarías específicas en las ramas ministeriales</i> | 331        |
| 4.12.5      | <i>Dispositivos institucionales en el poder legislativo</i>                                     | 332        |
| 4.12.6      | <i>Éxitos y fracasos de los dispositivos institucionales</i>                                    | 332        |
| 4.12.7      | <i>Conclusión</i>   | 333        |
| <b>5.</b>   | <b>PERDURABILIDAD DEL ACUERDO DE PAZ</b>  | <b>349</b> |
| <b>5.1</b>  | <b>Introducción</b>   | <b>351</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>5.2 Principios fundamentales</b> .....                          | <b>355</b> |
| 5.2.1 <i>Transparencia</i> .....                                   | <b>355</b> |
| 5.2.2 <i>Responsabilidad</i> .....                                 | <b>356</b> |
| 5.2.3 <i>Participación</i> .....                                   | <b>357</b> |
| <b>5.3 Interrogantes y preocupaciones</b> .....                    | <b>358</b> |
| 5.3.1 <i>Seguimiento y evaluación</i> .....                        | <b>359</b> |
| 5.3.2 <i>Disminución del compromiso de los actores</i> .....       | <b>360</b> |
| 5.3.3 <i>Carencia de recursos y capacidad</i> .....                | <b>361</b> |
| 5.3.4 <i>Deterioro del desarrollo económico</i> .....              | <b>362</b> |
| 5.3.5 <i>Retrasos en la puesta en marcha de los acuerdos</i> ..... | <b>364</b> |
| 5.3.6 <i>Deterioro de los derechos humanos</i> .....               | <b>365</b> |
| 5.3.7 <i>Abuso de poder</i> .....                                  | <b>365</b> |
| 5.3.8 <i>Clientelismo, nepotismo y corrupción</i> .....            | <b>366</b> |
| 5.3.9 <i>Mala administración</i> .....                             | <b>367</b> |
| 5.3.10 <i>Inseguridad pública</i> .....                            | <b>367</b> |
| <b>CONCLUSIÓN</b> .....  | <b>372</b> |

## **ESTUDIOS DE CASOS**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Estudio de casos</b> Sudáfrica .....            | <b>51</b>  |
| <b>Estudio de casos</b> Irlanda del Norte .....    | <b>125</b> |
| <b>Estudio de casos</b> Bosnia y Herzegovina ..... | <b>153</b> |
| <b>Estudio de casos</b> Colombia .....             | <b>175</b> |
| <b>Estudio de casos</b> Nicaragua .....            | <b>227</b> |
| <b>Estudio de casos</b> Guatemala .....            | <b>299</b> |
| <b>Estudio de casos</b> El Salvador .....          | <b>335</b> |

# Menús, hojas informativas, casillas, gráficos y mapas

|                           |  |            |
|---------------------------|--|------------|
| <b>Hoja informativa 1</b> | La nueva naturaleza del conflicto: algunos datos .....   | <b>14</b>  |
|                           | <b>Gráficos</b>  |            |
|                           | ■ Aumento de la tasa de víctimas civiles   |            |
|                           | ■ Coste de las operaciones para el mantenimiento de paz de la ONU 1986–1998                        |            |
|                           | ■ Población refugiada mundial 1980–1999  |            |
|                           | ■ Personas desplazadas interiormente durante la década de los 90                                   |            |
| <b>Casilla 1</b>          | Ideas centrales del manual .....   | <b>21</b>  |
| <b>Casilla 2</b>          | Análisis de un conflicto: tres enfoques .....  | <b>43</b>  |
| <b>Mapa 1</b>             | Sudáfrica .....  | <b>51</b>  |
| <b>Casilla 3</b>          | Elementos claves para el diseño de un proceso de negociación .....                                 | <b>69</b>  |
| <b>Casilla 4</b>          | Principales elementos de las negociaciones previas .....   | <b>72</b>  |
| <b>Casilla 5</b>          | Técnicas de negociación: algunos principios fundamentales .....                                    | <b>102</b> |
| <b>Casilla 6</b>          | Superación de la situación de punto muerto .....   | <b>107</b> |
| <b>Casilla 7</b>          | Formas de intervención de terceros .....   | <b>116</b> |
| <b>Menú 1</b>             | Desarrollo de un proceso de negociación: menú de opciones .....                                    | <b>118</b> |
| <b>Mapa 2</b>             | Irlanda del Norte .....  | <b>125</b> |
| <b>Menú 2</b>             | Mecanismos de distribución de poder: menú de opciones .....  | <b>150</b> |
| <b>Mapa 3</b>             | Bosnia-Herzegovina .....   | <b>153</b> |
| <b>Mapa 4</b>             | Colombia .....   | <b>175</b> |
| <b>Menú 3</b>             | Diseño de un órgano ejecutivo: menú de opciones .....  | <b>199</b> |
| <b>Casilla 8</b>          | Sistemas electorales en el mundo .....   | <b>202</b> |
| <b>Casilla 9</b>          | Cualidades ideales de los sistemas electorales para democracias en transición y consolidadas ..... | <b>212</b> |
| <b>Menú 4</b>             | Opciones de sistemas electorales para sociedades divididas .....                                   | <b>214</b> |
| <b>Mapa 5</b>             | Nicaragua .....  | <b>227</b> |
| <b>Casilla 10</b>         | Reforma policial: cuestiones clave .....   | <b>256</b> |
| <b>Casilla 11</b>         | Mecanismos para hacer frente al pasado .....   | <b>267</b> |
| <b>Hoja informativa 2</b> | Diseño de una comisión de la verdad .....  | <b>288</b> |
| <b>Casilla 12</b>         | Ejemplos de tribunales de crímenes de guerra .....   | <b>290</b> |
| <b>Hoja informativa 3</b> | Diseño de un tribunal de crímenes de guerra .....  | <b>296</b> |
| <b>Mapa 6</b>             | Guatemala .....  | <b>299</b> |
| <b>Casilla 13</b>         | Cuadro-resumen de las principales funciones de los órganos electorales latinoamericanos .....      | <b>318</b> |

|                   |  |            |
|-------------------|--|------------|
| <b>Casilla 14</b> | Administración electoral: tendencias internacionales ..... | <b>322</b> |
| <b>Casilla 15</b> | Igualdad de género en la Constitución: tres ejemplos ..... | <b>329</b> |
| <b>Mapa 7</b>     | El Salvador .....  | <b>335</b> |

## Visión de conjunto

La naturaleza del conflicto violento, tanto en lo que se refiere a sus sujetos y objeto como en su forma de expresión, ha cambiado durante las últimas décadas. Una de las modificaciones más espectaculares ha sido el giro desde el conflicto interestatal – una guerra entre Estados soberanos – hacia el conflicto intraestatal – el que tiene lugar entre distintas facciones dentro de un determinado Estado –. Mientras que la mayoría de los conflictos violentos a lo largo del siglo XX han sido conflagraciones *entre* Estados, en la década de los 90 casi todos los conflictos importantes han tenido lugar *dentro* de los Estados. Por ejemplo, en 1999, de los 27 conflictos armados identificados como tales en todo el mundo, 25 fueron contiendas internas de esta naturaleza. La mayoría de estos conflictos se vieron alentados, al menos en parte, por exigencias de autodeterminación o por la búsqueda de un adecuado reconocimiento de la identidad de una determinada comunidad, y no por razones ideológicas o de conquistas territoriales. Estos hechos representan un cambio significativo en la exteriorización de los conflictos, especialmente si se comparan con las dos guerras mundiales y con los principales enfrentamientos armados que se han desatado entre Estados a lo largo de este siglo.

Lamentablemente, nuestros métodos de gestión de este tipo de conflictos intraestatales han evolucionado con mucha más lentitud. El manejo pacífico de los conflictos domésticos o internos requiere planteamientos que reconozcan la importancia de la construcción de estructuras políticas *internas* sostenibles, y no de aquéllas diseñadas y establecidas en primera instancia por actores externos. Lo afirmado anteriormente significa que la organización política interna de un estado tiene hoy mucha más importancia para el manejo del conflicto que la que tuvo en el pasado, y, por consiguiente, que se está prestando más atención que nunca al papel de los actores políticos nacionales involucrados en un conflicto. Los planteamientos tradicionales fracasan con demasiada frecuencia al abordar las necesidades e intereses que alientan estos enfrentamientos, lo que se traduce en intentos por imponer soluciones inadecuadas de manera provisional e inapropiada. Hay, por ello, una necesidad apremiante de encontrar nuevos y mejores instrumentos que permitan abordar más eficazmente los problemas dentro del nuevo contexto en el que se desarrolla el conflicto intraestatal.

*La pregunta central de este manual gira en torno a cómo se puede alcanzar un acuerdo en la mesa de negociaciones que proporcione un resultado pacífico y sostenible destinado a resolver un conflicto violento. Nuestra respuesta es: mediante la estructuración tanto del proceso de negociación como de los resultados acordados, de tal forma que permitan incrementar al máximo las perspectivas de que la democracia arraigue en el período posconflicto.*

Este manual contiene opciones e instrumentos prácticos para aquéllos que tienen la responsabilidad de sacar los conflictos intraestatales de su fase violenta mediante el diseño de un modelo factible y sostenible para su manejo pacífico. A diferencia de otros trabajos sobre esta materia, el interés primordial de este manual no es el papel de la comunidad internacional, sino que se centra en lo que acontece en la mesa de negociaciones entre las partes del conflicto, ofreciendo a políticos, negociadores, mediadores y otros actores una serie de instrumentos y materiales útiles para la construcción de un acuerdo. Estos pueden ayudar tanto en el propio proceso de negociación (*cómo* se llega a un acuerdo) como para la elaboración de un acuerdo (*sobre qué bases* se llega a un acuerdo). Lo anterior no guarda relación ni con la diplomacia preventiva, ni con los sistemas de alerta, ni con la prevención de conflictos en sentido estricto, a pesar de la importancia de estas materias. La pregunta central de este manual gira en torno a cómo se puede alcanzar un acuerdo en la mesa de negociaciones que proporcione un resultado pacífico y sostenible destinado a resolver un conflicto violento. Nuestra respuesta es: mediante la estructuración, tanto del *proceso* de negociación como de los *resultados* acordados, de tal forma que permita incrementar al máximo las perspectivas de que la democracia arraigue en el período posconflicto.

### **Necesidad de este manual**

La etapa final de un conflicto violento probablemente sea la fase más complicada dentro de un proceso que de por sí es enormemente complejo. En esta etapa, las partes contendientes necesitan dos tipos de ayuda de carácter global. Primero, necesitan poder beneficiarse del *proceso de diálogo más efectivo y apropiado* de acuerdo con las características de su conflicto a fin de facilitar las negociaciones. En segundo lugar, necesitan negociar con éxito un acuerdo sostenible mediante el establecimiento de *estructuras democráticas e instituciones políticas efectivas y apropiadas*. Nuestro objetivo es asistir a los usuarios de este manual en la difícil tarea de crear soluciones integrales y duraderas para conflictos violentos de larga duración. Para lograrlo nos hemos basado, entre otras, en la experiencia de recientes acuerdos o de negociaciones de paz en Irlanda del Norte, Sudáfrica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Colombia.

Cabe advertir que este manual no debe verse como una panacea; no se trata de ofrecer soluciones para toda clase de problemas y dificultades. Resultaría absurdo prescribir un diseño único y general para su uso en una amplia variedad de situaciones, ya que cada una tiene sus características particulares. Por ello, más que ofrecer una receta universal para el éxito o reinventar la rueda para cada nueva situación, el manual ofrece opciones para crear soluciones, facilitando el análisis de problemas clave, proporcionando ejemplos y lecciones provenientes de otros contextos y

*Los negociadores necesitan opciones prácticas y accesibles para construir una democracia sostenible.*

fomentando la creatividad en la elaboración de soluciones prácticas. Este manual no es tampoco una tesis doctoral, sino que se presenta en un lenguaje claro y sencillo, basándose en la amplia experiencia en situaciones de negociaciones reales para que sea del interés y uso práctico de los negociadores y gobernantes. Cualquiera puede sugerir soluciones *ideales*, pero sólo los participantes en las negociaciones pueden crear y moldear soluciones *prácticas*.

Las aptitudes y los métodos de negociación y mediación han sido objeto de estudio de numerosos trabajos académicos durante los últimos años. La factibilidad de estos procedimientos ha sido también estudiada a fondo a nivel nacional, institucional e internacional. Por otro lado, el estudio de la democratización, tanto como concepto como en sus numerosas aplicaciones en el mundo, se ha convertido en una importante materia de interés académico. Este manual aspira únicamente a reunir estas tres áreas, adaptando los mejores trabajos sobre cada una de ellas y usando constantemente cada área de conocimiento para arrojar luz sobre las demás. Lo que pretendemos hacer aquí es sintetizarlas dentro de un planteamiento unificado en forma de manual práctico. Queremos, sobre todo, tender un puente entre los mundos de la teoría y la política, usando lo mejor de la primera para reforzar a la segunda.

### **Objetivos del manual**

El manual está planificado para ser usado fundamentalmente por negociadores y políticos que representen a las partes en conflicto, si bien es también apropiado para terceros que intervengan en el proceso, funcionarios públicos, analistas políticos, estudiosos y especialistas en sociedades profundamente divididas, periodistas, asesores y similares. Ha sido, asimismo, diseñado específicamente para ser usado en conflictos que se encuentran, según la terminología empleada en esta materia, en una fase de negociaciones previas o de negociación en sentido estricto, esto es, situaciones en las que se ha alcanzado un estadio en el que la negociación se ha convertido, al menos, en una seria posibilidad si no en un hecho inminente. De manera resumida, el manual aspira a lograr lo siguiente:

- Asistir a aquellos grupos o partes contendientes que se encuentran, o están a punto de entrar, en un proceso de negociación de un acuerdo político tras un período de conflicto violento. Esta asistencia se lleva a cabo ayudándoles a crear escenarios que faciliten el progreso hacia un resultado aceptable.
- Proporcionar una amplia gama de opciones prácticas tanto para el diseño del proceso de negociación más apropiado para ellos como para la elección de las estructuras democráticas que más se adecuen a su situación y a su futuro. Mediante el uso de los recursos brindados en este manual, los interesados pueden diseñar una sucesión

*Entre los objetivos de este manual está el de proporcionar a los negociadores una amplia gama de opciones prácticas tanto para el diseño del proceso de negociación más apropiado para ellos como para la elección de las estructuras democráticas que más se adecuen a su situación y a su futuro.*

apropiada de acontecimientos, una ruta hacia el progreso que coordinará el difícil pero vital proceso de pacificación mediante la democratización.

- Asistir en el desarrollo de soluciones que sean factibles, aceptables y apropiadas no sólo durante la fase de manejo del conflicto, sino que también sean viables y sostenibles a largo plazo mediante instituciones democráticas adecuadamente diseñadas que protejan y refuercen los derechos humanos dentro de una nueva sociedad posconflicto.
- De una forma más general, proporcionar información sobre la gama de diferentes opciones para la construcción de una democracia perdurable, las cuales han sido usadas en este tipo de situaciones en todo el mundo.

### **Cómo usar el manual**

Tanto el diseño como la organización del manual guardan una lógica práctica. Es un hecho aceptado que la construcción de la paz es un reto inmenso. Nuestra meta es la de ofrecer apoyo y orientación a lo largo del camino a aquéllos comprometidos con dicha tarea. En el Capítulo 1 examinamos el cambio de naturaleza del conflicto en las últimas décadas y analizamos cómo los valores e instituciones democráticos proporcionan el marco ideal para la consecución de acuerdos efectivos y duraderos. A partir de allí, el manual se estructura en cuatro etapas consecutivas: análisis del conflicto, diseño del proceso de negociación, diseño del resultado y perdurabilidad del mismo. A cada una de estas etapas le corresponde un capítulo.

### **Análisis del conflicto**

En primer lugar, el manual analiza el conflicto en sí mismo, llegando a una comprensión descriptiva de su problemática y elementos. Inicialmente, el Capítulo 2 proporciona varias nociones sobre la naturaleza de los conflictos profundamente arraigados, sobre sus diversas tipologías y sobre el procedimiento de análisis del mismo. A continuación ofrece una serie de instrumentos analíticos a fin de ayudar al lector a establecer un diagnóstico de su conflicto en particular. Esta tarea implica llegar a una comprensión detallada de su problemática, su fundamento, sus protagonistas, su dinámica, su historia, sus orígenes y sus fases. El resultado debe proporcionar una enriquecedora e informativa “foto instantánea” del conflicto.

### **Diseño del proceso**

Una vez identificada la naturaleza del conflicto, el Capítulo 3 guía a los lectores a través del diseño del proceso de negociación más apropiado e idóneo para su situación específica. Ofrece importantes consideraciones generales sobre el diseño de un correcto y efectivo proceso de

negociación, señalando, posteriormente, algunos factores específicos a tener en cuenta a la hora de crear el procedimiento más adecuado para un conflicto en particular. El manual ayuda a los lectores en la tarea de identificar y diseñar las etapas básicas del proceso de negociación, tales como la elección del lugar de reuniones, los participantes, la elaboración de la agenda, la estructura y reglas básicas para las conversaciones y otras materias similares. Ofrece, asimismo, instrumentos específicos para el desbloqueo de puntos muertos y un menú de técnicas de negociación / facilitación, de entre las cuales los lectores pueden elegir las opciones más apropiadas de acuerdo con su análisis previo, es decir, la mejor forma de construir un sólido proceso de conversaciones que se adecue de la mejor manera a sus necesidades específicas.

### Diseño del resultado

Una vez que se ha acordado la forma en la que se va a llevar a cabo el proceso de negociación, la siguiente fase es la de abordar el resultado de éste. En este sentido, el capítulo 4 ofrece un amplio y detallado menú de posibles instrumentos democráticos (instituciones y estructuras) que aquéllos que se encuentran diseñando un acuerdo pueden tener en cuenta, usar y adaptar. La gama de opciones va desde las cuestiones claves referentes a la estructura del Estado – distribución de poder, formas de poder ejecutivo y legislativo, federalismo y autonomía, sistemas electorales, poder judicial, entre otras – hasta los mecanismos que abordan asuntos o intereses específicos, como son las comisiones de la verdad y la reconciliación, comisiones para la igualdad de género, etc.

### Perdurabilidad

Por último, el Capítulo 5 examina las diversas maneras de mantener a largo plazo el acuerdo alcanzado, identificando los obstáculos y escollos que pueden afectar a la implantación del mismo, así como los mecanismos específicos para su sostenibilidad y fortalecimiento. Este capítulo ofrece también algunos de los principios fundamentales en los que se apoya la fase de implantación, analizando desde una perspectiva política el papel de la comunidad internacional en la promoción y asistencia a los acuerdos democráticos en situaciones posconflicto.

### Estudios de casos

El manual contiene una amplia serie de estudios de casos de conflictos profundamente arraigados acontecidos en diversas regiones del mundo, si bien, por razones obvias, en esta edición latinoamericana nos hemos centrado en conflictos acaecidos en esta zona. Todos estos estudios ofrecen nuevas perspectivas tanto de los éxitos como de los fracasos en la construcción de la paz y la democracia, conteniendo importantes lecciones para aquéllos que intentan alcanzar un acuerdo duradero para su propia crisis. La mayoría de estos estudios de casos son ejemplos clá-

*La construcción de la paz es un reto inmenso. Nuestra meta es la de ofrecer apoyo y orientación a lo largo del camino a aquéllos que están comprometidos con dicha tarea.*

sicos de conflictos intraestatales en los que la atención prestada a un acuerdo negociado y basado en principios democráticos fue la clave para la construcción de una paz duradera. Tal y como ilustran los estudios de casos, si bien la construcción de la democracia bajo tales circunstancias es extremadamente difícil, lo cierto es que las alternativas a la democratización casi siempre implican una vuelta al derramamiento de sangre.

### Instrumentos

Nuestro objetivo principal es hacer de este manual un instrumento accesible y de fácil lectura con el fin de que el mismo constituya una herramienta manejable a la que los negociadores y gobernantes puedan acudir para sacar en claro la gama de opciones de la que disponen en materia de negociación en caso de un conflicto profundamente arraigado. Por este motivo incluimos, a lo largo y ancho de todo el manual, lo que nosotros denominamos “Menú de Opciones” y hojas informativas, visiones de conjunto de una o dos páginas que presentan las opciones, materias o lecciones tratadas en cada sección de manera clara y concisa. Además, hemos incluido en la parte superior de cada página el número y el título de cada sección, de modo que los lectores puedan acudir a cualquier parte del manual fácil y rápidamente.

### Fuentes y reconocimientos

Las dos fuentes principales de este manual son los ejemplos prácticos de conflictos contemporáneos y la doctrina. En todo momento el manual ilustra su metodología mediante el extenso uso de ejemplos y estudios de casos tomados de situaciones y hechos reales. Una primera razón es la de ayudar a ejemplificar el material teórico recogido en el manual. Pero la más importante radica en el hecho de que los estudios de casos ofrecen a los lectores la oportunidad de aprender de los éxitos y fracasos del pasado y del presente, así como la de comparar otros diagnósticos y diseños con su propia situación.

En cuanto al material teórico, el manual trata de sintetizar lo mejor de la doctrina contemporánea y ofrecerlo de manera accesible y práctica a gobernantes, negociadores y diseñadores de la política en general. Las mejores teorías siempre son las que documentan y son documentadas por la realidad y la práctica. Durante la lectura del manual, el lector, primero y ante todo, tendrá en mente el conocimiento y la experiencia que posee de su propio conflicto; lo que entonces se verá complementado tanto por el conocimiento, la experiencia y el análisis de otras situaciones reales como por el pertinente trabajo teórico.

Para hacer del manual un instrumento útil para sus lectores, al final de cada capítulo hemos enumerado todo el material de referencia. Los lectores podrán seguir la pista adicional de su interés en particular a través de estos numerosos autores en cuyas obras nos hemos inspirado. A todos ellos les estamos agradecidos.

*El manual ilustra su metodología con un extenso uso de ejemplos y estudios de casos extraídos de hechos reales. Esto hace posible que el lector aprenda de los éxitos y de los fracasos del pasado y del presente, y compare otros diagnósticos y diseños con su propia situación.*

# 1

C A P Í T U L O

Cada vez más el conflicto interno basado en la idea de

Cada vez más, el conflicto interno basado en la idea de identidad, y a menudo exteriorizado con aterradora intensidad, resulta ser la mayor amenaza para la estabilidad y la paz a nivel regional e internacional.

*Este primer capítulo examina la evolución de la naturaleza del conflicto: cómo hoy en día éste se está produciendo más dentro de los Estados (conflicto intraestatal) que entre los Estados (conflicto interestatal), constituyendo un serio desafío al que no se puede responder con las técnicas tradicionales de manejo de conflictos.*

- 1.1 *Características del conflicto profundamente arraigado*
- 1.2 *Nuevos instrumentos para el manejo del conflicto*
- 1.3 *La importancia de las instituciones democráticas*
- 1.4 *La democracia y el manejo de conflictos*
- 1.5 *Localización y tratamiento de las causas reales del conflicto*
- 1.6 *Distinción entre proceso y resultado*
- 1.7 *Métodos para incrementar al máximo la participación de la mujer*
- 1.8 *Planificación a corto y largo plazo*

**Hoja Informativa 1** La nueva naturaleza del conflicto: algunos datos (pp. 14–15)

**Casilla 1** Ideas centrales del manual (p. 21)

David Bloomfield  
y Ben ReillyLa Evolución de la Naturaleza del  
Conflicto y su Manejo

## 1.1 Características del conflicto profundamente arraigado

En estos últimos años un nuevo tipo de conflicto ha empezado a destacarse: el que tiene lugar en el interior de los Estados, o conflicto intraestatal, ya sea tomando forma de guerra civil, insurrección armada o movimiento secesionista violento. Este cambio de naturaleza ha sido dramático: si tomamos como ejemplo lo sucedido en los últimos tres años, por ejemplo, todos los conflictos armados importantes se han originado en el ámbito interno – con excepción de los sostenidos por Etiopía y Eritrea y por la India y Pakistán – en contraposición con la anterior tendencia al conflicto entre Estados. Dos elementos muy poderosos se suelen combinar en este tipo de conflictos. El primero es la *identidad*: la movilización y adscripción a grupos de identidad basados en la raza, la religión, la cultura o el idioma. El otro es la *distribución de recursos*, entendida como la forma de reparto y capacidad de aprovechamiento de los recursos económicos, sociales y políticos dentro de una determinada sociedad. Cuando el desequilibrio percibido en la distribución de recursos coincide con las diferencias de identidad (es decir, allí donde, por ejemplo, un determinado grupo de identidad común se ve privado de ciertos recursos disponibles para los demás) encontramos una situación de conflicto potencial. Es esta combinación de un fuerte componente de identidad junto con un sentimiento generalizado de injusticia económica y social, la que a menudo provoca lo que nosotros denominamos “conflicto profundamente arraigado”.

Una marcada característica de estos conflictos internos es su persistencia. Ésta tiene su origen principalmente en el hecho de que nos encontramos ante cuestiones de identidad profundamente arraigadas. Sobre este particular, a menudo se invoca el término *conflicto étnico*. La noción de etnia es un concepto amplio que abarca múltiples elementos: raza, cultura, religión, herencia, historia e idioma entre otros, aunque, en el fondo, todos ellos representan cuestiones de *identidad*. Los citados elementos avivan conflictos basados en la identidad: en otras palabras, el conflicto sobre cualquier concepto en el que una comunidad de personas centra su identidad esencial y su percepción de sí misma como grupo, y por el que elige o se siente obligada a recurrir a la violencia como medio para proteger dicha identidad cuando ésta se encuentra amenazada. Con frecuencia, tales factores relacionados con la identidad se combinan con

*La combinación de un fuerte componente de identidad junto con un sentimiento generalizado de injusticia económica y social es la que a menudo provoca lo que nosotros denominamos “conflicto profundamente arraigado”.*

## 1.1 Características del conflicto profundamente arraigado

*Un conflicto en el que una comunidad se ve privada de ciertos recursos es de por sí suficientemente grave, si bien siempre existe la esperanza de negociar un mejor reparto de los mismos. Pero un conflicto que también amenace el propio sentido de identidad de una comunidad llega a ser mucho más difícil de manejar.*

conflictos sobre la distribución de los *recursos*, tales como el territorio, el poder económico, oportunidades de empleo y educación o de otro tipo. Aquellos casos en los que las cuestiones de identidad y distribución de recursos se combinan, proporcionan una oportunidad única para su aprovechamiento y manipulación por parte de líderes oportunistas, y poseen, a su vez, el más alto potencial para el brote de un conflicto.

Cada vez más, el conflicto interno basado en la idea de identidad, y a menudo exteriorizado con aterradora intensidad, resulta ser la mayor amenaza para la estabilidad y la paz a nivel regional e internacional. En efecto, de los 27 conflictos acaecidos en 1999 y clasificados como “conflictos armados importantes” (esencialmente, aquéllos con más de 1,000 muertes al año), 22 tuvieron o tienen un claro componente de identidad. Entre ellos se incluyen los conflictos en Rusia (Chechenia), Kosovo, Turquía (Kurdistán), Israel, Afganistán, Bangladesh (tribus de las Colinas de Chittagong), Indonesia (Timor Oriental), Sri Lanka, Birmania, Argelia y en otros lugares del planeta. Sólo las luchas guerrilleras en Perú, Guatemala, Colombia y Sierra Leona parecen ser clasificables como contiendas directas por el poder. Pero incluso en algunos de estos casos no escasean los motivos relacionados con la identidad. En resumen, la gran mayoría de los ejemplos contemporáneos de conflagraciones intraestatales exhiben estas características.

Es claro que este tipo de conflictos se diferencia de las tradicionales confrontaciones armadas y directas entre Estados, basadas en la lucha por el control de territorio, recursos, poder político e ideológico, etc. Aunque en dichas conflagraciones también subyacían elementos de identidad, éstos por lo general no constituían su principal motivación. En cambio, el conflicto relacionado con la identidad es mucho más complejo, persistente e inmanejable, mucho menos sensible y propenso al compromiso o a la negociación. Estos conflictos llevan aparejados reivindicaciones de derechos de carácter comunitario, es decir, como grupo: ya sean grupos nacionales, grupos raciales, grupos religiosos, grupos culturales o de otro tipo. Un conflicto en el que una comunidad se ve privada de ciertos recursos es de por sí suficientemente grave, si bien siempre existe la esperanza de negociar un mejor reparto de los mismos. Pero un conflicto que también amenace el propio sentido de identidad llega a ser mucho más difícil de manejar.

Esta clase de reivindicaciones, con la complejidad e importancia de las que están revestidas, provocan guerras que, aunque a menor escala que los conflictos bélicos ideológicos o geopolíticos del pasado, proliferan con una mayor intensidad. Este fenómeno no sólo se debe a la profundidad e importancia de las reivindicaciones que se dirimen en estos conflictos, sino también a la proliferación y a la fácil disponibilidad de armamento para defenderlas. En efecto, desde la Segunda Guerra Mundial,

## 1.1 Características del conflicto profundamente arraigado

las armas de pequeño calibre, baratas y producidas en masa, han quitado la vida a más seres humanos que el armamento pesado tradicional. Con el florecimiento del tráfico de armas – lanzamisiles portátiles, fusiles de asalto y minas terrestres – la guerra se ha puesto al alcance de cualquier comunidad con el deseo y los medios para organizar una fuerza armada. Esta proliferación de armas cortas ha incrementado exponencialmente la intensidad de los conflictos basados en la identidad.

El conflicto intraestatal, en sus múltiples facetas, tiende a ser persistente a largo plazo, alternando, durante años e incluso décadas, etapas de latencia con períodos de manifestación violenta. En este nuevo contexto, la magnitud del sufrimiento humano es asombrosa. Durante la Primera Guerra Mundial, sólo el cinco por ciento de las bajas fueron civiles; durante la Segunda Guerra Mundial, las cifras habían subido hasta alcanzar alrededor del 50 por ciento. Sin embargo, en la década de los noventa, la proporción de víctimas civiles se ha disparado al 80 por ciento. En el año 1992 había unos 17 millones de refugiados empujados por la guerra fuera de sus fronteras y aproximadamente otros 20 millones más de personas desplazadas aunque dentro de sus límites nacionales (las víctimas bosnias de la limpieza étnica, por ejemplo). El efecto a largo plazo es la militarización de toda la sociedad: la violencia llega a ser aceptada e institucionalizada. La sociedad se insensibiliza: las víctimas civiles se multiplican, la violación y el hambre se convierten en armas de guerra sistemáticas y los no combatientes – tradicionalmente mujeres y niños – sufren las consecuencias más serias de la deshumanización a la que conduce esta clase de conflicto. Este trauma comunitario produce heridas profundas y ulcerosas, creando héroes y mártires en todos los bandos, cuya memoria y sacrificios sirven para ahondar las divisiones, reales y sentidas, que existen entre las identidades en conflicto.

### 1.1.1 Identidad y carga emocional

Lo que hace a los conflictos profundamente arraigados tan frecuentes, omnipresentes, duraderos e irresolubles, es lo emotivamente cargadas que están las reivindicaciones en disputa. Se trata de temas medulares que crean la percepción que un pueblo tiene acerca de sí mismo, aquéllos que definen el vínculo de una persona con una determinada comunidad y la fuente de satisfacción de su necesidad de identidad. Dado que este tipo de conflicto no es exclusivo del denominado tercer mundo, bastará un ejemplo del mundo desarrollado. En el Reino Unido, los escoceses debaten ampliamente el grado ideal de autonomía que Escocia debería tener respecto a Inglaterra. Los argumentos van desde la independencia total a la integración completa con el Reino Unido. El debate político sobre estas importantes cuestiones es apasionado, pero no existe ni se genera violencia.

*Lo que hace a los conflictos profundamente arraigados tan frecuentes, omnipresentes, duraderos e irresolubles, es lo emotivamente cargadas que están las reivindicaciones en disputa.*

## 1.1 Características del conflicto profundamente arraigado

En cambio, en otra región del Reino Unido, sus habitantes han estado muriendo violentamente durante siglos precisamente por una cuestión similar. Los nacionalistas en Irlanda del Norte temen que bajo el dominio británico nunca puedan lograr un total desarrollo de su identidad como irlandeses. En cambio, sus homólogos, los unionistas pro británicos, temen desaparecer como grupo de identidad si rompen su vínculo con el Reino Unido para unirse a una república irlandesa. Así pues, mientras que en Escocia se debate sobre el control político, los recursos económicos y otras materias relacionadas, no se lucha violentamente por temas de autodeterminación e identidad comunal, puesto que el Reino Unido, aparentemente, ha satisfecho estas necesidades. En Irlanda del Norte, por el contrario, esta misma cuestión es tan profunda – es la base de su sentido de quiénes son y a qué lugar del mundo pertenecen – que se deja a un lado el debate político para recurrir a la violencia.

### 1.1.2 Internacionalización

Aunque sus orígenes sean internos, estos conflictos tienen ramificaciones que van más allá de su propia demarcación geográfica. Debido a la cada vez mayor y compleja interdependencia entre los Estados, estos conflictos tienden a no quedar confinados por mucho tiempo dentro de los límites de un determinado país, sino que se difunden rápidamente, desbordando las fronteras y enmarañando a otros Estados. Este proceso de difusión y contagio supone que los conflictos intraestatales de baja intensidad pueden desembocar, potencialmente, en conflictos interestatales mucho más agudos.

Son numerosos los factores que contribuyen a este efecto de desbordamiento. Uno de ellos es que el Gobierno o Gobiernos vecinos tengan un gran interés por apoyar a alguno de los bandos en una guerra civil adyacente, así como sus propias razones para asegurar la estabilización o desestabilización del Estado en conflicto. Al margen de los Gobiernos, hay que tener en cuenta que los grupos de identidad común no residen, por fuerza, íntegramente dentro de las fronteras de un Estado determinado. Bien puede tratarse de amplias bolsas de población residentes fuera de su país de origen – refugiados, emigrantes, o parte de una comunidad aislada tras la división de un Estado – que interviene en el conflicto impulsada por su identificación con uno u otro bando. Los hutus y tutsis que se encuentran fuera de Ruanda o los tamiles fuera de Sri Lanka son algunos de los muchos ejemplos que existen dentro de este ámbito. Más allá de este contexto inmediato, existen Estados, o bloques regionales más distantes cuyos intereses están directamente relacionados con las consecuencias del conflicto; así por ejemplo, las preocupaciones en materia de seguridad de la Unión Europea en Bosnia, los intereses de EE.UU.

*En la interconexión del mundo moderno y la instantánea transmisión de noticias (el llamado “efecto CNN”), los conflictos respetan pocas fronteras, demarcaciones o jurisdicciones.*

## 1.2 Nuevos instrumentos para el manejo del conflicto

en América Central y en Colombia, la intervención de Rusia en Georgia, etc. Estos factores amplían inmediatamente la geografía del conflicto, añadiéndose complejidad y a su escala. En la interconexión del mundo moderno y la instantánea transmisión de noticias (el llamado “efecto CNN”), los conflictos respetan pocas fronteras, demarcaciones o jurisdicciones.

Cuando se trata de manejar un conflicto de esta índole, sus complejidades causan dificultades inmensas, incluso a la hora de identificar a las partes en disputa. La perspectiva llega a empañarse más todavía cuando consideramos a los alentadores externos del conflicto. Éstos – aliados regionales, Estados vecinos y similares – suelen obrar a favor de los intereses de un bando, aportando a la vez su propia agenda y sus intereses específicos al conflicto. El resultado de este impulso exterior puede ser un grado de interferencia que efectivamente reduzca las opciones de las partes contendientes para resolver el conflicto. Con tantos actores involucrados, externos e internos, la tarea de satisfacer los intereses clave de todos ellos hace la solución mucho más difícil de lograr y el proceso de manejo del conflicto más proclive al abuso y la interrupción.

### 1.2 Nuevos instrumentos para el manejo del conflicto

Muchos de los instrumentos vigentes para el manejo de fueron creados en el período comprendido entre las dos conflagraciones mundiales y la Guerra Fría, y por ende destinados a responder a las necesidades de aquel periodo. Las estrategias de coerción y manejo de crisis – caracterizadas por su estrechez de miras orientadas a la contención – que prevalecieron durante la era de la rivalidad de las superpotencias, han demostrado ser artríticas, inflexibles y cada vez más ineficaces para responder a la ola de revigorizados conflictos intraestatales e impulsados por temas de identidad que han surgido tras la caída del Muro de Berlín. En efecto, la Guerra Fría logró congelar muchos de estos conflictos, de manera que éstos entraron en una fase de latencia, invisibles en la superficie pero más enraizados que nunca. Durante este período las estrategias usadas se centraron en lograr una estabilidad a corto plazo más que en conseguir una solución sostenible de larga duración. Por ello, lo que actualmente se necesita es un nuevo conjunto de instrumentos y herramientas flexibles y adaptables que sean aptos para encarar las necesidades e intereses más subjetivos, complejos y profundamente arraigados que sustentan los conflictos basados en la identidad.

Este manual no tiene por objeto ahondar en argumentos filosóficos sobre los planteamientos globales para el manejo de los conflictos, sino centrar su atención en el desarrollo de los recursos y materiales necesarios para llevarlo a cabo, ayudando en la elaboración de acuerdos que

*La naturaleza del conflicto predominante hoy en día está demostrando ser resistente a los instrumentos que existen actualmente para el manejo de los mismos.*

## LA NUEVA NATURALEZA DEL CONFLICTO: ALGUNOS DATOS

**Conflicto Profundamente Arraigado:** *Conflicto que se origina principalmente dentro de los Estados y que combina dos poderosos elementos: un importante componente de identidad basado en las diferencias de raza, religión, cultura, idioma o cualquier otro rasgo de identificación de un grupo o comunidad, con un desequilibrio percibido en la distribución de los recursos económicos, políticos y sociales.*

**Características:** complejo, persistente y difícil de controlar; tiene mucho menos predisposición al compromiso, la negociación o el arreglo; se difunde rápidamente más allá de las fronteras del Estado en que se origina.

***Intraestatal no interestatal.*** En los últimos tres años, todos los conflictos armados importantes, a excepción de dos, han tenido lugar dentro de los Estados (intraestatal), en vez de entre Estados (interestatal).

De los 101 conflictos armados que tuvieron lugar entre 1989 y 1996, sólo seis fueron interestatales, acaeciendo los 95 restantes dentro de Estados.

***Basados en la identidad.*** De los 27 conflictos clasificados en 1999 como “conflictos armados importantes” (con más de 1000 muertes al año), 26 de éstos tenían un inequívoco componente de identidad.

***Nuevo tipo de armamento.*** Desde la Segunda Guerra Mundial las armas de pequeño calibre, más baratas y producidas en masa, han segado la vida de más personas que el armamento de batalla tradicional.

***Víctimas civiles.*** Durante la Primera Guerra Mundial, sólo el 5 por ciento de las víctimas fueron civiles. Durante la Segunda Guerra Mundial, la cifra ascendió a cerca del 50 por ciento. En la década de los 90, la proporción de víctimas civiles de guerra se ha disparado al 80 por ciento.

***Refugiados.*** En el año 1992 había 17 millones de refugiados y otros 20 millones eran desplazados internos.

***Ejemplos.*** Como conflictos profundamente arraigados se incluyen los de Rusia en Chechenia, Turquía (Kurdistán), Israel, Afganistán, Bangladesh (Tribus de las Colinas de Chittagong), Indonesia (Timor Oriental), Sri Lanka, Birmania, Argelia y en otras muchas partes.

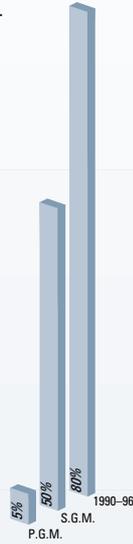
Fuente: SIPRI Yearbook 2000: Armamentos, Desarme y Seguridad Internacional. Oxford: Oxford University Press para SIPRI.

# LA NUEVA NATURALEZA DEL CONFLICTO: ALGUNOS DATOS

## Aumento de la Tasa de Víctimas Civiles

El porcentaje de las víctimas civiles subió del cinco por ciento durante la Primera Guerra Mundial al 80 por ciento durante la década de los 90.

Fuente: Ramsbotham, Oliver, y Tom Woodhouse. 1996.



## Coste de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas 1986-1998

En el periodo comprendido entre 1986 y 1998, los gastos de las operaciones de pacificación han aumentado en más de 600 millones de dólares USD, alcanzándose el máximo en 1994 con un coste de más de 3 billones USD.

Fuente: Peace-keeping Financing Division /DPKO/UNHQ.



## Población Mundial de Refugiados 1980-1999

El número de refugiados casi se ha cuadruplicado en las dos últimas décadas.

Fuente: ACNUR

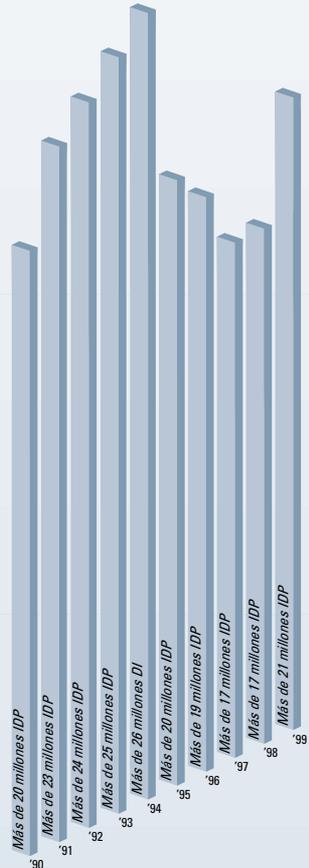
Estadísticas a enero de cada año. Los totales no incluyen a otros grupos de preocupación para ACNUR y de los palestinos asistidos por la Ayuda y Trabajos de la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo.



## Desplazados internos durante los noventa

El número de personas desplazadas interiormente (PDI) alcanzó la cifra de 26 millones en 1994.

Fuente: Consejo de los EE.UU. para los Refugiados (U.S. Committee for Refugees) (Cifras tomadas de la Estadísticas Mundiales de Refugiados)



### 1.3 La importancia de las instituciones democráticas

*Las estructuras democráticas pueden ofrecer un medio efectivo para el manejo pacífico de los conflictos profundamente arraigados a través de marcos de trabajo inclusivos, justos y responsables.*

aborden de manera adecuada todos los aspectos del conflicto. Con este objetivo en mente, los capítulos siguientes brindan los instrumentos para el diseño de un correcto proceso para el manejo de conflictos, así como las etapas básicas de negociación que permitan llegar a soluciones flexibles, sostenibles y duraderas. No debemos olvidar que la democracia no es una panacea por sí misma, si bien existen innegables ventajas inherentes a la obtención de un acuerdo democrático. Los Estados gobernados democráticamente se ven afectados por los conflictos de la misma manera que otros con un diferente sistema de gobierno; la existencia de democracia no presupone una garantía de inmunidad para una sociedad contra la violencia política. Pero – y éste es uno de los principales argumentos de este manual – las sociedades democráticas tienden a desarrollar a largo plazo la cultura, instituciones, recursos y flexibilidad necesarios para manejar este tipo de conflictos de una manera pacífica.

### 1.3 La importancia de las instituciones democráticas

Tres ideas centrales dominan el contenido de este manual. La primera de ellas es el papel crucial que unas adecuadas estructuras democráticas desempeñan en la consecución de un acuerdo sostenible para un conflicto interno. Es importante comprender que no existe un modelo de democracia único y simple. Aquellos que han querido alcanzar y establecer un acuerdo con vocación de perdurabilidad para un conflicto, con frecuencia han pasado por alto la importancia de elaborar opciones institucionales apropiadas de sistemas de gobierno. El problema radica en el hecho de que las partes involucradas, por lo general, no tienen acceso a toda la información necesaria para poder tomar una decisión acertada con respecto a las instituciones que podrían ser más idóneas para sus necesidades particulares. Este manual pretende, precisamente, llenar este vacío. La elección de las estructuras e instituciones democráticas más idóneas – formas de delegación de poder o autonomía, diseño de sistemas electorales, órganos legislativos, estructuras judiciales y otros elementos similares – concebidos, establecidos y desarrollados mediante negociaciones justas y honestas, es un elemento vital para la elaboración de un acuerdo perdurable y pacífico, incluso para el conflicto más espinoso. Por el contrario, la escena internacional está llena de acuerdos posconflicto que fracasaron, en parte debido a la elección de opciones institucionales inadecuadas e insostenibles para sociedades profundamente divididas. La selección de instituciones incapaces de adecuarse a las necesidades de una sociedad puede incrementar las posibilidades de que un conflicto persista e incluso que acelere en su escalada.

Un ejemplo significativo de lo anterior es lo sucedido en Angola tras el Acuerdo de Bicesse de 1991, en el que las partes en conflicto elabora-

### 1.3 La importancia de las instituciones democráticas

ron un acuerdo centrándose en el objetivo de celebrar elecciones que, se presuponía, conducirían a una subsiguiente distribución de poderes entre las partes en un Gobierno de coalición. Sin embargo, la constitución angoleña era inadecuada para impulsar un gobierno de poder compartido tal y como las negociaciones de Bicesse aspiraban a producir, ya que las disposiciones de la carta magna no establecían la concentración del poder político en un Parlamento ampliamente conformado e inclusivo, sino en la figura del presidente de la nación. De esta manera, la situación derivó en la disputa por el cargo de presidente entre el por entonces titular del mismo, Dos Santos, y el líder de la guerrilla, Jonas Savimbi, en un contexto (la Constitución angoleña) en el que sólo la obtención del puesto de jefe del Estado es el único premio que merece la pena, y en el que, además, el perdedor en las urnas tiene más incentivos para salir de la transición política y volver a las armas que permanecer dentro de la legalidad en una situación de carencia absoluta de poder. Y efectivamente esto fue lo que ocurrió: dado que Savimbi pensó que perdería en la segunda vuelta de las elecciones de 1992, la guerra se reanudó de inmediato. Puede que una de las razones por las que este acuerdo no perduró fuera la carencia de un sistema que de forma realista posibilitara a ambas partes compartir el poder.

La democracia, al igual que cualquier otro sistema político, no deja de tener sus defectos en este mundo imperfecto en el que nos ha tocado vivir. Pero a falta de mejores alternativas, la experiencia recogida a nivel mundial demuestra que las estructuras democráticas, en sus múltiples formas, pueden ofrecer métodos efectivos para el manejo pacífico de las diferencias profundamente arraigadas mediante el uso de marcos de trabajo inclusivos, justos y responsables. En efecto, los sistemas democráticos de gobierno tienen un alto grado de legitimidad, inclusión, flexibilidad y capacidad de adaptación constante que hace posible manejar pacíficamente este tipo de conflictos enquistados en una sociedad. Por otra parte, mediante la elaboración de normas de conducta para la negociación, el compromiso y la cooperación entre los diferentes actores políticos, la propia democracia tiene un efecto pacificador sobre la naturaleza de las relaciones políticas entre la ciudadanía y entre los Gobiernos.

No obstante, y pese a la importancia de la democracia y de las soluciones democráticas, unas instituciones democráticas inadecuadamente diseñadas pueden agravar los conflictos internos en vez de solucionarlos. Incluso la introducción y propagación de “políticas democráticas” puede ser fácilmente utilizada para la movilización y la agitación étnicas, transformando las elecciones en conflictos tipo “nosotros” contra “ellos”. En sociedades profundamente divididas, la combinación de instituciones políticas dominadas por una mayoría y las elecciones puede, a menudo, empeorar las cosas. Otros mecanismos democráticos que se prestan a

crear división, como las campañas políticas solicitando el sí o el no, caso de los referendos, pueden tener también efectos negativos en sociedades divididas. Esta es la razón por la que los valores democráticos básicos como el pluralismo, la tolerancia, la inclusión, la negociación y el compromiso son claves para la construcción de acuerdos sostenibles. Con frecuencia la conformación institucional de tales valores requiere de instituciones que enfatizan otros aspectos distintivos de la democracia, no sólo la simple regla de la mayoría en la que el vencedor se lo lleva todo: aspectos como la distribución de poder, la autonomía, la proporcionalidad, las formas de reconocimiento como grupo son igualmente importantes. Estos aspectos y valores reaparecerán una y otra vez a lo largo de este manual.

### 1.4 La democracia y el manejo de conflictos

La segunda idea central de este manual atañe a nuestro propósito de apartarnos de la idea de *resolución* de conflictos y profundizar en la de *manejo* de los mismos. Esta distinción es muy importante por cuanto la resolución de conflictos da a entender el final o la eliminación del mismo. Esto implica la calificación del conflicto como un fenómeno negativo que se debe resolver, finalizar o erradicar. Sin embargo el conflicto puede tener una naturaleza positiva al igual que una negativa, ya que es una interacción de aspiraciones y metas diferentes y opuestas en el que se procesan las disputas, aunque éstas no lleguen a resolverse definitivamente. El conflicto es una parte necesaria del debate y del diálogo de una democracia saludable, siempre bajo la condición de que se mueva dentro de los límites de las “reglas de juego” democrático comúnmente aceptadas. El conflicto puede ser el punto de partida de una dinamización de los cambios y de las mejoras sociales; sólo su expresión violenta es su lado destructivo. Así pues, el *manejo de conflictos* es la gestión positiva y constructiva de las diferencias y las divergencias. Más que abogar por métodos para eliminar el conflicto, este manual aborda el tema, mucho más realista, del manejo del mismo: cómo abordarlo de una manera constructiva, cómo reunir a los oponentes dentro de un proceso de cooperación y negociación y cómo diseñar un sistema para el manejo constructivo de las diferencias que sea práctico, factible y cooperativo.

El enfoque de este manual es relativamente novedoso en tanto que estima como particularmente valiosa la necesidad de acuerdos negociados que se basen en salidas democráticas. Sin embargo, existen suficientes razones históricas para el escepticismo si se tiene en cuenta el número de ocasiones en las que un conflicto se ha saldado con un acuerdo negociado y éste a su vez se ha implantado y desarrollado con éxito. Los estudiosos de la materia señalan que la experiencia del siglo XX refleja el hecho de que sólo el 15 por ciento de los conflictos internos han acaba-

*La democracia opera como un sistema de manejo de conflictos sin recurrir a la violencia.*

## 1.4 La democracia y el manejo de conflictos

do en acuerdos negociados. La mayoría han concluido en victorias militares y, lo que es más, muchos, la mitad aproximadamente, de los que finalizaron en la mesa de negociaciones volvieron a resurgir en el plazo de cinco años (los contendientes vuelven a la lucha, tal y como ocurrió en Sudán en 1984 tras un acuerdo de paz que se había suscrito en el año 1972). Por esta razón, algunos expertos apuntan a la partición territorial como la única respuesta para el conflicto basado en cuestiones de identidad. No obstante podemos afirmar que en los últimos 10 años se han negociado muchos más acuerdos como salida a conflictos violentos internos que en el pasado, habiendo finalizado casi la mitad de ellos por medio de la negociación. Sabemos instintivamente que los acuerdos negociados son muchos más probables hoy en día, en el período posterior a la Guerra Fría, que lo que lo eran antes. Más aún, incluso cuando el conflicto finaliza con una victoria militar (como es el caso de Zaire / República Democrática del Congo), las reivindicaciones sobre democracia y democratización siguen estando presentes y siguen siendo planteadas, haciendo mucho más probable una reanudación del conflicto. Pese a que es importante tener en cuenta los antecedentes históricos, la reciente experiencia muestra una clara tendencia hacia los acuerdos negociados, cuyo énfasis primordial está en temas que tocan la democratización como salida del conflicto.

Nuestro énfasis en la democracia no proviene de un convencimiento ideológico. En efecto, el hincapié que hacemos en la solución democrática tiene una argumentación basada en la experiencia y el estudio. En este manual, la democracia representa no sólo un principio de orientación, sino también un sistema factible para el manejo positivo del conflicto. Nuestra definición de la democracia es una muy práctica. Para que un sistema de gobierno pueda considerarse democrático, debe reunir tres condiciones esenciales: una significativa competitividad por el poder político entre individuos y/o grupos organizados; la participación inclusiva en la selección de los líderes y las políticas a través de elecciones libres y justas; y un nivel de libertades civiles y políticas suficientes para garantizar la integridad de la competitividad y la participación políticas. La participación y la disputa son elementos cruciales: en tanto que la democracia puede tomar muchas formas, ningún sistema puede llamarse democrático sin un nivel significativo de ambos elementos.

En un estudio realizado en 1993 sobre 223 conflictos internos en todo el mundo, se comprobó que las democracias son mucho más efectivas que los sistemas alternativos en cuanto al manejo pacífico de conflictos. La confirmación del alegato de la “pax democrática” – el hecho empírico de que es mucho menos probable que las democracias vayan a la guerra que los regímenes de otra clase – apoya aún más esta relación entre conflicto y democracia. Los sistemas totalitarios o autoritarios sen-

cillamente no tienen las instituciones mediante las cuales podrían expresar y resolver estos conflictos de una manera pacífica. Por lo general intentan abordar estos conflictos ignorándolos, negando su existencia, ocultándolos o tratando de eliminarlos. En tanto que algunos conflictos pueden ser controlados de esta forma, aunque por lo general con un alto coste, éste no es el caso de los conflictos profundamente arraigados. Es precisamente la naturaleza de los temas fundamentales inherentes a estos conflictos – identidad, integridad cultural, religión, etc. – la que determina que casi nada, salvo las expulsiones masivas o el genocidio, pueda lograr que tales conflictos desaparezcan. Quizá el ejemplo más palpable lo tengamos en el conflicto étnico que brotó violentamente en la que fuera Yugoslavia en 1990, y que había sido ocultado y contenido durante casi 50 años, pero que siempre estuvo latente e irresoluto. Los sistemas autoritarios pueden dar la ilusoria impresión de estabilidad a corto plazo, pero es muy poco probable que la puedan sostener a largo plazo.

En contraste con lo expuesto anteriormente, bajo un sistema democrático las disputas surgen, son manejadas y debatidas sin que sean resueltas de forma definitiva. Todos los resultados son temporales, como lo es el hecho de que el perdedor de hoy puede ser el ganador de mañana. A diferencia de otros sistemas de gobierno, el democrático permite la expresión abierta y pública de reivindicaciones y la respuesta a las mismas. En pocas palabras, la democracia funciona a modo de sistema de manejo del conflicto sin recurrir a la violencia. Es esta capacidad para abordar y controlar los conflictos sin tener que suprimirlos ni verse sumergidos en ellos, lo que distingue a un gobierno democrático de otros sistemas políticos. Esto no quiere decir que la democracia sea perfecta, ni que el gobierno democrático haya de conducir por sí mismo a un resultado pacífico. Hay un buen número de casos en los cuales las instituciones democráticas “trasplantadas” precipitadamente a sociedades posconflicto no han arraigado o han causado un retorno a las hostilidades, como los casos de Burundi y Camboya. Pero es igualmente cierto que estos ejemplos aportan numerosas lecciones en el sentido de hacernos conscientes de que tanto la manera de adoptar los acuerdos como la selección de opciones que se haga, son de importancia vital para construir un resultado sostenible. La democracia con frecuencia es confusa y difícil, pero también es, con mucho, la mayor esperanza en la construcción de acuerdos perdurables para la mayoría de los conflictos que actualmente acontecen en el mundo.

## 1.5 Localización y tratamiento de las causas reales del conflicto

Casilla 1

### IDEAS CENTRALES DEL MANUAL

Las ideas centrales de este manual son:

#### 1. La importancia de las instituciones democráticas

La democracia proporciona los principios básicos para la construcción de un acuerdo efectivo y duradero para los conflictos internos. Por consiguiente, es crucial hacer una elección apropiada de las instituciones democráticas – formas de delegación o autonomía, diseño de sistemas electorales, órganos legislativos, estructuras judiciales, y así sucesivamente – durante la construcción de un acuerdo sostenible y pacífico.

#### 2. El manejo del conflicto, y no su resolución

Existe la necesidad de apartarse de la idea de *resolución* del conflicto y orientarse hacia el *manejo* del mismo.

Este manual aborda la materia, mucho más realista, del manejo de conflictos: cómo ocuparse de éstos de forma constructiva, cómo reunir a las partes contendientes en un proceso de cooperación, cómo diseñar un sistema práctico y factible para el manejo constructivo de las diferencias.

#### 3. La importancia del proceso

El proceso por medio del cual las partes llegan a un acuerdo tiene un impacto significativo en la calidad del mismo. Con el objeto de llegar a un acuerdo duradero se debe prestar atención a todos los aspectos del proceso de negociación.

## 1.5 Localización y tratamiento de las causas reales del conflicto

El manejo de conflictos es una de las tareas más difíciles y complejas a las que los seres humanos tienen que hacer frente, tanto de forma individual como colectiva. Incluso sin tener en cuenta la presión temporal y las tensiones de la política, sigue resultando un reto formidable. Pese a todo, en el mundo real estos factores están siempre presentes y su efecto se manifiesta en forma de intensa presión para producir resultados, sin tener en cuenta las dificultades de la tarea. La tentación casi irresistible es la de simplificar el trabajo y centrarse en la superficie, buscando la vía más rápida para obtener algún acuerdo; pero la rapidez no es compatible con la calidad. Un planteamiento simplista no puede alcanzar el éxito total al manejar un problema complejo, como lo es el tipo de conflicto que aquí estamos abordando – provocado por una violencia prolongada

## 1.6 Distinción entre proceso y resultado

*El desplazamiento de la atención del resultado inmediato a uno más prolongado y una reorientación de los síntomas superficiales a la causa subyacente, son vitales para el proceso tanto a corto como a largo plazo.*

surgida de diferencias profundas y muy arraigadas – y que ha sido causado a un nivel mucho más profundo. Ésta es la razón por la que utilizamos el término de conflicto *profundamente arraigado*. Si el conflicto fuese un simple fenómeno de superficie, sería muy fácil resolverlo a un nivel superficial, pero el conflicto profundamente arraigado exige, en cambio, un manejo acorde con su complejidad. Un médico que examina los síntomas de un paciente puede ser capaz de aliviar su sufrimiento a corto plazo, pero si el mismo médico trata y cura simultáneamente las enfermedades subyacentes que han causado dichos síntomas, aplica una solución a largo plazo para el problema del paciente. Por ello, para el manejo del conflicto profundamente arraigado es necesario hacer un cambio de enfoque, desplazándose más allá del tratamiento de los *síntomas* hacia un nivel más profundo en donde se aborde directamente la *enfermedad subyacente*.

No obstante, con todo su derecho, un médico aducirá que el tratamiento de los síntomas es un acto humanitario vital, proporcionando, de esta manera, alivio inmediato al sufrimiento. Un proceso de negociación que falla abismalmente en su intento por diseñar un acuerdo a largo plazo, pero que logra un alto el fuego de seis meses, ha salvado muchas vidas. Es justo, por tanto, que no menospreciemos las medidas a corto plazo, especialmente en situaciones de desesperación y de sufrimiento. De todos modos no debemos confundir el simple alivio del dolor con la curación. Con esto no se trata de acusar a los políticos ni a los negociadores por rendirse a las presiones que son parte y arte de la vida política, sino simplemente reconocer que, en el contexto opresivo de la situación, el desplazamiento de la atención del resultado inmediato a uno más prolongado y una reorientación de los síntomas superficiales a la causa subyacente, son vitales para el proceso tanto a corto como a largo plazo. Un fracaso en esta reorientación dañará inevitablemente tanto el proceso de negociación como el futuro resultado, pudiendo, incluso, empeorar la situación. Por consiguiente, el reto para los actores nacionales e internacionales consiste en reconsiderar seriamente la tentación de la estabilidad a corto plazo y desplazarse hacia el objetivo de la consecución de un acuerdo sostenible a largo plazo.

## 1.6 Distinción entre proceso y resultado

La tercera idea central de este manual es que el proceso de diseño de las negociaciones es crítico para el éxito y la perdurabilidad de los acuerdos. Al pensar en la búsqueda de una solución se puede hacer una distinción muy útil entre proceso y resultado. El proceso es la actividad de la negociación y del diálogo. Si las partes del conflicto necesitan discutir los elementos de un acuerdo, ¿cómo debería estructurarse exactamente la

## 1.6 Distinción entre proceso y resultado

discusión? Por ejemplo, ¿sería la intervención de un tercero útil o perturbadora? ¿Qué clase de intervención de terceros se podría usar y cómo han funcionado, o fracasado, en el pasado? ¿Quién debería participar en el proceso de negociación? ¿Líderes únicamente? ¿Los partidos políticos? ¿Las organizaciones no gubernamentales? ¿Observadores exteriores? ¿Ayudaría al proceso de negociación el establecimiento de una fecha límite o sería por el contrario un impedimento? ¿Deberían ser las negociaciones secretas o públicas? ¿Cuáles son los temas a considerar al elegir un lugar de reunión para los negociadores? Estos son, junto con otros muchos, los asuntos pertinentes que es necesario abordar con el objeto de diseñar el proceso de negociación y ofrecer más expectativas de lograr un acuerdo completo y sin fisuras.

Las respuestas a las preguntas planteadas en el párrafo anterior dependerán de cada situación específica. Partiendo del análisis del conflicto – identificando su historia, sus elementos clave, sus protagonistas y así sucesivamente – se identifican los factores que tienen que ser necesariamente considerados para el diseño de un adecuado proceso de negociación. Desde la perspectiva que ofrece una visión de conjunto de numerosos conflictos y procesos de paz en todo el mundo, este manual proporciona a los lectores información sobre los factores más importantes a tener en cuenta, ayudándoles posteriormente a encontrar las respuestas pertinentes para su contexto específico.

El proceso de negociación abarca todos los aspectos de la manera en la que las partes llegan a un acuerdo. No hay duda que la clase de proceso utilizado impacta de forma significativa en la calidad del acuerdo. Concretamente, un sólido proceso de negociación contribuye a la legitimidad del acuerdo. Por ejemplo, si el proceso de negociaciones empleado ha sido inclusivo – todas las partes que tienen interés en el conflicto se sienten comprometidas con las conversaciones, sienten que se les escucha y que se respetan sus puntos de vista, y sienten que el proceso les ha permitido contribuir de forma positiva al acuerdo final – todos los involucrados se verán más motivados para hacer un subsiguiente esfuerzo para que el acuerdo funcione y sea sostenible. Por el contrario, cuando un grupo se siente excluido del proceso de negociación, será mucho más probable que cuestione la legitimidad del acuerdo y que ponga obstáculos para su implantación. Así pues, el buen proceso no sólo hace posible la realización de un trabajo eficiente sino que también fortalece el resultado y éste es el ingrediente esencial para un acuerdo perdurable a largo plazo.

Lo que nosotros denominamos *resultado* en esta sección no se centra en la forma en que se llega a una solución, sino en su propia substancia. Las instituciones y las estructuras democráticas ofrecen los elementos

*El proceso pregunta:  
¿cómo podemos llegar  
a una solución? El  
resultado pregunta:  
¿qué es lo que  
incluimos en esa  
solución?*

prácticos para un acuerdo satisfactorio, porque su naturaleza democrática implica cierto grado de consenso y responsabilidad en su implantación. Al igual que con un buen proceso de negociación, el diseño de un acuerdo sólido reduce las posibilidades de que cualquiera de las partes sienta posteriormente que éste le ha sido impuesto, cuestionando, por consiguiente, la legitimidad del mismo. ¿Sobre qué tipo de estructuras políticas, integrantes del acuerdo, negociarán las partes? ¿Cuáles son las distintas clases de instituciones democráticas que han sido negociadas e integradas en acuerdos durante el pasado? ¿Cuáles son sus virtudes y sus debilidades? ¿Qué utilidad pueden tener los actores externos en la implantación o el apoyo a estas instituciones?. La reflexión sobre estas cuestiones contribuirá a la construcción de un sistema de gobierno democrático apropiado y sostenible. En resumen, la perdurabilidad de un acuerdo dependerá tanto de su carácter y contenido como del proceso por el que se haya negociado.

Se trata, por tanto, de un ejercicio analítico para separar completamente el proceso (las negociaciones) del resultado (acuerdo). Esta distinción es un método útil para concentrarse en los distintos, aunque igualmente importantes, aspectos del manejo de conflictos, si bien, en la realidad, ambos son estrechamente interdependientes. En efecto, un erróneo e inadecuado proceso de negociaciones dificultará seriamente la implantación del acuerdo; puede, incluso, contribuir a hacer fracasar definitivamente al mismo, sin que nada importe la perfección de su diseño; y todo ello debido, simplemente, a la forma en que se estructuraron las negociaciones, proceso que ha podido causar desavenencias, tirantez y desconfianza, permitiendo que al menos algunas de las partes implicadas cuestionen la legitimidad de toda la empresa. De manera similar, ni el proceso de negociaciones más ejemplar puede garantizar el éxito en la implantación de un acuerdo ni su sostenibilidad, si el mismo está erróneo e inadecuadamente diseñado, si es impuesto a alguna de las partes o si no satisface sus intereses reales, sin que nada importe si el proceso de negociaciones fue estructurado y llevado a cabo de una manera ejemplar. En la práctica, puede ocurrir que alguna de las partes quiera garantías respecto a cuáles serán los parámetros generales del resultado antes de acordar celebrar negociaciones.

Vale la pena señalar que muchas de las situaciones conflictivas descritas en este manual han captado la atención de la comunidad internacional, implicándose cada vez más en ellas mediante la intervención de terceros o la mediación. La intervención de terceros puede ser de una gran ayuda en una situación de conflicto, por lo que es tratada de forma más exhaustiva en el Capítulo 3. Los negociadores, sin embargo, deben ser conscientes de que esta intervención de terceros puede ser peligrosa. Los

### 1.7 Métodos para incrementar al máximo la participación de la mujer

actores externos pueden tener su propia agenda para la solución del conflicto, sus propios intereses sustantivos en las materias en las que se basa el mismo y, quizás, un deseo de ser aclamados internacionalmente como directores del proceso de paz. Los mediadores pueden centrarse demasiado en el proceso de negociaciones en detrimento del acuerdo, careciendo, a menudo, de los necesarios conocimientos técnicos en lo que se refiere a las opciones institucionales disponibles. Por otro lado, un actor externo poderoso puede caer en la tentación de forzar a las partes a lograr un acuerdo superficial que fracase a la hora de abordar los intereses y las necesidades subyacentes en el conflicto, por lo que lo único que hace es acumular problemas para el futuro.

### 1.7 Métodos para incrementar al máximo la participación de la mujer

En todos los conflictos, especialmente en los que destacan las cuestiones de identidad, son los miembros más vulnerables de la sociedad los que, a menudo, pagan el precio más alto. Una de las características de los conflictos intraestatales contemporáneos es que los grupos sociales más marginados – pequeñas minorías étnicas, pueblos indígenas y así sucesivamente – son los más afectados. Lo cierto es que en algunos conflictos existen grandes grupos de población – como es el caso del pueblo kurdo, a menudo descrito como el mayor grupo étnico del mundo sin Estado propio – los que se ven directamente afectados como víctimas.

De igual forma, en casi todos los conflictos intraestatales contemporáneos, la población civil en general, y las mujeres y los niños en particular, figuran de forma desproporcionada en la lista de víctimas. Esto hace de la cuestión del género un aspecto muy importante a la hora de construir la paz. Mientras que los ejércitos que combaten en los conflictos contemporáneos estén compuestos mayoritariamente por hombres, la alta tasa de víctimas civiles viene a significar que a menudo son las mujeres las que sufren las peores consecuencias de los conflictos, un factor sólo superado por el del efecto que estos tienen sobre la población infantil.

Por consiguiente, es vital que todo intento por reconstruir la democracia tras un conflicto étnico violento incorpore a la mujer en el proceso en la mayor medida de lo posible. De hecho, en muchos casos esto no ocurre: los mismos que inician un conflicto son los que negocian su final. Este hecho tiene un efecto perjudicial para la sostenibilidad del acuerdo a largo plazo, por cuanto no se tienen en cuenta ni opiniones ni intereses vitales para la perdurabilidad del mismo. Para poder abordar este problema, se tiene que tener en consideración la cuestión de género en todos

*A la mujer se la debe incluir en la mesa de negociación porque su experiencia, valores y prioridades pueden aportar una perspectiva que ayudará a encontrar soluciones para el conflicto.*

y cada uno de los aspectos del proceso de paz. En la fase de negociaciones previas, por ejemplo, es muy importante identificar a todas las partes interesadas en el futuro proceso de negociación y estructurar el mismo de modo que tengan el máximo protagonismo. Durante las propias negociaciones, es esencial que se hagan esfuerzos para tomar en consideración los temas de género, tanto como tema a abordar como en lo que se refiere a la participación de la mujer en las negociaciones, y no como meras observadoras al margen de un proceso impulsado y dominado por los hombres. Durante la fase de implantación del acuerdo, todas y cada una de las instituciones políticas establecidas en el mismo se deberán estructurar de forma que incorporen la cuestión de género y aborden el tema más amplio de la igualdad entre estos. Esta tarea puede tener lugar a un macronivel – por ejemplo, a través de la consideración de las cuestiones de género y la igualdad al diseñar las instituciones políticas – y a un micronivel por medio del establecimiento de mecanismos específicos para la igualdad de género (véase en el Capítulo 4 la sección específica sobre este tema).

Más allá de tal estructuración de mecanismos, se debe reconocer la importancia de la participación de la mujer en las negociaciones por lo que ellas pueden aportar al proceso de búsqueda de la paz. A la mujer se la debe incluir en la mesa de negociación porque sus prioridades, experiencias y valores pueden aportar una valiosa e importante perspectiva tanto para las negociaciones como para el acuerdo.

### 1.8 Planificación a corto y largo plazo

El manejo de la construcción de una paz democrática posconflicto es, ante todo, el manejo del *tempo* político en un contexto complejo y altamente volátil. Desde el momento en que se inician las negociaciones de paz, los negociadores se ven presionados enormemente para lograr un acuerdo lo antes posible. Esta presión a menudo llega a ser insoportable: el marco temporal puede ser muy limitado, la exigencia política de un resultado rápido puede ser abrumadora y, en el contexto de una violencia continua, muchas vidas pueden estar en peligro. La tentación es presionar en pro de un éxito superficial a expensas de la concentración en el contenido del resultado. La necesidad de llegar a un acuerdo – cualquiera que sea – se convierte en más importante que la calidad del mismo, especialmente en referencia a su sostenibilidad y perdurabilidad. La estabilidad a largo plazo se sacrifica a favor de la conveniencia a corto plazo. Esta presión puede tener diferentes orígenes: una oportunidad limitada para las conversaciones; un acuerdo de alto al fuego poco sólido que puede desvanecerse si no se logran resultados rápidamente; la influencia

*Es importante equilibrar la necesidad de lograr un acuerdo mediante la negociación con la estabilidad y perdurabilidad del mismo. Se trata, en otras palabras, de la necesidad de equilibrar los objetivos a corto y largo plazo.*

## 1.8 Planificación a corto y largo plazo

de actores externos que necesitan conseguir sus propios resultados; la limitada paciencia de los seguidores o integrantes de alguna de las facciones que exigen mejoras o garantías inmediatas; asuntos de índole militar, necesidades económicas y cualquier otro tipo de contingencias.

Estas presiones son legítimas y difíciles de resistir. Sin embargo, el tiempo invertido en la fase de negociaciones pagará sus dividendos en la fase de implantación del acuerdo. Siempre hay un *quid pro quo* entre la urgente presión por obtener un acuerdo en respuesta a las circunstancias inmediatas y el tiempo necesario para construir uno sostenible a largo plazo. Un planteamiento “*despacio – deprisa*” para el manejo del conflicto es aquel en el que la etapa inicial para llegar al acuerdo transcurre tan lentamente como sea necesario con el objeto de garantizar que el acuerdo, una vez logrado, sea tan completo y detallado como sea posible. La lentitud en esta primera fase permite una mayor celeridad en la etapa subsiguiente de implantación del acuerdo. En contraste con lo expuesto anteriormente, muchos de los acuerdos que se han logrado en nuestros días han sido alcanzados mediante un planteamiento “*deprisa – despacio*”: la presión por obtener un resultado alienta a las partes a acelerar en la fase de las negociaciones, alcanzando un acuerdo menos que óptimo, de manera que los problemas continúan, reduciendo la velocidad o paralizando la fase de implantación del mismo.

El planteamiento “*deprisa – despacio*” se puso claramente de manifiesto cuando en noviembre de 1995 los líderes de Bosnia tuvieron que soportar una enorme presión por parte de sus anfitriones estadounidenses durante las negociaciones de Dayton, Ohio. Tanto la agenda de los EE.UU. – que, en una parte muy significativa, incluía un fuerte deseo de la Casa Blanca de obtener un éxito demostrable en las negociaciones de Bosnia, Oriente Medio e Irlanda del Norte – como los seguidores y partidarios de las diferentes partes contendientes en Bosnia, fomentaron la consecución de un rápido acuerdo. Esta predisposición, junto con la extremada urgencia por terminar una guerra cruel y devastadora, supuso una intensa presión sobre los tres líderes bosnios y sus delegados en Dayton para que no abandonaran el lugar de negociaciones sin haber firmado un acuerdo. Los consiguientes Acuerdos de Paz de Dayton fueron proclamados como el marco para un acuerdo general en el conflicto de Bosnia. Pero en la premura por alcanzar dicho acuerdo se tuvieron que pasar por alto muchos detalles. La consecuencia ha sido que el sacrificio de la planificación a largo plazo durante la fase de negociación ha acumulado los problemas que siguen obstruyendo y demorando la fase de implantación de estos acuerdos (véase el Estudio de Casos de Bosnia). Por otra parte, los acuerdos pararon la guerra y las matanzas, lo que ha

supuesto y supone un gran logro. Por ello, no se pretende sugerir que estos dos planteamientos sean necesariamente excluyentes, sino más bien que se hace necesario equilibrarlos en la medida de lo posible.

Las negociaciones constitucionales de Sudáfrica a principios de los 90 representan, de alguna manera, un ejemplo coronado con el éxito del planteamiento “despacio – deprisa”. El proceso de negociación resultó ser penosamente lento, debido, en gran parte, tanto a la amplia serie de grupos y facciones participantes como a la complejidad de los temas abordados. No hay duda de que se podría haber llegado a un acuerdo mucho más rápido si éste se hubiera negociado entre los dos principales grupos, el Gobierno y el Congreso Nacional Africano (ANC), y se hubieran dejado ciertos aspectos para una posterior resolución. Pero las aparentemente interminables conversaciones entre tantos actores y la amplia variedad de cuestiones abordadas, que demoraron la fase de negociación, dieron sus frutos en la fase de implantación del acuerdo, cuando la naturaleza multilateral de las negociaciones hizo que su “venta” subsiguiente fuera mucho más rápida, evitando rupturas como resultado de las diferencias de identificación de objetivos entre los líderes y sus partidarios. Cuando el acuerdo fue finalmente firmado, la legitimidad del mismo fue mucho más fuerte de lo que lo hubiese sido una versión más excluyente.

En un mundo ideal quizás fuese posible que las partes en conflicto se permitieran el lujo de un planteamiento “despacio – despacio”, en el que cada etapa de proceso de negociación para lograr un acuerdo recibe suficiente tiempo para prestar atención a todos los detalles. Pero raramente se puede disponer de esta oportunidad. En realidad, la tendencia más frecuente es hacia un planteamiento “deprisa – deprisa”, el peor escenario posible, en el que no hay tiempo para hacer justicia a ningún aspecto del proceso de manejo del conflicto. Para evitar estos dos planteamientos extremos, uno por poco probable y otro por improductivo, hemos resaltado la tensión entre “deprisa – despacio” y “despacio – deprisa”, poniendo de relieve el valor de este último a largo plazo.

Es importante, asimismo, equilibrar la necesidad de lograr un acuerdo mediante la negociación con la estabilidad y perdurabilidad del mismo. Una necesidad, dicho de otro modo, de equilibrar los objetivos a corto y largo plazo. Así pues, un compromiso que pueda parecer ser el mejor resultado posible, dado lo urgente del proceso de negociación, puede, a menudo, revelarse demasiado débil para su futura sostenibilidad. El efecto es, simplemente, el de demorar los problemas en vez de resolverlos. A la vez que reconocemos las dificultades que implica aconsejar en esta materia, debemos señalar que la experiencia en todo el mundo nos enseña repetidamente la importancia de tener muy en cuen-

### 1.8 Planificación a corto y largo plazo

ta las futuras consecuencias de un acuerdo durante la etapa de negociación del mismo. Mientras más atención se preste a los detalles durante la fase inicial de negociación mayores serán las oportunidades de que el subsiguiente acuerdo sobreviva en su posterior fase de puesta en marcha.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Diamond, Larry, Juan Linz and Seymour Martin Lipset. 1995. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder and London: Lynne Reiner Publishers.
- Gurr, Ted Robert. 1993. *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramsbotham, Oliver and Tom Woodhouse. 1996. *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualisation*. Cambridge: Polity Press.
- Ray, James Lee. April 1997. "The Democratic Path to Peace", *Journal of Democracy*, vol. 8, no. 2, pp. 49-64.
- Reid, Ann. 1993. "Conflict Resolution in Africa: Lessons from Angola", INR Foreign Affairs Brief. Washington DC: Bureau of Intelligence and Research, U.S. Department of State, April 6.
- Seybolt, Taylor B. y Uppsala Conflict Data Project. 2000. "Major Armed Conflicts", en *SIPRI Yearbook 2000: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press for SIPRI.
- Sollenberg, Margareta. ed. 1997. *States in Armed Conflict 1996*. Report no. 46. Uppsala, Sweden: Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research.

## La mayoría de los conflictos presentan complejas

### C A P Í T U L O

La mayoría de los conflictos presentan complejas interacciones de distintas fuerzas. Cada uno de ellos requiere la elaboración de estructuras bien diseñadas que estén intencionadamente orientadas a las exigencias de cada situación específica.

*El análisis es un prelude necesario para la resolución de problemas. Este capítulo se centra en el proceso de análisis de los conflictos en todos sus aspectos: desde la forma en que éstos se manifiestan (macronivel) hasta el examen de los elementos que constituyen un conflicto en particular (micronivel).*

- 2.1–2.5 *Observaciones sobre la naturaleza y el análisis de conflictos profundamente arraigados*
- 2.6 *Análisis del Conflicto*
- 2.7 *Factores de análisis*
- 2.8 *Perspectivas de análisis*
- 2.9 *Conclusión*

**Casilla 2** El análisis de un conflicto: tres enfoques (p. 43)

David Bloomfield,  
Yash Ghai y  
Ben Reilly

## El análisis del conflicto profundamente arraigado

### 2.1 Introducción

A lo largo de este manual nuestro enfoque se basa en que un sistema de gobierno democrático es la clave para el desarrollo de acuerdos sostenibles. Sin embargo, la interconexión entre los conflictos profundamente arraigados y la democracia es compleja, pudiendo esta última alentar, e incluso agravar, los conflictos internos. La movilización política con fines electorales o de otro tipo se logra frecuentemente mediante llamamientos intolerantes a la identidad (como ha sucedido una y otra vez en Sri Lanka, la India, Fiji o la antigua Yugoslavia). En este sentido, la política de masas asociada con el surgimiento de los modernos Estados democráticos le han dado un doble filo a las cuestiones de identidad. La hostilidad étnica puede permanecer dormida hasta que los grupos de identidad sienten que están compitiendo en un juego de “suma cero” (el ganador se lo queda todo) por los recursos, los derechos o el territorio. Las cuestiones de identidad a menudo proporcionan un pretexto muy útil para encubrir otras que conciernen a la distribución de esos recursos.

La mayoría de los conflictos presentan interacciones de distintas fuerzas. Algunos se intentan abordar mediante la separación de los grupos hostiles, de modo que los antagonismos se ven reforzados por la ignorancia y las sospechas provocadas por la falta de contacto entre las partes. El enfoque tradicional de la comunidad internacional en estos casos ha sido la imposición de “fuerzas de mantenimiento de la paz” entre los grupos – como las estacionadas en Chipre, Bosnia y Líbano – un instrumento útil pero tosco y superficial que a menudo no sirve para abordar las reivindicaciones subyacentes de los grupos en cuestión. En otros casos, no es la separación sino la proximidad y la interacción cotidiana la que crea mutuos antagonismos, como ocurre con las relaciones entre las comunidades malaya, china e india en Malasia o entre la indígena y la india en Fiji. Todos estos casos representan tipos relativamente usuales de conflictos internos profundamente arraigados, pero cada uno requiere enfoques distintos y el establecimiento de diferentes tipos de instituciones políticas para manejar las disputas y construir una paz sostenible. Además, estos conflictos exigen la elaboración de unas estructuras bien diseñadas que estén intencionadamente orientadas a las necesidades de cada situación específica. Es por ello sorprendente que, algunas veces,

*No se puede  
prescribir un  
conjunto de medidas  
genéricas para el  
manejo de todos los  
conflictos.*

*El conflicto es uno de los factores positivos más importantes para el cambio en una sociedad. Sin el conflicto sólo tendríamos estancamiento.*

incluso los profesionales mejor informados prescriban un paquete de medidas de manejo de conflictos con carácter general.

## 2.2 La naturaleza positiva y negativa del conflicto

Las reivindicaciones en relación a identidades culturales o étnicas no siempre son negativas. La identidad puede ser tanto una fuerza constructiva como una fuerza desestabilizadora. Los movimientos nacionalistas que participan en la construcción de nuevos Estados durante la lucha por la independencia, por ejemplo, a menudo se basan en dinámicas combinaciones de identidad y de nacionalismo. Los vínculos emocionales y culturales forjados de esta forma han demostrado ser un factor trascendental a la hora de asegurar la base y la legitimidad de muchos nuevos Estados potencialmente frágiles.

De igual forma, los factores básicos relacionados con la identidad, tales como la adscripción religiosa o étnica, a menudo resultan ser de importancia fundamental para el bienestar psíquico y moral de las personas. La identidad y diversidad culturales son una parte vital y enriquecedora de la vida humana, pudiendo ser tan estimulantes como amenazadoras. Muchas de las sociedades multiculturales que actualmente existen – Canadá, Australia y los EE.UU. – han basado su éxito en la amalgama de diferentes culturas y religiones que las componen. En otros lugares del planeta, comunidades divididas por distintas tradiciones religiosas o culturales, como es el caso de Bélgica, Mauricio o Trinidad y Tobago, etc., han demostrado ser capaces, a pesar de todo, de mantener relaciones de rivalidad y, al mismo tiempo, de cordialidad entre los diferentes grupos.

Si bien estas diferencias pueden, por sí mismas, prestarse a la manipulación política por parte de *oportunistas étnicos* que tratan de movilizar y rentabilizarlas para su propio lucro personal y político, es probable que esta explotación sólo tenga éxito en circunstancias específicas; así por ejemplo, cuando una comunidad siente que existen razones para temer a la política o a las actividades de otras comunidades, o cuando observa que su posición social o económica es claramente inferior a la de los demás grupos y con muy pocas perspectivas de mejora, o bien, cuando su experiencia permanente es la de vulnerabilidad y pérdida de poder. Algunas veces dicha movilización produce una legítima galvanización de la comunidad, una vigorosa reactivación de la misma en pos del necesario y positivo cambio social; otras veces esta concienciación no es capaz de ir más allá de una reacción superficial intimidatoria y violenta. Al igual que la negación de las reivindicaciones basadas en la identidad puede ser una forma de hostigamiento a otros grupos, su afirmación – como las campañas de derechos civiles – pueden ser dispositivos útiles para asegurar una mayor justicia e igualdad. La movilización étnica es, por tanto, un arma de dos filos.

### 2.3 Patrones del conflicto profundamente arraigado

De la misma forma, el conflicto en sí mismo no es necesariamente un concepto negativo. De hecho, éste es uno de los factores más importantes para el cambio en una sociedad. Los conflictos nos advierten que algo no está bien; el conflicto es el generador del cambio y de la mejora. Sin el conflicto sólo tendríamos estancamiento. La naturaleza competitiva de la democracia representativa, por ejemplo, implica cierto grado de conflicto entre fuerzas, ideologías y partidos opuestos. Esto es saludable por cuanto el conflicto surge y se desarrolla dentro de un foro de conducta restringida: existen “reglas de juego” que deben ser observadas en todo momento. Precisamente por ello, este manual se basa en la premisa de que incluso los conflictos más complicados pueden ser manejados de manera pacífica y sostenible si se da una correcta combinación de procedimientos e instituciones democráticos. No pretendemos, sin embargo, afirmar que esta labor sea fácil, ni que sea seguro su éxito. Solamente argumentamos que es posible, especialmente en el período inmediatamente posterior al conflicto, cuando empiezan a tener lugar las negociaciones entre los grupos contendientes. Es precisamente en este ínterin cuando los nuevos modelos de interacción son posibles, cuando las partes son más flexibles a la hora de considerar nuevas alternativas y diferentes soluciones, lo cual supone disponer de óptimas posibilidades para la futura perdurabilidad del acuerdo que se empieza a negociar.

### 2.3 Patrones del conflicto profundamente arraigado

Son tres las áreas principales que a menudo parecen ajustarse a los temas relacionados con la identidad. La primera es la de los *factores económicos*. Las recesiones económicas a menudo van acompañadas de un renacimiento del conflicto interétnico. El desplazamiento desde una economía estatal y controlada hacia otra de libre mercado en el Este de Europa y en partes de Asia y África durante los últimos años ha provocado numerosos problemas sociales que proporcionan un terreno bien abonado para el sentimiento sectario. De igual modo, los movimientos racistas contra la inmigración que han surgido en los países occidentales a lo largo de la última década, tienen su origen en la creciente inseguridad económica de muchos sectores de la población otrora estables, especialmente aquéllos situados en el peldaño más bajo del escalafón socioeconómico. En otras regiones se emplean políticas que deliberadamente discriminan económicamente, tanto positiva como negativamente, a ciertos grupos. Entre las primeras está la política de “acción afirmativa” para ciertas castas en la India o para los *bumiputra* (literalmente “hijos del suelo”) en Malasia, la cual ha creado resentimientos entre aquéllos que piensan que dichas medidas amenazan su posición en el sistema económico. En otras partes, la discriminación económica deliberada contra los que son vistos como grupo privilegiado, como los tamiles en Sri Lanka, ha sido evidente.

*Son tres las áreas principales que a menudo parecen ajustarse a los temas relacionados con la identidad: la inseguridad económica, los conflictos culturales y las disputas territoriales.*

## 2.4 Factores nacionales e internacionales en el conflicto profundamente arraigado

Un segundo grupo de conflictos se desenvuelve en torno a *cuestiones culturales*. Un tema clásico es la cuestión de los derechos lingüísticos de las minorías o el de las libertades religiosas. El conflicto sobre los derechos lingüísticos en los Estados del Báltico entre la población local y la de habla rusa es un buen ejemplo. Estos conflictos culturales se manifiestan a menudo por medio de reivindicaciones de cierto grado de autonomía como grupo, como la escolarización culturalmente específica para minorías, la libertad para establecer lugares de culto comunitarios o la aplicación de leyes tradicionales o religiosas. Muchos países multiétnicos han abordado este tema en épocas recientes a medida que se han incrementado las demandas de autonomía cultural y las políticas de “asimilación” han sido vistas con sospecha. Unas variantes más inusuales de este tema se han dado con reivindicaciones para la aplicación de normas consuetudinarias por parte de grupos indígenas amenazados que, de esta manera, tratan de preservar su integridad cultural (por ejemplo la penalización de delitos mediante métodos tradicionales, tales como el “des-tiempo” o incluso el “alanceo” en algunas culturas aborígenes).

La tercera de las áreas generales de conflicto tiene que ver con las *disputas territoriales*. Es posible que éstas se encuentren entremezcladas con las culturales cuando los grupos étnicos están territorialmente concentrados. En estos casos la expresión de la autodeterminación viene dada, a menudo, por la reivindicación de la secesión total. Para llevar a cabo ésta se requiere el desmembramiento del Estado, a lo cual, frecuentemente, se oponen con firmeza tanto los miembros más influyentes e importantes a nivel nacional como la comunidad internacional. Si un país ha de permanecer unido en estas condiciones, necesitará hacer uso de acuerdos institucionales innovadores que amparen algún tipo de delegación de poder, federalismo o autonomía. España y Canadá, por ejemplo, se han valido de acuerdos autonómicos y federales “asimétricos” en Euskadi (País Vasco) y Quebec, respectivamente, para tratar de desalentar las reivindicaciones secesionistas. Otros, en cambio, han promovido el federalismo como institución para el manejo del conflicto en países tan diversos como la India, Malasia, Alemania, Nigeria, Sudáfrica y Suiza.

## 2.4 Factores nacionales e internacionales en el conflicto profundamente arraigado

Muchos de los conflictos internos más encarnizados tienen una dimensión internacional muy significativa. El hecho de que los límites de un Estado, particularmente en las sociedades postcoloniales, muy raramente correspondan con los límites de una “nación” – un grupo de identidad – indica que es muy extraño que un conflicto interno se mantenga dentro de las fronteras estatales. El conflicto de Sri Lanka ha sido alentado por la proximidad y la participación de la India; el conflicto de

## 2.4 Factores nacionales e internacionales en el conflicto profundamente arraigado

Irlanda del Norte por las rivalidades y reivindicaciones del Reino Unido y de la República de Irlanda y por la implicación de la comunidad irlandesa residente en EE.UU.; el conflicto de Chipre está íntimamente interrelacionado con las disputas entre Turquía y Grecia y así sucesivamente. La comprensión de esta dimensión internacional del conflicto es, por ello, una de las claves de cualquier análisis del mismo.

La tensión entre grupos de “colonos” y de “indígenas” se halla en casi todos los Estados en los que dichos términos tienen significación. Los colonos indios en Fiji; los chinos e indios en Malasia; los rusos en los países del Báltico y en las repúblicas de Asia Central son ejemplos de comunidades cuyos componentes no son considerados miembros plenamente legítimos de un Estado multiétnico por sus homólogos indígenas. El legado del colonialismo, por ello, es un factor a tener en cuenta en muchos de los actuales conflictos basados en la identidad.

### 2.4.1 Descolonización

El proceso de descolonización que se dio después de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo una amplia serie de disputas territoriales y unas fronteras trazadas arbitrariamente en los países en vías de desarrollo, conduciendo inevitablemente a conflictos sobre el ajuste de fronteras y sobre la legitimidad de los Estados creados durante la colonización. Los Gobiernos postcoloniales se hallaron de repente en la posición de Estados soberanos, aunque, a menudo, con demasiadas mezclas étnicas para construir fácilmente los valores e identidad comunes requeridos para su funcionamiento como Estado. Teniendo en cuenta el poderoso impacto del proceso de descolonización sobre los antagonismos étnicos, no nos debe sorprender que el número de conflictos “etnopolíticos” se haya incrementando constantemente desde que los “vientos del cambio” a principios de los 60 llevaron a la independencia a muchos antiguos Estados coloniales en África, Asia y el Pacífico.

Un ejemplo, entre otros muchos, es el legado dejado en el Sahara Occidental por España tras su salida de esta región en 1975: una frontera artificial entre Marruecos y el “Sahara español” que se convirtió en el origen de una larga disputa entre el Estado marroquí y el Frente Polisario, representante del pueblo saharauí. Su sentido de sí mismos como comunidad – su identidad étnica – se contradecía con los límites arbitrariamente trazados por el colonizador, emprendiendo la tarea de corregir el mapa, por el medio que fuera, tan pronto como se vieron libres para hacerlo. Así pues, una diferencia de identidad combinada con una disputa territorial tuvo como resultado un violento conflicto que todavía hoy sigue sin hallar una solución. De la misma forma, en el momento que el Reino Unido abandonó la India en 1947, estalló una encarnizada lucha entre dos grupos de identidad basados en las creencias religiosas, lo

*Es muy inusual que un conflicto interno se mantenga dentro de las fronteras de un Estado, ya que los límites de éste raramente se corresponden con los confines de una “nación”, es decir, de un grupo de identidad.*

que llevó a la partición de la zona en disputa entre la India y Pakistán. Pero, como ocurre con mucha frecuencia, la simple partición territorial no ha logrado satisfacer las reivindicaciones subyacentes en el conflicto: en Cachemira y en otras zonas, se continuará luchando mientras se impugne la identidad de los pueblos y se discrepe acerca de la elección entre la autodeterminación y la integridad territorial.

### ***2.4.2 El final de la Guerra Fría***

Con el fin de la Guerra Fría, estos conflictos territoriales se intensificaron aún más. La Unión Soviética se disgregó en múltiples Estados y su influencia, que había servido para aglutinar a una serie de naciones-estados imperfectos en su esfera de dominio, se disipó, permitiendo el resurgimiento de las frustraciones y tensiones étnicas exteriorizadas posteriormente en encarnizados conflictos en Yugoslavia, Georgia y Chechenia, entre otros. La disolución de la U.R.S.S. también dejó una estela de grandes masas de población rusohablante en las nuevas Repúblicas del Báltico, en Europa del Este y en Asia Central, y cuya situación empeoró al convertirse en foco de los agravios de la población originaria de dichos países. En muchos de estos Estados, la discriminación y el conflicto entre los rusos y las poblaciones locales se han convertido en un importante asunto de Estado, con los derechos lingüísticos y de la ciudadanía como áreas de particular preocupación.

### ***2.4.3 El Estado en crisis***

El propio Estado, por otro lado, se ha venido enfrentando una crisis desde hace tiempo debido a las profundas contradicciones y anacronismos de la nación-estado, lo que ha llevado a una falta de legitimación. Para retener su legítima posición de poder, el Estado debe inspirar cierto sentido de identidad compartida entre los diversos grupos poblacionales que lo integran, como, según algunos expertos es el caso de la India. Este, también, debe garantizar la participación de todos los grupos en los asuntos del Estado, así como la equidad en la distribución de sus recursos. Los grupos de identidad tienden a pedir la autodeterminación, o a reivindicar su derecho a ser tratados de la misma forma que el resto de los ciudadanos, precisamente cuando el Estado no cumple con los objetivos descritos anteriormente. Los Estados democráticos sufren estos problemas al igual que aquéllos que no lo son: la democracia no garantiza una existencia libre de conflictos. Sin embargo, las sociedades democráticas suelen poseer mecanismos institucionales integrados y la flexibilidad necesaria para manejar esta clase de conflicto de una manera pacífica.

Pero, ¿qué es lo que lleva a que after esta insatisfacción étnica se transforme en un verdadero conflicto violento? Ciertos líderes desaprensivos han comprendido el valor que tiene la movilización de las masas en torno al disenso y a las imperfecciones que el sistema pueda tener en

## 2.5 Dificultades en el manejo de los conflictos basados en la identidad

materia de protección de derechos de grupos étnicos, religiosos, lingüísticos o de otro tipo. El ideal del respeto de los derechos humanos, de la autoexpresión y autodeterminación, ha florecido en los corazones de muchos pueblos, impregnando sociedades y haciendo más enérgica la resistencia a la opresión. En efecto, la autodeterminación a menudo puede ser usada por los opositores a un régimen para expresar su caso y movilizarse en torno a las divisiones étnicas. Otro factor a tener en cuenta es que el incremento de la atención de los medios de comunicación internacionales puede subir la temperatura de la disputa, así como también puede ayudar a que se mantengan posiciones inflexibles en el ámbito del conflicto.

En el caso del conflicto intraestatal, lo más frecuente es que el propio Estado sea una de las partes contendientes e incluso uno de los más importantes causantes de la violencia. Esto vuelve extremadamente difícil el proceso interno de manejo del conflicto por cuanto los órganos del Estado pueden verse deslegitimados por su participación en el mismo. Los Gobiernos son, frecuentemente, más poderosos que los rebeldes a los que se enfrentan: semejante asimetría de poder puede mitigar las oportunidades de reconciliar a ambos bandos, pudiendo alentarlos a que refuercen su posición en la medida de lo posible mediante la violencia o la amenaza de su recurso, antes de entrar en negociaciones. Es difícil encontrar a un mediador nacional que cuente con el respeto de ambos bandos. En estos casos la clase de mecanismos inclusivos propensos a compartir y delegar el poder, tales como aquéllos examinados de forma exhaustiva en el Capítulo 4, son particularmente necesarios para construir un acuerdo sostenible.

## 2.5 Dificultades en el manejo de los conflictos basados en la identidad

### 2.5.1 Indivisibilidad

Un problema central al intentar manejar o transformar las disputas basadas en la identidad es la “indivisibilidad” de las mismas ya que éstas no suelen ser proclives a las soluciones basadas en compromisos que incluyan concesiones equitativas que reflejen la necesidad de compartir el poder. En efecto, los conflictos basados en identidades históricas, creencias religiosas, idioma o posesión de territorios simbólicos son especialmente difíciles de manejar. Por ejemplo, es muy difícil llegar a un acuerdo sobre una cuestión tan fundamental como la naturaleza del único Dios verdadero o si un lugar sagrado debe pertenecer a un grupo o a otro (por ejemplo el conflicto entre musulmanes e hindúes en la India con respecto a la mezquita de Ayodhya). Más aún, la naturaleza misma de los llamamientos y apelaciones basados en la identidad, lo que un erudito ha calificado como el “incesante toque de tambor de la propaganda étnica”, tiende por sí mismo a distorsionar las modalidades habituales de discusión política.

*Son dos los problemas  
constantes que hacen  
extremadamente  
difícil el manejo de  
las disputas  
relacionadas con la  
identidad: su  
indivisibilidad y su  
tendencia a la  
escalada.*

### **2.5.2 Escalada**

Un segundo problema es la naturaleza cíclica de muchos conflictos profundamente arraigados. La movilización de una de las partes del conflicto conduce indefectiblemente a la contramovilización de sus oponentes. La intensificación de la participación de un bando casi garantiza una reacción compensatoria de sus adversarios. Las acciones de un grupo son respondidas con las de los oponentes: la violencia provoca más violencia, con lo que el conflicto escala progresivamente a un intercambio de ajustes de cuentas, como ocurriera en Burundi. Las originarias cuestiones divisorias se ven amplificadas y, a menudo, sustituidas por nuevas y más exageradas reivindicaciones surgidas durante este proceso de intensificación. Estos temas se prestan a la manipulación de líderes y políticos que pueden hacer uso de ellos para movilizar a las comunidades con base en diferencias étnicas u otro tipo de línea divisoria. Resulta extremadamente difícil romper estos patrones cíclicos para desacelerar la crisis y volver a los temas originarios.

### **2.5.3 Liderazgo**

Para el manejo de conflictos profundamente arraigados se necesita un liderazgo lúcido y clarividente. Al igual que muchos conflictos étnicos se ven exacerbados por “oportunistas étnicos” que avivan el fuego de las animosidades de los grupos, para lograr un acuerdo sostenible se necesitan dirigentes dispuestos a practicar expresamente su profesión: la de liderar. Para ello deben estar por encima de los sentimientos de una gran parte de sus seguidores a la hora de prepararlos para la paz, debiendo, asimismo, tener la autoridad necesaria para guiar a sus partidarios en los momentos difíciles. Esto resulta especialmente complicado cuando los líderes que se sientan a la mesa de negociación son los mismos que provocaron o mantuvieron vivo el conflicto. También es necesario que los líderes pongan por encima el interés a largo plazo de su nación en la obtención de un acuerdo duradero, en lugar de las ganancias que se podrían lograr a corto plazo con la prolongación del conflicto. Este manual describe una serie de ejemplos de esta clase de actuaciones, particularmente con los ejemplos de los líderes de Sudáfrica, Nelson Mandela y F. W. de Klerk. Lo dicho anteriormente no sugiere que los líderes deban negociar o llegar a acuerdos sin tener en cuenta los intereses claves de su propio grupo. Todas las técnicas de negociación destacadas en el Capítulo 3 están basadas en este supuesto, como también lo están los diseños de instituciones democráticas del Capítulo 4.

Analizados ya estos factores, nuestra atención se dirige ahora del macronivel al micronivel, de la observación de las formas de exteriorización de los conflictos en general hacia el análisis de un conflicto en particular mediante el examen de los elementos que lo componen. El análisis

## 2.6 Análisis del conflicto

sis con éxito de un conflicto específico, desde el punto de vista de su estructura genérica, nos permite realizar el diagnóstico apropiado de los métodos para negociar con éxito un acuerdo perdurable.

### 2.6 Análisis del conflicto

Antes de considerar la posibilidad de llegar a un acuerdo para el caso de un conflicto determinado, antes incluso de que se pueda reflexionar sobre un proceso de negociaciones que lleve a ese resultado, debemos tener una clara visión de lo que supone dicho conflicto. Esto suena a afirmar lo obvio. Los actores de un conflicto están plena e íntimamente familiarizados con el mismo, debido posiblemente a toda una vida de involucración en la contienda: han luchado en ella conscientemente durante un largo periodo de tiempo e incluso puede que hayan intentado ponerle fin.

Este conocimiento a fondo del conflicto es esencial. Sin embargo, por razones completamente comprensibles, aquéllos que combaten en prolongados conflictos profundamente arraigados tienen un punto de vista muy particular de las causas, dinámica y efectos del mismo. Por razones de protección y seguridad, tienen una visión muy parcializada de las cosas porque así debe ser: su cometido ha sido el de ser parcial, para poder representar, apoyar, dirigir y sostener a su comunidad y su lucha.

No obstante, en este manual damos por supuesto que el conflicto está llegando a una solución de continuidad, a un hiato. Al menos las negociaciones son inminentes, si no se están llevando a cabo ya. Con el traslado directo del campo de batalla a la mesa de diálogo, con los mismos objetivos y actitudes intactos, el fracaso queda casi garantizado. Unos planteamientos completamente parciales originarán conversaciones totalmente beligerantes en las que cada bando se mostrará tan dispuesto a ganar la paz como la guerra. Estas negociaciones son, por ello, simplemente un combate por otros medios. Pero, la paz, por definición, no se puede lograr en las mismas condiciones que la guerra. Para que las negociaciones funcionen, debemos complementar la rivalidad con la cooperación. La negociación, por su propia naturaleza, implica el movimiento: se trata de un proceso en el que las personas, sus actitudes y sus objetivos se mueven y cambian. La negociación no consiste simplemente en convencer al contrario de lo correcto de nuestra postura: exige, por el contrario, un grado de cooperación con el oponente para pasar con creatividad del punto muerto a una nueva fase.

Crear ese espíritu de cooperación, tanto en el propio grupo como en el de los oponentes, no es ni fácil ni automático. Como primer paso se requiere una visión más amplia del conflicto que la puramente propia utilizada durante la guerra. Es requisito fundamental del manejo de conflictos tratar de comprender mejor las motivaciones de la otra parte. Esto no implica estar de acuerdo con cada punto de vista del oponente ni de

*Con el análisis de conflictos no se trata de aprender algo nuevo, sino de entender lo mismo de manera distinta y más profunda.*

renunciar a las convicciones que se tienen sobre las causas y responsabilidades del conflicto, sino simplemente de tener en cuenta los puntos de vista del bando opuesto e intentar comprenderlos, sin tener necesariamente que aprobarlos.

Esto requiere la adopción de nuevos modelos de razonamiento por parte de los actores: observar su temática a través de una nueva óptica. En este momento el análisis del conflicto no tiene nada que ver con aprender algo nuevo (aunque bien pudiera suceder). Se trata, más bien, de comprender lo mismo de forma distinta y más a fondo, ofreciéndose en esta sección algunas perspectivas para facilitar dicho entendimiento. Una de éstas se refiere a la forma en que nos movemos en el propio proceso analítico. Con plena independencia del conflicto y de su análisis subsiguiente, este modelo defiende que nuestra actitud y enfoque para llegar al propio análisis incide en los resultados del mismo de forma significativa. En pocas palabras, hay tres formas en las que los actores pueden analizar sus conflictos: la forma *adversaria* (acusando al otro bando de todo); la forma *reflexiva* (introspección para reflexionar sobre las posturas propias en el conflicto); y la forma *integradora* (observación tanto de sí mismo como de la necesidad de entender los puntos de vista del oponente).

El último enfoque (el integrador) propone un desplazamiento de las actitudes y posturas inamovibles de las partes a una situación en la que se enfoquen las necesidades y los intereses reales de todos los bandos. Todas las partes deben abandonar la llamada negociación “de posiciones” y pasar a una negociación “de intereses”. En realidad, sin embargo, el flujo y reflujo de las negociaciones tiende a llevar a las partes a través de una serie de fases, actitudes y posturas que afectarán a sus tácticas. Dependiendo de la naturaleza y madurez de los negociadores, éstos incluirán en su estrategia de negociación una serie de elementos de cada uno de los tres enfoques descritos anteriormente.

La entrada en negociaciones, según se pone de relieve en el Capítulo 3, supone tragarse la amarga píldora de cooperación con el que solía ser el enemigo. Como preparación para este momento, la configuración de un amplio análisis del conflicto resulta ser un primer paso crucial. Si uno se siente realmente comprometido con la negociación como forma de resolver el problema, el distanciamiento del enfoque adversario es un punto de partida necesario. Cuanto más cerca se pueda llegar a un análisis integrador, mucho mejores serán las perspectivas de éxito para las negociaciones.

Una de las consecuencias del enfoque integrador es que éste estimula la negociación creativa. Es más probable que las partes se fundamenten en las propuestas de la otra que estén preocupadas por hacer avanzar las suyas. Un pleno entendimiento analítico del conflicto es tanto un requisito previo para entrar en el proceso de negociación – los negociadores necesitan conocer a fondo la materia – como un recurso valioso para

## 2.7 Factores de análisis

Casilla 2

### ANÁLISIS DE UN CONFLICTO: TRES ENFOQUES

Hay tres formas en las que los actores pueden analizar sus conflictos. Normalmente, debido al flujo y reflujo de las negociaciones, las partes incluirán elementos de cada uno de los tres enfoques.

- **Adversario.** Entendiendo el conflicto como asunto de “nosotros contra ellos”, o ganar o perder, o todo o nada.
- **Reflexivo.** Introspección y reflexión sobre el daño y el dolor que el conflicto ha causado, examinando la mejor forma de lograr objetivos reales.
- **Integrador.** Observación tanto de sí mismo como de la necesidad de entender los puntos de vista del oponente.

tener en mente durante las negociaciones. En primer lugar, es importante entender y analizar todos los factores relevantes que constituyen el conflicto y luego darles forma.

## 2.7 Factores de análisis

En esta sección, nuestro objetivo no consiste en resolver el conflicto, sino meramente sacar a relucir todos los elementos que deben formar parte de la solución subsiguiente. Más abajo se señalan algunas de las preguntas que deben plantearse y que requieren respuesta, de modo tal que al considerar estos diversos elementos los negociadores estén mejor preparados para idear las estrategias apropiadas para manejar el conflicto.

### ACTORES

#### ¿Quiénes son los diversos actores, internos y externos, en el conflicto?

- ¿Cuáles son los *grupos de identidad* implicados? ¿Cómo se definen a sí mismos, y cuáles son los rasgos clave que conforman su identidad?
- ¿Quiénes son los verdaderos *líderes* de estos grupos? ¿Son políticos, militares, líderes religiosos, intelectuales, etc.? ¿A qué presiones están sometidos por parte de sus partidarios y oponentes?
- ¿Cómo se *movilizan* estos grupos de identidad? ¿Cómo actúan de acuerdo con sus necesidades como comunidades (i.e., partidos políticos, grupos paramilitares, ejércitos, etc.)? ¿Qué *alianzas* han forjado? ¿A qué intereses sirven (externos, regionales, globales)? ¿A qué presiones se ven sometidos?
- ¿Qué *facciones* existen dentro de las partes?

*El primer paso en el análisis de un conflicto consiste en reunir todos los datos relevantes del mismo, para así ver mejor el alcance y la estructura del problema.*

- ¿Existen *detractores* (grupos opuestos al proceso de paz)? ¿En qué medida es importante la amenaza que representan? ¿Cuáles son los recursos disponibles para tratar con ellos?
- ¿Hay *grupos monotemáticos* (aquéllos que representan una firme corriente de opinión sobre un aspecto en particular del conflicto)? ¿Hay actores que, siendo geográficamente internos, están apartados del conflicto o se oponen a él (por ejemplo, grupos pacifistas, sectores empresariales, etc.)?
- ¿Quiénes son los *actores externos* (Gobiernos, Estados, bloques regionales, etc.)? ¿Qué *intereses y grupos externos* afectan al conflicto?

#### CUESTIONES

##### ¿Qué cuestiones hay implicadas en el conflicto?

- ¿Qué reivindicaciones surgen sobre la *distribución* de los recursos económicos, sociales y políticos?
- ¿Cuáles son los fundamentos del conflicto en *términos políticos*?
- ¿Hay *discriminación* en el proceso de distribución?

#### FACTORES SUBYACENTES

##### ¿Cuáles son las *necesidades* de las partes? ¿Cuáles son sus *temores*?

- ¿Qué *motiva* a cada una de las partes y por qué? (Por ejemplo, ¿quieren de verdad la secesión o es simplemente la expresión de una necesidad más profunda de seguridad?)
- ¿Qué *temen* en la situación actual? ¿Cuáles son los temores que tiene actualmente cada grupo respecto del otro?

#### ALCANCE

##### ¿Cuál es la *extensión* de los efectos del conflicto tanto dentro como fuera de su *área de acción*?

- ¿Cuál es el *alcance* del conflicto y sus efectos sobre la población? ¿Qué sectores sufren más y por qué? ¿Hay algunas partes del país que no estén relativamente afectadas y por qué?
- ¿Cuáles son las *implicaciones* del conflicto para otros Estados? ¿Y para las alianzas regionales o mundiales?
- ¿Quién se ve afectado por la continuación del conflicto? ¿Y quién podría verse afectado por su solución?

#### ANTERIORES INTENTOS DE ACUERDO

##### ¿Cuál es el *historial* del conflicto con relación a los intentos por resolverlo?

## 2.7 Factores de análisis

- ¿Qué estructuras se han intentado antes? ¿Por qué fracasaron?  
¿Se relacionan los defectos con los autores del acuerdo, con la forma en que fue implantado o con su contenido?
- ¿Se pueden identificar *patrones* entre los intentos anteriores de acuerdo?

### FASES E INTENSIDAD

#### ¿Es posible establecer *fases* del conflicto?

- ¿Tiene el conflicto *fases* distintas en relación, por ejemplo, con experimentos de formas particulares de gobierno, patrones de violencia o influencias externas?
- ¿Ha cambiado con el tiempo la *intensidad* de la violencia?

### EQUILIBRIO DE PODER

#### ¿Cuál es la naturaleza y la magnitud del *equilibrio de poder* entre las partes?

- ¿Quién es *más poderoso*? ¿Quién tiene mayor apoyo? (Es decisiva la percepción de las partes de su propio poder y su propia estimación del “equilibrio” entre ellos).
- ¿Ha cambiado este equilibrio con el tiempo o se ha mantenido constante?
- ¿Es *sostenible* la posición dominante de una parte?
- ¿Es posible que una de las partes obtenga la victoria total en un futuro próximo?

### CAPACIDAD Y RECURSOS

#### ¿Cuáles son los *recursos* y la *capacidad* actuales de las partes?

- ¿Han cambiado los recursos de cada bando a lo largo del tiempo? ¿Se espera que puedan cambiar en un futuro próximo? ¿Son los recursos internos o externos?
- ¿Cuál es la *situación financiera* de las partes?
- ¿Qué recursos se necesitarían para llevar a cabo unas negociaciones efectivas?

### ESTADO DE LAS RELACIONES

#### ¿Cuál es la naturaleza de las *relaciones* entre los contendientes?

- ¿Cuál es la naturaleza de las relaciones entre los líderes?
- ¿Cuáles son las *opiniones mutuas* que tienen las partes?
- ¿De dónde obtienen la información sobre la otra? ¿Cómo de exacta es esta información?

*Una de las formas más sencillas de analizar un conflicto es visualizarlo como un triángulo, en el que cualquiera de sus vértices – situación, actitudes y conducta – puede generar un conflicto.*

- ¿Qué canales de comunicación hay disponibles entre los grupos?
- ¿Qué grado de confianza existe, si es que existe?

## 2.8 Perspectivas de análisis

Tras haber respondido a las preguntas de la sección anterior, hemos obtenido una serie de datos que necesitan ser organizados y estructurados; esto es lo que vamos a hacer en las páginas que siguen. La mayoría de las ideas que aquí se presentan provienen de la investigación académica. El propósito es el de extraer lo mejor del pensamiento académico sobre el análisis del conflicto y presentarlo de una forma útil y práctica.

Al analizar algo, se lo simplifica. Esto es tanto un riesgo profesional como un elemento necesario del proceso analítico. En tanto se reconozca las limitaciones que esto implica, se entenderá que el análisis todavía puede ser una herramienta muy útil para obtener perspectivas, organizar la información y llegar a un entendimiento coherente del conflicto. A veces la simplicidad representa una ventaja, incluso con los temas más complejos.

Lo que aquí se ofrece son algunos instrumentos analíticos, denominados en ciertas ocasiones por sus autores *modelos* o *teorías*. Pero éstos no son panaceas: si un modelo parece inapropiado para una materia en particular, debemos eliminarlo en favor de otro diferente. No hay un sólo modelo que pueda explicarlo todo; se utiliza el modelo que funciona y se le sustituye cuando no lo hace.

Mas aún, el conflicto tiene una dinámica de cambio constante. Muchos de los factores explicados en la sección anterior pueden cambiar y pueden variar en su importancia relativa con el paso del tiempo; pueden aparecer elementos completamente nuevos y desaparecer los otrora importantes. Por consiguiente, el proceso de análisis nunca se termina por completo: existe la necesidad de volver a él y evaluarlo periódicamente. Asimismo, el análisis debe ir proyectado hacia el futuro con el objeto de ver qué factores contemporáneos persistirán y cuáles cambiarán a corto, medio o largo plazo.

### 2.8.1 El triángulo del conflicto

Una de las maneras más sencillas de observar el conflicto es visualizarlo como un triángulo:



De este modo, el conflicto comprende tres elementos, cada uno de los cuales puede generar conflicto:

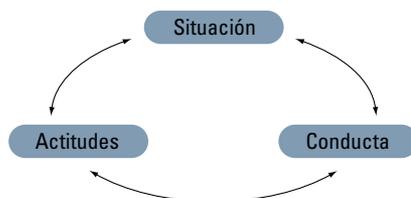
## 2.8 Perspectivas de análisis

**Situación.** Este primer elemento se refiere a las circunstancias objetivas que pueden causar el conflicto. Por ejemplo, si el poder político está en manos de un sector específico de la población, excluyendo a los otros; si un grupo disfruta del acceso exclusivo a todos los recursos naturales en una zona; o si un país está dividido de tal manera que privilegia a un grupo sobre otro u otros. Con el tiempo, los grupos en cuestión se dan cuenta de que la situación les ha llevado al conflicto.

**Conducta.** Este segundo elemento se relaciona con los comportamientos de las personas. Un grupo actúa de forma agresiva contra otro: discriminación, opresión o matanzas. Es muy probable que el segundo grupo tome represalias. De este modo, la conducta de ambos se mueve en espiral hacia la guerra. Es por eso que la conducta de los implicados, tanto sus acciones como sus reacciones, genera un contexto de conflicto.

**Actitudes.** Este tercer elemento refiere a las actitudes y las percepciones de los grupos, especialmente a la imagen y disposición de ánimo que tienen uno con respecto al otro. El convencimiento de que un grupo determinado vale menos que otro, que ése esté planeando su destrucción, que sus propias creencias ofenden su código moral o que, en términos generales, representa un peligro para ellos, llegará a generar el conflicto entre los dos grupos.

De este modo, cada uno de estos tres elementos puede constituir la raíz de un conflicto: la situación en que se encuentran las personas, la conducta que muestran o las creencias y las percepciones que sostienen con respecto al otro. El conflicto puede iniciarse en cualquiera de estos vértices del triángulo. Una vez que el conflicto comienza en un vértice, éste se extiende rápidamente a los otros. En realidad, los tres vértices se convierten en elementos que se vigorizan mutuamente en el conflicto. Es entonces cuando los podemos describir con mayor precisión como interconectados y fortalecedores en ambas direcciones:



Con independencia del vértice en que se origine el conflicto, éste empieza a circular en ambas direcciones. La conducta agresiva reforzará las actitudes negativas; las actitudes negativas empeorarán la situación; una peor situación llegará a estimular una conducta más defensiva o agresiva. Del mismo modo, una conducta agresiva empeorará la situa-

ción; una situación peor reforzará las actitudes negativas y las actitudes negativas llegarán a expresar una conducta de mayor agresividad. (Pese al riesgo de sobrecargar este concepto básico del triángulo, este modelo se puede invertir para mostrar que una reducción de la conducta agresiva, o una mitigación de las actitudes negativas, o una mejoría en la situación material conducirá, lógicamente, a la reducción de la tensión y el conflicto.)

Este es un instrumento muy simple cuyo objetivo no está tan relacionado con la indagación de los orígenes del conflicto. En aquellos casos de un conflicto prolongado, la interacción cíclica en torno al triángulo en ambas direcciones puede rápidamente enturbiar cualquier posibilidad de identificar con exactitud un único origen. En efecto, es más oportuna la simple lección de que estos tres elementos o vértices se suman para formar el conflicto y que su interacción e interdependencia provocan la dinámica del crecimiento e intensidad del mismo. El uso del triángulo como marco básico de análisis puede ayudarnos a identificar por separado los complejos elementos del conflicto y a saber, con un poco más de claridad, dónde y cómo encajan sus piezas.

### ***2.8.2 Etapas de la escalada***

Con el tiempo, los conflictos tienden a aumentar y disminuir, subiendo en intensidad con el desencadenamiento de la violencia y dando marcha atrás en períodos de latencia. En el análisis de conflictos, es una pieza vital de información saber en qué fase de la espiral de escalada se encuentra actualmente el conflicto y la dirección en la que éste puede moverse. Otro instrumento nos ofrece la forma de análisis de estas cuestiones. Este modelo nos dice que hay cuatro etapas fundamentales en las que se mueve un conflicto, enumeradas en orden ascendente: discusión, polarización, segregación y destrucción.

**Etapa de discusión.** Las partes están en desacuerdo pero todavía lo suficientemente cerca como para trabajar juntas. Se espera que la comunicación entre ellas consista en el debate directo y el diálogo. Las percepciones mutuas son razonablemente precisas y benignas, existiendo en sus relaciones una moderada dosis de confianza y respeto. Las principales cuestiones y materias en disputa son sustantivas y objetivas. Se asume que el posible resultado sea capaz de satisfacer a ambas partes: una solución que dé a las dos la percepción de haber ganado. El método preferido para manejar el conflicto es a través de la cooperación con el objeto de llegar a una solución conjunta. Por ejemplo, las tensiones Quebec-Canadá respecto de los derechos lingüísticos y culturales de la primera son profundas, permanentes y complejas, pero, por lo general, el debate se mantiene dentro de los parámetros de una discusión de baja intensidad.

**Etapa de polarización.** Las partes han comenzado a distanciarse, replégarse y rechazarse mutuamente. Debido a este distanciamiento, la

## 2.8 Perspectivas de análisis

comunicación es ahora más indirecta y dependiente de su interpretación (o bien, de su cada vez peor malinterpretación). Las percepciones mutuas se solidifican en rígidos estereotipos, especialmente desde que éstas dejan de ponerse a prueba con la interacción directa de las partes. Las relaciones se han deteriorado, pasando del respeto a una postura más fría en la que cada una de las partes ve a la otra como importante pero cada vez menos fiable. Los principales temas de discusión se han apartado de los elementos objetivos para abarcar las inquietudes más psicológicas acerca de sus relaciones. El resultado potencial ya no es aquél en que todos ganan, sino uno en el que cada parte debe transigir para ganar y, por tanto, perder algo también. El método preferido de manejo del conflicto ha pasado de la toma de decisiones conjunta a la negociación competitiva. Las relaciones EE.UU.–U.R.S.S durante el período de distensión de la Guerra Fría encaja perfectamente con esta etapa de polarización.

**Etapa de segregación.** Las partes se han distanciado completamente. En esta etapa, la comunicación se limita a la emisión de amenazas. Las percepciones mutuas se han solidificado en una imagen de *nosotros los buenos y ellos los malos*. Las relaciones son de mutua desconfianza y de falta de respeto. Las cuestiones y materias que ahora se resaltan en la disputa son las necesidades y los valores esenciales de cada grupo. De este modo, las apuestas han subido rápidamente en esta etapa. El resultado se percibe ahora como un cálculo de suma cero, una simple situación de ganar o perder. Los medios preferidos para manejar la situación son los del combate defensivo, según el cual cada uno protege sus propios intereses por encima de todo, mientras trata de burlar o ser más listo que el otro. Hasta cierto punto, la tensa situación prevaleciente a principios de 1998 entre Irak y los EE.UU. sobre la supervisión de la destrucción del arsenal iraquí por parte de la ONU refleja un ejemplo de escalada a la etapa de segregación, aunque posteriormente disminuyó sin llegar a la de destrucción abierta.

**Etapa de destrucción.** Esta es la situación de antagonismo total. La comunicación consiste simplemente en el uso de la violencia directa o el silencio absoluto. Con el objeto de justificar las acciones violentas, las percepciones del otro bando se han convertido en descripciones injuriosas de éstos como inhumanos, psicópatas y así sucesivamente. Las relaciones son vistas como una situación completamente desesperanzadora. La única cuestión que se enfatiza es la supervivencia final del propio grupo frente a la agresión del otro. El único resultado posible que se percibe es el de que todos pierden y nadie gana: la situación es tan mala que ambos bandos tendrán que sufrir pérdidas muy elevadas. El método elegido para manejar el conflicto en este momento consiste en tratar simplemente de destruir al oponente: nos encontramos en estado de guerra. Tristemente, el mundo está plagado de ejemplos de conflictos claramente en fase de destrucción.

### 2.9 Conclusión

El análisis de un conflicto no es fácil. La adopción de un enfoque analítico integrador desde el mismo principio ya es un reto de por sí. Se trata de un proceso difícil que requiere tiempo y esfuerzo para desentrañar las complejidades y la multiplicidad de elementos presentes en esta clase de conflictos. Ciertamente esto puede parecer extremadamente intimidante; pero se debe tener en cuenta que, por lo general, lo que en realidad tenemos delante es una situación compleja, pero no imposible.

El análisis es completo cuando llegamos a tener conciencia de todos los elementos y factores – los actores, los problemas, las relaciones y así sucesivamente – que será necesario tener en cuenta para desarrollar un proceso de manejo pacífico del conflicto. En otras palabras, del análisis podremos pasar a la consideración de todos los componentes que deben formar parte de (a) un proceso de negociación factible entre todas las partes implicadas y (b) un acuerdo viable que abarque todos los elementos, necesidades e intereses identificados en el proceso de análisis. Trataremos el primero de ellos – el diseño del proceso de negociación – en el próximo capítulo.

*El análisis es completo cuando llegamos a tener conciencia de todos los elementos y factores – los actores, los problemas, las relaciones y así sucesivamente – que será necesario tener en cuenta para desarrollar un proceso de manejo pacífico del conflicto.*

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

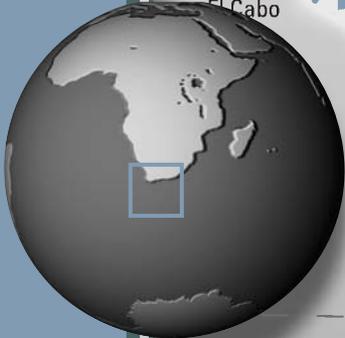
- Azar, Edward E. 1991. "The Analysis and Management of Protracted Conflict". In V. Volkan, J. Montville and D. Julius. eds. *The Psychodynamics of International Relationships. Volume 2: Unofficial Diplomacy at Work*. Lexington, MA: Lexington.
- Bloomfield, David. 1996. *Peacemaking Strategies in Northern Ireland: Building Complementarity in Conflict Management*. London: Macmillan.
- Deutsch, Morton. 1991. "Subjective Features of Conflict Resolution: Psychological, Social and Cultural Features". In Raimo Vayrynen. ed. *New Directions in Conflict Theory – Conflict Resolution and Conflict Transformation*. London: Sage/ISSC.
- Mitchell, Christopher. 1981. *The Structure of International Conflict*. London: Macmillan.
- Rothman, Jay. 1991. "Conflict Research and Resolution: Cyprus", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 518. pp. 95–108.

# Estudio de casos

SUDÁFRICA



OCEANO ATLÁNTICO





## Estudio de casos: Sudáfrica

**SUDÁFRICA***Introducción*

La situación de conflicto en Sudáfrica se hizo patente ya desde el comienzo de su historia; conflictos no sólo entre los diferentes grupos étnicos que poblaban el país sino también dentro de los mismos. Las migraciones de población blanca y de color tuvieron lugar bajo el expansionismo zulú y británico a lo largo de todo el siglo XIX. Durante este período, las diversas tribus se encontraban enzarzadas en una serie de escaramuzas y batallas contra los boers (afrikaners) y los colonos británicos. A su vez, la tensión entre estos dos últimos grupos culminó con la Guerra de los Boers (1899–1902). Por su parte, el descubrimiento de diamantes (1867) y de oro (1886), si bien abrió las puertas a una nueva economía, constituyó un factor adicional de la lucha por los recursos y el poder.

En 1910, las Repúblicas boers (Transvaal y el Estado Libre de Orange) y las colonias británicas (Natal y El Cabo) se unificaron, logrando una tenue unidad blanca a expensas del derecho al voto de la comunidad de color. Por otro lado, la exclusión política de ésta provocó la creación del Congreso Nacional Africano (CNA) en 1912 y el principio de una larga lucha por la participación política de esta comunidad.

Durante la década de los treinta, varias comisiones de investigación cuestionaron el sostenimiento de una economía basada en la discriminación racial. Un cierto grado de liberalización condujo a una suavización de las leyes de paso (legislación especial para el movimiento de personas entre provincias), una reducción de las barreras para el acceso de la población negra a los puestos de trabajo, movimientos hacia un cierre de la brecha del salario racial y algunas concesiones en materia de derechos laborales. Pero todas estas reformas se estancaron después de 1945. El Partido Nacional (PN), elegido en 1948 durante una ola de nacionalismo afrikaner, impuso una política oficial de separación formal entre razas: el apartheid o segregación racial. La oposición de las comunidades de color, asiática y mestiza se intensificó. En 1957, demandando una línea de resistencia más combativa, africanistas opuestos al antirracismo se separaron del CNA para establecer el Congreso Panafricano (CPA). Los disparos de la policía a los manifestantes que protestaban contra las leyes de paso en Sharpeville, dieron inicio a huelgas y disturbios a nivel nacional, protestas internacionales y a la fuga de capitales del país. El Gobierno endureció su postura, proscribiendo el CNA y el CPA, los cuales pasaron a la clandestinidad y cambiaron su estrategia de resistencia pasiva por la de violencia contra el Estado.

Pero la realidad social y económica erosionaba el sueño gubernamental de segregación racial. El rápido crecimiento económico durante la década de los años sesenta produjo la escasez de trabajadores, exigiendo la utilización de más obreros de los que las ciudades podían aportar. El sector industrial requería de mano de obra formada y técnicamente capacitada. Así, las exigencias del desarrollo económico iban en contra de la política estatal en materia de población, trabajo y educación. Si bien durante la década de los años setenta el crecimiento económico quedó estancado, los gastos militares y de seguridad, por el contrario, ascendieron bruscamente debido a la necesidad de hacer frente al malestar interno, la cada

vez más costosa protección de fronteras y la aportación de fondos para el conflicto de Angola.

La represión violenta de las manifestaciones dio inicio a un extendido sentimiento de resistencia y malestar que se incrementó a lo largo del final de los años setenta. El 12 de septiembre de 1977, Steve Biko, líder de Conciencia Negra, murió violentamente tras ser detenido por la policía. Ya a mitad de la década de los ochenta era evidente una situación general de oposición total al Gobierno, movimiento encabezado principalmente por activistas estudiantiles y obreros. El aislamiento internacional de Sudáfrica se extendió a lo largo de un amplio frente de actividades deportivas, económicas y culturales. Las compañías multinacionales empezaron a repatriar las ganancias antes que reinvertirlas en el país, evidenciándose de manera clara la fuga al exterior de grandes capitales.

Ante la presión interna e internacional, el Gobierno se embarcó en una confusa vía de medidas de represión y reforma, de intimidación y liberalización. El movimiento obrero, en rápido crecimiento y cada vez más activo, incrementó la acción huelguista. Los ataques guerrilleros y el boicot al consumo, la renta y la educación aumentaban. Una iniciativa gubernamental para introducir un sistema parlamentario tricameral, excluyendo a la población de color pero incorporando a asiáticos y mestizos, fue rechazada con masivas manifestaciones. No obstante, fue forzada directamente por el Gobierno.

### ***El manejo del conflicto***

Un alto nivel de activismo, si bien vigoriza el progreso en una transición política también lo puede poner en riesgo. No es extraño, por consiguiente, que países en transición utilicen arreglos pactados a corto plazo – a nivel militar, político y socioeconómico – para estabilizar el proceso de cambio, incluso si su objetivo es una salida final del conflicto. En efecto, los pactos representan la garantía recíproca por parte de los actores de limitar su capacidad para dañarse mutuamente en sus propios intereses o en los de los otros, así como la de promover el progreso durante la transición. Representan también el momento de interacción en el cual los principales protagonistas caen en la cuenta de que se encuentran en riesgo: no hay un camino de regreso al sistema previo y necesitan utilizar cuidadosamente el poder para asegurar su futuro. Ni la retirada ni la confrontación categórica son factibles para ninguna de las partes.

El caso sudafricano refleja este tipo de “*proceso de construcción de pactos*”: primeramente para abrir las puertas al diálogo y, posteriormente, para manejar el propio proceso de negociación. Esto produjo una red de foros e instituciones estables a través de las cuales las negociaciones pudieron tener lugar y el conflicto pudo ser controlado de manera satisfactoria. No obstante, estos acuerdos eran frágiles: el progreso estaba continuamente amenazado por mutuas sospechas de traición, por la violencia y por la propia ruptura de conversaciones. Cuando esto último ocurría, la violenta escalada en cadena de acontecimientos y la amenaza de caos eran de tal magnitud que obligaban a las partes a volver a la mesa de negociaciones.

En febrero de 1990, en su discurso de apertura de las sesiones del Parlamento, el presidente de Klerk dio inicio a un complejo proceso de transición, en el cual los diferentes grupos tuvieron que persuadirse a sí mismos, y a los otros, de su compromiso común con un futuro conjuntamente negociado para el país. De Klerk derogó la prohibición de los partidos políticos y

## Estudio de casos: Sudáfrica

señaló el camino de un cambio de política con el establecimiento de nuevas libertades. El líder del CNA, Nelson Mandela fue puesto en libertad, realizando inmediatamente declaraciones públicas para expresar su confianza en el proceso y aglutinar en torno al mismo a su electorado.

Los principales líderes del CNA volvieron al país para trabajar en un comité mixto con representantes del Gobierno sobre un acuerdo de amnistía. Pero las profundas sospechas entre las partes continuaban ensombreciendo estos primeros pasos. El CNA temía estar siendo engañado para que su cúpula dirigente regresara al país bajo falsas promesas y que ésta fuera posteriormente arrestada; por su parte, el equipo del Gobierno temía que los acuerdos de amnistía fuesen usados como una pantalla de humo para cubrir el proceso de infiltración y crecimiento del movimiento revolucionario. Ante esta situación, ambas partes se protegieron, reservando planes de contingencia en caso de ruptura.

No obstante el proceso se mantuvo en pie. Una reunión de tres días concluyó con la firma del Acta de Groote Schuur, la cual facilitó la liberación de presos políticos y el regreso de los exiliados, modificando a su vez la legislación en materia de seguridad. A dicho acuerdo siguió el Acta de Pretoria en la cual Mandela anunció públicamente la suspensión de la lucha armada. Los elementos más conservadores de ambas partes consideraban que se había cedido demasiado. Por otro lado, los grupos de liberación anteriormente proscritos tenían el problema de transformarse en actores con capacidad legal en un país todavía bajo el control del Partido Nacional. El Gobierno hizo frente a los problemas de confianza cambiando de estrategia: los previamente calificados como “terroristas comunistas” del CNA, así como otros grupos políticos, pasaron a ser reconocidos como actores legítimos del proceso político. También en parte para dar cabida a estos problemas, el CNA y el PN negociaron un acuerdo – el DF Malan Accord en febrero de 1991 – por el cual el Gobierno aceptaba que el Umkhonto We Sizwe, el brazo armado del CNA, no fuera desmantelado antes de la transición a un gobierno democrático.

En materia de revisión constitucional, el Gobierno quería la negociación de una nueva carta magna por parte de una asamblea integrada por todos los grupos políticos. El CNA, por el contrario, sostenía que esta labor fuera llevada a cabo por los “representantes legítimos” de todo el pueblo. En el escenario propuesto por el CNA, el Gobierno consideraba que su protagonismo se vería notablemente reducido. Por su parte, el CNA mantenía la opinión de que, en el escenario del PN, estaría participando en pie de igualdad con actores con electorados muy reducidos o prácticamente inexistentes (grupos cuya existencia era el ilegítimo resultado del sistema de segregación racial) y que, por tanto, su propia influencia se vería considerablemente reducida. Este *impasse* fue roto a través de un compromiso por el que ambos escenarios fueron transformados en uno compuesto por un “orden de acontecimientos”. Una convención, integrada por todos los partidos, negociaría la vía hacia una asamblea constituyente y una constitución provisional, todo lo cual llevaría a la elección de una asamblea nacional por sufragio universal. Ésta última negociaría entonces la constitución definitiva pero sobre la base de los principios vinculantes que se hubieran fijado en la constitución interina en cuanto a la mayoría requerida para la toma de decisiones. Para llevar a cabo a este proceso se creó la Convención para una Sudáfrica Democrática (COSADE) que se reunió a finales de 1991 para iniciar las discusiones.

## Estudio de casos: Sudáfrica

Ya desde el principio todas las partes reconocieron que la construcción de una democracia viable requeriría instituciones y foros para la creación del consenso a todos los niveles en una sociedad tan fragmentada como la sudafricana. Estos mecanismos asumieron la tarea de institucionalizar la transición y manejar las tensiones relacionadas con ella de una manera que apoyara, y ciertamente mantuviera en pie, el proceso político. En muchos sentidos su propia existencia fue la confirmación de que el cambio era irreversible. En efecto, el manejo del proceso no estaba solamente en manos del régimen. Dicho proceso se movía constantemente dentro de un periodo de control compartido a través de acuerdos de paz, pactos económicos, foros de gobierno local y un consejo ejecutivo transitorio en el cual descansaba la cimentación para la llegada del gobierno de la mayoría.

En 1992, tras una prolongada discusión entre bastidores y en el contexto de avances en el frente político, el movimiento sindical entró en el Foro Económico Nacional (FEN) junto con el Gobierno de entonces y los empresarios. El propósito de este foro fue buscar el consenso sobre economía y política, especialmente durante el periodo de transición. En el ámbito del mismo, fueron las organizaciones obreras, y no los grupos políticos de la oposición, las que dominaron, buscando reafirmar su influencia sobre la construcción de la política económica y social. Con este propósito, los sindicatos tomaron la decisión de conservar una identidad separada de la del Gobierno y participar en el proceso de cambio sobre sus propios términos, incluso si esto implicaba el apoyo a los partidos de la oposición en diversas materias. Esta maniobra estratégica sentó las bases del posterior corporativismo social surgido tras las elecciones.

Los pactos se extendieron también a otras áreas de gobierno. En 1992, representantes de los órganos ejecutivos central, locales y provinciales establecieron un Foro de Negociación del Gobierno Local a fin de diseñar un futuro sistema ejecutivo local democrático y viable. Asimismo, se creó un Foro Nacional de la Educación y Aprendizaje para buscar el acuerdo sobre la reestructuración del sistema educativo con objeto de hacer frente a las necesidades de desarrollo del país. Todos estos foros introdujeron y consolidaron el valor de la democracia y de la negociación en la mayor parte de la sociedad, apoyando, a su vez, la evolución del proceso político.

Una de las preocupaciones centrales de todo el proceso fue el papel y la legitimidad de la policía y de las fuerzas de seguridad: ¿Cómo se les podía encomendar ser los guardianes de la transición a una nueva democracia y cuáles eran las alternativas? Se tomaron varios pasos importantes para abordar este conjunto de materias. Una Junta de Policía, integrada por representantes de los partidos políticos, la sociedad civil, el Gobierno y la policía, fue creada para revisar la política policial así como para estructurar y recomendar reformas para el futuro. Se logró un Acuerdo Nacional de Paz entendido como un pacto de no agresión entre los principales actores comprometidos con el proceso de transición. Un detallado acuerdo escrito fue mediado por las organizaciones religiosas, el Congreso de Sindicatos Sudafricanos (COSATU) y el sector empresarial. Originariamente, el acuerdo buscaba el fin de la violencia política en el país, mediante la estipulación de códigos de conducta para los partidos políticos, la policía y el resto de las fuerzas de seguridad, la elaboración de direc-

## Estudio de casos: Sudáfrica

trices para la reconstrucción y el desarrollo de las diversas comunidades y la creación de los mecanismos para poner en marcha sus disposiciones. Por otro lado, todas las partes firmantes se comprometieron con la democracia multipartidista y el respeto por los derechos y libertades fundamentales como forma de apuntalamiento de la misma. El acuerdo estableció un sistema de comisiones de paz a todos los niveles de la sociedad para custodiar la adhesión y respeto a sus disposiciones y resolver las disputas usando la mediación y el arbitraje. La Junta Policial fue reafirmada como medida de control civil sobre las actividades policiales.

Sin embargo, la efectividad de este acuerdo ha sido cuestionada, ya que los niveles de violencia se mantuvieron muy altos, especialmente en Kwazulu-Natal y el East Rand. Si bien el Acuerdo Nacional de Paz fracasó en su meta de poner fin a la violencia, al menos la redujo y, sin duda, a través de sus mecanismos de resolución de conflictos en las diferentes regiones, salvó muchas vidas. Asimismo, contribuyó a la construcción de las estructuras básicas para la paz, trajo la esperanza y la participación en el proceso de transición a muchas personas que, de otra forma, hubieran quedado marginadas del amplio cambio político, y desactivó muchas confrontaciones volátiles y políticamente fatídicas. Lo más importante, empero, fue que representó un compromiso colectivo por parte de todos los actores con los valores y principios de los que, posteriormente, fue muy difícil alejarse o rechazar abiertamente.

### *La negociación política*

Los principios de COSADE fueron titubeantes. El líder del Partido de Liberación Inkatha (PLI), el Jefe Buthelezi, boicoteó personalmente el proceso. De Klerk y Mandela iniciaron las negociaciones con enardecidos intercambios de acusaciones de mala fe. Y así continuó: el CNA quería una “fase uno” corta, seguida de elecciones y gobierno democrático. El PN, reconociendo que su importancia e influencia descansaba más en las negociaciones que en lo que ocurriera tras su final, quería un proceso más detallado y prolongado. De manera creciente, los grupos de la oposición empezaron a sospechar que el PN estaba utilizando una deliberada táctica dilatoria, provocando que el malestar se extendiera y que el empeoramiento pareciera de facto irreversible. En marzo de 1992, De Klerk convocó a un referéndum entre la población blanca, consiguiendo una resonante mayoría de dos tercios para continuar las negociaciones. Sin embargo, volvió a la mesa con una línea más dura e inflexible.

Las negociaciones se estancaron en torno a la cuestión de cuáles serían los principios básicos recogidos como tales en la Constitución final. El PN quería lograr en aquel momento un acuerdo lo más vinculante posible sobre el mayor número de asuntos. Por su parte, el CNA quería restringir el número de materias vinculadas por el acuerdo para un posterior y más “legítimo” proceso de negociación sobre principios básicos tras las elecciones. El mayor estancamiento se encontraba en los porcentajes de mayoría requeridos para modificar la Constitución. El CNA exigía dos terceras partes (66.7 por ciento), tal y como estipulan las normas internacionales, mientras el PN demandaba las tres cuartas partes (75 por ciento). En tanto que el punto muerto en las negociaciones continuaba, en junio de 1992 y en el municipio de Boipatong, partidarios armados del PLI (el partido *inkhata*) masacraron a 38 personas. Se hicieron serías acusaciones sobre la participación de las fuerzas de seguridad en la masacre y de que existían indicios de encubrimiento policial. La visita de

**Estudio de casos:**  
**Sudáfrica**

W. de Klerk al municipio para apaciguar a sus residentes degeneró en violencia, provocó la ira de la población y empujó al CNA a una posición pública más combativa. Con la subsiguiente retirada del CNA del proceso de negociación, COSADE colapsó.

Tras la ruptura de COSADE, el CNA, respondiendo al creciente activismo de sus bases, se embarcó en una campaña de acciones de masas. Las tensiones entre el PLI y el CNA desencadenaron una violencia masiva en Kwazulu-Natal y en el East Rand. La policía y las fuerzas de seguridad fueron acusadas tanto de ayudar al PLI como de permanecer sencillamente impasibles. Las sospechas del CNA sobre la existencia de una “tercera fuerza” alcanzaron eco, reflejando el punto de vista dominante de que existían esfuerzos deliberados de sabotear el proceso de negociación y su campaña de movilización.

Ante ello, el CNA respondió con una campaña de movilizaciones masivas, mediante huelgas, paros y boicots, volviendo su atención a las “homelands” y organizando una marcha multitudinaria sobre Bisho, la capital de Ciskei. Las tropas estacionadas en la ciudad abrieron fuego matando a 28 personas.

La elevación del número de muertos causados por los disturbios políticos, y que culminó con la matanza de Bisho, desbloqueó las negociaciones, facilitó el regreso a posiciones más flexibles, permitió la reanudación de las conversaciones y obligó a los líderes de las partes, enfrentados a la realidad de su fracaso, a alcanzar un acuerdo político. Esto llevó a que Mandela y De Klerk redujeran las condiciones previas para la reanudación de las negociaciones, posibilitando su reinicio.

No obstante, la violencia política continuó escalando en intensidad hasta el período de elecciones, con la derecha blanca jugando un papel cada vez más importante al percibir que las negociaciones estaban llegando a su fin. En efecto, la amenaza del ala derecha estuvo siempre presente en el proceso, dada la irresoluta cuestión de quién estaba realmente a cargo del país en aquel tiempo: el Gobierno del PN se mantenía en su puesto, pero el Consejo Ejecutivo Transitorio (CET) había establecido mecanismos para asegurar que, de hecho, controlaba de común acuerdo la dirección de las elecciones.

El proceso de paz fue concebido en dos fases: una Constitución interina seguida de elecciones, después de las cuales una Constitución definitiva sería negociada. La *Constitución provisional* establecía las bases de una democracia constitucional, garantizando el sufragio universal y los derechos fundamentales, todos ellos protegidos por un Tribunal Constitucional. La Constitución definitiva sería aprobada por la *Asamblea Constitucional* (Asamblea Nacional y el Senado) y examinada, en cuanto al respeto de los principios constitucionales, por el Tribunal Constitucional.

La constitución interina proporcionaba una amplia protección de los derechos humanos. Asimismo, disponía el establecimiento de un Parlamento compuesto por una Asamblea Nacional de 400 miembros elegidos por representación proporcional; un Senado incluyendo a diez senadores por cada una de las nueve provincias, también elegidos por representación proporcional; y un Gobierno nacional encabezado por un presidente elegido por mayoría en la Asamblea Nacional. El presidente podía nombrar a dos vicepresidentes y un Gabinete de ministros. Todos los partidos que consiguieran más del 5 por ciento de los votos tenían

## Estudio de casos: Sudáfrica

el derecho de formar parte del Gabinete, siendo adjudicados los puestos en éste en proporción a los escaños conseguidos en la Asamblea Nacional.

Los *gobiernos provinciales* dispondrían de su propio cuerpo legislativo sobre la base de las normas de representación proporcional, tomando decisiones por mayoría simple. Si bien podían aprobar leyes para sus provincias, no podían en cambio excederse de los poderes que la Constitución les garantizaba y en caso de choque de leyes nacionales y provinciales, estas últimas prevalecerían. Los *gobiernos locales* serían autónomos en la medida de los poderes a ellos conferidos. Un Consejo de Líderes Tradicionales, a nivel nacional, y Cámaras de Líderes Tradicionales, a nivel provincial, asesorarían al Parlamento sobre leyes tribales y consuetudinarias. Por acuerdo, la constitución interina entraría en vigor el mismo día de las elecciones a los Parlamentos nacional y provinciales.

### ***Puesta en marcha de las elecciones***

Como ya se señaló, durante el proceso de transición, el Gobierno de De Klerk permaneció en funciones pero asesorado por el CET, formado por los partidos involucrados en el proceso de negociación.

Una *Comisión Electoral Independiente* (CEI) fue designada en diciembre de 1993, para organizar las primeras elecciones democráticas del país, previstas para abril de 1994. Las restricciones a las que se enfrentó no sólo fueron el reducido marco temporal y la ausencia de un censo de votantes, sino también la carencia de infraestructura en amplias zonas del país, escasez de personal capacitado, unas pocas estructuras administrativas funcionales e insuficientes datos demográficos. Además, un tercio de los colegios electorales careció de electricidad o de servicios telefónicos regulares, no se contaba con material electoral suficiente; había problemas logísticos de todo tipo y se produjeron after y diversos actos de sabotaje en el proceso de recuento. Sin embargo, la CEI, consciente de que el fracaso de estas elecciones podía desbaratar la democracia en Sudáfrica en el mismo momento de su alumbramiento, hizo frente de manera exitosa y creativa a estos desafíos. En efecto, 8,493 colegios electorales ordinarios, complementados por 950 colegios móviles, 1,047 colegios especiales y 187 colegios electorales en el extranjero operaron tanto en Sudáfrica como en otros 78 países.

Por su parte, cabe destacar, que los observadores internacionales, particularmente los de la ONU y de la Unión Europea, jugaron un papel crítico en pro del desarrollo y la credibilidad de este proceso electoral.

### ***Consolidación de la democracia***

Sudáfrica ha dado importantes pasos para consolidar su proceso democrático. Se ha negociado una Constitución final confirmando el espíritu de la Constitución interina. Un cierto número de instituciones estatales refuerzan y protegen la nueva democracia, incluyendo: un Defensor del Pueblo, una Comisión de los Derechos Humanos, una Comisión para la Promoción y Protección de las Comunidades Culturales, Religiosas y Lingüísticas, una Comisión para la Igualdad de Género, un Auditor General y una Comisión Electoral. Los servicios públicos están siendo transformados para representar y servir a la totalidad de la población del país; una nueva legislación laboral adherida a las normas internacionales

ha sido puesta en práctica, y un Consejo de la Economía Nacional, Desarrollo y Trabajo ha sido establecido para buscar el consenso sobre la política social y económica.

Una importante iniciativa ha sido la Comisión para la Verdad y la Reconciliación, la cual dio a conocer las atrocidades del *apartheid* con el objetivo de lograr la reconciliación nacional y sin servir como un mecanismo de venganza.

### ***Lecciones aprendidas***

La construcción y perdurabilidad de la democracia, en el contexto de un conflicto profundamente arraigado y violento, es una tarea difícil. De la experiencia sudafricana aquí analizada se derivan diversas lecciones:

- Una crisis provocada en el sistema autoritario, mediante la combinación de presión interna e internacional.
- Un reconocimiento compartido de los líderes de que el cambio negociado ofrece las mejores opciones para todas las partes.
- Un amplio período de negociaciones previas.
- Un significativo gesto por parte del Gobierno de romper el punto muerto en la negociación de las condiciones previas, mediante la ampliación de importantes libertades políticas y la suspensión de la lucha armada.
- Integridad de liderazgo y voluntad de las partes de tomar riesgos en favor de un cambio pacífico.
- Reconceptualización de los puntos muertos como problemas comunes (por ejemplo, abandono del planteamiento de alternativas excluyentes).
- Pacto sobre múltiples frentes para estabilizar el proceso de cambio y el manejo de las relaciones del conflicto.
- Reafirmación de la participación democrática en todos los ámbitos (tanto de la sociedad civil como de las élites políticas).
- Negociación de una constitución que proporcione la suficiente seguridad para el régimen gobernante de ceder el poder a través de las elecciones.
- Procesos electorales adecuadamente organizados y puestos en marcha.
- Instituciones efectivas para consolidar la nueva democracia y reconciliar los intereses de todas las partes, dejando a un lado un pasado de profunda y, a menudo violenta, división.

A pesar de que normalmente se tiende a examinar las constituciones y las estructuras formales de la negociación para aprender acerca del manejo de los procesos de transición a la democracia, sin embargo, la lección más importante pasa menos por estos temas y más por la calidad del liderazgo. Sudáfrica fue ciertamente afortunada en este campo. El prolongado proceso que facilitó el establecimiento de los sindicatos, así como el surgimiento de estructuras de lucha y de líderes con una desarrollada capacidad de negociación previos al cambio político que tuvo lugar, puede no haber motivado iniciativas tempranas de reforma pero, al final, sirvió al país de una manera ejemplar en la búsqueda de una democracia viable.

## Si el diseño de un proceso de negociación es

C A P Í T U L O

Si el diseño de un proceso de negociación es inadecuado para un contexto determinado, está condenado al fracaso desde un principio.

*En este capítulo centramos nuestra atención en el proceso de negociación: el diseño de la mejor manera de lograr un acuerdo. En las páginas siguientes, se proporciona una serie de técnicas y procedimientos de negociación que pueden ser escogidos, descartados o adaptados, dependiendo de lo que las partes contendientes consideren como más apropiado para el manejo de su conflicto.*

- 3.1–3.2 *Elementos claves para el diseño del proceso*
- 3.3–3.4 *Negociaciones previas: diseño del proceso para las conversaciones*
- 3.5–3.6 *Técnicas básicas de negociación e instrumentos para superar el punto muerto*
- 3.7 *La función de terceros*
- 3.8 *Conclusión*

|                    |   |
|--------------------|---|
| Casilla 3          | Elementos clave para el diseño de un proceso de negociación (p. 69) |
| Casilla 4          | Principales elementos para las negociaciones previas (p. 72)        |
| Casilla 5          | Técnicas de negociación: algunos principios fundamentales (p. 102)  |
| Casilla 6          | Superación del punto muerto (p. 107)                                |
| Casilla 7          | Formas de intervención de terceros (p. 116)                         |
| Menú de Opciones 1 | Desarrollo de un proceso de negociación (págs. 118–122)             |

## Procesos de negociación

### 3.1 Introducción

Los conflictos difieren tan notablemente en historia y contexto, en contenido y carácter, en intensidad y resultado, que los procesos para abordarlos deben ser sensibles a cada circunstancia. Si el diseño un proceso de negociación es inapropiado para un contexto determinado, está condenado al fracaso desde un principio. Esta afirmación se basa en el reconocimiento de la singularidad de cada situación, lo que descarta de antemano la aplicación de prescripciones universales. Aun así, el proceso de comparación de conflictos puede resultar útil. El hecho de que un planteamiento de trabajo funcione bien en Eritrea, por poner un ejemplo, no supone garantía alguna de que éste sea efectivo en Palestina, Fiji o Colombia. Pero a un nivel más específico, es claro que podríamos analizar los elementos de un alto al fuego en Chechenia para buscar las claves para su establecimiento en Filipinas o Guatemala. Pese a sus diferencias, en todos los conflictos existen elementos comunes o comparables: una insurrección armada regional contra el Gobierno central, las reivindicaciones de autodeterminación, la interacción de cuestiones de identidad profundamente arraigadas con percepciones de discriminación social y económica o la finalización reciente de una etapa de gobierno autoritario, entre otros. Por tanto, aunque respetemos la singularidad de cada conflicto, siempre podemos aprender de otras situaciones. Incluso, para responder a la pregunta “¿por qué no habría de funcionar eso aquí?” debemos recurrir al análisis de la situación, lo que facilita comprender lo que podría tener éxito.

### 3.2 Consideraciones claves en el diseño del proceso

#### 3.2.1 Percepción común de situación de punto muerto

Las partes del conflicto sólo acuden a la mesa de negociaciones cuando comprenden (de buena o de mala gana) que ésta resultará beneficiosa para sus intereses. Una serie de factores tienen que intervenir para que esto ocurra. En particular, la negociación tiende a producirse sólo cuando existe un reconocimiento compartido de situación de estancamiento o punto muerto, denominada frecuentemente “empate forzado” (hurting stalemate). En muchos casos, la opción de la negociación gana adeptos sólo cuando crece el convencimiento en ambos bandos de que es impo-

sible obtener una victoria directa sobre el oponente, que la continuación de la lucha armada será muy costosa y que no se puede conseguir la victoria con ésta. Para que ello suceda no se requiere necesariamente que ambos bandos estén equilibrados en cuanto a sus recursos y poder militar, lo cual resulta muy poco común en los casos de conflicto interno profundamente arraigado. Todo lo que se necesita es que el contendiente más débil pueda, al menos, impedir la victoria directa del más fuerte, siendo ésta la regla más que la excepción en la mayoría de este tipo de conflictos.

Varios factores, internos y externos, confluyeron para producir esta clase de punto muerto en Sudáfrica. El acercamiento entre los EE.UU. y la U.R.S.S., seguido por la posterior desintegración de ésta última, resultaron ser de gran importancia. A medida que la dicotomía Este-Oeste comenzó a desmoronarse, las bases tradicionales de apoyo de ambos bandos empezaron a desaparecer. La imposición internacional de sanciones punitivas y del “estatus de paria” comenzó a reducir paulatinamente la viabilidad económica y la legitimidad moral del Estado sudafricano. En el orden interno, el coste de mantenimiento de la segregación racial y del desarrollo de un país aislado internacionalmente aumentaba vertiginosamente. Los movimientos de población hacia los centros urbanos hicieron más problemático que nunca el control del sistema de *apartheid*, mientras que el desarrollo de las diversas *homelands* (divisiones territoriales establecidas por el régimen de Pretoria en función de las distintas razas que poblaban el país) y la mezcla de consejos y asambleas separadas generaban una vasta burocracia altamente ineficaz. La oposición interna y externa creció considerablemente a lo largo de la década de los ochenta, siendo evidente que cada vez era más difícil y más costosa de reprimir.

De la misma forma, tras 25 años de continua violencia en Irlanda del Norte, a principios de la década de los noventa, las fuerzas paramilitares del Ejército Republicano Irlandés (IRA) y el Alto Mando del Ejército británico llegaron a la conclusión de que ninguno de ellos era militarmente capaz de obtener una victoria total. Lo máximo a lo que se podía aspirar era impedir que el oponente ganara. Así se presentó el dilema de o continuar la lucha, sin ninguna esperanza de victoria y con un alto coste en vidas humanas y recursos, o considerar otras opciones no militares. Algo similar ocurrió en los conflictos armados en El Salvador y Guatemala.

Así pues, una serie de factores obraron conjuntamente en Sudáfrica e Irlanda del Norte para que todos los contendientes fueran conscientes del sufrimiento que supondría la continuación de la lucha en una situación de punto muerto y de los alicientes de la negociación. Sin embargo, lo primero (punto muerto) no conduce automáticamente a lo segundo (negociación). En Sudán, desde el punto de vista del coste en vidas humanas, sufrimiento, degradación ambiental, cargas económicas exter-

*Un efectivo proceso de negociación es aquél que demuestra ser resistente y perdurable frente a las demoras, los puntos muertos, las retiradas, las ilusiones creadas, las falsas expectativas y las palabras subidas de tono.*

### 3.2 Consideraciones claves en el diseño del proceso

nas e internas y así sucesivamente, el precio de permanecer en un continuo punto muerto ha sido enorme; y aún así, en las palabras de un experto, “aunque Sudán es una nación que se halla al borde del colapso total (...) sus líderes aparentemente no se han percatado personalmente de esta amenaza de muerte inminente”.

#### 3.2.2 *Aprovechamiento de oportunidades*

La simple existencia de un punto muerto no es suficiente. Éste puede abrir una ventana de oportunidad para lograr una solución, un momento “maduro” para la misma, pero éste tiene que ser identificado, aprehendido y usado. Las negociaciones no surgen simplemente de las cenizas del conflicto. Una percepción común de punto muerto provoca en las partes contendientes la convicción de que no pueden ganar por las armas, aunque no las incentiva necesariamente para buscar la paz. Por lo tanto, admitir el estancamiento de la situación es el primer paso, pero hay otros factores que deben operar para motivar a las partes a sentarse a negociar. Por lo general, el punto muerto es una situación estéril en la que, por definición, está excluida cualquier oportunidad de cambio o progreso. Pero, casi paradójicamente, este estancamiento puede convertirse precisamente en el inicio de la oportunidad del logro de una solución, lo que dependerá de los factores que confluyan para que la negociación sea viable. Estos factores pueden venir de cualquier aspecto del proceso, ya sean internos o externos.

En Mozambique, la intervención de la Iglesia Católica, a través de la organización de Sant’Egidio, por medio de cartas pastorales, sus propios contactos y su estímulo y persuasión para con los actores del conflicto, condujo al éxito en la facilitación de las conversaciones entre el FRELIMO y la RENAMO, en Roma entre 1990 y 1992. En el contexto de Angola, los acuerdos de Bicesse, de 1991, surgieron directamente de un cambio importante de perspectiva de las superpotencias que condujo a la presión de la U.R.S.S. sobre el MPLA y de los EE.UU. (y Sudáfrica) sobre UNITA para que se sentaran a la mesa de negociaciones. En Sudáfrica, en 1990, el presidente de Klerk anunció súbitamente la liberación de los presos políticos, levantando la proscripción del Congreso Nacional Africano (ANC) y la de otros partidos también prohibidos. Igualmente, el famoso “vuelo a Jerusalén” de Anwar Al Sadat en 1977 sorprendió al mundo al romper el tabú árabe sobre el reconocimiento del Estado de Israel: voló a Jerusalén y pronunció un discurso en el Parlamento israelí. Había tanto implícito en este gesto (abrió una enorme brecha en el rechazo de los árabes hacia el derecho de existencia de Israel y cargó en gran medida a ésta con la responsabilidad de una conducta recíproca) que, al igual que el discurso del presidente de Klerk, condujo al desarrollo de nuevas posibilidades y parámetros para el progreso tras un punto muerto de larga duración.

Así pues, mientras que el estancamiento surge, con frecuencia, por la ausencia de cambios, la negociación se convierte en una propuesta atractiva e interesante, precisamente por los cambios en el contexto: un nuevo Gobierno o líder, una modificación en el apoyo a un bando u otro, una iniciativa unilateral de “interrupción del circuito” y así sucesivamente. Una situación crítica es necesaria para transformar un punto muerto en una búsqueda de alternativas. Tiene que existir una percepción, originariamente concebida o inducida, de las inequívocas y claras posibilidades de una solución negociada.

Por consiguiente, es importante evaluar constantemente un conflicto para asegurarse de que no se pierdan las “ventanas de oportunidad”. Por lo general, estos momentos son poco frecuentes y no deben desperdiciarse. Los contendientes, debido a su estrecha conexión con el conflicto, posiblemente no puedan ser conscientes de las mismas, pudiendo, por ello, necesitar de un tercero que tome la iniciativa.

### ***3.2.3 La importancia de la confianza***

Las negociaciones tienden a centrarse en los temas vinculados al conflicto; no obstante, su éxito depende de las personas. De este modo, un adecuado proceso de negociación también busca mejorar las relaciones entre las partes en conflicto. No se trata de pedir a los enemigos que se conviertan en amigos, sino que debe haber una relación de trabajo funcional entre las partes para que, como mínimo, puedan negociar con cierto grado de buena fe. El logro de este nivel de respeto mutuo es, con frecuencia, un proceso de avances paulatinos entre antiguos contendientes. Durante la lucha armada, la *satanización* del enemigo es una táctica corriente: la visión del otro bando como “psicópatas”, “terroristas” o “la personificación de la maldad” ayuda a legitimar el uso de la violencia contra ellos. Pero tales visiones y percepciones deben desaparecer a fin de emprender el diálogo. Las pequeñas concesiones, a menudo con un valor intrínsecamente bajo, pueden servir de símbolo para demostrar tanto el compromiso con el proceso de negociación como la propensión y la capacidad de cumplir con lo prometido. Cuando esto se lleva a cabo recíprocamente, ambos bandos pueden llegar a considerarse mutuamente tan fiables como sus palabras. Una información correcta, y una adecuada manera de presentarla, puede ayudar en gran medida a derribar las percepciones distorsionadas entre las partes.

En efecto, un proceso de negociación adecuado lleva a las partes más allá del enfoque excluyente basado en el regateo competitivo, introduciendo un cierto grado de cooperación; sin éste no se llegará a un acuerdo satisfactorio. La negociación por sí misma implica movimiento y un proceso dirigido a la solución de problemas que demanda la cooperación de las partes.

### 3.2 Consideraciones claves en el diseño del proceso

El ejemplo clásico de esta clase de relación de trabajo es la que surgió entre los jefes de las delegaciones en las negociaciones de Sudáfrica, Roelf Meyer del Partido Nacional y Cyril Ramaphosa del CNA. Fue tal la solidez de su relación que bien podría decirse que ésta salvó el proceso de paz en sus momentos más aciagos. En medio de las negociaciones, un serio estallido de violencia en Boipatong, en junio de 1992, dio lugar a que el CNA rompiera todo contacto con el Gobierno. Durante casi 18 meses a partir de entonces, el “espectáculo de Roelf y Cyril” se mantuvo firmemente como el único canal de comunicación entre los bandos. El mismo Meyer reflexiona así sobre este punto:



*Los negociadores deben alcanzar un entendimiento mutuo de sus respectivas posiciones. En el caso de Cyril y yo, este entendimiento condujo a la amistad, pero lo realmente importante es el proceso de comprensión mutua, en que uno debe ponerse en el lugar del otro. La química personal entre los negociadores es un ingrediente muy importante para una negociación amistosa.*

En un conflicto profundamente arraigado, las partes llevan a la mesa de negociaciones una larga experiencia de lucha y de guerra. El uso de la fuerza ha sido su principal, o acaso el único, modo de encarar la situación. Por ello, el reto clave en el diseño de estos procesos consiste, precisamente, en invertir esa experiencia. En otras palabras, en lograr que los contendientes, enfrascados en sus temores, preocupaciones e intereses y en la necesidad de reconciliarlos, se enfoquen en los temas que constituyen la raíz del conflicto. Un efectivo proceso de negociación es aquél que demuestra ser resistente y perdurable frente a las demoras, los puntos muertos, las retiradas, las ilusiones creadas, las falsas expectativas y las palabras subidas de tono.

#### 3.2.4 Flexibilidad

La negociación es un proceso creativo, un viaje incierto de descubrimiento. Esto quiere decir que no siempre se puede prever el resultado final al comienzo del proceso. Claramente, las partes tendrán sus propios puntos de vista sobre lo que quieren lograr, su propio “modelo” de un acuerdo conveniente y deseable; pero sólo aquellas que se encuentran en una posición privilegiada o extremadamente poderosa podrán definir sus objetivos y obtener el cien por cien de lo que desean. Esta es una pers-

pectiva desalentadora para cualquier negociador. Por lo tanto, mientras que los parámetros del proceso necesitan ser diseñados y acordados cuidadosamente, es necesario que dicho proceso sea lo suficientemente flexible para hacer frente a lo imprevisible. Una actitud instintivamente protectora al comienzo de las negociaciones se traduce en que los negociadores con frecuencia procuran establecer *condiciones previas para el diálogo*, pero demasiadas exigencias preliminares hacen frágil el proceso, pudiendo imposibilitarlo e incluso asfixiarlo desde el principio. Las condiciones previas suelen volverse contra sus promotores. En algunos casos, los negociadores han tenido que dirigirse posteriormente a sus partidarios para tratar de persuadirles de que, después de todo, las condiciones que ellos mismos defendían tan firme y locuazmente ya no son tan importantes. Si efectivamente las negociaciones pasan a un nuevo contexto, se entiende que las condiciones previas, que en un principio tenían sentido, pueden convertirse en irrelevantes e inoportunas.

Durante las negociaciones, las metas y objetivos de las partes pueden cambiar, pudiendo ser necesario adaptar los parámetros y las reglas básicas del proceso a dichas modificaciones. Con el transcurso de los años, por ejemplo, el diálogo entre cingaleses y tamiles en Sri Lanka pasó (a medida que se hizo posible, aceptable o apropiado) de las negociaciones bilaterales con la mediación de terceros y una conferencia multilateral, a compromisos privados y no oficiales y, posteriormente, a las negociaciones formales organizadas por la India. Las necesidades cambian y, por ello, los procesos también deben hacerlo. La flexibilidad en el diseño del proceso de negociación no significa una falta de resistencia o carencia de principios orientadores. Un proyecto flexible de negociaciones exige un diseño en el que las partes eviten verse acorraladas y en el que tengan más alternativas que la de la ruptura del diálogo. De esta manera, teniendo una visión más amplia de todo el proceso de paz, lo que a menudo parece ser el final de las conversaciones, puede convertirse en catalizador que fortalezca los esfuerzos para que las negociaciones vuelvan a su camino. Es entonces, cuando podemos identificar lo que se denomina *el modelo de paso-ruptura-gesto-paso*. Las partes del conflicto inician las negociaciones, dando un paso hacia el progreso; posteriormente las negociaciones se interrumpen a causa del algún desacuerdo; más tarde, al margen del proceso, se hace algún gesto que facilita la reanudación de las conversaciones y un posterior avance en la mesa de negociaciones, antes de que se produzca otra interrupción, y así sucesivamente. A pesar de que esto no es fácil de lograr, cuanto mayor sea la flexibilidad en el diseño, mayores serán las opciones de progreso.

### 3.3 Negociaciones previas

#### Casilla 3 ELEMENTOS CLAVES PARA EL DISEÑO DE UN PROCESO DE NEGOCIACIÓN

- 1. **Percepción común de situación de punto muerto.** La negociación tiende a surgir cuando hay un reconocimiento compartido de una situación de estancamiento o de punto muerto, a la que a menudo denominamos “empate forzado” (hurting stalemate).
- 2. **Aprovechamiento de oportunidades.** La simple existencia de un estancamiento no es suficiente. Éste puede abrir toda una ventana de oportunidad, un momento “maduro” para la solución, que hay que reconocer y aprovechar. Por consiguiente, es importante evaluar constantemente un conflicto en marcha para asegurarse de que no se pierdan estas “ventanas de oportunidad”.
- 3. **La importancia de la confianza.** No se trata de que los enemigos se conviertan en amigos, sino de comprender que la negociación exige un mínimo de esfuerzo cooperativo.
- 4. **Flexibilidad.** Es necesario que el proceso de negociación siga siendo flexible. Demasiadas condiciones previas pueden llegar a ser un obstáculo para el diálogo.

### 3.3 Negociaciones previas

Las negociaciones previas son, según la expresión irlandesa, “conversaciones acerca de las conversaciones”. Están relacionadas con el diseño del marco en el que posteriormente se abordarán las materias de las negociaciones, pero no se refieren al contenido de éstas. Desde el punto de vista de este manual, estas prenegociaciones no persiguen el diseño de un resultado (lo que tendrá que esperar hasta que realmente comiencen las conversaciones de fondo) sino que se concentran en el diseño del proceso de negociaciones. En efecto, se trata *de negociar sobre el proceso*. Su contenido está relacionado con los procedimientos, estructuras, funciones y agenda. Un objetivo de las negociaciones previas es lograr una definición conjunta de los problemas y de los temas que habrán de ser discutidos en la futura negociación, pero no aborda esas cuestiones más allá de definir las para referencias futuras. Esta labor puede ser llevada a cabo por delegaciones muy pequeñas, o incluso representantes individuales, ya sea hablando frente a frente o mediante el concurso de un tercero.

No debe exagerarse la importancia de las negociaciones previas. Es casi seguro que un proceso deficiente conducirá al fracaso: los que podrían parecer meros asuntos técnicos de procedimiento deben resolverse antes de que comiencen las negociaciones de fondo; de lo contrario pue-

### 3.3 Negociaciones previas

*Las negociaciones previas se ocupan del diseño del marco (los procedimientos, las estructuras, las funciones y las agendas) dentro del cual se discutirá posteriormente el temario de las negociaciones sustantivas. No debe, empero, exagerarse su importancia.*

den convertirse en asuntos enormemente significativos o simbólicos que pueden descarrilar el proceso precipitadamente. Desde el punto de vista de este manual, un proceso eficaz de negociaciones previas facilita un buen resultado; en términos prácticos, unas adecuadas negociaciones previas facilitan una buena negociación sustantiva. Por otro lado, una efectiva fase de negociaciones previas ayuda a desarrollar el trascendental tipo de relación de trabajo que hemos tratado en la sección anterior. Especialmente, si éstas se llevan a cabo con sigilo, unas negociaciones previas discretas ofrecen una importante oportunidad de desarrollar el hábito del diálogo entre las partes en disputa, siempre y cuando no haya en juego ningún asunto sustantivo.

Ciertamente, las negociaciones previas no son tan nítidamente distinguibles en el mundo real como en una presentación analítica. Estas pueden transformarse gradualmente en negociaciones sustantivas si todo se desarrolla satisfactoriamente, pero también puede ocurrir que una negociación sustantiva necesite retroceder a la fase de negociaciones previas temporalmente. Al igual que con todo el proceso de conversaciones, las negociaciones previas pueden surgir del expreso deseo de las partes implicadas en el conflicto, o pueden ser impuestas por un tercero influyente que entra en la escena del conflicto y fija las condiciones para el compromiso.

Las negociaciones previas pueden tener lugar sin que medien intenciones de pasar a las negociaciones sustantivas. Es probable que las partes estén todavía demasiado distanciadas para negociar en sentido estricto. De todos modos, los contactos iniciales, cuyo objetivo es mejorar el entendimiento mutuo de los temas que dividen a las partes, pueden constituir un avance que haga factible la negociación en alguna etapa posterior, o incluso posibilitar que las conversaciones sustantivas tengan alguna posibilidad de llevarse a cabo. El canal noruego extraoficial y secreto de negociaciones para la intermediación en el acuerdo de paz en Oriente Medio, de 1993, es un claro ejemplo de esto. Iniciado por un diplomático de dicha nacionalidad, supuso la celebración de reuniones confidenciales en la residencia privada de éste entre un alto miembro de la OLP y un consejero israelí. Los dos protagonistas actuaron de manera completamente extraoficial. Sus conversaciones se centraron en examinar las mutuas definiciones de su problema, analizando posteriormente los obstáculos para el acuerdo y las posibilidades de superarlos. En realidad, éstos fueron los elementos del proceso de negociaciones previas sobre la definición de la agenda. Las conversaciones eran de naturaleza exploratoria, extraoficiales, fáciles de desmentir, sin ratificación formal, y no incluían ninguna expectativa ni compromiso de retomarlas más adelante. Sin embargo, cuando por su propia dinámica estas negociaciones alcanzaron su punto decisivo, debido en gran medida al desarrollo de la confianza entre los dos interlocutores, tuvo sentido trasladarlas a las res-

### 3.3 Negociaciones previas

pectivas estructuras oficiales: la OLP y el Gobierno de Israel. Finalmente, este diálogo condujo a unas auténticas negociaciones oficiales en el ámbito del proceso de paz. El caso es que, en su origen, esta iniciativa privada y exploratoria de negociación previa no tuvo ningún objetivo explícito de lograr un acuerdo de paz.

En un ejemplo más formal de negociaciones previas, la agenda para las conversaciones en Sudáfrica se detalló exhaustivamente en tres declaraciones importantes que, en gran medida, perfilaron el temario de negociaciones y el proceso para su discusión. Según puso de relieve uno de los participantes:



*La percepción común de situación de punto muerto parece ser crítica, y la primera fase de negociación [negociaciones previas] parece estar centrada en la exploración de este punto muerto y en el desarrollo de un mapa mental en común. En el caso de Sudáfrica, el Acta de Groote Schuur, el Acta de Pretoria y el Acta de Entendimiento fueron los momentos claves en los que los principales actores del conflicto expresaron su percepción compartida de punto muerto y la manera de superarlo y seguir adelante.*

#### 3.3.1 La agenda de las negociaciones previas

El desarrollo de un “mapa mental común” y el posterior diseño de los medios para avanzar son la razón de ser de las negociaciones previas. El establecimiento conjunto del marco de las negociaciones requiere una planificación y consideración cuidadosas. El proceso resultante debe ser aceptado como legítimo por todas las partes.

Examinaremos cada uno de estos elementos en su momento, presentando un menú de opciones para el desarrollo de un sistema de negociación. Teniendo en cuenta siempre la influencia del contexto y su potencial para inspirar opciones completamente novedosas, las partes deben ser capaces de diseñar un proceso que se muestre resistente y perdurable. Por supuesto que también deben ser conscientes de la posibilidad de que, en el ámbito de su propia cultura, existan mecanismos autóctonos de resolución de disputas; éstos podrán ser adoptados o adaptados para robustecer el diseño del proceso de negociación en su totalidad.

## **PRINCIPALES ELEMENTOS DE LAS NEGOCIACIONES PREVIAS**

La lista siguiente presenta los principales elementos a considerar en las negociaciones previas, desde los muy complejos a los aparentemente sencillos:

- Acuerdo sobre las reglas y procedimientos básicos.
- Participación en el proceso de negociaciones y métodos de representación.
- Atención a las condiciones previas para las negociaciones y a las barreras para el diálogo.
- Creación de un terreno de juego nivelado para las partes.
- Financiación de las negociaciones.
- Forma de las negociaciones.
- Lugar de reunión y ubicación.
- Intercambio de información y comunicaciones.
- Discusión y acuerdo sobre algunos principios generales con respecto a los resultados.
- Manejo de los procedimientos.
- Marco temporal.
- Procedimientos de toma de decisiones.
- Instrumentos del proceso para facilitar las negociaciones y superar los puntos muertos.
- La posible asistencia de terceros.

### **3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico**

#### ***3.4.1 Participantes***

La idea de la participación en las negociaciones está recogida en el famoso consejo de Nelson Mandela a los políticos de Irlanda del Norte, “No se hace la paz hablando con tus amigos; tienes que hacerla con tus enemigos”. A pesar de resultar tentador excluir del proceso a las partes más radicales por temor a que vayan a interrumpir u obstaculizar las conversaciones, esta exclusión puede aumentar el riesgo de que posteriormente éstas traten de minar el acuerdo alcanzado. Los moderados negociarán de forma más fácil, pero lo que implican las palabras de Mandela es la necesidad de tratar directamente con aquéllos que crean las dificultades antes que excluirlos y tratar posteriormente de marginarlos. Esta fue una de las causas del fracaso de las negociaciones de Irlanda del Norte en 1991 y 1992. Mientras los moderados trataron de alcanzar un acuerdo en la mesa de negociaciones, los radicales armados de ambos bandos fueron excluidos de ésta. La atmósfera circundante, opresiva por la ame-

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

naza de la violencia paramilitar, minó la trascendencia y la eficacia de las conversaciones.

Analizando los diferentes procesos de negociación del conflicto libanés y sus diversas combinaciones de participantes, desde mediados de los años 1970, dos distinguidos expertos llegaron a la siguiente conclusión:



*Desde el punto de vista de la estructura, el asunto más importante del conflicto libanés giró en torno a quién estaba incluido en las negociaciones, quién quedó excluido y quién optó por no participar en ellas (...) No es probable que ninguna solución del conflicto tenga éxito si no están incluidas en las negociaciones todas las partes del conflicto. Sin la participación de éstas, tampoco es probable que sus eventuales sustitutos tengan éxito (...) por cuanto no tienen ningún poder real para implementar los acuerdos.*

La necesidad de ser inclusivo no se refiere únicamente a la participación de los diferentes bandos, sino también a la de las distintas corrientes de opinión *dentro* de los mismos. Sobre todo para las personas ajenas al conflicto, hay que resistir la fuerte propensión de considerar a los diferentes contendientes como entes homogéneos, monolíticos. Casi siempre la realidad es otra. Por lo general hay una gran variedad de grupos en el ámbito de cualquiera de las partes: facciones políticas, antiguas y nuevas generaciones, grupos de género, radicales, fundamentalistas, pacifistas, empresarios, militares y así sucesivamente. Los detractores de un proceso de paz pueden perfectamente provenir tanto del seno de una comunidad que está participando en las negociaciones (ya sean éstos miembros más radicales o más moderados que los de la facción que se encuentra negociando) como de alguna parte antagónica marginada por completo de dicho proceso.

Además, aquéllos que llevan a cabo las negociaciones deben poseer (y así tienen que considerarlo sus oponentes) el poder y la legitimidad adecuados y otorgados por sus propios correligionarios. Necesitan poder hablar con autoridad para ofrecer tratos y cumplirlos de modo tal que, en pocas palabras, sean los representantes legítimos de su bando en las conversaciones. Es frecuente pensar que las personas mejor situadas y capacitadas para llevar a cabo esta labor sean, obviamente, los propios

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

*“No se hace la paz hablando con tus amigos; tienes que hacerla con tus enemigos”.*

Nelson Mandela

líderes del partido o facción. No obstante, su personalidad y posición pública pueden, de hecho, limitar su capacidad para negociar con flexibilidad. Su papel fuera de las conversaciones requiere una posición íntegra, que no puede dar apariencia de negociable por temor a parecer “débil”. La acertada selección de negociadores capaces de llevar a la mesa la autoridad de sus líderes, a la vez que conservan su propia flexibilidad, es un ingrediente imprescindible para el éxito de las mismas.

Esta inclusividad en la participación y la legitimidad con la que deben actuar los negociadores hace más difíciles las negociaciones, si bien incrementa las oportunidades de lograr un resultado con éxito al incluir a todos aquéllos que puedan influir en este proceso. De modo realista, sin embargo, el requisito mínimo es la inclusión de las principales corrientes de opinión de todos los bandos. El objetivo de ello es que éstos, posteriormente, puedan hacer esfuerzos por introducir a las corrientes excluidas del proceso, o aquéllas reacias al mismo, a medida que las negociaciones cobran impulso, o bien, puedan, en última instancia, persuadirlos, engatusarlos o coaccionarlos para que acepten el resultado final.

Uno de los elementos para la inclusión consiste en fraguar *coaliciones multilaterales* entre aquéllos que están a favor de las conversaciones. Es probable que existan dentro de cualquiera de los grupos contendientes diversas opiniones sobre el valor de las negociaciones. Para poner a funcionar el proceso es importante formar una coalición con todos aquéllos que lo apoyan, sin importar lo mucho que puedan diferir respecto del resultado. Esto no sólo puede aplicarse dentro del propio bando y entre sus aliados, sino (e igualmente importante) entre los oponentes. La creación del impulso en pro de la negociación entre las diferentes corrientes incrementa la posibilidad de resultados efectivos e introduce, en el proceso de construcción de los mismos, la confianza y una relación de trabajo satisfactoria entre los oponentes.

Todas las partes con un genuino interés en el conflicto tienen una reivindicación que incluir en las negociaciones, al igual que aquéllos cuya cooperación y respaldo son necesarios para asegurarse que el resultado de las mismas se concrete. Si no se logra interesarlos en participar, éstos permanecerán fuera del proceso, marginados temporalmente, pero dispuestos (y motivados) a minar el resultado. Es posible, por consiguiente, que la lista de participantes sea muy extensa: partidos políticos, líderes de facciones, actores externos, y así sucesivamente. Por lo general, conforme aumenta el número de partes, más lento será el proceso, pero existen métodos, que esbozaremos en las secciones siguientes, para superar este problema.

La participación es un tema fundamental que sigue siendo difícil de resolver. En el ámbito de un conflicto profundamente arraigado, por lo general, no sólo suele haber múltiples partidos y opiniones sino que, ade-

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

más, tanto su naturaleza como sus permutaciones se ven alteradas con el tiempo.

En efecto, un amplio “universo de partes” es característico de la complejidad de los conflictos de larga duración y profundamente arraigados, pudiendo llevar a la necesidad de formar subgrupos de participantes, clasificándolos como grupos internos y externos, por ejemplo, o formarlos de acuerdo con los temas sobre los cuales se van a estructurar las negociaciones. En secciones posteriores se abordarán las técnicas para hacer esta estructuración.

Si tomamos el ejemplo de Etiopía, las profundas divisiones entre los grupos que luchaban por la autodeterminación produjo, en 1989, una situación en la que el Gobierno inició dos procesos de negociación por separado uno con el EPLF y otro con el TPLF. La estructuración de las negociaciones bajo esta modalidad será efectiva siempre y cuando su efecto global no sea divisorio. De todos modos, la idea principal sigue siendo que la exclusión, la abstención o la retirada de las partes debe ser reconocida, abordada y estipulada durante la fase de negociaciones previas al diseño del proceso.

Un asunto importante que guarda relación con este tema es el referido a la proporción en la que las distintas partes van a estar representadas. ¿Se le asigna a todos los participantes el mismo número de delegados o se le concede mayor número a los grupos más mayores? ¿Hay una buena razón para asignar la función de portavoces a algunas partes o a algunos negociadores y el rango de observadores a otros? ¿Hay un proceso de acreditación básico que determina la entrada en las negociaciones?

#### OPCIONES PARA RESOLVER LA CUESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN:

- La apertura de canales de comunicación, sin importar lo restringidos o extraoficiales que sean, en un intento por iniciar el contacto y las relaciones.
- Invertir el tiempo necesario para incluir a todas las partes que tengan un serio deseo de participar.
- La construcción de una coalición pro negociación compuesta por las principales corrientes dentro de los grupos, con el objetivo de iniciar las conversaciones con la esperanza de lograr un resultado, así como la de captar indecisos o persuadir a los grupos excluidos para que se ajusten a las reglas de entrada en las negociaciones.

- La apertura de negociaciones con un conjunto de grupos, que si bien no representan a la totalidad de las partes en conflicto, tengan el objetivo de lograr un acuerdo y, posteriormente, puedan persuadir a los grupos excluidos para que lo acepten.
- La limitación de la participación en las negociaciones sólo a los partidos que disfrutan de un apoyo sustancial, ya se defina éste de forma electoral o de otro modo.
- La designación del mismo número de delegados para cada una de las partes.
- La aceptación de delegaciones de tamaños variables dependiendo de la fuerza electoral o del estatus de los diferentes grupos.
- El establecimiento de un umbral electoral o de otra naturaleza para restringir o permitir la participación.
- La asignación a los distintos grupos de estatus diferentes (por ejemplo, participantes y observadores).
- La localización e identificación de cualquier grupo dentro del proceso de negociación que pueda oponerse a la discusión de temas importantes, pero que comparta a la vez posiciones respecto de otras cuestiones.

#### ***3.4.2 Condiciones previas y barreras para la negociación***

Las condiciones previas son consideraciones esenciales que se deben abordar con anterioridad al inicio de la negociación sobre los temas sustantivos. El acuerdo preliminar sobre ciertas condiciones previas (especialmente las que se refieren al uso de la violencia) es, con frecuencia, un elemento necesario para posibilitar la negociación. Para muchos grupos “rebeldes” en conflicto con un Gobierno, las condiciones previas de alto al fuego o de desarme, son profundamente amenazadoras; pero puede que para el Gobierno en cuestión constituyan un requisito primordial para considerar a sus oponentes como interlocutores legítimos. Para los rebeldes, sin embargo, su compromiso con la sublevación se ha convertido en un elemento definitorio de su identidad. Renunciar a ella, amenaza su razón de ser, la coherencia de su grupo, y la fuente de su poder. A pesar de ello, en diversos contextos, se han ideado soluciones para superar estas situaciones.

En Sudáfrica, el acuerdo del CNA para *suspender* la lucha armada (lo cual distó notable y conscientemente de renunciar a ella) facilitó el avance hacia el diálogo. En esa coyuntura, la insistencia del Gobierno sobre

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

el desarme definitivo habría imposibilitado el progreso. En los conflictos de Angola y El Salvador, entre otros, la ONU actuó eficazmente como tercero en el decomiso de armas. En Irlanda del Norte, la cuestión del desarme paramilitar paralizó las negociaciones durante dos años. Finalmente, una comisión independiente ideó un conjunto de seis principios de no violencia que cada una de las partes debía ratificar para acceder al proceso de negociación. Entre éstos se incluía un compromiso de empleo exclusivo de medios pacíficos para la resolución de disputas políticas y de renuncia al uso de la fuerza, tanto para influir en las negociaciones como para alterar su resultado. La aceptación por todas las partes de estos principios, evitó el obstáculo que para las negociaciones hubiera supuesto la condición previa del desarme, reduciendo ésta a proporciones más manejables. Posteriormente dieron inicio las conversaciones sustantivas.

Un problema similar, pero con características específicas, lo pueden producir las *barreras* para la negociación. Estas son consecuencia del rechazo de un grupo a tomar parte en las negociaciones por una de dos razones: la negativa a tratar con una persona o grupo en particular, o la negativa a aceptar un asunto específico como negociable.

El primer problema, el rechazo a una persona o grupo, por lo general se basa en el papel que éstos han desempeñado durante el conflicto. Una de las partes considera que alguno de los miembros de un equipo de negociación es especialmente responsable de haber causado daño físico o moral a su grupo y, por lo tanto, ni quiere ni puede ser vista negociando con tales personas. Puede que esté reaccionando ante la presencia de un antiguo líder de una campaña guerrillera especialmente violenta, o acaso ante la presencia de un ministro de un Gobierno responsable de medidas de represión particularmente brutales. Por la razón que sea, los antecedentes de esa persona la convierten en inaceptable para participar en las negociaciones. En algunos casos la persuasión o el pronunciamiento público del individuo en cuestión sobre el tema en particular, puede ser suficiente para eliminar el rechazo. Es posible, asimismo, que sus actuaciones presentes sirvan para suavizar las percepciones que el otro grupo tiene sobre ellos.

En esta situación, las palabras de Mandela vienen a la mente de nuevo: la obligación de hacer la paz con los enemigos. Por pura definición, y sobre todo en esta clase de contexto, el enemigo suele tener sangre en sus manos. Un método para abordar esta barrera consiste en dejar a un lado a las personalidades de cada grupo, para debatir y acordar las condiciones generales para su admisión en las conversaciones. La negativa del Reino Unido a negociar oficialmente con el Ejército Republicano Irlandés (IRA) se basaba, en gran parte, en el historial de matanzas de soldados británicos por parte de este grupo, y en la consigna del Thatcherismo de “no negociar con terroristas” (o, al menos, no ser visto

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

haciéndolo). Como se sabe, este rechazo resultó ser un obstáculo insuperable para el progreso hasta que fue abordado de forma más genérica en cuanto a las condiciones de admisión que todas las partes, incluyendo el partido político del IRA, el Sinn Fein, podían acordar.

Es necesario ser creativo cuando la participación de una parte determinada es clave para el éxito de las negociaciones pero los otros grupos se niegan a hablar con ella. De este modo, la negativa del Gobierno de Suharto en Indonesia a entrar en conversaciones con los representantes de Timor Oriental sobre la cuestión de su independencia desembocó en una situación en la que las conversaciones se llevaron a cabo entre Portugal y el Gobierno indonesio. Sin embargo, como quedó demostrado, la exclusión de Timor Oriental fue un obstáculo importante para el logro de unas negociaciones exitosas.

El problema puede ser igualmente difícil de abordar cuando un bando considera un tema específico como *no negociable*. Quieren negociar con sus oponentes sobre diversos asuntos, pero éste en concreto es demasiado valioso para ellos como para hacer concesiones. Los Gobiernos tienden a sentirse de este modo ante cualquier asunto que afecte a la integridad territorial del Estado. Por ello, un grupo rebelde reivindicando la secesión está, para cualquier Gobierno, pidiendo lo imposible. A la inversa, cualquier exigencia que se pueda interpretar como de rendición (incluyendo la entrega de armas antes del acuerdo) suele ser inaceptable para los rebeldes. No se puede prescribir ninguna técnica superficial para avanzar ante esta eventualidad. O se ofrecen compensaciones, de modo que ambos lados se resistan o cedan por igual ante el tema, o se inicia un debate más general sobre las cuestiones subyacentes que pueda dar una perspectiva más amplia a la nueva definición de las condiciones de entrada en negociaciones. En el fondo, sin embargo, la decisión de entrar en las conversaciones o no con el enemigo se basa en la predisposición de las partes para lograr la paz o en su profunda frustración para seguir haciendo la guerra. En realidad, estas barreras pueden ser una expresión de que los contendientes no están preparados para entrar en una fase de conversaciones sustantivas.

Antes que tratar de conseguir un acuerdo mientras tales antagonismos subjetivos y de percepción siguen siendo fuertes entre las partes, un tercero mediador debería emplear el tiempo de una manera más provechosa. En este sentido, podría tratar de abrir canales de comunicación extraoficiales, para facilitar discusiones en el seno de las partes acerca de los beneficios potenciales de las conversaciones, y sobre la distancia que aún queda por recorrer antes de que dichos beneficios lleguen a materializarse. Un proceso paralelo de negociaciones previas, centrado únicamente en asuntos de procedimiento, podría ayudar, asimismo, a sentar las bases de una relación de trabajo que aleje a las partes de la violencia del pasado y las acerque a la solución potencial del conflicto.

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

Por otro lado, puede haber temas importantes para las partes sobre los cuales se pueda lograr un acuerdo de antemano, de tal manera que sirvan, una vez acordados, como principios orientadores para posibles discusiones futuras. En el conflicto de Sudán, pese a que éste aún continúa, las partes llegaron a un acuerdo sobre una “Declaración de Principios”, en septiembre de 1994, que incluyó asuntos sobre el mantenimiento de la unidad del Estado sudanés y los derechos relacionados con la autodeterminación.

#### LAS OPCIONES SOBRE LAS CONDICIONES PREVIAS COMPRENDEN:

- Renuncia a las condiciones previas en la negociación y aceptación de todos los contendientes y materias.
- Uso del proceso de negociaciones previas para abordar las condiciones preliminares y las cuestiones de legitimidad y reconocimiento de los portavoces.
- Ampliación de las condiciones previas, inicialmente destinadas a una parte, en favor de una declaración de principios que todos los grupos pueden y deben acordar.
- Abordar las condiciones previas y el compromiso con el proceso de negociación mediante discusiones extraoficiales que tengan lugar con anterioridad a las negociaciones oficiales.

#### 3.4.3 Nivelación del terreno de juego

Con demasiada frecuencia, las partes contendientes abordan la fase final del conflicto (“empate forzado”) en una relación asimétrica y desproporcionada. La asimetría se refiere a las respectivas posiciones de poder: una parte está en desventaja cuando la otra mantiene el poder oficial. No están equilibradas de manera uniforme, no son simétricas. William Zartman ofrece el escenario clásico de poder asimétrico en el que los rebeldes compiten con el Gobierno: “El Gobierno tiene (...) la soberanía, los aliados, las armas y el acceso a los recursos. Los insurgentes tienen que luchar para conseguirlos. Más aún, el Gobierno determina (...) las reglas de juego para la lucha de la rebelión... Es juez y parte”.

En efecto, mientras que un Gobierno o autoridad central dispone del poder, controlando los recursos militares y financieros del país, el acceso de sus oponentes a estos recursos es mucho más complicado y a menudo dependiente de fuentes encubiertas. Pero, al mismo tiempo, la asimetría se ve modificada por diversos factores. En primer lugar, el fuerte compromiso de los rebeldes con su causa, como única misión definitoria de su existencia, crea un reto obvio para la directa aplicación del poder de

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

su oponente. Como bien sabe todo Gobierno, una pequeña fuerza, con las armas y el entrenamiento adecuados, puede tener un efecto desestabilizador totalmente desproporcionado a su tamaño. Este potencial del pequeño para frustrar al poderoso, restringe en la práctica la habilidad de un Gobierno para ejercer su poder. En segundo lugar, la mayoría de los Gobiernos tienen una amplia agenda cuyo alcance va más allá de la simple contención o la terminación de una rebelión. Al tener la responsabilidad sobre todos los asuntos de gobierno, sus recursos se encuentran asignados a una amplia gama de intereses. En tercer lugar, los factores externos pueden influir indirectamente para mitigar las diferencias en la relación de poder. Una percepción internacional sobre la justicia de la causa rebelde puede restringir el poder del Gobierno. Las sanciones internacionales, entre otras, las económicas, impuestas a los regímenes de Sudáfrica y Rhodesia (Zimbabwé) son claros ejemplos de ello. En cuarto lugar, los grupos más débiles a menudo abordan este problema recurriendo a poderosos aliados, a veces internos, pero más frecuentemente externos al conflicto. Los tigres tamiles (Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE) obtuvieron, durante su lucha, el apoyo activo de poderosos miembros de la sociedad de la India, incluyendo elementos dentro del propio Gobierno. De la misma forma, en los casos de UNITA en Angola y de RENAMO en Mozambique, su continuada capacidad para luchar dependió, durante un considerable período de tiempo, del apoyo que obtuvieron del régimen de Sudáfrica. En un ejemplo a la inversa, en 1991, la OLP sufrió un fuerte revés, perdiendo considerables recursos de los tradicionalmente solidarios países árabes, por haberse pronunciado a favor de Irak durante la Guerra del Golfo.

¿Cómo se puede nivelar el terreno de juego? ¿Cómo podemos asegurarnos que todas las partes consideren el proceso como legítimo? En este momento no hay que centrarse en el equilibrio de poder dentro del contexto general, sino en la existencia de éste en la mesa de negociaciones. Un efecto nivelador viene dado por la aceptación de las partes del derecho de cada una de ellas a sentarse a la mesa de negociación. Por el mero hecho de estar de acuerdo en negociar se está confiriendo reconocimiento y legitimidad a los portavoces. Esta mutua aceptación es una admisión de un cierto tipo de igualdad. Incluso si esta igualdad sólo existe mientras las partes se encuentran negociando (ya que puede ser imposible para un grupo poderoso reconocer semejante legitimidad en cualquier otro contexto), ésta puede ser suficiente para facilitar las conversaciones.

Sin embargo, dentro del contexto de las negociaciones, con frecuencia seguirá habiendo una asimetría de recursos. El diseño de un adecuado proceso supone asegurarse de que los recursos de todas las partes se distribuyen equitativamente. Esto significa que se requiere tiempo para la preparación, educación y familiarización con el proceso de negociación. Un Gobierno, con su capacidad administrativa, sus asesores y sus

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

recursos, está obviamente en una inmejorable posición para la negociación frente a un pequeño movimiento insurreccional, liderado por un puñado de oficiales más familiarizados con tácticas militares que con las disertaciones políticas. Éstos, de repente, deben actuar como políticos profesionales, cuando en realidad han tenido muy pocas oportunidades para desarrollar tales aptitudes.

Por lo tanto, puede que se necesite tiempo para la preparación antes de las negociaciones. Con el objeto de reducir este tipo de asimetría, la formación técnica y política es vital. Ésta no es una expresión de simpatía condescendiente con el débil, sino un hecho que redundaría en interés de todos. Si una de las partes en el proceso de negociación está en seria desventaja en cuanto a su aptitud y experiencia, lo más probable es que se reduzcan dramáticamente las posibilidades de que alguno de los participantes salga de la mesa satisfecho. En todo caso, la necesidad de esta asistencia y familiarización con los procesos políticos y de negociación (especialmente en el ámbito del contexto social del conflicto) no debe quedar restringida únicamente al más débil.

La nivelación del terreno de juego trata de crear condiciones de equidad entre todos los participantes en el proceso de negociación. Su objetivo es promover la participación equitativa en la mesa de negociaciones a fin de que ninguna de las partes tenga el monopolio o la preponderancia en cuanto a la legitimidad o autoridad en ella. Las normas de procedimiento, acordadas de antemano, deben abordar esta materia.

#### OPCIONES PARA NIVELAR EL TERRENO DE JUEGO Y POSIBILITAR LAS NEGOCIACIONES EQUITATIVAS:

- Aceptar, al menos en el contexto de la negociación, el derecho de todas las partes a estar presentes y participar en el proceso.
- Lograr el acuerdo sobre procedimientos que permitan la participación de las personas anteriormente excluidas o vetadas.
- Disponer de tiempo y recursos que permitan a todas las partes acudir preparadas a las negociaciones.
- Establecer contacto con homólogos en otros contextos y aprender de ellos.
- Contar con un mediador o presidente de mesa externo con el poder suficiente para que, al menos de forma temporal, otorgue legitimidad a todos los participantes por igual durante las conversaciones y garantice la igualdad de éstos en la mesa de negociaciones.

### ***3.4.4 Recursos para las negociaciones***

Durante las negociaciones se debe contar con los recursos adecuados para garantizar una participación efectiva y un eficiente manejo de los procedimientos, lo que significa no sólo el suministro de apoyo administrativo, respaldo financiero, canales de comunicación y de registro de información, facilidades para alojar a los participantes, entre otros, sino también que se provea de estos recursos a todas las partes equitativamente. Cuanto mayor sea la magnitud de las negociaciones (debido a una gran diversidad de participantes y al tamaño de sus delegaciones) mayor será la necesidad de estos recursos prácticos y materiales, siempre sobre bases de equidad. Unas negociaciones prolongadas son costosas y seguramente algunos de los grupos las encontrarán más fácil de financiar que otros. La financiación externa es una de las opciones a tener en cuenta. Esta puede provenir de un Gobierno interesado, un organismo internacional, una ONG o una fundación.

La experiencia en esta materia demuestra que un proceso de negociación no es ni rápido ni barato. Se deben hacer las provisiones necesarias para destinar el tiempo que se requiera fuera de las sesiones oficiales. Muchas de las partes tendrán otras responsabilidades (gobernar un país, ocuparse de sus partidarios, mantener relaciones con la prensa y así sucesivamente) que no desaparecen sólo porque se hayan iniciado las negociaciones.

#### **OPCIONES PARA LA FINANCIACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES:**

- Negociaciones autofinanciadas por cada participante.
- Negociaciones en las que una de las partes ofrece financiar la mayoría o todos los costes de las negociaciones.
- Negociaciones en las que se buscan las contribuciones de otros actores nacionales.
- Negociaciones financiadas por organismos o instituciones internacionales.

### ***3.4.5 La forma de las negociaciones***

La forma que tomen las negociaciones estará determinada por el número de participantes y la extensión y alcance de las materias que hayan de abordarse. Un breve examen de las que han tenido lugar a lo largo del último cuarto de siglo indica la utilización de una amplia serie de opciones que van desde las discusiones internas y privadas, pasando por conversaciones indirectas (no frente a frente), conversaciones de pro-

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

ximidad (en el mismo sitio pero con comunicación bilateral mediada por un tercero), discusiones de mesa redonda, conferencias multilaterales, convenciones y cumbres hasta negociaciones directas y oficiales plenamente desarrolladas, ya sea con la asistencia de terceros o no.

La elección entre las diferentes posibilidades dependerá del contexto. Como siempre, la mejor fórmula puede ser una mezcla de varias opciones en diferentes etapas.

**Las conferencias a gran escala** pueden ser muy útiles para la apertura del proceso de negociación, así como para la presentación del acuerdo final. En general no facilitan ni las discusiones sustantivas ni el logro de acuerdos debido a su tamaño y formalidad.

**Las cumbres de portavoces** son conversaciones a alto nivel durante un corto periodo de tiempo con muy pocos participantes; pueden ser muy útiles para discutir acerca de los asuntos claves de la agenda. El alto rango de los presentes puede garantizar el inmediato respaldo oficial a cualquier acuerdo al que puedan llegar. No obstante, su carácter eminentemente público eleva considerablemente los riesgos, presionando de manera extrema a los participantes para que obtengan un resultado al final de las conversaciones.

**Las discusiones de mesa redonda**, con inclusión de todas las partes, son un elemento clave del proceso de negociación. Sin embargo, la cifra de asistentes y la formalidad de los procedimientos pueden estimular un ambiente inflexible, retórico y poco conducente al logro de acuerdos. No obstante, las sesiones plenarias pueden ser el marco ideal para la ratificación formal de conclusiones y decisiones alcanzadas sobre los temas del orden del día.

**Las discusiones en subgrupos o subcomités** – en las que cada parte está representada, aunque en número mucho menor que en las sesiones plenarias – facilitan una negociación sustantiva sobre temas específicos de la agenda, a la vez que favorecen la rapidez en el intercambio de información y en la toma de decisiones. Suelen servir de escenario para conversaciones más claras y directas que aquéllas que se entablan en las reuniones oficiales. Sin embargo, lo reducido de sus participantes y de su agenda lleva a la necesidad de ratificar sus acuerdos en sesiones plenarias.

**Los viajes de mediación** – reuniones entre el mediador y cada una de las partes por separado – son una forma muy útil de canalizar información indirectamente hacia las otras partes del conflicto mediante un tercero. Asimismo, ofrece la oportunidad de poner en claro el propio punto de vista sin tener que discutirlo con el oponente, sabiendo en todo momento que el mediador o la presidencia harán llegar a las otras partes estas consideraciones y opiniones de manera clara. Si surgen problemas para reunir a las partes frente a frente, ya sea por tratarse de los primeros contactos o por haberse llegado a un punto muerto en las conversacio-

nes directas, los viajes de mediación pueden convertirse en un instrumento muy útil para aclarar posiciones y mantener el contacto. No hay ninguna regla estricta en cuanto a su uso, por lo que el mediador puede decidir, si lo ve necesario o conveniente, reunir a las partes en cualquier momento con la finalidad de clarificar asuntos o de debatir algún punto de la agenda. Las **conversaciones de proximidad** son una variante de este tipo de negociaciones: las partes están ubicadas muy cerca, en distintas dependencias del mismo edificio o en edificios adyacentes. El mediador se desplaza a la residencia de cada una de las partes o las convoca por separado para conversar.

**Las discusiones bilaterales** – negociaciones directas entre las partes – pueden ser oficiales o extraoficiales. Cuando son extraoficiales, coordinadas a través de la mediación confidencial de terceros, mediante canales de comunicación no oficiales o en encuentros secretos cara a cara, pueden tener un gran valor para la clarificación de las percepciones sobre la otra parte, así como para definir las respectivas prioridades y la distancia que existe entre ellas. Una vez logrados estos objetivos, sin embargo, las conversaciones extraoficiales carecen de la fuerza vinculante necesaria para producir un acuerdo oficial o duradero. De todos modos, éstas pueden ser una condición vital para allanar el camino hacia el mismo.

**Disgregación** – mezcla entre sesiones plenarias y de subgrupos – implica el reparto del trabajo entre los subgrupos. La tarea de éstos es la de preparar propuestas específicas sobre asuntos concretos de la agenda, para su posterior consideración durante las sesiones plenarias. Sin embargo, sigue siendo importante que todas las partes intervengan en los diferentes niveles del proceso de negociación. No se deben escatimar esfuerzos para resolver las diferencias durante los trabajos de los subgrupos, ya que su solución se vuelve más difícil en las sesiones plenarias oficiales. No obstante, en estas sesiones se sigue detentando el poder de ratificación oficial y por ello deben continuar siendo la máxima autoridad a la hora de aprobar las propuestas de los subgrupos. Los subcomités pueden trabajar a un nivel mucho menor para abordar un tema específico e informar posteriormente a la mesa del pleno. Esto no sólo ahorra tiempo y evita la retórica sino que, adicionalmente, reduce paulatinamente el alcance de lo que pudiera parecer una agenda extremadamente compleja y desalentadora.

El proceso de negociaciones en Irlanda del Norte, durante 1997 y 1998, es un ejemplo de disgregación de los temas de la agenda conforme a lo íntimamente ligadas que las partes estuvieran con ellos. Durante las negociaciones previas se dividió la agenda en tres partes. La primera, respecto de las estructuras de poder compartido en el ámbito de Irlanda del Norte, incluyó como participantes a los partidos políticos de Irlanda del Norte y al Gobierno del Reino Unido. La segunda, referente a las relaciones entre las dos partes de Irlanda, incorporó también al Gobierno de

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

la República de Irlanda. La tercera, centrada en un nuevo tratado anglo-irlandés, fue negociada sólo por los Gobiernos británico e irlandés, con los otros grupos actuando estrictamente a título de observadores. Las tres partes de la agenda fueron concebidas para ser abordadas simultáneamente, contando cada una de ellas con una presidencia diferente e independiente de las otras y enviando informes periódicos al pleno para su evaluación.

En Sudáfrica, se inició un proceso completo de disgregación en la Convención por una Sudáfrica Democrática (CODESA), con tres elementos principales. En primer lugar, el foro de negociación formado por la autoridad plenaria en el proceso. En segundo lugar, cinco grupos de trabajo con la responsabilidad de abordar los elementos específicos de la agenda y de informar posteriormente al foro de negociación. En tercer lugar, los comités técnicos que, al contrario que los otros dos, eran foros que expresamente no participaban en la negociación. En ellos se incluía a expertos neutrales en los diferentes tópicos a quienes se les pidió preparar propuestas para su consideración en el foro de negociación. Así, mientras que la capacidad final de decisión residía en éste, los otros dos foros ejercieron una gran influencia sobre el proceso, con un “grupo de trabajo de marco temporal” imponiendo, prácticamente, fechas límite al proceso y un “comité técnico constitucional” encargado de completar la mayor parte del borrador de la nueva Constitución.

Cuando surge la disparidad de puntos de vista en los trabajos de los subgrupos, ésta se puede reflejar en propuestas alternativas para su debate y resolución en la sesión plenaria. Otra estrategia, aunque potencialmente divisoria, a menos que las circunstancias en particular la alienten, es la de hacer propuestas e informes tanto mayoritarios como minoritarios que reflejen tanto la opinión de la mayor parte de los grupos como la de los que disienten de ellos.

#### DIFERENTES FORMAS DE LAS NEGOCIACIONES:

- Conferencias a gran escala.
- Cumbres de portavoces.
- Discusiones de mesa redonda (plenario).
- Viajes de mediación.
- Discusiones bilaterales.
- Fórmula mixta de sesiones plenarias y subgrupos.
- Reconocimiento de la disensión sobre materias mediante la redacción de informes de minoría.
- Definición de las distintas funciones y capacidades de negociadores y observadores.

### *3.4.6 Lugar de reuniones y ubicación*

A pesar de que la cuestión del lugar de celebración de las negociaciones parece sencilla, ésta puede convertirse en un asunto sumamente divisorio. Los lugares de reunión pueden acarrear profundos simbolismos. Si las conversaciones se celebran “en el terreno” de cualquiera de los bandos, los otros pueden sentir que la situación es parcial e injusta. Al igual que sobre otros temas, la sensación de parcialidad o de injusticia puede obstruir el progreso de las negociaciones (incluso en el caso de que el lugar de reunión ofrezca muy pocas o ninguna ventaja al “equipo de casa”).

Un lugar de reuniones neutral evita este problema. Sin embargo es necesario tener cuidado al definir dicha neutralidad. Si las conversaciones se celebran en un tercer país, bastante alejado del territorio del conflicto, ¿se percibe a ese país como más cordial y amistoso con un contendiente que con el otro? De ser así, la neutralidad desaparece una vez más. Si todos aceptan que un lugar es neutral, ¿pueden acceder todos los participantes al país anfitrión en las mismas condiciones? En una situación en la que las partes contendientes son un Gobierno y un movimiento insurgente, ¿en qué medida tienen los insurgentes libertad de movimiento para desplazarse a través de las fronteras en comparación con el personal gubernamental? Mientras que, normalmente, un Gobierno tiene acceso a todos los recursos necesarios para ello – transporte aéreo, documentación de viaje, dinero y así sucesivamente – a los insurgentes, por definición, se les puede negar la obtención de pasaportes o contar con recursos limitados para viajes internacionales. Ésta fue la situación de los palestinos de Cisjordania/Gaza durante muchos años: dado que no se les permitía tener pasaporte israelí, a menos que tuvieran otra nacionalidad que les proporcionase uno, les resultaba muy difícil viajar de un país a otro.

Los preparativos y la organización de las negociaciones en el propio lugar de reunión también requieren nuestra consideración. El principio general sostiene que hay que proporcionar todos los recursos – desde los servicios de secretaría hasta el acceso a las comunicaciones, el espacio privado y así sucesivamente – a todos por igual, pensando más allá de las cortesías y facilidades oficiales. ¿Cabe la posibilidad de proporcionar el equivalente de lo que en las conversaciones de 1978 en Camp David entre Israel, Egipto y los EE.UU. se conoció como los “paseos por el bosque”? Este fue el término ideado para las tranquilas discusiones, confidenciales y extraoficiales, mantenidas por los participantes fuera de la sala de negociaciones. El que fuera primer ministro de Finlandia, Urho Kekkonen, se hizo famoso por mantener discusiones sobre delicados temas de política exterior con los líderes de la Unión Soviética en el

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

ambiente relajado de la sauna de su propia hacienda. Estos intercambios extraoficiales facilitan mucho el proceso de negociación oficial. Así comentó el diplomático noruego Jan Egeland sobre las conversaciones en Oslo:



*Una de las ventajas que ofreció el canal de Oslo sobre la conferencia diplomática tradicional fue el escenario informal y tranquilo (...) que permitió desarrollar una atmósfera de mutua confianza y afinidad entre las personas que pasaban cientos de horas trabajando, discutiendo y comiendo juntas frente a las chimeneas noruegas, rodeadas únicamente por un pacífico paisaje rural.*

En general, se entiende que el lugar de reunión y la ubicación deben ser apropiados desde el punto de vista de:

- El *tamaño* y la *idoneidad*: desde el espacio adecuado para los trabajos durante las sesiones plenarias y de los subgrupos, tanto oficiales como extraoficiales, hasta los simples detalles como el servicio de comidas.
- La *seguridad* de los participantes, así como la confidencialidad de las discusiones y de los documentos.
- La *accesibilidad* equitativa al lugar de reunión, así como a los medios de transporte desde y hacia el lugar de celebración de las negociaciones.

Algunos ejemplos de diferentes fórmulas empleadas para la ubicación de las negociaciones son las conversaciones de 1978 en Camp David; la Conferencia de Londres de 1991 sobre el conflicto de Etiopía, organizada por el Reino Unido con la mediación de los EE.UU.; la ubicación neutral de Ginebra para la conferencia de 1983 sobre el Líbano en la que medió Arabia Saudita; la Conferencia de Madrid de 1991 en la que se lanzó el proceso de paz entre árabes e israelíes; las negociaciones de Irlanda del Norte en 1992 celebradas en Belfast, Dublín y Londres para satisfacer todas las aspiraciones en cuanto al simbolismo del lugar elegido; y las conversaciones de 1990 patrocinadas por la Iglesia, en Roma, sobre el conflicto de Mozambique.

**OPCIONES A TENER EN CUENTA PARA LA ELECCIÓN DEL LUGAR DE REUNION:**

- La elección de un lugar de reunión neutral que no tenga ningún simbolismo para ninguno de los grupos.
- El acuerdo sobre un lugar dentro del país que sea aceptable para todas las partes.
- La garantía de acceso equitativo para todos los participantes.
- El complemento de los foros de discusión oficiales con canales de comunicación no oficiales, confidenciales y posiblemente negables tanto fuera como dentro del entorno de la mesa oficial de negociaciones.

### ***3.4.7 Comunicación e intercambio de información***

La combinación de transparencia y confidencialidad produce una delicada tirantez en el proceso de negociación. El que los procedimientos sean públicos o secretos, total o parcialmente, dependerá de la forma en que las partes elijan reconciliar los intereses de mantener informada a la opinión pública con el de crear un ambiente de confidencialidad suficiente para explorar las opciones y las propuestas de una forma segura y sin cohibición alguna. El apoyo público puede ser un estímulo necesario para la dinámica de las conversaciones o un obstáculo que reduzca la libertad de las partes para comprometerse en una negociación seria. La transparencia tiende a reducir la sospecha externa suscitada por la confidencialidad del proceso, pudiendo ser un factor vital para “vender” el consiguiente resultado a la ciudadanía en su conjunto.

Cuando se excluye a los medios de comunicación y las conversaciones se celebran en absoluta confidencialidad, obviamente los participantes se sienten más libres para hablar abiertamente, y explorar posiciones y resultados sin comprometerse. En tanto que el resultado final de las negociaciones sea aceptado por todos, la confidencialidad durante el proceso permite a una parte admitir la derrota en un tema de la agenda hoy con el objeto de ganar mañana, sin que desde afuera se le acuse de debilidad por las concesiones hechas. Los seguidores de cada grupo que se encuentran al margen de las negociaciones no pueden restringir la libertad de maniobra de los negociadores.

Esta fue una ventaja importante en las negociaciones previas durante las conversaciones del “canal de Oslo” entre Israel y la OLP. Pero ese resultado final puede ser más sorprendente para los partidarios de cada

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

bando cuando se lo presenta como un hecho consumado, el cual puede generar resentimiento. Llevada por la dinámica de unas conversaciones positivas, aunque confidenciales, una de las partes puede descubrir que tiene un “problema de reentrada” cuando sale de las agitadas negociaciones para explicar un acuerdo que puede contener nuevos compromisos, a la base social a la que representa. Este aspecto, al que denominamos “falta de concordancia de intereses con el grupo” (los líderes del grupo en las negociaciones van más allá en sus compromisos que las expectativas de sus partidarios) puede afectar a la estructura de las conversaciones: en estos casos puede ser necesario hacer frecuentes interrupciones para facilitar las consultas con las bases de cada bando.

Por otra parte, se puede usar los medios de comunicación para hacer oficial la posición sostenida en la negociación en un momento determinado, así como para ayudar a mantener informados y al día a los partidarios de cada grupo. Los informes periódicos de estos medios también disminuyen las sospechas entre la opinión pública sobre la existencia de “tratos a puerta cerrada”. En el caso de mediar elementos marginales excluidos de las conversaciones, la apariencia de negociaciones secretas bien pudiera provocar su antagonismo. En estas situaciones, una mayor transparencia, manteniendo informada a la opinión pública, puede ser una fuerte defensa contra dicho antagonismo y resultar de gran ayuda para reducir la capacidad de reacción de los detractores del proceso.

La manera más directa de informar a la sociedad son los medios de comunicación. Por lo tanto, hay que abordar la cuestión de quién trata con éstos y mediante qué canales y procedimientos, antes de iniciar el proceso. No se puede menospreciar la importancia de este asunto: la falta de previsión sobre este tema en Belfast, en 1991, aparte de una prohibición de publicidad acordada precipitadamente, condujo a que las partes manipularan a los medios de comunicación, ávidos de noticias, para sus propios fines, filtrando, y en algunos casos vendiendo al contado, los documentos que reflejaban la posición confidencial de sus oponentes.

En segundo lugar, ¿qué facilidades existen para la comunicación *entre* las partes del conflicto? Fuera de las sesiones en la mesa de negociación oficial, una delegación bien puede necesitar comunicar a los otros grupos sus ideas sobre diversos temas. Esto se hace a menudo circulando los documentos que contienen sus posiciones para su consideración. ¿Será un secretariado central el que cumpla esta función, o puede hacerla un subcomité con miembros de todos los grupos?

**SEGÚN LA SITUACIÓN, LOS DISEÑADORES DEL PROCESO PUEDEN ELEGIR ENTRE LOS SIGUIENTES PROCEDIMIENTOS CON RESPECTO AL INTERCAMBIO DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN:**

- Negociaciones secretas, totalmente fuera de la luz pública.
- Sesiones de negociación a puerta cerrada, con informes periódicos u ocasionales de progreso para el mundo exterior, acordados por todos los grupos.
- Una prohibición de prensa acordada por todas las partes (con mecanismos de cumplimiento negociados entre ellas).
- Relaciones con los medios de comunicación a criterio de cada una de las partes.
- Delegar, por acuerdo, el papel de relaciones públicas al presidente o mediador.
- Establecer un secretariado de prensa permanente para dirigir las relaciones con los medios en nombre y representación de todos los participantes.
- Crear un secretariado central para canalizar la información entre las partes.
- Formar un subcomité encargado de las comunicaciones entre los grupos.

***3.4.8 Establecimiento de la agenda de negociaciones***

Los participantes deben conocer y acordar por adelantado el contenido general de las negociaciones. Puede resultar completamente desestabilizador abordar nuevos e imprevistos temas esenciales en medio del proceso de negociación (a menos que éstos sean parte de una ampliación o profundización del proceso, fundamentada en el éxito inicial de las negociaciones previas). Por ello es muy importante definir la configuración de la agenda, ya sea en un proceso de negociaciones previas o en la fase inicial de las negociaciones de fondo. Elaborar la agenda no conlleva tocar los temas esenciales que la integran, aunque sí supone su definición, enumeración y ordenamiento de modo satisfactorio y razonable para todas las partes.

Obviamente, la agenda para las negociaciones depende muy estrechamente de cada conflicto, aunque en esta etapa de acondicionamiento y preparativos es importante acordar, al menos en grado mínimo, cuáles son los problemas y qué necesidades se deben cubrir para su solución. A continuación, se ofrece un ejemplo genérico de la clase de estructura básica que se requiere.

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

|   |
|---|
| <p><b>1. MEDIDAS PARA ESTABLECER UNA PAZ PERMANENTE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Reconciliación</li> <li>– Reparación</li> <li>– Restauración</li> <li>– Seguridad</li> <li>– Trazado de fronteras (donde sea aplicable)</li> </ul>          |
| <p><b>2. MEDIDAS PARA ESTABLECER UNA ESTRUCTURA DEMOCRÁTICA Y PARA FOMENTAR LOS DERECHOS HUMANOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Una Constitución</li> <li>– Un Estatuto de Derechos</li> <li>– Instituciones y niveles de gobierno</li> </ul>  |
| <p><b>3. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA RECONSTRUCCIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Asistencia</li> <li>– Inversiones internas</li> <li>– Despliegue estratégico de recursos</li> <li>– Relaciones exteriores</li> </ul> |

Es necesario llegar a un acuerdo no sólo sobre el contenido de la agenda sino también sobre la forma de abordarla. ¿Pueden identificarse asuntos más “fáciles” y más “difíciles”? Si es así, sólo el contexto indicará si será más provechoso abordar primero los asuntos fáciles, para crear mejores dinámicas y actitudes de cooperación, o si se deben tratar primero los asuntos difíciles pero cruciales, sobre los cuales existe un grado reducido de acuerdo, ya que no se pueden abordar otros temas hasta tanto estas materias claves no estén acordadas. Otro aspecto adicional es qué sucedería si hubiese un estancamiento sobre un tema básico: ¿se debe referir éste a una estructura separada para su discusión, o debe ser resuelto allí y en ese momento? ¿Cuál es el planteamiento correcto que debe tomarse? ¿Es deseable empezar con los temas “blandos” para convencer a las partes de que el proceso de negociaciones puede cumplir con lo prometido, o será esto imposible? Como señalamos anteriormente no existen respuestas taxativas a estas preguntas, sino que aquéllas vendrán determinadas por el contexto en el que se generen.

#### OPCIONES PARA LA ELABORACIÓN DE LA AGENDA:

- Establecimiento de un proceso de negociación previa, ya sea público o secreto, y posiblemente con un número reducido de delegados, para definir el orden del día antes de la negociación oficial.
- Uso del proceso de negociación oficial para resolver asuntos de procedimiento y de agenda.
- Ordenamiento de los temas de la agenda de acuerdo con su conflictividad e importancia.
- Adopción de una política de largo alcance mediante una serie de negociaciones, cada una fundamentada en los logros de la anterior.

#### 3.4.9 Manejo del proceso

¿Quién presidirá y arbitrará el proceso de negociaciones y con arreglo a qué reglamentación? ¿Cómo se asignará el tiempo a los oradores? ¿Hay una fecha tope para concluir las conversaciones? ¿Qué reglas básicas se necesitan acordar? ¿Qué proceso de documentación se va a usar? ¿Quién será el responsable de esta tarea?

Hay que acordar con anticipación *quién dirigirá* el proceso de negociación. Las partes pueden delegarse mutuamente esta responsabilidad sobre el principio de rotación, o bien, la dirección la puede asumir una persona aceptada por todos los grupos, un representante de un organismo internacional, de un país amigo, de un Estado no implicado en absoluto en el conflicto, o proveniente del país donde tienen lugar las negociaciones. Los factores que deben tenerse en cuenta para su elección habrán de incluir no sólo la aceptabilidad del individuo, organización o Estado por todos los participantes, sino también la relevancia y las particulares aptitudes y habilidades que posea. Por supuesto, que algunas veces la cuestión de la presidencia no es un asunto sobre la que las partes del conflicto pueden elegir, sino que les es impuesta por un patrocinador o mediador externo.

En Sudáfrica, se ideó un sistema en el que la presidencia rotaba entre todas las partes equitativamente. En Irlanda del Norte, se nombró a un anterior senador de EE.UU. para la presidencia general del proceso de negociación, con un canadiense y un finlandés como vicepresidentes. En el caso de Bosnia, el presidente / mediador fueron los EE.UU. En Mozambique la presidencia la ocupó una ONG religiosa, Sant'Egidio.

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

#### EL CONTEXTO INDICARÁ CUÁL ES LA FORMA MAS ADECUADA DE DIRIGIR EL PROCESO:

- Negociación de un sistema para compartir la presidencia de tal forma que ninguna de las partes pueda beneficiarse del cargo, ya sea en general o en determinados temas clave de la agenda.
- Selección de un sujeto completamente aceptado por todos los interesados.
- Selección de un sujeto con la aceptación mínima de todos los interesados.
- Identificación de las aptitudes clave necesarias para el cargo.
- Selección de un sujeto con autoridad suficiente para desautorizar a todos los interesados si fuese necesario.
- Selección de un sujeto sin poder oficial, dependiente del consenso de todos los interesados para su continuidad.

#### 3.4.10 Marco temporal

El factor tiempo es central. ¿Han de estar limitadas las negociaciones por una fecha tope dispuesta de antemano? ¿O han de estar abiertas para continuar sin que importe el tiempo que se necesite hasta conseguir un acuerdo? Las respuestas varían dependiendo del contexto, pero “los momentos oportunos” para la negociación tienden a ser efímeros, proporcionando, de hecho, sus propias fechas tope.

Uno de los argumentos a favor de las fechas límite insiste en que éstas son necesarias para obligar a las partes a producir resultados. Otro afirma que con la disponibilidad ilimitada de tiempo desaparece la urgencia de presionar a los participantes hacia la concesión y el acuerdo. Más aún, existe para las partes la tentación de usar tácticas dilatorias si hay poca o ninguna presión temporal. Un grupo participante renuente y poco motivado (que contempla el *status quo ante* como mejor que el que pueda producirse tras lograr un acuerdo) puede alargar las discusiones y demorar el progreso si no se ejerce presión sobre ellos para que avancen o se responsabilicen del fracaso. Esto es lo que hicieron los unionistas en Irlanda del Norte en 1991 (en parte porque no tomaron en serio la fecha límite oficial) y el anterior primer ministro israelí Benjamín Netanyahu con respecto a las conversaciones con los palestinos.

Sin embargo, los marcos temporales limitados pueden forzar a los participantes a trabajar a un ritmo más rápido e incómodo para ellos, pro-

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

duciendo un resultado precipitado e incompleto. Con sorprendente frecuencia, se se fija el término de unas negociaciones, celebradas durante días o semanas, para poner punto final a años o décadas de encarnizado conflicto. El temor de aparecer ante la opinión pública como el bando que bloquea un acuerdo, tras haberse negado a hacer concesiones, puede ser un fuerte estímulo; empero, esto también puede conducir a forzar un resultado no deseado que luego sea minado o rechazado.

Si verdaderamente se dispone de un margen temporal muy restringido, una solución es marcar objetivos limitados para las negociaciones: por ejemplo, el establecimiento de un mecanismo de armisticio y su verificación o la implantación de un organismo (sobre el que exista acuerdo respecto de su integración, normas de procedimiento, definición de sus cometidos, etc.) que continuará el trabajo. El logro de un éxito limitado, pero significativo, puede por sí mismo renovar el impulso para posteriores negociaciones y, de este modo, extender o ensanchar la “ventana de oportunidad”. Así, el proceso se convierte en un conjunto de sucesivas etapas de negociación.

La conferencia de Dayton, organizada y controlada estrechamente en todo momento por los EE.UU., se ha convertido en un ejemplo casi prototípico de la fuerte presión de un marco temporal limitado, impuesto por un tercero (EE.UU.) sobre las partes (los líderes bosnios) durante la negociación. Si bien su resultado fue el logro de un acuerdo en la fecha límite señalada, una de sus consecuencias fue que la calidad, profundidad y aplicabilidad del mismo y el compromiso de los participantes para su implantación se vieron seriamente afectados (véase Estudios de Casos: Bosnia). De igual forma, el Acuerdo de Camp David en 1978 también se logró bajo la fuerte presión del presidente Carter sobre Sadat y Begin para llegar a un acuerdo antes de terminar las sesiones o, de lo contrario,

#### OPCIONES SOBRE LOS MARCOS TEMPORALES:

- Sin límites de tiempo: los participantes siguen hasta que se llegue a un acuerdo.
- Un límite de tiempo previamente acordado.
- Una limitación realista de los resultados a lograr dentro del tiempo disponible.
- Aspirar a un acuerdo general sobre todos los aspectos de la disputa.
- La opción de posteriores períodos de negociación tras el éxito inicial.

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

hacerse responsables de su fracaso. Esta presión tiene un lado positivo ya que determina que las partes se concentren directamente en el trabajo, a la vez que incrementa las oportunidades de hacer concesiones con el objeto de evitar un fracaso perceptible. Pero, una vez más, y como en el caso de Camp David, la consecuencia es que el cumplimiento del acuerdo a largo plazo puede verse afectado.

#### 3.4.11 Toma de decisiones

Las decisiones deben tomarse a intervalos regulares durante las negociaciones. ¿Estamos de acuerdo sobre este punto de la agenda y, por consiguiente, podemos basarnos en él para seguir adelante? Las decisiones deben tomarse de tal manera que todas las partes (o la mayoría) acepten la legitimidad y la naturaleza vinculante del acuerdo. Sin embargo, es importante establecer esto por anticipado: si alguno de los participantes puede incumplir su promesa sobre algún punto anteriormente acordado, existe el peligro de que todo el proceso de negociaciones se derrumbe antes de concluir. Se debe establecer algún mecanismo para definir la naturaleza vinculante de los acuerdos alcanzados durante el proceso de negociaciones.

Por otro lado, ¿cómo se debe ratificar el acuerdo? ¿Cuentan los participantes con un margen temporal para que otros que no se encuentran presentes en la mesa de negociaciones (tal vez sus líderes políticos) confirmen la aceptación del acuerdo sobre un asunto de la agenda? Por otra parte, ¿se acuerda cada punto de modo definitivo antes de pasar al siguiente? Si es así significaría que, significaría que incluso en el caso de ruptura de las negociaciones, todos los acuerdos establecidos anteriormente seguirán vigentes y serán vinculantes para las partes. ¿O, por el contrario, funciona un principio de banca como ocurrió en Irlanda del Norte? Con arreglo a este sistema, “no se acuerda nada definitivamente hasta que todo esté acordado”. Las partes “depositaron en el banco” los asuntos en los que se logró un acuerdo para futura referencia, siendo definitivamente acordados sólo cuando se completó la totalidad de la agenda.

El lado positivo de este sistema es que los negociadores comprendan el valor de ceder en un punto de la agenda con el objetivo de ganar en otro, entendiendo que serán capaces de hacer balance entre las concesiones y las ganancias antes de aprobar de modo definitivo el acuerdo en su conjunto. El lado negativo es que este sistema tiende a dar un carácter de “todo o nada” a las negociaciones: si éstas se rompen antes de su completa finalización, la mayoría de los acuerdos logrados hasta ese momento pueden verse desposeídos de valor, con lo que cualquier futuro proceso de negociaciones tendrá que empezar otra vez desde el principio.

Cyril Ramaphosa describió la fórmula de toma de decisiones durante las negociaciones en Sudáfrica de esta forma: “La totalidad de los acuer-

### 3.4 Desarrollo de un proceso de negociación específico

dos y decisiones debieron ser alcanzados mediante el consenso de todas las partes. Cuando no se pudo alcanzar este consenso general, se tuvieron que tomar decisiones sobre la base de un consenso suficiente. El consenso suficiente se definió como el logro del acuerdo necesario que nos permitiera dar el próximo paso. Esencialmente, llegó a significar que tenía que haber suficiente acuerdo entre dos partes o en el ámbito de dos partes, que eran el Partido Nacional y el CNA. Los participantes que estaban en desacuerdo con la decisión podían hacer objeciones que se registraban de forma oficial aunque, dentro del espíritu de cooperación, comprendieron que no podían entorpecer el avance del proceso”. A Ramaphosa se le cita en otra parte admitiendo, de forma más sucinta, que, “consenso suficiente quiere decir que si el CNA y el PN están de acuerdo, los demás se pueden ir a hacer gárgaras”.

En efecto, está bien hecha la puntualización en cuanto a que el “consenso suficiente” debe definirse según el respectivo contexto, en relación con el número de grupos participantes, su fuerza, su compromiso con el proceso y su potencial para interrumpirlo. En este caso, la realidad era que si los dos participantes principales lograban el consenso, resultaba muy difícil que los otros grupos, mucho más pequeños, pudieran rebatirlo de forma efectiva.

Consideraciones similares, en lo que se refiere a facilitar el avance a través de las corrientes principales en ambos lados, condujeron a una fórmula definida de forma más intrincada en Irlanda del Norte en 1997. En este caso, el “consenso suficiente” se calculó con arreglo a la fuerza electoral de los participantes en la negociación y se evaluó en las elecciones celebradas previamente a las conversaciones, concluyendo con la exigencia del apoyo de la mayoría simple en cada bando para toda decisión, es decir, el apoyo de aquellas partes que representasen más del 50 por ciento de los votos unionistas, o bien, de los votos de los nacionalistas.

Otra pregunta que debe hacerse es: ¿cómo será suscrito o ratificado oficialmente el acuerdo final, entendiéndose éste como el resultado completo y acordado? ¿Es suficiente si todas las partes emiten un comunicado conjunto dando su aprobación a los resultados? ¿O es necesario un referéndum entre todos los seguidores representados para otorgar al resultado el respaldo público y oficial? En este último caso es necesario calcular el riesgo que implica llevar el acuerdo a la consideración de la ciudadanía. Cabe la posibilidad de que éste sea rechazado (aunque, en cualquier caso, esta impugnación significaría que no es adecuado) o de que el debate provocado por dicho referéndum pueda dar a las partes excluidas, o detractoras, del proceso de negociación la oportunidad de obtener el apoyo de la opinión pública a sus argumentos para minar el resultado. El caso de Guatemala (el rechazo del Plan de Paz en el

### 3.5 Técnicas básicas para la negociación

Referéndum de 1999) es un claro ejemplo de ello. Sin embargo, en los casos en que el resultado de la consulta popular es favorable al acuerdo, la legitimidad del mismo es incuestionable, como demostró el apoyo abrumador al acuerdo de Irlanda del Norte en el referéndum de 1998.

**LA FÓRMULA MÁS ADECUADA PARA LA TOMA DE DECISIONES DEBE SER ACORDADA ENTRE LAS PARTES DE LA NEGOCIACIÓN. SIN EMBARGO, ALGUNAS DE LAS OPCIONES INCLUIRÁN:**

- Acuerdo total: todas las partes deben aprobar un punto de la agenda para que éste sea acordado.
- Aprobación por mayoría simple: más de la mitad de las partes o delegados están de acuerdo.
- Consenso: el punto es definido y depurado hasta que todos puedan estar de acuerdo con él.
- Consenso suficiente: una cierta y especificada proporción de las partes o delegados debe estar de acuerdo con el punto en cuestión (la proporción exacta o el criterio para el acuerdo previo dependerá del número de participantes, su respectivo tamaño y su habilidad para “vender” el acuerdo final a la mayor parte de sus seguidores).
- Voto secreto para averiguar el grado de consenso existente.
- Voto a mano alzada.
- Ratificación final por las partes o aprobación del resultado final por referéndum.

### 3.5 Técnicas básicas para la negociación

Las técnicas y estrategias de negociación dependen en gran medida del contexto en el que se lleven a cabo. Tanto el contexto como la creatividad de los participantes deben guiarles para reaccionar adecuada e inmediatamente ante una situación específica. Existe una bibliografía extensa y de muy buena calidad sobre el tema (véase “Referencias bibliográficas y lecturas adicionales” al final de este capítulo). De todos modos, se pueden ofrecer algunos consejos generales y sencillos, potencialmente útiles y aplicables en una negociación. Algunas son indicaciones personales e individuales, mientras que otras son simples tácticas para mejorar el rendimiento durante las negociaciones. Dependiendo de la situación, algunas son relativamente sencillas mientras que otras parecerán difíciles. Pero vale la pena tenerlas en consideración a lo largo del proceso.

*El principio que respalda cada idea citada en esta sección es simple: un buen proceso de negociación beneficia a todos los participantes, ya que incrementa las oportunidades de lograr un buen resultado.*

El objeto de estos consejos no es el de ayudar a las partes contendientes a obtener beneficios en la mesa de negociaciones a expensas de sus oponentes, sino que están relacionados con la puesta en marcha de un correcto proceso de negociación en beneficio de todos. El principio que respalda cada idea citada en esta sección es simple: el buen proceso de negociación beneficia a todos los participantes, ya que incrementa las oportunidades de lograr un buen resultado. Un proceso correcto y adecuado complementa con vínculos de cooperación la competitividad innata de toda negociación. Estos aspectos ayudarán a desarrollar y sostener el difícil proceso de negociación.

### **3.5.1 Fomento de la confianza entre las partes**

Los negociadores necesitan cierto grado de confianza tanto entre ellos como en el proceso. Esto no descarta el escepticismo de las partes, pero sí debe haber cierto grado de confianza mutua que permita una relación básica de trabajo, debiendo existir, también, al menos, una mínima esperanza de que el proceso produzca un resultado de calidad. Las siguientes son algunas de las reglas básicas de juego durante las negociaciones:

**Garantizar la confidencialidad.** Una regla básica y fundamental de las negociaciones señala que nada de lo que se diga en la mesa de negociaciones debe repetirse fuera de ella sin la debida autorización. Cada parte necesita esta garantía para discutir en confianza temas serios y sensibles. Ésta debe acordarse de antemano, ser asegurada por los participantes a intervalos repetidos y demostrada luego con el comportamiento de todos. La confidencialidad es uno de los pilares básicos de la negociación.

**Demostrar aptitud y compromiso.** El respeto mutuo nace y se desarrolla cuando se aprecia la habilidad del oponente para realizar la labor negociadora y su disposición de seguir con el proceso hasta que se termine el trabajo. La aptitud y el compromiso para con el proceso de negociación conducen a la confianza en el resultado. Cada parte debe demostrar estas cualidades en su comportamiento, tanto desde el principio como continuamente, en la misma medida en que debe buscarlas en las acciones de las otras partes.

**Empatía.** Relacionarse de una forma humanizada con los viejos enemigos es sumamente difícil. No existe una manera sencilla de eliminar los rencores provocados por el anterior conflicto y por las realidades que éste conlleva. Pero si sólo se ven demonios al otro lado de la mesa, nunca se llegará a un acuerdo. Pese a que el esfuerzo requerido es a menudo inmenso, es importante ver a los oponentes como seres humanos para, por lo menos, tratar de entender que ellos también han acumulado sufrimientos e ira, y considerar que deben igualmente esforzarse para superar estos sentimientos.

### 3.5 Técnicas básicas para la negociación

**Mantener la fe en alcanzar una solución.** Si las frustraciones del proceso se hacen demasiado grandes, es importante considerar las alternativas a la negociación. Es casi seguro que éstas serán mucho peores que las conversaciones amargas e incesantes. Deben recordarse, asimismo, las razones que llevaron a las partes a la mesa y las desagradables consecuencias de una salida precipitada de ella. Importa igualmente anticipar los baches en el camino, manteniendo el compromiso de seguir avanzando.

#### 3.5.2 Fomentar la transparencia

El disponer de información precisa, aunque ésta sea desagradable, es vital. Sin una completa información no se podrá llegar a una decisión perdurable y de máximo alcance sobre ningún punto y, sin decisiones duraderas, no es posible alcanzar solución alguna.

**Preguntar a las otras partes.** Para evitar la impresión de interrogatorio, deben usarse preguntas abiertas cuando ello sea posible. Las preguntas cerradas invitan a las respuestas simples de sí o no: es poco probable que preguntas como, por ejemplo, “¿quiere usted una nueva constitución?”, lleguen a producir una discusión útil. Por el contrario, las preguntas abiertas exigen respuestas complejas, generando contestaciones con un contenido mucho más amplio. Así: ¿qué clase de constitución tiene usted concebida? Las preguntas abiertas a menudo empiezan con las interrogantes “¿Por qué?”, “¿Cómo?”, y “¿Qué pasaría si...?”, entre otras.

**Paráfrasis, claridad y resumen.** Tras haber contestado una pregunta abierta, es necesario recapitular, resumiendo o parafraseando al que responde, para comprobar la exactitud de lo expuesto. Las paráfrasis comienzan con “O sea, que lo que usted dice es...”, o “¿Estoy en lo cierto al resumir su idea como...?”, y así sucesivamente. Es igualmente importante formular más preguntas para clarificar posiciones y continuar con este procedimiento hasta que el que responde esté satisfecho. Esto no sólo genera una información exacta, sino que asegura al interpelado que sus argumentos se han oído y entendido, exactamente la situación contraria a la que se produce durante el conflicto.

**Concentrarse en los temas esenciales.** Para las partes del conflicto, los temas esenciales tienen un significado que va más allá de su contenido objetivo. Cada uno de los bandos tendrá años de ira y dolor, íntimamente relacionados con estos temas. Es necesario expresar y entender estos sentimientos pero, para la consecución de los objetivos, las frías sesiones de preguntas y respuestas concentradas en los temas esenciales de la negociación, contribuyen a obtener información vital sin subir la temperatura emocional.

**Calmar la ira.** La ira se manifestará en algún momento del proceso de negociación, lo cual es de esperar dada la importancia de los asuntos

en juego. Unas maniobras sencillas de desescalada, pueden calmar las tensiones sin restarle por ello importancia a los temas en discusión: un pequeño descanso para dejar que se enfríen los ánimos; la admisión mutua de las emociones de ambos bandos; el reconocimiento del profundo temor, dolor e ira de todas las comunidades implicadas como un problema común para el proceso de negociación y así sucesivamente.

### ***3.5.3 Fomentar la comprensión***

Sin la plena comprensión, el proceso está condenado al fracaso. La totalidad de los participantes deben comprender plenamente todos los temas antes de comenzar la fase de resolución del problema y construir un acuerdo. La mayoría de la información necesaria para lograr esta comprensión la aportarán las partes, si bien cabe la posibilidad de traerla desde afuera. Entre las técnicas sugeridas para el logro de esta comprensión se incluyen las siguientes:

**Distinguir entre las percepciones y los temas sustantivos.** Es natural que muchos de los asuntos que están en juego en el conflicto tengan repercusiones psicológicas o emocionales muy profundas para las partes implicadas. No debe descartarse, ni restarle importancia a dichas repercusiones. Pero, primero, es vital que se expongan la totalidad de los temas esenciales del conflicto para que todos puedan comprenderlos y analizarlos; segundo, que se expresen y escuchen las percepciones (los sentimientos, los recuerdos de dolor y sacrificio, los puntos de vista mutuos) de cada parte; y, tercero, que quede perfectamente clara la distinción entre los dos anteriores. Puede ser útil distinguir entre temas objetivos (discriminación en el reparto de recursos, disputas territoriales, y así sucesivamente) y cuestiones que tienen que ver con las relaciones subjetivas (percepciones, creencias e imágenes que tiene un contendiente acerca del otro). La construcción de un acuerdo durante el proceso de negociación se concentrará en las primeras, pero habrá que abordar las segundas de alguna forma en cierta fase del proceso, y ésto lo deben comprender las partes. A medida que las relaciones de trabajo se desarrollan durante un adecuado proceso de negociación, se puede calmar, indirectamente y en cierto grado, la tensión inherente a estos asuntos. Un buen mediador será capaz de juzgar el momento oportuno en el que sea necesario o deseable para que una o las dos partes se desahoguen.

**Identificar necesidades e intereses.** Las necesidades profundamente arraigadas constituyen la base de los temas y reivindicaciones expresados en el conflicto relacionado con la identidad. Las partes deben escucharse atentamente para tratar de identificar sus respectivas necesidades. La exigencia de autodeterminación puede reflejar la inseguridad profundamente arraigada acerca del futuro de una comunidad. Una reivindicación de control político puede reflejar la necesidad subyacente de reconoci-

### 3.5 Técnicas básicas para la negociación

miento de la identidad de una comunidad mediante su participación política. Los intereses y los temas políticos son los elementos fundamentales de la negociación y del acuerdo; sin embargo, la atención que se preste a las necesidades de fondo y el reconocimiento de éstas pueden llevar a las partes a una comprensión más profunda de sus posiciones y del conflicto. Por añadidura, las necesidades subyacentes de todos los contendientes, una vez reformuladas en términos de seguridad o su expresión de identidad, pueden ser similares. Puede que esta nueva perspectiva proporcione a las partes una nueva e importante información, ayudándoles en la búsqueda de intereses comunes e introduciéndolas en un proceso de cooperación. A manera de ilustración, existe cierta tendencia por parte de los actores externos, y particularmente de la comunidad internacional, de llegar enseguida a la conclusión, de que los conflictos basados en la identidad, se solucionan mediante algún tipo de autonomía territorial. A veces ésta constituye una dramática respuesta para un conflicto cuya causa real es una reivindicación de recursos o de seguridad, las cuales podrían abordarse mediante el uso de mecanismos que no apunten ni al corazón del Estado ni a su integridad territorial.

**Aceptar el asesoramiento de expertos.** Si fuese necesario, debe buscarse información fuera del proceso de negociación. Esto puede ser especialmente relevante en cuanto a los posibles y futuros marcos y estructuras que se están debatiendo en la mesa de negociaciones. No se trata de información que sirva como munición contra el oponente, sino de la que pueda ser compartida y que ayude a clarificar las discusiones. Las partes, de común acuerdo, pueden solicitar estudios o informes externos para el proceso de negociación. Los proyectos de investigación pueden generar informes fríos e imparciales sobre los temas contenciosos. Grupos de trabajo de expertos pueden abordar un tema polémico de la agenda y elaborar propuestas y posibilidades de solución claras para el mismo.

#### 3.5.4 Fomentar el avance

Finalmente, una vez terminada la recopilación de información, desarrollado el respeto básico y puestas bien en claro las posiciones de cada uno de los bandos, comienza la fase de solución del problema. Ciertas técnicas pueden simplificar dicha tarea durante esta difícil etapa.

**Fraccionar.** Un obstáculo común para el progreso es la sensación de abrumadora complejidad de la agenda de negociaciones. Con el fraccionamiento nos referimos al desglose de los elementos de la agenda en asuntos menos complejos y más fáciles de abordar. De este modo, pueden ser tratados secuencialmente en la mesa de negociaciones, enviados a subcomités especializados para su discusión y posterior elaboración de propuestas o delegados a grupos de trabajo externos para su atención e informes.

## TÉCNICAS DE NEGOCIACIÓN: ALGUNOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

- **1. Fomentar la construcción de confianza entre las partes.** Debe haber un grado mínimo de confianza mutua que permita una relación básica de trabajo. Esto puede fomentarse:
  - Garantizando la confidencialidad.
  - Demostrando aptitud y compromiso.
  - Estableciendo lazos de empatía.
  - Manteniendo la fe en una solución.
- **2. Fomentar la transparencia.** Sin información suficiente y exacta no se puede lograr una solución completa y duradera. Deben promoverse discusiones útiles y claras poniendo en práctica lo siguiente:
  - *Hacer preguntas abiertas* (i.e. ¿qué tipo de constitución tiene usted concebida? Y no preguntas cerradas (i.e. ¿quiere usted una nueva constitución?)
  - *Parafrasear o resumir* las respuestas del interpelado para garantizar su exactitud.
  - *Centrarse* en los temas esenciales.
  - *Calmar la tensión* mediante pequeños descansos y el reconocimiento mutuo de los sentimientos de ambas partes.
- **3. Fomentar la comprensión.** Con el objeto de comenzar la fase de solución de los problemas, deben comprenderse plenamente todos los temas que éstos implican. Esto puede fomentarse con las siguientes acciones:
  - *Distinguir entre las percepciones y los temas esenciales.* Primero, todos los temas esenciales y objetivos deben aclararse y entenderse. Segundo, deben expresarse y oírse las percepciones, temores y perspectivas de cada parte.
  - *Identificar necesidades e intereses.* Concentrarse en las necesidades subyacentes de todas las partes y reconocerlas.
  - *Aceptar el asesoramiento de expertos.* Se puede solicitar información externa para clarificar las discusiones, mediante proyectos de investigación o grupos de trabajo de expertos.
- **4. Fomentar el avance.** Una vez recopilada toda la información, alcanzado el respeto y aclaradas las posiciones, puede iniciarse el tratamiento del problema. Esta etapa difícil puede facilitarse aplicando lo siguiente:
  - *Fracccionar* o dividir los elementos en temas menos integrales y más abordables.
  - *Dar prioridad a los asuntos* ya sea según su importancia o en orden inverso a su dificultad.
  - *Proceder a partir de las propuestas de las otras partes.*
  - *Identificar intereses comunes*, incluso en pequeñas áreas, que puedan servir para alentar a todas las partes y desarrollar un ambiente favorable a la negociación.
  - *Facilitar concesiones*, especialmente si los puntos de vista de todos los bandos permanecen inamovibles sobre un asunto.

### 3.6 Instrumentos para superar la situación de punto muerto

**Priorizar los temas.** Otra forma de clarificar una agenda compleja es la de ordenarla según la prioridad de los temas a tratar. Sin embargo, las cuestiones pueden abordarse posteriormente según su importancia o en orden inverso a su dificultad, de común acuerdo entre las partes.

**Separar las propuestas de sus autores.** Una característica de la negociación es que las propuestas de solución planteadas por una parte pueden ser inaceptables para la otra sencillamente por su origen. En efecto, aunque sea sumamente sensata en su contenido, una propuesta puede resultar imposible de ser aceptada por la otra parte por la apariencia que daría al hacerlo. En otras palabras, dar la imagen de estar concediendo o perdiendo en un determinado punto de la agenda. De ahí la importancia de evaluar toda propuesta del oponente basada en sus méritos y no en su origen.

Otro mecanismo útil es la intervención de un mediador o tercero independiente que escuche a las partes y prepare posteriormente un documento preliminar para su discusión, de modo que éste no se perciba como proveniente de ninguna de ellas.

**Elaboración a partir de las propuestas de otras partes.** Si una de las partes hace una propuesta con algún valor, ésta será más propensa a estar de acuerdo con un planteamiento alternativo que esté basado en su proposición original.

**Identificar intereses en común.** Mientras que en algunos casos puede parecer que el proceso de negociación simplemente subraya las diferencias entre los oponentes, vale la pena hacer una búsqueda exhaustiva para encontrar también áreas mínimas de interés común. Una agenda previamente acordada, o una definición conjunta del problema, son ejemplos demostrativos de que este tipo de puntos en común pueden lograrse entre antiguos antagonistas, y en efecto así ha sucedido. La identificación de mínimas áreas de interés común durante las negociaciones puede sorprender y alentar a todas las partes, fomentando un impulso hacia la cooperación y mayores intereses compartidos.

**Facilitar concesiones.** Especialmente si los puntos de vista de todos los bandos sobre un tema se han endurecido en posiciones inamovibles, los canales extraoficiales pueden ser idóneos para emprender el trabajo de mediación. Deben buscarse compensaciones, *quid pro quo*. El trato y el compromiso son la savia de la negociación.

### 3.6 Instrumentos para superar la situación de punto muerto

Las negociaciones pueden topar con momentos de estancamiento, independientemente de la participación de terceros, de la falta de ellos o del nivel de motivación. En general, si en el proceso de diseño de las negociaciones se ha incorporado suficiente flexibilidad, el punto muerto

*Varios instrumentos pueden ayudar a superar el punto muerto, tales como la construcción de coaliciones, los canales extraoficiales y los viajes de mediación.*

es más fácil de superar. Pero, por añadidura, existen técnicas ensayadas y probadas, que pueden resultar útiles para vencer estos puntos muertos.

### ***3.6.1 Construcción de coaliciones***

La formación de coaliciones de compromiso entre todos los que valoran las negociaciones fue analizada en la sección 3.4.1. Dichas coaliciones deben ir más allá de toda barrera, tanto entre las partes como dentro de las mismas. Resulta ventajosa, también, la inclusión de sectores más allá de la masa social representada por los negociadores: la opinión pública a favor de un acuerdo negociado puede ejercer mucha presión, especialmente sobre los políticos, los cuales necesitan cultivar el apoyo popular. Aquéllos que apoyan la continuación de las negociaciones serán menos inflexibles acerca de las concesiones que otros miembros menos comprometidos con el proceso. Una fuerte coalición pro negociación puede incrementar la presión sobre los causantes del punto muerto debido a la amenaza que implica el verse como los responsables ante la opinión pública si las conversaciones se paralizan o colapsan. Una consecuencia más positiva es que los miembros de una coalición entre partidos pueden cooperar para presionar a sus respectivos partidarios a hacer lo necesario para facilitar una solución al problema.

### ***3.6.2 Canales extraoficiales***

En la Sección 3.4.6 también se mencionó la necesidad de contar con canales de comunicación extraoficiales, los cuales complementan a los oficiales, de la mesa de negociación o de la secretaría. Pueden adoptar cualquier forma, pero cuantos más haya, más fácil será continuar con la discusión de un problema que, en el entorno oficial, no puede ser negociado abiertamente. En Camp David, los “paseos por el bosque”, sirvieron a diversas combinaciones de participantes para lograr este valioso objetivo. (Este término no podría ser más literal: el lugar estaba rodeado de bosques, proporcionando el marco ideal para tomarse un descanso). En Irlanda del Norte, la versión “urbana” de este tipo de vías de comunicación se denominó “las voces en los corredores”. En Sudáfrica, la amistad extraoficial que produjo el “espectáculo de Roelf y Cyril” facilitó el desarrollo del llamado “canal”: un conducto de comunicación paralelo y complementario al del proceso oficial. En Finlandia, la sauna sirvió de canal, al igual que las charlas frente a la chimenea en Noruega.

Esta clase de canales se desarrolla espontáneamente durante los procesos de negociación previa, así como durante la negociación de fondo, no pudiendo ser previstos o prescritos de modo alguno. No obstante, es vital que los participantes reconozcan la importancia de estos mecanismos para facilitar el proceso oficial de negociaciones, así como que sean conscientes en todo momento de sus posibilidades para cuando surjan las oportunidades. Puede resultar necesario negar estos canales y, por lo tanto, que en éstos no participen los líderes de partidos o personas de

### 3.6 Instrumentos para superar la situación de punto muerto

alto rango, a menos que lo permita una especial química personal. En la mayoría de los casos, los canales extraoficiales son charlas discretas entre bastidores con la participación de delegados de segunda fila en aras de explicar en términos más completos las posturas, problemas, limitaciones y obstáculos percibidos por las partes.

#### 3.6.3 Subcomités

Se ha mencionado ya en diversas ocasiones la idea de establecer subgrupos o subcomités, como recurso para fraccionar o subdividir la agenda de negociaciones en componentes más manejables. Más específicamente, cuando un obstáculo en particular crea un punto muerto por algún tema de la agenda, se puede reunir a un subgrupo *ad hoc* para abordar esta cuestión. Alejado de la mesa oficial, un grupo más pequeño puede discutir el problema de modo más abierto y directo, y especular con más libertad sobre la manera de superarlo. Los integrantes informarán a sus respectivas delegaciones, obviamente, pero la ausencia de actas oficiales de las reuniones, la reducción de la retórica, la eliminación de la necesidad de proteger las posiciones sostenidas en público y el abordar un solo tema de agenda, pueden facilitar el logro de un acuerdo rápido, franco y con espíritu cooperativo. En palabras de uno de los negociadores en Irlanda del Norte:



*Cuando se consigue sentar a tres o cuatro personas con un tercero mediador, se puede empezar a trabajar en serio sobre el asunto, ya que tienes la oportunidad de decir, “Mira, deja de fastidiar un momento, ¿cuál es el problema con x?” Y el otro dice: “Bueno, lo que realmente nos tiene molestos es a, b y c” y a continuación comienzas a abordar los temas. Cuando estás sentado con 40 personas en una sala, es mucho más difícil decir lo mismo.*

#### 3.6.4 Viajes de mediación

Cuando la sesión plenaria oficial encuentra problemas para abordar un tema particularmente divisorio, tal vez es mejor dejar este escenario y emplear los viajes de mediación: reuniones entre el mediador y cada una de las partes por separado. Estas posibilitan la clarificación de la posición específica de cada parte sobre un tema, comunicando con exactitud los puntos de vista de las otras partes (obtenidos gracias a otros viajes de mediación). De este modo, el presidente o el moderador bien pueden

ofrecer un panorama más claro de la situación que se logró en la sesión plenaria, pudiendo, entonces, presentarlo en posteriores contactos bilaterales junto con las posibilidades para el progreso.

### ***3.6.5 Conversaciones de proximidad***

Las conversaciones de proximidad son un procedimiento similar al de los viajes de mediación. La diferencia aquí estriba en que las partes se trasladan a un mismo enclave con el propósito de mantener las conversaciones, en vez de permanecer en sus propias bases geográficas. En este caso, las delegaciones de las partes se alojan cerca la una de la otra, posiblemente en distintas dependencias del mismo edificio, si bien no se comunican entre ellas sino mediante discusiones bilaterales con la presidencia. Esto resulta especialmente útil como preludeo de una negociación frente a frente o de unas negociaciones previas. La proximidad y accesibilidad de las partes facilitan la comunicación sin necesidad de reunirse literalmente (lo cual tal vez sea públicamente inaceptable en esta etapa). Pero este recurso también puede usarse para mitigar la presión originada por un punto muerto que ha bloqueado la negociación en la sesión plenaria. La proximidad ayuda a mantener el enfoque en el contenido, el cual se perdería si las partes dejaran el lugar de la negociación.

### ***3.6.6 Referendos, consultas y mandatos***

En otras circunstancias puede que las partes quieran buscar un mayor respaldo para una moción propuesta. Esto puede ocurrir en aquellos casos en la que la negociación ha avanzado considerablemente hasta ese momento, y por lo tanto la causa del punto muerto radica en el temor que los negociadores tienen acerca de cómo una concesión o acuerdo particular será recibido por sus bases. Por el temor de ir demasiado lejos sin el apoyo expreso de sus correligionarios, una delegación podría necesitar la aprobación de una representación más amplia de su partido, de su movimiento, hasta de sus partidarios o de la opinión pública en general. Aunque esto lleve tiempo y sea complicado, quizás vale la pena generar un respaldo que revigore el cambio y el progreso, facilitando el traslado de las negociaciones al carril rápido. Un ejemplo de lo expuesto lo constituye el referéndum de la minoría blanca de 1992, convocado por el presidente de Sudáfrica F. W. de Klerk, con objeto de renovar su mandato para negociar con las organizaciones antiapartheid. El resultado del referéndum, un decisivo voto a favor de la continuación de las reformas, proporcionó un importante impulso para de Klerk y sirvió para renovar la confianza en el movimiento reformista.

Por supuesto que estos plebiscitos deben abordarse con mucho cuidado. No obstante los planes mejor trazados, los referendos siempre acarrean el riesgo del rechazo. Por ello los cálculos se deben hacer cuidadosamente, ya que una respuesta negativa obstaculizará enormemente el proceso de negociación si es que no lo destruye totalmente.

### 3.6 Instrumentos para superar la situación de punto muerto

#### 3.6.7 Grupos extraoficiales complementarios a la negociación

Más allá del proceso de negociación, incluyendo los canales ad hoc y los extraoficiales, existe una población que compone la sociedad civil del

Casilla 6

#### SUPERACIÓN DE LA SITUACIÓN DE PUNTO MUERTO

Las siguientes son algunas de las técnicas ensayadas y probadas, que podrían resultar útiles para superar los puntos muertos:

- **1. Construcción de coaliciones.** La formación de una fuerte coalición de compromiso entre todos aquéllos que valoran las negociaciones.
- **2. Canales extraoficiales.** Los canales extraoficiales, como “los paseos por el bosque” complementan y a veces sustituyen los canales oficiales. Cuantos más haya, más fácil será continuar la discusión de un problema que, en el entorno oficial, no puede negociarse abiertamente.
- **3. Subgrupos.** Cuando un obstáculo específico motiva el estancamiento sobre un punto determinado de la agenda, los subgrupos o subcomités pueden discutir el problema más directa y abiertamente, alejados de la mesa oficial.
- **4. Viajes de mediación.** Las discusiones entre la presidencia o el mediador y cada una de las partes por separado, permiten aclarar las diferentes posiciones que existen sobre un tema determinado, comunicando al mismo tiempo entre ellas sus respectivas necesidades y expectativas respecto de la causa que originó el punto muerto.
- **5. Conversaciones de proximidad.** Las delegaciones de las partes se alojan cerca la una de la otra, posiblemente en distintas dependencias del mismo edificio, pero se comunican únicamente mediante discusiones bilaterales con la presidencia o el mediador.
- **6. Referendos, consultas y mandatos.** Las partes pueden sentir la necesidad de buscar un respaldo más amplio a una moción propuesta, por ejemplo mediante la convocatoria de referendos, antes de continuar con la negociación.
- **7. Grupos extraoficiales complementarios a la negociación.** La sociedad civil de un país, incluyendo las instituciones y líderes religiosos, el sector empresarial, los sindicatos y los grupos pacifistas, entre otros, puede funcionar como apoyo al propio proceso de negociación, o bien, como una alternativa al mismo.

país en conflicto. Normalmente, la ciudadanía no participa en el proceso de negociación, si bien es parte de la contienda y de su posible solución. Entre esa población habrá organizaciones, grupos e individuos que cuentan con sus propios procedimientos y canales de comunicación de los cuales se pueden valer los propios negociadores. Entre éstos, se incluyen instituciones y líderes religiosos, el sector empresarial, instituciones académicas, sindicatos, grupos pacifistas, sectores transnacionales de cooperación, etc. Cuando los puntos muertos paralizan las negociaciones, estos elementos siguen disponibles y pueden servir de apoyo o alternativas para el propio proceso de negociación.

Puede haber también buenas razones para recurrir a los servicios de una institución académica para facilitar, por ejemplo, un taller de trabajo de resolución de problemas sobre asuntos contenciosos, en el que un pequeño grupo de representantes se reúne para discutir el tema en un entorno neutral y generar, mediante el análisis cooperativo, alternativas para superar el punto muerto. Es posible que ciertos líderes o grupos religiosos puedan franquear barreras imposibles para los negociadores oficiales y mantener viva la comunicación. Puede ocurrir, asimismo, que los sectores empresariales tengan bases de comunicación y cooperación bien establecidas y muy prácticas a las que se puede recurrir para desbloquear el punto muerto.

Es más, las posibilidades para el uso de estas entidades extraoficiales depende de su disponibilidad en una situación determinada. Pero las partes tienen que estar al corriente de estas posibilidades, dispuestas a utilizarlas y, en general, a la expectativa de cualquier medio adicional disponible para complementar los procesos oficiales en el lugar de la negociación.

## 3.7 La asistencia de terceros

### 3.7.1 *Introducción*

La aceptación de la intervención de terceros en la negociación es cada vez más generalizada, ya sea como elemento central del proceso de conversaciones o como instrumento ad hoc para superar un punto muerto. Debido a su gran aplicabilidad, cabe considerar este tema como otro mecanismo más de negociación.

Un tercero –persona, grupo, institución o país no identificado directa o indirectamente con algunas de las partes o intereses del conflicto – puede ser muy eficaz para presidir o facilitar el proceso de conversaciones. Un conflicto de larga duración, especialmente aquéllos que se caracterizan por contar con un punto muerto prolongado o simplemente un añejamiento de los puntos de vista, puede beneficiarse de la perspectiva fresca de los nuevos participantes. Las dos preguntas importantes a contestar son: ¿es necesario un tercero? Y, si es así, ¿quién será?

### 3.7 La asistencia de terceros

En el proceso de paz de Sudáfrica se logró el acuerdo sin la intervención oficial de ningún tercero en las negociaciones, aunque ésta sí operó en cuanto a la participación del movimiento Inkatha en las elecciones de 1994. Una intervención de alto nivel de dos anteriores pesos pesados de la política exterior, Lord Peter Carrington del Reino Unido y Henry Kissinger de los EE.UU., produjo pocos resultados, mientras que la del keniano Sr. Okumu, tuvo gran éxito. Hay una creciente tendencia a utilizar mediadores ajenos al conflicto. Esta debe atribuirse a la predisposición cada vez mayor de la comunidad internacional por desempeñar esta función y al nuevo contexto tras el fin de la Guerra Fría. Por otro lado, los mediadores operan cada vez más en coaliciones (por ejemplo, la colaboración del Grupo de Contacto de Estados, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Alto Representante de las Naciones Unidas, los EE.U.U, la Unión Europea y varias ONG en Bosnia).

Incluso, si no se recurre a un tercero para las negociaciones sustantivas, éste puede desempeñar un papel efectivo, aunque limitado, para posibilitar discusiones – a un nivel más privado – de un problema o asunto espinoso. Dicho mediador simplemente facilitará unas discusiones centradas en las causas del punto muerto, para mejorar la comunicación y la comprensión y generar posibilidades de un acuerdo. Otra vez, un tamaño reducido constituye una ventaja para las delegaciones. Aun cuando un tercero medie en las conversaciones oficiales, la discusión de un subgrupo a pequeña escala con un mediador distinto (o un miembro secundario del equipo oficial de mediación) puede ser muy útil en este sentido.

Otro posible empleo de la intervención de terceros consiste en el arbitraje sobre los puntos contenciosos de la agenda. Esta labor la puede realizar o el mediador en funciones o, de modo más efectivo, una persona o grupo ajeno al proceso pero relacionado con el asunto en cuestión. No obstante las críticas hechas al arbitraje por la naturaleza impositiva de sus soluciones, si el punto muerto es realmente producto de la mutua desesperación, las partes pueden considerar este mecanismo necesario y aceptable como alternativa a la ruptura general del proceso de negociación.

En términos generales, la mediación no es más que uno de los tantos instrumentos de la negociación. Si es inapropiada para el proceso en su conjunto, la mediación ad hoc en sus diversas formas puede aplicarse a problemas puntuales. Como de costumbre, las características del mediador o árbitro idóneo estarán determinadas por la especificidad del problema y su contexto.

Los terceros deben ser aceptados por todas las partes. Por lo general, esta exigencia se expresa en términos de su neutralidad o imparcialidad. Sin embargo, no hay ningún tercero enteramente neutral ni imparcial, ya

*Los terceros deben ser aceptados por todas las partes.*

que éstos suelen tener su propia agenda, ya se trate de un Estado externo con intereses regionales en el conflicto o simplemente de un individuo que busca renombre por lograr un acuerdo exitoso.

Tan importante como la imparcialidad y la neutralidad es la aceptabilidad de la persona u organismo. Los terceros pueden provenir incluso del ámbito del conflicto o de una de las partes contendientes en él (por ejemplo, figuras religiosas o líderes empresariales o civiles) siempre y cuando gocen del suficiente respeto de todos los bandos y del reconocimiento de su capacidad para actuar de modo neutral. Quizás la mejor manera de resumir esta aceptabilidad sea en términos de la construcción de la misma clase de confianza que, como se describe en páginas anteriores, debe fomentarse entre las partes del conflicto para desarrollar una relación satisfactoria de trabajo.

### ***3.7.2 Tipos de intervención***

La intervención de un tercero es un concepto amplio. Para obtener un panorama más claro de ésta, examinaremos el trabajo de expertos líderes en esta materia, teniendo siempre en cuenta que este análisis es una simplificación del mundo real. Cabe señalar que los términos utilizados en esta sección son algo arbitrarios. Su uso se justifica para aclarar la distinción entre los tipos de intervención, más que como definiciones aceptadas.

En este sentido, podemos distinguir cinco funciones diferentes (aunque superpuestas) de intervención. Cada una de ellas puede ser apropiada para diferentes etapas del proceso y ser desempeñada por distintos sujetos o puede ocurrir que el interventor alterne entre las diferentes funciones o las combine.

#### **Conciliación**

El conciliador proporciona un canal de comunicación entre las partes. Los objetivos fundamentales de la conciliación son ayudar a identificar los principales asuntos contenciosos, reducir la tensión entre las partes y acercarlas a la interacción directa (i.e. a la negociación) sobre los temas previamente identificados. En nuestro marco de trabajo, la conciliación es especialmente ventajosa en la etapa de negociación previa para: I) clarificar la agenda para su posterior discusión; II) estimular la creación de un “plan mental en común” para reducir las tensiones y facilitar una mayor comprensión de las aspiraciones y las metas de cada bando; y III) establecer inicialmente las bases de la relación entre los adversarios, con el propósito de lograr mayor niveles cooperación. No hay ninguna exigencia de que los contendientes se reúnan durante la conciliación.

El trabajo del cuáquero Adam Curle en el conflicto de Nigeria de 1967 a 1970 es un ejemplo de conciliación. Aunque Curle y sus colegas nunca reunieron al Gobierno de Nigeria con los rebeldes de Biafra, sí hicieron viajes de mediación entre los dos bandos. El objetivo de éstos

### 3.7 La asistencia de terceros

fue mantener discusiones bilaterales con cada uno de ellos con el fin de ayudarles a aclarar sus posiciones, sus puntos de vista sobre los temas contenciosos y sus ideas para una solución, sugiriendo a cada bando posibilidades para el avance.

#### **Facilitación**

Un facilitador aborda las relaciones y los asuntos de índole contenciosa entre las partes del conflicto. El facilitador reúne a los representantes de las partes, generalmente en un ambiente neutral, presidiendo reuniones conjuntas o por separado para analizar las percepciones mutuas, alentando la comunicación de una forma inocua y no amenazadora e impulsando el análisis conjunto del problema. Se motiva para las partes a que expresen su percepción de la otra. Mientras que el facilitador ayuda a fijar las reglas básicas y dirige el proceso de discusiones, los participantes detentan el control del contenido de las mismas. Esto puede ocurrir cuando las partes no logran llegar a un acuerdo sobre la titularidad de la presidencia de las reuniones o del proceso. Una vez incrementado el entendimiento mutuo mediante la facilitación, las partes pasan a la discusión conjunta tanto de su situación como de su problema y, finalmente, al análisis y resolución conjunta del mismo. La facilitación supone que la mejora del conocimiento mutuo, la comprensión y la confianza, además de la consolidación de los canales de comunicación, contribuirán a preparar el camino para la participación de las partes en la negociación directa y sustantiva sobre los temas que las dividen.

Se puede decir que el canal alternativo noruego sirvió como método de facilitación: discusiones y construcción de relaciones confidenciales y extraoficiales en un lugar de encuentro neutral, sin expectativas de lograr un acuerdo. Los talleres de resolución de problemas entre Israel y los grupos palestinos durante un período de 20 años, facilitados por el académico estadounidense Herb Kelman, son un excelente ejemplo de esta función. Kelman seleccionó individuos influyentes dentro de sus comunidades: asesores, políticos de segundo nivel, académicos, forjadores de opinión, etcétera, fungiendo de anfitrión para reuniones conjuntas de tres a cinco días en territorio neutral.

Lo importante aquí es que dichas personas acuden a título individual, independientemente del estatus del que disfrutaban en sus países de origen. Liderados por un equipo de facilitadores, los participantes trabajan basándose en una agenda de intercambio de entendimientos acerca del conflicto y del uno al otro, identificando y discutiendo los obstáculos para el progreso, pasando, luego, a una aportación masiva de ideas para buscar las posibles soluciones a dichos obstáculos. La confidencialidad de las reuniones y el control del proceso que detentan los facilitadores, aminson aspectos amenazadores de las reuniones, lo cual contribuye a la clarificación de los temas y al desarrollo de las relaciones entre los parti-

participantes. Estos regresan con los resultados del taller (una comprensión y respeto realizados, asuntos clarificados y marcos para el progreso) para integrarlos en sus aparatos oficiales.

### **Arbitraje**

Un tercero que hace las veces de árbitro aporta autoridad y legitimidad a los procedimientos, lo cual permite que éste imponga una solución equitativa para todas las partes del conflicto. El árbitro escucha todas las posturas en torno a la discusión, sopesa las ventajas e inconvenientes de los respectivos argumentos y posteriormente emite una resolución de modo razonable y justo. Los elementos claves y distintivos del arbitraje son dos. Primero, la solución viene del tercero, no de las partes del conflicto. Estos no participan necesariamente en las discusiones para la elaboración de una solución, aparte de exponer su propio punto de vista al árbitro. Segundo, la autoridad del árbitro es tal que las partes del conflicto se ven obligadas a aceptar la solución como vinculante. Probablemente recibirán recompensa por el cumplimiento y sanciones en el caso contrario.

El arbitraje casi nunca sirve como planteamiento único para manejar conflictos arraigados, ya que debido a la profundidad de los sentimientos implicados en el conflicto, las soluciones que no sean “propiedad” de las partes contendientes son, por lo general, inadecuadas. La naturaleza jurídica del arbitraje, no obstante, puede ser útil para lograr una solución. Las organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales (como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y así sucesivamente) y los tribunales del mismo nivel (tales como el Tribunal Europeo de Justicia, el Tribunal Internacional de Justicia, etc.) a veces pueden jugar el papel de árbitro para tratar aspectos más sencillos del conflicto.

Un ejemplo reciente del uso del arbitraje en una situación de conflicto profundamente arraigado fue el nombramiento de un Tribunal de Arbitraje para Brčko, un municipio multiétnico, destrozado por la guerra, en el nordeste de Bosnia. Cuando se firmaron los Acuerdos de Dayton, el tema del estatus de Brčko se consideró demasiado contencioso para resolverlo en el acuerdo, dejándolo para un posterior arbitraje. Pese a que el Tribunal de Arbitraje de Brčko no actuó sin problemas, su creación tuvo el beneficioso efecto de reducir la tensión en torno a este problema y eliminar un potencial obstáculo para el acuerdo original de Dayton.

### **Mediación Pura**

El papel de un mediador puro consiste en facilitar la negociación directa sobre los temas esenciales para llegar a un acuerdo perdurable. El uso del término “puro” en este caso no implica juicio de valor alguno sobre sus cualidades o moralidad. Dicho de manera simple, el mediador

### 3.7 La asistencia de terceros

puro no tiene ningún poder fuera de la situación de negociación. Toda la autoridad que posee en la negociación descansa, en todo momento, en la autorización constante de las partes del conflicto. La mediación pura implica el uso de habilidades, técnicas y experiencias del proceso para instar a las partes a que lleguen a una solución que ellos mismos diseñan, depuran y finalmente implantan, o bien, para facilitarles el logro de dicha meta. Las partes contendientes tienen la iniciativa en todo momento. El mediador simplemente usa la razón, la persuasión, el control de la información y la creatividad para proveer de alternativas que los animen a lograr un acuerdo.

Por otro lado, el mediador puede desempeñar un papel vital explicando en términos generales las consecuencias de las propuestas y de las opciones. Poniéndose en el lugar de la otra parte, un mediador puede efectivamente poner a prueba la propuesta de un bando por adelantado. A lo largo del proceso, la función del mediador puro es trascendental, pero su estatus es inferior en comparación con el de las partes en conflicto. Controla el proceso pero ejerce poca o ninguna influencia sobre el contenido del acuerdo, más allá de sugerir opciones y argumentos. La intervención de James Carter en el conflicto de Eritrea, el papel de facilitación que jugó la Iglesia Católica en las conversaciones de Angola y otros muchos procesos de conversaciones entre bastidores son algunos ejemplos de la mediación pura.

#### **Mediación de poder**

Ésta se basa en la mediación pura, aunque con una enorme diferencia: el mediador aquí sí tiene poder, derivado de su posición fuera del contexto de la negociación, para persuadir a las partes para obedecer. El mediador de poder comparte con el mediador puro los mismos objetivos, pero sus medios son distintos: tiene influencia sobre las partes del conflicto, usa incentivos y castigos (palos y zanahorias) para persuadir a las partes para que no mantengan posiciones inflexibles y acepten el compromiso. Pero esta actividad se basa en las relaciones de poder entre el mediador y cada una de las partes, más que en las relaciones entre ellas mismas. El mediador de poder toma la iniciativa del proceso en lugar de dejarla en manos de los contendientes. El estatus del mediador restringe en todo momento las actividades de las partes del conflicto; éstas necesitan considerar cuidadosamente sus relaciones con el mediador y las consecuencias de ponerlas en peligro. El mediador de poder tiene su propia agenda y, con frecuencia, su propio resultado preferido también, ejerciendo el grado de influencia necesario sobre las partes para conducir las hacia ese resultado. Además, a diferencia de los otros papeles de intervector, salvo el del arbitraje, el mediador de poder tiene influencia para proporcionar posteriormente los incentivos (o sanciones) necesarios para garantizar el resultado acordado y su continuado cumplimiento.

Existen muchos ejemplos de mediación de poder. En efecto, la mayoría de las negociaciones organizadas en la arena internacional tienden a consistir, predominantemente, en una mediación de este tipo: el presidente Carter en Camp David, los diplomáticos de EE.UU., como Richard Holbrooke en Dayton, la influencia conjunta de EE.UU. y la Unión Soviética en Bicesse, el Representante Especial de Naciones Unidas en la Guerra de Irán – Irak y así sucesivamente. En realidad, la diferencia entre la mediación pura y la de poder no es siempre tan marcada como se puede desprender de nuestras definiciones.

### ***3.7.3 Intervención oficial y extraoficial***

La anterior clasificación basada en cinco tipos de intervención, en la que la mediación figura en sólo dos de ellas, evidencia la diversidad de enfoques que existen en materia de intervención de terceros. Otra clasificación más simple consiste en agruparlas en las categorías: intervención *oficial* y *extraoficial*. La intervención *oficial* también recibe la denominación de diplomacia de “primera vía” (es decir, parte del discurso diplomático internacional oficial), en contraste con la diplomacia de “segunda vía” que es más bien un complemento *extraoficial* o informal del proceso diplomático oficial. Así, las negociaciones formales entre los contendientes convocadas por un jefe de Gobierno, por ejemplo, son un caso de intervención oficial. En cambio, el diálogo informal entre ellos asistidos por un grupo de cuáqueros, por ejemplo, constituiría una intervención *extraoficial*, la cual podría complementar o conducir a un diálogo más oficial.

Está claro que la facilitación, la conciliación, y en particular la mediación pura, tienen en común un factor central: el tercero no ejerce ningún tipo de influencia o poder sobre los procedimientos, al margen del que le proporcionen voluntariamente las partes del conflicto. En este sentido, el mediador no tiene estatus “oficial” ni poder alguno fuera de las negociaciones.

Por el contrario, el arbitraje y la mediación de poder basan su autoridad en el estatus “oficial” y en el grado de poder que el interventor ejerce en el mundo exterior: en su calidad de juez, de líder regional o de jefe de Estado influyente, por ejemplo. Sólo a modo de ilustración, un interventor *extraoficial* puede llegar y decir: “Soy Bill y he venido a ayudar”. Un interventor *oficial* puede decir: “Soy el presidente Bill Clinton y he venido a ayudar”. Éste último tiene, inmediatamente, toda la fuerza e influencia sobre las partes del conflicto que al primero le falta. De todos modos, esto no impide que el interventor *extraoficial* ejerza influencia sobre las negociaciones. Precisamente el hecho de que no tenga poder externo puede dar al interventor *extraoficial* un acceso más directo al proceso de negociación (más aceptabilidad de todas las partes), así como

### 3.7 La asistencia de terceros

la libertad de hacer sugerencias sin que nadie sospeche de motivaciones o agendas ocultas. La idea central de la intervención oficial es proporcionar influencia y legitimidad exteriores para sostener las negociaciones; la de la intervención extraoficial es operar libre de esta influencia.

Tanto la intervención oficial como la extraoficial (mediación pura y de poder) son valiosas. Cuando todas las partes se sienten ansiosas por llegar a un acuerdo, la intervención extraoficial de un mediador puro puede ser la más idónea. Cuando hay cierta reticencia a entrar en negociaciones, o a comprometerse esencialmente con la consecución de un resultado, la intervención de un mediador de poder podrá aportar la fuerza efectiva para superar estos obstáculos. En el proceso de negociación, es muy importante reconocer la función del mediador y que se acepten y acuerden las condiciones de su trabajo en una etapa inicial, incluso cuando dicha aceptación contempla la posibilidad de requerir estatus y condiciones distintas en diferentes etapas. Naturalmente, las condiciones de trabajo del mediador las fijan las partes.

No existe un sistema único de reglas que rijan la forma en que los mediadores realizan su tarea; pero, en términos generales, éstos clarifican los temas que dividen a las partes, determinan el grado de flexibilidad del que éstas disponen en relación con dichos asuntos y su importancia relativa. Los mediadores, asimismo, identifican los intereses existentes tras las posiciones declaradas de las partes, generan opciones y asisten a éstas en la formulación de propuestas; sugieren concesiones, comunican mensajes, reducen tensiones y alientan la valoración racional de propuestas que están en vías de desarrollo. De igual modo, estimulan el enfoque sobre los temas esenciales y la interacción constructiva entre las partes. Pueden desarrollar sus propias propuestas para someterlas a consideración de las diversas delegaciones. Ponen a prueba rigurosamente las percepciones de las partes, sus posiciones y sus propuestas, para desarrollar una apreciación realista de si las mismas son sostenibles. Los buenos mediadores tienen aptitudes altamente desarrolladas para la solución de conflictos que les permiten ayudar a las partes a determinar y diagnosticar los problemas clave, desarrollar una serie de planteamientos para abordarlos y acordar posteriormente un camino a seguir. La solución de controversias es la habilidad primordial de un mediador. Por último, ayudan a las partes en la documentación de los resultados en un lenguaje que evite la ambigüedad y el conflicto de interpretación.

La mediación puede agregar valor a la negociación de muchas maneras. Al gestionar el modo de interacción entre las partes, puede mejorar significativamente la calidad de ésta. Los mediadores trabajan con los diferentes bandos, en sesiones conjuntas o por separado, reuniendo a los negociadores frente a frente.

En suma, la prueba del sistema más válido para cada caso pasa por preguntarse ¿cuál es el diseño de proceso más adecuado para mejorar las perspectivas de progreso?

## FORMAS DE INTERVENCIÓN DE TERCEROS

Las siguientes son cinco funciones distintas, si bien superpuestas, de intervención, cada una de ellas apropiada para diferentes etapas del proceso de negociación. Los términos usados sirven más para aclarar las distinciones entre las clases de intervención que para definiciones aceptadas.

La **diplomacia de "Primera Vía"** (intervención oficial): el interventor tiene estatus "oficial" y poder en el ámbito internacional.

1. **Arbitraje.** El árbitro escucha todas las posiciones en torno a la discusión, sopesa las ventajas e inconvenientes de los respectivos argumentos y posteriormente emite una resolución de modo razonable y justo. En un arbitraje, la solución viene del tercero y no de las partes del conflicto; la autoridad del árbitro es tal que las partes del conflicto se ven obligadas a aceptar su solución como vinculante.

*Por ejemplo: el Tribunal de Arbitraje de Brčko en Bosnia.*

2. **Mediación de poder.** En este caso, el mediador tiene el poder para obligar a la partes a cumplir. Utiliza incentivos y castigos para hacer que éstas cedan, no mantengan posiciones inflexibles y acepten el compromiso.

*Por ejemplo: el presidente James Carter en Camp David y los negociadores de los EE.UU. en Dayton.*

**Diplomacia de "Segunda Vía"** (intervención extraoficial): el interventor no ejerce poder ni influencia reales en el proceso de negociación.

3. **Conciliación.** El conciliador proporciona un canal de comunicación entre los bandos. Ayuda a identificar los principales temas contenciosos, a reducir la tensión entre las partes y a que éstas se aproximen a la interacción directa. No hay exigencia de que los contendientes se reúnan durante la conciliación.

*Por ejemplo, el trabajo del cuáquero Adam Curle en el conflicto de Nigeria entre 1967 y 1970.*

4. **Facilitación.** El facilitador reúne a los representantes de las partes. Preside reuniones conjuntas o por separado para examinar las percepciones mutuas y alentar la comunicación de una forma segura y no amenazadora.

*Por ejemplo: los talleres de solución de problemas facilitados por Herb Kelman, entre Israel y los grupos palestinos a lo largo de un periodo de 20 años.*

5. **Mediación pura.** La función del mediador puro es la de facilitar o dirigir la negociación sobre los temas esenciales para llegar a acuerdos perdurables. Utiliza las habilidades y experiencia en el proceso para instar a las partes a lograr una solución que ellas mismas diseñan, definen e implantan.

*Por ejemplo: las conversaciones de Angola mediadas por la Iglesia Católica.*

### 3 . 8 C o n c l u s i ó n

## 3.8 Conclusión

Este capítulo quizás no refleja fielmente la cantidad de trabajo que requiere el diseño de un proceso de negociación. Hay que tener en cuenta una gran variedad de detalles a fin de elaborar el mejor diseño posible para cada circunstancia. Sin embargo, el esfuerzo vale la pena. Sin un vehículo procedimental bien diseñado y mantenido, las negociaciones nunca concluirán su recorrido hacia un resultado sostenible. No obstante, una vez analizado el conflicto y diseñado el proceso de negociación, podemos pasar finalmente a delinear las características del resultado esperado. En el próximo capítulo se examinará el contenido de éste: las instituciones y los mecanismos que pueden ponerse en marcha para fomentar un acuerdo democrático sostenible.

*Hay que tener en cuenta una gran variedad de detalles a fin de elaborar el mejor diseño posible para cada circunstancia. Sin embargo, el esfuerzo vale la pena.*

## DESARROLLO DE UN PROCESO DE NEGOCIACIÓN

*A continuación detallamos los principales elementos que es necesario negociar por adelantado, presentando un menú de opciones para cada uno de ellos.*

### 1. PARTICIPANTES

- La apertura de canales de comunicación, sin importar lo restringidos o extraoficiales que sean en un intento por iniciar el contacto y las relaciones.
- Incluir a todas las partes que tengan un serio deseo de participar.
- La construcción de una coalición pro negociación compuesta por las principales corrientes dentro de los grupos, con el objetivo de iniciar las conversaciones con la esperanza de lograr un resultado, así como la de captar indecisos o persuadir a los grupos excluidos para que se ajusten a las reglas de entrada en las negociaciones.
- La apertura de negociaciones con un conjunto de grupos, que si bien no representan a la totalidad de las partes en conflicto, tengan el objetivo de lograr un acuerdo y, posteriormente, puedan persuadir a los grupos excluidos para que lo acepten.
- La limitación de la participación en las negociaciones sólo a los partidos que disfrutaran de un apoyo sustancial, ya se defina éste de forma electoral o de otro modo.
- La designación del mismo número de delegados para cada una de las partes.
- La aceptación de delegaciones de tamaños variables dependiendo de la fuerza electoral o del estatus de los diferentes grupos.
- El establecimiento de un umbral electoral o de otra naturaleza para restringir o permitir la participación.
- La asignación a los distintos grupos de estatus diferentes (por ejemplo, participantes y observadores).

### 2. CONDICIONES PREVIAS Y BARRERAS PARA LA NEGOCIACIÓN

- Renuncia a las condiciones previas en la negociación y aceptación de todos los contendientes y materias.

- Uso del proceso de negociaciones previas para abordar las condiciones preliminares y las cuestiones de legitimidad y reconocimiento de los portavoces.
- Ampliación de las condiciones previas, inicialmente destinadas a una parte, en favor de una declaración de principios que todos los grupos pueden y deben acordar.
- Abordar las condiciones previas y el compromiso con el proceso de negociación mediante discusiones extraoficiales que tengan lugar con anterioridad a las negociaciones oficiales.

### 3. NIVELACIÓN DEL TERRENO DE JUEGO

- Aceptar, al menos en el contexto de la negociación, el derecho de todas las partes a estar presentes y participar en el proceso.
- Lograr el acuerdo sobre procedimientos que permitan la participación de las personas anteriormente excluidas o restringidas.
- Disponer de tiempo y recursos que permitan a todas las partes acudir preparadas a las negociaciones.
- Establecer contacto con homólogos en otros contextos y aprender de ellos.
- Contar con un mediador o presidente de mesa externo con el poder suficiente para que, al menos de forma temporal, otorgue legitimidad a todos los participantes por igual durante las conversaciones y garantice la igualdad de éstos en la mesa de negociaciones.

### 4. FINANCIACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES

- Negociaciones autofinanciadas por cada participante.
- Negociaciones en las que una de las partes ofrece financiar la mayoría o todos los costos de las negociaciones.
- Negociaciones en las que se buscan las contribuciones de otros actores nacionales.
- Negociaciones financiadas por organismos o instituciones internacionales.

## 5. FORMAS DE NEGOCIACIONES

- Conferencias a gran escala.
- Cumbres de portavoces.
- Discusiones de mesa redonda (plenarios).
- Viajes de mediación.
- Discusiones bilaterales.
- Fórmula mixta de sesiones plenarias y subgrupos;
- Reconocimiento de la disensión sobre materias mediante la redacción de informes de minoría.
- Definición de las distintas funciones y capacidades para negociadores y observadores.

## 6. LUGAR DE REUNIÓN Y UBICACIÓN

- La elección de un lugar de reunión neutral que no tenga ningún simbolismo para ninguno de los grupos.
- El acuerdo sobre un lugar dentro del país que sea aceptable para todas las partes.
- La garantía de acceso equitativo para todos los participantes.
- El complemento de los foros de discusión oficiales con canales de comunicación no oficiales, confidenciales y posiblemente negables tanto fuera como dentro del entorno de la mesa oficial de negociaciones.

## 7. INTERCAMBIO DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

- Negociaciones secretas, totalmente apartadas de la luz pública.
- Sesiones de negociación a puerta cerrada, con informes periódicos u ocasionales de progreso para el mundo exterior, acordados por todos los grupos.
- Una prohibición de prensa acordada entre todas las partes (con mecanismos de cumplimiento negociados entre ellas).

- Relaciones con los medios de comunicación a criterio de cada una de las partes.
- Delegar, por acuerdo, el papel de relaciones públicas al presidente o mediador.
- Establecer un secretariado de prensa permanente para dirigir las relaciones con los medios en nombre y representación de todos los participantes.
- Crear un secretariado central para canalizar la información entre las partes.
- Formar un subcomité encargado de las comunicaciones entre los grupos.

### 8. ELABORACIÓN DE LA AGENDA

- Establecimiento de un proceso de negociación previa, ya sea público o privado, y posiblemente con un número reducido de delegados, para definir el orden del día antes de la negociación oficial.
- Uso del proceso de negociación oficial para resolver asuntos de procedimiento y de agenda.
- Ordenamiento de los temas de la agenda de acuerdo con su conflictividad e importancia.
- Adopción de una política de largo alcance mediante una serie de negociaciones, cada una fundamentada en los logros de la anterior.

### 9. MANEJO DEL PROCESO

- Negociación de un sistema para compartir la presidencia de tal forma que ninguna de las partes pueda beneficiarse del cargo, ya sea en general o en determinados temas clave de la agenda.
- Selección de un sujeto completamente aceptado por todos los interesados.
- Selección de un sujeto con la aceptación mínima de todos los interesados.
- Identificación de las aptitudes clave necesarias para el cargo.
- Selección de un sujeto con autoridad suficiente para desautorizar a todos los interesados si fuese necesario.
- Selección de un sujeto sin poder oficial, dependiente del consenso de todos los interesados para su continuidad.

## 10. MARCOS TEMPORAL

- Sin límites de tiempo: los participantes siguen hasta que se llegue a un acuerdo.
- Un límite de tiempo previamente acordado.
- Una limitación realista de los resultados a lograr dentro del tiempo disponible.
- Aspirar a un acuerdo general sobre todos los aspectos de la disputa.
- La opción de posteriores períodos de negociación tras el éxito inicial.

## 11. PROCEDIMIENTOS DE LA TOMA DE DECISIONES

- Acuerdo total: todas las partes deben aprobar un punto de la agenda para que éste sea acordado.
- Aprobación por mayoría simple: más de la mitad de las partes o delegados están de acuerdo.
- Consenso: el punto es definido y depurado hasta que todos puedan estar de acuerdo con él.
- Consenso suficiente: una cierta y especificada proporción de las partes o delegados debe estar de acuerdo con el punto en cuestión (la proporción exacta o el criterio para el acuerdo previo dependerá del número de participantes, su respectivo tamaño y su habilidad para “vender” el acuerdo final a la mayor parte de sus seguidores).
- Voto secreto para averiguar el grado de consenso existente.
- Voto a mano alzada.
- Ratificación final por las partes o aprobación del resultado final por referéndum.

## Procesos de negociación

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

Anstey, Mark. 1991. *Negotiating Conflict: Insights and Skills for Negotiators and Peacemakers*. Kenwyn, SA: Juta and Co Ltd.

Anstey, Mark. 1993. *Practical Peacemaking: A Mediator's Handbook*. Kenwyn, SA: Juta and Co Ltd.

Bloomfield, David. 1997. *Political Dialogue in Northern Ireland: the Brooke Initiative 1989–92*. London: Macmillan.

Clark, Robert P. 1995. "Negotiations for Basque Self-Determination in Spain". In William Zartman, ed. *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, DC: Brookings Institute.

Deeb, Mary-Jane and Marius Deeb. 1995. "Internal Negotiations in a Centralist Conflict: Lebanon". In William Zartman, ed. *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, DC: Brookings Institute.

Deng, Francis Mading. 1995. "Negotiating a Hidden Agenda: Sudan's Conflict of Identities". In William Zartman, ed. *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, DC: Brookings Institute.

Fisher, Ronald J. and Loraleigh Keashly. 1991. "The Potential Complementarity of Mediation and Consultation within a Contingency Model of Third Party Intervention", *Journal of Peace Research*, vol. 28, no. 1. pp. 29–42.

Kelman, Herbert C. and Stephen Cohen. 1976. "The Problem-Solving Workshop: a Social-Psychological Contribution to the Resolution of International Conflicts", *Journal of Peace Research*, vol. XIII, no. 2, pp. 79–90.

Lederach, John Paul. 1995. *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

O'Malley, Pdraig. 1996. *Ramaphosa and Meyer in Belfast: the South African Experience: How the New South Africa was Negotiated*. Boston, MA: University of Massachusetts.

Ottaway, Marina. 1995. "Eritrea and Ethiopia: Negotiations in a Transitional Conflict". In William Zartman, ed. *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, DC: Brookings Institute.

Princen, Tom. 1991. "Camp David: Problem-solving or Power Politics as Usual?", *Journal of Peace Research*, vol. 28, no. 1. pp. 57–69.

Rothman, Jay. 1990. "A Pre-Negotiation Model: Theory and Training", *Policy Studies*, No. 40. Jerusalem: Leonard David Institute.

Slabbert, Frederick van Zyl. October 1997. "Some Reflections on Successful Negotiation in South Africa". Paper presented in Liverpool, Dublin and Belfast.

Spencer, Dayle E., William Spencer and Honggang Yang. 1992. "Closing the Mediation Gap: The Ethiopia/Eritrea Experience", *Security Dialogue*, vol. 23, no. 3. pp. 89-99.

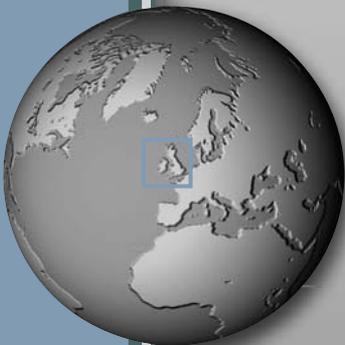
Wriggins, Howard. "Sri Lanka: Negotiations in a Secessionist Conflict". In William Zartman, ed. *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, DC: Brookings Institute.

Zartman, William. ed. 1995. *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, DC: Brookings Institute.

Zartman, William, and Saadia Touval. 1985. *International Mediation in Theory and Practice*. Boulder, CO: Westview Press.

# Estudio de casos

IRLANDA DEL NORTE





## Estudio de casos: Irlanda del Norte

**IRLANDA DEL NORTE***El colonialismo agrícola*

Las históricamente complejas relaciones anglo-irlandesas han producido el mayor conflicto europeo relacionado con la identidad, cuyo origen data desde la llegada de las fuerzas inglesas a la isla de Irlanda entre el 1170 y el 1190 de la era cristiana.

En los tiempos de la invasión inglesa, los pobladores de la isla eran descendientes de las tribus celtas que habían pasado rumbo oeste a través de Europa en la era precrisiana. Estos fueron convertidos al cristianismo durante los siglos V y VI. Su economía estaba basada en la agricultura y, en su mayor parte, formaban una sociedad ampliamente descentralizada. La Reforma protestante, que arraigó profundamente en Inglaterra, pasó de largo por Irlanda, permaneciendo casi la totalidad de su población fiel a la doctrina católica.

Como método posterior de subyugación, los ingleses impusieron la explotación agrícola como sistema incipiente pero obvio del colonialismo. En efecto, desde principios del siglo XVII se les ofreció a cientos de miles de colonos ingleses y de la baja Escocia parcelas de tierra fértil en Irlanda a cambio de que se comprometieran a estar permanentemente “asentados” en dicho territorio. Durante este proceso, la mayoría de los nativos irlandeses fueron desplazados de sus hogares, emigrando a las estériles tierras de las colinas.

El colonialismo agrícola tuvo dos efectos clave. Primero, la readjudicación de tierras creó en los irlandeses un profundo y permanente sentimiento de la criminal injusticia cometida por los ingleses. Segundo, la población nativa era enteramente católica mientras que los colonos eran predominantemente protestantes. En el contexto de aquellos tiempos, la religión era un factor definitorio a nivel cultural y político, y así, los dos grupos, nativos y colonos, inmediatamente se consideraron mutuamente como extraños. A este problema tampoco le ayudaba el ahínco protestante con el que los colonos (Planters) empezaron a subyugar a los airados, pero impotentes, irlandeses. Oliver Cromwell, considerado en el contexto británico una figura heroica y revolucionaria en el desarrollo de la democracia occidental, masacró a los católicos irlandeses por miles como parte de un cruel programa de limpieza étnica.

El sistema del colonialismo agrícola alcanzó su mayor éxito en el nordeste de Irlanda. Es por ello que, durante los siguientes 250 años, la historia de Irlanda se desarrolló en torno a dos cuestiones principales. Por un lado hubo periódicos, pero fallidos, intentos de rebelión por parte de los desposeídos católicos, durante los cuales se fue desarrollando el sentimiento nacionalista irlandés. Por otro, la industrialización y el progreso económico del nordeste, patrocinado por los ingleses, se desarrolló a gran velocidad. El principal enclave urbano de esta región, Belfast, se convirtió, durante la época victoriana, no sólo en un puerto altamente industrializado, y tan integrado en el Imperio británico como Liverpool o Southampton (produciendo barcos, textiles, maquinaria pesada, armamento y, más tarde, aviones), sino también en un centro de cultura fuertemente británica y dominado funda-

mentalmente por los protestantes. Este permanente sentimiento de identidad británica se tradujo políticamente en el unionismo, es decir, el apoyo a la continuación de la *unión* con Gran Bretaña.

A medida que el nacionalismo irlandés se extendía a lo largo y ancho de la isla, en el nordeste el foco *unionista* permanecía firmemente ligado al Imperio británico. En efecto, se consideraba a éste su principal fuente de riqueza y de mercados domésticos e internacionales, así como el canal de acceso al mundo exterior. De esta manera, mientras que los católicos irlandeses se movilizaban de forma creciente en torno a la causa de la independencia de Irlanda, los protestantes del norte se ligaban a la causa del Imperio británico, abasteciendo afanosamente sus fábricas y luchando patrióticamente en sus guerras. Hacía tiempo que la religión había dejado de ser causa del conflicto entre las dos comunidades culturales radicalmente opuestas, si bien continuaba sirviendo como distintivo de identidad para ambas partes.

De este modo, a principios del siglo XX existían en Irlanda dos comunidades profundamente separadas, ambas con antiguas e históricas reivindicaciones territoriales, ambas divididas no sólo por razones religiosas, sino también por diferencias políticas, históricas, hereditarias, culturales y económicas. Había pues dos comunidades que consideraban diferentes sus fuentes de apoyo, sus relaciones con Europa y, en particular, sus relaciones con la superpotencia de aquellos días (Gran Bretaña).

### ***La partición***

Con la llegada del siglo XX, la presión irlandesa por la independencia llegó a ser irresistible. La oposición a ésta por parte del norte protestante fue igualmente firme. Ambas partes empezaron a armarse, cada una preparada para luchar por su causa contra los británicos. En 1916, la dura represión británica en Dublín de una fallida sublevación de los rebeldes del Ejército Republicano Irlandés (IRA, Irish Republican Army), produjo los mártires que inspiraron un multitudinario movimiento de liberación. En 1920, se concedió una limitada independencia a los 32 condados de Irlanda, pero a los nueve del nordeste (la Provincia de Ulster) se les concedió la opción de quedar fuera del acuerdo. Seis de los nueve, aquellos con mayoría protestante, eligieron permanecer junto con Gran Bretaña en el Reino Unido. De esta manera, la isla fue dividida en 1921 entre los 26 condados del Estado Libre de Irlanda en el sur y los seis condados de Irlanda del Norte. Durante un año el Estado Libre de Irlanda sufrió una sangrienta guerra civil antes de aceptar la independencia parcial que se le ofrecía (la República de Irlanda fue declarada totalmente independiente en 1937).

A Irlanda del Norte se le dotó de su propio Parlamento regional en Belfast. De este modo, Westminster, si bien mantenía la soberanía total, adoptó una política de no intervención para Irlanda del Norte, prácticamente haciendo caso omiso de ella durante los siguientes 40 años. El millón y medio de habitantes del nuevo subestado tenía una proporción de 2 a 1 de mayoría protestante, reflejada en su Parlamento, el cual dominaba y con el que efectivamente operaba bajo el control permanente de los *unionistas*. Este

## Estudio de casos: Irlanda del Norte

Parlamento consideraba a los descontentos católicos de Irlanda del Norte como agentes subversivos del nuevo y hostil Estado extranjero del sur.

Con una permanente mayoría y la inseguridad profundamente asentada, el Estado de Irlanda del Norte practicó décadas de discriminación contra los católicos en materia de empleo, sufragio, educación, vivienda, etc. En efecto, se desarrolló una sociedad muy segregada y regida permanentemente por un Gobierno *unionista* que controlaba a las fuertemente armadas fuerzas policiales norirlandesas, compuestas en su 90 por ciento por protestantes. Durante 40 años la sociedad permaneció anquilosada, con dos comunidades totalmente separadas, viviendo vidas paralelas en un mosaico de pequeñas áreas segregadas, cada cual con sus propias viviendas, escuelas, tiendas, iglesias, fábricas, clubes, deportes, etc.

### Los problemas

Este estancamiento terminó en la década de 1960. Estudiantes universitarios católicos, influenciados por el movimiento norteamericano pro derechos civiles, tomaron las calles para exigir el fin de las prácticas discriminatorias del Estado del norte. Así, “los problemas” empezaron como un conflicto entre los católicos y el Estado sobre derechos civiles. Dicho conflicto se intensificó cuando el Estado y la policía respondieron brutalmente a un movimiento de protesta que en un principio fue pacífico. En 1969, el Gobierno *unionista*, que estimaba fuera de control la situación, pidió la intervención del ejército británico. El auge del unionismo de línea dura impidió todo intento de última hora para lograr una reforma moderada, lo cual pudo haber evitado los disturbios y la agitación. En 1972, año en que el Gobierno se encontraba en pleno caos y se resistía a las demandas de reforma, Westminster intervino, clausurando el Parlamento de Belfast y asumiendo el control directo sobre Irlanda del Norte.

Los británicos iniciaron rápidamente acciones para satisfacer las quejas sobre los derechos civiles más elementales, pero su ejército actuó con extremada severidad contra la comunidad católica, a la que supuestamente había venido a proteger, ganándose rápidamente su antipatía. Renació así el IRA (que había desaparecido prácticamente en la década de 1960) en el momento en que los católicos se lanzaron a defenderse contra la amenaza de las tropas británicas y de la violenta reacción protestante. Desde entonces el ejército británico ha permanecido en Irlanda del Norte.

De esta manera, y desde 1972, lo que había comenzado como una protesta de la comunidad católica contra el Gobierno protestante-*unionista* en favor de los derechos civiles, se transformó en una guerra de liberación, encabezada por el IRA, contra el Gobierno británico y su ejército, y contra la policía del Ulster (Royal Ulster Constabulary, RUC).

Los siguientes 20 años constituyen una historia de iniciativas políticas fracasadas, altos al fuego cortos y ocasionales, un flujo y reflujo en el nivel de violencia, la devastación social y económica de la región, la institucionalización de la violencia en la sociedad norirlandesa y, al final, un punto muerto en el campo militar en el que ninguna de las dos partes podía ganar categóricamente. En este proceso, ambas comunidades se polarizaron más que nunca, la sensación de estancamiento se impuso y más de 3,000 personas murieron violentamente, elevándolas cada grupo a la categoría de héroes y mártires modernos.

Las partes quedaron claramente en pie de guerra. La gran mayoría de los católicos apoyaba la causa nacionalista irlandesa, la cual aspiraba a conseguir una Irlanda unida e independiente. El principal partido nacionalista, el Partido Socialdemócrata y Laborista (PSDL) propugnaba la adopción de medidas pacíficas encaminadas a un sistema político más justo en Irlanda del Norte y una eventual unidad irlandesa. Dentro de este *nacionalismo*, el *movimiento republicano*, más reducido y compuesto por los paramilitares del IRA y el partido político Sinn Fein (en irlandés, “nosotros mismos solos”) abogaban por la lucha armada encaminada a liberar a Irlanda de la presencia británica. A su vez, los protestantes apoyaban fervientemente la causa del *unionismo* (la continuación de la unión de Irlanda del Norte y Gran Bretaña en el Reino Unido). Dentro del unionismo, la principal corriente de opinión política estaba representada por el Partido Unionista del Ulster (PUU). Este partido había controlado el Parlamento desde 1972, equilibrado por el más reducido y radical Partido Unionista Democrático (PUD), fundado a finales de la década de 1960 por Ian Paisley como respuesta a la evidente debilidad dentro del PUU. En el extremo del unionismo se encontraban los *lealistas*, paramilitares y homólogos de los republicanos, que adoptaron la violencia antinacionalista para proteger la unión.

### *Iniciativas de paz*

Habiendo asumido el control directo de Irlanda del Norte desde 1972, el Gobierno británico había conseguido, a finales de 1973, convencer a las principales corrientes políticas representativas del unionismo y del nacionalismo, así como al Gobierno de la República de Irlanda, para celebrar un delicado acuerdo político que implicaba un nuevo gobierno de distribución del poder en Irlanda del Norte y un Consejo de Fronteras de Irlanda para facilitar la influencia del sur en los asuntos del norte. El nuevo Gobierno, compuesto tanto por miembros del PUU como del PSDL, duró los cinco primeros meses de 1974, tras los cuales las masivas reclamaciones de la comunidad protestante, enfurecida por el propuesto Consejo de Irlanda, provocaron el colapso y la vuelta al control directo de Westminster. Este gobierno directo continuó ininterrumpidamente hasta 1998.

Durante las décadas de 1970 y 1980, Gran Bretaña hizo varios intentos para alcanzar un acuerdo político. De vez en cuando se celebraban elecciones para escoger una nueva asamblea parlamentaria, pero los organismos resultantes eran siempre boicoteados por una u otra de las partes. La política británica se encaminaba en dos sentidos: por un lado, tenía el objetivo de posibilitar la entrada de los nacionalistas en el gobierno de Irlanda del Norte. Por otro lado, la denominada “*dimensión irlandesa*”, buscaba apaciguar al nacionalismo, permitiendo a la República de Irlanda cierta influencia en los asuntos de Irlanda del Norte. Los *unionistas* quizá podían aceptar de alguna forma lo primero, pero rechazaban totalmente lo segundo. Por su parte, los nacionalistas dudaban seriamente que el formar parte del gobierno fuera posible sin la intervención de la República de Irlanda.

A lo largo de este período, los paramilitares de los dos bandos en general, y los republicanos en particular quedaron excluidos de toda consideración política. Por acuerdo común, el uso de la violencia como medio para lograr sus fines les excluía del proceso democrático.

## Estudio de casos: Irlanda del Norte

En 1981, y ante la mirada implacable de la opinión pública internacional, diez presos del IRA murieron tras una huelga de hambre en un pulso con la Primera Ministra Margaret Thatcher para exigir su tratamiento como prisioneros de guerra políticos y no como criminales comunes. La resultante ola de simpatía hacia el republicanismo reforzó el destino de su brazo político, el Sinn Fein, el cual al mismo tiempo decidió ponerle fin a décadas de abstencionismo con su participación tanto en las elecciones en el norte como en el sur de la isla.

En respuesta a la percibida amenaza política de un resurgido movimiento republicano, los partidos políticos de la República de Irlanda y el PSDL se reunieron en el Foro de la Nueva Irlanda en 1983 para desarrollar una nueva definición del nacionalismo constitucional irlandés. En efecto, el informe resultante del Foro rediseñaba el nacionalismo irlandés, estando tanto su lenguaje como su contenido ampliamente influenciados por el líder del PSDL, John Hume. Los tradicionales y simplistas sentimientos antibritánicos fueron reemplazados por nuevos principios de compromiso con una política pacífica y de respeto para con la tradición *unionista*. El Gobierno irlandés tomó el pensamiento del informe como base para el inicio de negociaciones con Gran Bretaña, las cuales cristalizaron en el Acuerdo anglo-irlandés de 1985: una combinación de las aspiraciones de ambos Gobiernos para una solución pacífica del conflicto del norte. Este Acuerdo establecía formalmente diversos elementos clave: el compromiso de los dos Gabinetes para trabajar conjuntamente por la paz, una Conferencia Intergubernamental (en la cual periódicamente los miembros del ejecutivo irlandés podrían consultar y comentar la política británica en el Ulster) y el establecimiento de una Secretaría de funcionarios irlandeses en la periferia de Belfast.

Este tratado internacional entre dos naciones soberanas tuvo dos poderosos efectos. En primer lugar, hizo a la República de Irlanda parte, con Gran Bretaña, en el proceso de pacificación, en contraste con el anterior y mutuo antagonismo sobre Irlanda del Norte. Las iniciativas serían ahora protagonizadas no sólo por los británicos, sino por ambas partes dentro del marco de la colaboración. Con ello, la “dimensión irlandesa” se hizo más patente. En segundo lugar, se deducía del borrador del Acuerdo, si bien de modo extraoficial, que los *unionistas* no habían sido consultados sobre las negociaciones intergubernamentales, en contraposición con las tesis de Hume. Éstos reaccionaron airadamente ante un acuerdo en el que ambas partes habían hecho caso omiso de su opinión sobre su construcción y que, desde su punto de vista, debilitaba el vínculo con el Reino Unido al haber permitido éste a un Gobierno “extranjero” mediar en sus asuntos. Profundamente ofendidos, los políticos *unionistas* se abstuvieron de todo contacto con el Gobierno británico.

Sin embargo, en 1989, la oposición *unionista* fracasó en su intento por impedir que el Acuerdo se concretara. El Gobierno irlandés era ahora, junto con el Reino Unido, uno de los participantes activos en el proceso político, con lo que la ira *unionista*, inicial y contundentemente movilizadora en torno al lema “¡El Ulster dice no!” (*Ulster says no!*) terminó en frustración. Entendiendo que una continuada renuencia a la cooperación sólo empeoraría aún más las cosas, los *unionistas* finalmente aceptaron conversar con Gran Bretaña sobre

posibles estructuras políticas. Finalmente, tanto el PUU como el PDU iniciaron negociaciones, facilitadas por los británicos, con el PSDL y el reducido Partido de la Alianza, el cual contaba con integrantes de todas las comunidades. Si bien estas conversaciones, que se atascaron al principio en discusiones sobre temas de procedimiento, no lograron mucho progreso sí sirvieron en cambio para fijar y clarificar la agenda para futuras negociaciones en tres materias: dispositivos de distribución de poder para un gobierno interno de Irlanda del Norte bajo control británico, en tanto en cuanto la población del norte votara por la permanencia en el Reino Unido; la configuración real de instituciones norte-sur para reforzar la dimensión irlandesa; y un tratado anglo-irlandés más desarrollado para sustituir al anterior Acuerdo.

Por arreglo de todos los participantes, los partidos políticos representativos de los grupos paramilitares de ambas comunidades estaban excluidos hasta tanto no renunciaran a la violencia.

Al año siguiente, las conversaciones se reiniciaron, llevándose a cabo durante más de cuatro meses, alcanzándose algunos progresos en los tres temas de la agenda, pero colapsándose finalmente ante la falta de acuerdo. Mientras tanto, Hume había iniciado el diálogo con el Sinn Fein con el objetivo último de convencerlo del abandono de la violencia y la entrada en el proceso político. Durante las discusiones, e incluso durante las subsiguientes conversaciones secretas entre los británicos y el Sinn Fein, la violencia del IRA – bombas y tiroteos – continuaba apuntando al Ejército inglés y a la Policía de Irlanda del Norte, extendiéndose a una devastadora campaña de atentados con explosivos en Inglaterra. Al mismo tiempo, los dos principales grupos paramilitares *lealistas* desarrollaron un nuevo grado de sofisticación tanto militar como políticamente. La Asociación de Defensa del Ulster (ADU) se convirtió en el Partido Democrático del Ulster (PDU), y las Fuerzas Voluntarias del Ulster (FVU) crearon el Partido *Unionista* Progresista (PUP).

Por su parte, tanto El Sinn Fein como el PDU y el PUP empezaron a incrementar sus perfiles políticos, si bien todos ellos estaban taxativamente excluidos de las negociaciones.

En 1994, sin embargo, el diálogo de Hume con el Sinn Fein había desarrollado un amplio consenso nacionalista con sus dos partidos del norte, el Gobierno irlandés y la “América irlandesa” (donde un nuevo y menos pro británico presidente, Bill Clinton, había tomado posesión de su cargo). La presión se intensificó sobre el líder del Sinn Fein, Gerry Adams, para que aceptara el punto muerto en la lucha armada y la necesidad de involucrarse democráticamente en el proceso político. El resultado fue el cese de la violencia por parte del IRA en agosto de 1994, seguido del alto al fuego *lealista* un mes más tarde.

Pero los progresos políticos eran demasiado lentos para satisfacer a los republicanos. Apoyados por los *unionistas*, los británicos exigieron al principio una declaración por parte del IRA de que el cese del fuego fuera permanente – una concesión que éste veía como el equivalente a la rendición y, por tanto, se negaba a aceptar –, insistiendo entonces, con el mismo resultado, en que las armas del IRA fueran entregadas antes de que al Sinn Fein se le permitiera la entrada en las negociaciones. Los británicos se mantuvieron firmes en el

## Estudio de casos: Irlanda del Norte

concepto de primero el desarme y después las conversaciones; a su vez, los paramilitares de ambos bandos insistieron en primero las conversaciones y posteriormente el desarme. Así las cosas, el resto de las discusiones sobre el progreso se estrellaba en la roca del decomiso de armas. Hasta que este punto fuera resuelto, los británicos y *unionistas* se negaban a admitir partidos paramilitares en cualquier tipo de negociaciones. El ex senador estadounidense George Mitchell fue nombrado presidente de una comisión para abordar la cuestión del desarme de los paramilitares como parte del proceso de paz en su conjunto. Esta comisión aceptó que ningún grupo sería desarmado antes de iniciar las conversaciones, sugiriendo dos compromisos. El desarme tendría lugar *durante* las conversaciones, paralelamente a los progresos políticos y como parte de las medidas para la construcción de confianza. Segundo, se establecería un conjunto de seis principios de no violencia, los cuales tendrían que ser apoyados por todos los partidos políticos para entrar en las negociaciones. Entre estos principios se incluía: un compromiso con los métodos puramente pacíficos para la resolución del conflicto y la renuncia a la violencia como medio para alcanzar objetivos políticos o para menoscabar un resultado político desfavorable.

Pero todas las posiciones se habían endurecido tras el alto el fuego, con la totalidad de las partes intentando utilizar la política para continuar la guerra por otros medios. Dieciocho meses después del cese de hostilidades del IRA, el Sinn Fein no se encontraba en una mejor posición para ser incluido en ningún proceso de conversaciones substantivas, por lo que en febrero de 1996 el IRA suspendió el alto el fuego, iniciando una limitada campaña, fundamentalmente dirigida a objetivos militares y económicos británicos. Por su parte, los paramilitares *lealistas* mantenían a duras penas su propio acuerdo de cese del fuego. Se llevaron a cabo elecciones con el fin de identificar a los participantes en el proceso de negociaciones que se inició en junio de 1996, pero el Sinn Fein fue excluido una vez más, en tanto en cuanto el IRA no decretara otro alto el fuego. Las conversaciones divagaban, fracasando en su intento de ir más allá de una continua pelea procedimental sobre el decomiso de las armas y los términos para la admisión del Sinn Fein. Con un escaño por debajo de la mayoría parlamentaria, el primer ministro conservador John Major podía ejercer muy poca influencia sobre el tradicionalmente conservador grupo parlamentario del PUU, liderado por David Trimble, cuyos diez parlamentarios mantenían un potencial equilibrio de poder en el Parlamento británico.

### *El acuerdo*

En junio de 1997, con la llegada al poder de un Gobierno laborista con una inexpugnable mayoría parlamentaria, la paz se vislumbró una vez más. Un nuevo alto al fuego del IRA fue decretado durante los siguientes meses, iniciándose conversaciones inclusivas en septiembre bajo la dirección de George Mitchell. No fueron entregadas las armas, pero todas las partes se adherieron a los principios de no violencia de Mitchell. Por primera vez el Sinn Fein, el PDU y el PUP estaban sentados en la mesa de negociaciones. En respuesta, el Partido *Unionista* Democrático y otro diminuto partido político *unionista* recién creado, el Partido *Unionista* del Reino Unido (PURU) optaron por su salida del proceso. En

la mesa de negociaciones se sucedían las actitudes de recelo y antagonismo, que desde hacía mucho tiempo cada comunidad había acumulado. Los progresos eran interminablemente lentos, ya que los enemigos históricos se dedicaban a discutir entre ellos nerviosamente en un incómodo proceso. En efecto, los dos anteriores intentos de conversaciones habían concernido sólo a los cuatro partidos políticos principales y no violentos de Irlanda del Norte y a los dos gobiernos. En esta ocasión, la inclusión de los políticos representantes de los paramilitares, incrementaba la oportunidad de que cualquier acuerdo potencial pudiera ser más amplio en abordar efectivamente el problema de la violencia, y despojar definitivamente de armas a la política irlandesa. Pero, al mismo tiempo, esta inclusividad aumentó enormemente la distancia entre los puntos de vista representados en la mesa de negociaciones, haciendo que obtener compromisos fuera más difícil todavía.

Una vez más, tres meses de negociaciones se estancaron rápidamente en cuestiones de procedimiento, con las partes luchando por cada punto de la agenda. Los retrasos y el obstructionismo continuaron, desde el momento en que los políticos de todas las partes cuestionaban profundamente las perspectivas, tanto de hacer frente a sus antiguos enemigos en la mesa de negociación como de aceptar finalmente un compromiso negociado imperfecto, después de décadas de mantener una posición irrefutable sobre su victoria categórica sobre el oponente. Las medidas de construcción de confianza corrían en paralelo con las conversaciones, consistentes aquéllas, en su mayor parte, en concesiones de los dos Gobiernos sobre los presos paramilitares y en la reducción del contingente del Ejército británico estacionado en Irlanda del Norte.

Como las conversaciones avanzaban lenta y fatigosamente, la frustración creció en los sectores más extremistas de ambas partes. Una nueva ruptura del alto el fuego de los grupos paramilitares fue anunciado tanto por los republicanos como por los *lealistas*, con lo que las bombas y los tiroteos arreciaron una vez más. Después de una serie de asesinatos perpetrados por la ADU, su brazo político, el PDU, fue suspendido de las negociaciones durante varias semanas, en un período de “cuarentena” hasta que se restableciera el alto al fuego. Inmediatamente después, el Sinn Fein fue suspendido durante dos semanas por causa de las actividades similares del IRA. La violencia de los paramilitares políticamente representados decreció de nuevo, pero la de los extremistas incontrolados continuó esporádicamente.

A finales de marzo, Mitchell anunció finalmente un plazo límite de dos semanas para la conclusión de las negociaciones. A estas alturas de las mismas, argumentaba, todos los asuntos relevantes habían sido discutidos. No había necesidad de posteriores conversaciones o elaboraciones: lo que se necesitaba ahora era una demostración de la voluntad política de lograr un acuerdo. Mitchell estableció como fecha tope la medianoche del 9 de abril para su consecución.

En medio de una elevada tensión, todo parecía apuntar a que su ultimátum, respaldado por la presión de Londres, Dublín y Washington, podría ciertamente producir resultados. Tanto el primer ministro irlandés como el británico llegaron al lugar de las conversaciones,

## Estudio de casos: Irlanda del Norte

instalándose una línea directa con la Casa Blanca. La fecha tope de la medianoche pasó, las conversaciones continuaron durante toda la noche y el día siguiente, y, finalmente, ante la sorpresa general, después de 32 horas de conversaciones directas, el 10 de abril de 1998 se anunció la consecución del Acuerdo (Acuerdo del Viernes Santo “Good Friday”).

El Acuerdo reflejaba detalladamente la agenda de tres puntos sobre la cual se había negociado. Su idea central giraba en torno al diseño y puesta inmediata en funcionamiento de un nuevo conjunto de estructuras políticas y reformas constitucionales, con fechas límite para su establecimiento, y apoyadas por diversas comisiones de seguimiento, a fin de supervisar aquellos detalles que todavía estuvieran por cumplirse. El Acuerdo sería sometido a referéndum simultáneamente tanto en la República de Irlanda como en Irlanda del Norte en mayo de 1998.

Del conjunto de cambios, uno de los principales consistía en hacer desaparecer de la Constitución irlandesa las reivindicaciones territoriales sobre Irlanda del Norte, paralelamente con la derogación británica de su legislación excepcional sobre la exigencia de jurisdicción para la totalidad de Irlanda.

El Punto Uno estableció que en junio de 1998 una Asamblea de Irlanda del Norte, compuesta de 108 miembros, sería elegida por voto único transferible bajo el sistema de representación proporcional, facilitando, de esta manera, la elección de los partidos más pequeños. El mecanismo de voto para el consenso de la Asamblea requeriría un 40 por ciento de apoyo de los miembros asistentes de cada uno de los bloques, el *unionista* y el nacionalista, disponiendo, a su vez, que esta mayoría incluyera al menos el 60 por ciento del total de los votos de la Cámara. Sus primeras decisiones atañerían a la elección de un primer ministro, viceprimer ministro y diez ministros con responsabilidades de cartera. Todos estos puestos serían asignados en proporción a la fuerza de cada grupo político.

El Punto Dos determinó la creación de un Consejo de Ministros norte-sur, compuesto por ministros tanto del Parlamento irlandés como de la Asamblea norirlandesa (a la Asamblea no se le permitiría continuar funcionando a menos que el Consejo fuese puesto en marcha). Una vez constituido, el Consejo diseñaría el establecimiento de organismos de fronteras con el “compromiso absoluto” de trabajar conjuntamente en al menos 12 áreas específicas de interés común. Las decisiones del Consejo se adoptarían por acuerdo, con un estricto calendario para la puesta en funcionamiento de todos estos dispositivos.

De acuerdo con el Punto Tres, un nuevo Tratado anglo-irlandés sustituiría y se encargaría de los trabajos del Acuerdo de los dos países de 1985, permitiendo la cooperación intergubernamental en materias de Irlanda del Norte (incluyendo asuntos delicados tales como la seguridad) no desarrolladas todavía por la Asamblea. Se establecería un Consejo anglo-irlandés para promover una más amplia cooperación regional, incluyendo a representantes de los Gobiernos británico e irlandés, la Asamblea del Norte y las futuras asambleas delegadas que se pondrían en marcha en Escocia y Gales.

Alrededor de estas tres estructuras claves, un calendario específico sería fijado para establecer otros mecanismos de refuerzo. Por su parte, el Convenio Europeo de los Derechos

Humanos sería incorporado a la legislación norirlandesa. Una nueva Comisión de los Derechos Humanos en Irlanda del Norte cooperaría con su homóloga irlandesa mediante un comité conjunto. Se pondrían en funcionamiento en Irlanda del Norte comisiones sobre igualdad, decomiso de armas (a fin de completarlo dentro de los dos años siguientes al referéndum), reforma policial y sistema judicial penal. Finalmente, todos estos mecanismos serían puestos en marcha por ambos Gobiernos para facilitar la acelerada puesta en libertad (en un término de dos años) de todos los prisioneros paramilitares provenientes de aquellos grupos que continuaran respetando el alto al fuego.

En definitiva, el Acuerdo es un complejo documento, elaborado durante un tortuoso proceso, no sin el cierto grado de indecisión y confusión que han caracterizado a las negociaciones sobre Irlanda del Norte durante diez años. Sin embargo, cuando éste fue finalmente sometido a referéndum en el Ulster y se celebraron elecciones a la Asamblea, las materias clave de disputa no fueron el conjunto de estructuras políticas que había acarreado tan concienzudas y meticulosas negociaciones. Por el contrario, el voto antiacuerdo, predominantemente *unionista*, giró en torno a asuntos tan emotivos como la inmediata liberación de presos, los derechos de las víctimas o las dudas sobre la efectividad del decomiso de armas. En este sentido, el referéndum reveló profundas diferencias dentro del unionismo. Los nacionalistas, republicanos, el Partido de la Alianza, y los partidos lealistas y *unionistas* moderados obtuvieron un 71 por ciento de votos a favor del Acuerdo, y una estrecha pero factible mayoría en la Asamblea. David Trimble del PUU fue elegido primer ministro, con el representante del PSDL como su viceprimer ministro.

### ***La puesta en marcha del acuerdo***

Ya en el otoño de 1998, la puesta en funcionamiento de los dispositivos estipulados en el Acuerdo había tropezado con problemas. A pesar de que se había establecido la Asamblea de Irlanda del Norte, como estaba previsto en el Punto Uno, los *unionistas* rechazaron formar parte del ejecutivo hasta que no se produjera el decomiso de armas del IRA. Los republicanos, por su parte, señalaban que no entregarían las armas hasta tanto no se formara el nuevo Gobierno. Tal y como señalamos anteriormente, si bien tanto el primer ministro como el viceprimer ministro habían sido designados, era tarea de la Asamblea la formación del Gabinete ministerial, labor a la que se negaban ambos grupos por las razones expuestas.

Si bien otros mecanismos previstos en los acuerdos estaban siendo puestos en marcha, la discusión sobre la alternativa desarme-formación de Gobierno continuaba. La superación del punto muerto en esta materia era muy difícil, a pesar de la visita de Mitchell y de diversos intentos por parte de los primeros ministros británico e irlandés de recrear la atmósfera de presión conseguida durante las negociaciones de los acuerdos. El telón de fondo de la situación lo componían la violencia esporádica de grupos republicanos escindidos; las tensiones internas de los *lealistas*, exteriorizadas en las disputas de los paramilitares; y el cada día más fuerte grupo de presión anti-Acuerdo, en el que se incluía un considerable sector del propio partido del primer ministro, el PUU. Sin embargo, a finales de 1999, Trimble persuadió a su partido para que hiciera un gesto de confianza y entrara a formar parte del

## Estudio de casos: Irlanda del Norte

ejecutivo, pero con la condición de que seguidamente se produjera el decomiso de armas. Una vez formado el Gobierno y ante la posterior negativa del IRA a la entrega de las armas, Trimble forzó al ejecutivo británico a que suspendiera las actividades del Gabinete bajo la amenaza de su propia dimisión.

En febrero del año 2000, el proceso entró en una fase de “revisión”, seguida de intensas negociaciones. Finalmente el IRA acordó realizar un gesto de cooperación para con la Comisión de Desarme, permitiendo a Cyril Ramaphosa y Marti Ahtisaari inspeccionar diversos depósitos de armas y verificar su clausura. Si bien este hecho no era un decomiso *per se*, fue suficiente para reiniciar las labores del Gobierno y acordar una ampliación de dos años en relación con el período originalmente establecido para la puesta en marcha de los acuerdos.

El Gobierno estaba formado por cuatro ministros pertenecientes al PUU, cuatro del PSDL, dos del Sinn Fein y dos del PDU. Este último partido, si bien aceptó sus dos Carteras ministeriales y las obligaciones a ellas aparejadas, inició una campaña de no cooperación con el Sinn Fein, negándose a acudir a las reuniones del Consejo de Ministros. En este sentido, el PDU competía con el sector contrario a Trimble dentro de su propio partido para liderar una estrategia de boicot, en el contexto de un bloque antiacuerdo en constante crecimiento, mientras el tiempo pasaba, los presos eran liberados, se daba acceso al poder al Sinn Fein y pese a ello, los depósitos de armas del IRA permanecían intactos.

A finales del año 2000, el proceso de puesta en marcha de los acuerdos se volvió cada vez más esquizofrénico. Por un lado, las políticas y mecanismos democráticos aplicados a nivel local, es decir, en el conjunto del Ulster, se consolidaban, debido a que los políticos estaban llevando a cabo la crucial tarea de hacer funcionar a Irlanda del Norte. En efecto, se produjo un valioso debate político en materia de salud, educación, desarrollo, al igual que en otras áreas claves. Al decir de todos, y a pesar de la no cooperación del PDU con el Sinn Fein, el nuevo Gobierno logró poner manos a la obra y gobernar democráticamente Irlanda del Norte.

Pero por otro lado, tanto la cuestión del desarme como las discusiones sobre las recomendaciones de la comisión sobre reforma policial siguieron mucho más vivas y polémicas, al menos en la mente de los *unionistas*. En efecto, David Trimble reflejó la opinión general del unionismo al expresar que éste ha hecho todas las concesiones a cambio de muy poco, y que las amplias reformas propuestas para la policía (RUC) eran demasiadas para convencer de su conveniencia a la comunidad *unionista*. Por su parte, el nacionalismo insistió en que sólo una fuerza policial completamente reformada podía contar tanto con su apoyo y participación.

Asimismo, Trimble tuvo que hacer frente a un serio cuestionamiento de su liderazgo dentro del PUU, basado en demandas para que el partido se retirara del Gobierno a menos que la reforma policial fuera más suave y las armas del IRA decomisadas. Sus problemas quedaron perfectamente evidenciados con la obtención de un teóricamente seguro escaño para el PUU al Parlamento británico por un candidato radicalmente antiacuerdo del PUD. Por otro lado, y en el seno de la comunidad *lealista*, las tensiones por el control territorial

**Estudio de casos: Irlanda del Norte**

y las actividades criminales provocaron las disputas entre dos de las principales organizaciones paramilitares. En cuanto al republicanismo, grupos disidentes continuaron sus esfuerzos por desestabilizar la situación por medios violentos.

Resumiendo, la situación en Irlanda del Norte a fines de 2000, continuó caracterizándose, por una parte, por los sinceros intentos de muchos de sus políticos de realizar su labor democráticamente; pero por la otra, por la desconfianza entre los antiguos adversarios en particular y entre las dos comunidades en general, siendo por ello más vulnerable que nunca a los saboteadores, tanto políticos como paramilitares, de ambos sectores.

# 4

C A P Í T U L O

Contar con instituciones  
democráticas debidamente

Contar con instituciones democráticas debidamente diseñadas es fundamental para la sostenibilidad de todo acuerdo negociado.

*Este capítulo informa a los actores políticos nacionales y a los negociadores de las distintas opciones que existen para el establecimiento de instituciones democráticas. Asimismo, analiza cómo pueden diseñarse instituciones y políticas básicas que fomenten el arraigo de la democracia en sociedades postconflicto. Otro de sus objetivos es llamar la atención sobre estos temas a los actores de la comunidad internacional, que tienen a su cargo el desarrollo de acuerdos o la supervisión de la fase de reconstrucción de un Estado. En las siguientes páginas se estudian mecanismos políticos y constitucionales, así como las ventajas y desventajas de las diferentes opciones disponibles en esta materia.*

- 4.1 *Democracia basada en la distribución de poder: visión de conjunto*
- 4.2 *La estructura del Estado: federalismo y autonomía*
- 4.3 *Modelos de órganos ejecutivos: presidencialismo versus parlamentarismo*
- 4.4 *Sistemas electorales para sociedades divididas*
- 4.5 *Órganos legislativos para sociedades postconflicto*
- 4.6 *Derechos Humanos*
- 4.7 *La reforma policial. La garantía de la seguridad ciudadana*
- 4.8 *Conferencias nacionales*
- 4.9 *La justicia en contextos de transición política*
- 4.10 *Resolviendo el pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra*
- 4.11 *El diseño de una administración electoral*
- 4.12 *Dispositivos institucionales para garantizar la igualdad de género*

## Mecanismos democráticos para el manejo de conflictos

### Mecanismos democráticos: introducción

Desde principios de los años setenta, se ha producido a nivel mundial un cambio de enfoque con respecto a las posibilidades y perspectivas de la democracia en sociedades divididas. Tras esta nueva ola de interés en la democracia yace la convicción de que un gobierno democrático, más que uno oligárquico o autoritario, ofrece mejores posibilidades para el manejo de los conflictos originados en profundas divisiones sociales. Cada vez más, la democracia es vista no sólo como vía posible, sino esencial para el manejo pacífico de conflictos en sociedades divididas. Este criterio optimista del potencial de los sistemas democráticos se ha visto estimulado por la llamada “tercera ola” que, iniciada en los setenta y tras haber ganado ímpetu en la década de los noventa, ha llegado a triplicar el número de gobiernos democráticos en todo el mundo.

Esta expansión sin precedente de la democracia, principalmente en los países en vías de desarrollo, ha estimulado un renovado interés y enfoque en el estudio de los diferentes diseños institucionales que mejor garanticen gobiernos legítimos, estables y democráticos en sociedades divididas o postconflicto. Se reconoce cada vez más el diseño de las instituciones políticas como un factor clave para la consolidación, estabilidad y perdurabilidad de la democracia.

En efecto, una mejor comprensión de las consecuencias de las diferentes instituciones políticas, posibilita diseñar las mismas de forma tal que se premien los resultados deseados (la cooperación y el compromiso, por ejemplo). A este respecto, tres amplias áreas del diseño constitucional han recibido especial atención: i) la estructura territorial del Estado; ii) la forma de los poderes legislativo y ejecutivo; y iii) la naturaleza y estructura de las normas estatales de representación política. Esto ha implicado un análisis cuidadoso de las diversas teorías existentes relativas a la distribución de poder, el federalismo, las ventajas del parlamentarismo frente al gobierno presidencialista, las consecuencias políticas de las distintas leyes y de los sistemas electorales, etc.

En países con recientes transiciones a la democracia, como Sudáfrica, Chile y Filipinas, también se ha prestado atención a las instituciones y políticas “extraconstitucionales” que pueden ser relevantes en aquellos países que están emergiendo de una profunda hostilidad y conflicto.

*Tras esta nueva ola de interés en la democracia yace la convicción de que un gobierno democrático, más que uno oligárquico o autoritario, ofrece mejores posibilidades para el manejo de los conflictos originados en profundas divisiones sociales.*

Estas medidas incluyen el uso de mecanismos transicionales de justicia como las comisiones de la verdad y reconciliación; los tribunales de crímenes de guerra; las comisiones de género; las administraciones electorales y así sucesivamente. Si bien existen muchos mecanismos de esta naturaleza, este capítulo se centrará en aquellos llamados “constitucionales” y “extraconstitucionales” del engranaje democrático.

Una premisa básica de este manual es que un gobierno democrático fuerte es, por sí mismo, un pilar fundamental para la construcción de cualquier acuerdo perdurable tras un conflicto violento. La democracia es un sistema que permite la formulación, expresión y manejo sostenibles de los conflictos en una sociedad por medios institucionales, como los partidos políticos y Parlamentos.

Según Adam Przeworski, se trata más de un sistema de *manejo y procesamiento* de conflictos que de resolución de los mismos. En una democracia, las disputas nunca se “resuelven” completamente, sino que se las reconcilia temporalmente, quedando, de este modo, reformuladas para la siguiente ocasión. Esto se refleja mejor en el propio proceso electoral, en el que los partidos y los candidatos pueden “ganar” o “perder”, a sabiendas de que si pierden hoy, tienen la posibilidad de ganar mañana, mientras que los que ganan saben que su victoria es sólo temporal.

Por otro lado, la experiencia comparada de sociedades profundamente divididas, evidencia que los procedimientos democráticos (caracterizados por la inclusividad y flexibilidad necesarias para el manejo de conflictos étnicos profundamente arraigados), cuentan claramente con las mejores perspectivas de lograr una paz duradera.

En sociedades divididas por motivos de identidad, la negociación política se ve favorecida en el marco de una democracia, debido a la existencia de instituciones políticas que protegen los derechos individuales y colectivos, que ofrecen una significativa delegación de poder y que estimulan soluciones negociadas. El sistema de gobierno democrático se basa, al menos en parte, en la idea y adhesión comunes al “imperio de la ley”, principio que protege tanto a los actores políticos como a la sociedad civil en general. En última instancia, conforme la sociedad interioriza las prácticas y los valores democráticos, genera las condiciones para la perdurabilidad de la democracia. Esta es la razón por la que un indicador valioso para conocer las probabilidades de que un país continúe siendo democrático es observar su historia: cuanto más larga sea su trayectoria democrática, mejores serán las perspectivas de que ésta se mantenga en el futuro.

El concepto “mínimo” de democracia, entendido como el derecho de participar en elecciones libres y justas, ha cobrado el carácter de norma internacional fundamental que los Estados deben cumplir. Sin embargo,

## Mecanismos democráticos para el manejo de conflictos

para que la democracia sea válida y tenga sentido, estas “reglas de juego” deben tener un significado para los contendientes políticos que vaya más allá del mero reconocimiento formal de las mismas. En efecto, dichas reglas deben ser valoradas y respetadas en los hechos, por su propia naturaleza.

Esto es lo que se quiere decir con *consolidación* democrática: que las prácticas democráticas lleguen a estar tan profundamente interiorizadas en los actores políticos que les resulte impensable actuar fuera de las “reglas de juego” institucionales. Esto exige la fe en la integridad del proceso político, algo que difícilmente se encuentra en situaciones de profunda hostilidad o conflicto.

Sin embargo, hay que hacer una advertencia importante acerca de esta visión optimista de la democracia, que guarda relación con la naturaleza de sus instituciones. Distintos tipos de sociedades requieren diferentes clases de instituciones. Puede que el federalismo sea inadecuado para países pequeños y homogéneos, y sin embargo, dicho sistema resulte conveniente para naciones grandes y heterogéneas (por ello no es sorprendente que Canadá, India, Australia y los EE.UU. sean Estados federales).

Por otra parte, los diferentes tipos de sistemas electorales pueden garantizar, por sí solos, la representación proporcional de grupos minoritarios o su exclusión. Asimismo, se puede estructurar el Parlamento y el Ejecutivo de manera tal que éstos otorguen una participación en el poder a todos los grupos o bien que permitan el dominio de uno solo en perjuicio de los demás. Finalmente, el uso de comisiones de la verdad y de reconciliación puede ayudar a sanar viejas heridas o reabrir las. Por lo tanto, contar con instituciones democráticas debidamente diseñadas es fundamental para el éxito y la sostenibilidad de todo acuerdo negociado.

Desafortunadamente, en muchos intentos recientes de solución de conflictos, tanto las partes contendientes como los negociadores han ignorado la importancia de un buen diseño institucional. En efecto, los arquitectos constitucionales de las nuevas democracias con frecuencia se han contentado con restaurar las mismas instituciones que condujeron a la anterior ruptura o buscar inspiración en las instituciones de las aparentemente exitosas democracias occidentales, aunque éstas casi nunca se diseñaron tomando en cuenta las exigencias propias de sociedades pos-conflicto. Las opciones constitucionales seleccionadas durante el proceso de negociación de un acuerdo tienen, a menudo, importantes repercusiones para las perspectivas futuras de una nación. Por ello, es necesario seleccionarlas cuidadosamente desde el principio.

En suma, confiamos en que, al aclarar la gama de los diversos modelos institucionales y sus consecuencias, este capítulo contribuya a que los actores políticos y los negociadores seleccionen las mejores alternativas para su país.

*Las opciones constitucionales seleccionadas durante el proceso de negociación tienen, a menudo, repercusiones importantes para las perspectivas futuras de una nación. Por ello es necesario seleccionarlas cuidadosamente desde el principio.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

Diamond, Larry. 1995. *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. Nueva York: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

#### 4.1 Democracia basada en la distribución de poder: visión de conjunto

### 4.1 Democracia basada en la distribución de poder: visión de conjunto

*En los sistemas políticos basados en la distribución de poder, lo ideal es que la toma de decisiones se haga por consenso. Todos los grupos étnicos importantes del país están incluidos en el Gobierno, garantizándoseles influencia, especialmente a las minorías, en la elaboración de políticas sobre temas sensibles, como el uso del idioma y la educación.*

*Sin embargo, frecuentemente se compara la democracia basada en la distribución de poder con la democracia “normal” o mayoritaria (“el ganador se lo lleva todo”), en la que los perdedores de las elecciones quedan fuera del poder, haciendo oposición leal, y a la espera de una oportunidad para sustituir electoralmente al Gobierno vigente.*

**4.1.1** *Prevención de conflictos profundamente arraigados*

**4.1.2** *Bloques homogéneos versus planteamientos de integración*

**4.1.3–4.1.4** *¿Cuándo funciona la distribución de poder?*

**Menú de Opciones 2** Mecanismos de distribución de poder (pp. 150–151)

#### 4.1.1 Prevención de conflictos profundamente arraigados

La introducción anticipada de un sistema de distribución de poder puede prevenir potencialmente que los conflictos basados en la identidad se tornen violentos. Hay quienes sostienen que los gobiernos democráticos e inclusivos previenen este tipo de conflictos, ya que de este modo las minorías no necesitan recurrir a la violencia para promover sus intereses.

Más aún, el poder compartido es visto como un método viable para evitar conflictos devastadores. Tras encarnizadas guerras como la de Bosnia, la mayoría de los observadores estuvieron de acuerdo en que la

única forma de mantener la unidad de un país multiétnico (y evitar que éste se fragmentara por completo) era la creación de un sistema de gobierno de posguerra que permitiera a las comunidades bosnio-croata, bosnio-musulmana y serbio-bosnia compartir el poder.

El Tratado de Dayton de 1995 estableció un sistema político en el que las tres comunidades acordaron colaborar en el proceso de toma de decisiones mediante una presidencia conjunta y un Parlamento. Ambas instituciones incluyeron a los tres grupos principales en una proporción aproximada a la de su población. Pese a que este sistema no ha funcionado en la práctica tal y como se esperaba, el naciente sistema de poder compartido de Bosnia constituye la mejor oportunidad de crear una democracia multiétnica viable tras una guerra civil devastadora. Asimismo, se considera la distribución de poder como un mecanismo para poner fin a las guerras civiles y lograr acuerdos negociados e instituciones democráticas legítimas. Este mecanismo ha sido aplicado en los conflictos de Angola, Sierra Leona y Camboya y su uso está siendo considerado en conflictos tan diversos como los de Sri Lanka, Sudán y Tayikistán.

#### ***4.1.2 Diferencias de planteamiento***

Los encargados de formular políticas y los expertos discrepan en cuanto a si el planteamiento de “bloques homogéneos” (group building-blocks) como el adoptado en el Acuerdo de Dayton para Bosnia – en el que los grupos (por lo general partidos políticos étnicamente homogéneos) son considerados los bloques para la construcción de una sociedad común – conducen a un mejor manejo del conflicto que el planteamiento integrador del poder compartido. Este último, como sabemos, pone énfasis en la formación de alianzas políticas heterogéneas entre los diversos grupos contendientes.

El planteamiento de bloques homogéneos se basa en un acomodo de los dirigentes étnicos hacia el centro político, garantizando la autonomía de los grupos y los derechos de las minorías. Las instituciones claves de este planteamiento son el federalismo y la delegación del poder a los grupos étnicos en el territorio que controlan, el derecho de veto de las minorías en temas de especial importancia para ellas, los gabinetes de gran coalición en el marco parlamentario y la proporcionalidad en todas las esferas de la vida pública (nombramientos de funcionarios públicos y presupuestos, por ejemplo). Al igual que Bosnia, el Líbano tiene un sistema político en el que la Constitución garantiza la representación y la autonomía de los principales grupos religiosos del país.

Por el contrario, el planteamiento integrador renuncia a los grupos étnicos como base para la construcción de una sociedad común. La

*Hay quienes sostienen que los gobiernos democráticos e inclusivos previenen los conflictos violentos, ya que de este modo las minorías no necesitan recurrir a la violencia para promover sus intereses.*

#### 4.1 Democracia basada en la distribución de poder: visión de conjunto

Constitución provisional de Sudáfrica de 1993, por ejemplo, rechazó explícitamente la representación de éstos, favoreciendo más bien las instituciones y las políticas que, deliberadamente, promovieran la integración social entre los grupos. Las leyes electorales (conjuntamente con la delimitación de las provincias) alentaron a los partidos políticos a presentar listas de candidatos (para obtener el máximo número de votos) que reflejaran la gran diversidad de la sociedad sudafricana. Las provincias federales se trazaron de manera que no coincidieran con los límites de los grupos étnicos (en todo caso, los grupos de Sudáfrica están mucho más dispersos).

De este modo, el planteamiento integrador busca construir coaliciones políticas multiétnicas (por lo general partidos políticos) para incentivar la moderación de los líderes políticos a la hora de abordar temas étnicos divisorios y, de este modo, aumentar la influencia de las minorías en el proceso de toma de decisiones basados en la mayoría. En este sentido, un planteamiento integrador contempla, entre otros mecanismos, el uso de sistemas electorales que fomenten pactos preelectorales entre los diversos grupos étnicos; el federalismo no étnico que disperse los centros de poder; y las políticas públicas que estimulen alianzas políticas entre los diferentes grupos.

Es conveniente considerar los planteamientos integrador y de bloques homogéneos como polos opuestos del espectro de opciones que existe en materia de diseños institucionales y prácticas de distribución de poder. Para decidir cuál es el mejor, hay que tener en cuenta tres dimensiones que se aplican a ambos planteamientos: i) la división territorial del poder, ii) las normas para la toma de decisiones y iii) la política pública reguladora de las relaciones entre el Gobierno y los grupos étnicos.

Al final de esta sección se ofrece un “menú” de las instituciones y prácticas de poder compartido a la luz de dichas dimensiones (véase “Mecanismos de distribución de poder: menú de opciones”, pp. 150–151).

Como en todo menú, tanto los elementos como los mecanismos de influencia democrática, pueden combinarse para satisfacer las exigencias de cada caso. A la hora de decidir qué instituciones y prácticas de distribución de poder podrían funcionar, es preciso conocer a fondo el país en el cual éstas se van a utilizar. Por ejemplo, en la sociedad multiétnica de Fiji, una revisión del sistema político del país hecha por expertos durante 18 meses, dio como resultado una serie de recomendaciones para una nueva constitución, que combinaba medidas para garantizar un mínimo de representación parlamentaria a las comunidades indígena e india (una opción de bloques) con incentivos electorales para fomentar la formación de alianzas políticas entre los grupos étnicos (una opción integradora).

### ***4.1.3 Promoción de la distribución de poder***

Con frecuencia, los actores externos de la comunidad internacional promueven la distribución de poder mediante el uso de fórmulas dirigidas a prevenir o evitar conflictos étnicos. Asimismo, los mediadores internacionales tratan de persuadir a los líderes políticos de los grupos contendientes para que acepten estas fórmulas, mediante la combinación de incentivos y sanciones a nivel diplomático.

Por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas elaboró una “conjunto de ideas” para un arreglo bizonal y bifederal de distribución de poder entre las comunidades griega y turca en Chipre. Se propusieron marcos de autonomía para resolver las disputas entre las comunidades mayoritarias y minoritarias en Indonesia (Timor Oriental) y Sri Lanka. El acuerdo de paz para Irlanda del Norte contiene una serie de instituciones transfronterizas de poder compartido, creando una nueva asamblea en el territorio en disputa. Cada uno de estos planes está respaldado por iniciativas diplomáticas que garantizan la asistencia internacional para su implementación, siempre que las partes acuerden compartir el poder en vez de disputárselo en el campo de batalla o en las calles.

Cada vez más, la comunidad internacional vincula estas medidas con otras materias (como el ingreso en organizaciones de seguridad y comercio colectivos o en otros organismos internacionales), para persuadir a los Estados para adoptar prácticas de distribución de poder que fomenten la reconciliación étnica. Así por ejemplo, la Unión Europea ha aplicado estas condiciones en sus relaciones con algunos Estados de Europa oriental, como Rumania, para fomentar el manejo de las diferencias entre las etnias rumana y húngara mediante estructuras políticas democráticas.

De ahí la conveniencia de favorecer el uso de prácticas democráticas reguladoras del conflicto, como instrumento diplomático, para frenar la escalada violenta de una disputa étnica o ponerle fin a ésta, en el caso de que fracasen los esfuerzos preventivos. Por otra parte, incluso en casos de perspectivas remotas de democratización, la comunidad internacional puede presionar a Estados no democráticos para que adopten dichas prácticas, como el trato justo a las minorías étnicas o la creación de fuerzas de seguridad multiétnicas.

### ***4.1.4 ¿Cuándo puede tener éxito la distribución de poder?***

Hay casos de acuerdos de distribución de poder que, aunque adecuados teóricamente, han fracasado en conflictos recientes (Ruanda y Burundi por ejemplo). En ambos países, donde el grupo étnico mayoritario (hutu) y el minoritario (tutsi) cuentan con una historia de relaciones marcada por la violencia, los esfuerzos por encontrar soluciones

#### 4.1 Democracia basada en la distribución de poder: visión de conjunto

mediante la creación de instituciones democráticas de poder compartido demostraron ser insuficientes para superar la profunda desconfianza y la percepción mutua de persecución. En ambos casos, los experimentos de poder compartido se colapsaron con el estallido del conflicto violento. En Ruanda, el deliberadamente tramado genocidio de 1994 echó a perder un incipiente pacto de distribución de poder.

De modo parecido, antes de que estallaran las guerras civiles del Líbano y Chipre a mediados de los años 1970, estos países tenían sistemas de poder compartido. La firma de un nuevo pacto basado en este sistema (el Acuerdo de Taif de 1990) acabó finalmente con el conflicto libanés. Al parecer, ésta sería, asimismo, la mejor opción para dar salida al largo conflicto chipriota.

Con toda razón, los gobernantes y expertos, ante la difícil selección de los mecanismos apropiados para el manejo de conflictos complejos, se hacen las siguientes preguntas: ¿En qué condiciones funcionan los sistemas de poder compartido y en qué condiciones fracasan en sociedades divididas? ¿En qué condiciones estos sistemas consolidan la identidad de los grupos, degenerando en conflictos violentos? Y ¿cuándo conducen los mismos a patrones democráticos más pluralistas y sostenibles?

Naturalmente, no hay respuestas sencillas, aunque sí se pueden sacar algunas conclusiones. Para que funcione la democracia basada en la distribución de poder, debe haber un grupo suficientemente sólido de moderados – tanto de la élite política como de la sociedad civil en general – que busque la coexistencia pragmática de los mismos en una sociedad multiétnica. Comprometido con el reparto del poder en una democracia multiétnica, este grupo debe ser, asimismo, capaz de soportar las presiones de políticos y sectores extremistas movilizados en torno a temas étnicos divisorios. Al parecer, en Sudáfrica existe este decisivo grupo de moderados, el cual podría existir o ser creado en Bosnia, pero que está ausente en Ruanda y Burundi.

Lo que sí es evidente es que ante la falta de un conjunto de voces moderadas, los países multiétnicos son propensos a la violencia entre grupos y a la desintegración o colapso del Estado. Por el contrario, cuando se cuenta con un grupo de moderados lo suficientemente unido, los mecanismos de distribución de poder constituyen un medio viable para el manejo democrático del conflicto.

Si bien no hay ningún modelo transplantable de reparto del poder, sí existe un amplio menú de políticas públicas, instituciones y mecanismos para fomentar la democracia en países con conflictos étnicos profundos. Sin embargo, la experiencia indica que el sistema que se adopte para la distribución de poder (grupos homogéneos o integrador) es menos importante que el grado de buena fe de las fuerzas contendientes duran-

## MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN DE PODER

### SISTEMAS POLÍTICOS DE DISTRIBUCIÓN DE PODER

- Toma de decisiones, de ser posible por consenso.
- A todos los principales grupos étnicos incluidos en el gobierno, especialmente a las minorías, se les garantiza influencia en la toma de decisiones políticas sobre temas delicados (idioma y educación, por ejemplo).
- Pueden adoptar la forma de un planteamiento de *grupos homogéneos*, o *integrador*.

### GRUPOS HOMOGÉNEOS

- Grupos étnicamente homogéneos (partidos políticos) forman los bloques básicos de una sociedad común.
- *Elementos claves*: el federalismo y la delegación del poder a los grupos étnicos en el territorio que ellos controlan; derecho al veto de las minorías sobre asuntos delicados; gabinetes de gran coalición; proporcionalidad en todas las esferas de la vida pública.
- *Ejemplo*: Acuerdo de Dayton para Bosnia.

### INTEGRADOR

- Alianzas políticas entre grupos en conflicto, creando así incentivos para que los líderes políticos sean moderados en lo que respecta a los temas étnicos divisorios, acompañado del incremento de la influencia de las minorías en la toma de decisiones mayoritaria.
- *Elementos clave*: sistemas electorales que fomenten los pactos preelectorales entre los diferentes grupos étnicos; el federalismo no étnico que disperse los centros de poder; políticas públicas que promuevan alianzas que trasciendan los grupos.
- *Ejemplo*: la Constitución provisional de Sudáfrica de 1993.

*Pese a que el menú presenta dos planteamientos conceptualmente distintos, está claro que en la práctica las opciones de distribución de poder pueden combinarse de diferentes maneras.*

## MENÚ DE OPCIONES 2

### CINCO OPCIONES DE GRUPOS HOMOGÉNEOS

1. Otorgamiento de autonomía territorial a grupos étnicos y la creación de acuerdos confederales.
2. Adopción de disposiciones constitucionales que garanticen un nivel mínimo de representación de grupo (cuotas) en todos los niveles de gobierno.
3. Adopción de una representación proporcional de cada grupo en los nombramientos administrativos, incluyendo normas para la toma de decisiones en el ejecutivo orientadas al consenso.
4. Adopción de un sistema electoral altamente proporcional en el ámbito parlamentario.
5. Reconocimiento de los derechos de grupo o federalismo corporativo (no territorial) de hecho y de derecho (por ejemplo, educación en su propio idioma).

### CINCO OPCIONES INTEGRADORAS

1. La creación de una estructura federal mixta, o no étnica, con límites trazados según otros criterios, tales como las características geográficas o las zonas de desarrollo económico.
2. El establecimiento de un Estado indivisible, centralizado e inclusivo sin subdivisiones territoriales.
3. La adopción de organismos étnicamente diversos de toma de decisiones a nivel ejecutivo, judicial y administrativo (por ejemplo, un consejo lingüístico intencionadamente heterogéneo para fijar la política de uso del idioma).
4. La adopción de un sistema electoral que impulse la formación de coaliciones preelectorales (agrupación de votos) que trasciendan los diferentes grupos étnicos.
5. Establecimiento de leyes y políticas públicas “étnicamente ciegas” para garantizar la equidad sin distingos de identidad o creencias religiosas.

### LECCIONES APRENDIDAS

1. Para que funcione la distribución de poder, debe existir un importante grupo de moderados (tanto dentro de la élite política como de la sociedad civil) que busque la coexistencia. Estos deben ser capaces de soportar las presiones de los políticos y de los sectores extremistas.
2. Más importante que el mismo sistema de distribución de poder (de grupos homogéneos o integrador) es la buena fe de las fuerzas contendientes durante la discusión y negociación.
3. Los sistemas de poder compartido funcionan mejor si se emplean como medida temporal para fomentar la confianza mientras se desarrollan estructuras más permanentes.

te la discusión y negociación para lograrlo; proceso de negociación que debe ser intrínsecamente inclusivo y legítimo.

En teoría, los sistemas de poder compartido funcionan mejor si se emplean como medida temporal para fomentar la confianza, antes de adoptar una democracia más convencional de concesiones mutuas. Este es el camino que ha elegido Sudáfrica, ya que su constitución definitiva, adoptada en 1996, es mucho más mayoritaria, pese a que los derechos de las minorías quedaron adecuadamente protegidos. No se sabe aún si la retirada paulatina de la distribución de poder es viable en una sociedad tan conflictiva como la de Bosnia, o bien, si ésta fracasará, llevando al país a la desintegración. Pero la alternativa al reparto de poder actualmente en este país no es la democracia “normal” o mayoritaria, sino la renuncia total a una Bosnia multiétnica. Este es el lamentable caso de otros muchos conflictos étnicos profundamente arraigados.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

Horowitz, Donald L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.

Horowitz, Donald L. 1990. “Making Moderation Pay: the Comparative Politics of Ethnic Conflict Management”. In Joseph V. Montville. ed. *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. Nueva York, NY: Lexington Books.

Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.

Lijphart, Arend. 1991. “Constitutional Choices for New Democracies”, *Journal of Democracy*, no. 2. (winter 1991) pp. 72–84.

Sisk, Timothy D. 1996. *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

# Estudio de casos

BOSNIA Y HERZEGOVINA (Mapa de los Acuerdos de Paz de Dayton)





## BOSNIA Y HERZEGOVINA

Expuesto de la manera más sencilla, el conflicto bosnio se reduce a dos asuntos: en primer lugar, cómo 2,2 millones de eslavos musulmanes (Bosnios) pueden vivir entre 4,5 millones de croatas y 8,5 millones de serbios en el extenso territorio de la antigua Yugoslavia; y, en segundo lugar, cómo 750,000 croatas y 1,3 millones de serbios pueden vivir junto a 1,9 millones de eslavos musulmanes en Bosnia-Herzegovina. Dependiendo de dónde se tracen las fronteras y de si éstas son respetadas o no, los musulmanes constituyen una minoría estrujada entre dos grupos étnicos más poderosos, o bien, componen una mayoría relativa en un territorio compartido con dos grandes comunidades minoritarias que consideran a los vecinos Estados de Croacia y el resto de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), como sus respectivas patrias étnicas.

El arreglo vigente, establecido en los Acuerdos de Dayton, es el resultado de tres años y nueve meses de combates en Bosnia (buena parte de ellos entre tres bandos) y cuatro años y medio de hostilidades en la antigua Yugoslavia. Dichos acuerdos se alcanzaron después de más de 100,000 muertos (la cifra exacta se desconoce) y la expulsión de sus hogares de aproximadamente la mitad de los 4,3 millones de habitantes que componían la población de Bosnia, en lo que se ha denominado *limpieza étnica*. El acuerdo fue concertado entre el presidente bosnio, Alija Izetbegovich, en representación de los bosnio-musulmanes; el presidente de Croacia, Franjo Tudjman en nombre de los bosnios-croatas; y el entonces presidente de Serbia, Slobodan Milosevic en representación de los serbo-bosnios. El acuerdo se produjo tras varios años de intentos fallidos por parte de los mediadores internacionales de llegar a una solución; una considerable y tardíamente acordada presión internacional; y tres semanas de intensas negociaciones en la base de la fuerza aérea estadounidense de Dayton, Ohio, en noviembre de 1995.

### *Distribución de poder en Dayton*

En los Acuerdos de Dayton, Bosnia fue definida como un único Estado con tres componentes poblacionales principales (bosnio-musulmanes, serbios y croatas), divididos en dos entidades: la Federación de Bosnia y Herzegovina (la Federación) que abarca el 51 por ciento del territorio y la República Srpska con el 49 por ciento. A pesar de ser un solo país, ambas entidades tienen sus propias fuerzas armadas (a su vez el ejército de la Federación está dividido en fuerzas croatas y bosnias), cuyo poder se establece y regula en función del de los Estados vecinos. La proporción entre los arsenales de Yugoslavia, Croacia y Bosnia es de 5:2:2, siendo, dentro de Bosnia, entre la Federación y la República Srpska de 2:1. El país que se originó en Dayton heredó la independencia política, la integridad territorial y la soberanía del anterior Estado, la República de Bosnia-Herzegovina, una de las antiguas repúblicas de la República Federal Socialista de Yugoslavia, reconocida internacionalmente y admitida en las Naciones Unidas poco tiempo después del estallido de la guerra en abril de 1992.

Los acuerdos de Dayton contienen 11 anexos de los cuales sólo el primero concierne al alto al fuego y cuestiones militares. Los diez restantes cubren los aspectos civiles del plan de paz, incluyendo el derecho de los bosnios desplazados a volver a sus hogares o a ser compensados por la pérdida de sus propiedades. La futura configuración del país depende tanto

de la manera en que la parte civil del plan de paz sea llevada a la práctica como de las estructuras políticas contenidas en el mismo.

Las instituciones centrales de Bosnia son débiles. Tienen competencia en materia de asuntos exteriores; varios aspectos del comercio exterior, incluyendo el establecimiento de aranceles (aunque no sobre la recaudación de ingresos); las comunicaciones entre los dos entes y en el cumplimiento de las leyes penales. Otros asuntos, incluyendo la recaudación de impuestos, se han delegado para su gestión a cada una de las dos entidades. A pesar de que ambas tienen capacidad para establecer “relaciones bilaterales especiales con los Estados vecinos”, éstas tienen que ser “coherentes con la soberanía y la integridad territorial de Bosnia”. Con el consentimiento de la Asamblea Parlamentaria de Bosnia y Herzegovina, las entidades pueden entrar en acuerdos específicos con Estados u organismos internacionales. Sobre esta base la Federación puede establecer vínculos especiales con Croacia y, a su vez, la República Srpska puede hacerlo con Yugoslavia, pero ninguna de las dos entidades puede independizarse de Bosnia.

La Asamblea Parlamentaria tiene dos cámaras: la Cámara de los Pueblos y la Cámara de Representantes. La primera tiene 15 miembros, cinco de cada una de las comunidades constituyentes: diez (cinco musulmanes y cinco croatas) de la Federación y cinco (serbios) de la República Srpska. Los musulmanes y los croatas son designados por la Cámara de los Pueblos de la Federación, mientras que los serbios lo son por la Asamblea de la República Srpska. Nueve delegados, y al menos tres de cada comunidad, tienen que estar presentes para alcanzar el quórum requerido para la toma de decisiones de la Cámara de los Pueblos de Bosnia. La Cámara de Representantes tiene 42 miembros, 28 de los cuales son elegidos por la Federación y 14 por la República Srpska. El requisito básico para tomar decisiones en la Asamblea Parlamentaria es el voto de la mayoría de los presentes en ambas cámaras. Sin embargo, cada comunidad constituyente tiene el derecho de declarar cualquier decisión como “perjudicial para sus intereses vitales”, en cuyo caso la propuesta requiere de la mayoría de los delegados musulmanes, croatas y serbios presentes al momento de la votación. De esta manera, las decisiones se toman dentro por amplio consenso y no en contra del declarado interés vital de cualquier comunidad.

El mecanismo de “los intereses vitales” es también uno de los rasgos característicos del triunvirato presidencial. Éste lo constituyen un musulmán y un croata, ambos elegidos directamente en el territorio de la Federación, y un serbio, elegido directamente por la República Srpska. Puesto que cada votante sólo tiene capacidad para introducir en las urnas la papeleta electoral con un solo candidato a nivel presidencial, lo que se produce, de hecho, es que los musulmanes eligen al miembro musulmán, los serbios al serbio y los croatas al croata. A pesar de que la presidencia debería aspirar a alcanzar decisiones por consenso, es posible una decisión mayoritaria, si bien sujeta a ciertas limitaciones. En efecto, en el caso de una decisión tomada por mayoría de dos a uno, el miembro de la presidencia contrario a aquélla puede, en los siguientes tres días, declarar la decisión como “perjudicial para los intereses vitales” de su comunidad, en cuyo caso la decisión se remite a la Asamblea de la República Srpska, o a los representantes del grupo croata o bosnio-musulmán de la Cámara del Pueblo de la Federación, dependiendo, obviamente, de la procedencia del miembro de la presidencia que lo solicite. El voto de las dos terceras partes de los representantes del

## Estudio de casos: Bosnia y Herzegovina

grupo en cuestión, en un término no mayor de diez días, deja a la decisión sin efecto legal alguno. La Presidencia designa al Gobierno o Consejo de Ministros, de los cuales no más de las dos terceras partes pueden provenir de la Federación, no pudiendo ser los viceministros de la misma comunidad que el titular de la cartera.

### *Presencia de la comunidad internacional*

Considerados en conjunto, todos estos mecanismos implican que el sistema requiere de un amplio acuerdo y consenso para funcionar y surtir efecto. Sin embargo, dada la hostilidad imperante y la ausencia de confianza, tal consenso no existe, en especial porque tanto los líderes políticos serbios como los croatas, continúan creyendo que la unión con los países con los que étnicamente están emparentados es una alternativa viable para Bosnia. En efecto, si de la voluntad de los contendientes hubiera dependido, los acuerdos de Dayton nunca se habrían implementado. El acuerdo incluye, por consiguiente, estipulaciones para la intervención internacional en todos los aspectos del proceso de paz, además de las fuerzas de pacificación lideradas por la OTAN (inicialmente consistente en 60,000 soldados), mediante la coordinación global de un llamado Alto Representante, que se encuentra bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) tiene un triple mandato en Bosnia: fiscaliza la situación de los derechos humanos, controla la reducción de armas y supervisa las elecciones. Además, un grupo especial de la ONU, la Fuerza Policial Internacional (IPTF), integrada por (1,500 en un principio) oficiales no armados de policía internacional, presta ayuda a las labores de la policía local, además de fungir como asesor, fiscalizador y observador.

La influencia internacional alcanza y resulta igualmente trascendental en multitud de instituciones indudablemente nacionales. Hay, por ejemplo, un Defensor de los Derechos Humanos extranjero nombrado por la OSCE para los cinco primeros años de los Acuerdos de Dayton; el gobernador del Banco Central procede de otro país y fue nombrado por el Fondo Monetario Internacional para los primeros seis años; y tres de los nueve miembros del Tribunal Constitucional son, asimismo, extranjeros designados por el Presidente de la Corte Europea de Derechos Humanos. Esta considerable presencia internacional se ve acentuada por un plan de reconstrucción por la suma de 5.1 millardos de dólares durante cinco años, planeado y dirigido por el Banco Mundial.

Si bien resulta vital para el proceso de paz, el alto grado de la presencia internacional es de algún modo contraproducente para el futuro de Bosnia en el largo plazo. Por una parte las instituciones y los políticos nacionales han, en gran medida, cedido la responsabilidad de gobernar su propio país. Por otro lado, el alto nivel de involucramiento internacional ha inducido a los principales actores a declarar al proceso de paz como un éxito, sin tomar en cuenta su evolución, dado que un fracaso perjudicaría la imagen de líderes, organizaciones y países responsables del acuerdo. Por ejemplo, las elecciones se programaron para celebrarse entre seis y nueve meses después de la entrada en vigor los Acuerdos de Dayton y, de hecho, tuvieron lugar exactamente nueve meses después de su firma. Pese a que el único éxito de las elecciones fue la consolidación de los resultados de la limpieza étnica sobre la base de un inexacto censo étnico de población, con tasas de participación de más del cien

por ciento, las celebración de dichas elecciones fue celebrada como “un triunfo de la democracia”. Más aún, desde las elecciones de 1996, los partidos étnicos que dominaban la política bosnia se han negado a trabajar juntos; las instituciones comunes (cuya formación fue aparentemente la razón por la que las elecciones se celebraran) no han cumplido su cometido acertadamente; y la comunidad internacional, en particular el Alto Representante, ha tenido que asumir un papel cada vez más importante, imponiendo soluciones a las recalcitrantes instituciones bosnias y decidiendo, incluso, sobre asuntos tales como el diseño de la bandera nacional.

Dadas las circunstancias que mediaron para la firma de los acuerdos de Dayton, no es de extrañar que la paz sea tan frágil. Además, dichos acuerdos los negociaron los mismos individuos responsables de la guerra, los cuales buscaban sobre todo asegurar su propio futuro político. Por otra parte, la mediación corrió a cargo de diplomáticos norteamericanos, y en particular de Richard Holbrooke, cuya principal preocupación fue detener los combates y sacar de la agenda internacional los acontecimientos de Bosnia debido a la acritud que el conflicto generó en el seno de la OTAN.

### ***Por qué surtieron efecto los Acuerdos de Dayton***

Los Acuerdos de Dayton alcanzaron el éxito donde anteriores planes de paz habían fracasado, primeramente a causa de la determinación del equipo negociador estadounidense de prestar atención directa a una sola meta y al apoyo que recibieron de otros países; en segundo lugar, porque, después de años de humillación, realmente peligraba, en caso de fracaso, una retirada de las tropas europeas (en particular las británicas y francesas, las cuales formaban la columna vertebral de las fuerzas de Naciones Unidas); y, finalmente, debido a un cambio crucial en el equilibrio militar, que, en parte, fue diseñado por la diplomacia estadounidense. En efecto, durante 1995 el rumbo de los combates cambió, primero en la vecina Croacia y después en Bosnia. En Croacia, dos de los tres enclaves serbios fueron invadidos durante ataques relámpago en mayo y agosto y, en Bosnia, una ofensiva del ejército bosnio en su mayor parte musulmán, con el apoyo de las fuerzas bosnio-croatas, revirtió muchas de las anteriores conquistas serbias durante la guerra. La presión diplomática produjo un alto en la escalada militar, precisamente cuando la división territorial del país coincidió con la concebida en anteriores planes de paz propuestos por los mediadores internacionales.

Los Acuerdos de Dayton no fueron sino el último de una larga lista de planes de paz mediados internacionalmente, uno de los cuales, el plan Vance-Owen (fomentado por Cyrus Vance y David Owen) merece un comentario especial. A diferencia del de Dayton, el Plan Vance-Owen intentó construir el concepto de *multiétnicidad* dentro del sistema en todo el país. Si bien implicaba, al igual que Dayton, una división territorial y la creación de diez regiones, nueve de las cuales se consideraba tendrían mayoría étnica de una comunidad y una (Sarajevo) multiétnica, garantizaba la representación de las minorías étnicas en cada región mediante un complejo plan constitucional diseñado por el diplomático finlandés Martti Ahtisaari. Sin embargo, el Plan Vance-Owen fracasó por falta de respaldo internacional, en particular de los Estados Unidos, y además fue rechazado por los serbio-bosnios. Ningún país estaba dispuesto a arriesgarse a desplegar sus fuerzas para revertir las conquistas militares serbias.

## Estudio de casos: Bosnia y Herzegovina

Cuando estalló la guerra en la antigua Yugoslavia en 1991, la comunidad internacional no tuvo más remedio que involucrarse directamente, ya que los combates tenían lugar – geográficamente – en las proximidades de importantes países de la Europa occidental. La antigua Yugoslavia limita con tres Estados miembros de la Unión Europea y, literalmente, separa físicamente a ésta de Grecia. Los medios de comunicación internacionales prestaron intensa atención al conflicto y cientos de miles de refugiados, huyendo de los combates, empezaron a dirigirse al oeste de Europa, en particular a Alemania. Sin la determinación política para compensar el desequilibrio categórico de fuerzas dentro de la antigua Yugoslavia y neutralizar con ello la abrumadora superioridad serbia, la única estrategia posible para los mediadores internacionales fue la del apaciguamiento: intentar definir la postura minimalista de los serbios y persuadir a croatas y musulmanes para que la aceptaran. Lo que ocurría era que el “minimalismo” serbio estaba esencialmente dirigido a la construcción de un Estado serbio que abarcara todo el territorio de la antigua Yugoslavia habitado por esta comunidad, sin tener en cuenta los deseos de la población no serbia.

De los 109 municipios de Bosnia, 37 tenían mayoría absoluta bosnia, 32 serbia y 13 croata. De los restantes, 15 tenían mayoría simple musulmana, cinco serbia y 13 croata. Con la excepción de Herzegovina Occidental, poblada de croatas, el término de mayoría absoluta raramente significaba más del 70 por ciento de la población y, con frecuencia, los municipios vecinos tenían mayorías de diferentes comunidades. Bosnia no podía, por consiguiente, ser directamente fraccionada según criterios étnicos, porque no había una clara pauta étnica para seguir. La división de Bosnia en territorios étnicos sería inevitablemente muy confusa y requeriría traslados masivos de población.

La causa fundamental del conflicto en la antigua Yugoslavia a principios de 1991 no fue, sin embargo, la simple obsesión por parte de los serbios por forjar su propio Estado nacional a expensas de sus vecinos. En términos estructurales, ésta sólo representaba un problema mucho más profundamente arraigado que aún sigue vigente. Con la declinación del comunismo en el este de Europa, la fuerza que había mantenido unida a Yugoslavia desde la Segunda Guerra Mundial desapareció, dejando al país mal provisto constitucionalmente para abordar la transición a la democracia. En aproximadamente medio siglo de comunismo, no se pudo resolver el tema nacional. De hecho, se puede incluso argumentar que el régimen comunista había exacerbado el potencial para el conflicto dentro de Yugoslavia dado que éste había reprimido efectivamente el diálogo abierto sobre asuntos étnicos. Por otro lado, la economía centralmente planificada fracasó en mantener la prosperidad y empezó su desmoronamiento a largo de la década de 1980.

Si bien los bosnios aparentaban convivir en una razonable armonía antes de la guerra, las identidades étnicas configuradas durante siglos de dominio otomano (cuando cada comunidad religiosa era gobernada separadamente por sus propios dirigentes espirituales) permanecían fuertemente arraigadas. Por consiguiente, cuando se celebraron las elecciones de 1990, la votación se aproximó a un censo étnico en la medida en que los electores votaron según criterios de etnicidad. Aunque los partidos étnicos estaban aparentemente coligados y gobernaban juntos, rápidamente empezaron las desavenencias entre ellos y la polí-

tica se redujo a un juego de “suma cero”, más aún cuando los serbios, y posteriormente los croatas, optaron por otra alternativa para Bosnia. Este patrón se repitió en las elecciones de 1996 celebradas tras los acuerdos de Dayton, y en las que los principales partidos basaron sus campañas casi exclusivamente en llamamientos nacionalistas dirigidos a los miembros sus propios grupos étnicos, consolidando, de esta manera, las divisiones de la guerra, en vez de favorecer una política centrada en otros asuntos menos delicados.

Desde 1995, el conflicto bosnio ha sido efectivamente contenido a costa de grandes sacrificios materiales y humanos por parte de una fuerza de pacificación dirigida por la OTAN, tropas cuyo tamaño fue reducido de 60,000 a 30,000 efectivos en un año y que desde 1999 asciende a 20,000 soldados. Tanto la participación internacional en el proceso de paz como el trabajo de expertos internacionales en Bosnia han aumentado constantemente; sin embargo, las soluciones a largo plazo han probado ser difíciles de llevar a cabo. No obstante, está claro que se han cosechado diversos éxitos. Los refugiados y desplazados internos han empezado a volver a sus áreas de residencia habitual, en las que formaban parte de la mayoría étnica. Por otro lado, se están desarrollando con las agencias internacionales los detallados mecanismos previstos en los acuerdos. El Tribunal Internacional Penal para la Antigua Yugoslavia en La Haya se ha convertido de manera creciente en un protagonista influyente a medida que las fuerzas de pacificación de la OTAN están arrestando y poniendo a su disposición a más presuntos criminales de guerra, inclusive a individuos de alto rango militar y político. En otro orden de cosas, diversas instituciones han probado estar consolidadas, incluyendo entre ellas al Banco Central, la Comisión Independiente de Medios de Comunicación (organismo integrado por miembros internacionales y nacionales para la supervisión de la reforma de los medios) y los trabajos en materia de reforma tributaria del programa CAFAO de la Unión Europea.

El desafío de abordar la transición del comunismo y la economía estatal a la democracia y el libre mercado, el legado de la guerra y la cuestión nacional en Bosnia, permanece siendo desalentador. El actual Alto Representante, el austríaco Wolfgang Petritsch, ha hecho de la “propiedad bosnia” del proceso de paz una prioridad, supervisando un programa exhaustivo de reformas encaminadas a socavar la preponderancia de los partidos nacionalistas y a dismantelar sus estructuras de poder, que por otro lado son ilegales. Inevitablemente, sin embargo, tanto el destino de Bosnia como el del proceso de paz están vinculados a lo que ocurra en cualquier parte de los Balcanes. En este punto, la desaparición política de los tres signatarios de los Acuerdos de Dayton (Tudjman por defunción en diciembre de 1999, Milosevic por derrota en las urnas en septiembre del 2000 y por levantamiento popular en octubre del mismo año e Izetbegovic por su retiro en noviembre del 2000) abre espacio a nuevas opciones e interrogantes. La guerra de Kosovo entre 1998 y 1999 extendió la participación activa de la comunidad internacional en la región. Sin embargo, una segunda operación de mantenimiento de la paz dirigida por la OTAN, esta vez con más de 40,000 soldados, se ha añadido como un factor más de presión sobre los líderes de los países con tropas en la región para encontrar una estrategia de salida. Pero ya sea en Kosovo, Macedonia o Bosnia, el problema fundamental de cómo reconciliar los legítimos intereses de las diferentes comunidades que allí conviven sigue sin haber sido resuelto.

## 4.2 La estructura del Estado: federalismo y autonomía

### 4.2 La estructura del Estado: federalismo y autonomía

*La mayoría de las soluciones para los conflictos internos demanda ajustes en la estructura del Estado. En esta sección, abordaremos cómo el federalismo y la autonomía contribuyen a reducir las tensiones en un Estado, al delegar mayor poder en los grupos étnicos.*

- 4.2.1–4.2.2 *Mecanismos de delegación de poder*
- 4.2.3 *Ejemplos de federalismo y autonomía*
- 4.2.4 *Bases legales de la autonomía*
- 4.2.5 *Ventajas de las soluciones federales y autonómicas*
- 4.2.6 *Resistencia al federalismo y la autonomía*
- 4.2.7 *Estructuración de los acuerdos de autonomía*

Muchos conflictos giran en torno al papel que el Estado desempeña en la sociedad, teniendo relación principalmente con su estructura y organización. El Estado suele ser la organización político-administrativa más poderosa, aún cuando éste resulte poco efectivo para implantar sus políticas. Por lo general, el control del aparato estatal es esencial para acceder al poder económico, ya que éste es el mayor medio de generación de capital. En consecuencia, hay una fuerte rivalidad por el control del mismo, siendo esta lucha por el poder la causa de muchos conflictos, los cuales pueden evitarse o manejarse mediante la reestructuración del Estado o la implantación de adecuadas políticas públicas. Ejemplos de éstas son la redistribución por mecanismos de acción afirmativa, el reconocimiento de derechos específicos y otras formas de pluralismo, leyes electorales más justas y formas de distribución de poder (temas tratados en otras partes del manual).

Otro grupo de problemas surge cuando un Estado intenta adoptar como símbolos propios aquéllos que tienen sus raíces en la religión o en las tradiciones de una comunidad en detrimento de las de otras (Sri Lanka, Malasia, etc.). Soluciones alternativas para estos casos, son el uso de símbolos neutrales (como la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley) o del laicismo como una suerte de nacionalismo estatal. Sin embargo, muchos líderes consideran estas medidas poco efectivas para motivar la lealtad entre sus partidarios. A menudo, resulta mejor buscar formas de delegación del poder por medio del federalismo, la autonomía u otros ajustes de la estructura estatal.

*Existe una fuerte rivalidad por el control del aparato estatal, siendo esta lucha la causa de muchos de los conflictos actuales. Éstos pueden manejarse experimentando con métodos de delegación del poder, mediante el federalismo, la autonomía u otros ajustes de las estructuras estatales.*

### 4.2.1 Mecanismos de delegación del poder

Existe una amplia variedad de mecanismos para la delegación del poder, los cuales no deben concebirse de forma excluyente. Dadas la gran diversidad que existe dentro de un Estado en términos de cifras, identidad y recursos, puede resultar necesario combinar varios mecanismos para hacerle frente, como lo confirman los casos de la India y Canadá.

**Federalismo.** El mecanismo mejor conocido es el federalismo, en el que se delega el poder de forma equitativa a todas las regiones, teniendo cada una de ellas una relación idéntica con el gobierno central. Si bien no se suele emplear el federalismo para resolver los problemas de diversidad étnica, en algunos casos éste ha resultado efectivo. Por ejemplo, el modelo federal se adoptó en Suiza y en Canadá, en parte por la necesidad de satisfacer las demandas de varias comunidades heterogéneas. Asimismo, frecuentemente se ha recurrido federalismo al para resolver problemas étnicos después de la Segunda Guerra Mundial (India, Malasia y Nigeria, por ejemplo). La importancia del federalismo ha estado presente también en otros contextos, como en las discusiones de Sudáfrica que llevaron al acuerdo postapartheid.

No obstante, si sólo existe la necesidad de satisfacer a uno o dos grupos minoritarios, tal vez el modelo federal resulte inapropiado. Por otra parte, una comunidad puede considerar al federalismo poco sensible respecto de sus intereses culturales y de otra índole. Para estos casos existen otras dos alternativas: el *federalismo asimétrico* y la *autonomía*.

**Federalismo asimétrico.** Una federación asimétrica confiere poderes especiales a uno o más Estados federales para mantener la cultura y la lengua de sus pobladores. Ejemplo clásico es el estatus de Quebec en Canadá y el de Cachemira en la federación india.

**Autonomía.** El mecanismo de autonomía, por el que se delegan poderes especiales sólo a una o más regiones, es el más común. Por su propia naturaleza, la autonomía tiende a ser asimétrica. Ejemplos de autonomía son las provincias de la Cordillera y Mindanao en Filipinas, Zanzíbar en Tanzania, Hong Kong en China, Groenlandia en Dinamarca, Puerto Rico en los EE.UU., las Comunidades Autónomas en España y Åland en Finlandia.

Una distinción importante entre el federalismo y la autonomía es que las regiones federadas participan activamente en las instituciones y en la toma de decisiones políticas en el ámbito nacional, además de controlar las competencias delegadas dentro de sus respectivos territorios. En cambio, en la autonomía, el énfasis se centra más en el poder de la región para controlar sus propios asuntos que en su participación en las instituciones nacionales. (El caso de Zanzíbar es algo anómalo por su desproporcionada influencia en el Parlamento nacional y el ejecutivo, dado su tamaño, lo cual motiva gran resentimiento en la Tanzania continental).

## 4.2 La estructura del Estado: federalismo y autonomía

**Reservas.** Este mecanismo lo emplearon primero los colonos europeos en América para aislar y dominar a los pueblos indígenas, y luego en Australia, África y partes de Asia. El sistema de segregación racial de Bantustán (Sudáfrica) fue una versión moderna de este fenómeno. No obstante, en años recientes, se han reconocido las aspiraciones y reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas mediante la transformación de las reservas en áreas de autogobierno, especialmente en Canadá y Filipinas. Varía, sin embargo, el grado de independencia de las leyes nacionales de la que éstas gozan, lo cual puede afectar mucho a la preservación de sus costumbres culturales y políticas.

**Instituciones de gobierno local.** El poder se puede delegar también mediante las instituciones de gobierno local o mecanismos de descentralización. Dichos mecanismos se distinguen del federalismo y la autonomía en que no cuentan con un estatuto constitucional específico ni están garantizados constitucionalmente. El gobierno local constituye un instrumento eficaz para delegar determinados poderes a un grupo, dada la escala reducida de estas instituciones y la probable homogeneidad de su población.

Estos modelos basados en el federalismo y/o la autonomía facilitan la creación de mecanismos flexibles de autogobierno que se adecuan a una extensa gama de circunstancias y contingencias cambiantes. (En esta sección, el término autonomía se usa a menudo en su sentido genérico para abarcar toda categoría espacial de autogobierno).

Además de estas categorías principales, existen otras variantes, tales como la división de poderes entre los distintos niveles y estructuras del gobierno, las relaciones entre éstas en sus diferentes estamentos y la distribución de los recursos financieros y de otra índole. Empero, hay que tener presente, que si bien es importante esta flexibilidad para regular la delegación de poder en el proceso de negociación a fin de facilitar un acuerdo, ésta puede también conducir a acuerdos y sistemas complejos, poco cohesivos e ingobernables. En efecto, los mecanismos federales o de autonomía son intrínsecamente difíciles de manejar. Por otra parte, los elementos adicionales de las dos categorías principales, pueden socavar las perspectivas de un acuerdo a largo plazo, debido a la complejidad que introducen (como lo ilustran los mecanismos regionales de la Constitución de independencia de Kenia y el sistema de gobierno provincial de Papua Nueva Guinea de 1976).

### 4.2.2 Organizaciones internacionales regionales

Las *organizaciones internacionales regionales* constituyen un nuevo factor aunque disparate, en la estructuración territorial de gobierno, en las cuales el Estado cede parte de la soberanía nacional a cambio de una cuota en la participación y en la toma de decisiones dentro de la organi-

zación. Estas organizaciones fijan la política común para temas cada vez más amplios. De este modo, se transfiere un cierto grado de control sobre los asuntos de una región nacional a una autoridad supranacional. Esta disminución de la soberanía del Estado posibilita nuevas relaciones entre éste y las regiones que lo componen, y ambos se benefician: el Estado se ve menos amenazado por las regiones en una estructura de niveles múltiples de administración y toma de decisiones y, a su vez, las regiones están más dispuestas a aceptar la soberanía nacional, lo cual podría facilitar su participación en estructuras más amplias.

Ha sido en el ámbito de la Unión Europea donde más se ha desarrollado esta tendencia a la delegación del poder vía organizaciones internacionales regionales, reduciendo así las tensiones entre los Estados y las regiones fronterizas que antes querían separarse. Por ejemplo, ésta ha facilitado los interesantes modelos territoriales políticos, administrativos y consultivos en las dos partes de Irlanda, cada una de ellas bajo distinta soberanía, que sirven de base para las nuevas propuestas de paz. Otro ejemplo similar lo constituye el modelo ensayado entre el pueblo Saami, el cual incluye el componente esencial de autonomía pese a habitar en zonas de tres países diferentes.

#### ***4.2.3 Ejemplos de federalismo y autonomía***

Si bien no se suele emplear el federalismo para abordar los temas étnicos, existen diversos ejemplos del uso de éste y la autonomía para mitigar y resolver conflictos internos, o bien, para proporcionar las bases de la coexistencia pacífica en comunidades heterogéneas. Un ejemplo especialmente exitoso es el de la isla de Åland, en donde una población predominantemente de habla sueca bajo el dominio de Finlandia ha disfrutado de amplia autonomía cultural y política desde 1921. Los mecanismos de autonomía han reducido, asimismo, las tensiones entre los grupos italiano y alemán en el Bajo Tirol. Se han abordado igualmente, de este modo, muchas de las reivindicaciones étnicas de la India, desde la reorganización de los Estados según criterios lingüísticos en 1956, hasta la posterior división de lo que fuera el Punjab y Bombay y la concesión de la categoría de Estado a Assam, Nagaland y Mizoland.

La Constitución española de 1978 facilitó la transición democrática tras la muerte del General Franco, debido, entre otros factores, a las disposiciones que establecieron las “comunidades autónomas”. En efecto, al conceder un amplio autogobierno a las “comunidades históricas” vasca, catalana y gallega, se redujeron las presiones a favor de la secesión, disminuyendo al mismo tiempo las tensiones con el Gobierno central. En las Filipinas, por su parte, las actividades secesionistas de los musulmanes de Mindanao, presentes durante un cuarto de siglo, decrecieron significativamente gracias al acuerdo de 1996 entre el Frente Moro de

## 4.2 La estructura del Estado: federalismo y autonomía

Liberación Nacional y el Gobierno. Según este acuerdo, se establece un consejo presidido por el líder del FMLN para supervisar el desarrollo de las 14 provincias del sur de la isla de Mindanao (considerada por este colectivo como patria tradicional del Islam), y luego un plebiscito y la autonomía regional en el plazo de tres años. Asimismo, en muchos ejemplos menos conocidos del Pacífico sur, los mecanismos autonómicos han facilitado la solución de disputas. Entre estos se destacan los establecidos en 1975 para resolver las diferencias entre Papua Nueva Guinea y Bougainville y las reivindicaciones de la población francófona en Vanuatu.

Los modelos que facilitaron la devolución de la soberanía de Hong Kong a China en julio de 1997, representan una nueva forma de autonomía (la cual según Deng Xiaoping podría resolver muchos problemas en el mundo). Su novedad descansa en los modelos para la coexistencia de sistemas económicos y políticos muy diferentes (hasta antagónicos) en el ámbito de un Estado soberano. El Reino Unido estaba dispuesto a devolver Hong Kong a China siempre que se le concediera la autonomía según se estipula en la Declaración Conjunta Chino – Británica de 1984. La devolución de Macao a China en 1999 se basó en preceptos similares.

Asimismo, China persigue la reunificación de Taiwán con el continente a partir de la misma política de “Un País, Dos Sistemas”. Sin embargo, es probable que al iniciar las negociaciones formales, el tema principal sea el alcance y la modalidad de la autonomía de Taiwán.

Otros conflictos internos están actualmente tratando de resolverse mediante mecanismos autonómicos, entre los que cabe señalar Sri Lanka respecto de los tamiles; Sudán y su región meridional; Georgia y Abjasia; así como entre los EE.UU. y Puerto Rico, si bien en este último caso no se trata de una situación de conflicto.

A menudo el grupo desafecto reclama la autonomía: los colonos blancos y las tribus minoritarias en Kenia, los distintos reinos en Uganda, las islas en Papua Nueva Guinea, los tamiles en Sri Lanka y así sucesivamente. En algunos casos, sin embargo, los propios Gobiernos ofrecen la autonomía como mecanismo de defensa ante una eventual secesión o medida para poner fin a la lucha armada. Este es el caso de Mindanao; el del noreste de la India; el de Palestina; el de España; y últimamente el de Sri Lanka.

### 4.2.4 Bases legales para la autonomía

Pese al creciente uso de las soluciones autonómicas, aún quedan poco claras sus bases jurídicas. Las dos bases principales son:

**Los derechos de las minorías.** En los últimos años, la ONU ha mostrado un mayor interés por los derechos de las minorías. Este organismo ha aprobado la *Declaración sobre los Derechos de las Minorías*, que va más allá del artículo 27 de la Convención Internacional de Derechos Civiles

y Políticos en cuanto a la protección de dichos derechos (véase la sección 4.6.3 sobre instrumentos específicos para la protección de minorías). Por otro lado, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha adoptado algunas interpretaciones del artículo 27, reconociendo la necesidad de cierto grado de autonomía para la protección de los derechos culturales de las minorías. En casos pertinentes, este Comité y otros han impulsado la interpretación del derecho a la autodeterminación como la “autonomía interna” en vez de la secesión. El planteamiento de la OSCE, tanto en sus diversas declaraciones como en la práctica, favorece los regímenes autónomos al incluir la referida protección de las minorías en sus normas para el reconocimiento de las repúblicas secesionistas de Yugoslavia. La nueva *Convención Referente a los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (1991) y el anteproyecto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas apoyan también los regímenes de autonomía.

**Autodeterminación.** Siendo de por sí un concepto difícil y controvertido, la autodeterminación se analiza cada vez más en términos de la organización democrática interna de un Estado y menos como secesión o independencia. Hace ya varios años, la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió que la autonomía constituye una manifestación de la autodeterminación. La participación cada vez mayor de la ONU y otros organismos internacionales en la resolución de conflictos internos ha impulsado una definición de autodeterminación que incluye implícitamente la autonomía en casos pertinentes.

Algunas constituciones nacionales han apoyado dicha interpretación del concepto de autodeterminación, lo cual aún representa una simple tendencia. A menudo, las disposiciones constitucionales sobre autonomía se adoptan durante periodos de transformación social y política. Ejemplos de tales coyunturas son el derrocamiento de un régimen autoritario (situación que legitima en cierta medida la adopción de tales mecanismos), las crisis en los conflictos entre mayorías y minorías y la intensa presión internacional (en que dicha legitimidad se otorga de bastante mala gana). Impulsada por estos factores, una serie de constituciones actuales reconoce el derecho a cierto grado de autodeterminación. Estos son los casos de Filipinas (en cuanto a dos esferas, una para pueblos indígenas y otra para minorías religiosas), el de España (que garantiza constitucionalmente la autonomía a todas las regiones), el de Papua Nueva Guinea (que autoriza a las provincias a negociar una amplia delegación de poder con el Gobierno central), el de Fiji (que reconoce los derechos de los pueblos indígenas a su propio gobierno en el ámbito local) y el de Etiopía (que acaba de confiar a sus “naciones, nacionalidades y pueblos” el derecho de solicitar amplios poderes como Estados dentro de una federación, garantizándoles incluso el derecho a la secesión).

## 4.2 La estructura del Estado: federalismo y autonomía

Por su parte, la Constitución china definitivamente consolida el derecho de las minorías étnicas a un amplio autogobierno, pese a que en la práctica el dominio del Partido Comunista les niega dicha autonomía. En otros casos la constitución autoriza (pero no exige) la formación de áreas autónomas. Cabe señalar, asimismo, que algunas constituciones prohíben o restringen el alcance de la autonomía, exigiendo la “unidad” del Estado u otra condición similar. Tales disposiciones han retrasado la aceptación o implantación de importantes mecanismos de delegación del poder en países como Sri Lanka, Papua Nueva Guinea y China.

La existencia o ausencia del derecho a la autonomía (en el derecho internacional y nacional) y las disposiciones que limitan su alcance pueden influir mucho en el rumbo de las negociaciones y la posición de las partes, especialmente si hay mediación internacional o de terceros.

### *4.2.5 Ventajas de las soluciones federales y autonómicas*

Existen diversas ventajas en la utilización de mecanismos federales y autonómicos:

**Garantizan a las minorías una cuota del poder del Estado.** Los grupos minoritarios pueden disfrutar de poderes ejecutivos, legislativos y fiscales, y no sólo de una representación parlamentaria con muy pocas perspectivas de participar en la elaboración de la política o en la distribución de los recursos.

**Ofrecen a las minorías mayores probabilidades para la preservación de su cultura.** Permitiendo a las minorías tomar importantes decisiones sobre sus propios asuntos, existen, casi siempre, mayores posibilidades para éstas de preservar su cultura.

**Pueden prevenir o poner fin a las reivindicaciones de secesión.** La flexibilidad del mecanismo federal, en lo que se refiere a la división de poderes y a la estructura de las instituciones, permite el diseño de diversos tipos de adaptaciones para acomodar estas reivindicaciones; las concesiones recíprocas a la hora de negociar sobre estos dispositivos provocan un ambiente más favorable y receptivo que cualquier otra clase de protección unilateral de las minorías.

**Pueden incrementar la integración política de los grupos étnicos.** Mediante la autonomía se delegan poderes y competencias a los Estados que componen el país, lo que incrementa las oportunidades de que los diferentes grupos tomen parte en el sistema político; a su vez, esta participación política puede acentuar las diferencias lo que puede conducir a la fragmentación de los anteriormente monolíticos partidos étnicos. La proliferación de partidos hace posible las coaliciones de aquellos que se encuentran en una situación similar en todo el Estado (i.e. en Nigeria y la India). Los problemas regionales que, de otro modo, podrían haber creado una crisis nacional son abordados por los propios organismos

regionales. Los dispositivos territoriales asimétricos de delegación de poder favorecen la demanda de mecanismos similares por parte de otros grupos (India, Nigeria y Papua Nueva Guinea). La proliferación de éstos mejora las perspectivas de unidad nacional al igual que disemina el poder del Estado y hace posible que las autoridades centrales equilibren los intereses regionales con los nacionales.

**Pueden contribuir a la constitucionalización de la vida política.**

Los acuerdos de autonomía, y los mecanismos para ponerlos en vigor, resaltan la vigencia de principios como el estado de derecho, la separación de poderes y la labor de las instituciones independientes. La institucionalización de los dispositivos de delegación de poder, especialmente de los procedimientos que rigen las relaciones entre la administración central y la regional, debe basarse en el debate, el respeto mutuo y el compromiso; prácticas y actitudes refuerzan y consolidan dichos principios.

**Permiten la resolución de problemas étnicos sin “reafirmar” la etnicidad,** ya que se concentran en la definición de región como entidad geográfica y no como entidad étnica. Sin embargo, es posible que ciertas formas de autonomía puedan verdaderamente reforzar el sentimiento étnico, como ocurre con las reservas indígenas. En estos casos, las dimensiones culturales y la necesidad de preservar la identidad de grupo pueden servir para recalcar el hecho diferencial frente a influencias externas. Una importante característica de los dispositivos de delegación de poder es que pueden operar solamente cuando una minoría está concentrada geográficamente y es mayoritaria en dicha zona. Una solución ante la falta de concentración geográfica es el establecimiento de un federalismo de tipo corporativo. Éste ha tomado diversas formas a lo largo de la historia: el sistema de *mijo* usado en el Imperio Otomano, el de Fiji de gobierno nativo, el de la India de leyes personales, y el consociacionalismo en Chipre en el momento de la independencia y actualmente en Bélgica.

**Incluso si las soluciones de delegación de poder no perduran, el final de las hostilidades proporciona un respiro.** Asimismo, es importante reconocer que el logro de un acuerdo para el establecimiento de dispositivos de autonomía, y con él el del final de la tensión o de las hostilidades, no significa que éstas no surjan de nuevo, ni que ninguna de las partes vaya a rechazar o redefinir posteriormente dicho acuerdo. Esto ocurrió en muchas partes de África (Uganda, Kenya y Ghana, entre otras) con ciertas medidas de autonomía regional consideradas como condiciones previas para la independencia. Hay otros muchos ejemplos en los que no perduraron los acuerdos federales o de autonomía (en Sudán, Eritrea y, de facto, en Cachemira).

No obstante, incluso allí donde estos dispositivos no resisten o las tensiones surgen de nuevo, el final de las hostilidades aporta un respiro, ayu-

## 4.2 La estructura del Estado: federalismo y autonomía

dando a (re)definir las materias contenciosas y los puntos de divergencia, pudiendo, incluso, proporcionar el marco para futuras negociaciones. Este último punto puede ser importante dado que un problema frecuente en muchos conflictos étnicos es el de hallar un marco, y en ocasiones las partes para la negociación (como es el caso de Sri Lanka, Punjab o Cachemira). En este sentido, la India ha logrado reducir algunos de sus problemas étnicos convocando elecciones assemblearias o provinciales en las “zonas de las colinas” antes de iniciar las negociaciones. El partido que gana también reclama la autorización para negociar (como en las elecciones de Cachemira de 1996). En ciertas ocasiones, el mero compromiso de estudiar la posibilidad de establecer un sistema de autonomía puede servir para reducir las tensiones, como ocurrió en Sudáfrica, en donde el acuerdo para examinar la viabilidad de una “patria blanca” garantizó la participación del sector radical afrikaner en la constitución provisional.

### 4.2.6 *Oposición al federalismo y la autonomía*

A pesar de las ventajas enunciadas, ha existido cierta resistencia a la adopción de mecanismos de autonomía en casos de conflictos internos, especialmente étnicos. Los motivos que se aducen es que estos mecanismos conllevan la reestructuración del Estado, lo que implica la redistribución de sus recursos, contraviniendo ciertos intereses creados. Entre las causas principales de oposición a estos mecanismos se pueden incluir:

**Los líderes mayoritarios temen perder apoyo electoral.** Los dirigentes políticos del grupo mayoritario pueden ser renuentes a admitir el establecimiento de estos mecanismos, temiendo la pérdida de apoyo electoral dentro de su propia comunidad (un problema que ha acosado repetidamente a Sri Lanka). Asimismo, cabe la posibilidad de que estos líderes, incluso en el caso de que estén predispuestos a la adopción de tales mecanismos, no tengan la seguridad necesaria para ponerlos en marcha, especialmente si para ello se requieren enmiendas a la constitución, un referéndum o simplemente una nueva legislación.

**El temor de que la autonomía sea un trampolín para la secesión.** Éste es considerado como un problema especialmente serio cuando el grupo que reivindica la delegación de poder está étnicamente emparentado con un Estado vecino y es limítrofe con él. La autonomía otorgada a una minoría en su “patria” puede a su vez crear nuevos grupos minoritarios (tal y como ocurre con los musulmanes en el norte de Sri Lanka, zona que los Tigres Tамиles quieren tener bajo su control; con los cristianos de Mindanao; o el temor de que los Estados malayos de Borneo se acerquen demasiado a Indonesia). Esto puede desencadenar la demanda de autonomía por parte de las “nuevas minorías” y conducir a nuevas fragmentaciones del Estado. Asimismo, puede preocupar la posibilidad

de que los valores fundamentales del Estado puedan verse comprometidos por el reconocimiento, a través del establecimiento de mecanismos de delegación de poder, de otros de carácter cultural y religioso. Incluso puede existir inquietud en cuanto a la pérdida de eficiencia económica y administrativa a la que pueden conducir complejos dispositivos autonómicos.

**Pueden tener consecuencias impredecibles.** La adopción de dispositivos de delegación de poder cambia el contexto en el que se desarrollan las relaciones étnicas. Los ajustes federales o autonómicos de carácter territorial o corporativo no son puramente instrumentales. Simplemente proporcionando un marco para las relaciones interétnicas, las afectan y configuran. Estos mecanismos pueden crear nuevas formas de identidad o reforzar las existentes. Pueden mejorar o reducir la capacidad de determinados grupos para obtener recursos del Estado e incluso originar nuevas materias de controversia y disputa.

**Pueden animar a otras comunidades a movilizarse en pos de su autonomía.** Del punto anterior proviene el temor de que si se puede justificar el establecimiento de sistemas de autonomía con base en motivos étnicos, las reglas que justifican el otorgamiento de ésta (identidad, un sentido de discriminación o injusticia) puedan animar a otras comunidades a movilizarse en torno a la etnicidad para fabricar “comunidades étnicas”.

**Los dispositivos de autonomía para la coexistencia étnica no han funcionado.** La reticencia a adoptar mecanismos de delegación de poder puede verse fortalecida por la percepción de que aquellos que se crearon con el propósito de asegurar la coexistencia étnica, no han tenido éxito. Ciertamente existen numerosos ejemplos de fracasos y abandono de la autonomía e intentos, y hasta éxitos, de secesión (como se demostró con la desintegración de la anterior Yugoslavia). Incluso en el caso de que no se prevean unas consecuencias tan drásticas, puede haber oposición al establecimiento de estos dispositivos sobre la base de que la cultura política existente es ajena a los hábitos de consulta y compromiso necesarios para el éxito de los mismos.

#### ***4.2.7 Estructuración de los acuerdos de autonomía***

Todas estas preocupaciones son legítimas, pero no llevan a la conclusión de que la autonomía no deba usarse para abordar los conflictos étnicos. Lo que se necesita es estructurar los mecanismos de autonomía de modo que se incrementen sus ventajas y se minimicen las desventajas. A continuación explicamos diversos factores importantes a tener en cuenta para el diseño de dispositivos de autonomía. Pero antes que nada, debemos hacer tres puntualizaciones preliminares. Primera, el concepto de “éxito” de la autonomía es en sí mismo problemático ya que no hay un

#### 4.2 La estructura del Estado: federalismo y autonomía

consenso claro sobre los criterios para evaluarlo. Segunda, es difícil aislar los factores generales que afectan al funcionamiento de estos mecanismos (una depresión económica, por ejemplo) de los que son específicos del mismo. Tercera, la autonomía es un *proceso*, siendo inevitable que haya cambios en el contexto en el que se desenvuelve; estas modificaciones pueden afectar incluso a los objetivos originariamente perseguidos con la implantación de la misma.

Entre las opciones para la estructuración de los dispositivos de autonomía se incluyen:

**Establecer la autonomía mediante un sólo proceso de negociación o a través de uno escalonado en etapas.** Se debe escoger entre acordar todos los detalles del sistema de autonomía en un sólo proceso o establecerlos a través de una serie de etapas de negociación. Una opción intermedia es especificar los principios generales que regirán para el funcionamiento de estos mecanismos. Cada una de estas alternativas tiene sus ventajas y sus desventajas, dependiendo de las circunstancias de cada caso el que una decisión sea óptima o no. Es aconsejable lograr el acuerdo al menos en cuanto a los principios fundamentales que servirán para iniciar el proceso. La experiencia en diversos países muestra que las materias dejadas para una posterior negociación son difíciles de abordar con éxito, ya que tanto la presión inmediata como la sensación de urgencia disminuyen y aquellos que se oponen a la autonomía tienen tiempo para reagruparse. Por otro lado, los acuerdos tomados de prisa, y sin tiempo para hacer una evaluación adecuada de las alternativas, pueden ser defectuosos.

En este contexto, se debe disponer de algún organismo para garantizar la puesta en vigor de los dispositivos de autonomía. Los órganos judiciales pueden desempeñar una importante labor en la certificación de que existen provisiones legales en relación con los mecanismos necesarios y de que éstos han sido implantados adecuadamente. Se pueden crear organismos políticos o administrativos especiales para supervisar el proceso de puesta en marcha de los mismos. Otras veces, puede ser la comunidad internacional, la que, mediante su control o el establecimiento de condiciones para la ayuda, garantice la implantación de estos dispositivos, como en el Tratado de Dayton o el Acuerdo de París sobre Camboya.

**La importancia del procedimiento.** Los dispositivos de delegación de poder establecidos sin las debidas consultas tienden a ser polémicos y carentes de legitimidad. En efecto, muchos sistemas autonómicos impuestos como parte de un acuerdo constitucional de independencia fueron desmantelados poco después a instancia de la comunidad mayoritaria. Asimismo, la implantación de estos mecanismos puede afectar a

las relaciones dentro de una región importante y contar con la oposición interna de grupos significativos. En principio es aconsejable la convocatoria de amplias consultas y referendos sobre las propuestas de autonomía. Diversas constituciones nacionales que amparan dispositivos de este tipo requieren que éstos sean aprobados por referéndum (éste es el caso de Etiopía y, de forma indirecta, de Papua Nueva Guinea).

Ocasionalmente se necesitan asambleas constituyentes que autoricen las negociaciones sobre el establecimiento de estos mecanismos de delegación de poder.

Si bien todos los métodos descritos anteriormente legitiman la utilización de dispositivos de autonomía, existe, no obstante, el peligro de que ésta sea rechazada en un referéndum de ámbito nacional si la comunidad mayoritaria se opone. En ocasiones es necesario hallar el justo equilibrio entre las decisiones de los líderes políticos y del pueblo.

**Grado de consolidación.** Cualquiera que sea el método utilizado para tomar decisiones sobre el funcionamiento de los dispositivos autonómicos, es importante que existan firmes garantías legales para ello. En particular no debe haber posibilidad alguna de que las autoridades centrales puedan modificar unilateralmente las normas relativas al sistema de autonomía. En el momento en el que esto es posible, disminuyen los incentivos de la consulta con las regiones y los mecanismos para el desarrollo del consenso no operan adecuadamente.

**Métodos para la solución de disputas en cuanto a la aplicación e interpretación de los acuerdos.** En un principio estos métodos deberían dirigirse a la solución de la controversia mediante la consulta y la mediación y, si esto fallase, a través de la intervención judicial. Si las técnicas de resolución son imparciales y aceptadas como tales por ambos bandos, es posible operar sobre la base de principios generales (como ha sido posible en España); de lo contrario, habrá presiones para la especificación de detalles que tiendan a una estructura rígida.

**Mecanismos de consulta.** Es útil disponer de mecanismos de consulta entre la administración central y la(s) regional(es), en parte para evitar litigios pero también como modo de reafirmación de la dinámica autonómica. Pese a los importantes esfuerzos que puedan hacerse para separar las diferentes áreas de competencia entre el Gobierno central y el regional, es probable que haya superposiciones y que se necesite coordinación, de ahí la utilidad de estos mecanismos de consulta.

**Problemas de los sistemas de autonomía asimétrica.** Un problema inherente a los dispositivos asimétricos de delegación de poder es que todas las regiones aspiran a la delegación plena de competencias, mientras que aquélla que dispone de las mismas quiere mantener su preemi-

#### 4.2 La estructura del Estado: federalismo y autonomía

nencia, como es evidente en las experiencias de Bouganville, Quebec, el País Vasco y Cataluña. Esta situación puede producir resentimientos contra la región privilegiada en otras partes del país y hacer peligrar su posición (como ocurre en la Tanzania continental respecto a los poderes especiales detentados por Zanzíbar.)

**Protección de derechos.** Otro problema relacionado con los dispositivos asimétricos, especialmente con los que se basan en diferencias culturales, consiste en que a la comunidad o región se le puede permitir optar por quedarse al margen de las disposiciones y normas relativas a los derechos humanos. Esto se ha puesto dramáticamente de manifiesto en la cláusula “a pesar de” (notwithstanding clause) de la Carta de Canadá sobre Derechos Humanos, con arreglo a la cual una provincia puede aprobar legislación contraviniendo lo dispuesto en dicho cuerpo jurídico mediante una declaración expresa hecha al efecto (una concesión realizada a petición de Quebec). Otro ejemplo, proviene del régimen de leyes personales de la India donde las mujeres musulmanas divorciadas están sujetas a la sharia (ley islámica) en lo tocante a su sustento por parte de su anterior marido en vez de a las disposiciones de las leyes nacionales que, por otro lado, son mucho más favorables. Los problemas de trato diferencial surgen más ampliamente si cabe en las regulaciones legales para los pueblos indígenas.

Estas disposiciones también pueden afectar a los derechos de los ciudadanos que se encuentran fuera de la comunidad. Éstos pueden estar sujetos a restricciones no aplicables a los “locales” de la región (respecto a residencia o empleo, por ejemplo). Las nuevas minorías producidas por la concesión de autonomía en una región pueden necesitar protección contra posibles represalias. Los intereses de la nueva minoría pueden ser garantizados mediante un nivel más alto de gobierno local (allí donde constituyan mayoría) o por las autoridades centrales mediante la detención de responsabilidades especiales.

Las disposiciones que reconocen el valor del hecho diferencial socavan los derechos fundamentales de las personas o de los grupos en el ámbito de la comunidad, causando resentimiento entre el resto de la población. De este modo, la autonomía puede convertirse en una fuente de conflicto más que en una solución para el mismo. Si se da demasiada importancia al acomodamiento de las diferencias y muy poca a la construcción de una comunidad sobre las tradiciones, valores y aspiraciones que un pueblo comparte, se puede producir una mayor fragmentación y un debilitamiento del sentido de solidaridad. Si bien es importante el reconocimiento de las sensibilidades y diferencias culturales, también lo es resaltar los valores nacionales y garantizar la protección de los derechos humanos de todas los ciudadanos por igual.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

de Villers, Bertus. ed. 1994. *Evaluating Federal Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.

Ghai, Yash. 1998. "Decentralisation and the Accommodation of Ethnicity". In Crawford Young. ed. *Ethnicity and Public Policies*. Londres: Macmillan.

Hannum, Hurst. ed. 1993. *Documents on Autonomy and Minority Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.

Hannum, Hurst. 1996. *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.

Lapidoth, Ruth. 1996. *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, DC: United States Institute of Peace.

# Estudio de casos

COLOMBIA





## Estudio de casos

**LAS NEGOCIACIONES DE PAZ EN COLOMBIA***Surgimiento y dinámica del conflicto armado*

El conflicto armado en Colombia abunda en enseñanzas para la resolución negociada de conflictos. Ha sido una confrontación muy compleja y muy prolongada, cerca de 40 años de duración, que, sin embargo, no ha logrado polarizar a la mayoría de la nación en dos extremos claramente identificables.

El origen de los dos principales grupos guerrilleros se conecta con la violencia partidista de los años cincuenta. De hecho, las FARC fueron en su origen un grupo de autodefensa campesina conformado espontáneamente a comienzos de los años cincuenta para resistir la represión oficial de un régimen conservador minoritario. Posteriormente, este grupo guerrillero estableció nexos con el Partido Comunista colombiano que lo dotó de una ideología marxista leninista que aún hoy lo perfila políticamente, pese a haber roto los nexos con ese partido hace ya varios años. Las FARC empezaron a actuar como un grupo guerrillero insurgente a mediados de la década de los años sesenta. Por estas mismas fechas surge el ELN, creado por estudiantes universitarios inspirados en la revolución cubana, con una fuerte influencia de la teoría foquista del Che Guevara y con marcada participación de grupos cristianos permeados por la llamada teología de la liberación. Por su parte, el EPL nació como una disidencia de las FARC, bajo la influencia de la escisión del campo socialista en los años sesenta; el M-19 nació en los años setenta como un movimiento nacionalista revolucionario; el Movimiento Armado Quintín Lame, fue una guerrilla de carácter indigenista y la Corriente de Renovación Socialista fue una escisión del ELN. Con los últimos cuatro grupos mencionados el Estado ha logrado culminar con éxito negociaciones de paz, pero los dos grupos más fuertes, las FARC y el ELN continúan alzados en armas.

Durante los primeros 15 años de su existencia, entre mediados de los años sesenta y finales de los setenta, el conflicto armado tuvo un impacto más bien marginal, pues los grupos insurgentes eran muy débiles políticamente, muy pobres en lo económico y muy precarios en su capacidad militar. La presencia de las guerrillas se reducía a zonas muy distantes de los principales centros urbanos, en áreas despobladas del país, casi siempre en regiones de colonización donde la actividad económica era escasa.

Luego de esos primeros 15 años de gestación, durante los cuales surgieron la mayoría de los principales grupos insurgentes, es decir, las FARC-EP, el ELN, el EPL, y el M-19, las guerrillas empezaron a acercarse a las ciudades, se expandieron en zonas de importante actividad económica para el país, ganaron significativos apoyos políticos, empezando algunos de ellos a tener una gran solvencia económica y una importante capacidad de acción militar. Muchos de estos grupos expresaban la inconformidad de sectores campesinos sin tierra pero también excluidos del proceso político y no integrados en el desarrollo nacional. En algunas regiones donde el Estado no tenía ninguna presencia institucional, la guerrilla se conformó como una autoridad paraestatal, ejerciendo el monopolio de la fuerza, de la justicia y del tributo. Sólo un grupo, el M-19, tuvo un origen específicamente urbano, pro-

ducto de la inconformidad de sectores de las clases medias frente a un régimen político que en aquella época rechazaba y excluía otras opciones políticas distintas de los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador.

A comienzos de los años ochenta, el narcotráfico empezó a penetrar con fuerza en Colombia. Los cultivos de coca y amapola se expandieron en muchas regiones donde ya tenía presencia la guerrilla y algunos de estos frentes empezaron a lucrarse con esa actividad a través de la imposición de gran variedad de tributos a quienes estaban involucrados tanto en el cultivo como en la producción y transporte de la droga. A la exclusión social y al cierre de los espacios políticos se agregó ahora la acción devastadora del narcotráfico, que empezó a ser el combustible para todos los tipos de violencia que desde el momento de su aparición se potenciaron: la violencia política, la delincuencia común y la criminalidad organizada de las poderosas mafias del narcotráfico.

A partir del auge del narcotráfico los indicadores de violencia se dispararon. Así, Colombia, que antes de la llegada de este fenómeno tenía unos índices de homicidio semejantes a los de países vecinos con niveles similares de desarrollo social y económico, empezó a tener los más altos indicadores en términos internacionales. Sin embargo, solamente una décima parte de esos homicidios – cerca de 30,000 cada año, en un país de 37 millones de habitantes –, están directamente relacionados con la violencia política, aún cuando la vinculación podría ser mayor, dada la existencia de vasos comunicantes entre la delincuencia común y la política, de una parte, y la precaria capacidad de la justicia para esclarecer la mayoría de los homicidios que ocurren en Colombia, de otra.

Como resultado directo de la acción de la insurgencia armada y de la reacción contrainsurgente del Estado y de grupos paramilitares privados, en Colombia mueren cada año cerca de 3,500 personas, las dos terceras partes son civiles y sólo una tercera parte son combatientes de los distintos bandos caídos como resultado de los enfrentamientos armados. Sin embargo, el número de víctimas de la confrontación puede ser mucho mayor, si se tiene en cuenta que son numerosos los homicidios ocurridos en una zona gris que confunde a la insurgencia con la delincuencia común, que hay otros asesinatos que aparentemente no tienen móviles políticos pero están relacionados con el conflicto, y que también los distintos bandos ocultan algunos de sus propios muertos.

No obstante lo anterior, y pese a la situación de inseguridad que padece el país debido al crecimiento de la delincuencia común y de la intensificación del conflicto armado, Colombia, paradójicamente, ha tenido una situación económica muy estable y no ha padecido, hasta fecha reciente, de las graves crisis que ocurrieron en otros países de América Latina donde la seguridad está mucho más controlada. Tampoco ha sufrido rupturas en su institucionalidad democrática, como ocurrió en muchos países de Latinoamérica con la llegada y permanencia en el poder de regímenes militares durante largos años. En suma, a pesar de la violencia, Colombia ha mantenido una poco frecuente mezcla de estabilidad económica e institucional durante muchas décadas.

Sin embargo, las negociaciones de paz con varios grupos guerrilleros a comienzos de la década de los años noventa, que llevaron a la desmovilización y al desarme de cinco grupos

## Estudio de casos

guerrilleros, y a la realización de unas importantes reformas institucionales que ocasionaron una significativa apertura y democratización del régimen político, no trajeron una disminución de los niveles de violencia en Colombia.

Cabe destacar que las bases de apoyo social y político de los dos principales grupos guerrilleros que continúan en armas son fundamentalmente campesinas, debido a que en tiempos recientes disminuyó notoriamente la simpatía hacia la lucha armada entre los sectores urbanos de clases medias e intelectuales que la respaldaron durante su primer período de gestación.

Otro aspecto a resaltar, es que las FARC, en los últimos años, han demostrado poseer una creciente capacidad de acción militar, evidenciada en sucesivas ofensivas y destrucciones de bases fortificadas de las fuerzas militares del Estado en distintos lugares del país; exitosos combates a campo abierto contra el Ejército Nacional y múltiples tomas de poblaciones, que han tenido como resultado la captura de 500 miembros de la fuerza pública como prisioneros de guerra por parte de la guerrilla.

En general, las plataformas políticas de estos grupos guerrilleros contemplan reformas radicales que incluyen nacionalizaciones de sectores estratégicos y dirección estatal de la economía, reforma agraria, reformas políticas e institucionales – que aún no son muy claras –, y reforma militar, entre otros puntos. Aún cuando ambos grupos han expresado su intención de llegar a un acuerdo con el Estado para terminar la confrontación armada a través de una negociación política, las FARC continúan, sin embargo, desarrollando planes de guerra que incluyen una carrera armamentista de importantes dimensiones, doblar su actual fuerza militar y escalar en la confrontación con el Estado, sin que hayan descartado, al parecer, la posibilidad de lograr una victoria militar definitiva.

### *Los acuerdos de paz*

Los acuerdos exitosos con organizaciones guerrilleras se suscribieron durante la época del Presidente Virgilio Barco con el M-19 y durante el gobierno de César Gaviria con el EPL, Quintín Lame, PRT, CRS y Milicias de Medellín. El esquema de negociación adoptado fue básicamente el mismo que operó con el M-19.

Este esquema partía de una expresión de la voluntad de los grupos guerrilleros de abandonar la lucha armada y de resolver el conflicto mediante un acuerdo político. Para adelantar las negociaciones, el Gobierno y el respectivo grupo guerrillero convenían la ubicación de una zona de distensión y se iniciaba un cese el fuego. En esa área de distensión, que estaba rodeada por una zona desmilitarizada para evitar incidentes que pudieran perturbar las negociaciones, se concentraban todos los combatientes de la guerrilla, hecho que significaba prácticamente una garantía de que la confrontación armada había llegado a su fin y que el proceso de negociación era irreversible. Las negociaciones se desarrollaban siguiendo un estricto itinerario de temas y plazos acordados por las partes de antemano, con la iniciativa del Gobierno.

A esta modalidad de negociaciones se llegó después de muchas gestiones adelantadas por intermediarios que trataban de acercar a las partes, de acercamientos infructuosos, de tre-

guas que estuvieron alteradas por incidentes violentos de los que se culpaban mutuamente las partes, de rupturas de los contactos que parecían definitivas, de la oposición que dentro de cada bando indicaba la inconveniencia de los diálogos y la falta de sinceridad de la contraparte.

Durante el proceso de paz con el M-19 se estableció un espacio de encuentro entre la insurgencia, la sociedad y el Estado denominado “Mesas de Análisis y Concertación”, donde se discutieron las reformas para la democratización del sistema político. En ellas participaron los principales partidos políticos, los sindicatos, organizaciones sociales y la Iglesia Católica que actuó como animadora y garante del proceso. Como resultado de estas deliberaciones las partes firmaron un “Pacto Político por la Paz y la Democracia” con la intención de respaldar las negociaciones de paz.

El acuerdo de paz firmado con el M-19 contemplaba la ampliación de espacios democráticos para convocar a una Constituyente. En lo electoral, se estableció una circunscripción especial de paz de duración temporal. La inversión social se centró en zonas de influencia de la guerrilla a través de la creación del Fondo Nacional para la Paz; se dispuso la reforma electoral en sus mecanismos y se acordó la creación de la circunscripción especial para las minorías étnicas.

También se acordó la creación de una Comisión asesora para la reforma integral de la justicia. En lo relacionado con narcóticos y estupefacientes se creó una comisión académica para que estudiara el fenómeno y propusiera soluciones.

El M-19 se desmovilizó y el proceso quedó en manos del Gobierno, a través del Consejo Nacional de Normalización. Igualmente se estableció el indulto a los miembros de la guerrilla, poniendo en marcha mecanismos de seguimiento para el proceso.

El texto final del acuerdo fue suscrito, además de por los representantes del Gobierno y la insurgencia, por Monseñor Alvaro Fandiño de la Iglesia católica como tutora moral y espiritual del proceso y Luis Ayala representante de la Internacional Socialista como testigo.

El PRT se sometió al mismo esquema. Incluyó la legalización de su movimiento como partido político y promovió la creación de mecanismos para garantizar la vigencia de los derechos humanos a través de la creación de una Consejería Presidencial para estos efectos (integrada por los gobernadores de la región, dos delegados de los personeros municipales y Comandantes del ejército, la Armada y la Policía de la región, así como un delegado de la iglesia católica y dos representantes de organizaciones de derechos humanos).

El acuerdo de paz incluyó asimismo, el compromiso del Estado para lograr resultados en la lucha contra el paramilitarismo a partir de los informes de la Comisión Asesora y Coordinadora de las acciones contra Escuadrones de la Muerte. El PRT solicitó igualmente el establecimiento de mecanismos de decisión en las regiones relacionadas con el proceso de paz, buscando fortalecer las organizaciones comunitarias.

El acuerdo con el EPL además de los puntos ya referidos, estableció una Veeduría Internacional, a lo cual fueron invitados el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la Internacional Socialista (IS), para que a través de comisiones vigilaran, supervisaran y cer-

## Estudio de casos

tificaran el cumplimiento de los pactos y compromisos que las partes adquirieron con el proceso.

Por último, el proceso de negociaciones con las Milicias de Medellín (tres organizaciones urbanas con diferentes grados de formación política), llevó hasta el límite los alcances de las desmovilizaciones parciales en medio del potenciamiento de la guerra, y probó el limitado alcance de desarticular a las organizaciones guerrilleras a través de procesos de paz parcelados. Las negociaciones que evitaban la discusión sobre reformas del sistema demostraron no atraer a las FARC y al ELN, quienes abrieron un compás de espera de seis años.

### *La etapa presente del proceso*

Tras un largo paréntesis de más de un sexenio, el proceso de paz se reactiva con la llegada de Andrés Pastrana al poder en 1998. La crisis política que generó la utilización de recursos del narcotráfico en la campaña del Presidente Samper, ocasionó un aplazamiento de los diálogos de paz por parte de la insurgencia, que señaló a esa administración como ilegítima para intentar llegar a un acuerdo político.

Durante ese lapso, la confrontación armada se intensificó hasta niveles inéditos en el pasado, al tiempo que el conflicto se degradaba hasta límites desconocidos. La sociedad civil se movilizó para expresar su decisión de apoyar una solución política negociada. Surgieron varias iniciativas ciudadanas organizadas, cuya expresión más importante fue la realización de un plebiscito en el que la inmensa mayoría de los votantes se manifestó en favor de la humanización del conflicto, del reinicio de los diálogos de paz, en contra del secuestro y de las desapariciones, y por la exclusión de los menores de la guerra. Cerca de diez millones de votos apoyaron esa iniciativa.

Durante la fase final de la campaña electoral para escoger al sucesor del Presidente Ernesto Samper, el tema de la paz adquirió mayor importancia. Todos los candidatos ofrecieron el reinicio de los diálogos aceptando las exigencias de las FARC: una zona despejada de más de 40,000 kilómetros cuadrados durante 90 días para iniciar los acercamientos y los diálogos en medio del conflicto armado. La insurgencia hizo pública su preferencia electoral para reiniciar el proceso, señalando a Andrés Pastrana como el candidato que le merecía mayor confianza. Esto, al parecer, fue determinante para el favorable resultado electoral alcanzado por este candidato.

Iniciado el gobierno de Pastrana, se desmilitarizó la mencionada zona y cada una de las partes nombró a sus representantes para iniciar los acercamientos. Sin embargo, el proceso empezó a tener tropiezos, casi todos relacionados con la zona de despeje. El Ejército expresó su inquietud acerca de los problemas de seguridad de los ciudadanos que residían en esa zona despejada, negándose, además, en un principio a evacuar totalmente la principal base militar ubicada en el área. Esto ocasionó tensiones públicas entre el gobierno civil y las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, las acciones violentas de los grupos paramilitares en todo el país afectaron igualmente el desenvolvimiento de las conversaciones de paz. Las FARC argumentaron que el Gobierno había incumplido su compromiso de desarticular estos grupos ilegales de

contrainsurgencia de carácter privado y suspendieron las conversaciones durante varios meses a la espera de resultados satisfactorios del Gobierno en este campo.

Sin embargo, el tema de los grupos paramilitares como obstáculo para continuar las negociaciones fue dejado de lado cuando se anunció que las partes habían llegado, precisamente durante el período de congelamiento de los diálogos, a un acuerdo sobre una agenda para iniciar la negociación política. Previamente, las FARC habían convocado a los dirigentes de los principales partidos políticos colombianos con el fin de firmar un compromiso en el sentido de que los acuerdos y avances que se fueran logrando en el proceso que estaba en marcha no sólo comprometieran al gobierno del momento, sino al conjunto del Estado, sin importar cuál fuera la suerte del relevo presidencial en el futuro.

La agenda que se acordó contempla doce grandes temas, a saber:

- |   |   |
|---|---|
| 1. Solución política negociada  | 7. Reforma política para la ampliación de la democracia |
| 2. Protección de derechos humanos como responsabilidad del Estado.      | 8. Reformas del Estado                                  |
| 3. Política agraria integral  | 9. Acuerdos sobre derecho internacional humanitario     |
| 4. Explotación y conservación de los recursos naturales                 | 10. Fuerzas Militares                                   |
| 5. Estructura económica y social  | 11. Relaciones internacionales                          |
| 6. Reformas a la justicia, lucha contra la corrupción y el narcotráfico | 12. Formalización de los acuerdos                       |

Sin duda, a diferencia de los anteriores procesos de paz, la negociación entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC tiene como materia sustancial las estructuras del poder político, económico, social y militar existentes en el país.

Las partes también han llegado a un acuerdo sobre la metodología de la negociación.

En síntesis, consiste en la división de la negociación en tres bloques de temas: uno socio-económico, otro de derechos humanos y asuntos internacionales, y un tercero político. Para cada uno de estos bloques de temas se acordó realizar una primera ronda de conversaciones de una duración de seis meses; los temas sobre los que no se logre llegar a un acuerdo serán pospuestos para seguir negociando más adelante, pero los acuerdos que se vayan alcanzando en la mesa empezarán a ser ejecutados por el Gobierno de inmediato, sin esperar a llegar a un acuerdo de paz definitivo.

De igual manera, las partes han convenido abrir la posibilidad para que distintos sectores del país participen en la discusión de los diferentes temas por medio de audiencias públicas que se realizarán en la zona de despeje. Las iniciativas ciudadanas serán sistematizadas por una Comisión Temática compuesta paritariamente por el Gobierno y la guerrilla, para posteriormente ser presentadas a la mesa de negociación para su consideración. Del lado de

## Estudio de casos

los representantes del Gobierno, fueron nombrados varios miembros representativos de organizaciones de la sociedad civil. Ha quedado claro, eso sí, que la decisión final en torno a cada uno de los asuntos objeto de análisis, corresponderá tomarla a los representantes de ambas partes en la mesa de negociación.

Un asunto que no ha quedado suficientemente claro es el relacionado con la conformación de una comisión de verificación o de acompañamiento, tema que fue mencionado en el momento de anunciarse el acuerdo sobre la agenda y la decisión de iniciar la etapa para la negociación política. Al no llegar las partes a un acuerdo sobre el carácter de esa comisión, su constitución, su alcance y ámbito de acción, etc., se convino en postergar el asunto para más adelante. Es de resaltar que mientras para las FARC la comisión era de acompañamiento y de verificación del cumplimiento de los acuerdos que se lograran en la mesa, para el Gobierno esa comisión tenía como propósito hacer un control del uso que la guerrilla le estaba dando a la zona despejada. El Gobierno se ha hecho eco de las inquietudes de muchos sectores que ven con preocupación que la guerrilla esté abusando de la población civil en dicha zona, exigiéndole al Gobierno mayor claridad y firmeza en este asunto.

Aún cuando la mayoría de la población está de acuerdo en que la solución del conflicto armado es la negociación política, en algunos sectores se han extendido las dudas acerca de las posibilidades reales de alcanzar la paz como resultado del actual proceso. El origen de esa inquietud es la percepción de que la guerrilla es demasiado soberbia y exigente, mientras el Gobierno pareciera ser excesivamente generoso y hasta poco firme en su trato con los insurgentes. Adicionalmente, el principal partido político de Colombia, el Partido Liberal, el cual cuenta con una clara mayoría en el Parlamento, aduce que se siente excluido del proceso de paz por parte del Gobierno y que, eventualmente, el proceso está siendo utilizado por el Partido Conservador con el fin de perpetuarse en el poder.

De otra parte, el proceso de paz con la segunda guerrilla en importancia, el ELN, no ha logrado despegar, a pesar de que parecía en un comienzo que sería el proceso más fluido. El ELN pretende, antes de iniciar negociaciones con el Gobierno, realizar una Convención Nacional, en la que participaría ese grupo armado y una amplia representación de la sociedad civil. De hecho, éste fue uno de los acuerdos alcanzados durante el encuentro celebrado en el exterior, en fecha reciente, entre representantes del ELN y un grupo de ciudadanos, entre los que había algunos miembros de organizaciones sociales.

Para llevar a cabo esa Convención Nacional, el ELN le exigió al Gobierno el despeje de una zona del país, tal como ya se le había concedido a las FARC. Pero las partes no pudieron ponerse de acuerdo sobre la extensión, localización, duración y reglas del juego para el manejo de una nueva zona despejada, lo cual ha retardado el inicio del proceso de paz con el ELN.

De todas maneras, el gran reto que tiene el Gobierno y la insurgencia es incrementar la credibilidad en el proceso de negociación política para que el resultado de los acuerdos sea reconocido como legítimo por el país. La gran incógnita es si se logrará hacer converger los dos procesos de paz (con las FARC y con el ELN) en uno solo, o bien articularlos de alguna manera para que la negociación gane consistencia y claridad, más aún si se piensa que

muy probablemente las agendas de negociación van a ser, si no idénticas, muy coincidentes en algunos aspectos.

Esta situación se hace todavía más compleja si se tiene en cuenta que los grupos paramilitares pretenden lograr su reconocimiento como actores políticos en la confrontación armada y que, por tanto, aspirarían a que se les considerara como una parte más en el proceso de solución negociada. Su significativo crecimiento reciente, la ampliación de sus bases de apoyo y la diversificación de sus fuentes de financiamiento harían pensar que eventualmente tendrían cómo hacer valer sus pretensiones en algún momento del proceso o que, al menos, una solución definitiva al fenómeno del paramilitarismo es necesaria como condición indispensable para el cese de la violencia política en Colombia.

Otro aspecto a destacar es que, nuevamente, y a diferencia de los procesos de paz anteriores, es creciente la visibilidad y el interés internacional por el conflicto armado en Colombia y de su solución negociada. En buena parte, porque es un conflicto atravesado por algunos de los principales temas de la agenda internacional contemporánea: el narcotráfico, los derechos humanos y el medio ambiente. Por esta razón, la implicación de los Estados Unidos ha sido muy importante para el cambio de las circunstancias en que tendrá que desenvolverse el proceso de negociación política en medio del conflicto armado.

Por lo pronto, el Gobierno colombiano ha iniciado una intensa labor diplomática en busca de la cooperación y del apoyo internacional para el proceso de pacificación en Colombia y son muchos los países que han manifestado su interés y su intención de brindar esa ayuda. Sin embargo, la mayoría de ellos mantiene una actitud de cautela y de expectativa a la espera de que el proceso se consolide para concretar su contribución. Pero de lo que ya no cabe duda es que el fin del aislamiento del conflicto colombiano con relación a la comunidad internacional, tendrá consecuencias muy significativas en el comportamiento y los compromisos de las partes, tanto en el desarrollo de la confrontación violenta como en la búsqueda de un acuerdo de paz.

### *Lecciones aprendidas*

Son muchas las lecciones que se pueden sacar de las negociaciones entre el Estado y los cinco grupos guerrilleros que han abandonado la lucha armada.

**Primera. El agotamiento de la opción militar precipita la negociación política.** En efecto, pese a la larga duración del conflicto y a la radicalización y descalificación mutua de las partes (lo que impidió durante muchos años que se iniciaran diálogos de paz), la opción de la negociación política finalmente logra imponerse cuando las partes llegan al convencimiento de que por la vía de las armas no es posible alcanzar los propósitos por los cuales mantenían la confrontación violenta.

**Segunda. Para realizar una negociación exitosa es necesario cambiar la percepción que se tiene del adversario.** En el lado del Estado, se llegó al convencimiento de que era necesario reconocer el carácter de interlocutor político válido a quienes se habían alzado en armas contra el régimen y de que, además, era inevitable garantizarles a estos nuevos actores unas condiciones iniciales especialmente favorables para que pudieran empezar a expre-

## Estudio de casos

sarse políticamente dentro de los márgenes de la democracia y de las vías pacíficas. Del lado de los insurgentes, fue necesario llegar a la conclusión de que el Estado, al que la guerrilla siempre consideró como un enemigo mortal no digno de confianza, era el poder dominante pero que, sin embargo, había una disposición de las autoridades gubernamentales para adelantar una negociación política, y que esa decisión inspiraba confianza en relación con el cumplimiento de los compromisos a que se llegara como resultado de los acuerdos de paz.

**Tercera. Revisión de los objetivos estratégicos.** Antes de iniciar la negociación, la guerrilla llegó al convencimiento de que era inútil y resultaba muy costoso mantener la pretensión de la toma absoluta del poder por la vía violenta y que, por tanto, se imponía un cambio de los objetivos estratégicos. Este replanteamiento implicaba una reducción del alcance de esos objetivos, es decir, una revisión de los indicadores de logro político. Si no se podía tomar el poder a través de las armas, por lo menos se intentaría democratizar el régimen por medio de la negociación política y obtener compromisos del Estado para el beneficio de la población en las regiones donde se habían asentado los insurgentes. De igual manera, el aniquilamiento de la insurgencia, objetivo que durante muchos años persiguió el Estado, fue cambiado por el de aceptar su incorporación a la vida civil como un actor más del juego democrático.

**Cuarta. Surgimiento de un liderazgo negociador en ambas partes.** Un factor clave para que el proceso de paz se iniciara y concluyera con éxito, fue el surgimiento de un liderazgo suficientemente visionario y autocrítico en cada una de las partes que permitió lograr el consenso suficiente dentro de cada una de ellas en favor de la transacción política, del reconocimiento del otro y del abandono de la violencia como forma viable de logro político. La larga duración del conflicto, que favoreció la consolidación de actitudes de desconfianza hacia el opositor, fue un factor que atentó permanentemente contra la consolidación de este liderazgo. Estos dirigentes siempre estuvieron resueltos a asumir los costos de su audacia y terminaron por imponerse, a pesar de la oposición, muchas veces violenta, que surgió en el seno de cada bando, en contra de la opción de la negociación.

**Quinta. Los facilitadores y los intermediarios juegan un papel importante.** Para aproximar a las partes a estas conclusiones y generar la confianza suficiente en el otro sobre la voluntad de paz de su opositor, fue muy importante el papel de intermediarios y facilitadores que desarrollaron instituciones como la Iglesia, pero también personalidades de gran reconocimiento y aceptación pública, que lograron generar la confianza inicial y mantenerla a través del proceso de las negociaciones, tanto dentro de las distintas facciones existentes en cada bando, como entre los propios bandos.

**Sexta. Los procedimientos de la negociación son factores críticos.** Por medio de ellos se puede construir la confianza entre las partes, pero también deteriorarla. Por eso, unas reglas de juego y una agenda claras acordadas con anterioridad, pueden contribuir a generar tranquilidad y a incrementar los apoyos al proceso.

**Séptima. El cese de las operaciones bélicas acelera la negociación.** El alto en las hostilidades durante el curso de la negociación fue un factor que contribuyó a generar una masa crítica de hechos de paz necesarios para que la negociación culminara con éxito. Los

procesos de paz en Colombia han demostrado que la larga duración de la búsqueda de una solución política se debe más al tiempo necesario para que esa masa crítica de hechos de paz produzca la confianza necesaria, que a la duración de la negociación misma. Cuando hay confianza suficiente en ambas partes la negociación se acelera.

**Octava. Cuando la paz es parcelada y no se firma con todos los actores del conflicto, la suerte de los combatientes desmovilizados, acerca y aleja las posibilidades de una paz definitiva.** Un aspecto en el que no se obtuvieron resultados satisfactorios fue el de la reinserción de los antiguos combatientes de los grupos guerrilleros a la vida civil. Los programas para lograrlo fueron de muy corto alcance, no se adecuaron a las posibilidades de los ex guerrilleros, tuvieron problemas de planificación y de ejecución, no contaron con la preparación suficiente del entorno social en el que se desarrollaron y no tuvieron ni los recursos económicos ni la continuidad necesarios. Muchos de esos guerrilleros desmovilizados cayeron víctimas de la intolerancia, otros se “lumpenizaron”, unos pocos lograron construir opciones nuevas de vida y de sostenimiento económico, y los menos pudieron permanecer organizados para actuar en la vida política presentando opciones alternativas. Esta ha sido una situación muy bien explotada por los dirigentes más belicosos de las organizaciones guerrilleras que continúan alzadas en armas, para estimular la desconfianza en cualquier acercamiento en busca de un acuerdo de paz con el Estado.

**Novena. Los acuerdos de paz limitados producen precarias condiciones de paz.** Tal vez la enseñanza más importante, es la escasa capacidad de impacto que tienen los procesos de paz parciales cuando todos los factores que afectan la convivencia democrática continúan activos y no son neutralizados definitivamente por acuerdos de paz limitados. En efecto, los principales factores que alimentan la violencia no fueron desactivados por las cinco negociaciones de paz que se realizaron durante la década de los noventa en Colombia. Estos factores son: la crisis estructural del sistema de justicia, la exclusión social y política de algunas regiones y grupos de población, el crecimiento del narcotráfico y el accionar de los más fuertes grupos guerrilleros que continúan alzados en armas. A esto hay que agregar la articulación reciente de grupos armados ilegales de autodefensa, que como bandas de justicia privada intentan luchar contra los grupos insurgentes, atacando a la población civil a la que acusan de apoyar a las guerrillas. Por esta razón, a pesar de esos acuerdos de paz parciales, Colombia padece hoy la más grave crisis humanitaria de toda su historia, representada por miles de muertos por la guerra, miles de secuestrados y centenares de miles de desplazados.

**Décima. Frente a situaciones distintas, procedimientos distintos.** Es inútil desgastarse tratando de aplicar esquemas que fueron muy funcionales para grupos guerrilleros pero que no son aplicables para otros que tienen una situación y una dinámica distinta, así como objetivos de alcance diferentes. Las condiciones previas exigidas por el Estado a la guerrilla, en el sentido de declarar su intención de abandonar las armas y de desmovilizarse, de acordar un cese el fuego y de establecer la concentración de sus tropas en sitios convenidos, no operaron con los dos más importantes grupos guerrilleros. Fue necesario ajustar el esquema y abandonar esas condiciones previas para poder iniciar contactos y diálogos con estas organizaciones insurgentes.

## E s t u d i o d e c a s o s

***Reflexión final***

Las negociaciones de paz que están en curso podrían ser la clave para resolver de manera importante los problemas de seguridad y convivencia que sufre el país. Una negociación integral de paz permitiría incluir una solución de fondo para el problema social y económico que subyace en los cultivos de coca y que involucra a sectores muy numerosos de la población campesina, los cuales han encontrado en esa actividad la única forma de supervivencia frente a la aguda crisis del sector agrícola colombiano y a la falta de futuro de la economía campesina. Para esta solución será indispensable contar con la cooperación de la guerrilla, que en esas zonas es la indiscutible y reconocida autoridad política y militar.

Simultáneamente, la solución al problema insurgente le permitiría al Estado enfrentarse con mayor posibilidad de éxito al desbordamiento de los problemas de inseguridad ciudadana, mediante un traslado de los recursos económicos, institucionales y de otro orden que hoy están dedicados a combatir a las guerrillas. Con ello se podría lograr el necesario fortalecimiento del sistema de justicia y de la capacidad disuasiva y punitiva del Estado, en el marco de una creciente equidad social y de una ampliación de los espacios políticos democráticos.

En suma y habida cuenta de los antecedentes y características actuales del conflicto, es muy probable que las negociaciones de paz que están pendientes con los dos principales grupos guerrilleros (FARC y ELN) sean mucho más largas y complejas que las anteriores. Las razones de ello obedecen a dos motivos principales: i) a diferencia de las negociaciones habidas con los otros grupos guerrilleros menores, no se trata en este caso de llegar a acuerdos con guerrillas derrotadas o sin ninguna perspectiva militar, sino todo lo contrario. En efecto, las FARC y, en menor medida, el ELN, siguen teniendo una importante capacidad de acción militar; y ii) a diferencia de las negociaciones anteriores con los grupos guerrilleros pequeños que giraron, sobre todo, alrededor de un acuerdo sobre las condiciones favorables para su desmovilización, las nuevas agendas de negociación son mucho más amplias y ambiciosas por cuanto afectan los factores estructurales del poder político, económico y militar del país.

### 4.3 Modelos de órganos ejecutivos: presidencialismo versus parlamentarismo

*Existen tres opciones principales a la hora de diseñar un órgano ejecutivo de gobierno: i) basarlo en un sistema parlamentario, ii) en uno presidencial o iii) en un tercero que combine los dos anteriores (usualmente denominado semipresidencialismo). En esta sección, analizaremos los diversos argumentos a favor y en contra de cada uno de estos sistemas.*

#### 4.3.1 Sistemas parlamentarios: ventajas y desventajas

#### 4.3.2 Presidencialismo: ventajas y desventajas

#### 4.3.3 Semipresidencialismo: ventajas y desventajas

Menú de Opciones 3 | Diseño de un órgano ejecutivo (p. 199)

Con la posible excepción de Suiza, actualmente todas las democracias consolidadas cuentan con un sistema de gobierno presidencial, parlamentario o semipresidencial. Los sistemas parlamentarios se caracterizan por tener a la legislatura como marco fundamental tanto para la elaboración de leyes (función legislativa) como para la toma de decisiones por mayoría (función ejecutiva). Por su parte, los sistemas presidenciales, se caracterizan por la separación de estas dos funciones, con la autoridad ejecutiva situada fuera del Parlamento y descansando en un Presidente y su gabinete. De manera sucinta se puede señalar que la diferencia entre ambos modelos radica en el grado de independencia del poder ejecutivo. En efecto, mientras el presidencialismo se caracteriza por la libertad y autonomía de acción del Presidente, el parlamentarismo puro se distingue por la mutua dependencia e interrelación entre los poderes ejecutivo y legislativo.

No obstante, y respecto de la relación entre democracia y manejo de conflictos profundamente arraigados, la distinción clave entre parlamentarismo y presidencialismo pasa por la variedad de partidos y opiniones que pueden estar representadas en el poder ejecutivo bajo un sistema parlamentario, en contraste con la naturaleza inevitablemente singular de la autoridad del Presidente en un régimen presidencialista. Pese a que esta diferencia es, con frecuencia, demasiado estricta – ya que los órganos ejecutivos presidenciales pueden englobar, y a menudo lo hacen, diversas

### 4.3 Modelos de órganos ejecutivos: presidencialismo versus parlamentarismo

identidades étnicas y políticas, mientras que los gobiernos parlamentarios pueden estar dominados por un sólo partido – ésta sigue siendo fundamental a la hora de analizar las ventajas de cada uno de estos sistemas.

Al igual que ocurre con la selección de otras muchas opciones institucionales, el debate sobre las ventajas del parlamentarismo frente a las del presidencialismo no gira tanto en torno a la cuestión de cuál es el *mejor*, sino cuál es la opción más idónea para una sociedad determinada, teniendo en cuenta la singularidad de su estructura social, cultura política e historia. En efecto, antes de examinar las diferentes opciones de forma más exhaustiva, es esencial considerar debidamente qué factores específicos necesitan ser abordados con la implantación de un sistema de gobierno en un determinado país. Puede que haya que considerar, por ejemplo, si existe o no la necesidad de un Gobierno fuerte; qué grado de confianza hay entre las partes; cuál es su capacidad para dejar a un lado sus diferencias en aras del interés nacional; qué sistema de “frenos y contrapesos” se requiere; qué grado de traumatismo ha experimentado dicha sociedad; así como, la existencia de personalidades políticas dominantes; y la tradición que existe en materia de compromisos y planificación.

#### 4.3.1 Sistemas parlamentarios

La mayoría de las democracias surgidas durante la “segunda ola” de democratización tras la Segunda Guerra Mundial se inclinaron, a la hora de escoger entre las diferentes alternativas institucionales, por los sistemas parlamentarios como la mejor opción para el sostenimiento de nuevas democracias frágiles o postconflicto. Gran parte de los argumentos de los expertos a favor del parlamentarismo se ha centrado más en resaltar las dificultades inherentes al presidencialismo que en exponer las ventajas y la conveniencia del gobierno parlamentario. La mayoría de las democracias “consolidadas” usan sistemas parlamentarios, mientras que un número desproporcionadamente alto de las que han experimentado intervalos autoritarios – especialmente en Latinoamérica y Asia – utilizan o han utilizado sistemas presidencialistas. Con base en estos antecedentes, muchos expertos han sostenido que ha sido el parlamentarismo el que, por sí mismo, ha demostrado ser un factor positivo para la consolidación de la democracia. Con arreglo a este razonamiento, se ha considerado que el gobierno parlamentario posee una serie de rasgos distintivos, como la moderación y la inclusividad, que han ayudado al sostenimiento de democracias incipientes.

#### Ventajas

La eficacia del parlamentarismo se ve substancialmente influida por su composición, referida al número de partidos políticos representados en el mismo. Por consiguiente, cualquier debate sobre las ventajas de los sis-

*El debate sobre las ventajas del parlamentarismo frente a las del presidencialismo no gira tanto en torno a cuál es el mejor, sino cuál es la opción más idónea para una sociedad determinada, teniendo en cuenta la singularidad de su estructura social, cultura política e historia*

temas parlamentarios debe tener en cuenta la estrecha relación que existe entre el parlamentarismo y el tipo de sistema electoral utilizado para la elección del mismo. En efecto, el sistema electoral escogido determinará, entre otros aspectos, el grado de inclusividad del Parlamento, especialmente en relación con los grupos étnicos. Partiendo de esta premisa, pasamos a considerar las ventajas del sistema parlamentario:

**Capacidad para facilitar la inclusión de todos los grupos en los ámbitos legislativo y ejecutivo.** Dado que los gabinetes ministeriales en los sistemas parlamentarios están compuestos generalmente por miembros del Parlamento electo, este sistema permite la inclusión en el ejecutivo de todos los grupos políticos representados en el mismo, inclusive las minorías. Los gabinetes formados por una coalición de distintos partidos son uno de los rasgos característicos de muchas democracias parlamentarias consolidadas. Esto implica que la participación en el gobierno no es privativa de un solo partido, sino que la titularidad del poder ejecutivo se puede compartir con muchos, si no todos, los grupos significativos que componen el Parlamento.

En sociedades con profundas divisiones, tanto de carácter étnico como de otro tipo, este principio de *inclusión* puede ser vital. Ésta es la razón por la que, en los últimos años, diversos países que han experimentado un período de transición a la democracia (Sudáfrica, por ejemplo) han adoptado Gobiernos de “unidad” o de “gran coalición”, es decir, órganos ejecutivos en los que todos los partidos políticos importantes están representados y participan en la toma de decisiones.

Este sistema de formación de Gobierno frecuentemente se basa en el apoyo electoral obtenido por los diferentes grupos. Así, por ejemplo, una constitución puede establecer la inclusión en una coalición gubernamental de todos los partidos que obtengan un porcentaje mínimo de los votos, calculando su participación en proporción a su cuota total de votos; este es el caso de Fiji y el de Sudáfrica durante la transición.

Incluso en las llamadas democracias consolidadas, las grandes coaliciones son normales en épocas de gran tensión – por ejemplo, una grave crisis económica o cuando el país está en guerra –, situaciones en las que los “Gobiernos de unidad nacional” aúnan en el gabinete a los principales partidos de todo el espectro político.

**Flexibilidad y capacidad de adaptación ante circunstancias cambiantes.** Los defensores del parlamentarismo apuntan a la flexibilidad como otra sólida ventaja de éste, y por ende a su capacidad para hacer frente a un cambio de circunstancias. Esta afirmación se fundamenta en el hecho de que, en estos sistemas, existe la posibilidad de hacer y deshacer coaliciones parlamentarias con objeto de adaptarse a nuevas situaciones y de hacer cambios en la composición del Gobierno sin necesidad de

### 4.3 Modelos de órganos ejecutivos: presidencialismo versus parlamentarismo

convocar a elecciones generales. Así, numerosos sistemas parlamentarios (el Reino Unido, Canadá, Australia, entre otros) recogen la posibilidad de convocar elecciones anticipadas, no estando sujetos a la rigidez del presidencialismo en esta materia.

**“Frenos y contrapesos”.** Al hacer que el órgano ejecutivo dependa, al menos en teoría, de la confianza del Parlamento, se sostiene que los sistemas parlamentarios fomentan una mayor responsabilidad por parte del Gobierno ante los representantes del pueblo. Los defensores de este sistema argumentan que este hecho genera no sólo un mayor control público sobre el proceso de toma de decisiones políticas, sino también una mayor transparencia en la manera en que dichas decisiones son tomadas. Sin embargo, estos razonamientos no suelen tener en cuenta el grado de disciplina de voto existente en muchos grupos parlamentarios, hecho éste que convierte el teórico control de las acciones del ejecutivo por parte del Parlamento en un mero trámite de autorización administrativa.

**Relativa estabilidad y continuidad de las nuevas democracias que han adoptado sistemas parlamentarios.** De los numerosos Estados que lograron la independencia en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, todos los que a finales de los años ochenta mantuvieron un historial democrático ininterrumpido eran sistemas parlamentarios. En efecto, las estadísticas son reveladoras: de las 93 nuevas democracias que obtuvieron su independencia entre 1945 y 1979, los 15 países que continuaban manteniendo un gobierno democrático durante los ochenta tenían sistemas parlamentarios. Entre éstos se incluyen algunas de las naciones en vías de desarrollo como la India, Botswana, Trinidad y Tobago y Papua Nueva Guinea. Por el contrario, todas las democracias presidenciales surgidas en este período sufrieron algún tipo de interrupción de la institucionalidad democrática. Así pues, y en términos generales, los sistemas parlamentarios tienen una tasa de supervivencia tres veces mayor que los presidencialistas.

#### Desventajas

Entre las principales desventajas de los sistemas parlamentarios se incluyen:

**Tendencia a la lentitud o paralización en la toma de decisiones.** La inclusividad que caracteriza a las grandes coaliciones de gobierno puede llevar fácilmente al estancamiento del ejecutivo, a causa de la falta de habilidad de los partidos que lo forman para adoptar una posición conjunta y coherente sobre asuntos controvertidos. Esta situación fue característica del “inmovilismo” que afectó a la IV República Francesa y que, en parte, fue responsable de la asunción al poder del General de Gaulle. Asimismo, este *impasse* en la toma de decisiones fue parcialmente responsable de la ruptura del mecanismo de distribución de poderes

en Chipre bajo la vigencia de la Constitución de 1960. El último período de participación del “National Party” en el Gobierno de unidad nacional sudafricano de 1996, es otro ejemplo de la debilidad potencial de estos sistemas para producir un punto muerto, socavando de esta manera la unidad que con su implantación se intentó fomentar.

**Falta de disciplina y responsabilidad.** Por otro lado, los críticos sostienen que, dada la propia naturaleza de los órganos ejecutivos de los sistemas parlamentarios, es más difícil hacerlos responsables de sus actuaciones que a los de carácter presidencial. En efecto, la responsabilidad de las decisiones la tiene el gabinete de forma colectiva y no una sola persona. Este hecho resulta ser especialmente problemático cuando el órgano ejecutivo está formado por una coalición de diferentes grupos, puesto que cada vez se hace más difícil para los electores identificar al responsable de una decisión en concreto y juzgar retrospectivamente la gestión del Gobierno.

**Propensión a un gobierno débil o fragmentado.** Algunos Gobierno en sistemas parlamentarios se caracterizan más por el cambio entre las distintas fuerzas que componen la coalición que por estar formados por partidos disciplinados. En estos casos, los Gobiernos tienden a ser débiles y poco estables, conduciendo a la falta de continuidad y de orientación en la política pública.

**La supervivencia de las nuevas democracias parlamentarias puede atribuirse a otros factores.** Por último, se considera que el satisfactorio historial de supervivencia de las democracias parlamentarias relatado anteriormente se ve mitigado por el hecho de que, en casi todos los casos, se trata de antiguas colonias británicas, de las cuales la mayoría son pequeños Estados insulares en el Caribe o en el Sur del Pacífico. Esta concentración geográfica indica que, además del parlamentarismo, pueden existir otros factores que expliquen la supervivencia de sus democracias.

Una ulterior crítica al parlamentarismo es la que lo considera igual o más conducente a la formación de un Gobierno de mayoría que las formas más puras de presidencialismo. De hecho, muchos gobiernos parlamentarios, sobre todo en las nuevas democracias, *no* están formados por coaliciones multipartidistas inclusivas, sino por partidos únicos con una gran disciplina interna. En sociedades divididas, estos partidos pueden representar fundamental o exclusivamente a un grupo étnico. En el marco de un sistema parlamentario, cuando una mayoría del 51 por ciento de los escaños puede generar el cien por cien del poder político, hay muy pocos o ningún mecanismo que pueda limitar el poder del ejecutivo (de donde viene el término “dictadura electoral” asociado con algunos casos de dominio parlamentario por un único partido). Por otro lado, y en contraposición directa con la separación de poderes del presi-

### 4.3 Modelos de órganos ejecutivos: presidencialismo versus parlamentarismo

dencialismo, *en la práctica* muchos Parlamento ejercen un control legislativo muy débil sobre las actuaciones del Gobierno, debido al grado de disciplina interna del partido gobernante (lo cual quiere decir que una exigua mayoría parlamentaria puede ganar todas y cada una de las votaciones en el Parlamento). En estos casos, el gobierno parlamentario puede conducir en realidad a una democracia del tipo “el ganador se lo lleva todo”.

#### 4.3.2 *Presidencialismo*

Durante la última década, la selección de sistemas de gobierno presidencialistas por parte de numerosas democracias incipientes ha sido una opción muy común. De hecho, casi todas las surgidas en Asia, Europa del Este y Latinoamérica durante este período han elegido sistemas presidenciales como base de sus nuevos órganos ejecutivos de gobierno. Si bien la influencia de los EE.UU., el sistema presidencial más conocido del mundo, es probablemente responsable en parte de esta tendencia, también la experiencia reciente de otros países ha puesto de relieve las ventajas del presidencialismo.

#### **Ventajas**

**Los votantes pueden, en gran medida, identificar y hacer responsable de sus actuaciones a un presidente elegido directamente.** Se puede sostener la responsabilidad directa de la presidencia por las decisiones que tome porque, en contraposición con los sistemas parlamentarios, el jefe del ejecutivo es elegido directamente por votación popular. De esta forma, es mucho más fácil para un electorado premiar o castigar retroactivamente a un presidente (votando su salida del cargo o no) que en el caso de los sistemas parlamentarios.

**La capacidad de un presidente para representar la figura de unidad nacional, situándose por encima de todos los conflictos sectarios.** Un presidente que disfruta de un amplio apoyo popular puede representar a toda la nación, convirtiéndose en un símbolo de la moderación de la “zona templada” entre grupos políticos rivales. Sin embargo y para desempeñar este papel, es esencial que el sistema utilizado para elegir al presidente esté diseñado más para lograr este tipo de apoyo general que para permitir que domine un grupo étnico o regional (para más detalles, véase la sección 4.4 sobre “Sistemas electorales para sociedades divididas”).

**Un grado más alto de elección.** El hecho de que los sistemas presidenciales den a los votantes la capacidad de hacer una doble selección – un voto para el presidente y otro para el Parlamento – significa que, en teoría, los votantes cuentan con un grado de elección considerablemente mayor en los sistemas presidencialistas.

**Estabilidad del cargo y continuidad de la política pública.** A diferencia de los sistemas parlamentarios de gobierno, en los que el órgano

ejecutivo puede cambiar su composición completamente sin tener que recurrir a las urnas, en los sistemas presidenciales el presidente y su administración, por lo general, cumplen un período fijo. En efecto, en los sistemas presidencialistas la duración del mandato del presidente se establece de manera rígida, lo que puede traducirse en una mayor estabilidad del cargo y en una mayor coherencia y continuidad de la gestión política. Este hecho conduce, al menos en teoría, a un gobierno más firme y eficaz, presentándose como más adecuado para evitar casos en que los Gobiernos cambian con frecuencia a causa de partidos débiles o de múltiples variaciones en las coaliciones parlamentarias. Las ventajas del presidencialismo pueden asimismo estar presentes en aquellas situaciones en que deben tomarse decisiones políticas difíciles, tales como reformas económicas polémicas.

#### **Desventajas**

**Acceso a la presidencia de un grupo político o étnico.** La principal desventaja de la utilización de un sistema presidencialista para una sociedad dividida es la posibilidad de que un solo grupo étnico o político acceda al órgano ejecutivo.

Este hecho puede llegar a crear especiales dificultades para sociedades multiétnicas. En estos casos – normales por lo general en sociedades que tratan de tener una transición a la democracia partiendo de un período de conflicto profundamente arraigado – el cargo de presidente puede ser un mecanismo mayoritario que a menudo garantice un poder político casi absoluto con una base electoral poco plural. Concretamente estas circunstancias se dan cuando dos o tres grupos principales luchan por el poder. Aquí el presidente puede ser fácilmente considerado como el representante de un sólo grupo y, por consiguiente, con una motivación muy limitada para sentirse atraído por las necesidades o los votos de los otros grupos. Así, el órgano ejecutivo presidencial puede convertirse en símbolo de dominio o subyugación étnica: exactamente el tipo de simbolismo de *grupo dentro/grupo fuera* que las sociedades profundamente divididas necesitan evitar a toda costa.

**No existe un verdadero control sobre el ejecutivo.** Esto llega a ser más cierto cuando existe una concordancia directa entre el partido del presidente y el partido mayoritario en el Parlamento. En este caso, simbolizado por México durante muchos años, el Parlamento no tiene prácticamente ningún poder de control sobre el ejecutivo, pudiendo convertirse más en una cámara de debate que en el legítimo escenario para la fiscalización de las actuaciones del ejecutivo. Este problema puede verse exacerbado por el hecho de que un presidente, a diferencia de un primer ministro parlamentario, puede llegar a ser virtualmente intocable durante su mandato, sin que exista mecanismo alguno para fiscalizar sus acciones y eventualmente revocar su mandato.

### 4.3 Modelos de órganos ejecutivos: presidencialismo versus parlamentarismo

**Empíricamente asociado al fracaso en el mantenimiento de la democracia.** En marcada contraposición con el relativo éxito de las democracias parlamentarias establecidas entre los años 1945 y 1979, *ningún* sistema presidencial o semipresidencial instaurado durante este periodo ha sido ininterrumpidamente democrático. Asimismo, la probabilidad de que una democracia presidencial acabara con un golpe militar fue dos veces mayor que la de una parlamentaria pura. En efecto, entre 1973 y 1989 cinco países con sistemas de gobierno parlamentarios sufrieron un golpe militar frente a diez de carácter presidencial. En el momento de la redacción de este manual, sólo hay cuatro países con sistemas presidenciales que han disfrutado de 30 años de democracia ininterrumpida: los EE.UU., Costa Rica, Colombia y Venezuela.

Asimismo, algunos expertos consideran como una desventaja adicional del presidencialismo el hecho de que este sistema es mucho menos flexible, por lo que la gobernabilidad se puede complicar en el caso de “gobiernos divididos”. Así por ejemplo, la elección de Salvador Allende como Presidente de Chile en 1970, le dio el control del poder ejecutivo con tan sólo el 36 por ciento de los votos, en contraposición con un parlamento dominado por el centro y la derecha, lo que para muchos fue una de las causas principales del golpe militar de 1973.

#### 4.3.3 Semipresidencialismo

El tercer modelo de gobierno es el que denominamos “semipresidencialismo”, basado en la combinación de dos órganos con poder ejecutivo: un primer ministro parlamentario y un presidente.

El primero, es elegido por el Parlamento, estando sujeto a la confianza del mismo. Se trata de un modelo relativamente inusual – localizado actualmente en Francia, Portugal, Finlandia y Sri Lanka entre otros – que, no obstante, algunos expertos han defendido como la formulación ejecutiva más deseable para incipientes, y por ende frágiles, democracias.

#### Ventajas

**Puede aunar las ventajas del presidencialismo y del parlamentarismo.** Lo atractivo del modelo ejecutivo semipresidencialista es su capacidad para fusionar las ventajas de disponer de un presidente elegido directamente con las de tener un primer ministro obligado a contar con una mayoría absoluta en el Parlamento. Diversos expertos han recomendado un giro hacia el semipresidencialismo, catalogándolo de aconsejable “parada a mitad del camino” para aquellos países que quieren combinar las ventajas de ambos sistemas.

**Requiere la existencia de consenso.** Los defensores del semipresidencialismo basan sus argumentos en su capacidad para incrementar el grado de responsabilidad del ejecutivo y la “identificabilidad” del mismo ante los electores, a la vez que incorpora un sistema de rendición de res-

ponsabilidades y la necesidad de alcanzar consenso entre las dos ramas de gobierno. Esta exigencia, puede ser una gran ventaja, particularmente para sociedades profundamente divididas, ya que requiere que el presidente llegue a un acuerdo con el Parlamento sobre materias importantes y, de este modo, sea más una figura asociada a la moderación que a la radicalización.

### **Desventajas**

**Propensión al punto muerto dentro y entre ambos órganos ejecutivos.** Dado que el poder ejecutivo se encuentra de hecho distribuido entre el primer ministro y el presidente (por ejemplo, las competencias en materia de asuntos exteriores recaen en el presidente, mientras que las de política interior lo hacen en el primer ministro y su gabinete), existe una tensión estructural dentro del gobierno. Esta situación puede conducir al punto muerto y al inmovilismo, especialmente si, como ha ocurrido en diversos sistemas semipresidenciales, el presidente y el primer ministro provienen de partidos políticos opuestos (cohabitación). Los beneficios del compromiso y la moderación pueden degenerar en una situación de estancamiento. Esto es especialmente evidente cuando la división de responsabilidades y competencias ejecutivas entre los dos órganos de gobierno no es clara (la política exterior en el sistema de Francia, por ejemplo), y cuando la cronología y secuencia de elecciones para los diferentes puestos difieren.

### **4.3.4 Conclusión**

Las afirmaciones referentes a las respectivas ventajas y desventajas de los sistemas de gobierno parlamentario, presidencial y semipresidencial son confusas e incluso contradictorias. De todos modos, es posible sacar diversas conclusiones comunes a todos los argumentos expuestos.

**El compromiso, la moderación y la inclusividad son claves para la estabilidad democrática.** En primer lugar, los defensores de cada uno de estos sistemas defienden que su respectivo modelo de órgano ejecutivo es, en circunstancias concretas, la mejor opción para inducir al compromiso, la moderación y la inclusión. Por consiguiente, está claro que estas características son vistas por cada una de estas corrientes de opinión como la clave para la estabilidad democrática en sociedades profundamente divididas.

**El tamaño y la distribución de los respectivos grupos son factores importantes al decidir la clase de ejecutivo a implantar.** A la hora de escoger un modelo de órgano ejecutivo, dos variables parecen ser de especial importancia: el *tamaño* y la *distribución* de los grupos que rivalizan por el poder en el ámbito de una sociedad determinada. De esta manera, un presidente puede tener dificultades para ser percibido como una figura unificadora allí donde existan tres o cuatro grupos con el

### 4.3 Modelos de órganos ejecutivos: presidencialismo versus parlamentarismo

mismo o similar tamaño. En el mismo sentido, los propios parlamentos ha sido utilizados, en algunas ocasiones, como instrumentos de dominación en aquellas sociedades divididas donde un grupo ha constituido la mayoría absoluta de la población. Cuando Sri Lanka cambió de un sistema de gobierno parlamentario a otro presidencial en 1978, lo hizo en parte porque se consideraba que existía la necesidad de crear una figura de unión nacional, que pudiera representar tanto a la población cingalesa dominante (80 por ciento del total) como a la minoría tamil. Esta operación se realizó mediante el diseño de un sistema electoral de modo que los tamiles pudieran influir en la elección del presidente. En Kenia, por el contrario, se percibe al presidente Daniel Arap Moi como el representante de su propia tribu, Kalinjini, en contraposición con la mayoritaria tribu Kikuyu, pese a una exigencia legal de distribución que dispone que, para ser elegido presidente, un candidato debe recibir un mínimo del 25 por ciento de los votos en al menos cinco de las ocho provincias.

**Dependerá en gran medida de la forma en que se elijan los diversos cargos.** Al igual que con todos los mecanismos descritos en este capítulo, las ventajas de los modelos parlamentarios, presidenciales y semi-presidenciales no pueden ser consideradas aisladamente. Por ejemplo, la naturaleza del sistema electoral diseñado es clave, como también lo son los distintos “frenos y contrapesos” que pueden ser establecidos para abordar temores e intereses específicos. Muchas de las virtudes de la distribución de poderes que defienden los partidarios del parlamentarismo, se basan en la suposición de que tanto las minorías como las mayorías estén representadas en los parlamentos y que los gobiernos de coalición serán la regla, mientras que los de dominio de un único partido serán la excepción. Para muchos países esto significa que un sistema electoral proporcional es crucial para el éxito de la democracia parlamentaria como agente de manejo del conflicto.

De igual forma, la capacidad de un presidente para favorecer la moderación y el compromiso interétnico depende, con frecuencia, del establecimiento de dispositivos electorales que ofrezcan claros incentivos para ello. Diversos expertos en conflictos étnicos han sostenido que los mecanismos electorales, que requieren la distribución geográfica de los votos o en el que se tiene en cuenta la segunda o la tercera preferencia de los votantes, ofrecen los mejores modelos de investigación, ya que favorecen que el presidente electo se convierta en una figura panétnica. Por el contrario, las elecciones presidenciales o parlamentarias celebradas bajo el sistema de “el primero consigue el puesto”, es más probable que produzcan resultados en los que el apoyo del ganador provenga principalmente de una sola región geográfica y/o étnica.

**Existe un considerable grado de flexibilidad y perspectivas para la innovación con objeto de maximizar las ventajas de cada sistema.**

### 4.3 Modelos de órganos ejecutivos: presidencialismo versus parlamentarismo

Vale la pena recordar que estos tres sistemas de gobierno – parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo – son más tipos ideales que modelos definitivos. Hay un considerable espacio para la flexibilidad y oportunidad en la innovación de cada uno de ellos, a fin de maximizar sus respectivas ventajas. Algunos países con sistemas parlamentarios, por ejemplo Sudáfrica, denominan a su primer ministro “Presidente”, incrementando con ello al máximo el poder simbólico del cargo a la vez que mantienen las ventajas estructurales de un sistema parlamentario. Israel ha introducido recientemente un sistema híbrido en el que los votantes eligen directamente al primer ministro parlamentario. El sistema semipresidencial de Finlandia permite que el presidente comparta el poder con el primer ministro, aunque con responsabilidad específica en determinadas áreas como la política exterior nacional. De este modo, una ingeniería constitucional creativa proporciona oportunidades para maximizar las características deseadas a la vez que minimiza las desventajas percibidas.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

Lijphart, Arend. ed. 1992. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.

Linz, Juan. 1990. “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, no. 1 (Winter 1990). pp. 51–69.

Mainwaring, Scott. 1993. “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, no. 2. pp. 198–228.

Shugart, Matthew S. and Carey, John. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stepan, Alfred and Cindy Skach, 1993. “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism”, *World Politics*, vol. 46, no. 1. pp. 1–22.

## DISEÑO DE UN ÓRGANO EJECUTIVO

**Sistema parlamentario:** la legislatura es el marco fundamental tanto para la elaboración de leyes (función legislativa) como para la toma de decisiones por mayoría (función ejecutiva).

**Sistema presidencial:** separación de las funciones ejecutiva y legislativa, con la autoridad ejecutiva situada fuera del Parlamento y descansando en un presidente y su gabinete.

**Sistema semipresidencial:** combina dos órganos con poder ejecutivo: un primer ministro parlamentario y un presidente.

|             | Sistemas parlamentarios  | Sistemas presidenciales  | Sistemas semipresidenciales   |
|-------------|--|--|---|
| Ventajas    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Inclusividad (puede incluir a todos los grupos en el ejecutivo)</li> <li>■ Flexibilidad (la composición de las coaliciones parlamentarias puede cambiar sin recurrir a elecciones)</li> <li>■ Mecanismos de “pesos y contrapesos” (el ejecutivo depende de la confianza del Parlamento)</li> <li>■ Empíricamente asociado con la continuidad y estabilidad democrática</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Puede ser una figura de unificación nacional</li> <li>■ Alto grado de identificabilidad y responsabilidad ante los votantes</li> <li>■ Mayor grado de elección para los votantes</li> <li>■ Estabilidad y continuidad en la elaboración de la política</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Puede combinar ventajas tanto del presidencialismo como del parlamentarismo</li> <li>■ Exigencia de consenso</li> </ul>                    |
| Desventajas | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Posibilidad de puntos muertos, estancamientos e inmovilismo en la toma de decisiones del ejecutivo</li> <li>■ Problemas de identificación de responsabilidades ya que las decisiones se toman por el gabinete en su conjunto</li> <li>■ Falta de estabilidad del Gobierno</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convergencia de la autoridad en una sola persona</li> <li>■ Naturaleza intrínsecamente mayoritaria y exclusiva</li> <li>■ Empíricamente asociado con la ruptura de la democracia</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Riesgo de punto muerto entre el presidente y el Parlamento</li> <li>■ Puede no estar clara la división de poderes para gobernar</li> </ul> |

## 4.4 Diseño de sistemas electorales para sociedades divididas

*Hasta la fecha, la experiencia electoral comparada de sociedades divididas muestra que un sistema electoral debidamente diseñado puede ayudar al acomodo político de los diferentes grupos; pero evidencia también que la implantación de uno inadecuado puede lesionar seriamente el proceso de resolución del conflicto y de democratización de un Estado multiétnico. En esta sección, analizamos una serie de casos en los que el sistema electoral por sí mismo parece haber promovido el acomodo interétnico, y otros, en los que ha contribuido a estimular la polarización étnica.*

### 4.4.1 *Introducción*

### 4.4.2 *Sistemas electorales y manejo de conflictos*

### 4.4.3 *Necesidades de las democracias consolidadas y en transición*

Casilla 8      Sistemas electorales en el mundo (pp. 202–205)

Casilla 9      Cualidades ideales de los sistemas electorales para democracias en transición y consolidadas (p. 212)

Menú de Opciones 4      Opciones de sistemas electorales para sociedades divididas (p. 214)

### **4.4.1 *Introducción***

El sistema electoral es uno de los mecanismos más importantes de configuración de la contienda política, ya que, en palabras de Giovanni Sartori, se trata de “el instrumento político específico más manipulable”. En efecto, puede ser diseñado deliberadamente para lograr resultados concretos, hacer primar determinados tipos de conducta y restringir o coartar otros.

Al convertir los votos emitidos en unas elecciones generales en escaños parlamentarios, el sistema electoral seleccionado puede eficazmente determinar quién ha sido elegido y qué partido ha obtenido el poder. En efecto, partiendo de un mismo resultado electoral, un sistema puede

#### 4.4 Diseño de sistemas electorales para sociedades divididas

conducir a un gobierno de coalición y otro a uno de partido único. El sistema electoral elegido también influye en el sistema de partidos que se desarrolla en una determinada sociedad: el número y *tamaño relativo* de los partidos en el Parlamento, así como su cohesión y disciplina internas. Por ejemplo, algunos sistemas pueden alentar el sectarismo, situación en la que las distintas corrientes de opinión dentro de un partido están siempre rivalizando entre sí, mientras que otros sistemas electorales pueden forzar a que los partidos mantengan una opinión unánime y supriman las disensiones en su seno. De la misma forma, distintos sistemas electorales pueden favorecer o frenar respectivamente las alianzas entre partidos. Pueden, asimismo, incentivar a los grupos para que sean acomodaticios o, por el contrario, para que basen sus programas en la hostilidad étnica o en apelaciones al hecho diferencial. La selección de un determinado sistema electoral es, por tanto, una de las decisiones institucionales más cruciales que tiene que tomar una sociedad postconflicto.

Un sistema electoral se diseña para que desempeñe fundamentalmente tres funciones. En primer lugar, actúa como canal de comunicación por medio del cual los electores pueden expresar su parecer sobre la gestión de sus representantes, es decir como medio de rendición de cuentas de éstos. En segundo lugar, convierte los votos emitidos en escaños ganados por cada partido en la cámara legislativa. El sistema puede dar más peso a la proporcionalidad entre los votos emitidos y los escaños ganados o, por el contrario, puede reconducirlos y filtrarlos (sin importar lo repartidos que estén entre las diferentes fuerzas políticas) y generar, de esta forma, un Parlamento compuesto por dos grandes partidos representantes de ópticas polarizadas. En tercer lugar, distintos sistemas electorales establecen diferentes límites de “aceptabilidad” del discurso político, ofreciendo, asimismo, incentivos a los que luchan legítimamente por el poder para que atraigan al electorado mediante distintas formas de llamamiento. En sociedades profundamente divididas, por ejemplo, un cierto tipo de sistema electoral puede hacer prevalecer a candidatos y partidos que actúan de manera cooperativa y acomodaticia respecto a los grupos rivales y otros, por el contrario, pueden favorecer a los que sólo basan sus programas electorales en reivindicaciones de carácter étnico. No obstante, el “efecto” que un sistema electoral produce sobre el sistema político en su conjunto depende de las divisiones específicas existentes dentro de una determinada sociedad.

##### 4.4.2 Sistemas electorales y manejo de conflictos

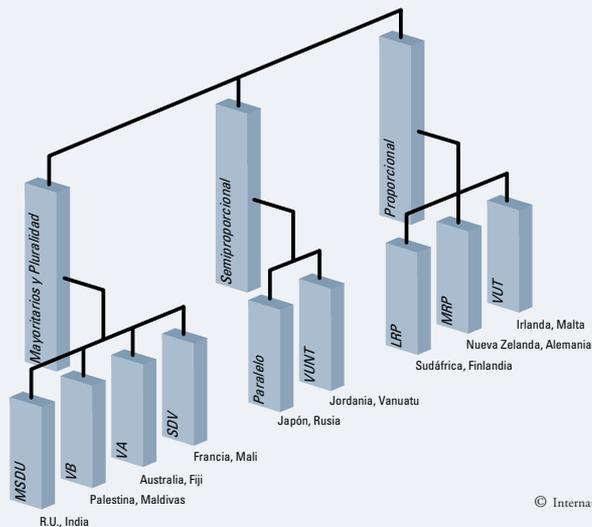
La experiencia comparada indica que cuatro modalidades electorales son especialmente adecuadas para sociedades divididas. Éstas se recomiendan, por lo general, como parte de paquetes globales de ingeniería constitucional en los que el sistema electoral es sólo uno de sus elementos. Algunos de estos dispositivos ponen de relieve la inclusividad y la

proporcionalidad, mientras que otros resaltan la moderación y el acomodo. Así, las cuatro opciones principales a este respecto son i) Representación Proporcional por Lista, ii) el Voto Alternativo, iii) el Voto Único Transferible, y iv) estrategias que explícitamente reconozcan la presencia de grupos comunales.

Casilla 8

## SISTEMAS ELECTORALES EN EL MUNDO

Hay incontables variaciones de sistemas electorales si bien, básicamente, se pueden distinguir nueve tipos generales enmarcados en el ámbito de tres amplias familias. La forma más común de clasificar los sistemas electorales es la de agruparlos según el grado de exactitud con el que convierten los votos obtenidos en escaños ganados en el Parlamento; es decir, de acuerdo con su grado de proporcionalidad. En la mayoría de las ocasiones, la selección de un determinado sistema implica un *quid pro quo*: o maximizan la proporcionalidad y la inclusividad de todas las opiniones o, por el contrario, la eficacia ejecutiva por medio de gobiernos y responsabilidades de un sólo partido. La figura que sigue a estas líneas representa las tres familias principales de sistemas electorales: los sistemas de mayoría-pluralidad, los semiproportionales y los de representación proporcional.



© International IDEA

### A. Sistemas de Mayoría-Pluralidad

Esta categoría está compuesta por dos sistemas de pluralidad (Mayoría Relativa en Distritos uninominales y Voto de Bloque) y dos sistemas mayoritarios (Voto Alternativo y Sistema de Dos Vueltas).

#### 4.4 Diseño de sistemas electorales para sociedades divididas

1. **La Mayoría Relativa en Distritos uninominales (MRDU)** es el sistema más comúnmente usado en el mundo. La contienda electoral tiene lugar en distritos uninominales (distritos electorales con un solo representante), obteniendo el escaño aquel candidato que consiga una mayor cantidad de votos, aunque no necesariamente una mayoría absoluta de ellos. El sistema de MRDU se ve favorecido ante todo por su sencillez y su tendencia a producir representantes que responden y corresponden a áreas geográficas definidas. Entre los países que usan este sistema se encuentran el Reino Unido, los EE.UU., la India, Canadá y la mayoría de las naciones que un día formaron parte del Imperio británico.

2. **El Voto de Bloque (VB)** es la aplicación del sistema de mayoría relativa en distritos plurinominales (distritos electorales con más de un representante). Los votantes disponen de tantos votos como escaños a cubrir, siendo elegidos aquellos candidatos que obtengan el mayor número de ellos, independientemente del porcentaje de votos que realmente hayan logrado. Este sistema se usa en diversos países de Asia y Oriente Medio.

Una combinación de los dos anteriores sistemas es el **Voto de Bloque por Partido**, usado en Singapur y Mauricio: los votantes disponen de un solo voto como en el MRDU. Sin embargo, los distritos son plurinominales y los votantes eligen listas de candidatos presentadas por los partidos. El partido más votado gana todos los escaños del distrito.

3. En el sistema de **Voto Alternativo (VA)**, que se desarrolla en distritos uninominales, los electores, en vez de limitarse a optar por un sólo candidato, los ordenan según sus preferencias, marcando “1” para su candidato favorito, “2” para su segunda opción, “3” para su tercera y así sucesivamente. El candidato que logra más del 50 por ciento (mayoría absoluta) de las primeras preferencias es elegido automáticamente. Si ninguno obtiene este resultado, se “elimina” al candidato con menor número de primeras opciones, transfiriendo las segundas preferencias de sus votos al resto de candidatos. El proceso se repite hasta que uno de ellos logre la mayoría absoluta. Este es el sistema que se usa en Australia y en algunos países más del Sur del Pacífico.

4. En el **Sistema de Dos Vueltas (SDV)** las elecciones se celebran en dos sesiones de votación, usualmente con una o dos semanas de diferencia entre ellas. La primera vuelta se desarrolla de la misma forma que en el sistema de MRDU. Si un candidato recibe la mayoría absoluta de los votos, queda elegido en el acto sin necesidad de una segunda votación. Si, por el contrario, ningún candidato recibe una mayoría absoluta, se realiza una segunda vuelta, resultando elegido el ganador de ésta. Este es el sistema que se usa en Francia, en sus ex colonias y en algunos Estados de la ex Unión Soviética.

#### **B. Sistemas de Representación Proporcional**

Los sistemas de Representación Proporcional (RP) tratan de reducir la disparidad entre la cuota de votos nacionales y los escaños parlamentarios que le corresponden. Por ejemplo, si un partido grande obtiene el 40 por

ciento de los votos debería conseguir aproximadamente el mismo porcentaje de asientos parlamentarios y, si uno pequeño gana el 10 por ciento de los votos, debería lograr también el 10 por ciento de los escaños.

Para muchas democracias incipientes, especialmente las que se enfrentan a profundas divisiones, la inclusión de todos los grupos significativos en el Parlamento puede ser una condición indispensable para la consolidación de la democracia.

Los dispositivos de ingeniería constitucional basados en la construcción del consenso y el poder compartido, por lo general incluyen un sistema de Representación Proporcional. Sin embargo, existe una doble crítica hacia estos sistemas: por una parte, dan lugar a Gobiernos de coalición con desventajas tales como la fragmentación del sistema de partidos y la inestabilidad en el poder ejecutivo; y por otra, establecen una conexión muy débil entre el representante y su electorado geográfico. En otro orden de cosas, y dado que se espera que los electores voten por partidos políticos y no por individuos o grupos de individuos, resulta ser un sistema difícil de implantar en sociedades en las que las estructuras de los partidos políticos son embrionarias o no demasiado rígidas.

5. Los sistemas de **Listas de Representación Proporcional (LRP)** forman el tipo más común de esta familia. La mayoría de las formas de RP utilizan amplios distritos plurinominales que maximizan la proporcionalidad. La LRP requiere que cada partido presente una lista de candidatos, que los electores voten por un partido y que éstos reciban sus escaños en proporción a su distribución general del voto nacional. Por su parte, los candidatos consiguen acceder al Parlamento en el orden en el que se encuentran en las listas. Este sistema es ampliamente utilizado en Europa, América Latina y en el sur de África.

6. Los sistemas **Mixtos de Representación Proporcional (MRP)**, usados en Alemania, Nueva Zelanda, Bolivia, Italia, México, Venezuela y Hungría, tratan de combinar los aspectos positivos de los sistemas electorales de RP y de los mayoritarios. Una proporción del Parlamento (la mitad aproximadamente en el caso de Alemania, Nueva Zelanda, Bolivia y Venezuela) es elegida por métodos de mayoría o de pluralidad – generalmente en distritos uninominales, garantizando, de este modo, que los electores tengan una cierta representación geográfica – mientras que el resto lo es por el sistema de Listas de RP. Los escaños adjudicados por este último sistema se usan para compensar cualquier desproporción producida por los resultados en los distritos uninominales.

7. El **Voto Único Transferible (VUT)** usa distritos plurinominales. Los electores marcan en la papeleta a los candidatos en orden de preferencia de la misma forma que en el Voto Alternativo. Una vez que se ha realizado el escrutinio de las primeras preferencias, se establece una “cuota” o cociente electoral de votos requeridos para la obtención de un escaño. Cualquier candidato que supere la cuota de primeras preferencias

#### 4.4 Diseño de sistemas electorales para sociedades divididas

será elegido de inmediato. Si nadie ha obtenido la cuota, el candidato con el menor número de primeras preferencias queda eliminado, redistribuyéndose sus segundas y terceras preferencias entre los candidatos restantes. Al mismo tiempo, el superávit de votos de los candidatos elegidos (es decir, los votos por encima de la cuota) se redistribuyen con arreglo a la segunda preferencia en las papeletas hasta que queden cubiertos todos los escaños del distrito electoral. Este sistema está establecido en Irlanda (desde 1921) y Malta (1947).

##### C. Sistemas semiproporcionales

Los sistemas de representación semiproportional son aquellos que traducen votos en escaños de una manera intermedia entre la proporcionalidad de los sistemas RP y el mayoritarismo de los sistemas mayoría-pluralidad. Los dos sistemas incluidos en este grupo son el Voto Único No Transferible (VUNT) y los Sistemas Segmentados (o mixtos).

8. En los sistemas de **Voto Único No Transferible (VUNT)**, cada elector dispone de un solo voto pero hay varios escaños a cubrir en el distrito. Los candidatos con el mayor número de votos son los que consiguen los puestos. Esto quiere decir, por ejemplo, que en un distrito de cuatro miembros, sólo se necesita alrededor del 20 por ciento de los votos para ser elegido; e implica también que un partido que obtenga el 75 por ciento de los votos divididos entre tres de sus candidatos seguramente ganará tres de los cuatro escaños. Este sistema permite la elección de candidatos de partidos minoritarios y mejora la proporcionalidad parlamentaria en general. Este es el sistema que actualmente se usa en Jordania y en Vanuatu, aunque el ejemplo más conocido es el de Japón, que hasta el año 1993 lo usaba para elegir a su Cámara Baja.

9. Los **Sistemas Paralelos** (o mixtos) usan paralelamente el sistema de Listas de RP y algún tipo de sistema de mayoría-pluralidad en distritos uninominales. Así, una parte del Parlamento se elige por representación proporcional y la otra por medio de alguna clase de sistema de mayoría o pluralidad. Sin embargo, a diferencia del sistema MRP, no se compensa la desproporcionalidad. Los sistemas paralelos han sido ampliamente adoptados por las nuevas democracias surgidas en la década de los 90, acaso sea porque parecen combinar las ventajas de las Listas de RP con las de los sistemas mayoritarios en distritos uninominales. De todos modos, y dependiendo de su diseño, los sistemas paralelos pueden dar resultados tan desproporcionados como los mayoritarios.

#### Listas de Representación Proporcional

El sistema de Listas de RP es un componente esencial del paquete de ingeniería constitucional conocido como el *consociacionalismo*. Éste conlleva un acuerdo de distribución de poderes en el seno del gobierno, incluyendo en el mismo a segmentos claramente definidos de la sociedad según su etnia, religión o idioma. Entre las sociedades consociacionales

se incluyen las de Bélgica, Holanda, Austria y Suiza. El sistema consociacional tiene cuatro elementos fundamentales: i) *gran coalición* (poder ejecutivo compartido entre los representantes de todos los grupos importantes); ii) *autonomía segmentada* (un alto grado de autonomía para los grupos que quieran tenerla); iii) *proporcionalidad* (representación y asignación proporcionales de los puestos en la administración y de los fondos públicos); y iv) *veto mutuo* (derecho de veto de las minorías sobre asuntos cruciales). Estos cuatro elementos básicos garantizan que el gobierno esté detentado por una coalición inclusiva multiétnica, en clara contraposición con la rivalidad inherente a la democracia de los sistemas mayoritarios, propia de los países anglosajones (modelo Westminster).

Los defensores del consociacionalismo se inclinan a favor de las Listas de RP ya que: 1) produce resultados electorales altamente proporcionales; 2) es relativamente invulnerable a la división fraudulenta de distritos electorales (gerrymandering); 3) es más simple que muchos sistemas alternativos tanto para los electores como para los oficiales electorales, siendo, de este modo, menos susceptible de crear sospechas. El éxito de la utilización de la RP por Lista en las elecciones de transición de 1994 en Sudáfrica se cita a menudo como un buen ejemplo de estas cualidades, así como por la forma en que este sistema permite que los partidos coloquen en sus listas a mujeres o a representantes de minorías étnicas en puestos con grandes posibilidades de obtener escaño.

Sin embargo, este sistema también tiene desventajas. Dado que las Listas de RP se basan en grandes distritos electorales plurinominales, se rompe el vínculo geográfico entre los votantes y su representante. Las sociedades multiétnicas geográficamente extensas que han usado con éxito este sistema, tales como las de Sudáfrica e Indonesia, están actualmente considerando alternativas que creen algún tipo de responsabilidad geográfica por medio de distritos electorales uninominales. En segundo lugar, el mayor argumento en pro del consociacionalismo descansa tanto en la suposición de que éste siempre pueda ser viable en sociedades divididas como en la esperanza de que los líderes étnicos sean más moderados que sus seguidores. Sin embargo, puede que las estructuras consociacionales meramente reafirmen la política étnica y no favorezcan las alianzas interétnicas. Así pues, el consociacionalismo puede ser una buena estrategia para las sociedades profundamente divididas en *transición*, pero menos idóneo para fomentar la subsiguiente *consolidación* democrática.

La experiencia de las Listas de RP en Bosnia después de Dayton es un buen ejemplo de cómo la proporcionalidad por sí misma no tiene por qué favorecer el acomodo interétnico. En este país, los grupos están representados en el Parlamento en proporción al total de sus respectivas poblaciones en el conjunto de la comunidad. Sin embargo, y debido a

#### 4.4 Diseño de sistemas electorales para sociedades divididas

que los partidos pueden contar exclusivamente con los votos de su propia comunidad para su éxito electoral, existen muy pocos incentivos para que se comporten de forma acomodaticia sobre cuestiones étnicas. En realidad, los incentivos funcionan en sentido contrario. En efecto, desde el momento en que resulta fácil conseguir apoyo al jugar la “carta étnica”, los principales partidos políticos bosnios tienen todo tipo de estímulos para realzar las cuestiones étnicas y las manifestaciones sectarias. Así, las elecciones de Bosnia de 1996 fueron realmente un censo étnico, con los electores votando con arreglo a las líneas étnicas y obteniendo cada uno de los principales partidos el apoyo casi exclusivo de su propio grupo.

##### **El Voto Alternativo (VA)**

Otro planteamiento para el diseño de un sistema electoral consiste en elegir uno que ponga menos énfasis en los resultados proporcionales y más en la necesidad de forzar a los diferentes grupos a que trabajen juntos. La base de este planteamiento es ofrecer incentivos electorales para que los políticos busquen votos entre los electores de las demás comunidades, en vez de contar solamente con el apoyo de su propio electorado. El Voto Alternativo (VA) hace posible que los electores no sólo declaren su primera preferencia en la papeleta electoral, sino también su segunda, tercera y subsiguientes entre todos los candidatos que se presenten. Esta característica hace que éstos se sientan fuertemente incentivados para tratar de conseguir las segundas preferencias de los electores de otros grupos (asumiendo que la primera preferencia de los electores será, por lo general, para un candidato de su propia comunidad), ya que los vencedores necesitan obtener una mayoría absoluta de los votos bajo las reglas del VA. Aquellos que consiguen “reunir” las primeras preferencias de su grupo y las segundas de otros tendrán mayor éxito que los que meramente aspiran a buscar el apoyo dentro de su propia comunidad. Así, para obtener el escaño, los candidatos necesitan ser moderados en cuestiones políticas, a fin de captar a los votantes indecisos, o acomodar con éxito las cuestiones “marginales” dentro de su programa político general. Hay una extensa historia de ambos tipos de conducta en las elecciones de Australia, la única democracia consolidada que usa el VA, y en el Estado étnicamente fragmentado de Papua Nueva Guinea, que también ha utilizado este sistema.

Cuanto más grupos compitan en un distrito electoral más probable será que tenga lugar el “intercambio de preferencias”. En muchos países étnicamente divididos, sin embargo, los miembros de una misma comunidad tienden a agruparse geográficamente, con lo que el uso de este sistema en distritos uninominales, relativamente reducidos y característicos del VA, produce resultados electorales étnicamente uniformes. De este modo, cuando un candidato tiene plena confianza en obtener la mayoría absoluta de las primeras preferencias – a causa del dominio de su pro-

pio grupo étnico en un área concreta – no necesita buscar el apoyo de electores de otra etnia para ganar el escaño. Esto quiere decir que la “agrupación de votos” de los distintos grupos, una condición previa para que el VA ejerza influencia en el acomodo interétnico, no podrá tener lugar. Así pues, el VA funciona mejor o en casos de extrema fragmentación étnica o, de forma más común, allí donde unos pocos grupos étnicos de gran tamaño se encuentran ampliamente dispersos y entremezclados. El uso de sistemas de VA para las elecciones presidenciales de Sri Lanka y como parte del establecimiento constitucional en la étnicamente entremezclada Fiji son ejemplos de lo dicho anteriormente.

#### **El Voto Único Transferible (VUT)**

El Voto Único Transferible (VUT) se encuentra en el punto medio entre el uso de la RP por Lista, que maximiza la proporcionalidad, y el VA, que maximiza los incentivos del acomodo. Algunos expertos defienden que con el VUT se pueden resaltar las ventajas comunes de la proporcionalidad y el acomodo. Como sistema de Representación Proporcional, el VUT produce en gran parte resultados proporcionales a la vez que, mediante el establecimiento de preferencias entre los candidatos, provee de diversos incentivos para el agrupamiento de votos (vote-pooling) que antes se explicó, favoreciendo con ello campañas y programas electorales dirigidos más allá de los límites étnicos definidos. Los diferentes segmentos de opinión pueden estar representados proporcionalmente en el Parlamento, aunque también este sistema dispone de incentivos para que las élites políticas tengan en cuenta y se dirijan a los miembros de otros segmentos, dado que las segundas preferencias son de importancia primordial para su éxito.

El VUT ha atraído a muchos admiradores, pero su uso en elecciones parlamentarias nacionales se ha visto limitado a unos pocos casos (Irlanda desde 1921, Malta desde 1947, el Senado australiano desde 1949 y “excepcionalmente” en Estonia e Irlanda del Norte). Como mecanismo electoral, el VTU quizá sea el más perfeccionado de todos los sistemas electorales al permitir la elección entre los partidos y entre los candidatos dentro de los partidos. Los resultados finales también guardan un considerable grado de proporcionalidad. Por otro lado, y teniendo en cuenta que los distritos plurinominales son relativamente pequeños, se conserva el vínculo geográfico entre el elector y su representante. De todos modos, el sistema a menudo se ve criticado porque el voto preferencial es desconocido en muchas sociedades y requiere un mínimo grado de alfabetización y conocimientos matemáticos. El recuento de votos en el sistema VTU es también muy complejo, lo que puede ser un inconveniente, teniendo, además, la desventaja de todos los Parlamentos elegidos por Representación Proporcional en el sentido de que, bajo determinadas circunstancias, exagera el poder de reducidos partidos minoritarios.

#### 4.4 Diseño de sistemas electorales para sociedades divididas

El uso del VTU en sociedades divididas hasta la fecha ha sido de algún modo limitado y no concluyente. Dos Estados divididos étnicamente han utilizado el VTU en elecciones nacionales "aisladas": Irlanda del Norte en 1973 y 1982, y Estonia en 1990. En ambos casos hubo lugar a muy poco agrupamiento de votos o acomodo sobre cuestiones étnicas, dando los Parlamentos elegidos muy pocas muestras de acomodamiento interétnico. Por el contrario, el VTU se ha usado con éxito en la República de Irlanda y en Malta, maximizando tanto la proporcionalidad como la responsabilidad geográfica con el uso de distritos plurinominales reducidos. El VTU ha sido recientemente reintroducido en Irlanda del Norte como parte del Acuerdo de Paz, donde ha formado parte de un conjunto más amplio de disposiciones de distribución de poder entre las comunidades católica y protestante. Este sistema ha sido usado con éxito en las primeras elecciones después del acuerdo en 1998: un número significativo de católicos y protestantes usaron por primera vez el dispositivo de preferencias para otorgar sus votos a candidatos integrados en las listas de otros grupos.

##### **Reconocimiento explícito de grupos comunales**

Un planteamiento distinto para las elecciones y el manejo de conflictos es reconocer explícitamente la extraordinaria importancia de los grupos étnicos en el proceso político, reflejándolo en las leyes electorales de modo que se fije legalmente la representación étnica y el coeficiente de los distintos grupos étnicos en el Parlamento. Cuatro planteamientos diferentes reflejan este modo de pensar:

**Funciones electorales de las diferentes comunidades.** La forma más simple de reconocer explícitamente la importancia de la etnia es un sistema de *representación comunitaria*. No sólo el reparto de escaños se realiza con base en las comunidades existentes, sino que todo el sistema de elección de los representantes al Parlamento está basado, de igual forma, en consideraciones comunitarias. Por lo general, esto quiere decir que cada "comunidad" definida tiene su propia función electoral y sólo elige a miembros de su "propio grupo" para el Parlamento. Actualmente, sólo Fiji continúa usando este sistema y sigue siendo una alternativa opcional para los electores maoríes en Nueva Zelanda. En otros países, los sistemas comunales han sido abandonados porque, si bien garantizaban la representación del grupo, a menudo tenían el efecto negativo de minar el acomodo por falta de incentivos para la mezcla política entre las comunidades. Por otro lado, la cuestión de quién era miembro de un grupo determinado y de cómo distribuir al electorado de forma justa entre dichos grupos, también estaba repleto de dificultades.

**Escaños reservados para las minorías étnicas, lingüísticas o de otro tipo.** Un planteamiento alternativo es el de *reservar* un cierto número

ro de escaños para las minorías religiosas, étnicas o lingüísticas identificadas dentro del Estado. Son muchos los países que guardan asientos parlamentarios para estos grupos: tal es el caso de Jordania (cristianos y circasianos), la India (determinadas tribus y castas), Pakistán (minorías no musulmanas), Colombia (“comunidades negras e indígenas”), Croacia (minorías húngara, italiana, checa, eslovaca, ruteniana, ucraniana, alemana y austríaca) Eslovenia (húngaros e italianos), Taiwán (comunidad aborigen), Samoa Occidental (minorías no indígenas), Níger (Taurag), y la Autoridad Palestina (cristianos y samaritanos). Sin embargo, se defiende con frecuencia que una estrategia mejor es la de diseñar estructuras que generen un Parlamento representativo de manera natural, y no la de imponer la designación de miembros que puedan ser vistos como parlamentarios “simbólicos” con representación pero sin auténtica influencia. Por otro lado, la reserva de una cuota de escaños también puede generar resentimiento en la población mayoritaria e incrementar la desconfianza entre los grupos minoritarios.

**Listas étnicamente predeterminadas en un sistema de voto de bloque.** Un tercer planteamiento es el de usar *listas étnicas predeterminadas* con el voto de bloque de partido. El bloque de partido funciona de la misma forma que el bloque normal, con la única diferencia de que los electores votan por una lista de candidatos de partido en vez de por individuos. El partido que obtiene la mayoría de los votos consigue *todos* los escaños del distrito y su lista completa de candidatos es elegida. Algunos países usan este sistema para garantizar una representación étnica equilibrada, ya que permite que los partidos presenten listas de candidatos étnicamente diversas. En el Líbano, por ejemplo, todas las listas presentadas deben incluir una mezcla de candidatos de distintos grupos étnicos. De esta forma, los electores eligen sobre la base de otros criterios distintos del étnico. Singapur utiliza un sistema similar para incrementar la representación de la minoría malaya y de la comunidad india. No obstante, un defecto importante del bloque de partido es la posibilidad de producir resultados “supermayoritarios”, en los que un partido puede obtener casi todos los escaños con una mayoría relativa de los votos. En las elecciones de Singapur de 1991, por ejemplo, el 61 por ciento de los votos para el partido del Gobierno, “People’s Action Party”, le dio el 95 por ciento de los escaños en el Parlamento, mientras que, en 1982 y 1995, las elecciones de Mauritania condujeron a la formación de un parlamento en el que no existía oposición. Para contrarrestar esta posibilidad, la Constitución de Líbano, por ejemplo, predetermina la composición étnica de todo el Parlamento y de los cargos clave tales como el de presidente, y también el de primer ministro.

**Escaños para el “perdedor más votado” para equilibrar la representación étnica en el Parlamento.** Un último mecanismo que algunas

#### 4.4 Diseño de sistemas electorales para sociedades divididas

veces se usa en conjunción con el voto de bloque de partido, es el de asignar escaños al “mejor derrotado” de una comunidad específica. En Mauricio, por ejemplo, se asignan cuatro escaños de “perdedor más votado” a los candidatos con mayor número de votos de los grupos étnicos menos representados, todo ello con el objeto de equilibrar la representación étnica. Sin embargo, recientemente ha habido fuertes movimientos a favor de la abolición de estos escaños, al considerar que representan los últimos vestigios de comunalismo en la política de Mauricio.

##### 4.4.3 Necesidades de las democracias consolidadas y en transición

Ni existe el sistema electoral perfecto ni una forma única de abordar su diseño. No obstante, y respecto a todas las sociedades, no sólo las divididas, los principales criterios para el diseño de un sistema electoral están algunas veces en conflicto entre sí o son mutuamente excluyentes. Por ejemplo, al elevar el número de escaños en cada distrito con objeto de incrementar la proporcionalidad, se reducirá la responsabilidad geográfica entre el electorado y el Parlamento. Por lo tanto, los diseñadores de sistemas electorales deben pasar por un cuidadoso proceso preliminar de establecimiento de prioridades, proceso en el cual los criterios más importantes dependen del contexto político específico. Por ejemplo, un Estado étnicamente dividido en África Central puede querer evitar a toda costa la exclusión de grupos étnicos minoritarios, a fin de fomentar la legitimidad del proceso electoral y evitar la percepción de que el sistema electoral es injusto. Por el contrario, aunque estas consideraciones sigan siendo importantes, una democracia incipiente en un Estado multiétnico de Europa del Este podría tener distintas prioridades. Por ejemplo, asegurarse de que el Gobierno pudiera promulgar legislación de manera eficaz sin temer ninguna obstrucción y que los electores fueran capaces de destituir a líderes desacreditados si así lo deseasen. Así pues, el establecimiento de prioridades ante criterios que están en conflicto, es la tarea de los actores nacionales que participan en el proceso de diseño constitucional.

Las necesidades de las democracias en transición frente a las consolidadas son, a menudo, muy diferentes. En pocas palabras, la necesidad electoral más importante para un país en *transición*, por lo general, es un sistema que maximice la inclusión, que sea claramente justo para todos los partidos y que reduzca al mínimo potenciales conflictos preelectorales (tales como la demarcación de los distritos electorales). Estas metas se logran mejor con el diseño de algún tipo de Listas de RP regional o nacional, que, de ser posible, conduzca a la elección de un Gobierno de “gran” o “sobredimensionada” coalición.

Por su parte, los países en proceso de *consolidación* de su democracia pueden estar más interesados en el diseño de un sistema que responda a

las necesidades de los electores, que sea responsable tanto en términos geográficos como políticos y que, por regla general, conduzca a un gobierno de coalición o de partido único que los electores puedan “deponer” si no están satisfechos con su gestión. Estas metas se logran por medio de un sistema basado, al menos en parte, en distritos electorales geográficamente pequeños.

En sociedades divididas, algunos o quizás todos estos objetivos deben ser considerados secundarios ante la imperiosa necesidad de alentar políticas moderadas y acomodaticias. Existe cierta tensión entre los sistemas que en que prima la *representación* de los grupos minoritarios (Listas de RP y listas étnicamente predeterminadas) y aquellos que tratan de resaltar la *influencia* de la minoría (VA y VTU). La mejor opción sería tener ambos: la representación de todos los grupos importantes, pero de tal forma que se maximizara su influencia y su participación en el proceso de elaboración de la política. La mejor manera de lograrlo es construir dentro del sistema los mecanismos necesarios para conseguir la proporcionalidad y los incentivos para el acomodo interétnico. Sin embargo, estas metas no son siempre compatibles entre sí. Existe un segundo nivel de tensión entre aquellos sistemas que, para lograr la moderación en la vida política, se basan en el acomodo de la élite (especialmente los de

Casilla 9

### CUALIDADES IDEALES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES PARA DEMOCRACIAS EN TRANSICIÓN Y CONSOLIDADAS

#### — Democracias en transición

- inclusivas;
- sencillas de entender para los electores;
- que produzcan resultados justos (proporcionalidad);
- que minimicen las áreas de conflicto;
- de fácil funcionamiento;
- transparentes;
- que proporcionen gobiernos de “gran” o “sobredimensionada” coalición.

#### — Democracias consolidadas

- que favorezcan la rendición de cuentas;
- que permitan que los electores expresen una serie de opciones más perfeccionada;
- con capacidad de “expulsar a los pícaros”;
- que reaccione ante las preferencias del electorado;
- que fomente el sentido de “propiedad” del proceso político entre el electorado;
- que proporcione gobiernos de coalición o de partido único con “ganancia mínima”.

#### 4.4 Diseño de sistemas electorales para sociedades divididas

Listas de RP) y aquellos que descansan en el acomodo del electorado en general (VA, y en menor medida, VTU). Allí donde probablemente las élites sean más moderadas que el electorado, la Lista de RP permite que los principales partidos incluyan a candidatos de varios grupos en sus listas. Cuando es el electorado el mayor generador de moderación, el VA y otros sistemas que fomentan el agrupamiento de votos producirán la elección de líderes más moderados y políticas más acomodaticias. Sin embargo, cuando ninguno de los grupos dé muestras de moderación, puede ser necesario considerar los planteamientos que explícitamente reconocen la fuente de conflicto – tal como la reserva de escaños o listas étnicamente predeterminadas – ya que proporcionan la mejor manera de “desactivar” la etnicidad como asunto electoral. Las diferencias entre las necesidades de las democracias en transición y las consolidadas están representadas en el cuadro siguiente.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

- de Silva, K. M. 1994. *Ethnic Diversity and Public Policies: Electoral Systems*, Ginebra: UNRISD.
- Horowitz, Donald L. 1991. *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Inter-Parliamentary Union. 1993. *Electoral Systems: A World-wide Comparative Study*. Ginebra: Inter-Parliamentary Union.
- Jenkins, Laura D. 1994. *Ethnic Accommodation Through Electoral Systems*. Ginebra: UNRISD.
- Lijphart, Arend, and Bernard Grofman. eds. 1984. *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger.
- Reilly, Ben and Andrew Reynolds. Forthcoming. *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*. Washington, DC: National Research Council.
- Reynolds, Andrew and Ben Reilly. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Ver asimismo la edición en castellano de esta obra: *Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional*. IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral de México. México. 2000
- Sartori, G. 1968. “Political Development and Political Engineering”, *Public Policy*, no. 17. pp. 261–298.
- Taagepera, Rein and Matthew S. Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, CT: Yale University Press.

## OPCIONES DE SISTEMAS ELECTORALES PARA SOCIEDADES DIVIDIDAS

Los sistemas electorales han sido reconocidos como uno de los mecanismos institucionales más importantes de configuración de la contienda política. De las nueve familias principales de sistemas tratados en esta sección, cuatro de ellas son especialmente idóneas para sociedades divididas, estos sistemas se analizan a continuación.

| Tipo        | Listas de Representación Proporcional (RP)   | El Voto Alternativo (VA)  | Voto Único Transferible (VUT)   | Funciones electorales de las comunidades, Voto de Bloque de Partido   |
|-------------|--|---|---|---|
| Descripción | Elecciones de representación proporcional que conducen a un Parlamento inclusivo que comprende a todos los grupos importantes. Dentro de un paquete consociacional, la totalidad de los grupos está representada en el gabinete en proporción a su apoyo electoral, protegiendo de este modo los intereses minoritarios por medio de la autonomía de segmento y el veto mutuo. | Sistema de mayoría con incentivos incorporados para atraer a los partidos étnicos. Para maximizar las perspectivas de triunfo electoral, los partidos necesitan lograr las segundas preferencias de los votantes de los grupos distintos al suyo. Hay un giro centrípeto del sistema donde se estimula a las élites para que graviten hacia el centro multiétnico moderado. En los distritos étnicamente mezclados, el umbral mayoritario produce fuertes incentivos para ganar el apoyo de los otros grupos. | El sistema electoral produce resultados proporcionales pero también incentiva a los políticos para que pidan el voto de los miembros de otros grupos por medio de sus segundas preferencias. Esto puede dar como resultado una distribución inclusiva de poder entre todas las fuerzas políticas importantes, pero también incentivos para que los políticos se dirijan a otros grupos en busca del apoyo preferencial. | El sistema reconoce explícitamente a los grupos comunales para darles representación institucional (relativamente fija). La contienda por el poder entre los grupos étnicos se desactiva porque la cuota de representación de los grupos étnicos se fija por adelantado. Debido a esto, los electores deben hacer su selección de voto sobre la base de criterios distintos del étnico. |
| Ejemplos    | Suiza, Holanda, Sudáfrica 1994   | Papua Nueva Guinea 1964–1975, Fiji 1997   | Estonia 1990, Irlanda del Norte 1998  | El Líbano, Singapur, Mauricio   |

#### 4.5 Órganos legislativos para sociedades postconflicto

### 4.5 Órganos legislativos para sociedades postconflicto

*En un sistema democrático, el Parlamento es la institución que ostenta la legitimidad para la expresión y resolución de los conflictos políticos. Su autoridad emana de su función representativa dentro del Estado y de su rango constitucional como órgano legislativo supremo, expresando dicha representatividad no sólo a través de su estatus constitucional, sino también por medio de su composición, procedimientos y organización internos. En esta sección analizamos aquellas características de los Parlamentos que atañen a las sociedades postconflicto.*

#### 4.5.1 Introducción

#### 4.5.2 Elecciones y miembros

#### 4.5.3 Rasgos internos: comisiones, hemiciclo, procedimientos, presidencia, personal e instalaciones

#### 4.5.4 Fuentes de poder

#### 4.5.5 ¿Una o dos cámaras?

#### 4.5.6 Conclusión

#### 4.5.1 Introducción

Además de su función legislativa, el Parlamento actúa como el principal órgano de representación del Estado, estando reflejadas en su composición las principales y diversas opiniones a nivel político que existen en una sociedad. Los Parlamentos son, por ello, el marco de expresión y resolución de una amplia variedad de conflictos dentro de un Estado. La estructura y las reglas de procedimiento de un órgano legislativo, así como las bases electorales para ser elegido miembro del mismo, reflejan esta capacidad para la expresión y resolución de conflictos. Los parlamentos crean las condiciones para que surja la cooperación entre antagonistas: pese a que éstos discrepen en cuanto al modelo de Estado y de política pública a seguir, deben, no obstante, estar de acuerdo en la estructura y las reglas que sirven de base para la expresión de tales discrepancias. Esas mismas reglas y estructuras posibilitan el logro de soluciones de compromiso para sus problemas, desarrollando, de este modo, la capacidad necesaria para resolver otros conflictos de mayor envergadura.

*La búsqueda del acuerdo y del compromiso es un rasgo característico y definitorio de los órganos legislativos, tanto en términos de su composición como de su estructura y procedimientos internos.*

El modo de expresión de los conflictos en el ámbito parlamentario es también el modo de resolución de los mismos en dicho marco. En efecto, la mayoría de los Parlamentos están compuestos por miembros de partidos políticos que representan a distritos electorales o áreas geográficas determinadas. Empero, muy pocas de estas zonas o circunscripciones electorales mantienen un punto de vista homogéneo sobre todo tipo de asuntos, ni tampoco lo tienen los partidos políticos que las representan en el Parlamento. Estos partidos fuerzan un cierto grado de compromiso entre sus partidarios sobre una amplia serie de materias. Cada uno de ellos, a su vez, se convierte en el medio por el cual se logran acuerdos sobre los temas que dividen a los partidos del arco parlamentario. Así pues, la búsqueda del acuerdo y del compromiso son rasgos característicos y definitorios de los órganos legislativos, tanto en términos de su composición como de su estructura y procedimientos internos.

Los términos “órgano legislativo” y “Parlamento” pueden ser usados indiferentemente. La mitad aproximada de los Parlamentos del mundo son *unicamerales* (una sola cámara); la otra mitad son *bicamerales* (dos cámaras), si bien, y por lo general, una es más activa e importante que la otra. Los sistemas bicamerales disponen de una cámara principal (Cámara de los Comunes, Cámara de Representantes, Cámara de los Diputados, etc.) y de una cámara secundaria (Cámara “Alta”, Senado, etc.).

El término “Parlamento” tiene su origen en el Reino Unido, donde el concepto de “sistema de gobierno parlamentario” se refiere a la capacidad del órgano legislativo para elegir y destituir al jefe del ejecutivo (primer ministro). A aquellos órganos legislativos que siguen la práctica británica se les denomina, en ocasiones, Parlamentos modelo “Westminster”. Los Parlamentos de la Europa continental, si bien eligen al jefe del ejecutivo de la misma forma, han desarrollado usos y estructuras internas distintas. Por su parte, el Congreso de los EE.UU., tanto en lo que se refiere a su rigurosa separación del poder ejecutivo como a sus características internas, es de por sí un modelo diferente, basado en el sistema presidencial. Muchas naciones nuevas, y otras recientemente democratizadas, incluyen en sus nuevas constituciones y Parlamentos rasgos particulares de los diversos modelos existentes.

En países que han obtenido la independencia hace relativamente poco tiempo, y en otros anteriormente autoritarios, uno de los conflictos más extendidos es el que se produce entre los órganos ejecutivo y legislativo. El Gobierno, a menudo caracterizado por la influencia de poderosas familias o por contar con el apoyo del ejército, puede dominar la vida política, produciendo la fragilidad de los partidos políticos y la ineficacia de los órganos legislativos.

A medida que los países se hacen menos autoritarios, y que los sistemas democráticos se van fortaleciendo, los Parlamentos tienen más liber-

#### 4.5 Órganos legislativos para sociedades postconflicto

tad de acción, si bien y con frecuencia se ven impedidos por lo inadecuado de sus recursos humanos o materiales y por las prácticas heredadas del pasado. Esta brecha “oportunidades – recursos” ha sido evidente en muchas democracias postcomunistas, en diversos países asiáticos (Filipinas y Corea del Sur) y en naciones africanas como Ghana y, actualmente, Sudáfrica.

##### 4.5.2 Elecciones y miembros

Los Parlamentos democráticos son directamente elegidos a través de elecciones celebradas a intervalos que, por lo general, no sobrepasan los cinco años y en las que los diversos partidos políticos compiten por conseguir los escaños disponibles.

La forma de expresión más directa de los conflictos de una sociedad en el marco parlamentario es a través de la elección de los miembros de éste. En la mayoría de los casos, los parlamentarios tienden a reflejar las peculiaridades étnicas, religiosas, el estatus social o la función económica de la población a la que representan. En el pasado, los miembros del Parlamento a menudo provenían de familias elitistas y latifundistas. El nuevo tipo de parlamentario, a medida que las sociedades han ido evolucionando, suele ser una persona con formación, dedicada a profesiones urbanas de carácter comercial o industrial.

Un indicador del éxito social de los grupos minoritarios es su capacidad para presentarse y ser elegidos miembros del Parlamento. Por ejemplo, en Europa llevó muchos años el que los diputados de minorías religiosas fuesen admitidos en los órganos legislativos. En la sociedad contemporánea, el número de mujeres parlamentarias a menudo se ve como un indicador similar de la inclusividad de un país.

En algunas sociedades puede haber ciertas dificultades para hallar parlamentarios con la formación y habilidad profesional suficientes para ser legisladores competentes. Este problema llega a ser doblemente crítico para los representantes de grupos de población minoritarios o de aquéllos que se han incorporado recientemente al sistema político. Las nuevas democracias postcomunistas y los países en transición de África, han sufrido esta carencia de parlamentarios capacitados y experimentados para sus nuevamente reactivados órganos legislativos.

Los miembros del Parlamento tienen muchas opciones en cuanto a su actitud hacia sus responsabilidades como representantes del pueblo. Mientras que algunos pueden considerarse a sí mismos como los inequívocos portavoces de una causa o de un grupo de población, otros pueden entender que su responsabilidad como representantes electos está dirigida a todo el distrito o a toda la nación. A medida que los partidos políticos nominan a sus candidatos o que los individuos se presentan por sí mismos a las elecciones parlamentarias, una cuestión que surge de

inmediato es la concerniente a los atributos económico-sociales de los candidatos. ¿Se ajusta cada uno de ellos a las características esenciales del electorado con base en su etnia, religión, sexo, ocupación, lugar de residencia y, también, edad?

#### ***4.5.3 Características internas de los órganos legislativos***

Los procedimientos a través de los cuales se debate y aprueba la legislación son elementos esenciales del proceso legislativo. El lugar oficial de toma de decisiones es “el hemiciclo”, durante las sesiones plenarias. Las comisiones parlamentarias, sin embargo, también son un importante foro dentro del cual se expresa y se maneja el conflicto político.

##### **Comisiones**

El establecimiento de comisiones parlamentarias es un método particularmente importante por medio del cual el Parlamento toma en consideración las diversas materias para su futura regulación legal. El número de comisiones por lo general oscila entre 10 y 25 en la mayoría de los Parlamentos.

En la comisión parlamentaria se examina la legislación propuesta antes de someterla a su votación final en el hemiciclo. Normalmente, muchos de los temas abordados en estas comisiones se resuelven finalmente por medio de compromisos entre muchos, si no todos, los partidos que las componen. Toda propuesta original, aunque sea presentada por el Gobierno, está sujeta a enmienda en el ámbito de las comisiones parlamentarias.

Por lo general, las comisiones se forman para abordar temas específicos de actualidad y para funcionar en paralelo con la estructura de ministerios del Gobierno. Sin embargo, en los sistemas del modelo Westminster muchas comisiones son creadas temporalmente para examinar un sólo anteproyecto de ley, si bien en décadas recientes las comisiones permanentes se han convertido en un rasgo más estable de estos Parlamentos (tal es el caso de Australia). En esta línea, Sudáfrica ha modificado su modelo Westminster para incluir ahora 27 comisiones de “cartera” para actuar paralelamente con los ministerios. Las comisiones también han sido revisadas y fortalecidas recientemente en Corea del Sur y Mongolia. En este último parlamento se ha incrementado el número de comisiones, celebrándose sus reuniones en sesiones públicas.

Las comisiones parlamentarias no sólo examinan y debaten los proyectos de ley, sino que también pueden revisar los presupuestos generales del Estado e investigar la conducta de los ministros. Esta posibilidad de revisión de las actividades relacionadas con la política, amén de la de promulgación de leyes, permite a sus miembros plantear asuntos que preocupan a determinados distritos electorales y a subgrupos de población. Lo reducido del tamaño de una comisión y la ausencia de información de cara al público hacen posible que los miembros de los diver-

#### 4.5 Órganos legislativos para sociedades postconflicto

Los partidos lleguen a compromisos con más frecuencia de lo que se refleja en sus debates en el hemiciclo. La estructura y composición de las comisiones resulta ser de vital importancia tanto para los partidos como para el gobierno, ya que pueden convertirse en uno de los principales marcos organizativos en los que los partidos del Gobierno y de la oposición negocian compromisos.

Las comisiones constituyen una forma de representación adicional más allá del sistema de partidos. Las comisiones parlamentarias sobre temas específicos pueden incluir a miembros cuyos distritos electorales se ven particularmente afectados por los temas a tratar en ellas. Por ejemplo, los parlamentarios pertenecientes a circunscripciones rurales suelen ser miembros de las comisiones de agricultura. La participación en diferentes comisiones también puede reflejar la formación académica e intereses personales de sus integrantes: las de política exterior, por ejemplo, tienden a estar integradas por miembros con aptitud innata para los asuntos internacionales, mientras que las comisiones de justicia o educación suelen componerse de parlamentarios con antecedentes en el derecho o la enseñanza respectivamente. No obstante, no todos los miembros están familiarizados, o incluso, interesados en los asuntos abordados en sus comisiones. En tales casos, la asistencia a las mismas puede llegar a ser un problema; en Polonia y en Corea del Sur, por ejemplo, el absentismo en las comisiones parlamentarias ha sido notorio. Un problema adicional es que los partidos políticos pueden cambiar sus miembros dentro de una comisión, dependiendo de la actualidad o importancia de un tema específico.

El partido mayoritario o la coalición gubernamental pueden sentirse reacios a compartir el poder con otros partidos más reducidos dentro de las comisiones. En la mayoría de los Parlamentos, la presidencia de éstas se distribuye entre todos los partidos. En otros, sin embargo, el liderazgo de la comisión es controlado exclusivamente por el partido o la coalición mayoritaria, como es el caso de Rumania, donde las comisiones importantes están integradas en su mayor parte por miembros de los partidos coaligados en el gobierno.

Se pueden desarrollar muchos tipos de grupos de trabajo en el ámbito, y a través, de las principales comisiones oficiales. Algunos parlamentos como el de Polonia, forman grupos de trabajo *ad hoc* para cada anteproyecto, los cuales pueden estar compuestos por miembros de diversas comisiones. En ocasiones, los problemas particulares se examinan a través de la formación de comisiones especiales cuya duración oscila entre una semana y varios años.

#### Hemiciclo

Cuando el Parlamento está reunido en sesión plenaria, “en el hemiciclo”, lo hace revestido de toda su autoridad, aunque también en su forma

más partidista. El Parlamento toma decisiones como órgano legislativo en conjunto a través de diversos tipos de votación.

La organización de los escaños en el hemiciclo se hace, por lo general, de diferente forma. En el modelo Westminster, hay dos secciones de asientos opuestos el uno al otro: gobierno y oposición. En el modelo de Europa continental el hemiciclo está ordenado en semicírculo (es a veces denominado "arco parlamentario", simbolizando la diferente gradación entre los diversos partidos.

Pese a que los momentos dramáticos del conflicto legislativo tienen lugar en el hemiciclo y aunque los medios de comunicación, por lo general, se concentran en los debates y las votaciones conflictivas en el mismo, sus miembros con frecuencia trabajan más tiempo y hacen más progresos sustantivos en las comisiones parlamentarias.

### **Procedimientos**

Las normas definen tanto la estructura de los comisiones como los procedimientos por los que se proponen y se aprueban las leyes. La definición de la jurisdicción y competencias de las comisiones, el derecho de proponer enmiendas y la secuencia de los debates en el hemiciclo se deciden por medio de las normas de procedimiento.

Las reglas de funcionamiento de un Parlamento son de gran importancia por cuanto definen y regulan la relación entre las mayorías y las minorías que integran el órgano legislativo. Estas normas hacen posible que la mayoría haga valer su preeminencia sobre la minoría en cuanto a las actuaciones de aquélla, pero siempre dentro de unos procedimientos y de unos límites definidos y regulados. Por otro lado, esta normativa interna permite que la minoría trate de bloquear o cambiar las propuestas de la mayoría, pero también dentro de unos límites y procedimientos definidos.

Precisamente por ello, las normas están fijadas de forma general e inclusiva de modo que toda clase de mociones y todo tipo de controversias puedan ser abordadas de forma similar. La gran ventaja de disponer de una normativa procedimental fija es que todos los miembros tienen conocimiento de su contenido y pueden trabajar dentro del mismo marco de acción. La estabilidad de la reglamentación hace que los procedimientos sean previsibles, permitiendo que los parlamentarios al negociar dejen a un lado los temas e identidades partidarias que los dividen.

Muchos Parlamentos han experimentado con normas que favorecen el consenso antes de adoptar leyes cruciales para el futuro del país. Por ejemplo, la legislación para modificar la constitución a menudo requiere mayorías muy amplias o procedimientos muy prolongados, si no ambos, antes de su aprobación final. Estos procedimientos especiales tienen por objeto fomentar un amplio consenso antes de aprobar decisiones definitivas.

#### 4.5 Órganos legislativos para sociedades postconflicto

La estructura y las normas parlamentarias se desarrollan con el tiempo. Así, y en el marco de un sistema competitivo de partidos políticos, durante el transcurso del tiempo se incrementa la probabilidad de que el partido, o partidos, que en un momento determinado detentaba la mayoría se convierta en minoría en las próximas elecciones y viceversa. En efecto, a medida que cada partido experimenta las circunstancias de formar parte del gobierno y de la oposición – estatus de mayoría o de minoría – a lo largo de una serie de elecciones y legislaturas, puede aprender por medio de esta experiencia el valor de una reglamentación estable y justa y de unas estructuras de trabajo eficaces y eficientes en el seno de los Parlamentos.

##### **Presidencia**

Normalmente una única autoridad directiva (“Portavoz”, “Presidente”, “Talman”, “Marshall”, etc.) es la que preside el Parlamento y supervisa el cumplimiento de las normas y procedimientos del mismo. Uno o más órganos de gobierno del Parlamento ayudarán al presidente en la creación de la estructura de las comisiones, en la asignación de proyectos de ley a los mismos, en el establecimiento del programa de trabajo legislativo y en la resolución de disputas tanto sobre la agenda legislativa como sobre los procedimientos. La composición de los órganos oficiales y de gobierno parlamentarios tiene repercusiones de cara a la representación. Estos suelen estar compuestos por los líderes de los partidos políticos. Por otro lado, grupos de población y corrientes de opinión dentro de la sociedad, tratarán también de tener a sus simpatizantes como miembros de estos órganos de gobierno. No obstante, sólo podrán acceder a ellos a través de los partidos políticos enmarcados en el ámbito del Parlamento.

#### ***4.5.4 Fuentes del poder: el ejecutivo y los partidos políticos***

##### **Órganos Ejecutivos**

La autonomía legislativa varía según la relación del Parlamento con el jefe del ejecutivo. Los presidentes elegidos directamente pueden ser una fuente de restricción externa para los Parlamentos en sistemas presidenciales. En teoría, en un sistema parlamentario, el jefe del ejecutivo (primer ministro, presidente de Gobierno) es elegido y destituido directamente por el parlamento. En la práctica, sin embargo, la disciplina interna de los partidos políticos ha limitado esta característica de “supremacía parlamentaria”. Un partido o una coalición que goce de mayoría en el órgano legislativo, puede contar con que sus parlamentarios se limiten a adoptar la legislación presentada por ellos y que no planteen asuntos embarazosos para su investigación y queja. La “regla de 80” se aplica en muchos Parlamentos: el 80 por ciento de los proyectos de ley provienen

del Gobierno y el 80 por ciento de los proyectos de ley del Gobierno se adoptan. De todos modos, la cada vez mayor fragmentación del sistema de partido en países tales como la India, Papua Nueva Guinea y otras democracias consolidadas en el mundo en vías de desarrollo, ha permitido a los Parlamentos reafirmar su autoridad frente al ejecutivo en los últimos años.

Normalmente son los ejecutivos los que definen la agenda del órgano legislativo. Es más en el ámbito de las comisiones que en el de las sesiones del hemiciclo donde se puede expresar oposición, y actuar en consecuencia, ante las propuestas del ejecutivo. Las alianzas entre diferentes partidos se desarrollan más fácilmente en las comisiones, mientras que las ópticas partidistas, tanto a favor como en contra del Gobierno, tienden a ser expresadas directamente en el hemiciclo.

Las verdaderas relaciones entre el Gobierno y el Parlamento varían mucho. En los sistemas autoritarios, los órganos ejecutivos dominan sobre los legislativos. En muchos otros, el partido dominante en el parlamento es el representante del ejecutivo. En el otro extremo, ilustrado por los países escandinavos, el Gobierno a menudo es minoría en el ámbito de su propio Parlamento, y aun así, gobierna de forma eficaz mediante la formación de mayorías temporales sobre temas específicos y por medio de alianzas estratégicas.

Entre el modelo de Gobierno británico, en el que los ministros siguen siendo miembros del Parlamento, y el modelo de rígida separación de poderes de los EE.UU., los órganos legislativos de la Europa continental exigen que los ministros dimitan de sus escaños, si bien también disponen que éstos puedan asistir y participar en los debates del Parlamento. La especial distribución de sus asientos en el hemiciclo les proporciona y simboliza la distinción de sus cargos frente al resto del Parlamento, aunque en íntima conexión con el trabajo de éste.

### **Partidos políticos**

Los partidos políticos son de vital importancia para los Parlamentos en tres aspectos: 1) organización y dirección de las elecciones; 2) conexión del ejecutivo con el legislativo; 3) gestión interna del Parlamento. A través de estas tres actividades, los partidos y sus líderes desempeñan una doble función: por un lado, sirven para la definición y expresión de los conflictos, mientras que, por otra parte, tratan de hallar formas de construir el consenso mayoritario para la resolución de los mismos.

Los cargos de dirección de los departamentos y comisiones del Parlamento se llenan por medio de la negociación entre partidos. Son éstos y sus líderes los que deciden la asignación de puestos en las comisiones, seleccionando cada partido a sus propios miembros para cubrir estas plazas. Los líderes de los partidos parlamentarios suelen tratarse oficialmente como iguales, con lo que los partidos con una representación

#### 4.5 Órganos legislativos para sociedades postconflicto

parlamentaria reducida pueden participar en la estructura colectiva y en la toma de decisiones que afectan al Parlamento como órgano en su conjunto. No obstante, cuanto menor sea el partido menos fuerza tendrá en un órgano como éste en el que las votaciones son el instrumento para la toma de decisiones y para la asignación de poder. Los partidos pequeños también pueden carecer de miembros con antigüedad y experiencia para participar en cada una de las comisiones y seguir de cerca y examinar toda la legislación propuesta.

##### 4.5.5 ¿Una o dos Cámaras?

La supremacía de los partidos en los Parlamentos a menudo conduce a que un país cree una segunda Cámara con el propósito de disponer de perspectivas suplementarias sobre la política pública. Algunas de ellas son ineficaces, el Senado canadiense por ejemplo, mientras que otras son muy poderosas, como es el caso de las Cámaras Altas de Australia, EE.UU. y Rumania y de algunos países en América Latina. Otras están limitadas a una función de veto temporal (la Cámara de los Lores del Reino Unido y el Senado de Polonia) donde el rechazo de un proyecto de ley por parte de la Cámaras Alta puede ser revocado mediante una segunda votación en la Cámara Baja. Unas pocas Cámaras Altas son funcionales en su composición, como la segunda Cámara de Eslovenia basada en la profesión de sus miembros, mientras que otras están compuestas por miembros de subgrupos especiales de población: los jefes tribales de Fiji. Si bien todos los Estados federales disponen de una Cámara parlamentaria separada, y formada por los electorados de los diversos Estados o provincias, su verdadera importancia varía mucho (tal como ilustran los diversos poderes de los Senados canadiense y australiano).

Dado que la Cámara Baja es directamente elegida, casi siempre es la más activa y más poderosa políticamente en comparación con la Cámara Alta. Cuando va unida al federalismo, la segunda cámara está integrada por miembros de mayorías regionales; este sistema da la oportunidad de representación directa en un órgano legislativo a grupos y partidos que, si bien a nivel nacional son una minoría, en la región constituyen el grupo mayoritario. La Nigeria federada durante su Segunda República es un ejemplo de lo expuesto anteriormente. Así, el apropiado diseño de una segunda cámara, al igual que la selección de un sistema electoral adecuado, puede aumentar y diversificar las oportunidades de representación y reparto de poder. De todas formas, los resultados de la creación de una cámara alta no son siempre previsibles. En los sistemas democráticos de países postcomunistas, por ejemplo Polonia, las circunscripciones y el sistema electoral del senado son diferentes de los de la cámara baja, e incluso así el reparto de escaños entre los partidos en ambas cámaras es aproximadamente el mismo. En Rumania, por el contrario, donde

ambas cámaras disponen de distritos y sistemas electorales similares, los resultados de los partidos son semejantes aunque la composición de las dos cámaras resulte muy distinta.

Sin embargo, la existencia de dos cámaras legislativas separadas puede crear dificultades en cuestiones básicas de organización y procedimiento, según ilustran los casos de Chile y Argentina. Ambas cámaras, cuando son controladas por diferentes partidos mayoritarios, también defienden distintos puntos de vista. Las demoras y las recriminaciones mutuas resultantes pueden reducir el sentido de legitimidad como institución de todo el aparato legislativo.

La mayoría de las ventajas adicionales que se obtienen mediante el establecimiento de una segunda cámara también pueden ser logradas dentro del unicameralismo, a través del sistema electoral y de las circunscripciones. En la cámara única húngara, por ejemplo, los miembros son elegidos de tres distintos tipos de distritos electorales superpuestos. De la misma forma, el Bundestag alemán tiene dos clases de parlamentarios elegidos por diferentes tipos de distrito y en función de dos sistemas electorales distintos.

Por ello, la principal consideración a la hora de diseñar dos cámaras legislativas separadas es que los dos conjuntos de distritos y sistemas electorales se calibren para complementarse entre sí. De todos modos, las consecuencias políticas no son del todo previsibles antes de la aplicación práctica.

#### **4.5.6 Conclusión**

Los Parlamentos como instrumentos de representación y resolución de conflictos presentan importantes dilemas, siendo cada uno de ellos una combinación de oportunidades y desafíos. Primero, la estructuración de un órgano legislativo como una institución uni o bicameral, implica una tensión dinámica entre el sistema electoral para la elección de sus miembros(s) y el poder de la(s) cámara(s). Segundo, los Parlamentos se enfrentan a la poco envidiable tarea de definir unas normas neutrales que regulen los procedimientos y la toma de decisiones y, posteriormente, a la labor de aplicación de éstas equitativamente a todos los partidos a lo largo de una serie de legislaturas, durante las cuales a menudo cambia la composición de mayorías y minorías que componen el Parlamento.

Ningún diseño de un aparato legislativo podrá funcionar para todos los casos. En una democracia, el órgano legislativo, el ejecutivo y el sistema de partidos actúan como partes interdependientes del sistema político en su conjunto. Las acciones y características de cada uno condicionan las de los otros. La condición esencial para su funcionamiento con-

#### 4.5 Órganos legislativos para sociedades postconflicto

siste en que todos los elementos encajen con los demás en sus relaciones de trabajo.

Hay ejemplos de países que se desmoronan como Checoslovaquia, o que vuelven al gobierno militar como Nigeria, cuando los Parlamentos son incapaces de cumplir su misión o se ven sobrepasados por acontecimientos externos. En algunos casos, la falta de una mayoría estable en el Parlamento ha conducido directamente a un gobierno militar o a la instauración de un fuerte órgano ejecutivo, de lo cual la actual V República Francesa es un claro ejemplo. Por otro lado, también hay muchos casos en los que los Parlamentos han introducido reformas importantes en las sociedades y en su propio funcionamiento interno; los anteriormente aristocráticos Parlamentos europeos introdujeron gradualmente la democracia; los originariamente masculinos Parlamentos de Europa y los EE.UU. adoptaron el sufragio femenino; los Parlamentos elegidos bajo condiciones de exclusión religiosa o étnica introdujeron progresivamente la tolerancia religiosa y abolieron la segregación racial. Estas reformas, al contrario que los fracasos antes indicados, se han producido lentamente. Entre los ejemplos más espectaculares de cambios significativos de poder político en los 90 se incluyen los Estados del antiguo Bloque del Este, Sudáfrica y México. En todos estos casos, la negociación sustituyó a la dominación en cuanto a las relaciones entre los partidos y, también, entre el ejecutivo y el Parlamento, a la vez que este último se vio revitalizado y reorganizado.

En suma, la mayor limitación a la propensión de una mayoría de ejercer su poder arbitrariamente es la perspectiva de convertirse en minoría en las próximas elecciones. Por su parte, la mayor limitación a la propensión de que una minoría obstruya unilateralmente la acción legislativa es la esperanza de convertirse en mayoría en las próximas elecciones. De ahí que, la perspectiva de alternancia en el poder es una condición fundamental para la evolución e institucionalización de un Parlamento efectivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Agh, Attila. 1995. "The Experience of the First Democratic Parliaments in East Central Europe", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 28, no. 2. pp. 203–214.
- Bradshaw, Kenneth and David Pring. 1981. *Parliament and Congress*. 2nd ed. Londres: Quartet Books.
- Copeland, Gary W. and Samuel C. Patterson. eds. 1994. *Parliaments in the Modern World*. Ann Arbor, MI: University of Michigan.
- Doering, Herbert. 1995. "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda". In Herbert Doering, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Nueva York, NY: St. Martins Press.
- Lees, John D. and Malcolm Shaw. eds. 1979. *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*. Durham, NC: Duke University Press.
- Liebert, Ulrike and Maurizio Cotta. eds. 1990. *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*. Londres: Pinter.
- Mezey, Michael L. 1979. *Comparative Legislatures*. Durham, NC: Duke University Press.
- Olson, David M. 1994. *Democratic Legislative Institutions*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Olson, David M. 1997. "Paradoxes of Institutional Development: The New Democratic Parliaments of Central Europe", *International Political Science Review*, vol. 18, no. 4. pp. 407–416.
- Olson, David M. and Philip Norton. eds. 1996. *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*. Londres: Frank Cass.
- Olson, David M. 1995. "Parliament by Design", *East European Constitutional Review*, vol. 4, no. 2. pp. 56–90.
- Tsebelis, George and Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*. 1997. Washington, DC: Congressional Quarterly.

# Estudio de casos

NICARAGUA





## Estudio de casos: Nicaragua

**NICARAGUA***Antecedentes*

En julio de 1979, una insurrección armada derrocó a la dictadura de Anastasio Somoza. Durante más de cuatro décadas, el régimen dinástico de los Somoza se sostuvo en el poder a través de una estrategia que combinó tres factores principales: la cooptación de las élites nacionales, el control férreo de la Guardia Nacional, y el respaldo de las administraciones de Estados Unidos. Como resultado de este proceso, el régimen somocista propició el crecimiento económico, pero sin democracia política, hasta entrar en crisis a finales de los setenta.

La revolución llegó al poder como consecuencia de una amplia alianza nacional, liderada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Éste surgió a principios de los sesenta como un movimiento guerrillero de orientación socialista. Una vez en el poder, impulsó una plataforma de transformaciones socioeconómicas, bajo un sistema político que propiciaba la participación popular pero sometida al eje Estado-Partido-Ejército, mientras en las relaciones exteriores proclamaba la solidaridad antiimperialista con otras causas revolucionarias.

Casi de forma simultánea, en plena Guerra Fría, en Estados Unidos llegó al poder la Administración Reagan, enarbolando como bandera la contención de la insurgencia en Centroamérica, como parte de su estrategia mundial de lucha contra el comunismo. Esto produjo una guerra irregular de enormes proporciones entre el FSLN y el Gobierno de los EEUU que contó con la ayuda de la oposición interna al sandinismo; conflicto que llegó a tener amplias proyecciones en el ámbito regional e internacional.

*Los temas en conflicto*

El conflicto fue consecuencia de tres dinámicas íntimamente entrelazadas: la orientación política revolucionaria del régimen sandinista, la estrategia neoconservadora y anticomunista de la administración Reagan, y la presencia de una élite nacional desarticulada y desinteresada por el cambio sociopolítico del país.

Estas tres dinámicas desarrollaron una serie de fuerzas opositoras, armadas y cívicas, que se perfilaron en un contexto de polarización político-ideológico entre el sandinismo y antisandinismo y que se objetivizó como un conflicto ideológico entre los bloques Este-Oeste o entre la lucha Norte-Sur, dependiendo del grupo contendiente. El resultado de este conflicto fue el fenómeno guerra civil – guerra de agresión que tuvo lugar entre 1981 y 1990, y que culminó con negociaciones regionales y bilaterales que demandaban, entre otros, elecciones nacionales, el desarme y desmovilización de la contrarrevolución, paz y democracia para todos.

Conceptuada por el Gobierno sandinista como una guerra de agresión externa, y por sus adversarios como una guerra civil, el conflicto armado significó pérdidas humanas de más de 30,000 personas, y daños económicos calculados en 17,000 millones de dólares (aproximadamente doce veces más que el Producto Interno Bruto anual, durante los años ochenta).

La pacificación tenía una connotación política distinta para ambas partes. Para el régimen sandinista, la paz estaba íntimamente vinculada a la defensa de la soberanía nacional y la victoria de su propio proyecto político asociado a una revolución popular. Para los otros actores – la Contra, el Gobierno de Estados Unidos y la oposición cívica – la paz equivalía a contener la influencia revolucionaria en la región y derrotar políticamente a la revolución, logrando su salida del poder.

Para llegar a esta coincidencia en torno a la pacificación, tanto los sandinistas como los contras tuvieron que abandonar posiciones e intereses particulares que por muchos años impidieron una negociación verdadera enfocada en los temas de fondo.

Dos visiones de democracia se contraponían entre los actores en conflicto. Para el Gobierno del Frente Sandinista, el punto de partida era legitimar internacionalmente el proyecto revolucionario, y, sobre todo, lograr su reconocimiento por parte de Estados Unidos. Dicho proyecto se subordinaba a un sistema de Estado-partido dominante, si bien el régimen reconocía el Estado de Derecho, el pluralismo y la democracia representativa.

Para la oposición, en cambio, el objetivo principal de la democratización era desmantelar la hegemonía del régimen de partido dominante establecido por el Frente Sandinista y sus instituciones revolucionarias, y sustituirlo por una democracia representativa de corte liberal con una economía de mercado.

Como resultado de las negociaciones de paz, ambas partes terminaron coincidiendo en el método electoral para dirimir estas diferencias políticas y de programa.

### *Los actores en conflicto*

**El Gobierno revolucionario de Nicaragua**, representado en el liderazgo del Frente Sandinista. Su proyecto de transformación revolucionaria generó una amplia base de apoyo popular y desató nuevas fuerzas políticas y sociales, pero también resultó ser profundamente divisivo, propiciando el surgimiento de una fuerte oposición entre el campesinado, las etnias indígenas, los sectores de clase media, el sector empresarial y la Iglesia Católica. El intervencionismo económico y la hegemonía política del FSLN, agravados por la dinámica centralista impuesta por la guerra, dieron como resultado un proyecto de democracia popular con inclinaciones autoritarias.

**La Contra**, también conocida como Resistencia Nicaragüense, surgió como un movimiento armado con el propósito de derrocar el régimen sandinista. Originalmente organizada a partir de los remanentes del derrotado ejército de Somoza, la Contra llegó a contar con una amplia base social rural, convirtiéndose en un masivo ejército campesino. Sin embargo, nunca logró articular su propio proyecto político debido a su aguda dependencia política, económica y militar de la Administración Reagan, y al ser concebida por ésta como un instrumento de su política exterior para producir el desgaste del Gobierno sandinista.

**La oposición cívica de Nicaragua**, representada por unos 14 partidos de diversas tendencias políticas, gremios empresariales, sindicatos, medios de comunicación y la Iglesia Católica. La dinámica de la oposición cívica estuvo limitada por las restricciones políticas impuestas por el régimen sandinista, antes y después de la imposición del estado de emer-

## Estudio de casos: Nicaragua

gencia, y por la política de Estados Unidos. Dada la naturaleza del régimen sandinista, los espacios para el desarrollo de una sociedad civil autónoma y democrática eran sumamente estrechos.

**El Gobierno de Estados Unidos.** La política norteamericana estigmatizó a la revolución sandinista como una amenaza para su seguridad nacional. Sin embargo, hay pocas evidencias de que esto haya sido cierto; por el contrario, en el contexto de la Guerra Fría, el conflicto se explica como un batalla de alto simbolismo político, por medio de la cual Estados Unidos se proponía legitimar políticamente el uso de la fuerza en el exterior.

El conflicto con la revolución sandinista se convirtió en un factor de profundas divisiones domésticas en Estados Unidos. En 1988, después de haber sido suscritos los acuerdos regionales de Esquipulas, demócratas y republicanos finalmente adoptaron una política unitaria en relación con Nicaragua. La esencia de ésta era sustituir el apoyo militar a la contra por una estrategia política de respaldo a la oposición cívica en el proceso electoral.

**Los Gobierno de Centroamérica.** El impacto de la revolución sandinista afectó al equilibrio de fuerzas en toda la región, y fue percibido como un factor amenazador para las élites de poder en Centroamérica. Aunque la revolución sandinista ejerció una solidaridad activa con los movimientos revolucionarios en El Salvador y Guatemala, es indudable que éstos tenían su propia dinámica, la cual respondía a los factores domésticos, políticos y económicos de sus respectivos países.

En cualquier caso, Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica se convirtieron en aliados de la política norteamericana en relación con Nicaragua, hasta que Costa Rica adoptó una política de neutralidad en 1986 que derivó en un importante liderazgo regional en la búsqueda de una solución política que pusiera fin a la guerra.

### *Las negociaciones de paz*

El proceso de negociación que da lugar a la resolución del conflicto nicaragüense puede dividirse cronológicamente en dos etapas, la previa a 1987 y la del período posterior a agosto del mismo año. Aunque el conflicto duró cerca de diez años, intentos por lograr una solución pacífica se presentaron durante todo el período de tensiones políticas y armadas. Sin embargo, es en 1987 cuando se producen señales de cambio, en particular con el acuerdo de paz propuesto por Oscar Arias, presidente de Costa Rica, en febrero y agosto de 1987. Para entender este acuerdo y los subsiguientes, es importante abordar los esfuerzos anteriores (bilaterales y multilaterales), así como la importancia de la fórmula propuesta por Arias en Esquipulas II.

### **Antecedentes de la negociación**

Desde sus inicios, el conflicto nicaragüense fue percibido por el Gobierno de Estados Unidos como un desafío de carácter regional por sus implicaciones políticas en toda Centroamérica, y, particularmente, por su influencia en el desarrollo de la insurgencia salvadoreña.

Entre 1981 y 1982, el subsecretario de Estado de Estados Unidos, Thomas Enders, y representantes del Gobierno de Nicaragua, llevaron a cabo una serie de conversaciones polí-

ticas. Al inicio, la agenda estaba exclusivamente centrada en temas de seguridad. Estados Unidos demandaba a Nicaragua cesar cualquier exportación de armas a la guerrilla salvadoreña y poner límites al crecimiento de su ejército. A cambio, ofrecía restaurar la ayuda económica suspendida y hasta contemplaba firmar el pacto de no agresión demandado por Nicaragua. Sin embargo, al mismo tiempo organizaba de forma secreta una guerra encubierta contra Nicaragua. La desconfianza mutua y la convicción ideológica en ambas partes de que una confrontación era inevitable, echaron por tierra cualquier intento de acercamiento, dejando en minoría los enfoques más pragmáticos pro negociación en ambas partes.

En 1994, nuevamente Nicaragua y Estados Unidos llevaron a cabo conversaciones directas en el balneario mexicano de Manzanillo. Por el lado norteamericano, esta iniciativa fue motivada por la estrategia encaminada a la reelección del Presidente Reagan, que intentaba mostrarse como abanderado de la paz y distanciarse de la guerra que estaba en plena escalada. Sin embargo, tras varias sesiones de conversaciones era evidente que no existía voluntad de negociar y llegar a un arreglo. Mientras Nicaragua demandaba garantías de no agresión y el cese de la ayuda a la Contra, las demandas de Estados Unidos fueron oscilando de los temas de seguridad hacia los asuntos de política doméstica nicaragüense, que el Gobierno sandinista consideraba innegociables por razones de soberanía.

### **El Grupo Contadora**

Entre 1983 y 1986, se realizó un sostenido esfuerzo regional para promover un diálogo entre los Gobiernos centroamericanos. Preocupados por el temor de una intervención militar de Estados Unidos que desembocara en una conflagración regional, los Gobiernos de México, Colombia, Panamá y Venezuela, lanzaron la iniciativa diplomática latinoamericana conocida como Grupo de Contadora, para promover una negociación entre los gobiernos centroamericanos al margen de Estados Unidos. La iniciativa de Contadora contó con el respaldo político de la Comunidad Económica Europea (CEE). Preocupada por el peligro de la guerra en la región, la CEE respaldó activamente a los Gobiernos centroamericanos, con el propósito de hacer un contrapeso político y económico a la influencia de Estados Unidos en la región.

El objetivo de la iniciativa de Contadora era establecer un acuerdo regional de seguridad que impidiera la existencia de bases y asesores militares extranjeros, y que lograra un equilibrio razonable de fuerzas en la región, sujeto a verificación, el cese del apoyo a las fuerzas irregulares, y la suscripción de pactos de no agresión entre los países firmantes.

Los sandinistas estuvieron dispuestos a suscribir el Tratado de Contadora, pero los demás Gobiernos centroamericanos rechazaron el Tratado ante las presiones de Estados Unidos, pues el mismo se concentraba en los asuntos de seguridad y no abarcaba la agenda política doméstica de Nicaragua.

### **Las elecciones de 1984**

Ese mismo año, los sandinistas convocaron elecciones presidenciales y a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva constitución, como parte de su doble estrategia de institucionalizar la revolución y responder a las críticas externas sobre la falta de democra-

## Estudio de casos: Nicaragua

cia interna. Las elecciones contaron con la participación de siete partidos políticos, pero el sector de la oposición cívica que apoyaba Estados Unidos no tomó parte en el juego electoral, alegando que no existían condiciones apropiadas para elecciones competitivas. Con una participación del 75 por ciento de los electores y siete partidos que competían, el FSLN obtuvo el 63 por ciento de los votos. El resultado electoral fue reconocido por observadores europeos y latinoamericanos. Sin embargo, Estados Unidos no reconoció legitimidad política a los comicios, acentuándose durante el segundo período de la Administración Reagan la estrategia militar de apoyo a la Contra.

Durante el periodo 1985–88 se produjo una escalada de la guerra, así como eran cada vez mayores los riesgos de una confrontación fronteriza entre los ejércitos de Nicaragua y Honduras en. Ambas partes apostaron a fondo por la derrota militar del adversario, con un costo humano, social y económico inconmensurable, mientras se perdía la esperanza en las iniciativas de negociación. En esos años, se acentuó el grado de dependencia económica y militar de Nicaragua de los países del campo socialista, encabezados por la Unión Soviética.

### Posiciones e intereses

Mientras el objetivo de Estados Unidos y la Contra era doblegar militarmente a los sandinistas y, en última instancia, forzar una negociación política con la Contra, el objetivo estratégico de los sandinistas consistía en lograr el cese del apoyo político, financiero y diplomático de Estados Unidos a las fuerzas insurgentes, especialmente, el desmantelamiento de los campamentos de operaciones de los contras en Honduras y Costa Rica.

Durante cuatro años consecutivos, el Gobierno sandinista sostuvo la posición de que nunca negociarían directamente con el directorio de la contrarrevolución, demandando, en cambio, negociaciones directas con la Administración norteamericana. El argumento sandinista es que siendo la Contra un instrumento de la política exterior norteamericana, no tenía caso negociar con “los payasos, sino con el dueño del circo”. La posterior modificación de esta posición, en un nuevo contexto político propiciado por los *Acuerdos de Esquipulas*, introdujo a finales de los años ochenta una dinámica política inédita e insospechada.

### La negociación regional: el proceso de Esquipulas

En agosto de 1987, los Presidentes centroamericanos suscribieron en la localidad de Esquipulas, en Guatemala, el “Procedimiento para el establecimiento de la paz firme y duradera en Centroamérica”, conocido también como *Acuerdo de Esquipulas*. El acuerdo para la paz y la democratización tomó completamente por sorpresa a todas las fuerzas de la región y a la comunidad internacional. Este proceso surgió como una iniciativa promovida, principalmente, por los Presidentes Vinicio Cerezo (Guatemala) y Oscar Arias (Costa Rica), como alternativa a la solución militar promovida por la Administración Reagan. El *Acuerdo de Esquipulas* llenó el vacío generado por el agotamiento de la iniciativa de Contadora, y resultó favorecido por el debilitamiento político de la posición pro apoyo militar a la Contra, por parte de la Administración Reagan, tras el escándalo del Irán-Contra. Adicionalmente, la personalidad, visión política y determinación del mandatario

costarricense Oscar Arias para resistir las presiones norteamericanas, jugó un papel crucial para conseguir la suscripción del acuerdo. Arias diseñó un esquema político basado en una oferta de incentivos a los Presidentes centroamericanos, y logró que a través de largas sesiones de negociación personal, sin testigos ni asesores, éstos alcanzaran un compromiso. Dos meses después de firmados los acuerdos, Arias recibió el Premio Nobel de la Paz como un indicio del respaldo internacional al proceso.

Los acuerdos de paz contemplaban una secuencia de acciones encaminadas a la democratización: amnistía para los presos políticos, respeto a los Derechos Humanos, procesos de reconciliación nacional, cese del fuego en los conflictos militares, desmovilización de las fuerzas insurgentes, y elecciones libres.

En teoría, el proceso abarcaría a todos los países centroamericanos que estaban siendo afectados por conflictos armados y fuerzas insurgentes (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) y sería de obligatorio cumplimiento para todos. Pero desde el primer momento, quedó claro que Esquipulas estaba concebido fundamentalmente como un instrumento de presión para Nicaragua.

En esencia, para el caso nicaragüense, Esquipulas establecía una transacción política: el cese del apoyo a la Contra a cambio de elecciones libres. De un lado, los Gobiernos centroamericanos respaldaban la demanda nicaragüense de la finalización del apoyo internacional y regional a la Contra nicaragüense (principalmente por parte de Honduras), exigiendo Centroamérica unida a Estados Unidos el término de la financiación militar a la misma. Por su parte Nicaragua se comprometía a llevar a cabo un proceso de liberalización política que culminaría en elecciones libres y competitivas.

El Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, aceptó los términos del acuerdo, teniendo en mente, al menos, tres variables en su cálculo político. En primer lugar, Nicaragua atravesaba por una situación económica insostenible. En 1987, el país experimentó una hiperinflación de 35,000 por ciento, mientras el gasto de defensa consumía el 55 por ciento del presupuesto nacional. En segundo lugar, el acuerdo daba a Ortega la oportunidad de conseguir su objetivo estratégico de aislar políticamente a Estados Unidos. Y, por último, Ortega calculó que los riesgos intrínsecos a la liberalización política en un proceso electoral que pondría en marcha el poder, serían compensados por la experiencia de su maquinaria política, con amplia ventaja frente a una oposición dispersa.

Por el lado de la Contra, las percepciones sobre el acuerdo fueron menos uniformes. Algunos sectores vinculados a la dirección de la estrategia militar consideraron que la suerte de la Contra había sido negociada, y que se había liquidado la posibilidad de que ésta alcanzara el poder. Otros, en cambio, percibieron los acuerdos como una oportunidad para preparar el tránsito de la estrategia militar a la política electoral.

Esquipulas también produjo un impacto determinante en el Congreso norteamericano, convirtiéndose gradualmente en el punto de partida de la nueva política consensuada entre republicanos y demócratas, que terminó siendo adoptada por la Administración Bush en 1989.

## Estudio de casos: Nicaragua

### La negociación nacional: el proceso de Sapoá

Los acuerdos de paz generaron una nueva dinámica política. En un lapso de seis meses se restableció la libertad de prensa, se propició una amnistía, y se legitimó un proceso de reconciliación nacional encabezado por el cardenal Miguel Obando y Bravo, el crítico y opositor de los sandinistas que gozaba de mayor autoridad moral. Como paso siguiente, la presión internacional y nacional sobre los sandinistas se centró en la exigencia de una negociación directa con la insurgencia armada.

Precedido de una fuerte ofensiva militar para mejorar sus posiciones, finalmente el Gobierno sandinista celebró las primeras negociaciones con el directorio de la Resistencia Nicaragüense en la localidad fronteriza de Sapoá, en marzo de 1988. Como resultado de las pláticas, ambas partes acordaron un cese el fuego temporal de 60 días y apoyar los procesos de amnistía y diálogo nacional. El acuerdo fue supervisado por el Secretario General de la OEA, Joao Clemente Baena Soares. El cardenal Obando actuó como testigo.

A partir de ese momento, la dinámica política interna adquirió un nuevo impulso. Aunque continuaron las hostilidades, la negociación y la política fueron progresivamente sustituyendo a la guerra. En la dirección militar de la Contra se producen divisiones internas, como resultado de discrepancias sobre la política de negociación, pero en el terreno de la oposición cívica hay una tendencia al fortalecimiento y la cohesión.

El objetivo final de lograr la desmovilización de la insurgencia y su reincorporación a la vida civil fue un tema que quedó pendiente hasta el final del proceso. Y aunque la guerra no cesó, los incentivos políticos de la dinámica de las negociaciones nacionales y las regionales se entrelazaron plenamente. En febrero de 1989, en una cumbre centroamericana celebrada en El Salvador, el Gobierno sandinista anunció su decisión de acortar en nueve meses su mandato y adelantar el proceso electoral para febrero de 1990. Así mismo, ofreció ampliar las libertades políticas, asegurando que las elecciones serían ampliamente vigiladas por observadores internacionales. A cambio de ello, obtuvo la promesa de los gobernantes centroamericanos de lograr la desmovilización de la Contra. En agosto de ese mismo año, el Gobierno sandinista alcanzó un acuerdo con los partidos de oposición cívica, cediendo a la mayoría de sus demandas sobre las reglas del juego para lograr elecciones justas y competitivas. A cambio, los partidos se comprometieron a exigir la desmovilización de la Contra y que la CIA no interviniera en el proceso electoral.

Por su parte, Estados Unidos, el actor externo que abogaba por una solución de fuerza, no era ajeno a los cambios ocurridos, con lo que adoptó una política de consenso en su Congreso para apoyar el proceso político. Asimismo, la Administración Bush negoció un acuerdo con la Unión Soviética, en pleno proceso de Perestroika, para cesar el financiamiento militar del Gobierno sandinista, y de esa manera eliminar toda clase de incentivos para continuar el conflicto militar.

La reformulación de la política norteamericana tenía como objetivo primordial apoyar la fórmula presidencial de la Unión Nacional Opositora (UNO), para ganar las elecciones, para lo cual diseñó una estrategia de intervención política y de apoyo financiero a través de la institución *National Endowment for Democracy* (NED)

### *Elecciones y observación internacional*

Las elecciones generales se programaron para el 25 de febrero de 1990. Debido al interés del Gobierno de Nicaragua por lograr el reconocimiento por parte de Estados Unidos de los resultados, solicitó la participación de la Organización de Naciones Unidas como observadores electorales, inaugurando una nueva época en la experiencia política de esta organización mundial. Asimismo, solicitó a la Organización de Estados Americanos (OEA) el envío de observadores oficiales, así como al Centro Carter, y a centenares de instituciones. De esta forma, el proceso electoral se convirtió en el paradigma de la observación electoral internacional, poniendo de manifiesto la altísima dependencia del proceso y su legitimidad de la participación internacional.

En total, participaron en el proceso electoral siete partidos, siendo los principales el Frente Sandinista – que propuso la reelección del Presidente Daniel Ortega – y la UNO, una coalición de 14 partidos que propuso a la señora Violeta Barrios de Chamorro, directora del diario *La Prensa*. A pesar de que participaron otros cinco candidatos, al final las votaciones se concentraron entre el FSLN y la UNO, convirtiéndose en un plebiscito en torno al modelo revolucionario.

Las elecciones obtuvieron un alto grado de participación ciudadana: el 86 por ciento de los electores registrados acudieron a votar. A pesar de que algunas zonas del país se encontraban en guerra, no hubo actos de violencia que entorpecieran el proceso.

El resultado electoral favoreció a la candidata de la oposición, Violeta Barrios de Chamorro, quien obtuvo un porcentaje de votos del 54.7 por ciento frente al 40.8 por ciento de Daniel Ortega.

El resultado de estas elecciones produjo un cambio profundo en los equilibrios de poder y en las estructuras institucionales del país. Si bien los resultados de las elecciones no fueron producto de una revolución o una contrarrevolución, sus efectos produjeron mucho más que un cambio de gobierno. El Frente Sandinista se convirtió en el primer movimiento que llegó al poder por las armas y lo abandonó a través de los votos de forma pacífica, y el resultado electoral estableció un cambio de régimen político.

El Consejo Supremo Electoral, surgido durante el período sandinista certificó la derrota del FSLN y se convirtió en la institución más respetada y creíble del país, estableciendo las bases de una nueva cultura electoral.

En las primeras horas de la noche del 25 de febrero, cuando la tendencia de los resultados indicaba claramente que la derrota del FSLN era irreversible, se iniciaron los primeros contactos de acercamiento entre el Gobierno saliente y los triunfadores en las elecciones, en los cuales participó activamente como testigo y mediador el ex Presidente estadounidense James Carter. Estas primeras pláticas informales condujeron a una negociación formal que culminaría con la suscripción del *Protocolo de Transición*.

Una comisión del Gobierno saliente encabezada por el jefe del Ejército Popular Sandinista y hermano del Presidente Ortega, general Humberto Ortega, negoció durante varias semanas con el equipo del nuevo Gobierno encabezado por el ingeniero Antonio Lacayo, Jefe de Campaña, yerno de la Presidenta electa y futuro ministro de la Presidencia.

## Estudio de casos: Nicaragua

El resultado fue un pacto político nacional que cubrió temas cruciales para garantizar la estabilidad política. Por una parte, los ganadores reconocían que no habían obtenido un triunfo militar sino una victoria electoral, de manera que estaban obligados a convivir con muchas de las instituciones heredadas del régimen anterior, como el Ejército y la Policía, que debían ser sometidas a una transformación gradual, pero irreversible. Y por la otra, la fuerza derrotada, pese a salir del gobierno con una cuota de poder político e influencia considerable, aceptaba las reglas de una transición pacífica y la autoridad y legitimidad del nuevo Gobierno.

El acuerdo representaba un cambio drástico en la cultura política del país, según la cual, tradicionalmente “los ganadores ganan todo y los perdedores pierden todo”, y, a la vez, establecía las bases para el desmantelamiento total del sistema de poder revolucionario basado en el esquema Estado-Ejército-Partido.

La prioridad fundamental del acuerdo fue conseguir la desmovilización y desarme de la fuerza insurgente antes del inicio del nuevo gobierno. El acuerdo incluyó, además, el respeto a la Constitución vigente, la despoltización y reducción del Ejército constitucional y su subordinación al poder civil, y la vigencia de las transformaciones de reforma agraria.

Las negociaciones de transición no incluyeron aspectos referidos a política económica, que el nuevo Gobierno consideraba de su exclusiva competencia, ni ofrecieron una vía de solución al problema de los cambios ocurridos en el régimen de propiedad. En el futuro, ambos temas se convertirían en el eje de confrontación política, incluso por métodos violentos, entre la oposición y el nuevo Gobierno.

Los resultados del acuerdo facilitaron una transición pacífica, absolutamente inédita en la historia de Nicaragua, pero también generaron divisiones en la coalición gobernante, puesto que un sector de ésta se consideró excluido del arreglo político, acusando al nuevo Gobierno de haber claudicado ante sus adversarios políticos.

### *La triple transición nicaragüense*

Vista desde una perspectiva a medio plazo, la trayectoria de la transición nicaragüense es distinta de la de otros países latinoamericanos. Tanto por su itinerario como por su contenido, esta transición entrañó mayor complejidad y, en algunos casos, desafíos inéditos.

En primer lugar, se trata de una larga transición que empezó con el derrocamiento del gobierno autoritario de Somoza. La revolución promovió una democracia participativa, pero bajo un sistema de pluralismo limitado con rasgos autoritarios, para luego llegar a un régimen de democracia representativa liberal, con fuerte influencia del legado de las instituciones revolucionarias anteriores, y con un déficit en materia de ciudadanía y participación.

Esta última fase de la transición nicaragüense no incluyó el diseño de nuevas instituciones políticas, pero sí la transformación de aquellas heredadas por el régimen anterior: Ejército, Policía, Poder Judicial, etc. A diferencia de los casos posteriores de El Salvador y Guatemala, el contenido de la transición no fue negociado con organismos internacionales, sino entre las élites locales, ganadores y perdedores de las elecciones.

Posteriormente, la influencia del entorno internacional, Gobiernos y agencias de cooperación bilateral y multilateral, ejercieron una influencia formidable debido a la enorme dependencia del país respecto de la ayuda externa.

En cuanto a su contenido, la complejidad de la transición nicaragüense puede describirse como una triple transición.

La primera gran tarea de la transición fue llevar a cabo el proceso de pacificación, desarme y reinserción productiva de más de 25,000 combatientes de las fuerzas insurgentes. Una comisión especial integrada por representantes del Gobierno, la Comisión Internacional de Verificación CIAV-OEA y la Iglesia Católica, se hizo cargo de la investigación de los actos de violencia cometidos a partir de 1990, señalando a más de un centenar de ex miembros del Ejército. Pero su envergadura no es comparable con las investigaciones realizadas por las Comisiones de la Verdad en otros procesos de paz.

El proceso de reinserción de los desmovilizados de la Contra fue acompañado por programas especiales de la ONU y la OEA para abordar las necesidades de la mayor parte de los combatientes. Este proceso concluyó de manera definitiva al final de la década de los noventa, si bien durante este periodo se produjo la vuelta a las armas de algunos grupos, lo que provocó una serie de crisis a nivel institucional que, sin embargo, no afectaron a la finalización del proceso de reinserción.

De manera simultánea se llevó a cabo la reducción, profesionalización y despolitización del Ejército. Tras una crisis en 1993, la Asamblea Nacional aprobó un *Código Militar*, que perfeccionó las reglas de la subordinación del Ejército al poder civil.

La posterior evolución de las misiones del Ejército en tiempos de paz, la aplicación de reglas claras para la sucesión en la jefatura militar (1994 y 1999), y su experiencia acumulada bajo un Ministro de Defensa Civil, han convertido al Ejército de Nicaragua en una institución nacional de amplio reconocimiento público, herencia de la transición.

Mucho más compleja y difícil ha sido la transición de la Policía y su respectivo proceso de profesionalización. Durante los años noventa, la Policía tuvo que lidiar con protestas sociales violentas y el rearme de ciertos grupos descontentos. Las profundas divisiones de la sociedad nicaragüense en torno a problemas como las disputas de propiedad o las adscripciones de carácter político-ideológico han dificultado la labor de las Fuerzas de Seguridad, en tanto se carezca de una institución fuerte para canalizar la solución de conflictos. De la misma manera, a pesar de los notables avances alcanzados en la desmilitarización de la política en Nicaragua, aún persisten grupos de poder que no están sometidos al Estado de Derecho.

Sin el antecedente de una cultura democrática, el modelo de concentración de poder del Gobierno sandinista reconocía formalmente una división de los poderes del Estado, establecida en la *Constitución* de 1987. Sin embargo, en la práctica, los poderes legislativo y judicial, funcionaban como una extensión del poder del Ejecutivo, que también controlaba al Ejército y a la Policía. Con los resultados de las elecciones de 1990, este panorama cambió de forma drástica. La concentración de poder desapareció, abriendo paso a una lucha permanente por lograr reasignar los recursos del Estado. En ese sentido, si bien la transición constituyó el establecimiento de nuevas reglas del juego, también representó el

## Estudio de casos: Nicaragua

surgimiento de nuevos actores políticos y una nueva forma de plantear la lucha por el poder por medio de las instituciones que intentaban afianzar su autonomía.

Durante el primer quinquenio de los noventa, uno de los logros más destacados del Gobierno de la presidenta Chamorro fue la promoción de la libertad de prensa y el establecimiento de un clima de tolerancia política, resultados que están directamente asociados con el estilo personal de la mandataria, cuyo compromiso con la reconciliación nacional le dio un toque particular a esta etapa de la transición nicaragüense.

El eje principal de las contradicciones políticas institucionales se centró entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo cual produjo una paralizante crisis institucional. La *Constitución* de 1987, que sirvió como el gran marco jurídico de la transición en 1990, fue finalmente reformada en 1995, dando como resultado una reasignación de las cuotas de poder entre las instituciones. La *Constitución* reformada devolvió poder a la Asamblea Nacional, fortaleció la Contraloría de la República, creó la Procuraduría de Derechos Humanos, y reforzó la autonomía del Poder Judicial. Sin embargo, el impacto de tales reformas institucionales fue apenas percibido por el electorado. Durante las elecciones de 1996, los partidos que formaban la coalición legislativa promotora de la reforma constitucional perdieron todos su espacio político, al resultar derrotados por el Partido Liberal Constitucionalista (51 por ciento del voto) y el opositor Frente Sandinista (39 por ciento). Desde entonces, ambos han intentado crear un régimen bipartidista.

En la segunda parte de los años noventa, se ha mantenido la continuidad en relación con la orientación general de la transición política, pero también se han producido algunos cambios en sentido regresivo. Con la llegada al poder de Arnoldo Alemán, se imponen algunas tendencias asociadas con su estilo de gobierno, por ejemplo: el clientelismo y el reparto de prebendas como métodos políticos, la politización de las instituciones, y el intento de someter al poder legislativo y judicial, con la subsiguiente tentativa de concentración de poder.

Las reformas constitucionales de 1995 fueron abordadas por una nueva comisión de revisión constitucional (1999–2000), producto de un pacto político entre el partido gobernante y el FSLN, que en esencia tendía a partidizar y desprofesionalizar las instituciones – poder judicial, poder electoral, Contraloría, etc. – repartiéndose cuotas de poder en las mismas.

La experiencia institucional nicaragüense en la construcción de un Estado de Derecho ha sido frágil. Uno de sus rasgos característicos ha sido la temporalidad de los arreglos políticos, mientras en la población prevalece la percepción de que estos entendimientos de cúpula nunca abarcan temas sociales y económicos que les den durabilidad.

Uno de los temas más controvertidos durante la transición ha sido la aplicación de una política económica neoliberal y la disputa nacional para buscar una solución justa a los cambios ocurridos en el régimen de propiedad.

El Gobierno de Violeta Chamorro se propuso frenar la hiperinflación, restablecer las relaciones de Nicaragua con la comunidad financiera internacional, y llevar adelante un plan de estabilización económica y ajuste estructural con el apoyo de la comunidad internacional. Su programa tuvo éxito en controlar la inflación, pero el crecimiento económico

fue mucho más lento de lo previsto, mientras el impacto de las medidas de ajuste en los índices de pobreza no fue adecuadamente mitigado. La economía empezó a crecer a partir de 1994, y desde entonces ha mantenido un ritmo sostenido, pero insuficiente para ofrecer estabilidad social.

Uno de los grandes vacíos de la transición nicaragüense ha sido la incapacidad de las élites de negociar un acuerdo económico nacional, y la falta de visión por parte de las instituciones multilaterales y de los donantes bilaterales que financiaron la reinserción del país en la economía internacional. Al poner énfasis exclusivamente en el desmantelamiento del Estado y el cambio de la orientación estatalista de la economía, se perdió de vista que la inversión privada no sustituye el papel del Estado automáticamente, ni el mercado surge por generación espontánea. El vacío institucional, la falta de incentivos a la inversión, la carencia de transparencia de las privatizaciones, la ausencia de competencia, y la debilidad del Estado, son algunos de los nuevos problemas.

Sólo al final de los noventa los países donantes y organismos internacionales – incluidos el FMI y el Banco Mundial –, han empezado a cambiar las clásicas condiciones financieras para acceder a nuevos fondos externos y al perdón de la deuda, por otras que incluyen la reducción de la pobreza, la gobernabilidad y transparencia, la eliminación de la corrupción, y la descentralización municipal. Una de las principales limitaciones para llevar adelante estas tareas es la carencia de un Estado capaz y profesional.

### *Reflexión final*

A principios de los noventa, la solución del conflicto nicaragüense coincidió con el final de la Guerra Fría. El itinerario del arreglo incluyó: negociaciones de paz regionales y nacionales, elecciones sometidas a una amplia observación internacional, procesos de desarme y desmilitarización, y una prolongada transición política.

La transición nicaragüense se diferencia de otras por haberse desarrollado de forma simultánea en tres dimensiones complejas: de la guerra a la paz, del modelo político revolucionario al Estado de Derecho, y de una economía de orientación socialista a una economía de mercado.

Un balance de la misma confirma que, primero, las elecciones son necesarias pero insuficientes para consolidar una democracia y, segundo, que no basta proclamar la existencia de las instituciones clásicas de la democracia representativa para que éstas echen raíces. En el mismo sentido, las reformas económicas deben encarar el problema de la pobreza y las profundas desigualdades, para lograr la consolidación democrática pendiente.

En el ámbito de la región centroamericana, las lecciones de la negociación y transición en Nicaragua – tanto sus aciertos como sus limitaciones – ofrecieron valiosas enseñanzas prácticas en las posteriores negociaciones de paz de los conflictos de El Salvador (1994) y Guatemala (1997), y sus respectivos diseños institucionales para la construcción de la democracia.

## 4.6 Derechos Humanos

**4.6 Derechos Humanos**

*Los valores y procedimientos democráticos proporcionan los medios para abordar de forma acertada y justa los conflictos profundamente arraigados. Sin embargo, para que la democracia sirva de marco para la coexistencia pacífica de una sociedad, ésta debe quedar definida en términos sustantivos y procedimentales. Dentro de este contexto es donde cobran importancia los instrumentos jurídicos adoptados a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, los cuales definen y protegen los derechos humanos.*

- 4.6.1 *Introducción*
- 4.6.2–4.6.3 *Instrumentos para la protección de los derechos de las minorías*
- 4.6.4 *Protección de los derechos de la mujer*
- 4.6.5 *Iniciativas recientes*
- 4.6.6 *Los derechos humanos en los acuerdos de paz*
- 4.6.7 *Conclusión*

**4.6.1 Introducción**

Muchos de los temas que preocupan a la sociedad contemporánea – los derechos humanos, la autodeterminación, el nacionalismo, así como la seguridad y la cooperación internacionales – están íntimamente ligados a los conceptos de identidad y etnia. A la hora de formular políticas dirigidas a abordar estos temas, se debe tener en cuenta que las afirmaciones y las identidades étnicas o religiosas en juego no siempre son negativas. De hecho, las concesiones llevadas a cabo respecto de algunas de estas reivindicaciones pueden llegar a aplacar los temores de las minorías y darles una sensación de seguridad. Por otro lado, la pertenencia a grupos étnicos o religiosos puede ser importante para el bienestar psicológico y moral de una comunidad, lo cual sería erróneo negarle. Así pues, es necesario hallar el punto de equilibrio entre los eventuales problemas que podría causar la pertenencia y lealtad a grupos étnicos, religiosos o nacionales, con las dificultades potenciales que su obstrucción podría acarrear. Hallar este equilibrio plantea uno de los retos fundamentales de nuestro tiempo: la reconceptualización del Estado con el propósito de acomodarlo a la gran diversidad cultural, religiosa, lingüística y étnica.

En ocasiones, las dificultades para pactar una política consensuada provienen del desacuerdo respecto de los valores que van a regir en una sociedad. Con frecuencia, existen tensiones entre los que apoyan determinadas reivindicaciones y prioridades y aquellos que sostienen principios étnicos o religiosos. Por ejemplo, el reconocimiento de los derechos de grupo, que habitualmente ayuda a resolver diversas tensiones, puede chocar frontalmente con los derechos individuales de sus miembros. En muchos países de la Comunidad Británica de Naciones, por ejemplo, estos problemas se producen de forma muy manifiesta. La posición que ocupa la mujer con arreglo al derecho de grupo (consuetudinario) a menudo está subordinada a la del hombre: son discriminadas en cuanto al cuidado y custodia de los hijos, a los derechos matrimoniales, a sus derechos laborales, al derecho de propiedad o el sucesorio (como es el caso de la India, Sudáfrica, Canadá y otros muchos Estados que reconocen el derecho consuetudinario de ciertos grupos). También surgen dificultades en las relaciones entre miembros y no miembros de grupos que obtienen un trato legal preferencial (Quebec). Aun si se perfila una política efectiva, puede que un pequeño grupo disidente, resuelto a frenarla o desbaratarla, frustre su implantación. Un claro ejemplo de este caso es la constante oposición a un acuerdo por parte de los grupos extremistas de las comunidades tamil y cingalesa en Sri Lanka.

*Los instrumentos jurídicos que definen y protegen los derechos humanos proporcionan un marco sustantivo para la operatividad de la democracia, determinando los límites del poder de la mayoría.*

La relación entre estos conflictos y la democracia es frecuentemente compleja. Las ideas democráticas sobre la libre determinación de los pueblos, por ejemplo, han favorecido las reivindicaciones de diversas comunidades dentro del Estado para hacer valer sus diferencias respecto de los demás grupos y con ello afirmar sus derechos como “nación” separada. En el otro extremo, la reivindicación generalizada del mayoritarismo ha conducido a la opresión de grupos minoritarios, la supresión de sus derechos y su distanciamiento del Estado. Sin embargo, no hay duda que los procedimientos y valores democráticos también proporcionan los medios para abordar los conflictos de una manera acertada y justa. Pero la democracia sólo puede aportar un marco útil para la negociación y el acuerdo del conflicto si aquélla queda definida tanto en términos sustantivos como procedimentales. Por eso son tan importantes los instrumentos que definen y protegen los derechos humanos. Basados en los principios de imparcialidad, justicia social y la corrección en su ejercicio y aplicación, éstos proporcionan un marco sustantivo para el funcionamiento de la democracia, determinando los límites del poder de la mayoría.

El mismo derecho a la democracia es, actualmente, un principio que sirve de base para las normas que proporcionan el marco en el que se abordan los conflictos étnicos, entre otros. El principio de la libre determinación, reconocido en la Carta de la ONU como base jurídica de la

## 4.6 Derechos Humanos

descolonización, fue extendido a “todos los pueblos” en dos convenios firmados en 1966: el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (en adelante PIDCP) y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales* (en adelante el PIDECS), los cuales junto con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, forman el cuerpo normativo internacional de los Derechos Fundamentales.

1. *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
2. *Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
3. *La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 21

Estas normas internacionales han sido desarrolladas tanto a través de la elaboración de una normativa general sobre derechos humanos, como mediante la adopción de instrumentos que se ocupan de temas específicos, tales como las minorías, los grupos o la discriminación. En las páginas que siguen analizamos algunos de los principales instrumentos que actualmente existen en materia de derechos humanos.

### 4.6.2 Instrumentos que tratan la persecución por causas religiosas y étnicas

El primer instrumento importante que trató la intolerancia y la persecución por motivos religiosos y étnicos fue el *Convenio para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* (1948), que tenía por objeto “liberar a la humanidad de este flagelo tan odioso”. Ésta declaró al genocidio delito de Derecho Internacional (art. 1). Las personas acusadas de genocidio pueden ser juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio se cometió el acto o por una corte penal internacional.

*Genocidio: cualquiera de los actos cometidos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: (a) matanza de miembros del grupo; (b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; (c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; (d) medidas*

*destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; (e) traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo”.*

Artículo 2

Otro instrumento que penaliza, con arreglo al Derecho Internacional, la conducta y actos contra los grupos étnicos es el *Convenio Internacional sobre la Supresión y Castigo del Crimen de Apartheid* (1973).

*Segregación Racial (Apartheid): la institución y mantenimiento de la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente, mediante: (a) la denegación a uno o más miembros de uno o más grupos raciales del derecho a la vida y a la libertad de las persona (incluyendo el asesinato u otras formas de trato inhumano); (b) la imposición deliberada a uno o más grupos raciales de condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial; (c) cualesquiera medidas legislativas o de otro orden destinadas a impedir a uno o más grupos raciales la participación en la vida política, social, económica y cultural del país y a crear deliberadamente condiciones que impidan el pleno desarrollo de tal o tales grupos, en especial denegando a los miembros de uno o más grupos raciales los derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos el derecho al trabajo, el derecho a formar asociaciones sindicales reconocidas, el derecho a la educación, el derecho a salir de su país y regresar al mismo, el derecho a la nacionalidad, el derecho a la libertad de circulación y de residencia, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; (d) cualesquiera medidas, incluidas las de carácter legislativo, destinadas a dividir la población según criterios raciales, creando reservas y guetos separados para los miembros de uno o más grupos raciales, prohibiendo los matrimonios mixtos entre miembros de distintos grupos raciales y expropiando los bienes raíces pertenecientes a uno o más grupos raciales o a miembros de los mismos; (e) la explotación del trabajo de los miembros de uno o más grupos raciales, en especial someténdolos a trabajo forzoso; y (f) la persecución de las organizaciones y personas que se oponen al apartheid privándolas de derechos y libertades fundamentales.*

Artículo II

Estos delitos pueden ser juzgados por un tribunal competente de cualquier Estado Parte de la Convención que tenga jurisdicción sobre los acusados o por cualquier tribunal penal internacional que sea competente respecto de los Estados Partes que hayan reconocido su jurisdicción (art. V).

## 4.6 Derechos Humanos

Estas dos convenciones se complementan con los conceptos más generales de crímenes contra la humanidad que forman parte del derecho consuetudinario internacional (el cual constituye, entre otros, la jurisdicción de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda). Estas normas e instrumentos tratan esencialmente de prohibir las formas extremas de persecución, pero no han tenido a la fecha mayor éxito, en especial debido a que no proporcionan ningún derecho positivo para las minorías. En efecto, el desarrollo del Derecho Internacional se ha caracterizado por una marcada ambivalencia en lo que se refiere a las obligaciones positivas de los Estados con respecto a las personas o a las comunidades pertenecientes a minorías lingüísticas, religiosas o étnicas. Por una parte, ha existido renuencia a reconocer estas comunidades como tales, prefiriendo referirse a los derechos de las *personas* pertenecientes a tales comunidades (lo cual no basta para satisfacer todas las necesidades de una comunidad). Por otro lado, ha faltado voluntad para imponer algún tipo de obligación positiva al Estado con el fin de proteger los intereses de estas comunidades; más bien se considera suficiente que haya una prohibición general de discriminación contra ellas, una conducta tipificada en el artículo 27 de la PIDCP:

---

*En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.*

---

PIDCP, artículo 27

---

### 4.6.3 Instrumentos específicos para la protección de las minorías

Todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, tanto regionales como universales, proclaman la igualdad de todas las personas, independientemente de, entre otras cosas, su raza o religión; prohíben la discriminación en el disfrute de los derechos y libertades; y garantizan la libertad de religión y conciencia. Las horribles persecuciones por motivos religiosos o étnicos han cambiado de alguna manera la perspectiva sobre esta materia, hasta el punto de hacer surgir una creciente preocupación, especialmente en Occidente, con respecto a las políticas relacionadas con la identidad.

Este cambio de perspectiva se refleja en diversos instrumentos internacionales, así como en la interpretación de los mismos. Primero, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha comenzado a dar una orientación más “positiva” al artículo 27 del PIDCP. En sus observaciones al mismo, ha expresado la opi-

nión de que en algunas circunstancias el Estado puede verse obligado a adoptar medidas positivas para asegurar el efectivo disfrute de los derechos garantizados en dicho artículo. Además, sostiene que, al menos en algunos casos, si bien el referido artículo habla de los derechos individuales, la identidad de una comunidad sólo puede ser preservada mediante el reconocimiento de los llamados derechos colectivos del grupo minoritario. (véanse las Observaciones Generales del ACNUDH sobre la aplicación del artículo 27 hechas en 1994).

Segundo, mediante la adopción por parte de la comunidad internacional de instrumentos específicos para la protección de los derechos de las minorías. Entre los primeros cabe citar a el *Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (1965), que condena cualquier tipo de discriminación racial, tipificándola como la distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (art. 1). Los Estados partes condenan la propaganda y las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma. Los Estados se comprometen a tomar “medidas positivas e inmediatas” destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos afines (art. 4). El Estado no sólo debe asegurarse de que sus propias leyes y actos no incurran en este tipo de prácticas, sino también de que éste no fomente, defienda o apoye la discriminación racial practicada por ninguna persona u organización (art. 2.a y 2.b). Asimismo le impone el deber positivo a los Estados de estimular, cuando fuere el caso, organizaciones y movimientos multirraciales integracionistas y otros medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas, y a desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división racial (art. 2.e).

En 1981, la Asamblea General adoptó la *Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Creencias*.

---

*Considerando que la religión o las creencias, para quien las profesa, constituyen uno de los elementos fundamentales de su concepción de la vida y que, por tanto, la libertad de religión o de creencia debe ser íntegramente respetada y garantizada.*

---

Preámbulo

---

## 4.6 Derechos Humanos

A la expresión “libertad de religión o de creencias” se le da un significado amplio para incluir la de practicar el culto o celebrar reuniones religiosas; la de fundar y mantener instituciones adecuadas de beneficencia o humanitarias; la de publicaciones; la de enseñanza de la religión o creencias; y la de establecer y mantener comunicación con individuos y comunidades acerca de asuntos de religión o creencias en el ámbito nacional e internacional (art. 6). La Declaración prohíbe la discriminación por motivos de religión o creencia, cualquier infracción del derecho de religión o conciencia, o coerción que pueda menoscabar la libertad de tenerla (arts. 1.2 y 2.1). Requiere que los niños sean educados por sus padres “en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y hermandad universal, respeto a la libertad de religión o creencias de los demás y en la plena conciencia de que su energía y talentos deben dedicarse al servicio de la humanidad” (art. 5.3). La Declaración deja claro que la obligación del Estado de evitar la discriminación no es meramente de carácter negativo, sino que éste tiene también la obligación ineludible de garantizar las condiciones necesarias para que prospere la tolerancia.

La *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* de la UNESCO (1960) no sólo prohíbe la discriminación en el acceso a la educación por razones de raza o religión, entre otros motivos, sino que también requiere que los Estados firmantes dispongan de una educación que tienda al pleno desarrollo de la personalidad humana y a la consolidación del respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales; y que debe fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales y religiosos (art. 5.1.a). Asimismo, establece el deber de los Estados de reconocer a los miembros de minorías nacionales el derecho a ejercer actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas y, según la política de cada Estado en materia de educación, emplear y enseñar su propio idioma (art. 5.1.c).

### 4.6.4 Protección de los derechos de la mujer

Un instrumento de especial significación en este campo es el *Convenio sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer* (CETFDICM, 1979). Si bien no está directamente relacionada con la discriminación o persecución por motivos de raza o religión, sus normas establecen directrices para el trato a la mujer (especialmente, aunque no sólo en cuanto a su igualdad con el hombre) que tienen profundos efectos sobre los dogmas y prácticas religiosas. A las mujeres se les garantiza la igualdad de derechos con el hombre:

---

*El “reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad*

*del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.*

Artículo 1

Los Estados partes de la Convención se comprometen, *inter alia*, a abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y a velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación (art. 2.d). Los Estados deberán tomar todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socio-culturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (art. 5.a). Los Estados partes deben reconocer a la mujer, en materia civil, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de su capacidad (art. 15). A la mujer también se le debe garantizar el derecho a elegir libremente a su cónyuge y contraer matrimonio sólo exclusivamente por su libre albedrío y pleno consentimiento, así como los mismos derechos y responsabilidades tanto en el matrimonio como con ocasión de su disolución (art. 16).

#### **4.6.5 Iniciativas recientes**

En los últimos años se han hecho esfuerzos importantes para dotar de unidad o coherencia a la protección de las minorías, entre los que destacan por su importancia dos en particular. La primera iniciativa de carácter más general es la Declaración sobre los *Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1992. En su Preámbulo, la Asamblea General pone de manifiesto que “la promoción y la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas contribuyen a la estabilidad política y social de sus respectivos Estados”. La declaración requiere que a las minorías se les permita la plena participación en los asuntos públicos. Hay un énfasis especial en el derecho de las minorías a ejercer y desarrollar su cultura. Por ejemplo, se exige que los Estados adopten “medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio” (art. 4).

---

*“Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus*

#### 4.6 Derechos Humanos

*respectivos territorios y fomentarán las condiciones para la promoción de dicha identidad”.*

Artículo 1.

*“Los Estados deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en dicho idioma”.*

Artículo 4.3

La segunda de estas iniciativas, de carácter particular, es la protección de los derechos de los pueblos indígenas, materializada mediante la adopción de un convenio en 1959 bajo los auspicios de la OIT (Organización Internacional del Trabajo). Sin embargo, y con el crecimiento de la conciencia y el orgullo cultural entre los pueblos indígenas, el Convenio de 1959 comenzó a crear resentimientos por su condescendencia y sus planteamientos asimilistas (asimilación: doctrina política que pretende la integración de las minorías al grupo social dominante). Por consiguiente, un nuevo instrumento de la OIT, el *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* entró en vigor en 1991. Su objetivo principal es el de garantizar los mismos derechos y oportunidades a los pueblos indígenas que al resto de los habitantes del país. Sin embargo, esta igualdad se debe lograr “de una manera compatible con sus aspiraciones y forma de vida” (art. 2.c). En todo momento se pone énfasis en preservar su integridad cultural y sus costumbres. Otro de los puntos importantes del Convenio es la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan. Estos objetivos se derivan del reconocimiento de la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural y a la armonía social y ecológica de la humanidad.

En cuanto a los instrumentos regionales sobre esta materia, el más significativo es el *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales* del Consejo de Europa (1994). Como fundamento de la necesidad de esta regulación, este instrumento afirma que: (a) “las convulsiones de la historia europea han mostrado que la protección de las minorías nacionales es esencial para la estabilidad, la seguridad democrática y la paz”; (b) “una sociedad pluralista y genuinamente democrática no sólo debe respetar la identidad étnica, lingüística y religiosa de cada persona que pertenece a una minoría nacional, sino que también debe crear las condiciones apropiadas que les permitan expresar, preservar y fomentar dicha identidad”; (c) “es necesario crear un entorno de tolerancia y diálogo para permitir que la diversidad cultural sea fuente y

factor no de división, sino de enriquecimiento de toda sociedad”; y (d) la protección de minorías forma una parte integral de la protección internacional de los derechos humanos, y, por consiguiente, de la cooperación internacional.

Las disposiciones sustantivas de esta Convención enfatizan la garantía tanto de los derechos individuales como de los colectivos: igualdad ante la ley, incluyendo medidas especiales si fuesen necesarias; derecho a la cultura e identidad, prohibiendo la asimilación forzada; la promoción del entendimiento y la tolerancia cultural, especialmente en la educación, los medios de comunicación y la cultura; los derechos civiles y políticos, incluyendo el derecho a establecer instituciones y asociaciones; los medios para la libertad de expresión; el derecho a usar los idiomas de las minorías; la educación sobre culturas minoritarias; y el derecho de las minorías a establecer contactos con grupos afines en otros Estados. Asimismo, la Convención dispone la supervisión regional de la aplicación de estas disposiciones en los Estados miembros del Consejo de Europa.

### ***4.6.6 Los derechos humanos en los acuerdos de paz***

En determinadas ocasiones, la protección de los derechos humanos se establece como resultado de un acuerdo de paz. Así por ejemplo, el Acuerdo General guatemalteco sobre Derechos Humanos firmado en 1994, como parte del proceso de paz en su conjunto, instaba al Gobierno para que apoyara las tareas del Defensor de los Derechos Humanos y a sus instituciones judiciales, actualizara el Código Penal con el fin de reducir la impunidad criminal, regulara la tenencia de armas, incrementara el control sobre los escuadrones de la muerte y proporcionara protección a los miembros de las ONG de derechos humanos.

La mayoría de los programas de observación y asistencia a los derechos humanos alrededor del mundo que son parte de un acuerdo de paz, han sido establecidos por las Naciones Unidas. En algunos países, estas misiones de la ONU han funcionado en solitario (Burundi y Ruanda). Cabe destacar, que las misiones de las Naciones Unidas en Camboya, Haití, El Salvador y Guatemala fueron organizadas por el Departamento Político de la Secretaría General de las Naciones Unidas en Nueva York, con total independencia del Centro de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra. En diciembre de 1993, la ONU creó el cargo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con el propósito de coordinar sus actividades de promoción y protección de los derechos humanos.

Las misiones de derechos humanos de la ONU han trabajado también en coordinación con otras instituciones como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), con la que estableció la pequeña misión conjunta ONU-OSCE en Georgia (Abkhazia). La

#### 4.6 Derechos Humanos

Misión Internacional Civil de la OEA establecida en la época del control militar de Haití, en septiembre de 1992 fue absorbida, en febrero de 1993, por una más amplia y conjunta misión de derechos humanos de la ONU-OEA conocida como MICIVIH. La OSCE y la OEA han establecido también sus propias misiones. Los Acuerdos de Dayton cedieron la labor principal de vigilancia de los derechos humanos en Bosnia y Kosovo a la OSCE. Diversas operaciones o centros internacionales de derechos humanos han sido también establecidos entre otros, en Bosnia, Burundi, Camboya, El Salvador, Gaza, Guatemala, así como en algunos Estados de la antigua Yugoslavia.

Dos misiones postconflicto de derechos humanos de las Naciones Unidas en Latinoamérica han recibido considerable atención. En 1991, como parte de las negociaciones mediadas por la ONU, ésta tomó la iniciativa, sin precedentes, de desplegar una misión de observadores de derechos humanos (ONUSAL) en El Salvador antes de que se hubiera logrado el alto el fuego. ONUSAL investigó casos de violaciones de derechos humanos y trabajó estrechamente con grupos locales en el desarrollo de un programa sobre esta materia para las Fuerzas Armadas, uno de los principales autores de dichas violaciones. Por su parte, la misión de la ONU en Guatemala (MINUGUA) fue establecida dentro de los acuerdos de paz de 1994. El mandato de MINUGUA es verificar el cumplimiento de los Acuerdo de Paz y reforzar las instituciones claves, tanto gubernamentales y no gubernamentales, responsables de la protección de los derechos humanos.

Si bien la presencia de una misión internacional puede tener efectos positivos, que las organizaciones de derechos humanos locales no pueden obtener, no están exentas de limitaciones, entre las que destacan:

- Tienen limitada incidencia para detener la violencia, si bien pueden mejorar el clima de seguridad.
- Aunque tengan éxito en reducir las violaciones de los derechos humanos, encuentran serias dificultades a la hora de querer cambiar significativamente las prácticas rutinarias de las instituciones estatales responsables de la protección de los derechos humanos y del cumplimiento de la ley.
- Por lo general su mandato y ámbito de acción es demasiado estrecho para poder abordar con propiedad las causas subyacentes del conflicto.
- A veces sus frecuentes denuncias, que son una de sus tareas principales, pueden reducir la confianza de los ciudadanos en el gobierno y conducirlos a que apelen directamente a ellas en lugar de acudir a las instituciones y ONG nacionales.

### Lecciones aprendidas

La experiencia comparada de los diferentes programas internacionales de derechos humanos en el marco de los acuerdos de paz, evidencia que éstos serán efectivos en la medida en que las siguientes condiciones estén presentes en su diseño:

- Un mandato claro que perfile responsabilidades, organice un orden de prioridades entre sus objetivos, fije indicadores claros para la evaluación de su trabajo, y proporcione detallados procedimientos sobre cuándo y cómo intervenir cuando se sospecha que existen violaciones de los derechos humanos.
- Un mandato integrado que combine la vigilancia con el reforzamiento de las instituciones nacionales competentes en esta materia.
- El despliegue de la misión, independientemente del progreso que se registre en las conversaciones de paz.
- Un marco temporal limitado para sus operaciones a fin de alentar a las organizaciones nacionales para que se encarguen del papel de vigilancia.
- Acceso a todas las áreas del país, incluso a las más remotas.
- El equipo humano de la misiones internacionales debe ser compatible con las condiciones culturales y conocer el idioma local.

### 4.6.7 Conclusión

Estos avances en pro del reconocimiento de los derechos de grupo y de los derechos de la comunidad deben ser bienvenidos, ya que proporcionan, por una parte, un marco para las negociaciones destinadas a poner fin a los conflictos, y por la otra, sugieren directrices en materia de reestructuración estatal.

Si bien de lo dicho anteriormente puede inferirse que la solución de los problemas pasa por el reconocimiento de los derechos de grupo, especialmente cuando hay mediación internacional, es igualmente importante tener en cuenta que la mayoría de estos instrumentos dan un valor primordial al respeto y protección de los derechos humanos de los individuos. Estos derechos resaltan nuestro sentido de comunidad y nuestra solidaridad. Por el contrario, las soluciones enfocadas excesivamente en los grupos y su propio sentido de la conveniencia tienden a fragmentar las naciones. Dichas soluciones también suelen poner en peligro tanto los derechos de ciertos sectores de la población pertenecientes al propio grupo como los de aquellos que no pertenecen a él. Esta denegación de derechos puede ser una posterior causa de conflicto. Por ello es necesario equilibrar los derechos humanos/individuales y los de grupo/colectivos de manera cuidadosa y con pleno respeto por la dignidad y solidaridad humanas.

#### 4.6 Derechos Humanos

##### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Barahona de Brito, Alexandra. 1997. *Human Rights and Democratization in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Brysk Allison, 1993: *From above and below. Social movements, the international system, and human rights in Argentina*. *Comparative Political Studies* v. 26, pp. 259–85.
- Cassese, Antonio. 1995. *Self-Determination of Peoples: A Legal Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ehrick, Christine, 1994. State terrorism in “the Switzerland of South America”. *Latin American perspectives* v 21, pp. 62–5.
- Jelin, Elisabeth, 1998. The minefields of memory. *NACLA Report on the Americas* v32 no2 pp. 23–9.
- Loveman, Mara, 1998: *High-risk collective action: defending human rights in Chile, Uruguay, and Argentina*. *American Journal of Sociology*, v. 104 no 2, pp. 477–525
- Mahony, Liam y Eguren, Luis Enrique. 1997. *Unarmed bodyguards: international accompaniment for the protection of human rights*. West Hartford, Conn: Kumarian Press.
- Packer, J. and K. Myntt. Eds. 1993. *Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*. Abo: Abo Academy University.
- Ratliff, William, 1997. *Judicial reform: the neglected priority in Latin America*. *The Annals of American Academy of Political and Social Science* v.550 pp. 59–71
- Ratliff, William. 1998. *Politics bends the law in Latin American: three case studies*. *Policy Studies Review*, v. 15 no 2–3, pp 126–43.
- Thornberry, Patrick. 1991. *International Law and Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press.
- United Nations. 1989. *A Compilation of Human Rights Instruments*. Geneva: United Nations.

## 4.7 La reforma policial. La garantía de la seguridad ciudadana

*Actualmente, muchos países muestran aún resabios autoritarios pese a haber alcanzado la democracia. En algunos Estados recién salidos de una situación de conflicto profundamente arraigado, la llegada al poder de dirigentes civiles, y democráticamente elegidos, no se ha visto empero acompañada de la debida institucionalización del imperio de la ley o del efectivo mecanismo de equilibrio y responsabilidad entre poderes. En estas situaciones, la actuación de las fuerzas de seguridad durante el conflicto suele haber causado graves violaciones a los derechos humanos. En otras ocasiones, las fuerzas policiales han sido poco fiables e ineficientes, habiéndose dificultado el acceso a la justicia, practicado la corrupción y creado un ambiente propicio para el aumento de la violencia callejera y del crimen organizado. Para que las democracias sean perdurables, debe existir un nivel básico de seguridad ciudadana a través del funcionamiento eficaz de un sistema imparcial de cumplimiento de la ley. Este capítulo analiza diversas estrategias para el logro de este objetivo.*

### 4.7.1 *Introducción*

### 4.7.2 *La reforma policial en los acuerdos de paz*

### 4.7.3 *Dificultades de puesta en marcha y lecciones aprendidas*

Casilla 10 Reforma policial: cuestiones claves (p. 256)

### **4.7.1 Introducción**

Las reformas policiales a menudo tienen lugar en situaciones post-conflicto donde el orden público es precario y existe la necesidad de desmilitarizar o despolitizar las fuerzas de seguridad internas. En estos contextos, el reacondicionamiento del Ejército y la Policía es, con frecuencia, parte integral de los acuerdos de paz.

#### 4.7 La reforma policial. La garantía de la seguridad ciudadana

Estas reformas, dirigidas a la profesionalización de la policía, implican esfuerzos tendentes a crear una institución controlada civilmente que sea responsable, respetuosa de las leyes, apolítica, orientada al servicio público y que tenga como primer deber servir y proteger a todos los ciudadanos. Asimismo, debe procurar asegurar la efectividad policial basándose en el respeto a la ley y el mantenimiento del orden público usando al mínimo la fuerza física. En este mismo sentido, y a efectos de lograr tener impacto en la situación postconflicto, la reforma policial debe buscar la incorporación en sus cuadros de miembros de grupos étnicos o políticos que no han estado anteriormente representados a fin de incrementar su legitimidad.

##### *4.7.2 La reforma policial en los acuerdos de paz*

Como ya se señaló, en situaciones postconflicto en las que la seguridad pública es precaria y donde existe la necesidad de desmilitarizar o despoliticar a la institución o instituciones anteriormente encargadas de velar por el orden público, suelen llevarse a cabo procesos de reforma policial. En estas circunstancias, el reacondicionamiento de la policía y su regularización forman parte integral de los acuerdos de paz. Por ejemplo, los Acuerdos de Paz de Chapultepec (1992), que pusieron fin al conflicto entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN, fijaron detalladamente los requisitos para la reforma de las fuerzas de seguridad. Las disposiciones constitucionales previstas en estos acuerdos prohibían a las fuerzas armadas participar en labores de mantenimiento del orden público, exigiendo la completa eliminación de las fuerzas de seguridad existentes (la Guardia Nacional para las áreas urbanas, la Policía del Tesoro, la Policía Nacional para áreas rurales y la estructura de patrullas civiles paramilitares en los distritos rurales). Los acuerdos perfilaron, asimismo, un marco legal e institucional para la creación de una institución completamente nueva, la Policía Nacional Civil (PNC). Ésta se concibió como una institución controlada civilmente para operar bajo una nueva doctrina que enfatizara la protección de los derechos humanos, el uso mínimo de la fuerza y la absoluta adhesión a una conducta apolítica. Su director podía ser destituido por el Parlamento si existían indicios de que las fuerzas a ella adscritas estaban cometiendo violaciones de los derechos humanos.

El acuerdo también disponía la creación de una Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), de carácter independiente, con funciones de reclutamiento y adiestramiento, responsable ante el Ministerio de Seguridad Pública y supervisada por un Consejo Académico políticamente heterogéneo. La mayoría del personal a nivel de agentes y oficiales de las nuevas fuerzas policiales – al menos el 60 por ciento – debían ser civiles sin experiencia militar o policial anterior. El 20 por ciento del personal de la nueva institución podía provenir de la antigua policía

nacional y un porcentaje igual podían ser miembros del antiguo FMLN, siempre que reunieran los requisitos de admisión.

La reforma de la policía y de las fuerzas de seguridad también ha sido incluida, entre otros, en los acuerdos de paz de Guatemala, Sudáfrica y Haití. En los casos en los que la creación y reforma de la policía se establece mediante un acuerdo de paz, ésta requiere a menudo de un substancial apoyo financiero, técnico y material por parte de la comunidad internacional para su puesta en funcionamiento. Allí donde las autoridades policiales locales no están todavía adecuadamente reformadas, la comunidad internacional puede tener que encargarse, con carácter interino, de las labores de seguridad o reforzar las instituciones internas existentes. En este sentido, la ONU a veces proporciona instructores internacionales que ayudan en el diseño y ejecución de las nuevas políticas de seguridad. Así por ejemplo, ONUSAL desempeñó este papel en El Salvador y un destacamento internacional de policía (IPTF) fue enviado a Bosnia a vigilar y apoyar las actividades policiales locales.

Casilla 10

#### **REFORMA POLICIAL: CUESTIONES CLAVES**

- Reestructuración global de la institución, la cual suele comprender una revisión de su estructura y mandos, y estar acompañada de un reforzamiento del control civil.
- Revisión de su misión y doctrina.
- Adopción de un código de ética policial que incorpore principios y valores democráticos, el respeto a los derechos humanos y que sea de cumplimiento obligatorio para todos sus miembros.
- Establecimiento de unidades especializadas como grupos antidisturbios, unidades de investigación criminal, policía de aduanas, unidades antinarcóticos y de protección de personalidades, así como un departamento de asuntos internos, oficinas del inspector general de la policía y consejos disciplinarios.
- Mejoramiento de la gestión mediante la incorporación de procedimientos de planificación, coordinación, dirección, control y evaluación de la jefatura policial.
- Establecimiento de requisitos de reclutamiento más elevados, incluyendo un acentuado énfasis en los niveles mínimos de alfabetización y educación.
- Mejoramiento de las condiciones de trabajo, incluidas políticas de incentivos y remuneración.
- Mejora de los sistemas de transporte y comunicaciones, y entrenamiento técnico para su utilización y mantenimiento.
- Acercamiento a la sociedad de manera que sus actividades cuenten con el mayor apoyo público posible.

#### 4.7 La reforma policial. La garantía de la seguridad ciudadana

Por otra parte, en situaciones de transición postconflicto, es necesario contar con una policía eficaz de manera que las autoridades puedan cumplir sus funciones. La institución policial es esencial para labores tales como la de protección de los derechos humanos y de la propiedad privada; patrulla de fronteras; y la preservación de la seguridad personal y del orden público.

Un problema social particularmente serio durante esta etapa de transición suele ser la elevación del índice de criminalidad. Con frecuencia, la seguridad ciudadana es puesta en riesgo en el lapso que va entre la firma de los acuerdos y la plena operación de las nuevas fuerzas policiales. Muchos combatientes y no combatientes, con anterioridad dependientes económicamente del conflicto, se encuentran desempleados y una gran cantidad de armamento está disponible en el mercado negro. El crimen organizado y la delincuencia común pueden crecer fácilmente, lo que puede provocar que los ciudadanos “se tomen la justicia por su mano” mediante el linchamiento y otros métodos de igual naturaleza, como viene ocurriendo en Guatemala, socavando de esta manera el incipiente y nuevo orden público, así como las aspiraciones de legitimidad del sistema político recién creado.

En suma, en situaciones postconflicto, la generación de un clima de seguridad pública legítima es imperativo, requiriendo a menudo que el ejército, la policía y otras fuerzas de seguridad existentes sean drásticamente reformadas y ajustadas a las nuevas realidades.

En efecto, la nueva coyuntura política exige cambios fundamentales en la manera de hacer cumplir las leyes así como en las relaciones entre la policía y los ciudadanos. Una fuerza policial que proteja a las personas y a sus propiedades equitativamente, que respete el imperio de la ley y que use la fuerza sólo como último recurso, puede reducir el sentimiento de inseguridad y las oportunidades de los saboteadores del proceso de paz.

Resumiendo, una política policial imparcial, justa y efectiva es necesaria no sólo para superar muchas de las causas del conflicto, sino también para generar confianza en los nuevos acuerdos políticos que se están poniendo en marcha.

##### 4.7.2.1 Impactos de la reforma policial

Evaluar el impacto que las reformas policiales tienen en relación con el cumplimiento de la ley es difícil debido a la escasez de información que existe sobre: la efectividad con la que las fuerzas de seguridad controlan la delincuencia, aseguran el orden público, llevan a cabo arrestos o impiden el crimen.

Pese a estas limitaciones, existe un acuerdo general de que la elección de una determinada política en materia de seguridad pública afecta significativamente a las posibilidades de consolidación de un proceso de paz. A pesar de varios errores y contratiempos en El Salvador, por ejem-

plo, el trabajo conjunto y cooperativo del antiguo personal gubernamental, de los miembros del FMLN y del personal civil asociado, permitió a las nuevas fuerzas policiales ganarse una buena reputación, en sus primeros seis meses, convirtiéndose así en una de los más importantes factores de la reconciliación nacional. Ello se logró mediante la celebración de reuniones con el propósito de explicar la estrategia de su servicio a la sociedad y advertir sobre las consecuencias de las infracciones y el soborno. Estas medidas trajeron aparejado un nivel de respeto de los derechos humanos superior al de las antiguas fuerzas de seguridad. Sin embargo, y debido a diversas deficiencias imputadas a la nueva PNC, la delincuencia aumentó rápidamente, especialmente los robos a mano armada y los asesinatos.

#### **4.7.2.2 Factores favorables**

En el diseño de una reforma policial diversos factores contribuyen a lograr un impacto positivo. Entre ellos cabe citar:

- Una pronta y minuciosa atención a la definición de cometidos y principios fundamentales. Así por ejemplo, los Acuerdos de Chapultepec contemplaron, de manera detallada, los principios fundamentales, estructura, funciones, personal y adiestramiento de la Policía Nacional Civil, acompañado por un programa para su desarrollo y despliegue.
- Una cuidadosa composición de las nuevas fuerzas a fin de lograr la representación en sus cuadros de los principales sectores de la sociedad y conseguir el control y la rendición de cuentas de sus actuaciones.
- Un riguroso criterio de selección basado en las habilidades y rendimiento individuales.

Los factores contextuales son también importantes; entre ellos destacan:

- La desmilitarización de la seguridad interna parece ser más fácil en los casos en que el ejército está relativamente debilitado durante la transición al poder civil.
- La voluntad política de los líderes nacionales es necesaria para el desarrollo de una nueva policía profesional, si bien a menudo la comunidad internacional necesita presionar al Gobierno para que éste respalde firmemente el proceso de reforma.
- La presión y ayuda de las ONG de derechos humanos, organizaciones comunitarias, sindicatos, grupos de especialistas, empresarios y periodistas contribuyen también de manera positiva a la creación y mantenimiento de las nuevas fuerzas policiales.

Por su parte, el funcionamiento de determinados mecanismos gubernamentales complementarios es también crucial para una buena reforma policial. Así por ejemplo:

- Los programas de reinserción son necesarios para evitar que los antiguos combatientes se sientan seducidos por la idea de usar su entrenamiento y armas para cometer crímenes. En este sentido, en

#### 4.7 La reforma policial. La garantía de la seguridad ciudadana

El Salvador, se pusieron en marcha programas dirigidos a proporcionar formación vocacional y becas de educación a los miembros de la anterior Policía Nacional que fueron desactivados, con el objetivo de asegurar la puesta en marcha de los acuerdos.

- Las nuevas fuerzas policiales no deben incluir a individuos “reciclados” que hayan cometido delitos contra los derechos humanos durante el régimen anterior. Bajo los acuerdos de El Salvador, una comisión establecida al efecto recomendó qué oficiales del Ejército debían ser depurados. Asimismo, se estableció la Procuraduría de los Derechos Humanos, con el mandato de inspeccionar las instalaciones militares y policiales sin previo aviso, y como parte de la investigación llevada a cabo en esta materia.
- La reforma policial no tendrá un impacto considerable a menos que ésta venga acompañada de manera concomitante y complementaria con la reforma judicial. En efecto, una buena actuación policial sin un ajuste en el ámbito judicial puede sobrecargar a este último, provocando efectos desmoralizadores y consecuencias negativas, tales como pérdida de confianza en ambas instituciones, hacinamiento carcelario, alto número de presos sin sentencia firme y/o una injustificada liberación de sospechosos.

##### 4.7.3 *Dificultades de puesta en marcha y lecciones aprendidas*

Las reformas policiales se enfrentan a serias restricciones en lo tocante a su puesta en funcionamiento. Entre los obstáculos contextuales se incluyen el analfabetismo, bajos niveles de educación, resistencia al cambio e interferencias políticas. Otras restricciones a destacar son:

- Las principales fuerzas económicas y políticas de un país buscarán frecuentemente retrasar o dirigir los esfuerzos de cambio en servicio de sus propios intereses. Por ejemplo, tanto el Gobierno como la guerrilla pueden intentar “rellenar” las nuevas fuerzas policiales con sus propios seguidores. En algunos países, los gobiernos civiles han encontrado a menudo difícil despojar a los militares del control de la seguridad interna.
- Es más fácil enseñar técnicas que cambiar actitudes y normas institucionales. Una mentalidad omnipresente de “fuerza” entre las jerarquías es un problema común en las policías no profesionalizadas, las cuales tienden a adoptar un planteamiento de “nosotros contra ellos” que produce poderosos incentivos para la conformidad con la cultura existente, reforzando las prácticas habituales y alentando la resistencia al cambio. Los problemas acarreados por la corrupción o abuso de poder practicados durante amplios periodos son también difíciles de erradicar.
- Las fuerzas policiales tienen dificultad en atraer y conservar personal cualificado, especialmente en las jerarquías superiores.

Existen asimismo diversos problemas relacionados con la puesta en marcha de las reformas, entre las que cabe señalar:

- El volumen y complejidad de las diversas tareas de los programas de asistencia a la planificación, puesta en marcha y evaluación imponen pesadas cargas sobre los recursos y el personal.
- Las metas a alcanzar con los programas de reforma pueden llegar a ser contradictorias entre sí. Así por ejemplo, los objetivos de reforzar la efectividad y la capacidad de hacer cumplir la ley y mantener el orden público pueden colisionar con los de consolidación de la reforma, enfocados en el desarrollo de una fuerza policial humana y políticamente responsable.
- Las fuerzas policiales están a menudo pobremente remuneradas.
- El vacío de seguridad tras el conflicto suele crear un “dilema de desmovilización”. Esto implica que el surgimiento de grupos criminales cuando las instituciones de seguridad todavía no se encuentran funcionando crea fuertes presiones para tomar atajos, tales como el uso del ejército y la policía existentes o el establecimiento de unidades de policía paralela, todo lo cual puede provocar un excesivo uso de la fuerza y abusos de los derechos humanos que deslegitimamente los compromisos establecidos en el acuerdo de paz.

Por ejemplo en Haití, debido al hecho de que no existía una fuerza policial moderna y respetuosa para con los derechos humanos, la fuerza multinacional tuvo que aceptar que el ejército actuara como fuerza de seguridad interna. Para ello, los militares tuvieron que ser “reciclados” como fuerza policial interina, responsable de la protección de la seguridad ciudadana. De esta manera, las mismas fuerzas de seguridad que formaron parte del aparato represor fueron colocadas como guardianes de la incipiente democracia. Cuando la opinión pública advirtió la situación, la ONU, con la ayuda, entrenamiento y supervisión de los Estados Unidos y Canadá, puso en marcha un plan dirigido a la creación de una nueva Policía Nacional. Sin embargo, debido a que la nueva fuerza policial carecía de liderazgo, la comunidad internacional continuó controlando que ésta no cayera en los hábitos represivos del pasado.

Por su parte, los actores internacionales se enfrentan asimismo a obstáculos importantes, tales como:

- El apoyo a las fuerzas de seguridad y el refuerzo de la ley y el orden son frecuentemente un área difícil y sensitiva para la cooperación internacional.
- Si un donante bilateral controla casi exclusivamente el suministro y la puesta en marcha de la asistencia, puede generar problemas de coordinación con otros donantes.
- Los recursos internacionales son a menudo insuficientes para sos-

#### 4.7 La reforma policial. La garantía de la seguridad ciudadana

tener los programas de reforma a largo plazo. Por ejemplo, el equipamiento que la ayuda internacional haya proporcionado a los programas nacionales puede haber funcionado durante algún tiempo pero cae en el desuso en el momento en que las piezas de repuesto y el adiestramiento son reducidos.

- La evaluación del impacto de la cooperación internacional en este ámbito es difícil.
- El error más común ha sido sobrestimar la capacidad de la asistencia policial extranjera para cambiar las cosas y subestimar las dificultades internas a las que estos programas se enfrentan para una puesta en marcha con éxito de los mismos.
- El tiempo requerido para que las reformas se consoliden es generalmente más largo que el previsto por los acuerdos de paz. En efecto, estos programas de reforma deben ser concebidos como procesos a largo plazo, ya que una fuerza policial nueva y profesional no puede ser lograda en un corto lapso.

En suma, la experiencia comparada evidencia la importancia de tomar en cuenta la capacidad del Estado, en situaciones postconflicto, para luchar contra la delincuencia. Este desafío, por lo general contemplado en los acuerdos de paz, demanda la necesidad de llevar a cabo procesos de reforma policial dirigidos, como hemos aquí analizado, a crear una nueva institución, moderna, apolítica, profesional, eficaz y respetuosa para con los derechos humanos. Proceso complejo, no exento de obstáculos, que depende de la firme voluntad gubernamental y que requiere del apoyo/presión de la comunidad internacional.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

Barahona de Brito, Alexandra. 1997. *Human Rights and Democratization in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Ehrick, Christine, 1994. State terrorism in “the Switzerland of South America”. *Latin American perspectives* v 21, pp. 62–5.

Jelin, Elisabeth, 1998. The minefields of memory. *NACLA Report on the Americas* v32 no2 pp. 23–9.

Mahony, Liam y Eguren, Luis Enrique. 1997. *Unarmed bodyguards: international accompaniment for the protection of human rights*. West Hartford, Conn: Kumarian Press.

Ratliff, William, 1997. Judicial reform: the neglected priority in Latin America. *The Annals of American Academy of Political and Social Science* v.550 pp. 59–71

Ratliff, William. 1998. Politics bends the law in Latin American: three case studies. *Policy Studies Review*, v. 15 no 2–3, pp 126–43.

## 4.8 Conferencias nacionales

*Las conferencias nacionales han sido mecanismos ampliamente utilizados para reunir a los diversos grupos políticos de un país, con el propósito de discutir y planificar aspectos clave del futuro desarrollo del mismo. Se trata de un dispositivo especialmente útil para construir el consenso sobre la (re)estructuración político-administrativa de un Estado postcolonial o postconflicto. En esta sección presentamos los objetivos de una conferencia nacional, la forma de organizarla y ponerla en marcha así como sus ventajas.*

### 4.8.1 Introducción

### 4.8.2 Puesta en marcha

### 4.8.3 Ventajas de una conferencia nacional

### 4.8.1 Introducción

Podemos definir a la conferencia nacional como el foro público al que se invita a los representantes de los diversos grupos clave, civiles y políticos, de un país con el propósito de discutir y desarrollar un plan para el futuro político del mismo, preferiblemente partiendo de la base del consenso. Normalmente, las conferencias nacionales están concebidas para que cumplan dos objetivos: primero, abordar las demandas de liberalización política; y segundo, lograr una transición gradual, “pactada” o “controlada” a la democracia, con frecuencia bajo una dirección convencida de que puede mantener el control a lo largo del proceso.

Durante la década de los noventa ha habido una nueva tendencia a utilizar las conferencias nacionales, no como un dispositivo de descolonización, sino como un mecanismo para facilitar la transición política a la democracia. Los rasgos distintivos de estas asambleas nacionales son la inclusión de una amplia representación de la sociedad civil, su capacidad para actuar con una considerable autonomía respecto de los gobiernos, y el hecho demostrado de haber sido especialmente útiles para forjar el consenso interno sobre la democratización y la transición tras el conflicto. Este tipo de asamblea nacional fue ampliamente utilizado en el África francófona a principios de los noventa como medio de aprovechar y activar a las fuerzas prodemocráticas. La asamblea nacional o conferencia

## 4.8 Conferencias nacionales

nacional ha mostrado ser un mecanismo clave para promover la transición democrática y efectuar un cambio político sustantivo en diversos países.

### 4.8.2 Puesta en marcha

Un condición indispensable para la puesta en marcha de una conferencia nacional es que los dirigentes del régimen trabajen en colaboración con los gobiernos de transición o que renuncien a competencias y poderes importantes en beneficio de las decisiones tomadas en la conferencia nacional. De esta manera, el gobierno central hace posible que otros grupos políticos participen en el proceso de toma de decisiones, mientras que mantiene la autoridad y control sobre el proceso en conjunto.

Una vez determinadas las competencias, funciones, legitimidad y autoridad de la conferencia nacional, sus participantes afrontan la labor de crear una nueva constitución, con vistas a someterla posteriormente a referéndum. En algunos casos la conferencia ha delegado esta labor legislativa en una comisión independiente.

**Requisitos previos.** Antes de que la conferencia nacional tenga lugar es necesaria la existencia de multipartidismo, especialmente en lo tocante a la legalización de los partidos de la oposición. Por otro lado, deberán garantizarse la libertad de asociación, expresión y reunión, y permitir y posibilitar que los medios de comunicación participen con objeto de que la opinión pública esté informada de lo que sucede durante las sesiones.

**Organizadores.** Si bien, y por lo general, son los gobiernos los que toman la iniciativa a la hora de convocar una conferencia nacional, las presiones internas y externas para su organización ejercen una influencia significativa. En efecto, un tercero externo o quizás la opinión pública nacional pueden convencer al gobierno de la oportunidad e idoneidad de la puesta en marcha de este tipo de dispositivos de transición. Una vez tomada la decisión, la conferencia nacional puede ser organizada por un comité compuesto por miembros de los diferentes partidos políticos, incluyendo a los de la oposición, así como por representantes del gobierno y de la comunidad internacional.

**Participantes.** En primer lugar, y obvia e ineludiblemente, los miembros del gobierno existente, por cuanto sin su asistencia, una conferencia nacional tendría muy poco significado. También se debe incluir a representantes de los principales grupos políticos, sociales, religiosos y profesionales. La presencia de observadores internacionales puede ser de gran ayuda para garantizar la transparencia y legitimidad tanto del proceso como de los resultados de la conferencia. Entre otros participantes se pueden incluir académicos, representantes de los gobiernos locales,

miembros de organizaciones no gubernamentales – organismos de protección de los derechos humanos, organizaciones de mujeres, asociaciones de estudiantes, etc. – y representantes de agencias de cooperación bilateral y multilateral.

**Actividades.** Los organizadores de las conferencias nacionales deben acordar y elaborar una agenda, clarificar las materias de discusión e informar a los participantes de los objetivos que se persiguen con su convocatoria. Dependiendo de los resultados obtenidos, puede que sea necesario organizar un “grupo de puesta en marcha” para garantizar el cumplimiento de los acuerdos resultantes de la conferencia.

**Consideraciones económicas.** Los principales costes de organización de la conferencia tales como su preparación, y el transporte y el alojamiento de los participantes deben ser asumidos por el gobierno organizador, siempre que esto sea posible. En efecto, no debe descartarse que sea necesaria la ayuda financiera internacional para su celebración y seguimiento.

**Marco temporal.** La duración de las conferencias nacionales que puede oscilar entre una reducida (la de Benin, convocada en febrero de 1990, duró nueve días) a otra mucho más prolongada (Congo, tres meses; Sudáfrica, dos años con interrupciones).

### ***4.8.3 Ventajas de una conferencia nacional***

El impacto de una conferencia nacional dependerá de la situación que se trate de resolver con su convocatoria; así, con el inicio del diálogo político se puede reducir la tensión política acumulada durante largo tiempo; como mecanismo de manejo del conflicto, una conferencia nacional puede proporcionar el marco para un acuerdo sobre el establecimiento de instituciones democráticas para el país y las reglas para una transición democrática negociada; por último, y como foro de prevención de conflictos, puede crear las bases y dispositivos para la estabilidad y perdurabilidad del sistema democrático.

De la experiencia comparada en este campo se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- Una conferencia nacional puede ser un instrumento útil para el control democrático del conflicto, por cuanto a través de ella se establece un diálogo político inclusivo y participativo para atemperar la crisis.
- Las conferencias nacionales pueden ayudar a sentar las bases para el desarrollo de una nueva cultura política, persuadiendo a los grupos para que participen más activamente en el proceso político de toma de decisiones y resaltando la importancia del compromiso y la negociación.

#### 4.8 Conferencias Nacionales

- Como mecanismo para el manejo de conflictos, una conferencia nacional puede tener una influencia decisiva a la hora de negociar la transición democrática del gobierno autoritario al pluralismo democrático.
- Pueden proporcionar un marco propicio para la competencia política y la alternancia pacífica en el poder mediante la elaboración de una nueva constitución, el diseño de un nuevo sistema electoral y el establecimiento de un calendario para la democratización.
- Los participantes en la conferencia nacional, en su condición de representantes de los distintos grupos políticos del país, pueden fijar las directrices para la formulación de nuevas instituciones políticas, tales como un aparato legislativo y un sistema electoral que puedan contribuir a aliviar las tensiones entre los diversos grupos del país.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Baker, Bruce. 1998. "The Class of 1990: How Have the Autocratic Leaders of Sub-Saharan Africa Fared under Democratisation?", *Third World Quarterly*, vol. 19, no. 1. pp. 115–127.
- Boulaga, Eboussi. 1993. *Les Conférences Nationales en Afrique Noire*. Paris: Editions Karthala.
- Bratton, Michael and Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiment in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clark, John F. 1994. "The National Conference as an Instrument of Democratization in Francophone Africa", *Journal of Third World Studies*, vol. XI, no. 1. pp. 304–335.
- Monga, Célestin. 1994. "National Conferences in Francophone Africa: An Assessment". Paper presented to the Annual Conference of the School of Advanced International Studies, SAIS, African Studies Programme, Washington DC, 15 April 1994.
- Robinson, Pearl. 1994. "The National Conference Phenomenon in Francophone Africa", *Comparative Studies in Society and History*, no. 36. pp. 575–610.
- Wiseman, John. 1996. *The New Struggle for Democracy in Africa*. Aldershot: Avebury.

## 4.9 La justicia en contextos de transición política

*En materia judicial, las estrategias utilizadas para hacer frente al pasado han ido desde el enjuiciamiento penal y masivo de los partidarios del anterior régimen, hasta el archivo judicial y perdón de los responsables de actos cometidos durante el mismo. En esta sección, revisamos algunos de estos planteamientos y analizamos sus pros y contras para, posteriormente, examinar dos mecanismos de forma exhaustiva: las comisiones de la verdad y los tribunales penales internacionales.*

### 4.9.1 Mecanismos para hacer frente al pasado

### 4.9.2 Argumentos a favor del enjuiciamiento y/o destitución de los responsables

### 4.9.3 Argumentos en contra del castigo de los responsables

### 4.9.4 Restricciones

### 4.9.5 Conclusión

Casilla 11

Mecanismos para hacer frente al pasado (p. 267)

### 4.9.1 Mecanismos para hacer frente al pasado

A lo largo de la historia contemporánea, las formas de abordar el pasado durante la transición de un régimen represivo a uno democrático han variado de manera sustancial. Todas las opciones políticas en este sentido implican decidir sobre dos cuestiones clave: ¿Se deben recordar u olvidar los abusos cometidos en el pasado? Y ¿hay que penalizar o no a los responsables de los mismos?. Algunas de las medidas político-judiciales están orientadas al transgresor (amnistía, procesamiento y depuración) mientras otras lo hacen hacia la víctima (compensación y medidas simbólicas). A nivel intermedio, se encuentra el establecimiento de comisiones de la verdad, dirigidas tanto a los autores de los hechos como a las víctimas de éstos.

**Amnistía.** La concesión de amnistía absoluta para las actuaciones cometidas durante el régimen anterior se sitúa en un extremo del espectro de posibles medidas a tomar. En algunos casos, el perdón sin reservas es el resultado de la autoamnistía que la élite saliente se otorga unilateralmente antes del comienzo de la transición. En otras ocasiones, la impunidad es el resultado de las negociaciones entre los anteriores y los

#### 4.9 La justicia en contextos de transición política

nuevos dirigentes. Por ejemplo, en Uruguay el Gobierno que sucedió a la dictadura militar decretó, bajo presión del Ejército, una ley de amnistía en 1986. Una tercera vía es el acuerdo de las nuevas fuerzas democráticas para amnistiar a todos aquellos que cometieron crímenes en defensa u oposición al régimen anterior, como ocurrió en España durante la transición.

**Comisiones de la verdad.** La base de este mecanismo político es perdonar pero no olvidar. Su formato habitual es la comisión de la verdad nacional o internacional (véase la sección siguiente). El objetivo primordial de estas comisiones es investigar el destino que corrieron los individuos, y la nación en su conjunto, bajo el régimen anterior. Su propósito no es enjuiciar ni castigar a los culpables. Entre los ejemplos de este tipo de comisiones se incluyen la Comisión Nacional para la Verdad y la Reconciliación de Chile (1990), la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica (1995–1998) y la Comisión de la Verdad en El Salvador (1991) auspiciada por la ONU.

Casilla 11

#### MECANISMOS PARA HACER FRENTE AL PASADO

- **1. Amnistía.** La amnistía absoluta puede lograrse por medio de una autoamnistía que la élite saliente se concede unilateralmente, a través de negociaciones entre los anteriores y los nuevos dirigentes, o por medio del acuerdo entre las nuevas fuerzas democráticas.
- **2. Comisiones de la Verdad.** Su objetivo principal consiste en investigar la suerte que corrieron tanto los individuos como la nación en su conjunto durante el anterior régimen y no el de procesar o castigar a los responsables de los delitos cometidos durante el mismo.
- **3. Depuración.** Investigación e inhabilitación de los diferentes sectores del régimen anterior, entre otros, de los agentes de la policía secreta y sus informantes, de los miembros de la judicatura, del profesorado, de los funcionarios del Estado y del Ejército.
- **4. Enjuiciamiento penal.** Éste puede ser llevado a cabo por un organismo internacional (por ejemplo el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia) o por órganos judiciales nacionales.
- **5. Compensación.** Reparación por parte del Estado del daño causado (indemnización económica, tratamiento médico y psicológico gratuito, préstamos blandos para educación y construcción de viviendas) y el establecimiento de recordatorios permanentes del legado del pasado (monumentos, museos, conmemoraciones, etc.).

*Todas las opciones políticas respecto de los hechos cometidos durante el régimen anterior implican decidir sobre dos cuestiones clave: ¿Se deben recordar u olvidar los abusos cometidos en el pasado? Y ¿hay que penalizar o no a los responsables de los mismos?*

**Depuración.** La investigación e inhabilitación de los diversos estamentos del régimen anterior, entre otros la policía secreta y sus informantes, los miembros de la judicatura, el profesorado, los funcionarios del Estado y del personal militar, es un tercer método de confrontación y reconocimiento de los errores del pasado. En diversas ocasiones, la ejecución de estas medidas supone la suspensión de los derechos políticos y civiles de los investigados. En algunos de los países del anterior Bloque del Este, por ejemplo, la investigación de la conducta de los funcionarios durante la era comunista ha sido la única medida política llevada a cabo.

**Enjuiciamiento penal.** La interpretación más radical del reconocimiento y la exigencia de responsabilidad por los hechos cometidos durante el régimen anterior, es el enjuiciamiento penal directo de los autores materiales de los mismos. Esta tarea la puede realizar tanto un órgano judicial internacional, como en el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, como también los tribunales nacionales. Un ejemplo reciente viene de Etiopía donde unos 5,000 oficiales del derrocado régimen de Haile Mariam Mengistu han sido encausados. Sin embargo, como medida política para hacer frente al pasado, el enjuiciamiento penal de responsables apenas ha encontrado apoyo en la Europa Central y del Este posterior a la caída del Muro de Berlín, así como en algunos países de Latinoamérica tras el derrumbamiento de los regímenes autoritarios.

**Compensación.** En diversas ocasiones y circunstancias el enjuiciamiento y/o el conocimiento público de la verdad pueden ser considerados como una forma incompleta de abordar las responsabilidades de los delitos del régimen anterior. Un paso adicional en este sentido puede ser la *compensación* por parte del Estado (indemnización económica, tratamiento médico o psicológico gratuito, préstamos blandos para educación y construcción de viviendas) y el establecimiento de *recordatorios permanentes del legado del pasado* tales como monumentos, museos y ceremonias conmemorativas.

#### ***4.9.2 Argumentos a favor del enjuiciamiento y/o depuración de los responsables***

En el actual debate público sobre la justicia en un contexto de transición, los líderes políticos, los académicos y otros analistas difieren en numerosos aspectos. Con mucho, la cuestión más divisoria es la de cómo equilibrar las demandas de justicia con los numerosos factores, principalmente políticos, que hacen del enjuiciamiento de responsables un riesgo muy importante para el nuevo régimen. Los defensores del procesamiento se basan principalmente en dos razones. La primera es que el castigo para los autores materiales de hechos cometidos durante el régimen anterior favorece la causa de la (re)construcción de un orden moral-

#### 4.9 La justicia en contextos de transición política

mente justo. La segunda está relacionada con el establecimiento y sostenimiento de la incipiente democracia que sucede al régimen autoritario.

**Reconstruye un orden moralmente justo.** Los partidarios del encausamiento sostienen que “debe hacerse justicia “ para poder reconstruir el orden moral previamente quebrantado. El Gobierno sucesor se lo debe, ante todo como obligación ética, a las víctimas del régimen represivo. La justicia, tras un régimen autoritario sirve para curar las heridas y reparar el daño público y privado causado por el mismo. Al actuar como una especie de proceso de limpieza ritual, también allana el camino hacia un renacimiento político y moral. Cuando Adam Michnik, líder destacado de la oposición polaca al gobierno comunista, preguntó al escritor alemán Jürgen Fuchs lo que pensaba de este tipo de limpieza, éste contestó:

---

*“Si no resolvemos este problema de una forma definitiva, nos causará obsesión al igual que lo hizo el nazismo. Nosotros no supimos desnazificarnos y ello nos ha pesado durante años”*

---

**Fortalece las democracias frágiles.** Son muchos los que creen que, en los primeros meses después de una transición, la supervivencia del régimen sucesor depende de la firme y rápida acción de éste contra los representantes en la administración de las opiniones proautoritarias y sus seguidores. Esta acción es considerada como una protección necesaria contra el sabotaje “desde dentro”. Más aún, si la cuestión del procesamiento o no de responsables permanece siendo intocable, puede que surjan otras formas de disturbios sociales o políticos, quizás con el riesgo de aparición de una “justicia popular”, ejecuciones sumarias o la instigación a la criba indiscriminada del personal político, jueces y periodistas, como ocurrió en Polonia tras la caída del régimen comunista.

**Legitimidad.** Lo que más necesita una nueva democracia, o una restituida, es legitimidad. El fracaso en el enjuiciamiento y la depuración de los responsables puede que genere desengaño y desconfianza hacia el sistema político. Esto es precisamente lo que ha pasado en algunos países de América Latina.

**Consolidación democrática a largo plazo.** Algunos analistas también defienden que el procesamiento favorece la consolidación del sistema democrático a largo plazo. Asimismo, sostienen que una amnistía total hace peligrar la inculcación en la sociedad de códigos de conducta basados en la vigencia del Estado de Derecho. Por otro lado, afirman que una aplicación discriminatoria de las leyes penales, concediendo privilegios a ciertos acusados (por ejemplo, a la cúpula militar), generará el escepticismo ciudadano sobre el papel que el respeto a la ley ocupa en una sociedad.

**Disuade de futuras violaciones de los derechos humanos.** El enjuiciamiento, por último, es considerado como el más poderoso agente disuasivo frente a futuras violaciones de los derechos humanos.

### 4.9.3 Argumentos en contra del castigo de los responsables

Algunos analistas sostienen que el procesamiento de los responsables de los delitos cometidos durante el régimen autoritario es arriesgado y ambivalente. No existe garantía, argumentan, de que sus efectos sean beneficiosos para la democracia. Asimismo, afirman que, en estos casos, la sombra de la arbitrariedad y del partidismo siempre se cierne sobre este tipo de procesamientos y que éstos pueden tener efectos altamente desestabilizadores para una democracia inmadura. Raúl Alfonsín, el primer Presidente electo en Argentina tras el derrumbamiento del régimen militar, escribió:

---

---

*“En último término, el castigo es un instrumento, pero no el único, y ni siquiera el más importante, para formar la conciencia moral colectiva.”*

---

---

**Podría violar el principio del imperio de la ley y, con ello, debilitar la legitimidad del nuevo régimen.** Las nuevas democracias dan una enorme importancia al imperio de la ley y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, la justicia en un contexto de transición conlleva una serie de decisiones que pueden transgredir dichos principios jurídicos. En efecto, estas medidas pueden forzar a los nuevos dirigentes a violar los pilares básicos en los que se sostiene el ordenamiento jurídico del presente, todo ello a resultas de enjuiciar comportamientos antidemocráticos del pasado, pudiendo debilitar considerablemente la legitimidad del nuevo régimen.

Por ejemplo, los principios de separación de poderes y de imparcialidad e independencia judicial están en peligro de ser transgredidos al abordarse la cuestión de a quién o a qué órgano corresponde juzgar las actuaciones del anterior régimen autoritario. Así, la presión política, los límites temporales y la indisponibilidad de suficiente personal jurídico, pueden conducir a que los dirigentes del nuevo gobierno creen tribunales especiales en los que jueces no expertos desempeñen un papel significativo. Esto, dicen los detractores del enjuiciamiento, produce lagunas casi inevitables de normas jurídicas importantes, entre otras la del derecho a ser juzgado por un juez predeterminado por la ley. Por otra parte, estos tribunales pueden convertirse, ciertamente, en instrumentos partidistas de venganza por cuanto los jueces no profesionales son un blanco más fácil para la presión del poder ejecutivo, los medios de comunicación y la opinión pública. Esta situación es la que se produjo en Bélgica y Francia tras la Segunda Guerra Mundial.

El impartir justicia durante la transición debe tener lugar en un marco temporal predefinido. En este ámbito, las medidas de enjuiciamiento tie-

#### 4.9 La justicia en contextos de transición política

nen que dar respuesta a dos cuestiones íntimamente relacionadas con los principios fundamentales que han de regir un sistema democrático: ¿Se va a producir el procesamiento con base en una legislación penal creada con posterioridad a los hechos (*ex post facto*)? Y, ¿se levantará o sostendrá la prescripción de delitos? La primera pregunta aborda la validez del principio *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Este principio establece que ninguna conducta es punible a menos que así esté tipificada en el derecho penal y que, asimismo, ninguna sanción penal se pueda imponer excepto en cumplimiento de la ley que así la establezca antes de haberse cometido el delito. La segunda pregunta, que trata del levantamiento de la prescripción, es especialmente grave en los países del antiguo Bloque del Este: la mayoría de los delitos contra la vida y la propiedad fueron cometidos en las décadas de los cuarenta y los cincuenta. En multitud de ocasiones, como ocurriera en Hungría, donde existe la prescripción de delitos tras 30 años, el enjuiciamiento criminal por los más censurables delitos de violación de los derechos humanos han prescrito por el transcurso del tiempo establecido por la ley. Basándose en lo referido anteriormente, aquellos que desapruban el procesamiento de responsables, afirman que los juicios posteriores a la transición tendrán como resultado el posterior cambio de las reglas de juego, ya sea aplicando retroactivamente una nueva legislación penal o no respetando el cómputo de los plazos de prescripción de los delitos.

**La justicia en contextos de transición tiende a ser una justicia de emergencia.** Esto es especialmente cierto si tiene lugar en las fases iniciales de la transición. El clima político es, en estas ocasiones, poco adecuado para una minuciosa investigación de los distintos grados de responsabilidad de los abusos del pasado.

**Supervivencia del proceso democrático.** Las democracias, nuevas o reinstauradas, son sistemas que presentan debilidades importantes. Por esta razón, la impunidad, o al menos la tolerancia a la hora de abordar los abusos cometidos en el pasado, pueden ser vistos como requisitos previos para la supervivencia del proceso democrático. En efecto, existe primeramente el riesgo de una reacción violenta y desestabilizadora ante los procesamientos judiciales de los responsables de las violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, los mandos militares que se sientan amenazados por el proyecto de enjuiciamiento, pueden intentar invertir los términos con un golpe de Estado o una rebelión. Esta amenaza estuvo presente principalmente en las primeras etapas de las transiciones a la democracia en América Latina.

**Creación de subculturas y redes de contacto hostiles a la democracia.** La prolongada expulsión, tanto física como social, de determinados sectores de la población, basadas en resoluciones emitidas por tribunales penales, puede obstruir la consolidación democrática, forzando a

los partidarios del régimen anterior al aislamiento político y social. Éste, a su vez, puede provocar la creación de subculturas y redes de contacto que, a la larga, llegarán a ser hostiles hacia la democracia.

**Imposibilita la reconciliación.** El enjuiciamiento criminal por actos del pasado puede imposibilitar la reconciliación requerida para el funcionamiento de una democracia. La necesidad de cerrar filas en torno a la reconciliación es uno de los principales argumentos de los partidarios de las leyes de amnistía. La justificación del Presidente uruguayo Julio María Sanguinetti respecto de la ley de amnistía que perdonaba los abusos del régimen militar anterior rezaba así: “Los 12 años de dictadura han dejado cicatrices que necesitarán mucho tiempo para sanar y ya es hora de que empiecen a hacerlo”.

**Personal directivo y administrativo.** La viabilidad de una democracia incipiente también depende de su eficacia. Una purga de amplio alcance del personal directivo y administrativo puede ser contraproducente, por cuanto pone en peligro el necesario desarrollo económico y político del país. Las prudentes consideraciones sobre las consecuencias negativas del despido masivo de funcionarios del Estado y de altos cargos de la industria, son oídas con regularidad en los países ex comunistas de Europa Central y del Este.

Abordar el pasado es una inevitable tarea para los nuevos regímenes democráticos. Las nuevas autoridades pueden desanimarse ante los numerosos, delicados y explosivos aspectos de semejante tarea. Pero no hay salida y hay que tomar una determinación al respecto. Una de las directrices de Samuel Huntington a los democratizadores señala:

---

---

*“Hay que reconocer que, ante la diatriba de enjuiciar y castigar contra perdonar y olvidar, todas las alternativas presentan graves problemas y que la línea de acción menos insatisfactoria bien pudiera ser: no enjuicies, no castigues, no perdones, y, por encima de todo, no olvides.”*

---

---

Uno de los principales problemas es que algunos de los argumentos del debate perdón *versus* castigo son bastante contradictorios. La mayoría de los líderes políticos, expertos, periodistas y académicos parece estar de acuerdo en que el reto crucial es encontrar el punto de equilibrio entre las demandas de justicia y la prudencia política o, en otras palabras, la reconciliación de los imperativos éticos y las restricciones políticas. Ésta no es una empresa fácil ya que conlleva un difícil, y a veces tortuoso, análisis de costes y beneficios. Todas las pérdidas y ganancias, tanto políticas como morales, del perdón y del castigo deben ser mutuamente equilibradas.

## 4.9 La justicia en contextos de transición política

### 4.9.4 Restricciones

Al hacer frente a las numerosas cuestiones y dilemas que se plantean al abordar las actitudes y hechos del pasado, las autoridades políticas y judiciales tienen una libertad de acción limitada. En efecto, diversos factores limitan el número de estrategias político jurídicas disponibles: anteriores experiencias de aplicación de la justicia durante y después de una transición; el contexto internacional en el momento de cambio de régimen; la tenencia o carencia de recursos de organización; y la situación del aparato judicial.

Pero el factor determinante para saber si un Estado es capaz de hacer frente al pasado, es el balance de poder entre las fuerzas del antiguo y el nuevo régimen durante, y justo después, de la transición. Hay tres marcos hipotéticos: (1) una clara victoria de las nuevas fuerzas sobre el anterior régimen, como sucede con un derrocamiento violento o el colapso del régimen represivo (Etiopía, por ejemplo); (2) existencia de una corriente reformista dentro del antiguo aparato estatal que instauro la democracia (la Unión Soviética, por ejemplo); (3) acción conjunta a través de un acuerdo negociado entre los grupos de gobierno y oposición (Sudáfrica y la mayoría de transiciones en América Latina, por ejemplo).

La consecuencia más importante del tipo de transición experimentada es la densidad de restricciones políticas que ésta genera. Las máximas posibilidades de acción respecto al enjuiciamiento y castigo se dan en los casos de derrocamiento, cuando apenas existe límite político que los impida y se puede dar prioridad absoluta a la sed de justicia y desquite. Una situación totalmente distinta es la que se produce si la transición se basa en reformas o compromisos. En estos casos, las fuerzas del anterior régimen no han perdido por completo ni el poder ni el control sobre la situación. Hasta cierto punto son capaces de influir sobre el proceso de transición, por lo que la nueva clase dominante sólo dispone de opciones limitadas para enfrentarse judicialmente a los actos del pasado. Estos nuevos dirigentes pueden verse forzados a conceder a las autoridades salientes un salvoconducto a cambio de su renuncia total o parcial al poder. La necesidad de evitar la confrontación se convierte en la razón principal para sustituir el enjuiciamiento penal y la depuración total por una política de perdón.

### 4.9.5 Conclusión

Muchos de los mecanismos políticos aquí analizados, se basan en la premisa de que las nuevas clases dirigentes están en condiciones de elegir entre las diversas opciones. Sin embargo, la primera lección que resulta del estudio comparado de las experiencias en esta materia, es que las medidas tomadas por las nuevas autoridades están determinadas por las circunstancias y condiciones en que se llevó a cabo el proceso de transi-

ción a la democracia. La segunda lección es que no hay soluciones milagrosas para hacer frente a un pasado represivo. En efecto, en la mayoría de las ocasiones, el paso del tiempo no ha exorcizado plenamente a los fantasmas del pasado. Demasiado perdón socava el respeto a la ley, provoca la ira de las víctimas y constituye un impedimento para una auténtica reconciliación, así como una invitación a la reincidencia. Ésta es la razón por la que la mayoría de los analistas sostiene que si, en el momento de la transición, el balance de fuerzas impone medidas judiciales negociadas, una operación para informar a la sociedad sobre la verdad, dando amplia publicidad de los delitos cometidos durante el régimen anterior, podría ser la solución más realista y viable. Se dice que la memoria es la forma de justicia definitiva. La verdad es tanto el justo castigo como la fuerza disuasiva que debilita el surgimiento de cualquier tipo de voluntad encaminada a futuras violaciones de los derechos humanos.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES**

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.

Jongman, A.J. ed. 1996. *Contemporary Genocides: Causes, Cases, Consequences*. Leiden: PIOOM.

Kritz, Neil J. ed. 1995. *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes*. Volume I: General Considerations, Volume II: Country Studies, Volume III: Laws, Rulings, Reports. Washington, DC: United States Institute of Peace.

“Law and Lustration: Righting the Wrongs of the Past”. 1995. Special issue of *Law and Social Inquiry*, *Journal of the American Bar Foundation*, vol. 20, no. 1.

“Accountability for International Crimes and Serious Violations of Fundamental Human Rights”. 1996. Special issue of *Law and Contemporary Problems*. Durham, NC: Duke University Press. vol. 59, no. 4.

O'Donnell, Guillermo and Phillippe Schmitter. eds. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press

## 4.10 Resolviendo el pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra

*Como ya se ha tratado en la sección anterior, cuando un grupo o el conjunto de una sociedad ha sido víctima de las violaciones de los derechos humanos por parte de un Gobierno o de algún otro grupo durante un conflicto, los sentimientos subyacentes de resentimiento y el deseo de venganza no pueden ser mitigados a menos que al grupo se le permita lamentarse de la tragedia y considere que se han reconocido estos crímenes, si no vindicados totalmente. En un entorno en el que no hay ningún reconocimiento ni responsabilidad por los actos violentos del pasado, persiste la tensión entre los otrora grupos contendientes. Por lo tanto, la resolución del pasado – haciéndole frente y reconociendo los errores cometidos – es vital para facilitar la transición a la democracia y/o su consolidación. Esta sección aborda dos mecanismos para lograr este objetivo: las comisiones de la verdad y los tribunales de crímenes de guerra.*

4.10.1–4.10.4

*Comisiones de la verdad: la experiencia latinoamericana*

4.10.5–4.10.8

*Tribunales de crímenes de guerra: descripción, tareas, fuerzas, limitaciones y organización*

4.10.9

*Conclusión*

Hoja Informativa 3

Diseño de una comisión de la verdad (pp. 288–289)

Casilla 12

Ejemplos de tribunales de crímenes de guerra (p. 290)

Hoja Informativa 4

Diseño de tribunales de crímenes de guerra (pp. 296–297)

Tras largos períodos de gobierno autoritario y conflicto violento, los comportamientos, actividades y actitudes necesarios para apoyar la democracia y el imperio de la ley están gravemente atrofiados. Es impor-

tante reconstruir la confianza en el gobierno democrático y eliminar prácticas tales como los asesinatos políticos, torturas, desapariciones y la limpieza étnica con el objeto de facilitar la transición a la democracia. Esta transformación también se puede ver obstaculizada por una persistente sensación de injusticia y desconfianza por parte de la población hacia el Gobierno y otros grupos étnicos. Por otro lado, las perspectivas de que el proceso de paz perdure tras un acuerdo, pueden verse disminuidas si los autores de tales atrocidades siguen en una posición de poder, o si la sociedad considera que continúan actuando con impunidad en todo el país o en sus propias zonas de influencia.

## **Comisiones de la Verdad: La experiencia latinoamericana**

### ***4.10.1. El contexto***

Encarar el sombrío legado que en materia de derechos humanos heredaron de los regímenes militares de las décadas de los años setenta y ochenta, constituyó una de las primeras y más difíciles tareas a la que debieron enfrentarse las nuevas democracias latinoamericanas. Los años noventa plantearon retos similares en Centroamérica tras los procesos de paz que pusieron fin a los conflictos armados en esta región.

Los países latinoamericanos que volvieron a la vía democrática se enfrentaron a un reto múltiple: conocer la verdad, hacer justicia, resarcir a las víctimas y/o familiares y alcanzar la reconciliación nacional. En el cumplimiento de estos objetivos, hubo conciencia acerca de la necesidad de aliviar los traumas de las víctimas y de sus familiares, la importancia de articular un consenso en favor de un “nunca más”, así como alcanzar un adecuado nivel de convivencia sobre la base de un proceso de reconciliación nacional.

El análisis comparado de las principales experiencias latinoamericanas sobre esta cuestión muestra tres tendencias principales. Una primera, consistió en recurrir a las leyes de amnistía con el objeto de no revolver el pasado para empezar de cero. Una segunda, sostuvo la importancia de conocer la verdad de lo ocurrido, y para ello se establecieron comisiones de la verdad. La tercera, avanzó un paso más, propiciando el enjuiciamiento de los responsables y el resarcimiento de las víctimas y/o sus familias.

### ***4.10.2 Las diferentes experiencias nacionales***

¿Cuál ha sido el modelo latinoamericano para lidiar con los fantasmas del pasado? El examen comparado evidencia que no existe una fórmula única, sino que por el contrario cada país ha buscado su propio camino. Las diferencias han variado en función del poder real del nuevo gobier-

#### 4.10 Resolviendo el pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra

no *vis a vis* las fuerzas armadas, la consistencia de la sociedad civil, en especial de los grupos de derechos humanos, el grado de violencia y de las atrocidades cometidas, la cultura y tradición democrática previa a los regímenes militares del país en cuestión, y la presión de la opinión pública internacional.

En América del Sur las experiencias han sido las de Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay y Brasil. En América Central las de El Salvador y Guatemala, que – como veremos – se dieron en un contexto de salida del conflicto armado y en las cuales la comunidad internacional jugó un papel relevante.

##### **Bolivia**

En 1982, el Ejecutivo estableció la Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos que funcionó entre esta fecha y 1984. Su mandato se limitó a investigar las desapariciones forzadas ocurridas entre 1967 y 1982, excluyendo los casos de torturas y encarcelamiento prolongado. Estuvo constituida por ocho miembros, todos bolivianos.

Las investigaciones de la Comisión no fueron concluidas salvo en unos pocos casos. Tras dos años de funcionamiento, ésta se desintegró sin presentar un informe final, debido – entre otras razones – a la carencia de recursos y a la falta de apoyo político.

En la actualidad, transcurridos más de 15 años desde la transición a la democracia, y la condena de un número limitado de altos oficiales de las fuerzas armadas, el tema de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante los gobiernos militares sigue vigente. El actual Presidente, ex General Hugo Banzer, Presidente de facto entre 1971 y 1978, ha sido objeto de fuertes ataques y denuncias, tanto por parte de la oposición como de organizaciones de derechos humanos que exigen el esclarecimiento del pasado.

##### **Argentina**

En 1983, el Gobierno de Raúl Alfonsín estableció la Comisión Nacional de Desaparecidos (CONADEP), integrada exclusivamente por nacionales, con el mandato de esclarecer los hechos relacionados con los desaparecidos durante los gobiernos militares (1976–1983), así como determinar en la medida de lo posible, la suerte y paradero de éstos. Si bien la Comisión no contó con la facultad de ordenar la comparecencia de testigos ni la presentación de pruebas, sí tuvo la obligación de informar al Gobierno de los nombres de los presuntos culpables. Su informe titulado “Nunca Más” fue publicado en 1984.

Aún cuando en Argentina se iniciaron procesos penales a militares, especialmente de alto rango, las leyes de amnistía, tanto las dictadas por los mismos militares (Autoamnistía de 1983) como las de Obediencia Debida, Punto Final y otros decretos presidenciales de gracia, que pusie-

ron fin al encarcelamiento de los culpables, constituyeron serias limitaciones a la acción de la justicia. Si bien en 1998 la Cámara de Diputados revocó estas leyes, la posibilidad de procesar a oficiales que ya habían sido enjuiciados se desvaneció debido al principio legal que no permite ser juzgado dos veces por el mismo delito.

En cuanto a la indemnización moral y material de las víctimas y sus familiares, la compensación se limitó a la concesión de pensiones a éstos. Por su parte, la depuración de los cuerpos de seguridad se aplicó sólo en las altas jerarquías, lo que permitió que muchos subalternos y autores materiales de violaciones siguieran en servicio activo.

Un hecho singular del caso argentino lo constituyó el perdón público pedido tanto por la Iglesia Católica como por el General Martín Balza, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas en nombre de éstas. Muestras de arrepentimiento y confesiones también provinieron de dirigentes guerrilleros. Estas acciones han tenido repercusiones significativas para la reconciliación nacional, si bien queda aún mucho camino por recorrer.

Otra nota distintiva de la experiencia argentina es el papel destacado que desempeñaron las ONG en cuanto mecanismos de presión para el establecimiento de la CONADEP, como instrumentos de apoyo para la recopilación de información y en pro de la búsqueda de los desaparecidos, de la verdad y de la justicia.

Sin embargo, y a pesar del antecedente sentado por la CONADEP, el tema del esclarecimiento de la verdad, y en especial el paradero de los desaparecidos, no ha sido resuelto de manera definitiva. En efecto, durante los últimos años, varios hechos han demostrado que lejos de ser una cuestión del pasado, se trata de un tema que sigue vigente. Esta afirmación se ve confirmada entre otras razones por las siguientes: i) los esfuerzos, en el ámbito judicial, por juzgar a antiguos líderes militares por el secuestro y adopción ilegal de hijos de detenidos-desaparecidos; y ii) la presión internacional para investigar casos de extranjeros desaparecidos/asesinados en Argentina durante la dictadura militar.

### **Chile**

En este país, las acciones concretas para conocer la verdad e iniciar la reconciliación nacional se iniciaron con el Gobierno del Presidente Aylwin, mediante el establecimiento, en 1990, de la Comisión Nacional para la Verdad y la Reconciliación, conocida como la Comisión Rettig.

Su mandato fue esclarecer la verdad sobre las violaciones graves de los derechos humanos cometidas durante el régimen militar para lograr la reconciliación. Su principal limitación fue, como en el caso argentino, no contar con atribuciones judiciales para ordenar la comparecencia de testigos ni la presentación de pruebas.

#### 4.10 Resolviendo el pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra

En 1991, el “Informe Rettig” fue entregado al Presidente Aylwin, quien aceptó la responsabilidad del Estado por lo ocurrido y pidió disculpas al pueblo chileno. Por su parte, los militares, que en todo momento se mantuvieron al margen del trabajo de la Comisión, no mostraron señal alguna de arrepentimiento, aun cuando no desconocieron lo sucedido durante el régimen militar. Más recientemente (año 2000) la Iglesia Católica entonó públicamente un mea culpa.

En cumplimiento de las recomendaciones del Informe, se creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación para darles seguimiento a las mismas. Asimismo, la Corporación tuvo a su cargo la ejecución de las medidas relacionadas con el resarcimiento y compensación de los familiares de las víctimas y la investigación de aquellos casos cuyo estudio no había concluido.

Esta Comisión constituye, hasta la fecha, una de las experiencias más significativas en cuanto a su *modus operandi* y en lo tocante a la indemnización de las víctimas y sus familiares. Sin embargo, las características de la transición chilena determinaron que este modelo tuviera, durante los primeros años de los gobiernos democráticos, limitaciones importantes respecto del pleno enjuiciamiento de los responsables de las violaciones de los derechos humanos. Esto se debió en gran parte al poder que conservan las fuerzas armadas y a los “enclaves autoritarios” que aún subsisten en la Constitución de 1980.

En efecto, la autoamnistía decretada por los militares en 1978 no permitió el castigo por crímenes cometidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, período en el cual se produjeron las peores atrocidades. Empero, una interpretación posterior por parte de la Corte Suprema de Justicia ha identificado un vacío en la ley de amnistía, según el cual ésta no se extiende a las desapariciones forzadas, lo que ha permitido que algunos casos hayan sido llevados ante los tribunales.

En suma, para resolver el pasado y lograr la reconciliación nacional quedan aún tareas pendientes de mucha importancia. Las diversas y enfrentadas reacciones de la sociedad chilena ante el arresto del general Pinochet en Londres en 1998, su posterior regreso a Chile a inicios del año 2000 (por razones “humanitarias”), el levantamiento de su fuero parlamentario por la Corte Suprema de Justicia, y la decisión del juez Guzmán de ordenar su arresto y procesamiento por los cargos de homicidio y secuestro calificado ponen de manifiesto que el proceso sigue abierto y que sus objetivos continúan siendo una asignatura pendiente.

Por otra parte, al igual que en el caso argentino, el paradero de los desaparecidos constituye el tema central sobre el cual se ha dado mayor grado de antagonismo entre familiares y militares. Pese a que algunos jueces chilenos han decidido investigar a los militares por su participa-

ción en estos delitos y al establecimiento de “las mesas de diálogo” entre grupos de derechos humanos, abogados y mandos superiores de las fuerzas armadas, a la fecha, fines del 2000, pocos resultados concretos se han producido.

### **Uruguay**

En 1985 se estableció la Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron durante 1973 y 1982, de origen gubernamental y carácter parlamentario. El mandato de la comisión fue muy limitado ya que en Uruguay, a diferencia de la experiencia chilena y argentina, no se recurrió a una práctica sistemática de desapariciones. Quedaron, por tanto, excluidos de la investigación oficial, los hechos relacionados con el encarcelamiento prolongado y la tortura, los cuales sí fueron sistemáticamente utilizados durante el régimen militar.

La divulgación del informe de la Comisión fue limitada. Una vez presentado, el Parlamento aprobó la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, mediante la cual éste renunció a su obligación de investigar, enjuiciar y castigar al personal policial y/o militar implicado en crímenes políticos cometidos antes del 1 de marzo de 1985. La única excepción fueron los delitos en los que medió ganancia económica. Anteriormente, el Parlamento aprobó una ley de amnistía que amparó a los presos políticos procesados por la justicia militar. Aunque la Ley de Caducidad fue declarada inconstitucional por parte de la Corte Suprema de Justicia, en 1989 fue sometida a referéndum, resultando ratificada, con lo que Uruguay se convirtió en el único país latinoamericano que ha sometido a consulta popular este tema.

En suma, en Uruguay no hubo procesos penales ni depuración de las Fuerzas Armadas. A excepción de unos pocos militares que han reconocido su responsabilidad en asesinatos y desapariciones, el Ejército como institución no ha manifestado su arrepentimiento.

Sin embargo, ante la constante presión de los grupos de derechos humanos y de los familiares de las víctimas, el Gobierno de Jorge Batlle, cuarto Presidente tras el fin de la dictadura, ha tomado decisiones encaminadas a determinar el paradero de unas 160 personas desaparecidas durante el último régimen militar, rompiendo de este modo con la política seguida en relación con este tema por los tres Gobiernos constitucionales anteriores.

### **Brasil**

En este país se decretó también una amnistía en 1979; año en que la Archidiócesis de Sao Paulo inició un proyecto de investigación no gubernamental, publicado en 1985 bajo el título “Brasil: Nunca Más”. Este informe presentó una radiografía de la violencia política y la resistencia

#### 4.10 Resolviendo el pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra

durante los gobiernos militares. Se basó en investigaciones secretas de documentos oficiales de procesos judiciales sustanciados ante tribunales militares. Las fuerzas armadas reaccionaron y publicaron a su vez un documento titulado “Brasil: Siempre”, justificando sus acciones. Empero, no fue sino hasta 1994, que el Gobierno de Cardoso estableció una comisión especial para investigar asesinatos y desapariciones durante la dictadura, disponiéndose posteriormente la compensación a los familiares de las víctimas por parte del Estado.

#### **El Salvador**

En abril de 1992 se firmó en Chapultepec, México, el Acuerdo de Paz entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), con la participación como mediador de la Organización de las Naciones Unidas. Se estableció, mediante dicho acuerdo, la primera comisión de la verdad de naturaleza exclusivamente internacional; carácter que derivó de su establecimiento, composición y del apoyo financiero y humano recibido de la ONU. Su creación fue concebida como parte de una serie de instituciones establecidas por los acuerdos de paz para proveer al país con la infraestructura institucional necesaria para la construcción de la democracia.

Tuvo como mandato investigar los “graves hechos ocurridos desde 1980...”. Al igual que sus predecesoras latinoamericanas no tuvo poderes judiciales y su labor se limitó a la investigación de los hechos y a la presentación de recomendaciones. Si bien los Acuerdos de Paz impusieron tanto al Gobierno como al FMLN la obligación de cooperar con la Comisión y cumplir sus recomendaciones, una de sus principales limitaciones fue que los archivos de ambas partes nunca fueron puestos a su disposición.

El 15 de marzo de 1993, el informe “De la locura a la esperanza” fue presentado. Interpretando su mandato de contribuir a acabar con la impunidad, la Comisión individualizó responsabilidades, y reveló los nombres de los individuos sobre los cuales había acumulado suficientes pruebas de haber cometido violaciones contra los derechos humanos, siendo, por ello, el único caso en Latinoamérica en que esto sucedió.

El informe presentó, asimismo, una serie de propuestas relacionadas con la transición a la democracia y con la construcción de un Estado de Derecho, recomendando a la vez la destitución de oficiales del Ejército y la prohibición de desempeñar cargos relacionados con la seguridad nacional, tanto a militares como a los altos mandos del FMLN, depuración que se produjo gracias a la presión nacional e internacional. De igual manera, sugirió la destitución de funcionarios públicos y la inhabilitación política de personas involucradas en violaciones de derechos humanos, aconsejando la renuncia de la totalidad de los miembros de la Corte Suprema de Justicia por su pasividad ante los crímenes cometidos.

En relación con la indemnización de las víctimas, la Comisión propuso la compensación material y moral de éstas (entrega de tierras, becas de estudio, etc.) además de ordenar al FMLN dar compensación por aquellos actos de los cuales fue encontrado responsable. De igual modo, la Comisión sugirió que aquellos países interesados en ayudar a poner fin al conflicto, destinasen un mínimo del 1 por ciento de su ayuda para el fondo de compensaciones. Pese a estas iniciativas, la indemnización de víctimas ha sido limitada y lenta.

El Gobierno salvadoreño nunca aceptó las conclusiones de la Comisión en cuanto a lo sucedido. Inmediatamente después de la publicación del informe, el Congreso, con mayoría del partido gobernante (ARENA) aprobó una ley de amnistía poniendo fin a toda responsabilidad civil y penal, diluyendo de esta manera la esperanza, y cualquier posibilidad legal, de que los responsables fueran llevados a juicio. Años atrás, en 1987, otra ley de amnistía había sido aprobada en relación con todo crimen político cometido antes del 21 de octubre de ese año. Por su parte, los identificados por la Comisión no fueron apartados de sus cargos ni se tomaron medidas para prevenir su acceso a puestos públicos.

La participación de la ONU y la colaboración de ONUSAL – Misión de Naciones Unidas en El Salvador – en la supervisión del trabajo de la Comisión, fueron factores importantes para develar los abusos cometidos durante el conflicto. El grado de polarización de la sociedad y la debilidad política e institucional en la que el país se encontraba al final del enfrentamiento armado, hicieron necesario recurrir al apoyo y veeduría internacional para que el proceso fuera lo más imparcial posible. Si bien en su origen no se cuestionó la necesidad de recurrir a un actor internacional, empero, una vez presentado el informe, diferentes sectores, especialmente las fuerzas armadas, reaccionaron fuertemente en contra del trabajo de la Comisión.

### **Guatemala**

En diciembre de 1996, el Gobierno del Presidente Arzú y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) firmaron el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que puso fin a un conflicto de 36 años. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los hechos que causaron sufrimiento a la población guatemalteca (CEH) fue creada mediante el Acuerdo de Oslo, convirtiéndola en la segunda comisión latinoamericana establecida como parte de un proceso de paz que contó con el apoyo de la comunidad internacional, especialmente de la ONU. En sus labores participaron tanto personalidades nacionales como internacionales.

Tres objetivos centrales justificaron su creación: i) esclarecer con objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones de los Derechos

#### 4.10 Resolviendo el pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra

Humanos y los hechos que causaron sufrimiento a la población guatemalteca vinculados con el conflicto armado; ii) elaborar un informe con los resultados de las investigaciones, que ofreciera elementos objetivos de juicio sobre lo ocurrido, incluyendo factores externos e internos; y iii) presentar recomendaciones específicas encaminadas a favorecer la paz y la concordia nacional.

Su mandato, informe y trabajo no tuvieron función ni objetivo judicial, pudiendo atribuir responsabilidad sólo a nivel institucional. Esto último se debió al temor de los militares guatemaltecos ante la posible repetición de la experiencia salvadoreña que, como señalamos anteriormente, atribuyó responsabilidades individuales.

La Comisión tuvo acceso a información del Gobierno, de la guerrilla y de organizaciones no gubernamentales, mereciendo la pena destacar por su importancia el informe REMHI (Proyecto para la Recuperación de la Memoria Histórica) elaborado por la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. La CEH presentó, a inicios de 1999, su informe “Guatemala: Memoria del Silencio Tz’inil N’ tabal’al”. Éste contiene gran número de recomendaciones que incluyen, entre otros aspectos, sugerencias para su divulgación masiva, recomendaciones en cuanto a la ratificación de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, la creación de la Fundación para la Paz y la Concordia como ente responsable del seguimiento del trabajo de la Comisión y el establecimiento de un Programa Nacional de Compensación.

En cuanto al tema de la indemnización, la CEH formuló tres clases de recomendaciones. El primer grupo se refiere esencialmente a la compensación material, el segundo aborda el tema de las desapariciones y, finalmente, el tercero presenta sugerencias en cuanto a la exhumación de los restos de las víctimas del conflicto y la ubicación de cementerios clandestinos. Como marco de la compensación, la CEH señaló que debería incluirse la indemnización económica, rehabilitación y ayuda psicológica.

El Presidente Arzú, si bien aceptó el contenido del informe, declinó asumir responsabilidad alguna por parte del Estado, aduciendo que los hechos investigados y expuestos habían ocurrido bajo Gobiernos anteriores. La URNG, por su parte, aceptó públicamente su responsabilidad. Sin embargo, en el cumplimiento de aquellas recomendaciones que le competen, su actuación ha sido tímida. Los líderes de la cúpula militar, de otra parte, asumieron una postura de confrontación rechazando categóricamente las imputaciones contenidas en el informe y negando cualquier responsabilidad.

Hasta la fecha, y a excepción de la divulgación del informe por parte de diversas ONG de derechos humanos, no ha habido un compromiso

serio para hacer cumplir las recomendaciones de la CEH. Aunque ésta jugó un papel importante en revelar lo ocurrido, las violaciones de los derechos humanos siguen impunes, entre otros factores, por la falta de voluntad política, el poder de los militares, la precaria situación del aparato judicial y la complejidad que supone romper los círculos de corrupción, infiltración y manipulación de poderes paralelos.

Asimismo, la fragilidad de la institucionalidad democrática y el grado de fractura de una sociedad que vivió el conflicto desde perspectivas muy diversas, han imposibilitado, hasta la fecha, un esfuerzo colectivo por enfrentarse a la verdad y encarar el pasado.

Así, a más de un año de la presentación del informe de la CEH y de dos desde que se diera a conocer el informe REMHI, que costó la vida de Monseñor Gerardi, la reconciliación nacional y el procesamiento de los presuntos responsables de los crímenes siguen pendientes.

### 4.10.3 Logros y limitaciones

El análisis del trabajo de las diversas Comisiones de la Verdad permite identificar una serie de los logros y limitaciones.

#### Logros:

- **Han ayudado a la búsqueda de la verdad**, requisito sine qua non para la reconciliación nacional. Como lo expresó el ex Presidente de Chile, Patricio Aylwin, ninguna sociedad puede convivir armoniosamente sobre la base de mentiras y con la herida de la desconfianza mutua entre sus miembros.
- **Han actuado como mecanismos alternativos para la investigación de las violaciones de derechos humanos**, en aquellas situaciones en las cuales éstas violaciones no pudieron ser abordadas judicialmente.
- **Han contribuido al establecimiento de una historia común**. Uno de sus objetivos centrales ha sido develar la verdad a través de una historia que pueda ser compartida, evitando la manipulación por parte de los diferentes actores de lo acontecido durante períodos de graves abusos de los derechos humanos.
- **Han proporcionado un espacio para que las víctimas y sus familiares sean escuchadas**. Adicionalmente, han sido mecanismos útiles para canalizar las investigaciones realizadas por las ONG de derechos humanos.
- **Han contribuido a poner fin a la incertidumbre**, ayudando a determinar la suerte de un gran número de víctimas.
- **Han brindado información al sistema judicial**, para que éste pueda iniciar procesos penales.

#### 4.10 Resolviendo el pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra

- **Han sido mecanismos idóneos para el resarcimiento de las víctimas y/o sus familiares.**
- **Han jugado un importante papel propositivo** mediante la formulación de recomendaciones sobre reformas estructurales necesarias para prevenir futuros abusos de derechos humanos.

##### Limitaciones:

- **La vigencia limitada del mandato.** Esta característica aunada a la acotación temporal del período investigado, constituye una limitación que repercute en la imposibilidad de realizar un examen exhaustivo de *todo* lo ocurrido durante largos períodos de dictaduras o extensos conflictos armados.
- **La carencia de prerrogativas judiciales,** se tradujo en el difícil acceso a las pruebas, especialmente a los archivos de los militares y/o de las partes del conflicto, lo que a su vez limitó la capacidad para establecer la verdad de los hechos.
- **La no obligatoriedad de sus recomendaciones,** llevó en la práctica a que éstas quedaran supeditadas a circunstancias tales como la voluntad política del Gobierno de turno o las condiciones económicas y/o sociales del país. La experiencia latinoamericana refleja que en materia de ejecución de las recomendaciones el avance ha sido modesto.
- **La carencia de recursos.** Por regla general, y aun cuando las comisiones contaron con el apoyo de sus respectivos Gobiernos, los recursos fueron limitados, lo que tuvo implicaciones en el cumplimiento de sus mandatos.

#### 4.10.4 Lecciones aprendidas y balance

Del examen comparado de las diferentes experiencias aquí analizadas, así como de sus logros y limitaciones, resulta una serie de lecciones aprendidas.

- **No existe un modelo o fórmula única, en cuanto al mandato, ámbito de investigación e integración de las comisiones.** Cualquier modelo que se escoja debe ser funcional al contexto político y social dentro del cual habrá de operar.
- **El contexto de las diferentes transiciones determinó no sólo la modalidad escogida sino también los objetivos perseguidos.**
- **Han sido mecanismos importantes para ayudar a enfrentarse al pasado y construir el futuro.** Sin embargo, no deben ser vistas como fórmulas mágicas para la consolidación de la democracia. Son un primer paso y por ello no agotan la responsabilidad del Estado para garantizar el funcionamiento del conjunto de sus instituciones.

- **Si bien su papel puede calificarse de cuasi judicial, no deben constituirse en mecanismos para suplantar la acción judicial, ni la verdad debe ser sustituta de la justicia.** De igual modo, no deben convertirse en mecanismos de complicidad política para refrendar pactos de silencio, ni en instrumentos para garantizar la impunidad. La experiencia latinoamericana demuestra que el esfuerzo por la aplicación de la justicia ha sido esporádico y no sistemático, y que verdad y justicia han caminado de la mano en todos los casos.
- **Es importante que existan mecanismos eficaces que obliguen a los diferentes actores, en especial a los militares, cuerpos de seguridad y guerrillas, a suministrar a las Comisiones toda la información solicitada.**
- **La aceptación del informe por los distintos sectores es clave para afrontar colectivamente el pasado y facilitar la reconciliación.** Para ello es fundamental desarrollar un sentido de pertenencia del mismo por el conjunto de la sociedad. Los informes deben asimismo, ser divulgados ampliamente, conocidos e incorporados en los pensum educativos.
- **La falta de cooperación de los militares ha impedido determinar la ubicación y paradero de los desaparecidos.** Pese a que la práctica de las desapariciones fue sistemática y constante en la mayor parte de los países estudiados, la suerte de los desaparecidos no ha podido ser resuelta aún de manera definitiva, provocando a su vez, que la incertidumbre de los familiares continúe.
- **Las leyes de amnistía,** pese a ser vistas por algunos sectores como requisitos *sine qua non* para facilitar la transición a la democracia, lo cierto es que han generado impunidad, menoscabando el papel de las comisiones.
- **El apoyo de la comunidad internacional, directo o indirecto, ha sido un factor de respaldo y presión en favor de la investigación del pasado y para el cumplimiento de las recomendaciones.** En Centroamérica, este papel fue aún más preponderante como analizamos en los casos de El Salvador y Guatemala.

Recapitulando, las diferentes experiencias en América Latina demuestran que no fue posible, ni política ni jurídicamente, optar por la aplicación de la ley para resolver el tema de las violaciones graves de los derechos humanos. Los contextos de las diferentes transiciones, así como la magnitud de los crímenes perpetrados constituyeron consideraciones esenciales en la determinación del camino escogido en cada país para el establecimiento de las Comisiones de la Verdad.

#### 4.10 Resolviendo el pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra

Las experiencias también evidencian que el proceso de resolver el pasado no debe abocarse sólo a la búsqueda de la verdad sino también a que se haga justicia. Aun cuando los esfuerzos realizados por las comisiones intentaron poner fin a la impunidad, esto no se logró de modo satisfactorio. Consecuentemente, el tema del pasado sigue vigente no sólo entre los familiares de las víctimas y defensores de los derechos humanos sino también en los estamentos políticos.

Este fenómeno va acompañado de una creciente atención internacional, que está íntimamente ligada al desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la cual demanda la urgente puesta en marcha del Tribunal Penal Internacional para evitar el riesgo del “doble estándar”. Por otra parte, el caso Pinochet, por su simbolismo, ha servido para reavivar el debate sobre los límites y posibilidades en torno a la ecuación: verdad-justicia-resarcimiento-reconciliación.

En síntesis, resolver el pasado y lograr la reconciliación nacional sigue siendo en los diferentes países aquí estudiados una tarea inconclusa; un proceso con avances y retrocesos, cuya solución demanda un delicado y difícil balance entre perdón y justicia, y en el que el olvido está lleno de memoria.

## DISEÑO DE UNA COMISIÓN DE LA VERDAD

**Comisión de la Verdad:** Organismo establecido para investigar las violaciones de los derechos humanos cometidas por los militares, el Gobierno u otras fuerzas armadas bajo el régimen anterior o durante una guerra civil. Las comisiones de la verdad no son tribunales de justicia. Su objetivo primordial consiste en elaborar un registro exacto de las ejecuciones extrajudiciales, asesinatos, “desapariciones” y otras violaciones de los derechos humanos, así como de sus responsables.

### FACTORES DE DISEÑO

**Imparcialidad y transparencia.** Tanto en su constitución como en su composición, la comisión debe ser imparcial y transparente, y sus miembros capaces de actuar de forma independiente y profesional.

**Autoridad suficiente.** La comisión debe estar investida de autoridad suficiente para recopilar información y asegurar el impacto de sus recomendaciones. Así, la Comisión de la Verdad establecida en Chad fue autorizada por decreto presidencial para recoger documentación, tomar testimonio y confiscar material si fuera necesario. La de Sudáfrica alcanzó un alto grado de efectividad en sus investigaciones debido a su poder de citación legal y de emisión de órdenes de búsqueda y captura.

**Mandato flexible.** A la comisión se le debe dar un mandato flexible que le permita investigar los diferentes tipos de violaciones cometidas.

**Marco de tiempo realista.** La comisión debe tener un mandato de duración limitado, pero que, por otro lado, proporcione un marco de tiempo realista o que prevea mecanismos para la extensión de su período de funcionamiento, dependiendo de los trabajos a realizar.

### FACTORES DE IMPLANTACIÓN

**Financiación y personal de apoyo suficientes.** Las comisiones con más éxito han tenido un numeroso personal de apoyo. La Comisión Nacional de la Verdad y la Reconciliación en Chile tuvo una plantilla de más de 60 miembros y, por ello, fue capaz de investigar todos los casos que se le presentaron. Sin embargo, en Filipinas, la comisión no dispuso de personal suficiente para investigar el abrumador volumen de denuncias recibidas.

**Imparcialidad percibida de los miembros de la comisión.** Con este fin, por ejemplo, el nombramiento de los miembros de la Comisión de Sudáfrica fue acordado por una comisión parlamentaria creada a tal efecto y no mediante una decisión gubernamental.

**Confidencialidad de las investigaciones.** La confidencialidad de las investigaciones puede vencer el temor de los testigos a declarar. Las investigaciones se pueden realizar en privado siempre y cuando se pueda garantizar la justicia durante el proceso y se hagan posteriormente públicos sus resultados. En El Salvador, por ejemplo, toda la información recogida se mantuvo en secreto hasta la publicación del informe final de la comisión.

### REQUERIMIENTOS CONTEXTUALES

**El compromiso real** por parte del Gobierno de respetar los derechos individuales y los mecanismos democráticos.

**Gobierno civil fuerte respecto al Ejército.** Es difícil para una comisión de la verdad recomendar acciones contra miembros de la institución militar si el Gobierno no las puede hacer cumplir.

**Medios de comunicación imparciales.** Es necesaria la existencia de unos medios de comunicación imparciales que informen sobre las conclusiones de la comisión.

### RETOS Y PELIGROS

**Amenazas al personal de la comisión y/o a los testigos.** Algunas comisiones han dado cuenta de la falta de voluntad de las víctimas de testificar por temor a represalias.

**Marco temporal excesivamente reducido o extenso para los trabajos de la comisión.** La mayoría de las comisiones de la verdad han recibido un mandato de entre seis y nueve meses. Sin embargo, un reducido período de funcionamiento podría limitar los intentos de la comisión por investigar y documentar los casos que se le pueden presentar. Pero, por otro lado, no fijar una fecha límite para la finalización de los trabajos es también problemático. Así, la Comisión de la Verdad en Uganda ha estado funcionando durante nueve años, con lo que ha perdido la confianza de la mayoría de la población.

**Politización.** Las comisiones pueden ser usadas como un instrumento político para mejorar la popularidad de un régimen que no tiene una verdadera voluntad de reforma. El compromiso con el cambio, afirmado por el Gobierno mediante la creación de una comisión de esta naturaleza, a menudo se contradice con su tendencia a otorgar amnistía a los autores de los crímenes investigados.

**Mandato limitado.** El mandato de una comisión de la verdad debe ser lo suficientemente amplio como para permitir la investigación de toda clase de abusos. Si el mandato es limitado en su alcance, la verdad no sale a la luz pública y la sensación de injusticia y desconfianza continúa presente entre la población.

**Quejas sobre denegación del debido proceso.** Aunque las comisiones de la verdad no tienen poder de enjuiciamiento, sus alegaciones contra los que han cometido violaciones de los derechos humanos son, con frecuencia, percibidas como un veredicto de culpabilidad. Por esta razón, las comisiones han sido criticadas desde el momento que deniegan el derecho al debido proceso de los acusados. La diatriba entre garantizar este derecho al investigado frente al de informar sobre la verdad ha surgido en relación a si se debe o no identificar en los informes de la comisión a los autores de los abusos o a las víctimas de los mismos. Para abordar esta cuestión, muchas comisiones han establecido procedimientos por los cuales los investigados tienen la oportunidad de presentar pruebas en su defensa.

## Tribunales de crímenes de guerra

### 4.10.5 Descripción

Los tribunales de crímenes de guerra son órganos judiciales, creados tras un conflicto violento, para investigar y enjuiciar a los individuos acusados de violación de los derechos humanos o de las leyes humanitarias. Entre estas violaciones se incluyen crímenes contra la humanidad y otros delitos establecidos por la Cuarta Convención de La Haya y las diversas Convenciones de Ginebra. Al señalar como responsables de las violaciones de los derechos humanos a personas específicas, y no a grupos étnicos o sociales, este tipo de órgano judicial puede ayudar a apaciguar las tensiones étnicas. El enjuiciamiento de hecho de estas personas satisface la necesidad de justicia de las víctimas, la cual es necesaria para avanzar en el proceso de reconciliación. Por último, al sentar un precedente de responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos, contribuye a poner fin a la impunidad, lo cual a su vez, puede ayudar a disuadir frente futuras violaciones de derechos fundamentales.

Casilla 12

### EJEMPLOS DE TRIBUNALES DE CRÍMENES DE GUERRA

Por lo general, los tribunales de esta naturaleza tiene carácter internacional, aunque los órganos judiciales nacionales pueden también llevar a cabo este tipo de enjuiciamientos. A excepción de dos recientes y destacados casos que analizaremos a continuación, estos tribunales no han sido usados desde los juicios de Nuremberg tras la Segunda Guerra Mundial.

- **El Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIAY).** En 1993, mediante la Resolución 827 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se creó el TPIAY. A este tribunal se le dio mandato para enjuiciar a los individuos que presuntamente eran responsables de las violaciones de las leyes internacionales humanitarias durante el conflicto armado acaecido en la antigua Yugoslavia, a partir del primero de enero de 1991.
- **Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR).** En 1994, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 955, estableciendo así el TPIR. A este Tribunal se le asignó la tarea de enjuiciar a las personas responsables del genocidio y los delitos contra la humanidad perpetrados en Ruanda entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994. Cabe señalar asimismo que al TPIR se le confirió jurisdicción para enjuiciar a nacionales ruandeses que hubieran cometido estas violaciones en los Estados vecinos.

#### 4.10 Resolviendo el pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra

El objetivo de estos tribunales es el de ayudar a restaurar la paz y desalentar futuros intentos de violación de los derechos humanos y leyes humanitarias, haciendo valer las normas que los amparan. La diferencia clave entre una comisión de la verdad y un tribunal de crímenes de guerra consiste en que éste tiene la facultad y poder para enjuiciar a las personas acusadas por la violación de los derechos humanos. Un tribunal proporciona al acusado un juicio justo y la oportunidad de presentar todos los medios probatorios que considere adecuados para su defensa.

##### 4.10.6 Tareas y actividades

Los tribunales de crímenes de guerra cumplen las siguientes tareas:

- Investigar, enjuiciar y sentenciar a las personas que presuntamente son responsables de violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos.
- Proporcionar a las víctimas la oportunidad de testificar en público o de registrar su testimonio.
- Educar a la opinión pública sobre las normas humanitarias y los derechos humanos.

##### 4.10.7 Fortalezas y limitaciones

Un tribunal de crímenes de guerra tiene la competencia para adoptar pasos firmes y concretos en la edificación de una sociedad basada en el Estado de derecho, a través de un proceso judicial que se considera justo y con arreglo a la ley. Las críticas a los juicios de Nuremberg después de la Segunda Guerra Mundial – en los que se impuso la retroactividad de nuevas leyes penales y la justicia de los vencedores sobre los acusados – ya no son válidas. En los años que han transcurrido desde entonces, la noción de responsabilidad individual por crímenes de guerra ha llegado a ser internacionalmente reconocida. Por otro lado, como sucedió en Ruanda y en Yugoslavia, un tribunal internacional bajo los auspicios de la ONU no necesita ser controlado por los “vencedores” y, por consiguiente, no se le puede acusar de buscar la revancha. No obstante, la efectividad de los tribunales de crímenes de guerra se ve limitada por cuatro importantes factores.

**No hay consenso sobre las sanciones.** Pese a que la responsabilidad individual por crímenes de guerra se ha convertido en una norma comúnmente aceptada en el ámbito internacional, no existe empero consenso sobre las sanciones a imponer por dichos delitos. La comunidad internacional puso de relieve esta situación en el caso de Ruanda, donde la sanción con arreglo al derecho nacional ruandés para algunos delitos difería enormemente de las penas impuestas. Si distintos órganos judiciales imponen diferentes sanciones para los mismos actos, se puede llegar a minar la sensación de justicia que, se supone, el tribunal intenta inculcar.

*La diferencia clave entre una comisión de la verdad y un tribunal de crímenes de guerra consiste en que éste tiene la facultad y la autoridad para enjuiciar a las personas acusadas de violaciones de los derechos humanos.*

**La falta de un mecanismo de ejecución de sus decisiones.** Estos tribunales tienen poderes para emitir órdenes judiciales de arresto de criminales de guerra, pero no tienen la autoridad policial para detener a los que hayan sido encausados. En este esfuerzo, los tribunales tienen que tener confianza, tanto en la cooperación de los Gobiernos nacionales, como en la de los otros organismos internacionales relevantes en la búsqueda y captura de los criminales de guerra. Aun así, como ha sucedido con la OTAN en Yugoslavia, estos organismos pueden negarse a llevar a cabo este mandato, ya que podría situar tanto su misión de mantenimiento de la paz como a los encargados de llevarla a cabo en riesgo de represalias. Pero, por otro lado, la falta de poder de ejecución de estos tribunales puede impedir seriamente la efectividad de los mismos, con lo que se erosiona la confianza de la opinión pública respecto a su utilidad.

**No pueden detener un conflicto en marcha.** Aunque los tribunales pueden empezar sus trabajos antes del cese completo de las hostilidades (como ocurrió en Yugoslavia), no pueden, por sí mismos, parar un conflicto. De hecho, es posible que el encausamiento de determinados individuos, que cuentan todavía con capacidad para continuar el conflicto, pudiera endurecer su resistencia para ponerle fin y proporcionarles una motivación adicional para seguir en la lucha. Este problema puede verse aliviado en la medida en que los tribunales sean establecidos antes de que estalle la guerra, lo cual sería el caso si, como algunos expertos han defendido, hubiese un tribunal penal internacional permanente en funcionamiento. Este tipo de órgano judicial de carácter fijo podría tener el efecto de desalentar futuros intentos de violación de las leyes humanitarias y los derechos humanos.

**El alcance del enjuiciamiento depende de la naturaleza interna o internacional del conflicto.** Según las disposiciones de las diversas Convenciones de Ginebra, si un conflicto es interno sólo se puede enjuiciar a los autores de las violaciones de derechos humanos, de genocidio o crímenes contra la humanidad, pero no de la violación de leyes humanitarias u otros crímenes de guerra. El genocidio y los crímenes contra la humanidad tienen una definición más estricta y son más difíciles de probar que los crímenes de guerra.

#### **4.10.8 Organización**

##### **Establecimiento, personal y estructura**

Como ya se señaló, estos dos tribunales de crímenes de guerra fueron creados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En ambos casos, la ONU adoptó una serie de resoluciones que, en principio, pedían el establecimiento de una comisión que investigara las violaciones de las leyes humanitarias y luego, a recomendación de dicha comisión, el establecimiento de un tribunal para enjuiciar a los culpables de tales vio-

#### 4.10 Resolviendo el pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra

laciones. Así, el marco temporal y la jurisdicción territorial de cada tribunal quedaron fijados en las resoluciones que los establecieron.

En el caso de Ruanda, surgió la disyuntiva entre crear un mecanismo internacional de enjuiciamiento o uno de carácter nacional. Se prefirió un tribunal internacional sobre la base de que sería menos partidista, tendría una jurisdicción más amplia y contaría con más recursos. Sin embargo, se argumentó en sentido contrario, que un tribunal nacional serviría para mejorar la legitimidad del nuevo régimen y sería mucho más sensible para con las necesidades del país. Actualmente, el TPIR está ubicado en Tanzania y está trabajando conjuntamente con los tribunales ruandeses para enjuiciar a los criminales de guerra.

En Etiopía, fue un tribunal penal nacional de crímenes de guerra el que realizó los enjuiciamientos de las actuaciones de los oficiales del grupo gobernante.

Ambos tribunales (el TPIAY y el TPIR) tienen la misma estructuración en tres secciones. Éstas son la Judicatura, la Fiscalía y el Registro. La judicatura está dividida en dos salas de audiencia de tres jueces cada una y una cámara de apelación compuesta por cinco. Los jueces son responsables de la emisión de autos de procesamiento, de celebración de las vistas y de la decisión sobre los casos. La Asamblea General de las Naciones Unidas elige a estos jueces. La Fiscalía tiene a su cargo la responsabilidad de investigar los delitos imputados y formular las propuestas de inculpación y enjuiciamiento. El fiscal jefe es nombrado por el Consejo de Seguridad de la ONU, y es asistido por un fiscal asistente y una plantilla de apoyo. El Registro es la división administrativa del tribunal, realizando una amplia serie de funciones que incluyen la recomendación de medidas de protección para los testigos, el asesoramiento a las víctimas y las gestiones para el nombramiento de los abogados defensores. Pese a que el TPIAY y el TPIR son dos entidades separadas, comparten parcialmente su personal, como los jueces de apelación y el fiscal jefe.

#### Recursos

Un tribunal internacional necesita importantes recursos económicos, humanos y de infraestructura.

La financiación de los tribunales penales para crímenes de guerra proviene principalmente de las Naciones Unidas, aunque también obtienen recursos económicos de contribuciones voluntarias. Así, y para el año 1998, el TPIAY solicitó 70 millones de dólares estadounidenses de las Naciones Unidas para cubrir el costo de sus operaciones. Para realizar las investigaciones y llevar la administración del tribunal se necesita una amplia plantilla que, para el TPIAY, es de 400 personas. Un tribunal debe tener asimismo disponibilidad de material informático y de almacenamiento para los registros, testimonios y pruebas.

Otro recurso importante es el personal que debe contar con experiencia jurídica y de investigación. Con el objeto de mantener la credibilidad, un tribunal debe investigar y enjuiciar de manera exhaustiva y justa. Con este fin, las pruebas deben ser cuidadosamente recogidas, documentadas y preservadas. Igualmente, tanto la acusación (representada por la fiscalía) como los letrados de la defensa deben tener una gran profesionalidad y experiencia. Muchas organizaciones no gubernamentales han contribuido con voluntarios y han realizado programas de formación para el personal de estos tribunales.

#### **Vínculos con otros mecanismos para hacer frente al pasado**

Como ya se ha indicado antes, el trabajo de los tribunales de crímenes de guerra está estrechamente relacionado con el de las comisiones de la verdad. Ambos realizan funciones de investigación con el objeto de buscar la verdad y señalar la responsabilidad individual por violaciones de los derechos humanos. Los tribunales de crímenes de guerra pueden utilizar la información obtenida por las comisiones que han investigado los abusos de los derechos humanos. Asimismo, como en el caso de Ruanda, los tribunales internacionales pueden funcionar en conjunción con los tribunales nacionales repartándose el volumen de trabajo.

#### **4.10.9 Conclusión**

La justicia en contextos de transición sigue siendo uno de los aspectos más ampliamente debatidos para la reconciliación postconflicto y la construcción de la democracia. Los diversos tipos de mecanismos analizados en esta sección están adquiriendo cada vez mayor importancia. Dos casos destacados, pero aún inciertos, de transición a la democracia – Bosnia e Indonesia – se han visto acompañados de peticiones para el establecimiento de comisiones de la verdad. Pese a las muy distintas circunstancias en las que se encuentran estos dos países, en ambos siguen siendo fuertes los atractivos para el establecimiento de algún mecanismo que aborde los actos delictivos perpetrados en el pasado.

Por otra parte, el posible establecimiento de un tribunal penal internacional permanente para enjuiciar a los autores de crímenes de guerra y genocidio, ilustra el creciente consenso internacional que existe en materia de justicia en contextos de transición. Este tribunal, una vez en funcionamiento, sustituiría de facto a los órganos judiciales temporales utilizados desde la Segunda Guerra Mundial para enjuiciar tales delitos, como lo fueron los tribunales de guerra de Nuremberg y de Tokio y, actualmente, lo son los tribunales *ad hoc* de las Naciones Unidas para Ruanda y la antigua Yugoslavia. Este órgano judicial podría tener jurisdicción sobre la mayoría de los delitos que tienen que ver con la comunidad internacional, tales como el genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra. No sustituiría a los tribunales

#### 4.10 Resolviendo el pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra

nacionales pero sí desempeñaría un papel complementario. El tribunal cumpliría una papel protagonista, especialmente cuando las instituciones judiciales nacionales fueran incapaces de actuar, como por ejemplo, en aquellos casos en que los órganos judiciales existentes se han colapsado debido al conflicto interno, o cuando un Estado se muestre reacio a actuar para juzgar a sus nacionales. En resumen, existen grandes perspectivas, no exentas empero de obstáculos y desafíos, para que las sociedades postconflicto dispongan a mediano plazo de un foro internacional permanente de justicia.

## DISEÑO DE UN TRIBUNAL DE CRÍMENES DE GUERRA

**Tribunal de Crímenes de Guerra.** *Órgano judicial creado para investigar y enjuiciar a las personas acusadas de violaciones de los derechos humanos o de las leyes humanitarias como consecuencia de un conflicto violento. El tribunal de crímenes de guerra tiene por objeto ayudar a restaurar la paz y desalentar las futuras violaciones de estos derechos al hacer valer las normas que los amparan. La diferencia clave entre un tribunal de crímenes de guerra y una comisión de la verdad consiste en que el primero tiene facultades para enjuiciar a las personas acusadas de violaciones de los derechos humanos.*

### FACTORES DE DISEÑO

**Personal.** Plantilla amplia y competente.

**Ubicación.** Situado en un lugar donde ejerza el mayor impacto público posible sobre la sociedad afectada, de manera que sea percibido como una imagen visible de justicia.

### FACTORES DE IMPLANTACIÓN

**Credibilidad.** Mantenimiento de la credibilidad a través de la investigación y el enjuiciamiento de las actuaciones de todos los bandos del conflicto por igual y evitando los juicios en rebeldía (ausencia del acusado).

**Uso de las normas de procedimiento y de presentación y valoración de pruebas comúnmente aceptadas.** El TPIAY y el TPIR utilizan la misma serie de reglas con el objeto de evitar que se cuestione su imparcialidad.

**Número de acusados.** Reducción del número de acusados a una cifra manejable mediante la concentración de todos los esfuerzos en enjuiciar al núcleo central de individuos que planificaron y organizaron las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, en contraposición al procesamiento de todos los que cometieron estos abusos.

## REQUERIMIENTOS CONTEXTUALES

- Cooperación de los organismos internacionales relevantes en la ejecución de las decisiones del tribunal, en especial de las detenciones en cumplimiento de los autos de procesamiento.
- Apoyo del Gobierno nacional y participación del mismo en los procedimientos.

## RETOS Y PELIGROS

**Falta de pruebas.** Puede resultar difícil acumular suficientes pruebas para apoyar las sentencias condenatorias. En el caso de mandos militares superiores puede ser especialmente complicado vincular al autor con el delito. Estas dificultades se pueden ver acentuadas cuando un tribunal sólo puede enjuiciar crímenes contra la humanidad o el delito de genocidio. En estas condiciones, el tribunal debe probar la existencia de un intento sistemático por aniquilar a un determinado grupo.

**Cumplimiento.** Los Estados a menudo se muestran poco dispuestos a cooperar en la detención de criminales de guerra inculcados. Los Estados pueden poner freno activamente a las detenciones otorgando inmunidad a los supuestos criminales.

**Dilación.** Los tribunales no pueden empezar a funcionar de inmediato ya que, primeramente, deben disponer de personal apropiado y de infraestructura en el lugar de ubicación de los mismos. Las demoras que estos factores producen pueden conducir a la desilusión y a la falta de apoyo por parte de la población, lo que puede impedir la eficiencia de un tribunal para alcanzar sus metas de edificar la confianza en la democracia y el imperio de la ley.

**Cuestiones de seguridad.** Al igual que con las comisiones de la verdad, los testigos potenciales pueden tener miedo a las represalias y, por ello, verse impedidos para testificar.

**Falta de recursos.** La escasez de fondos y/o personal capacitado puede erosionar la efectividad de un tribunal.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

##### Comisiones de la verdad

Cuya, Esteban. *Las Comisiones de la Verdad en América Latina, KO'AGA RONE'ETA* se.iii (1996)

<http://www.derechos.org/koaga/iii/1/cuya.html>

Ensalaco, Mark. *Truth Commissions for Chile and El Salvador: A Report and Assessment*, *Human Rights Quarterly*, 16, 1997.

Harvard Law School /Human Rights Program. *Truth Commissions: A Comparative Assessment*. 1997.

Hayner, Priscilla B. *Fifteen Truth Commissions, 1974 to 1994: A Comparative Study*, en *Human Rights Quarterly*. Vol. 16, Numero 4, Noviembre de 1994. Pp. 598–674. The Johns Hopkins University Press.

Pasqualacci, Jo M. *The Whole Truth and Nothing But The Truth: Truth Commissions, Impunity and The Inter-American Human Rights System*. *Boston University International Law Journal*, Vol 12:321.

Stevens Willy J. *Los crímenes masivos y sistemáticos del pasado: Justicia y Reconciliación Nacional (Cap. V) en Desafíos para América Latina*. Editorial Taurus. México. 1999.

Torres-Rivas, Edelberto. *La memoria del pasado como pesadilla, la comisión de la verdad, el castigo y el olvido*. Guatemala 1999.

UPI-The Finish Institute of International Affairs, *Working Papers* 10 (1998). *The Role of Truth Commissions in Conflict Resolution and Human Rights Promotion: Chile, South Africa and Guatemala*,

Zalaquett José. *Procesos de Transición a la Democracia y Políticas de Derechos Humanos en América Latina*, en *Presente y Futuro de los Derechos Humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*. IIDH. 1998.

##### Tribunales de crímenes de guerra

“Ruanda: Accountability for War Crimes and Genocide”. *Special Report on a United States Institute of Peace Conference*. 1995.

Meron, Theodor. 1993. “The Case for War Crimes Trials in Yugoslavia”, *Foreign Affairs*, vol. 72.

Ndahiro, Tom. 1996. “Failing to Prevent, Failing to Punish”, *Tribunal*. Institute for War and Peace Reporting.

“Fact Sheet on The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia”, *Coalition for International Justice*. 20 November, 1997.

“Fact Sheet on The International Criminal Tribunal for Ruanda”. *Coalition for International Justice*. 25 November, 1997.

# Estudio de casos

GUATEMALA





**Estudio de casos: Guatemala****GUATEMALA*****Antecedentes y desarrollo del conflicto***

La guerra en Guatemala duró 36 años, siendo por ello el conflicto interno más prolongado en América Latina en la segunda mitad del siglo XX, después del que tiene lugar en Colombia.

En sus orígenes, el enfrentamiento tuvo su raíz en la interrupción de un proceso de democratización iniciado en 1944, con posterioridad a la conclusión de un largo ciclo de dictaduras tradicionales. Este periodo, conocido como la “revolución de octubre” y que generó numerosos cambios sociales, terminó abruptamente en 1954 cuando un movimiento conservador, apoyado por el Gobierno de Estados Unidos y bajo el pretexto de un golpe de Estado, estableció un gobierno autoritario que derogó la política de reforma agraria y trató de acabar con la oposición política.

Es por ello que los primeros rebeldes, que iniciaron sus actividades a partir de un fallido alzamiento militar el 13 de diciembre de 1960, incluían entre sus reivindicaciones las libertades democráticas y la transformación social de la experiencia de 1944–54. Posteriormente, estos grupos reivindicaron objetivos políticos socialistas, partiendo del paradigma marxista y el ejemplo de la revolución cubana. A medida que la confrontación se desarrollaba, los rebeldes se hicieron eco de reivindicaciones de carácter étnico, dado el componente de población indígena del país, en un imaginario revolucionario de cambio total de la sociedad. Finalmente, ya en la etapa final del conflicto, retornaron a un programa dirigido al establecimiento de la democracia política y social.

El Estado combatió inicialmente a la guerrilla partiendo del pensamiento anticomunista y de la Doctrina de Seguridad Nacional, propios de la era de la Guerra Fría, buscando la erradicación de aquélla por medios violentos. Este tipo de actuaciones eran congruentes con el autoritarismo de los Gobiernos entre 1963 y 1985. Posteriormente, y reflejando el inicio de la transición a la democracia a partir de finales de 1985, el Estado buscó poner fin políticamente al conflicto con el objetivo de consolidar la democracia.

Los actores involucrados en el conflicto guatemalteco fueron tanto internos como externos. En cuanto a los primeros, los insurgentes incluyeron en su primera etapa a ex militares reformistas, al partido comunista y otras fuerzas políticas de izquierda, que socialmente representaban a la clase media urbana y rural, así como a trabajadores y campesinos en su gran mayoría étnicamente mestizos (denominados ladinos). Posteriormente incorporaron a grandes componentes de poblaciones indígenas campesinas.

Por parte del Estado, los gobiernos autoritarios, con una fuerte influencia militar, expresaban los intereses de los sectores con rentas mayores, grandes terratenientes, comerciantes, industriales y banqueros, así como a la clase media urbana y rural. En fases posteriores, el Estado, mediante un sistema de milicias, incorporó a extensos sectores del campesinado indígena en su programa político.

Externamente, y dada la época en que se inició, el conflicto se vio influenciado por la lógica de la Guerra Fría. Los sucesivos Gobiernos fueron apoyados por Estados Unidos y

## Estudio de casos: Guatemala

sus aliados, entre ellos los otros Gobiernos centroamericanos. Los rebeldes, por su parte, recibieron asistencia de la Unión Soviética, Cuba y, posteriormente, de la Nicaragua sandinista y de otros países del entonces Bloque soviético. En la etapa final del conflicto, consiguieron el apoyo de sectores de la sociedad civil de países occidentales que repudiaban el autoritarismo y las violaciones de los Derechos Humanos de los Gobiernos guatemaltecos.

La guerra se libró inicialmente en la ciudad capital, Guatemala, y en el nordeste del país, concentrándose en su segunda fase principalmente en la región occidental. No obstante, si bien con diversa intensidad y en periodos diferentes, se dieron acciones bélicas en todo el territorio nacional.

Tanto los insurgentes como el Estado mantuvieron una intensa presencia internacional, especialmente en los foros multinacionales, con el objeto de lograr la legitimación de sus respectivas causas, y en relación con sus aliados, buscando apoyo económico y logístico.

Ya en la fase final del conflicto, abierta la posibilidad para la negociación, varios organismos multinacionales, principalmente Naciones Unidas, y numerosos Estados, entre ellos los que conformaron el Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz, dieron apoyo a la gestión política para la finalización de la guerra.

El conflicto se desarrolló en varias etapas. La primera abarcó de 1960 a 1969. En el transcurso de la misma, las fuerzas guerrilleras atravesaron su periodo de gestación y de primeras acciones, actuaron en la ciudad capital y en el nordeste del país, constituyendo una fuerza militarmente reducida pero con una amplia capacidad de acción, en parte debido a la falta de preparación del Estado para la guerra interna. Las columnas rebeldes estaban compuestas por unos centenares de elementos, contando con el apoyo aproximado de 3,000 personas entre la población.

En este periodo, el Estado sufrió una metamorfosis, asumiendo la naturaleza autoritaria que lo caracterizó en la décadas posteriores. En ese marco, desarrolló un concepto de lucha contrainsurgente, cuya estrategia y tácticas causó masivas y graves violaciones de los derechos humanos. En el área militar, esta política llevó a la desarticulación de los frentes insurgentes hasta el extremo de estar a punto de hacer desaparecer a la guerrilla.

La guerra no terminó probablemente porque el Estado autoritario se mantuvo en su postura de negación de los espacios democráticos; la guerrilla se reconstituyó e interpretó sus reveses como la consecuencia de no haber prestado suficiente atención a la mayoría de la población indígena ni haber incorporado las demandas étnicas en su programa de reformas.

A lo largo de la década de los ochenta la guerra se reactivó, logrando la insurgencia grandes avances. Para finales de la década, se estimaba que los rebeldes tenían más de 6,000 elementos en armas y cerca de 250,000 personas en diversos niveles de organización. Si hubieran dispuesto de más tiempo, recursos logísticos, armamento y suficientes oficiales, probablemente hubieran alcanzado logros similares a los de la guerrilla en El Salvador.

Nuevamente el Estado logró revertir los avances rebeldes. Empleando diversas estrategias contrainsurgentes, tanto en cuanto a operaciones de combate como en cuanto a guerra psicológica, lograron desbaratar los principales frentes guerrilleros y desarticular a la población que les apoyaba. Como parte de esos operativos organizó una milicia que sobrepasó el

## Estudio de casos: Guatemala

millón de elementos, cerca del 12 por ciento de la población del país. En este periodo destacó el grado extremo de violación de los derechos humanos y la completa inobservancia del Derecho Humanitario de la Guerra.

Se calcula que en el decurso total de la guerra pueden haber muerto cerca de 200,000 personas y que alrededor de un millón, la décima parte de la población del país, se convirtió en refugiada y desplazada internamente. Datos parciales identificaron 23,671 ejecuciones extrajudiciales y 6,159 casos de detenciones – desapariciones, así como 626 masacres en comunidades del área rural. Tres de cada cuatro víctimas de la guerra eran indígenas. El 93 por ciento de los casos de violaciones de los derechos humanos y otros hechos violentos fueron responsabilidad del Estado.

Después de esa coyuntura y hasta el fin de la negociación, el conflicto armado se mantuvo en una situación de baja intensidad; los rebeldes lograron mantener el control en algunas áreas de operaciones y, en ocasiones, aumentar su radio de acción. El Estado restableció el control en el país pero no logró erradicar completamente a los insurgentes.

A pesar de la larga duración del enfrentamiento, no hubo durante el mismo serios intentos de negociación. En 1966, tras la celebración de elecciones libres coincidiendo con el final de un gobierno militar de facto, los insurgentes y el Gobierno, por aquel entonces encabezado por el Presidente civil Julio César Méndez Montenegro, mantuvieron conversaciones extraoficiales con objeto de explorar las posibilidades de una negociación. Probablemente las partes sólo tenían objetivos tácticos ya que esas conversaciones no tuvieron ningún resultado, reanudándose la guerra con mayor intensidad pasados tres meses de tregua no oficial.

### *Los acuerdos de paz*

#### **El manejo del conflicto**

Las características ideológicas del conflicto y el entorno internacional hacían imposible la búsqueda de una solución negociada. Esta posibilidad se abrió a mediados de la década de los ochenta debido a los cambios en la situación internacional. El fin de la Guerra Fría posibilitó la distensión en Centroamérica; la iniciativa de Contadora y, posteriormente, el Proceso de Esquipulas crearon un espacio en el cual fue posible poner fin a las tensiones intercentroamericanas e incentivar la negociaciones políticas en los países de la región para acabar con los conflictos armados. Todo ello condujo, a la larga, a la pacificación en Nicaragua y El Salvador.

Pero otro efecto importante de los cambios en la situación internacional fue facilitar el término de los regímenes autoritarios y el inicio de las transiciones a la democracia tanto a nivel mundial como regional (la tercera ola). Este proceso tuvo lugar en Guatemala a partir del golpe de Estado que derribó al Presidente Romeo Lucas García en 1982 y que culminó con las elecciones libres de 1985 que condujeron a la presidencia a un civil, Vinicio Cerezo, en 1986.

Estos hechos permitieron la apertura de la ventana para la negociación. Ambas partes llegaron a una situación de punto muerto en la que llegaron al convencimiento de la imposi-

bilidad de concluir el enfrentamiento con una victoria militar. El Estado, en transición a la democracia, buscó una solución pacífica al conflicto. La insurgencia, percibiendo la desaparición del ideario de la revolución socialista, aceptó una salida negociada a la guerra que le permitiera obtener algunas de las reformas estructurales por las que luchaba.

El proceso de negociación tuvo lugar entre 1987 y 1996, es decir, durante nueve años. Los actores principales fueron naturalmente el Estado y la guerrilla, para esa época unificada en la *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)*. También participó una representación de la población agrupada en la *Asamblea de la Sociedad Civil (ASC)*, que fue reconocida como interlocutor paralelo y que constituye una de las notas características del proceso de paz guatemalteco.

La representatividad de estos actores se argumentaba en la forma siguiente: el Gobierno, como expresión de la legitimidad democrática emanada de las elecciones; la guerrilla, reclamando la legitimidad revolucionaria y asumiendo la representación de sus partidarios; y la ASC, aduciendo representar los intereses de aquella parte de la población que no participó en el conflicto pero que quería impulsar la paz.

Los primeros contactos oficiales entre el Gobierno y la guerrilla tuvieron lugar en 1987, prosiguiendo a lo largo de 1990 a través de las conversaciones entre la guerrilla, la *Comisión Nacional de Reconciliación*, un ente creado como consecuencia de los acuerdos de Esquipulas, y diversos actores de la sociedad civil guatemalteca, tales como la Iglesia, los empresarios, los partidos políticos, académicos y sectores populares.

A partir de 1991, al asumir la Presidencia el ingeniero Jorge Serrano Elías, se establecieron oficialmente las negociaciones entre la URNG y el Gobierno. Éstas se interrumpieron en 1993 al producirse un fallido golpe de Estado impulsado por el propio Serrano, reanudándose en 1994 bajo el Gobierno del Presidente Ramiro De León Carpio y continuando hasta su conclusión durante la administración del Presidente Alvaro Arzú Irigoyen en 1996.

La negociación se llevó a cabo, según los acuerdos de procedimiento de 1991 y 1994, por medio de conversaciones entre las dos partes dirigidas por un mediador. El Gobierno creó un ente especial, la *Comisión Nacional de Paz (COPAZ)*, integrada por un coordinador y un grupo de negociadores, entre los que se incluyeron miembros de las fuerzas armadas, en tanto que la guerrilla negoció mediante sus cuatro comandantes superiores asistidos por un cuerpo de asesores.

Las negociaciones tuvieron lugar fuera del territorio guatemalteco, principalmente en México y en diversos países europeos, dado el problema legal que hubiera significado la entrada de los líderes guerrilleros en el territorio nacional.

La agenda de las negociaciones fue establecida mediante acuerdo, y dividida en dos grupos de asuntos: a) los temas *operativos*, como los que establecieron el formato y contenido del proceso y los que estaban relacionados con el cese el fuego, abandono de las armas e incorporación de los miembros de la URNG a la legalidad; y b) los temas *sustantivos*, que trataron sobre un conjunto de reformas en el campo político, económico y social.

Es importante destacar que la demora acaecida entre 1987 y 1991 en el establecimiento del diálogo entre las partes, se debió a la negativa estatal de aceptar los temas sustantivos,

## Estudio de casos: Guatemala

ya que, según el Gobierno, esas reformas deberían ser fruto de la dinámica normal de un régimen democrático, deseando, por ello, discutir únicamente aquellos asuntos de carácter operativo. Existía también la consideración de que la insurgencia no era militarmente fuerte y que, por ello, no procedía hacerle concesiones políticas importantes.

En sentido contrario, la URNG insistió en que su lucha estaba directamente relacionada con las reformas contenidas en los temas sustantivos y que el lograrlas era cabalmente lo que justificaba la salida política de la guerra.

Durante el diálogo entre la guerrilla y los actores de la sociedad civil se formó una opinión pública favorable a negociar lo sustantivo, siendo la aceptación de este criterio por el Gobierno en 1991 lo que permitió la reanudación del proceso.

La negociación fue conducida por dos categorías de intermediarios. Entre 1991 y 1993 actuó en este papel el obispo Monseñor Rodolfo Quezada Toruño, Presidente de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), con la denominación de *Conciliador*. De 1994 y hasta el final del proceso en 1996, esta función fue desempeñada por Jean Arnault, representante del Secretario General de Naciones Unidas, con la denominación de *Moderador*. Por consiguiente, la intermediación contó con una tercera parte, primero interna y posteriormente externa. En el primer caso, el Conciliador era el Presidente de la CNR; quien había sido nominado por el Gobierno de entre una terna propuesta por la Conferencia Episcopal, según el Proceso de Esquipulas, y que gozaba de legitimidad ante las partes debido a su iniciativa de mantener activo el proceso de paz durante el periodo 1987–1991. En el segundo caso, la intermediación del representante del Secretario General de las Naciones Unidas implicaba la participación y respaldo de ese organismo internacional al proceso de negociación. En ambos casos, fueron las partes las que decidieron a quién llamar para actuar como tercero.

Una vez iniciada la negociación, ésta encontró poderosos insumos favorables. El ambiente internacional y regional se había tornado propicio para la resolución pacífica de los conflictos armados y los antiguos aliados de las partes o habían desaparecido (caso de la Unión Soviética) o habían cambiado su posición al respecto (Estados Unidos y los Gobiernos centroamericanos).

La ONU, la OEA y un grupo de naciones denominado Países Amigos del Proceso de Paz, constituido por Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela, desempeñaron la función de gestores externos de la negociación.

Internamente, las expresiones favorables a la paz superaron a las contrarias, aunque estas últimas continuaron manifestándose.

Pero la negociación no estuvo exenta de obstáculos importantes: la ya mencionada controversia inicial sobre el contenido del proceso; la dificultad de alcanzar el consenso sobre algunos de los temas; el fallido golpe de Estado de 1993, que interrumpió totalmente las conversaciones hasta que se superó esta situación; el llamado *atractivo fuera de la mesa* que hizo que las partes continuaran, inicialmente, manteniendo operaciones militares a fin de mejorar su posición durante las negociaciones; y ya casi al término del decurso, un acto vio-

lento en quebranto de uno de los acuerdos firmados y atribuido a la guerrilla, que estuvo a punto de interrumpir nuevamente las conversaciones.

### Los acuerdos y las instituciones creadas por la negociación

La negociación concluyó con 16 acuerdos, nueve de ellos sustantivos y siete operativos.

En cuanto a los acuerdos sustantivos, dos tuvieron por objeto fijar principios, los cuales fueron desarrollados en los restantes siete acuerdos, referidos a: *i) régimen de derechos humanos, ii) el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por la guerra, iii) el establecimiento de una comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones de los derechos humanos y los hechos de violencia que causaron sufrimiento a la población, iv) el referido a la identidad y derechos de los pueblos indígenas, v) sobre aspectos socioeconómicos, vi) la cuestión agraria y vii) sobre el fortalecimiento del poder civil y la función del ejército en una sociedad democrática.*

Por su parte, los siete acuerdos operativos contenían disposiciones vinculadas con la agenda, el marco temporal y el formato de las negociaciones. Estos acuerdos se referían al cese del fuego, reformas de la Constitución y del régimen electoral, a las bases para la incorporación de la URNG a la legalidad y al establecimiento de plazos para la puesta en marcha de los acuerdos.

En términos generales, el cumplimiento de los acuerdos implicaba reformas a la legislación, inclusive a la propia Constitución, así como la creación de instituciones nuevas y, en general, de políticas públicas, además de un papel activo por parte de la sociedad civil.

En su conjunto los acuerdos se han agrupado en cuatro ejes temáticos:

1. Derechos humanos, reasentamiento, incorporación y reconciliación nacional
2. Modernización del Estado democrático
3. Desarrollo humano integral
4. Desarrollo productivo sostenible

El paquete de acuerdos contiene 179 compromisos listados en el Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz de 29 de diciembre de 1996.

Este cronograma, estableció un periodo de 4 años para la puesta en marcha de los acuerdos, fijando el año 2000 como fecha límite para su conclusión. En vista del retraso en el cumplimiento se recalendarizaron 119 compromisos pendientes para finales del 2001, incluyendo una parte de los acuerdos originales, así como de otros que fueron establecidos por las comisiones generadas por el proceso de paz. Se estima que el cumplimiento de la totalidad de compromisos se habrá alcanzado para el año 2004.

Oportunamente se solicitó a la misión de Naciones Unidas, MINUGUA, que asumiera la verificación de la totalidad de los acuerdos, estipulándose estipuló la creación de una Comisión de Acompañamiento, formada por el Gobierno, la ex guerrilla, ciudadanos notables en representación de la sociedad civil, y MINUGUA como observadora, para dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, todo ello en coordinación con la Secretaría

## Estudio de casos: Guatemala

Presidencial para la Paz, SEPAZ. Esta última tiene como función velar por que las políticas públicas incorporen los compromisos asumidos en la acuerdos de paz.

Para su análisis y en referencia a su contenido, los acuerdos se pueden dividir en los siguientes grupos:

- a) desarrollo social,
- b) desarrollo rural,
- c) modernización de la gestión pública y de la política fiscal,
- d) desmovilización,
- e) reasentamiento de las poblaciones desarraigadas,
- f) resarcimiento y asistencia a las víctimas,
- g) pueblos indígenas y multiculturalidad,
- h) participación, y
- i) fortalecimiento del poder civil y papel del ejercito en una sociedad democrática.

### a) Desarrollo social

Este grupo de compromisos se refiere a la mejora de la atención del Estado a la agenda social. Establece compromisos para elevar el porcentaje del PIB en el gasto de salud, educación y vivienda. El supuesto es que las privaciones sociales fueron una de las causas de la guerra. En los tres primeros años de ejecución de los acuerdos aumentó el gasto presupuestario dedicado a la agenda social, incrementándose el porcentaje del PIB destinado a ese renglón en 3.4 puntos comparado con el año base de 1995.

### b) Desarrollo rural

Estos acuerdos persiguen mejorar el acceso de los campesinos a la tierra y promover el desarrollo rural. Los acuerdos en este área crearon varias instituciones. El *Fondo de Tierras* destinado a adquirir y adjudicar propiedades rurales a colectivos campesinos, el *Banco de Desarrollo Rural*, para apoyar financieramente las explotaciones rurales entregadas como consecuencia de los Acuerdos, el *Programa de Incentivos Forestales* para promover la conservación de los bosques, el *Programa de Infraestructura Rural* para fomentar regadíos y silos, la *Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra*, *CONTIERRA*, y para organizar la solución negociada de los numerosos contenciosos rurales. También se prepara la creación de un moderno *Sistema de Registro y Catastro* de las propiedades rurales.

Esta elaborada arquitectura legal para la distribución de la tierra está relacionada con el enorme peso que este elemento ha tenido en la historia de Guatemala. Aunque el sector de población campesina ha disminuido con el paso del tiempo, este tema fue reivindicado con intensidad durante las negociaciones.

### c) Modernización de la gestión pública y política fiscal

En este apartado los Acuerdos de Paz tratan de la modernización del Estado para atender mejor a las necesidades públicas. El punto central se refiere a la elevación de la carga tributaria y el alza de los salarios. Se establece que la carga tributaria se debe elevar a un equi-

valente del 9.3 por ciento del PIB para finales de 2000, alcanzando un 12 por ciento en el 2002. Este objetivo está todavía lejos de conseguirse, aunque debe tenerse en cuenta que se partía de un porcentaje del 7.6 por ciento, la penúltima tasa tributaria del hemisferio. Con el objeto de alcanzar el consenso sobre los principios y compromisos del régimen tributario y fiscal para la paz, se creó un espacio denominado *Pacto Fiscal* integrado por el Estado, los empresarios y representantes de la sociedad civil.

#### **d) Desmovilización**

En este terreno es donde el proceso guatemalteco ha cosechado sus mayores éxitos, ya que no hay proceso similar en el que los combatientes de la guerrilla se hayan desmovilizado con tanta rapidez e integrado a la vida civil sin problemas de seguridad. Tras la firma de los Acuerdos, 2,940 combatientes de la URNG se concentraron en seis campamentos, siendo atendidos por la *Comisión de Apoyo Logístico* integrada por el Gobierno de la República, la URNG y actores de la comunidad internacional; esta estructura fue posteriormente continuada en la *Comisión Especial de Incorporación*. Estos entes cuidaron de los programas de incorporación productiva y el apoyo a la reinserción de ex combatientes, incluyendo programas de adjudicación de tierras, educación, vivienda, salud, documentación, reunificación familiar, asistencia jurídica, etc. Por otra parte, se crearon programas para atender la reinserción productiva de los desmovilizados del Ejército.

#### **e) Reasentamiento de poblaciones desarraigadas**

Este tema está referido al retorno y reasentamiento de las decenas de miles de refugiados externos y de desarraigados internos causados por la guerra. A estos efectos, se promulgó una legislación especial para documentarlos. Por otro lado, el *Fondo de Reasentamiento* tuvo a su cargo resolver la reubicación de los retornados, teniendo en cuenta que, en muchos casos, sus tierras de origen habían sido ocupadas por nuevos colonos. Los acuerdos contemplan la reubicación de estas poblaciones en sus tierras originales o, en su caso, la obtención de nuevas.

Es así como 41,413 personas, integrantes de 9,421 familias que emigraron al exterior, han sido reubicados, a la par que se ha hecho lo mismo con 6,729 personas que habían sido desplazadas internamente a causa del conflicto, o sea pertenecientes a las llamadas *Comunidades en Resistencia*, que agrupan a los que buscaron protección en la selva pero sin salir del país. Una comisión paritaria formada por el Gobierno y una representación de la población retornada, con la participación de la comunidad internacional, da seguimiento a estos compromisos.

#### **f) Resarcimiento y asistencia a víctimas**

El acuerdo se refiere a las víctimas de las violaciones de los derechos humanos y a los sufrimientos infringidos a la población civil. En ese sentido, la emisión de la *Ley de Reconciliación Nacional* y la de creación de la *Secretaría de la Paz* dotaron de la necesaria institucionalidad a los proyectos de resarcimiento, en cumplimiento de los cuales se han establecido programas en varios departamentos del país, incluyendo en ellos aspectos sociales, económicos, legales, culturales y de desarrollo productivo.

## Estudio de casos: Guatemala

El *Fondo Nacional para la Paz* ha iniciado la puesta en marcha de módulos pilotos de resarcimiento, concebidos como proyectos integrales que abarcan a familiares y deudos de víctimas, así como a las comunidades a las cuales las mismas pertenecían. Estos proyectos se han iniciado en los departamentos de Quiché, Chimaltenango, Huehuetenango y Alta Verapaz.

Asimismo, se están implementando Talleres de Reconciliación en comunidades afectadas por el conflicto, incluyendo tratamientos de salud mental. Por otra parte, el *Programa Nacional de Resarcimiento* a cargo de la SEPAZ ha puesto en marcha proyectos sociales, culturales, legales y de desarrollo productivo con poblaciones afectadas.

### g) Pueblos indígenas y multiculturalidad

Estos acuerdos son probablemente los más complejos y de mayor alcance del conjunto, ya que al reconocer los derechos de los *pueblos indígenas*, ordenan la reestructuración del Estado en ese sentido. Las estipulaciones abarcan temas políticos, económicos y culturales.

Los compromisos derivados de estos acuerdos dieron lugar a la creación de *Comisiones Paritarias* entre el Estado y los grupos indígenas, así como de otras comisiones específicas para dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Entre ellas se encuentran: la *Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas* para implementar el complejo proceso de incorporar los 22 idiomas y lenguas indígenas a la institucionalidad del país; la *Comisión Paritaria de Reforma Educativa* que a su vez originó una *Comisión Consultiva permanente* adscrita al Ministerio de Educación; la *Comisión Paritaria de los Derechos relativos a la tierra*; la *Comisión para Definir los Lugares Sagrados*; y la *Comisión Paritaria para la Reforma y la Participación* que hizo propuestas para la reforma del Código Municipal y de los Consejos de Desarrollo.

También se creó una *Defensoría de la Mujer Indígena* y un *Postgrado en Multiculturalidad*, con objeto de formar a funcionarios públicos y académicos en la percepción y respeto de los derechos indígenas.

### h) Participación

El proceso de cumplimiento los acuerdos originó 19 comisiones derivadas, integradas por 196 delegados representativos de centenares de entidades de la sociedad civil, así como de entes del Estado y representantes de actores externos. Los indígenas estuvieron representados por la organización *Saqbil COPMAGUA*. Las mujeres participan en el *Foro Nacional de la Mujer* que abarca a 56 organizaciones que reclaman la representatividad de 25,000 mujeres.

### i) Fortalecimiento del poder civil y papel del ejército en una sociedad democrática

Este grupo de acuerdos hace referencia a la desmilitarización. En este campo se emitió la ley de la *Policía Nacional Civil*, que instauró un cuerpo policial moderno en sustitución de la antigua Policía Nacional, creando la carrera policial. Este nuevo cuerpo de seguridad del Estado ha desplegado 19,000 efectivos en contraposición a los 6,000 de la anterior institución. Asimismo se desmovilizó a la Policía Militar Ambulante y a la Guardia de Hacienda, creando la *Secretaría de Análisis Estratégico* de naturaleza civil.

En cuanto al ejército se cumplimentó la reducción del 33 por ciento de sus efectivos, equivalentes a 15,000 elementos, y la disminución, igualmente, de la tercera parte de su presupuesto. También se rediseñó el despliegue territorial, para implementar la nueva misión de cuidado de fronteras, clausurándose varias bases militares.

En esta área se incluyen igualmente disposiciones para la reforma y modernización del Estado, incluyendo la descentralización, así como la reforma de la administración de justicia.

### ***Conclusión***

La arquitectura de los acuerdos estableció una lógica de ejecución de tres tiempos. En primer lugar tenía como objetivo poner en marcha los temas operativos, especialmente la desmovilización de la insurgencia. En segundo lugar, llevar a cabo las reformas legales e institucionales necesarias, y en tercer lugar efectuar los cambios estructurales previstos en los temas sustantivos. La segunda y tercera etapa podrían coincidir en ciertos espacios.

Los acuerdos operativos han sido implementados de forma exitosa, en comparación con otras experiencias de la región. No existe en América Latina país en el que la desmovilización y reintegración a la vida legal de la antigua insurgencia haya sido más positiva que en Guatemala. Convertida en partido político, la URNG logró en las elecciones generales de 1999 la tercera posición con el 12 por ciento de los votos.

Por otra parte, la reforma legal e institucional ha sido ejecutada parcialmente. Entre los logros alcanzados se cuenta la creación de un tejido que incluye legislación, comisiones de seguimiento y nuevas instituciones, así como la constante participación de la sociedad civil.

Sin embargo el proceso de cumplimiento de los Acuerdos no está exento de problemas. Uno de ellos, de carácter presupuestario, ha incidido en lo referente a la reinserción productiva, la cual está parcialmente cumplida, generando cuestionamientos sociales.

Igualmente existen retrasos importantes en la modificación de la legislación a fin de adaptarla a la totalidad de los compromisos emanados de la negociación. Especialmente grave fue el resultado de la consulta popular llevada a cabo en mayo de 1999, en la que resultaron rechazadas las reformas a la Constitución establecidas por los acuerdos, en las que se incluían estipulaciones sobre la sujeción del poder militar a las autoridades civiles, elementos de la reforma de la justicia y la inclusión en la Carta Magna del carácter multicultural, multingüe y multiétnico de la nación. Queda sin embargo la posibilidad de que la consulta popular se repita en el futuro.

En cuanto a los logros de los compromisos sustantivos, destaca la conclusión del retorno y reasentamiento de los refugiados, la generalización de la conciencia del pluralismo étnico de la nación, la creación de la Policía Nacional Civil y la modernización del aparato del Estado. Empero, en cuanto a la totalidad de estas disposiciones sustantivas, se necesitan ejecutar en su totalidad para poder evaluarlas de manera definitiva.

Resumiendo, dado que la guerra interna en Guatemala constituyó uno de los casos más complejos en el hemisferio, su proceso de paz resulta igualmente difícil. Una de las parti-

## Estudio de casos: Guatemala

cularidades de la experiencia guatemalteca en materia de procesos de paz radica en la amplitud de la agenda de negociación. Como vimos, ésta incluyó temas de reforma política, de las estructuras económicas y sociales e inclusive de las relaciones interétnicas y de su dimensión cultural, planteando en algunos puntos modificaciones de gran profundidad. Otra característica pasa por el modelo de negociación sustantiva, el cual ha sido utilizado como referencia en otros conflictos en la región, si bien con un enfoque más limitado.

Sin embargo, el corto tiempo transcurrido desde el inicio de la etapa de cumplimiento de los Acuerdos, no nos permite saber aún si se llegará plenamente a alcanzar el objetivo de provocar un cambio estructural total por la vía pacífica, aunque si se puede sostener que las primeras modificaciones generadas por la paz, por su intensidad, dan lugar a un optimismo realista, no exento de dificultades y desafíos.

## 4.11 El diseño de una administración electoral

*Un país que emerge de un conflicto armado o que emprende un proceso de transición a la democracia usualmente necesita establecer, o bien reestructurar, los procesos y/o los organismos mediante los cuales se organizan, regulan y conducen las elecciones. En esta sección identificamos y analizamos algunos de los elementos más importantes que deben ser tomados en cuenta a la hora de (re)diseñar la estructura y funciones de la administración electoral.*

- 4.11.1 *Naturaleza y principales características de los procesos electorales*
- 4.11.2 *Necesidades e inquietudes relacionadas con la integridad del proceso*
- 4.11.3 *Importancia de la administración electoral*
- 4.11.4 *Factores críticos de la administración electoral*
- 4.11.5 *Principales funciones de la administración electoral*
- 4.11.6 *Ubicación del organismo electoral*
- 4.11.7 *Balance de la labor cumplida por los organismos electorales*

**Casilla 13** Cuadro-resumen de las principales funciones de los organismos electorales latinoamericanos (pp. 318–320)

**Casilla 14** Administración electoral: tendencias internacionales (pp. 322–323)

Objeto de particular consideración en un país que emerge de un conflicto armado o que inicia una transición hacia la democracia, es la naturaleza y capacidad de adaptación de la organización electoral al nuevo contexto. Puede ser que en algunos casos la administración electoral anterior haya sido lesionada o inhabilitada o, como sucede con mayor frecuencia, que la misma carezca de credibilidad y legitimidad debido a su vinculación con el régimen precedente. Puede ocurrir, asimismo, que no sea necesario llevar a cabo una reorganización total sino más bien modificar ciertos aspectos claves de la misma.

Pero con independencia de cuál sea la situación particular, lo cierto es que, antes de llevar a cabo cualquier reforma en este ámbito, es preciso establecer de manera clara los principios y procedimientos que caracterizan un proceso electoral libre y equitativo. Debe decidirse, asimismo,

#### 4.11 El diseño de una administración electoral

cuál es la institución más adecuada para llevar a cabo la gestión de este proceso, así como determinar con precisión su estructura, nivel de autonomía, funciones y su ubicación en el diseño institucional del Estado. En otras palabras, las disposiciones específicas relacionadas con la administración electoral y su normativa, deben ser el resultado de un metódico proceso de reflexión, por cuanto estas decisiones preliminares tendrán consecuencias de gran peso para el desarrollo democrático del país así como para la consolidación del proceso de paz.

En esta sección tratamos de dar respuesta a tres preguntas claves para el (re)diseño de una administración electoral:

- ¿Qué organismo debe tener a su cargo la responsabilidad de la organización y supervisión de las elecciones?
- ¿Cuáles deben ser su estructura y funciones?
- ¿Dónde debe situarse el mismo dentro del esquema institucional del Estado?

##### ***4.11.1 Naturaleza y principales características de los procesos electorales***

Si bien la democracia es más que la simple celebración de elecciones, los procesos electorales son determinantes para la sostenibilidad democrática al constituirse en el mecanismo regulador para la competencia política, la elección de autoridades y la transmisión pacífica y ordenada del poder político.

Existen por ello ciertas características políticas y prácticas de los procesos electorales que deben ser tomadas en cuenta a la hora de (re)diseñar la administración electoral, sus funciones y su ubicación, entre las que destacan las siguientes:

- La administración electoral es una actividad muy especializada. Las elecciones requieren capacitar y movilizar decenas de miles de personas bajo un programa muy estricto. También implican el traslado de miríadas de formularios, pedidos y equipo hacia una multiplicidad de sitios en todo el país, así como las demarcaciones limítrofes (circunscripciones electorales), registro de votantes y muchos otros deberes técnicos de las autoridades electorales.
- La administración electoral demanda una adecuada planificación técnica y administrativa, características que dependen de un cuerpo de funcionarios electorales debidamente capacitados y conscientes del importante papel que cumplen como funcionarios públicos.
- Las elecciones son acontecimientos locales, estatales, regionales y nacionales. Requieren por ello de esfuerzos de planificación y dirección a nivel central pero con capacidad ejecutiva y organizativa para llegar a todo el territorio nacional.

- Las elecciones son procesos realizados bajo una gran presión. Una vez determinada la fecha, la organización de unas elecciones demanda cumplir con una serie de términos legales fijos. Las consecuencias en caso de incumplimiento son negativas tanto para los funcionarios electorales y el Gobierno de turno, como para la credibilidad del sistema democrático electoral.
- Las elecciones implican un alto riesgo. La estabilidad nacional depende de la credibilidad de las elecciones. En situaciones post-conflicto, unas elecciones mal dirigidas podrían llegar a ocasionar (re)brotes de violencia.
- Las elecciones son costosas. La administración electoral requiere contar con los recursos financieros suficientes de forma oportuna. Sin embargo, su capacidad ejecutiva para utilizar los recursos eficientemente es determinante para el éxito técnico del proceso electoral.
- Las elecciones son eventos periódicos.
- La celebración de un proceso electoral debe ser predecible, regulado por leyes de dominio público y de aplicación universal.

#### ***4.11.2 Necesidades e inquietudes relacionadas con la integridad del proceso***

En todo proceso electoral, particularmente en situaciones postconflicto o bien en países en proceso de transición, existe muchas veces un justificado temor respecto de ciertas áreas administrativas o técnicas donde se presume la falta de competencia y/o supervisión adecuadas, que podrían conducir a abusos en favor de un partido determinado.

De ahí la importancia en estos casos, de abocarse a la prevención de las irregularidades que podrían comprometer la integridad de las elecciones y la legitimidad del proceso en su totalidad. Entre las necesidades y preocupaciones típicas pueden citarse:

- Necesidad de asegurar que los funcionarios gocen de estabilidad y que las estructuras electorales sean entidades permanentes y no temporales, con la capacidad de cambio y adaptación a las nuevas circunstancias.
- Necesidad de contar con un sistema de arbitraje eficiente e imparcial en relación con las disputas electorales.
- Necesidad de mantener los costos al mínimo y evitar el despilfarro y el fraude.
- Necesidad de coordinación (uniformidad de reglas y procedimientos) entre las elecciones provinciales y nacionales, así como con las elecciones de gobiernos locales.

#### 4.11 El diseño de una administración electoral

- Preocupación de que el proceso pueda estar dominado por un único partido.
- Preocupación por que no haya una completa imparcialidad e independencia.
- Preocupación acerca de la falta de formación y disciplina de los funcionarios electorales en relación con el proceso electoral.
- Preocupación de que un partido determinado pueda abusar y manipular los recursos del gobierno en su provecho.

Es importante poner atención a cada una de estas preocupaciones y necesidades. En este sentido, debe resaltarse el valor de llevar a cabo consultas, así como procesos de dialogo abierto y de cooperación constante entre los partidos políticos y las diversas instituciones de la sociedad. Sólo después de prestar la debida atención a estas necesidades y preocupaciones se estará en condiciones de adoptar las decisiones adecuadas acerca del tipo, funciones y ubicación del organismo electoral. Si alguna de estas necesidades o preocupaciones no es resuelta de manera satisfactoria, debería entonces diseñarse la puesta en práctica de algún sistema de control o salvaguarda, con el objetivo de asegurar que los electores y los partidos no pierdan interés ni se desentiendan del proceso.

##### ***4.11.3 Importancia de la administración electoral***

La existencia de un organismo electoral independiente, capaz de garantizar a la totalidad de los partidos políticos un proceso electoral en condiciones de libertad y equidad de oportunidades, así como la certeza de la ciudadanía de que los resultados electorales serán respetados, constituye un requisito *sine qua non* de todo régimen democrático. Caso contrario se da pie para el cuestionamiento de la legitimidad de los gobiernos y con ello se allana el camino al descrédito de la democracia y al recurso a otras formas de lucha para la conquista del poder.

En otras palabras, la naturaleza, composición y actuación de un organismo electoral puede determinar si unas elecciones se convierten en la fuente de un cambio pacífico o, por el contrario, son causa de grave inestabilidad. Sin embargo, y pese a la clara importancia que el tema tiene para la salud y la calidad de la democracia, lo cierto es que hasta la fecha el papel de los organismos electorales como variable importante para explicar el éxito o fracaso de las transiciones democráticas ha pasado prácticamente inadvertido. La principal razón de ello obedece al hecho de que gran parte de la literatura sobre esta cuestión ha sido escrita por expertos provenientes de democracias donde la organización de las elecciones ha dejado de ser, desde hace ya bastante tiempo, objeto de discusión y cuestionamiento.

En efecto, los organismos electorales juegan un papel fundamental en la consecución de los objetivos políticos generales de la sociedad. La

reconciliación nacional, la estabilidad política, la consolidación democrática y el Estado de derecho son metas de importancia significativa en las nuevas democracias. Si bien la materialización de dichos fines no depende exclusivamente de la constitución de organismos electorales independientes, imparciales y eficaces, es claro que el desarrollo político democrático no es posible mientras no se disponga de una administración electoral efectiva. El papel clave que los organismos electorales juegan en pro del desarrollo democrático, se evidencia cuando se ha asegurado la confianza ciudadana en el proceso electoral, cuando los votantes asisten a las urnas sin temor o intimidación y aceptan los resultados de los comicios – independientemente del candidato que haya ganado las elecciones – dotando así de legitimidad al nuevo gobierno.

En un sistema democrático, los organismos electorales tienen dos propósitos fundamentales. Por una parte, se encargan de organizar y administrar las elecciones, desde el registro de electores hasta el escrutinio de votos, el anuncio oficial de los resultados y la proclamación de las autoridades electas. Por otra, y más a largo plazo, los organismos electorales garantizan la construcción de la confianza entre los partidos que participan en las contiendas electorales, así como entre el electorado y el Gobierno. Los organismos electorales pueden progresivamente lograr los fines señalados mediante el mejoramiento de las reglas del juego electoral, de la información del público en el ámbito electoral, de la aplicación neutral de los procedimientos electorales y del fortalecimiento de la educación cívica.

Asimismo, los organismos electorales ejercen un papel preponderante en el fortalecimiento del sistema de representación política. En primer lugar, ejercen un rol de “garantes del sistema”, en la medida en que controlan y fiscalizan el acceso al poder, tal y como desde su perspectiva lo hacen también los medios de comunicación. En segundo lugar, los organismos electorales tienden y fortalecen los puentes entre la sociedad civil y los órganos del gobierno a través de las elecciones. En tercer lugar, los organismos electorales trabajan para asegurar que todos los ciudadanos aptos para votar ejerzan efectivamente su derecho. En virtud de estas funciones puede afirmarse que el fortalecimiento de la independencia y eficacia de las instituciones electorales contribuye de manera importante a salvaguardar la vigencia y ejercicio de los derechos políticos y a profundizar en el carácter representativo de la democracia.

En el caso particular de América Latina, la organización de las elecciones y su calificación han sido, en términos generales, temas conflictivos. Pese a que desde las primeras décadas del siglo XX se establecieron organismos electorales centralizados y especializados, y, por lo menos formalmente, independientes del ejecutivo y legislativo lo cierto es que en la realidad estos organismos no siempre gozaron plenamente de dicha

#### 4.11 El diseño de una administración electoral

independencia, dando lugar a cuestionamientos por la intromisión de los Gobiernos de turno, aduciéndose la manipulación de los resultados electorales. Estas situaciones en no pocos casos agravaron la inestabilidad política (Panamá, República Dominicana y Perú), mientras que en otros países se constituyeron incluso en el detonante de revueltas armadas (Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Colombia).

Sin embargo, la llegada del proceso de transición a la democracia en Latinoamérica (a finales de los setenta e inicios de los ochenta) vino acompañado de cambios importantes en este ámbito. La exitosa labor profesional de los organismos electorales basada en la independencia, transparencia y eficiencia ha contribuido de manera positiva, durante las dos últimas décadas del siglo XX, a darle credibilidad a los procesos electorales, legitimando a las autoridades electas y, por su intermedio, al sistema democrático mismo. Adicionalmente, ello ha permitido alejar, en la mayoría de los países, los temores de fraude, desconfianza y manipulación (presentes por muchos años en la historia latinoamericana), repercutiendo favorablemente de este modo sobre la cultura política.

##### *4.11.4 Factores críticos de la administración electoral*

El objetivo principal de un organismo electoral es garantizar, tanto administrativa como técnica y legalmente la celebración de procesos electorales libres y equitativos. Para ello debe asumir sus funciones de forma imparcial y eficaz. Debe asegurar que la integridad de cada proceso electoral se encuentre salvaguardada adecuadamente de agentes electorales incompetentes y libre de manipulaciones fraudulentas. Los responsables a cargo de la administración deben garantizar que la organización y conducción de las elecciones sean correctas desde el primer momento. Una falla, incluso en una tarea o actividad electoral simple, no solamente puede tener efectos adversos sobre la calidad de los servicios prestados, sino que puede poner en peligro la percepción pública de la competencia e imparcialidad de los administradores electorales, afectando de este modo la credibilidad general del proceso y del sistema electoral.

Entre los atributos más importantes de toda elección libre y equitativa, así como en relación con el organismo encargado de la administración de las mismas, cabe citar los siguientes:

- independencia e imparcialidad;
- eficacia;
- profesionalidad;
- arbitraje rápido e imparcial de las disputas; y
- transparencia.

**Independencia e imparcialidad.** La función de un organismo no debe estar bajo la influencia o manipulación de ninguna persona, autoridad o partido político en particular.

**Eficacia.** La eficacia de los organismos electorales en el desarrollo de sus tareas y actividades es crucial en toda elección ya que los problemas técnicos pueden conducir al cuestionamiento del proceso, al quebrantamiento de la ley, del orden y al caos. Por ello, la competencia del personal, el profesionalismo, los recursos y el tiempo suficiente para organizar las elecciones son factores fundamentales para garantizar la eficacia en la administración y conducción de los procesos electorales.

**Profesionalidad.** En vista de la importancia que las elecciones tienen para el funcionamiento de una democracia, es de la mayor importancia garantizar la existencia de un grupo especializado de expertos que lleve a cabo el proceso con conocimientos profundos sobre la conducción y filosofía de unas elecciones libres y equitativas.

**Arbitraje rápido e imparcial de las disputas.** Toda administración electoral debe contar con procedimientos idóneos para procesar y resolver las disputas electorales.

**Transparencia.** El valor de la consulta, comunicación y cooperación constante entre la administración electoral, los partidos políticos, las instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil son claves para garantizar niveles adecuados de transparencia y credibilidad.

#### ***4.11.5 Principales funciones de la administración electoral***

Las funciones de un organismo electoral varían de país a país.

Casilla 13

#### **CUADRO RESUMEN DE LAS PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES LATINOAMERICANOS**

En América Latina, los organismos electorales han venido asumiendo, progresivamente, una amplia gama de funciones que van mucho más allá de la simple organización y vigilancia de las elecciones. Entre las principales facultades cabe destacar las siguientes:

##### **I. Facultades administrativas**

- Expedir su reglamento interno, las instrucciones para el funcionamiento de los organismos inferiores así como su fiscalización.
- Elaborar, imprimir y distribuir las papeletas electorales.
- Registrar a los candidatos.
- Practicar los escrutinios finales, la asignación de escaños y la expedición de las credenciales.
- Velar por el mantenimiento del orden público y de la libertad de votación el día de los comicios.

#### 4.11 El diseño de una administración electoral

- Formular el proyecto de presupuesto y remitirlo a las autoridades competentes, así como administrar los fondos que le han sido otorgados.
- Velar por el respeto de los derechos y garantías consagrados a favor de los ciudadanos y de los partidos políticos.
- Velar porque la propaganda electoral y las encuestas se ajusten a las normas dictadas.
- Reglamentar la participación de los partidos políticos (y de los otros movimientos) en los medios de comunicación estatales.

#### II. Facultades registrales

- En todos los países latinoamericanos es responsabilidad de los organismos electorales la conformación del padrón electoral. Esta tarea es realizada de diversas maneras en los diferentes países.
- Atendiendo a la importancia del registro electoral para la garantía de la pureza de las elecciones y al hecho de que muchos problemas del padrón electoral se atribuyan a las deficiencias de los otros registros conexos al electoral, en varios países se ha decidido colocar ambos (el electoral y el civil) bajo el control y autoridad de los organismos electorales. Por otro lado, todos los países de América Latina han establecido el carácter permanente del registro electoral.

#### III. Facultades jurisdiccionales-electorales

- Convocar elecciones.
- En su gran mayoría los organismos electorales (en particular aquellos que revisten el carácter de supremos o tribunales de última instancia) tienen tanto la responsabilidad de la planificación, organización y dirección de las elecciones, como la atribución de decidir definitivamente sobre los conflictos que se dan en las distintas etapas de las elecciones. Así ocurre en Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y Uruguay.
- En Perú, México y Chile existen tribunales especiales encargados exclusivamente de calificar las elecciones. En los demás países, la decisión final sobre las controversias electorales reposa en los organismos electorales, en tribunales especiales, en el Congreso o en jurisdicciones ordinarias.
- Otra facultad fundamental de los organismos electorales es la proclamación oficial de las autoridades electas.

#### IV. Facultades disciplinarias

- En un buen número de países, los organismos electorales gozan de atribuciones disciplinarias con respecto a los funcionarios de la administración pública que realicen actos de parcialidad política.

En consecuencia, estos organismos pueden entrar a investigar la conducta de los funcionarios y aplicar sanciones.

**V. Facultades relacionadas con la actividad legislativa**

- La actividad de los organismos electorales en este área hace referencia a dos campos: la reglamentación de la ley electoral y la facultad de iniciativa legal.

**VI. Facultades relacionadas con los partidos políticos**

- Las principales competencias de los organismos electorales con respecto a los partidos políticos se basan en tres áreas: i) el reconocimiento y la cancelación de la personalidad jurídica y/o política de los partidos políticos (según aplique); ii) la intervención en los conflictos internos; y iii) la fiscalización de las cuentas y los libros de los partidos.

#### ***4.11.6 Ubicación del organismo electoral***

Una vez consideradas las principales características y funciones de un organismo electoral, es importante determinar la ubicación del mismo dentro del andamiaje institucional del Estado. En términos generales, existen dos opciones que compiten entre sí: dentro del Gobierno o fuera éste. Es posible sin embargo, identificar variantes sustanciales de estas dos opciones:

**El enfoque gubernamental.** El primer modelo se basa en situar al organismo electoral dentro de un Ministerio con el objetivo de que éste asuma la responsabilidad de conducir y organizar las elecciones, utilizando para ello todos los recursos de ese Ministerio y del servicio civil. Este sistema funciona bien en aquellos países donde existe respeto por el servicio civil y donde sus miembros son considerados profesionales neutrales políticamente. Se utiliza en muchos países de Europa occidental.

**El enfoque de supervisión o jurídico.** La diferencia con el anterior modelo es que un Ministerio está encargado de conducir el proceso electoral, pero éste se encuentra supervisado por un organismo electoral independiente formado por jueces elegidos para estos efectos (p.ej. los casos de España, Pakistán y Rumania). La tarea de este organismo es supervisar y vigilar la conducción del proceso electoral llevado a cabo por el Ministerio responsable.

**Enfoque independiente.** El tercer modelo consiste en establecer una comisión, tribunal u organismo electoral independiente que será responsable ante sí mismo, o bien ante un ministro, un comité parlamentario, el Parlamento u otro órgano. Como veremos mas adelante, esta modalidad, si bien con caracteres propios y fórmulas diversas, es la más común en Latinoamérica.

#### 4.11 El diseño de una administración electoral

**Enfoque multipartidista.** Un cuarto modelo es aquél en que todos los partidos políticos designan representantes para el organismo electoral. Esto garantiza que los diferentes intereses se encuentren representados en dicho organismo y que cada partido pueda ejercer algún tipo de vigilancia en relación con las operaciones desarrolladas por el mismo. El problema asociado a esta modalidad de integración es que cuando hay gobiernos de transición generalmente prolifera el número de partidos por lo que el organismo resulta difícil de dirigir. Otro problema adicional es que el organismo electoral puede llegar a estar compuesto por sujetos que carezcan de las habilidades y/o experiencia necesarias para asegurar su efectivo funcionamiento.

En el caso particular de América Latina cabe señalar que dentro del marco de la corriente redemocratizadora, el tema del diseño de la organización electoral ha sido – y continúa siendo – parte importante de las agendas de reforma electoral, bajo la premisa de que la credibilidad de los procesos electorales y de la democracia política dependen en buena medida de la labor de estos organismos. Así, durante las últimas dos décadas los organismos electorales han pasado a ser materia de regulación constitucional o de leyes de quórum especial, habiendo adquirido un carácter permanente a la vez que un número creciente de funciones.

Dentro de este proceso de reforma es posible identificar tres tendencias principales. La primera de ellas es el establecimiento en todos los países de la región de un organismo encargado específicamente de las funciones electorales. Este organismo electoral se encuentra situado en algunos países al margen de los tres poderes clásicos, razón por la cual muchos autores tienden a calificarlo como cuarto poder del Estado (p.ej. Nicaragua y Uruguay). En un sentido similar, la Constitución costarricense le asigna al Tribunal Supremo de Elecciones el rango e independencia de los otros tres Poderes del Estado. En Venezuela, por su parte, la Constituyente de diciembre de 1999 creó el Poder Electoral como uno de los cinco Poderes Públicos Nacionales. Otros países (Argentina y Brasil entre otros) siguen en cambio una modalidad diferente, al integrar sus organismos electorales dentro del Poder Judicial.

Una segunda tendencia es la de dar a los organismos electorales mayores grados de independencia tanto respecto del Ejecutivo como del control partidista. Si bien existen numerosos ejemplos, uno de los casos más significativos es el llevado a cabo en México. En este país, producto de varias reformas, pero en especial de la de 1996, se establecieron dos organismos electorales totalmente independientes del Ejecutivo. Uno, el Instituto Federal Electoral, IFE, – consejo electoral permanente – fue instituido para organizar el proceso electoral nacional. El segundo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la órbita del Poder Judicial, dirigido a arbitrar las denuncias y disputas electorales.

La tercera tendencia consiste en dotar de naturaleza permanente a los organismos electorales en todos los países latinoamericanos. La causa principal de esta medida encuentra su razón de ser en la necesidad de contar con un organismo especializado y experimentado en la materia, capaz de conducir sin mayores tropiezos el proceso electoral a lo largo de cada una de sus etapas.

Casilla 14

#### ADMINISTRACIÓN ELECTORAL: TENDENCIAS INTERNACIONALES

En las democracias consolidadas, es común que los Ministerios o áreas del Gobierno estén a cargo de la administración de elecciones, mientras que los tribunales ordinarios se encarguen de dirimir las controversias en el ámbito electoral puesto que poseen una tradición de ser justos y neutrales y gozan en general de la confianza del electorado.

En las democracias emergentes existe por el contrario, una tendencia creciente hacia el establecimiento de organismos o comisiones electorales independientes. Lo anterior constituye un paso importante para la construcción de tradiciones de autonomía funcional y de independencia política e imparcialidad; elementos éstos, directamente vinculados al desarrollo de la confianza del electorado y de los partidos políticos en el proceso electoral. Organismos con estas características han jugado un papel determinante durante situaciones difíciles o de transición, como pudo apreciarse por ejemplo, durante la elección del Parlamento en Bangladesh en 1991; en las elecciones presidenciales de Ghana en 1992; en las primeras elecciones democráticas en Namibia, Sudáfrica y Mozambique, así como en numerosas elecciones latinoamericanas durante el proceso de transición a la democracia.

Como la experiencia comparada demuestra, no existe un modelo de administración electoral único o ideal. El mismo depende de la madurez relativa del sistema político nacional dentro del cual opera. En los casos en que la administración de las elecciones haya estado previamente en manos de un Gobierno constituido por un solo partido u otro sistema autoritario sin oposición, la posibilidad de inspirar la confianza del votante existirá en tanto sus representantes o agentes nominados tengan la opción de participar en la administración de las elecciones, o si el organismo o comisión electoral demuestre ser independiente del Gobierno o estar exento de influencias políticas. En estos casos, el proceso de nombramiento de los funcionarios electorales y/o comisionados es importante y debería ser lo más inclusivo y participativo posible.

Adicionalmente, la adopción de un tipo de administración electoral que cumpla con los “estándares internacionales” no es suficiente para asegurar un proceso libre y justo. Es además necesario asegurar que las elecciones se desarrollen y administren de forma creíble. La consecución de este objetivo requiere que los agentes a cargo del proceso sean imparciales y/o

#### 4.11 El diseño de una administración electoral

independientes y que los candidatos y electores los perciban como tales. Ante las dudas sobre la imparcialidad de las elecciones, los organismos electorales y las instancias de revisión, supervisión o fiscalización compuestas por representantes de intereses políticos diversos pueden remediar esta situación a través de la búsqueda de una composición equilibrada.

Una rápida mirada comparada de las principales regiones del mundo en esta materia arroja el siguiente balance:

**África.** La tendencia en África y en particular en África Subsahariana, es el establecimiento de comisiones electorales independientes, las cuales poseen grados variables de autonomía respecto del Gobierno en funciones (p. ej. Sudáfrica, Namibia, Ghana, Malawi, Mauricio y Mozambique).

**Asia.** Algunas democracias asiáticas como India y Sri Lanka se caracterizan por haber establecido hace ya largo tiempo comisiones electorales independientes. Existe asimismo en las democracias emergentes (por ejemplo Tailandia y Filipinas) una tendencia hacia la constitución de comisiones electorales con estas características.

**Países de la Commonwealth.** Australia, Canadá e India así como una serie de países de la Commonwealth africana tienden a favorecer la adopción de comisiones electorales independientes como vehículos para administrar sus procesos electorales.

**Europa del Este.** Hungría, Eslovenia, Rumania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Rusia han establecido sistemas de comisiones centrales para sus elecciones de transición en 1989 y 1990.

**Latinoamérica.** Los países latinoamericanos cuentan con una larga historia en el ámbito de la administración electoral, lo cual ha conducido al desarrollo de una gran variedad de modelos. Por otra parte, durante las dos últimas décadas, los sistemas políticos de la región han llevado a cabo, en la gran mayoría de los países, importantes reformas tanto en el sistema electoral como en materia de organización electoral. Ejemplo específico es el caso de Nicaragua, donde el Consejo Supremo Electoral posee el estatus legal de cuarto poder del Estado. En otros casos tales como los de Costa Rica y Uruguay, los organismos electorales poseen de hecho un reconocimiento similar al de un cuarto poder. En Venezuela, la Constitución de 1999, ha concebido al Poder Electoral como el quinto Poder Público Nacional.

En Argentina, Brasil y Chile, la legislación define la autoridad electoral como una institución independiente que opera dentro del sistema judicial.

**Europa Occidental.** La mayoría de los países de Europa Occidental sitúan la administración electoral dentro de un Ministerio (normalmente el Ministerio del Interior) asignándole a un departamento permanente dentro de este Ministerio la responsabilidad de llevar a cabo las elecciones. En la mayoría de estos países, la organización y recursos de los partidos políticos, les permite a éstos realizar una detallada vigilancia del proceso, lo que contribuye a asegurar una administración imparcial de las elecciones.

#### 4.11.7 *Balace de la labor cumplida por los organismos electorales*

Como ya precisáramos, a partir de los primeros años del siglo XX, pero sobre todo durante el desarrollo de la transición a la democracia, en Latinoamérica se asistió a un proceso de creación de organismos electorales especializados, permanentes e independientes. El ánimo que promovió este proceso fue dotar de transparencia y legitimidad a los procesos electorales, como condición necesaria para el (re)establecimiento y consolidación de la democracia en los países de la región.

En efecto, un examen de la labor llevada a cabo por la gran mayoría de las instituciones electorales de Latinoamérica evidencia el papel positivo desempeñado por estos organismos en pro de la legitimación del poder político y la gobernabilidad. Esta labor crucial de las autoridades electorales durante el proceso de transición a la democracia puede ser ilustrada con los casos de Uruguay (en 1980) y Chile (en 1988); países en los que los organismos electorales sirvieron como árbitro y garantes en la declaración oficial de los resultados de los referendos que perdieron sendos gobiernos militares. En estos dos casos, el inicio de la transición se hizo posible gracias a la confianza y legitimidad con la que han contado históricamente las instituciones electorales en Chile y Uruguay. En otros países de la región la labor positiva de los organismos electorales coadyuvó no solo en favor de la transición democrática sino también en la solución de los conflictos armados internos existentes (Nicaragua, El Salvador, Guatemala).

Por otra parte, un análisis comparado de las elecciones celebradas entre 1989 y 1999 evidencia que los organismos electorales de América Latina han sido – comparados con sus pares de África, Asia y Europa del Este – los más eficaces. En efecto, de los 387 procesos electorales habidos a nivel global, ochenta y uno pueden ser clasificados como elecciones “defectuosas o con desperfectos” (*flawed elections*). Si desagregamos estos datos vemos que el porcentaje de elecciones “defectuosas” pone de manifiesto la fragilidad democrática de las diversas regiones. África presenta el porcentaje más alto de este tipo de elecciones (41 write por ciento), seguido por Asia (21 por ciento) y Europa del Este (10 por ciento). El caso de América Latina con tan sólo un 6 por ciento de elecciones “defectuosas”, el más bajo de todas las regiones, es alentador. Este mismo análisis comparado arroja otra buena noticia, al poner de relieve que en Latinoamérica los organismos electorales han sido capaces de dar solución a la gran mayoría de estas situaciones dentro del sistema democrático y con apego a la ley.

Sin embargo, y pese al importante avance registrado subsisten en la región desafíos importantes dentro de este ámbito que es preciso resolver. Un primer problema radica en el hecho de que un buen número de

#### 4.11 El diseño de una administración electoral

los organismos electorales carecen hasta la fecha de un servicio burocrático técnico de carácter independiente y permanente. En efecto, la capacidad de gestión de muchos de los organismos electorales es baja y en ello residen muchas de las deficiencias ocurridas a lo largo de estos años. Por ello, un número creciente de países viene prestando atención prioritaria a la necesidad de profesionalizar el servicio civil en los organismos electorales a través de mecanismos como el de la carrera administrativa. Con ello se procura ubicar a los funcionarios al margen de la dinámica política (a través de la despolitización de sus nombramientos) y garantizar que las tareas de los organismos electorales sean realizadas técnica, profesional y eficientemente. Así, los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica se rigen desde hace mucho tiempo por el sistema de carrera, lo cual ha sido valorado de forma positiva. Colombia y México por su parte han establecido recientemente la carrera administrativa para los funcionarios electorales (en 1986 y 1990, respectivamente). Reformas en igual sentido se han propuesto también en la República Dominicana, Venezuela y Honduras.

Una segunda área que demanda atención es la modernización de los registros civiles y electorales así como los documentos de identificación del elector.

Una tercera asignatura pendiente en varios países pasa por la necesidad de llevar a cabo procesos de modernización y fortalecimiento institucional de los organismos electorales, con el objetivo de incrementar sus niveles de eficacia.

Cabe señalar por último que en algunos países de América del Sur (Bolivia, Paraguay y Perú) así como en la mayoría de los países de Centroamérica, República Dominicana y Haití las tareas de empadronamiento, organización de las elecciones, campañas de educación cívica y transmisión de los resultados viene llevándose a cabo con niveles importantes de ayuda internacional. Dentro de esta última cabe destacar, por su importancia, los avances logrados en materia de cooperación técnica horizontal – tanto bilateral como multilateral – entre los propios organismos electorales de América Latina, en el marco de las asociaciones de organismos electorales de los Protocolos de Tikal y de Quito, de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y del Mecanismo Permanente de Cooperación entre los Organismos Electorales de los países miembros del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEPECEM).

En suma, los organismos electorales en América Latina han alcanzado importancia y atención crecientes gracias a su buen desempeño, contribuyendo así, por un lado, a superar las experiencias negativas del pasado (fraudes y manipulaciones electorales), y, por el otro, a consolidar la legitimidad de las elecciones y del sistema democrático en la región.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES**

**Dundas, Carl W. 1993. Organising Free and Fair Elections at Cost Effective Levels. London: Commonwealth Secretariat.**

**Trabajo presentado por Garber, Larry (USAID) al African Election Administrators Colloquim in Victoria Falls, Zimbabwe, November, 1994.**

**Goodwin-Gill, Guy S. 1994. Free and Fair Elections in International Law. Geneva: Inter-Parliamentary Union.**

**Jaramillo, Juan. Los Organos Electorales Supremos, en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Nohlen, Dieter; Picado Sonia; Zovatto, Daniel (Compiladores). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.**

**López-Pintor, Rafael. Electoral Bodies as Institutions of Governance, United Nations Development Programme. Bureau for Development Policy Management Development and Governance Division.**

**Pastor, Robert A. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research, Democratization, Vol. 6, No. 4 (Winter 1999/2000)**

#### 4.12 Dispositivos institucionales para garantizar la igualdad de género

### 4.12 Dispositivos institucionales para garantizar la igualdad de género

*La transición política posterior a un conflicto profundamente arraigado ofrece una excelente oportunidad de sentar las bases para la construcción de una sociedad democrática y equitativa. Una condición clave en este tipo de procesos es la de examinar a fondo todos los aspectos de género que guardan relación con la (re)construcción nacional, e instituir mecanismos concretos para garantizar que todos los miembros – mujeres y hombres de todas las edades y condiciones – puedan disfrutar de las libertades y participar por igual en el desarrollo de una nueva sociedad.*

- 4.12.1 *Mecanismos constitucionales*
- 4.12.2–4.12.3 *Estructuras ejecutivas, administrativas y ministerios de la mujer.*
- 4.12.4 *Despachos de igualdad de género/subsecretarías específicas en las ramas ministeriales*
- 4.12.5 *Dispositivos institucionales en el aparato legislativo*
- 4.12.6 *Éxitos y limitaciones de los dispositivos institucionales*
- 4.12.7 *Conclusión*

**Casilla 15** Igualdad de género en la constitución: tres ejemplos (p. 329)

En numerosos conflictos acaecidos a lo largo de las dos últimas décadas, la mujer ha desempeñado un destacado y estratégico papel tanto en el frente de batalla como en decisivas áreas de apoyo. Más aún, ha sido una víctima especialmente vulnerable en recientes guerras. En defensa de la causa de la democracia y la libertad, la mujer se ha visto abocada a grandes sacrificios y pesadas cargas. Pese a esta importante contribución y a al reconocimiento de su papel para el logro de una sociedad equitativa, con frecuencia esta igualdad no se ha traslucido en la práctica.

El establecimiento de instituciones democráticas tras el conflicto brinda la oportunidad, en una etapa inicial, de desarrollar e implantar estructuras, en el gobierno y en la sociedad, para garantizar que se mantengan las promesas hechas y para asegurarse de que la cuestión de la igualdad de género no sea marginada.

## 4.12 Dispositivos institucionales para garantizar la igualdad de género

*Feministas y expertos han sostenido que la cuestión de la igualdad de género no debería tratarse por separado como “asunto de la mujer”, sino como una materia estructural que concierne a toda la sociedad.*

Durante la última década, se le ha concedido una importancia sin precedentes a asegurar que los procesos de transición incluyan mecanismos, concretos e integrales, para abordar la desigualdad de géneros como parte del proceso de construcción nacional. En efecto, los anteriormente reducidos, y a menudo carentes de recursos, organismos dedicados a atender las cuestiones de género, se han transformado en poderosos mecanismos institucionales mucho más especializados. Del mismo modo, el debate internacional sobre la igualdad de género y la emancipación de la mujer se ha trasladado, de la consideración de la igualdad como una cuestión que sólo concierne a las mujeres, a una comprensión de las implicaciones de las desiguales relaciones de poder en la totalidad de la sociedad. Por ello, feministas y expertos han sostenido que la cuestión de la igualdad de género no debería tratarse por separado como “asunto de la mujer”, sino como una materia estructural que concierne a toda la sociedad.

Así, el actual debate sobre la igualdad de género examina su incidencia en la división y acceso al mercado laboral, y a los demás recursos, al tiempo que toma en cuenta la forma en la que tanto el hombre como la mujer se ven afectados por programas y políticas que, se supone, benefician a la sociedad en su conjunto. Este nuevo análisis favorece la idea de que los amplios procesos socio culturales y, más generalmente, la socialización influyen en las funciones que la mujer y el hombre desempeñan en una sociedad. Con el objeto de abordar las responsabilidades de la distinción de géneros y el diferenciado acceso a los recursos y a la toma de decisiones se necesita una estrategia sistemática y exhaustiva.

### 4.12.1 Mecanismos constitucionales

Las normas constitucionales, en cuanto leyes supremas del Estado, son el punto de partida para abordar la igualdad de género. Muchas constituciones incluyen disposiciones que explícitamente abordan esta igualdad. En países como Ecuador, Canadá y Sudáfrica, estas cláusulas se consideran cruciales para fomentar e incrementar los derechos de la mujer, así como para promover la igualdad en todos los terrenos. Sudáfrica, por ejemplo, ha sido aclamada internacionalmente no sólo por institucionalizar la igualdad de la mujer en su Constitución, sino también por proporcionar un firme marco legal para abordar otras formas de desigualdad, tales como la discriminación por razones de orientación sexual. En muchos países, se usa un lenguaje de género neutro a lo largo de toda la constitución para garantizar que la mujer no quede excluida de sus disposiciones. Diversas constituciones latinoamericanas mencionan las situación femenina en particular y no como grupo perteneciente a una categoría más amplia de “minoría”. Así, con respecto a los derechos civiles, la mayoría de éstas establecen la igualdad jurídica de varones y mujeres. Por su parte, en relación con los derechos políticos, éstos le son reconocidos

#### 4.12 Dispositivos institucionales para garantizar la igualdad de género

a hombres y mujeres por igual, si bien algunas constituciones no se refieren explícitamente a la mujer, sino al reconocimiento general de los derechos políticos sin discriminación de raza, sexo, religión o etnia.

Dado que la interpretación de las normas constitucionales es realizada por los tribunales, es importante que el método de revisión judicial y constitucional también ponga de relieve la igualdad de género. Además del papel de los tribunales supremos en el proceso de revisión judicial, todo el sistema de administración de justicia tiene serias implicaciones para la mujer en términos de su acceso a ésta, así como en lo que refiere a la rectificación de aquellos actos administrativos que perpetúan la discriminación sexual. Por ejemplo, en Sudáfrica, el Tribunal Constitucional, aunque no ha sido establecido para abordar *per se* cuestiones de desigualdad de género, es considerado una institución importante para garantizar que la interpretación de las leyes y la constitución estén en armonía con el principio de igualdad garantizado en todo el ordenamiento jurídico.

Casilla 15

#### IGUALDAD DE GÉNERO EN LA CONSTITUCIÓN: TRES EJEMPLOS

- **Sudáfrica.** El Estado no puede discriminar injustamente, directa o indirectamente a nadie por ninguna razón, incluyendo raza, género, sexo, embarazo, estado civil, origen étnico o social, color, orientación sexual, edad, incapacidad, religión, conciencia, creencia, cultura, lenguaje o nacimiento.

Capítulo 2

- **Ecuador.** (...) la mujer cualquiera que sea su estado civil, tiene iguales derechos y oportunidades que el varón en cualquier orden de la vida pública, privada y familiar y especialmente en lo civil, político, social y cultural.

Artículo 5

- **Canadá.** Todas y cada una de las personas son iguales ante y bajo la ley teniendo los mismos derechos a una equitativa protección y un equitativo beneficio de la ley sin discriminación por razones de raza, origen étnico o nacional, color, religión, sexo, edad o incapacidad física o mental.

Estatuto de Derechos

#### 4.12.2 Estructuras ejecutiva y administrativa

A pesar de lo expuesto anteriormente, la igualdad formal según la establecen la Constitución y otras leyes de igual rango, no garantiza de por sí la igualdad real, por cuanto las primeras deben verse apoyadas y operacionalizadas en disposiciones sustantivas. En efecto, la igualdad real

implica el acceso a recursos jurídicos y constitucionales de defensa para hacer frente a las desigualdades producidas por situaciones desventajosas particulares.

Durante las décadas de los setenta y ochenta, el debate sobre estas cuestiones puso de relieve la necesidad de contar con un organismo que con carácter general, pudiera abordar las preocupaciones de la mujer. Dando respuesta a esta necesidad, en 1976, las Naciones Unidas instauró la Década de la Mujer recomendando que los Estados miembros ratificaran el Convenio para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CETFDCM) y pusieran en marcha “dispositivos institucionales” para mejorar la situación de ésta. Atendiendo a este requerimiento, numerosos países establecieron ministerios especiales para la mujer y programas para fomentar su progreso.

Al utilizar el concepto de dispositivos institucionales hacemos referencia a las diversas estructuras públicas y marcos legales, dentro y fuera del gobierno, establecidos con el propósito de edificar y fomentar la igualdad de género en todas las esferas de la vida. Entre ellos se pueden incluir:

- Ministerios para los asuntos de la mujer/género y desarrollo;
- Departamentos de asuntos de la mujer;
- Oficinas sobre el estatus de la mujer;
- Subsecretarías de género en los ministerios; y
- Comisiones para la igualdad de géneros.

En numerosos países, la definición de “dispositivos institucionales” es ampliada con el objeto de incluir instituciones que vigilen el respeto de los derechos humanos y otros temas relacionados; de esta forma, las cuestiones de igualdad de género son consideradas parte de los derechos fundamentales. Así por ejemplo, en Canadá, la Comisión de Derechos Humanos tiene jurisdicción para conocer de asuntos de igualdad de género. Igualmente, en Sudáfrica, la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional y la Oficina del Defensor del Pueblo son consideradas estructuras fundamentales para conocer, entre otras muchas cuestiones, las de la igualdad de género. Por su parte Costa Rica cuenta entre otros mecanismos para la defensa de los derechos de la mujer con la Defensoría de los Habitantes y con el Ministerio de la Condición de la Mujer.

#### ***4.12.3 Ministerios para asuntos de la mujer***

El “clásico” ministerio para asuntos de la mujer forma parte de la burocracia administrativa del Estado, dotándosele de su propio presupuesto. Entre sus funciones principales podemos mencionar, entre otras,

#### 4.12 Dispositivos institucionales para garantizar la igualdad de género

la elaboración de la política sobre cuestiones de la mujer; iniciativa legal ante el Parlamento; la representación de los intereses de la mujer ante el gabinete o el Jefe de Estado; y la dirección de programas para el desarrollo de la mujer. No obstante ello, la mayoría de estos ministerios no disfrutan de estatus independiente en el gabinete, formando parte de las responsabilidades de la presidencia o del primer ministro, lo cual implica una menor autonomía y capacidad de influencia en la política.

Una crítica importante a este tipo de ministerios es la posibilidad de que se conviertan en “vertederos” marginales para todas las cuestiones que tienen que ver con la igualdad de género y los asuntos de la mujer. Otro aspecto negativo suele ser la limitada asignación presupuestaria resultado de la baja prioridad e influencia que se les reconoce.

##### *4.12.4 Despachos de igualdad de géneros/Subsecretarías específicas en las ramas ministeriales*

Además de los ministerios de la mujer, los departamentos de la mujer, comisiones de igualdad entre sexos y otras estructuras, muchos países tienen despachos de igualdad de género o subsecretarías específicas dentro de los diversos ministerios. A medida que el debate sobre esta materia generó mecanismos más especializados para tratar los asuntos de la mujer, las subsecretarías para la igualdad de género en cada rama ministerial fueron reconocidas como un importante componente de los dispositivos institucionales. Las subsecretarías de género o “unidades de la mujer” como se las denomina en Australia (o “células” en la India) son pequeñas oficinas dentro de las ramas ministeriales. Son las responsables de controlar el progreso de los asuntos de la mujer y del asesoramiento sobre la política de igualdad de género. Las ventajas de estas subsecretarías consiste en que están integradas en los departamentos, forman parte del mecanismo ministerial, tienen acceso a las discusiones en los ministerios y disponen de potencial para afectar a las disposiciones sobre política y presupuesto.

Sin embargo, su desventaja consiste en que no tienen acceso directo al gabinete y, por consiguiente, no están involucradas en la toma de decisiones en el ámbito del consejo de ministros. En efecto, son los propios ministerios los que deciden sus prioridades, haciendo difícil otorgar preminencia a las cuestiones de igualdad de género. De la misma forma, a menudo se deja a criterio de los ministerios la determinación del grado de influencia e importancia dada a estas dependencias. Es frecuente que estos despachos o subsecretarías no disfruten del apoyo de una planilla adecuada. También existe el peligro de que queden marginadas dentro de los ministerios o como ya señaló se conviertan en un departamento “vertedero” para las cuestiones de igualdad de género.

#### ***4.12.5 Dispositivos institucionales en el poder legislativo***

El Parlamento es una de las instituciones más importantes y valiosas dentro de los dispositivos institucionales para la igualdad de género. Mientras que la elección de mujeres al Parlamento es considerada como uno de los mejores mecanismos para fomentar la igualdad de género, en la década pasada el debate público ha puesto de relieve la necesidad de fomentar estrategias que traten de que la mujer sea más que un número, para garantizar que la agenda de la igualdad quede consolidada en los trabajos del Parlamento.

Hay diversas opciones para fomentar y acentuar las materias relacionadas con la igualdad de género dentro del proceso legislativo. Entre ellas se incluyen:

- comisiones parlamentarias especiales o comisiones de la mujer/de género;
- reuniones de mujeres parlamentarias (con carácter multipartidista);
- el requerimiento de que cierto número de representantes de los intereses de la mujer estén presentes en el Parlamento antes de aprobar una ley; y
- asegurarse de que en cada comisión parlamentaria haya una persona que represente las cuestiones de la igualdad de género.

El objetivo principal de estos mecanismos es garantizar que cualquier legislación aprobada tenga en cuenta los derechos de la mujer y las cuestiones de igualdad. Las reuniones de mujeres parlamentarias también pueden convertirse en una plataforma política para éstas mediante la fijación de una agenda y ejercicio de presión en pro de los derechos de la mujer. Estas estructuras también aportan mecanismos viables para que las mujeres, integradas en organizaciones no gubernamentales y en la sociedad civil en general, interactúen y trabajen con las parlamentarias.

#### ***4.12.6 Éxitos y fracasos de los dispositivos institucionales***

De los diversos mecanismos anteriormente señalados cabe mencionar, con base en su impacto en relación con los asuntos de la mujer, las siguientes experiencias positivas y negativas:

Éxitos:

- asesoramiento efectivo e independiente;
- poder y autoridad para llevar a cabo reformas;
- transparencia e inclusión;
- buenos vínculos entre la maquinaria estatal y el movimiento de la mujer, así como con las mujeres a nivel de base; y

#### 4.12 Dispositivos institucionales para garantizar la igualdad de género

- en algunos casos, ministros y parlamentarios muy notorios y mecanismos públicos de educación han ayudado a impulsar estas estructuras.

Entre los puntos débiles se hallan:

- la posibilidad de que estos temas queden marginados;
- falta de investigación y de capacidad de establecer las condiciones para una igualdad efectiva;
- insensibilidad de la judicatura por las cuestiones de igualdad de género; y
- falta de fondos.

##### 4.12.7 Conclusión

Todos los mecanismos analizados tienen puntos fuertes y débiles. El éxito o el fracaso de estos depende de cuestiones que a menudo van más allá de ellos mismos. Con frecuencia, la consecución de una opción efectiva y realizable implica haber llegado a la misma mediante el sistema de ensayo y error. No hay caminos rectos ni fórmulas generales. Es también importante advertir que sin la existencia y apoyo de organizaciones democráticas de la sociedad civil y de la mujer, estos mecanismos no pueden funcionar bien, ya que existe una relación dinámica y creadora entre las estructuras “oficiales” de los dispositivos institucionales y la sociedad civil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Bazilli, Susan ed. 1992. *Putting Women on the Agenda*. Johannesburg: Ravan Press.
- Bryce, Quentin. Mayo 1993. "Developing Effective Government Machinery for Women: The Australian Case". Paper presented at the Conference on Ensuring Gender Equality in the New South Africa, Johannesburg.
- Gasa, Nomboniso. 1995. "Strategies for Effective Intervention". Unpublished paper presented at the International Symposium for Gender Equality. Managua, Nicaragua.
- Ginwala, Frene. 1992. "Women and the Elephant". In Bazilli, Susan. ed. *Putting Women on the Agenda*. Johannesburg: Ravan Press.
- Karam, Azza. ed. 1998. *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm: International IDEA.
- Kazibwe, Speciosa Wandira. 1992. "A national scheme for the advancement of women in Uganda". Paper presented at the Workshop on Structural Mechanisms to Empower Women in a Democratic South Africa, University of Durban, Natal.
- O'Neil, Maureen. Mayo 1993. "Is the Canadian Experience Relevant?" Paper presented at the Conference on Ensuring Gender Equality in the New South Africa, Johannesburg.
- Report of the Information and Evaluation Workshops, Commission for Gender Equality, Pretoria, June 1997.
- Gender Equality Act, No 39 of 1996, Republic of South Africa.
- The Constitution of the Republic of South Africa, 1996.

# Estudio de casos

EL SALVADOR





## Estudio de casos: El Salvador

**EL SALVADOR***Análisis del conflicto*

El Salvador es una pequeña república ubicada en la parte noroeste de Centroamérica; limítrofe con Honduras, Guatemala y el Océano Pacífico, es el país más pequeño y densamente poblado de Centroamérica, con una superficie de apenas 21,041 Kilómetros cuadrados y cerca de seis millones de habitantes. El Producto Nacional Bruto (P.N.B.) para el año de 1991 era escasamente de 5,275 millones de dólares estadounidenses y la renta per cápita de 1,045 dólares lo hizo aparecer como uno de los países más pobres del Hemisferio Occidental.

El conflicto en esta nación estalló en enero de 1980, finalizando en julio de 1991. El coste en vidas estuvo por encima de las 75,000 entre desaparecidos y asesinados con más de un millón de personas refugiadas y desplazadas dentro y fuera del país. Al Gobierno, y a los grupos que éste patrocinó, se le atribuyeron detenciones arbitrarias, asesinatos, desapariciones, bombardeos indiscriminados en zonas rurales y otros actos de barbarie contra la población civil. Al FMLN se le responsabilizó de la comisión de asesinatos contra jueces y alcaldes, al igual que de la ejecución de actos de sabotaje contra la infraestructura del país, en vías ferroviarias, teléfonos, tendidos y centrales de energía eléctrica. Esta guerra agravó la situación económica a la que desde años atrás se enfrentaba la región, afectando gravemente a la estructura social y económica del país, hasta hacerla retroceder 20 años en sus índices de desarrollo.

Gracias a la voluntad de paz de los salvadoreños y al apoyo de la comunidad internacional, materializado con la presencia de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), se logró la firma y ejecución de los Acuerdos de Paz, luego de largas e intensas negociaciones.

*Las causas del conflicto*

El conflicto en este país, al igual que otros sucedidos en la región, tuvo como causa principal las desigualdades sociales y económicas, unidas al dominio de las Fuerzas Armadas y grupos de seguridad represivos, que instauraron de manera sistemática la violencia llevando consigo el cierre de los espacios democráticos.

Esto se vio agravado por otros conflictos que por esos mismos años afectaron a la región y por el enfrentamiento de las dos superpotencias que convirtieron al área en caja de resonancia de sus ideologías, promoviendo las llamadas guerras de baja intensidad.

En los años ochenta Centroamérica comenzó a vivir una situación delicada en extremo que amenazaba con desencadenar un conflicto bélico en toda la región; las cifras sobre armamentismo y asesores militares extranjeros en Nicaragua, El Salvador y Honduras crecían a ritmo alarmante; la persistencia cada vez más notoria de conflictos limítrofes creaba situaciones de enfrentamiento constante; las relaciones entre el Gobierno de Nicaragua y el Gobierno de los Estados Unidos se deterioraban rápidamente; las luchas armadas en El Salvador y Guatemala se intensificaban y se desbordaba el número de refugiados hacia Honduras, México y Estados Unidos.

Así se pueden citar dos causas principales del conflicto en El Salvador: el poder de las Fuerzas Armadas y la profunda injusticia social, en particular con respecto a la propiedad de la tierra. A lo largo de muchos decenios, el Ejército, las fuerzas de seguridad interna y la policía habían dominado la actividad pública y nacional del país, frecuentemente recurriendo a la tortura y otras violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales aceptadas internacionalmente. Al mismo tiempo, en el país más densamente poblado de Centroamérica, un porcentaje mínimo de la población era dueña de la mayor parte de la tierra y de todas las actividades económicas, situación que llegó a ser peyorativamente denominada como la propiedad de catorce familias privilegiadas.

Como consecuencia surgen grupos armados de oposición, dentro de los que se fortalecieron: Las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), El Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), Las Fuerzas Armadas de Resistencia Nacional (FARN) y el Partido Revolucionario de Centroamérica (PRTC), todos los cuales, entre octubre y noviembre de 1980, formaron el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), fuerza que fue encargada de la negociación y firma de los acuerdos de paz con el Gobierno de El Salvador.

Sin embargo, y aunque la negociación de paz se produjo entre el FMLN y el Gobierno de El Salvador, no fueron solamente estos dos los actores del conflicto. En efecto, a ellos se deben añadir, como se señaló antes, la considerable intervención extranjera; en primer lugar la de los Estados Unidos que se oponía a la ideología del FMLN, y que, pese a las dudas que despertaba el régimen en materia de derechos humanos, proporcionaba ayuda al Gobierno de El Salvador suministrando adiestramiento militar, armas y apoyo financiero. Por su parte el FMLN recibía armas, refugio y apoyo político de Cuba, Nicaragua y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S).

Se vivía una gran tensión provocada por la situación de Nicaragua, donde el Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN organización de izquierda revolucionaria, había asumido el poder en 1979, tras rebelarse por las armas contra el gobierno de los Somoza que de manera autoritaria habían manejado la nación durante varios decenios. Los sandinistas se enfrentaron más tarde a los denominados “Contras” que eran fuerzas armadas rebeldes que recibían apoyo del Gobierno de los Estados Unidos y que tenían bases en Honduras. De otro lado, en Guatemala se seguía presentando oposición armada al Gobierno por parte de la URNG, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, que llevaba casi 30 años de confrontación violenta para que se introdujeran reformas que pusieran fin a la represión, especialmente de la población indígena del país.

El conflicto en El Salvador tuvo un alcance internacional, consideradas las injerencias externas y la dimensión con la que el conflicto influía en las otras áreas de la región latinoamericana, donde ya abundaban los movimientos armados que veían en aquella guerra el detonante de una campaña de vastas repercusiones.

### ***Las etapas del conflicto***

La Comisión de la Verdad, fruto de los acuerdos de paz, estableció para el estudio del conflicto, cuatro períodos, los cuales tienen validez para este análisis, considerado el hecho

## Estudio de casos: El Salvador

de que para realizar esta división se siguió el criterio de la relación de los cambios políticos ocurridos en el país, los cambios en la guerra (aunque la Comisión utiliza el término “la evolución de la guerra”), la sistematicidad o frecuencia de ciertas prácticas violadoras de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Los cuatro períodos en mención son los siguientes:

- I Período de 1980 a 1983: La institucionalización de la violencia
- II Período de 1983 a 1987: El enfrentamiento armado como marco de las violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario
- III Período de 1987 a 1989: el conflicto militar como obstáculo a la paz
- IV Período de 1989 a 1991: De la “ofensiva final” a la firma de los Acuerdos de Paz.

Estos cuatro períodos se caracterizaron de manera general por lo siguiente: el primer periodo de 1980 a 1983, por el establecimiento de la violencia como política sistemática, al igual que el terror y la desconfianza en la población civil, aplicando la desarticulación de cualquier movimiento que se considerase opositor por medio de detenciones arbitrarias, asesinatos y la desaparición selectiva o indiscriminada de dirigentes.

El 15 de octubre de 1979 es derrocado el General Carlos Humberto Romero por la Junta revolucionaria de gobierno integrada por coroneles. El 24 de marzo de 1980, es asesinado Monseñor Óscar Arnulfo Romero, destacado defensor de los derechos humanos, por un francotirador mientras oficiaba misa en la capilla del hospital de la Divina Providencia, en la capital San Salvador. Entre octubre y noviembre de 1980 se forma el FMLN.

El 10 de enero de 1981 el FMLN lanza una ofensiva realizando ataques contra objetivos militares en todo el país dejando centenares de muertos. En este año, la violencia en El Salvador adquiere dimensión internacional. Actores externos comienzan a inscribir el conflicto salvadoreño dentro del marco de confrontación Este-Oeste. Los Estados Unidos reestablecen la ayuda militar que se destina a la preparación de batallones especializados de contraguerrilla. Surgen miles de desplazados. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas nombra a un Representante Especial encargado de informar sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador.

Durante 1982, una Asamblea Nacional Constituyente es elegida y se adopta una nueva constitución. El FMLN ataca la Base Aérea de Ilopango y ocupa temporalmente varios centros urbanos del interior del país. Los “escuadrones de la muerte” siguen operando con impunidad total.

En el año 1983 se inició el diálogo entre el Gobierno y el FDR- FMLN, sin resultados positivos. Delegaciones de ambas partes se reúnen en San José de Costa Rica y Bogotá, pero se suspenden las negociaciones por parte del Presidente Alvaro Magaña, aduciendo que el FMLN se niega a participar en las elecciones.

En el segundo período de 1983 a 1987, continúan las muertes violentas y los ataques a centros urbanos, siendo las fuerzas de seguridad más selectivas a la hora de hacer frente al “enemigo”. Durante este período el FMLN fortalece su estructura y da muestras de poder

en la esfera militar. La Fuerzas Armadas visualizan a la población civil como “objetivo legítimo de ataque”. Desconociendo la presión de la comunidad internacional para humanizar el conflicto, la violencia resurge con un claro incremento de los ataques al movimiento obrero, grupos de derechos humanos, y organizaciones sociales. El FMLN desarrolla una campaña de secuestros, ejecuciones sumarias y asesinatos contra civiles asociados o simpatizantes del Gobierno y del Ejército. En el año de 1983, surge el “Grupo de Contadora” a iniciativa de los presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela, los cuales inician contactos diplomáticos con sus homólogos centroamericanos. De Contadora se puede afirmar que fue el primer esfuerzo serio y persistente para construir una solución latinoamericana a conflictos latinoamericanos. La paz no podía obtenerse por la fuerza: la única forma de aclimatar una paz estable y duradera en Centroamérica era sobre la base de una solución negociada, procurando mantener el conflicto centroamericano fuera de la confrontación Este-Oeste. Este planteamiento produjo un cambio en la perspectiva tradicional de que América Central era el “patio trasero” de los Estados Unidos. Sirvió de catalizador para el entendimiento latinoamericano, al haber generado el Grupo de Apoyo que sirvió para conformar el “Grupo de Río”. Afianzó la práctica de los principios democráticos consignados en la Carta de la OEA y abrió las puertas a la inspección y vigilancia, permanente y sin restricciones, de las comisiones internacionales.

En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas y del Secretario General de la OEA, Contadora fue el muro de contención para evitar el desbordamiento de la guerra y el medio para llenar el vacío diplomático existente hasta ese momento.

En 1984 se llevan a cabo las elecciones y es elegido José Napoleón Duarte como el primer presidente civil en 50 años. En octubre de este año el presidente electo invita al FMLN al diálogo. Las reuniones se llevan a cabo en La Palma y en Ayagualo, Departamento de la Libertad. Ambos encuentros fracasan debido a las posiciones encontradas sobre las condiciones de una posible incorporación del FMLN a la vida política del país.

En 1985 el FMLN secuestra a 20 alcaldes y a la hija del presidente de la República, los que son canjeados, gracias a la mediación de la Iglesia, por la Comandante Nidia Díaz que había sido capturada en combate.

En 1986 el presidente presenta un nuevo plan de paz, pero éste es rechazado por la guerrilla salvadoreña al negarse a ser equiparada con los rebeldes nicaragüenses.

El tercer período entre 1987 y 1989 se caracteriza por la firma del Acuerdo de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987, cuando los Presidentes de las cinco naciones de Centroamérica se comprometen con los “procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”.

El 27 de julio de 1989 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ratifica la interposición de los buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas, iniciando así la participación directa de la ONU mediador oficial entre las partes.

En este mismo año se elige a Alfredo Cristiani como presidente de la República, quien firmará posteriormente los Acuerdos de Paz con el FMLN. Sin embargo las elecciones se vieron afectadas por acciones militares de los rebeldes quienes llamaron al boicot de éstas.

## Estudio de casos: El Salvador

Entre el 13 y 15 de septiembre de 1989 se llevan a cabo negociaciones entre las partes en San José de Costa Rica y un mes después en Caracas, con la mediación de la Iglesia Católica salvadoreña, delegados de Naciones Unidas y de la OEA.

El cuarto período de 1989 a 1991, se distingue por las muestras de poderío militar de las partes y la convicción absoluta de buscar una salida negociada al conflicto. Efectivamente, el FMLN a las 8 de la noche del sábado 11 de noviembre de 1989, ya comenzada la negociación de la paz, desencadena la mayor ofensiva registrada a lo largo del conflicto; ésta tiene lugar a los pocos días del atentado con dinamita en la sede de FENASTRAS (Federación Nacional de Trabajadores Salvadoreños). La magnitud de la ofensiva sobre la capital y otras ciudades lleva a decretar el estado de excepción. A partir del 13 de noviembre se establece el toque de queda de 6 p.m. a 6 a.m. Estos enfrentamientos dejaron como resultado cerca de 2,000 muertos en ambos bandos y daños cercanos a los 6,000 millones de colones.

La llamada “ofensiva final” de 1989 fue uno de los episodios más violentos en el desarrollo de la guerra. La guerrilla se hizo fuertes en áreas densamente pobladas durante la refriega y las zonas urbanas fueron blanco de bombardeos aéreos indiscriminados. Se produjeron violaciones de los derechos humanos como la detención ilegal, la tortura, el asesinato y la desaparición de cientos de personas de la población civil no combatiente. En ese marco se lleva a cabo el asesinato de los sacerdotes jesuitas Ignacio Ellacuría, Rector de la Universidad Centroamericana, Segundo Montes, Ignacio Martín-Baró, Armando López, junto a la trabajadora doméstica Elba Ramos y su hija de 15 años, Celina Ramos.

Desde ese momento las partes reconocen la imposibilidad de una victoria militar decisiva y se retoma el proceso negociador que llevó a la firma de los Acuerdos de Paz.

El 4 de abril de 1990 se firma en Ginebra el marco de las negociaciones de paz, auspiciadas por la ONU, y se determinan los cuatro objetivos del proceso de paz: Terminar el conflicto armado por la vía política; impulsar la democratización; garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos; y reunificar a la sociedad salvadoreña.

El 26 de julio de 1990, se firma el primer acuerdo sustantivo, el Acuerdo sobre derechos humanos de San José, en el que se pide el establecimiento de una misión de verificación de las Naciones Unidas para vigilar la situación de los derechos humanos en El Salvador en cuanto se logre el cese del fuego. El 27 de abril de 1991, se firma el Acuerdo de México, por el cual se acuerdan importantes reformas constitucionales relativas a las Fuerzas Armadas y los Sistemas Judicial y Electoral. También se acuerda el establecimiento de una Comisión de la Verdad para investigar los hechos de violencia graves ocurridos durante la guerra civil.

El 26 de julio de 1991 se establece la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL), e inmediatamente comienza a funcionar la División de derechos humanos.

Del 16 al 25 de septiembre de 1991, en la Sede de la Naciones Unidas, se acuerda una agenda comprimida para la negociación y una serie de medidas que comprenden la depuración y reducción de las Fuerzas Armadas, la organización de una nueva fuerza de Policía

Nacional Civil, el establecimiento de un programa de transferencia de tierras y la creación de una Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), encargada de supervisar el cumplimiento de todos los acuerdos políticos suscritos por las partes.

El 31 de diciembre de 1991, en Nueva York y con la participación del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, el presidente Alfredo Cristiani y las delegaciones de ambas partes se firma el Acta de Nueva York, que, sumada a los acuerdos de San José, México, y Nueva York, dan por terminadas las negociaciones en los aspectos sustantivos del proceso de paz, quedando pendientes los detalles formales.

El 16 de enero de 1992, se firma en México D.F. el Acuerdo de Paz, con la presencia del presidente Cristiani, el Alto Mando del FMLN, y el Secretario General de las Naciones Unidas, entrando en vigor de forma extraoficial un cese el fuego.

### ***La ejecución de los Acuerdos***

La puesta en funcionamiento de los Acuerdos de Paz de El Salvador fue un proceso dinámico y constructivo que convocó la voluntad de todos los salvadoreños, representados por el Gobierno y FMLN, y con la activa participación de la sociedad civil y la comunidad internacional.

Este proceso global abarcó amplios aspectos de la vida salvadoreña, desde la regulación del respeto por los derechos humanos y de la tenencia de la tierra, hasta la reforma de la seguridad pública, con la creación de una nueva Policía Nacional Civil, la realización de diversas reformas constitucionales, la transformación de las Fuerzas Armadas, la reforma de los sistemas judicial y electoral, la creación de una comisión de la verdad, la desmovilización y el reintegración a la vida civil de los combatientes, la participación de la sociedad en la democracia, y la verificación del calendario de cumplimiento de los acuerdos. En síntesis, los Acuerdos de Paz se centraron en cuatro grandes áreas:

En primer lugar, el papel de las Fuerzas Armadas. En este sentido, los acuerdos contemplan principalmente su desvinculación de las funciones de mantenimiento del orden público, estableciendo nuevos principios doctrinarios acordes con su nuevo papel de garante de la soberanía nacional. También se establece la reducción de efectivos del Ejército a un nivel compatible con los de un país en paz, la disolución de los batallones de reacción inmediata, de la Guardia Nacional, Policía Nacional y Policía de Hacienda, y el traslado de los servicios de inteligencia del Estado a la responsabilidad de la Presidencia de la República.

En segundo término, los acuerdos se centran en la creación y fortalecimiento de las instituciones democráticas. De acuerdo con lo anterior, se crea la Academia Nacional de Seguridad Pública; la Policía Nacional Civil, subordinada directamente a la autoridad civil; el Consejo Nacional de la Judicatura, independiente de los órganos ejecutivos del Estado y de los partidos políticos; y la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos. Por otro lado se establecen reformas del sistema electoral, entre las que se contemplan la creación del Tribunal Supremo Electoral, así como la reforma y fortalecimiento del Poder Judicial.

## Estudio de casos: El Salvador

En tercer lugar, los Acuerdos prestan atención a los temas económicos y sociales: dentro de este capítulo, tiene especial relevancia el problema agrario, principalmente todo lo relacionado con la adquisición y legalización de la tenencia de la tierra, acceso al crédito y asistencia técnica para pequeños productores, así como la definición de los beneficiarios de las ayudas estatales. También se plantean medidas de alivio para el coste social del ajuste estructural, tales como la creación de la Procuraduría General de Defensa del Consumidor, la participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas a privatizar, y el establecimiento de medidas para evitar las prácticas monopolizadoras y garantizar la libertad empresarial. Además, en los acuerdos se definió el fortalecimiento de los programas compensatorios del Gobierno y la creación del Foro de Concertación Económica y Social con la participación gubernamental, empresarial y de los trabajadores. Uno de los aspectos más importantes de este tema es la puesta en marcha del Plan de Reconstrucción Nacional elaborado por el Gobierno de El Salvador tras un proceso de amplia consulta con diferentes sectores de la vida nacional, incluida la ex guerrilla. Este Plan contempla un programa especial para facilitar la reinserción de los ex combatientes, tanto de las Fuerzas Armadas como del FMLN, así como la atención prioritaria a la población civil residente en las áreas más afectadas por el conflicto armado.

Por último, los acuerdos contemplan el desmantelamiento de la estructura militar del FMLN y la reincorporación de sus integrantes, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil política e institucional del país. Para ello, se establece la creación de los mecanismos necesarios para la concentración, identificación y desarme de los ex guerrilleros, y las medidas legislativas necesarias para garantizar a éstos su reincorporación a la vida civil, política e institucional del país, todo ello dentro de un marco de plena legalidad. En estrecha relación con lo anterior, en los acuerdos se contempla la libertad para los detenidos por motivos políticos, garantías y seguridad para el retorno de exiliados, así como la legalización del FMLN como partido político.

### *Las Naciones Unidas y la administración de la paz*

Las Naciones Unidas jugaron un papel fundamental en la negociación de los acuerdos y en la observación del cumplimiento de los mismos, facilitando, con su participación, la consolidación de la paz, primero mediante la intervención del Representante Especial en la supervisión de la situación de los derechos humanos, posteriormente con la participación del Representante Especial de la Secretaría General en las negociaciones y finalmente con el establecimiento de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL).

#### **La ONUSAL administradora de la paz**

Entre julio de 1991 y abril de 1995 se desplegó la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, ONUSAL, compuesta por 380 militares, ocho oficiales médicos, 631 policías, 140 funcionarios civiles internacionales y 180 funcionarios nacionales, aparte de más de 1,000 observadores electorales que con su presencia garantizaron la transparencia de los comicios de 1993. El costo total de la misión fue de aproximadamente 107 millones USD.

Sin embargo, la ONUSAL no fue una misión de paz tradicional, básicamente por tres razones: primero, porque fue desplegada en el marco de un conflicto interno y no interestatal; segundo, porque su mandato no se limitó a verificar el cese de las hostilidades y tercero, porque la ONU en El Salvador no sólo se dedicó a la verificación de los Acuerdos, sino que participó en su construcción.

En cumplimiento de su misión, la ONUSAL desplegó sus observadores en todo el país con el objeto de verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz; acorde con esta labor, debió realizar en numerosas ocasiones el papel de amigable componedor y utilizar sus buenos oficios para el mantenimiento del proceso en diversas coyunturas, como los constantes retrasos que se presentaron en la ejecución del Acuerdo de Transferencia de Tierras, la recalendarización de los acuerdos establecida el 15 de mayo de 1992, o el hallazgo de un depósito clandestino de armas pertenecientes al FMLN en Managua, Nicaragua. En octubre de 1993 fueron asesinados tres dirigentes del FMLN, al estilo de los escuadrones de la muerte, cuatro activistas del partido ARENA y otros dirigentes políticos, todo lo cual puso en grave riesgo el proceso y dio lugar a la creación de una Comisión Internacional encargada de esclarecer la identidad de los responsables de estos hechos. Especial mención merece el papel de las Naciones Unidas para el fortalecimiento del sistema electoral salvadoreño, mediante el establecimiento de una división electoral en ONUSAL para observar las elecciones realizadas el 20 de marzo de 1994 y en las que se elegía por primera vez desde la firma de los Acuerdos al Presidente de la República, a los miembros de la Asamblea Nacional Legislativa y a 262 alcaldes.

### ***Instituciones resultantes del Proceso de Paz***

#### **Reducción y transformación de las Fuerzas Armadas**

En cumplimiento de los acuerdos se redujeron en más de un 50 por ciento los efectivos de las Fuerzas Armadas, pasando de 62,000 a 28,000 integrantes, y se dismanteló la Dirección Nacional de Inteligencia, dando paso a la creación del Organismo de Inteligencia del Estado, dependiente directamente del Presidente de la República, dirigido por un civil, enmarcadas sus actividades en los principios democráticos y el estricto respeto al bien común, y ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social. Para el cumplimiento de estas directrices se contó con la asistencia técnica de la División de Derechos Humanos de ONUSAL, la cual enfatizó el papel de las Fuerzas Armadas en un sistema democrático, especialmente en una formación militar respetuosa para con el Estado de derecho y los Derechos Humanos.

#### **Seguridad Pública**

En el Acuerdo de México quedó establecido que: “Conforme a la Reforma Constitucional emanada del proceso, el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, quedarán a cargo de la Policía Nacional Civil, la cual estará bajo la dirección de autoridades civiles. La Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada serán independientes y estarán adscritas a Ministerios diferentes.”

## Estudio de casos: El Salvador

Este nuevo cuerpo de policía se conformó con un 20 por ciento de miembros del FMLN y un igual porcentaje de agentes de las antiguas Policía Nacional y de Hacienda que debieron pasar un nuevo periodo de formación en la Academia Nacional de Seguridad Pública. El 60 por ciento de plazas restante fue cubierto mediante la incorporación de ciudadanos salvadoreños de intachable conducta que manifestaran su deseo de ingresar en el nuevo cuerpo y aprobaran el curso respectivo. La selección de este personal se llevó a cabo con la activa presencia de representantes de la ONUSAL.

### Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)

La Asamblea Legislativa aprobó en 1992 la Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), encaminada al establecimiento de un organismo autónomo para la formación de agentes de policía bajo la autoridad civil, dependiente del Ministerio de Seguridad Pública hoy en día.

La misión de la ANSP es la formación de los agentes integrantes de la PNC en todos sus niveles, así como la evaluación anual de sus componentes para determinar su apego a la Constitución, las leyes y el respeto a los Derechos Humanos.

Ya en abril de 1996, la ANSP había graduado 10,184 alumnos de la escala básica, ciento cuarenta y nueve en la escala ejecutiva y existía una proyección para el mes de agosto del mismo año de graduar a 69 del nivel ejecutivo y 29 del nivel superior. Hasta ese momento, la ANSP había contado con recursos provenientes de donaciones externas y del Gobierno de la República. Así mismo ha existido un importante grado de ayuda exterior en materia de profesorado y asesoría al igual que en equipamiento, para su organización y desarrollo de funciones.

### Policía Nacional Civil (PNC)

El 25 de junio de 1995, fue emitida la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador (PNC), mediante decreto legislativo N0 269, atribuyéndole la misión de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; y mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, y con estricto apego a los derechos humanos. La referida Ley designa a la PNC como único cuerpo policial armado con jurisdicción nacional.

El 12 enero de 1995 se llevó a cabo el traspaso de poderes de la Policía Nacional a la Policía Nacional Civil. Este hecho fue de gran importancia para el proceso de paz, pues con él se dio cumplimiento al compromiso de asignar en forma exclusiva a la PNC las tareas de seguridad pública y mantenimiento del orden.

La PNC en 1996 contaba con un total de 9,689 efectivos policiales, distribuidos en todo el país, en diferentes divisiones, delegaciones, subdelegaciones, comisarías y unidades operativas especializadas y se encontraba desplegada funcional y territorialmente a nivel nacional. Solamente 66 municipios carecían de la cobertura de la PNC como consecuencia de haber asignado personal a las diferentes delegaciones para puestos pendientes de apertura y que, por falta de local adecuado, no se habían hecho efectivos.

Paralelamente se desarrollaba el Programa de Adiestramiento del Policía, con el cual los alumnos de la Academia Nacional de Seguridad Pública realizaban prácticas policiales durante tres meses antes de graduarse como agentes. En ese momento había 995 alumnos en práctica, lo que trajo como consecuencia un incremento de la fuerza policial a 10,684 miembros, esperándose alcanzar al final del mismo año, 1996, la cifra de 12,684 elementos policiales.

La PNC tiene su base central en San Salvador y cuenta con unidades policiales en todos los departamentos del país. Además de la Dirección General, la PNC cuenta con dos subdirecciones generales, una operativa y otra de gestión.

Sin embargo, la seguridad pública sigue siendo en la actualidad uno de los problemas que más atención reclama de las autoridades salvadoreñas, siendo éste el reto de esta nueva institución para el próximo siglo.

### **Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)**

Los Acuerdos de Paz estableció la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), encomendando a COPAZ la preparación del anteproyecto de su ley orgánica, en el cual se establecerían los medios apropiados para hacer efectivo el compromiso de identificar y erradicar cualesquiera grupos que practicasen violaciones sistemáticas de los derechos humanos. La PDDH es una de las instituciones decisivas para la consolidación democrática y la erradicación de la impunidad en el Salvador.

Durante los años de funcionamiento de la Procuraduría, ésta ha desarrollado esfuerzos enfocados en tres direcciones principales: a) la verificación de hechos o situaciones susceptibles de constituir violaciones de los derechos humanos; b) el fortalecimiento de su capacidad institucional; y c) la promoción y educación en materia de derechos humanos.

Por otra parte, la PDDH ha continuado esforzándose para la consolidación de sus mecanismos de protección y tutela de los derechos civiles y políticos, por lo que cuenta con una organización funcional y con criterios y normas de procedimiento para la adecuada investigación de los casos o situaciones que pudieran constituir violaciones de los derechos humanos.

Actualmente la PDDH está en mejores condiciones para asumir la protección de los derechos humanos y su activa intervención en la solución de diversos conflictos sociales es una muestras evidente de su crecimiento institucional.

El reto actual de la PDDH lo constituye el avance en otras áreas, tales como los mecanismos de protección de los derechos económicos, sociales y culturales; el fortalecimiento de sus delegaciones departamentales y procuradurías adjuntas; y la cooperación con la PNC para la promoción y educación sobre el respeto de los derechos humanos.

Para el cumplimiento de sus objetivos, metas y fines legales que le dieron origen, contó para el año de 1996 con recursos económicos y técnicos suministrados por naciones amigas, así como con los que aportó el Gobierno en asignaciones presupuestarias. Con tales recursos, se abrieron oficinas en las 14 cabeceras departamentales del país.

## Estudio de casos: El Salvador

### El Tribunal Supremo Electoral (TSE )

Los Acuerdos de Paz reafirman, en el capítulo IV, el compromiso de las partes de promover un proyecto general de reforma del sistema electoral, solicitando a COPAZ que designe a la Comisión Especial concebida para tal fin en los Acuerdos de México.

En cumplimiento de este compromiso, el Gobierno inició una reforma exhaustiva del sistema electoral, incluyendo la introducción del documento único de identidad, el voto en la zona de residencia del votante, la aproximación entre las fórmulas de representación en la Asamblea Legislativa y las municipalidades, así como la despolitización del TSE.

Las elecciones generales realizadas en tiempo de paz constituyeron un singular avance para el fortalecimiento de la paz y la democracia en el país, por cuanto se facilitó la participación de todas las fuerzas políticas de distinta ideología y condujeron, posteriormente, a una composición pluralista tanto de la Asamblea Legislativa como de la Corte Suprema de Justicia, cuyos magistrados son electos en segundo grado.

Sobre esta materia las Naciones Unidas ha realizado tres misiones técnicas en el país, siendo la última la realizada en febrero de 1995. Las recomendaciones de dichas misiones tenían relación con el Registro Nacional de Personas Naturales, el carnet único de identificación ciudadana, el voto residencial, la reorganización administrativa del TSE y la reforma de los Registros Civil, de Identidad y Electoral.

Hoy en El Salvador, el FMLN se ha constituido en la segunda fuerza electoral después del partido ARENA, que ha ganado las dos últimas elecciones presidenciales. De esta manera se han reabierto las opciones democráticas en el país y son mayores los espacios de participación en la toma de las decisiones tanto a nivel local como nacional.

En 1997, ARENA obtuvo 28 diputados, el FMLN 27, el PCN 11. El PDC siete, el PDC-PD tres, el CD dos y el PLD dos. En los municipios, ARENA obtuvo 161 alcaldías, el FMLN 48 – incluidas las de su capital San Salvador y varias de las más importantes del país – el PCN 18 y el PDC 15.

### El Banco de Tierras

Esta entidad es la encargada de ejecutar el programa de transferencia de tierras, el cual se ha dado por terminado tras cumplir con la entrega de 47,000 parcelas a los campesinos. Sin embargo aún es latente la desigual distribución en muchas regiones del país, lo que se ve a menudo agravado con los desastres naturales, como el ocurrido en 1998 con el huracán Mitch, cuando se pudo observar cómo las inundaciones afectaron a centenares de familias en ambas márgenes del río Lempa.

### El Desarme

Otro de los retos inmediatos de la sociedad salvadoreña es el de conseguir el desarme total de la población civil, objetivo que por ahora parece poco probable toda vez que se acaba de aprobar una ley que permite la venta y tenencia generalizada de armas, y justificada por los altos índices de violencia e inseguridad ciudadana, de los más altos de Centroamérica.

Las cifras económicas han mejorado: el país creció durante el último año en un 3 por ciento, lo que ha llevado al Fondo Monetario Internacional a felicitar al Gobierno y ponerle de ejemplo para toda la región. Ahora el reto está en continuar la equitativa distribución de este crecimiento.

### ***Las lecciones de la paz***

Algunas de las lecciones que pueden derivarse de la experiencia del proceso de paz en El Salvador son las siguientes: a) La paz la hacen las partes en conflicto y no las organizaciones internacionales. b) La negociación de El Salvador demostró la utilidad de la mediación de un tercero fuerte. c) Solamente las partes directamente involucradas en el conflicto deben estar sentadas en la mesa de negociación. La mesa de negociación es una mesa demasiado complicada para añadirle más elementos al problema. d) Se necesita tener una agenda, que sirva de carta de navegación al proceso. e) Se requiere tener un calendario, ya que es la única forma de seguirle el rumbo al proceso. f) Es indispensable un papel protagonista de la sociedad civil. g) Resulta esencial crear temporalmente mecanismos de verificación. h) Hay que comenzar por un acuerdo que preserve los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, de esta manera se protege a la población civil de las infamias de la guerra.

No en vano los analistas de los procesos de paz que han auspiciado las Naciones Unidas han calificado el muy complejo desarrollado en El Salvador, como el más exitoso llevado a cabo por la Organización hasta el momento.

C A P Í T U L O

El factor determinante para que un acuerdo de paz perdure es el grado de motivación que continúen teniendo las partes del conflicto para evitar el retorno de la violencia.

- El factor determinante para que un acuerdo de paz perdure es el grado de motivación que continúen teniendo las partes del conflicto para evitar el retorno de la violencia.

*Una vez alcanzado el acuerdo de paz, es importante que éste perdure. Sobre este tema trata el presente capítulo. En primer lugar, se ponen de relieve los principios sobre los cuales debería sustentarse el acuerdo. Seguidamente, se analizan los elementos que pueden obstruir o facilitar la suscripción y consolidación del mismo.*

- 5.1 *Introducción*
- 5.2 *Principios fundamentales*
- 5.3 *Interrogantes y preocupaciones*

**Carlos Santiso,  
Peter Harris y  
David Bloomfield**

## Perdurabilidad del acuerdo de paz

### 5.1 Introducción

El factor determinante para que un acuerdo de paz perdure es el grado de motivación que continúen teniendo las partes del conflicto para evitar el retorno a la violencia. Si las partes involucradas en el conflicto están comprometidas con la paz y convencidas de las ventajas de ésta, el acuerdo será más propenso a mantenerse y perdurar; por el contrario, si cualquiera de ellas piensa que el recurso a la violencia puede reportarle resultados más ventajosos para sus intereses, el acuerdo fracasará.

Aunque la democracia ofrece un modelo alternativo para el manejo y resolución de conflictos, no constituye un modelo perfecto. Como se planteó en el capítulo 4, dispositivos interinos, como por ejemplo los sistemas de reparto del poder, pueden resultar esenciales para que las partes contendientes permanezcan comprometidas con la paz durante los cruciales primeros meses y años de vida de un acuerdo. Sin embargo, estos dispositivos temporales no pueden sustituir el compromiso con el desarrollo de los valores democráticos a largo plazo que todo acuerdo de paz requiere.

Durante el diseño del acuerdo, la selección de instituciones o de mecanismos democráticos adecuados será esencial para que éste sea viable y perdurable a largo plazo. Este proceso de selección es un elemento clave sobre el cual es importante detenerse. Un acuerdo tiene poco valor si no puede ser adecuadamente puesto en práctica y preservado en el tiempo. Se puede dañar más al proceso si el acuerdo no se logra mantener que si nunca se hubiera logrado. De este fracaso puede resultar una ruptura de la confianza y la mutua recriminación entre las partes del conflicto. Esta circunstancia pondrá en peligro el proceso en su totalidad. En Angola, por ejemplo, la ruptura de los Acuerdos de Bicesse – en el momento en que Jonas Savimbi se negó a aceptar el resultado de las primeras elecciones celebradas después del conflicto en 1992, y reanudó la confrontación armada para intentar conseguir por la fuerza mayor poder – produjo 300,000 muertos. En Ruanda en 1994, Hutus extremistas rechazaron los acuerdos de paz de Arusha, con el subsiguiente genocidio de más de un millón de ruandeses. De manera menos dramática, el proceso que se inició en Nicaragua en 1990 con las primeras elecciones libres, peligro debido a los conflictos armados esporádicos y localizados

*Si las partes están motivadas para evitar una vuelta al derramamiento de sangre, es más probable que el acuerdo perdure. Por el contrario, si cualquiera de ellas piensa que el recurso a la violencia es más provechoso para sus fines, el acuerdo fracasará.*

que se produjeron durante los primeros años, los cuales amenazaron en varias ocasiones, en particular en 1993, con truncar el proceso simultáneo de pacificación y democratización. Esta situación de conflicto armado de baja intensidad llevó a una polarización política y a una inestabilidad institucional que derivaron en la crisis constitucional de 1995, resuelta sólo parcialmente por las elecciones de 1996.

El propósito de este capítulo es examinar los desafíos y obstáculos que pueden afectar al mantenimiento de las estructuras y la perdurabilidad del proceso de paz, en particular durante la fase transitoria inmediata a la firma del acuerdo, que es precisamente cuando se empiezan a aplicar sus compromisos. En algunos países, incluso después de alcanzar un acuerdo y lograr con ello la finalización del conflicto violento, la manera en la cual aquél ha sido implantado, ha debilitado el proceso y afectado al pacto político que lo respaldaba. Por ejemplo, el Acuerdo de Oslo y la Declaración de Principios firmados en 1993 en Washington por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) e Israel, precisaban un marco para el establecimiento de fases específicas para abordar las preocupaciones e intereses de ambas partes. Desafortunadamente, este proceso se vio interrumpido con la elección, en mayo de 1996, de un gobierno dominado por el partido Likud. Sin embargo, la llegada en 1999 de un nuevo Gobierno de coalición con mayoría laborista, permitió reanudar el proceso de paz, si bien éste se ha visto una vez más interrumpido a finales del año 2000.

En ciertos casos, la aplicación del acuerdo puede estancarse en la maraña administrativa, estar amenazada por prácticas corruptas, o conducir a una concentración excesiva de poder. El papel que instituciones adecuadamente concebidas y constituidas están llamadas a cumplir es crucial, no sólo para asegurar el funcionamiento efectivo del gobierno y de la sociedad en general, sino también para acotar el poder y delimitar la influencia del ejecutivo. La liberación de Zimbabwe del dominio de la minoría blanca en 1980 tras el Acuerdo de Lancaster House en Londres, por ejemplo, fue aclamada como el amanecer de una nueva era para el país. Dieciocho años después, sucesivos escándalos incluyendo casos de corrupción, nepotismo y administración fraudulenta han aumentado los riesgos de un posible conflicto civil. En el año 2000, las tentaciones autoritarias del Presidente Mugabe quedaron al descubierto. Por su parte, el conflicto sobre la propiedad de la tierra y la manera en que se organizaron y celebraron las elecciones legislativas de junio de ese mismo año, han reforzado estas tendencias.

Por otro lado, existe también el riesgo de prestar demasiada atención a la *forma* de las instituciones recogidas en las disposiciones del acuerdo a expensas de su *contenido*, es decir del marco democrático subyacente que

## 5.1 Introducción

asegura el funcionamiento efectivo de las mismas. Por ejemplo, un acuerdo puede incluir estipulaciones para celebrar elecciones democráticas a intervalos regulares. Sin embargo, la realización de dichas elecciones no asegura por sí misma un resultado democrático. A menos que otros elementos del proceso político competitivo estén presentes y sean efectivos para asegurar la equidad entre los partidos políticos a la hora de presentarse y ser elegidos, el acuerdo original sobre celebración de elecciones tendrá efectos restringidos.

De manera similar, unas elecciones cuyos resultados confirmen las desigualdades en el reparto del poder que existían previamente y refuercen aún más el *status quo*, no contribuyen al fortalecimiento del proceso democrático. Como un investigador señaló acerca de la ola de democratización en África:



*El continente ha enfatizado demasiado las elecciones multipartidistas (...) y, como consecuencia, ha descuidado los elementos básicos de la autoridad. (De esa manera) el respeto formal ha sido común en todo el continente, pero los cambios reales, evidenciados en la recomposición radical de las estructuras, instituciones, formas y objetivos de la política, han sido muy pocos y remotos.*

Por su parte, en el caso de América Latina, el surgimiento de democracias *delegativas* o *iliberales* en algunos países, así como la persistencia de la pobreza y de la iniquidad social, ponen de manifiesto que los logros alcanzados en el ámbito electoral no se han visto acompañados de otros de igual naturaleza en el ámbito de la institucionalidad democrática.

La fluctuación de las necesidades e intereses de las partes del conflicto también afecta a la perdurabilidad de un acuerdo de paz. Los intereses, para cuyo amparo una institución particular fue originariamente estructurada, pueden haberse alterado o disipado. Por ejemplo, un sistema electoral de representación proporcional puede ser necesario y adecuado para unas elecciones de primera generación, destinadas a establecer un cuerpo legislativo lo suficientemente inclusivo para facilitar la transición a la democracia. Sin embargo, la consolidación ulterior puede requerir un grado más alto de representación o de responsabilidad geográficas para con el electorado y, por tanto, la adopción de un nuevo sistema electoral de carácter semiproportional o mayoritario.

Una cuestión clave para la perdurabilidad de un acuerdo de paz es el papel que se otorgue a la comunidad internacional en la puesta en marcha del mismo. Las partes del conflicto, así como los diferentes sectores que componen la sociedad, son los que deben asumir la responsabilidad principal dirigida a asegurar el cumplimiento del acuerdo y la evaluación de su progreso. Por ello, el papel de la comunidad internacional, si bien importante, es secundario. La idea, ampliamente difundida, según la cual la comunidad internacional debe asumir la responsabilidad primaria en cuanto a la puesta en marcha y control de los acuerdos, ha surgido de la frecuente carencia de capacidad y de recursos de los países que emergen de un conflicto profundamente arraigado, así como de la percepción de imparcialidad que éstos tienen sobre la comunidad internacional. Pero semejante renuncia a la responsabilidad nacional sobre el acuerdo es peligrosa, pues puede llevar a la desautorización de las partes, al distanciamiento entre éstas y el acuerdo, y ocasionar un abandono de responsabilidades claves. La comunidad internacional puede ayudar en las fases iniciales de implantación de un acuerdo, pero no puede garantizar la perdurabilidad a largo plazo del mismo. En Haití en 1995, por ejemplo, después de la restauración en el poder del Gobierno de Aristide, las elecciones fueron concebidas como parte integrante de la normalización y pacificación de la sociedad. La oportunidad temporal y la organización de estas elecciones causaron preocupación entre los haitianos. Cuando llegó el momento de las mismas, la opinión comúnmente expresada era que si la comunidad internacional estaba tan interesada en llevar a cabo las elecciones, debería entonces financiarlas y administrarlas ella misma.

El compromiso con el proceso de pacificación democrático y la apropiación de éste por las partes involucradas en el conflicto son también cuestiones cruciales para preservar un acuerdo. Esto no significa que la asistencia internacional no es útil o deba ser reducida. Más bien se refiere a que el país entero, y en particular las partes del conflicto, deben asumir la responsabilidad principal para con la aplicación y perdurabilidad de los compromisos que han adquirido, en la medida que se lo permitan sus recursos y capacidad. La comunidad internacional tiende a apoyar los acuerdos de paz durante un tiempo relativamente corto. Este apoyo va decreciendo a medida que sus prioridades e intereses cambian. Por lo tanto, en nuestro examen acerca de la perdurabilidad de los acuerdos de paz, examinaremos la construcción de acuerdos duraderos desde una perspectiva tanto interna como externa. Para ello es importante distinguir el proceso de pacificación del proceso de democratización, una problemática esta última mucho más amplia y compleja que este manual, y este capítulo en particular, tratará sólo parcialmente.

## 5.2 Principios fundamentales

### 5.2 Principios fundamentales

Las nuevas democracias son intrínsecamente frágiles. Una vez que un nuevo sistema de gobierno ha sido diseñado, aceptado y puesto en funcionamiento, la prioridad es consolidarlo. Los expertos en este campo sostienen que la democracia sólo logra consolidarse cuando las estructuras democráticas han llegado a estar tan institucionalizadas en la sociedad que los regímenes opcionales acaban convirtiéndose en inconcebibles; cuando, en términos de *comportamientos*, ningún grupo social significativo intenta crear otro sistema de gobierno alternativo o desmarcarse del establecido; cuando en términos de *actitudes*, la sociedad en su conjunto está convencida de que cualquier problema que surja puede ser resuelto dentro de los parámetros existentes del sistema democrático; y cuando *constitucionalmente*, el nuevo conjunto de normas, leyes e instituciones que regulan los conflictos se ha enraizado en la estructura política.

Semejante evolución, sin embargo, requiere tiempo. ¿Cómo se logra llegar al punto donde el acuerdo y el sistema subsiguiente se conviertan en efectivamente auto-sostenibles? Parte de la respuesta reside en proteger las estructuras recién establecidas para que tengan suficiente tiempo de arraigar en el tejido social. Este blindaje resulta inicialmente de la adhesión a tres principios fundamentales: *transparencia, responsabilidad y participación*. Estos principios, si bien son también importantes durante la fase del diseño del acuerdo, una vez alcanzado éste, se convierten en puntos de referencia cruciales para evaluar la vitalidad y viabilidad del mismo.

Dado que una de las ventajas principales de establecer instituciones democráticas reside en el hecho de que éstas están mejor capacitadas para manejar los conflictos y reducir las diferencias, gran parte de la sección siguiente está dedicada exclusivamente al análisis de esta cuestión.

#### 5.2.1 Transparencia

La transparencia está referida a la franqueza y apertura de un sistema de gobierno. El ejercicio de la autoridad pública en sus múltiples manifestaciones necesita ser a la vez visible y comprensible para la población. Sólo así, el gobierno convencerá a ésta de que es digno de confianza y suscitara su apoyo y cooperación en vez de su distanciamiento y oposición. Esto es especialmente importante en las fases iniciales del nuevo acuerdo. A pesar de que éste pudo haber sido negociado y alcanzado en secreto, su puesta en marcha requiere, por el contrario, un cambio de comportamiento que implique abrir este proceso al escrutinio público. Este cambio de actitud constituye uno de los principales desafíos para los gobiernos de transición. Implica la aceptación de la crítica y el desacuerdo como mecanismos de regulación y de equilibrio de poderes. A pesar de que pueda resultar incómodo, este examen público tiende a mejorar

*El grado de  
transparencia,  
responsabilidad y  
participación  
proporciona puntos  
de referencia cruciales  
para evaluar la  
vitalidad del acuerdo  
y prever su  
perdurabilidad*

la responsabilidad del gobierno y contribuye a la perdurabilidad y legitimación del proceso, aumentando las posibilidades para su consolidación.

La transparencia implica un diálogo recíproco entre el gobierno y los gobernados. Proporciona mecanismos de evaluación ciudadana de la gestión gubernativa, lo cual es esencial para su autorenovación. La transparencia constituye asimismo un mecanismo eficaz en la lucha contra la corrupción, debido a que un proceso de gobierno transparente incrementa los niveles de responsabilidad política y dificulta el abuso del poder.

### ***5.2.2 Responsabilidad***

El concepto de responsabilidad política se refiere a la obligación del gobierno de rendir cuentas a la ciudadanía conforme a la ley. Constituye una dimensión esencial de toda democracia, tanto de las consolidadas como de las emergentes. La rendición de cuentas que la responsabilidad política implica se hace efectiva en las elecciones: si los votantes no están satisfechos con la labor del gobierno, pueden negarle su voto y forzarlo a dejar el poder. Pero la responsabilidad política funciona al menos de otras dos maneras.

La primera consiste en crear instituciones que estén legalmente autorizadas y políticamente capacitadas para vigilar al gobierno, evaluar sus resultados y sancionar sus acciones. Estas instituciones deben contar con un grado sustancial de independencia política para funcionar como autoridades de control eficaces.

La segunda constituye una dimensión fundamental de todo sistema democrático de gobierno: la separación efectiva de poderes. En particular, la existencia de un poder judicial independiente y su funcionamiento efectivo son fundamentales. El poder judicial debe poseer tanto el derecho como la capacidad no sólo de criticar al gobierno sino, cuando corresponda de acuerdo con la ley, restringirlo impidiéndole extender su esfera de influencia más allá de lo legal y constitucionalmente posible. En un sistema democrático, nadie puede estar por encima de la ley, inclusive los miembros del gobierno.

Existe un buen número de ejemplos donde el poder ejecutivo, ya sea representado por un presidente o un primer ministro del partido gobernante, gradualmente abusan del poder mediante el uso excesivo de decretos que contradicen reglas o principios constitucionales, o bien hacen caso omiso de algunas de las instituciones establecidas por los acuerdos. La mejor forma de hacer frente a estos abusos es mediante el reparto y la distribución del poder en instancias y órganos que estén fuera del gobierno. En efecto, con un sistema legal y judicial claramente definido, tales abusos se vuelven ilegales. Por otra parte, la existencia de un órgano inde-

## 5.2 Principios fundamentales

pendiente del poder ejecutivo dotado de la competencia y autoridad necesarias, puede obligar al gobierno a rendir cuentas de sus acciones.

### 5.2.3 Participación

Cuando los ciudadanos se sienten parte del sistema suelen asumir una mayor responsabilidad en el mismo, comprometiéndose a hacerlo funcionar más eficazmente. El voto que da “voz” a las preocupaciones de los ciudadanos, constituye una dimensión esencial de su participación en la *res publica*, a la vez que les permite influir en la selección del gobierno. Pero la participación política debe existir también tanto en el periodo posterior a las elecciones como en el que media entre ellas. Las ventajas de muchos de los mecanismos descritos en capítulos anteriores, como, por ejemplo, las fórmulas de reparto de poder, de selección de sistemas electorales o de conferencias nacionales, residen precisamente en su capacidad de generar y consolidar la confianza, asegurando la inclusión y participación de todos los actores en el proceso de transición.

Un agente clave de participación es la denominada sociedad civil. Ésta abarca el conjunto de organizaciones y asociaciones que emanan de la sociedad, independientes del gobierno y representativas de los intereses de los ciudadanos. Incluye grupos de abogados, congregaciones religiosas, organizaciones de derechos humanos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, grupos de empresarios, y casi cualquier agrupación que nazca voluntariamente y de forma autónoma entre miembros de la sociedad.

Resulta extremadamente difícil consolidar una democracia emergente sin una sociedad civil fuerte y participativa. La sociedad civil opera como institución intermediaria entre las unidades básicas de la sociedad – familia e individuos – y el Estado representado en el gobierno. Por lo tanto, la sociedad civil puede representar un mecanismo eficaz de participación y movilización ciudadanas. Su fuerza principal reside en su autonomía: es y hace lo que los individuos involucrados en ella desean, sin recibir órdenes del gobierno. La sociedad civil actúa no sólo como un canal de participación sino también como un mecanismo de responsabilidad política y de transparencia, restringiendo así el abuso del poder y previniendo el mal uso de la autoridad. Su utilidad es particularmente importante cuando los partidos políticos tradicionales son débiles y no ofrecen una oposición responsable y efectiva. Idealmente, la relación entre el gobierno y la sociedad civil es mutuamente valiosa: así como la sociedad civil puede generar y avivar la democratización, las estructuras democráticas de gobierno pueden canalizar y suscitar la participación activa de la misma.

De manera general, las soluciones políticas para un conflicto suelen ser más propensas a consolidarse y perdurar cuando son propiedad de los

ciudadanos, en vez de que éstas les sean impuestas. La inclusión de los grupos minoritarios que fueron excluidos del proceso de negociación, es primordial para la perdurabilidad del acuerdo y para impedir que éstos se conviertan en “saboteadores” del proceso de paz. Por ejemplo, el acuerdo de paz de diciembre de 1996 en Guatemala, fue negociado casi exclusivamente entre los sucesivos gobiernos oficiales y la URNG. La mayoría de las comunidades indígenas, los partidos políticos de la oposición, los sindicatos y muchos otros grupos estuvieron excluidos del proceso de negociación mediado por las Naciones Unidas. La exclusión sistemática de estos grupos fue una de las causas principales que llevó al fracaso de la consulta popular de 1999, determinando el rechazo de las reformas constitucionales necesarias para la aplicación de varios de los compromisos contenidos en los acuerdos de paz.

### 5.3. Interrogantes y preocupaciones

La puesta en marcha y mantenimiento de un acuerdo de paz cuenta con numerosos obstáculos y desafíos que generan interrogantes y preocupaciones. En efecto, siempre habrá fenómenos y tendencias, tanto políticas como económicas y sociales, que amenacen un proceso de paz. Éstas pueden ser difíciles de prever, como por ejemplo, el resurgimiento del nacionalismo en el seno de un grupo minoritario cuyas necesidades no estaban contempladas en el acuerdo. Las actividades de los “saboteadores” son siempre difíciles de predecir y, por tanto, de contrarrestar. Además de los problemas relacionados con la construcción de la confianza y la reconciliación, pueden también surgir dificultades sustanciales asociadas con la reconstrucción y desarrollo de economías dañadas o destrozadas por décadas de guerra. Dependiendo de los objetivos del acuerdo, aspectos como la redistribución de bienes y la transformación del gobierno pueden estar fuera del alcance de los recursos y de la capacidad de las partes.

El propio proceso de negociación también suscitará expectativas ya que las partes intentarán movilizar el apoyo de sus miembros en favor del proceso de paz durante el transcurso de las negociaciones. Estas expectativas pueden ser realistas o ilusorias, pero en cualquier caso imponen una responsabilidad y ejercen presión tanto sobre las partes como sobre el propio proceso de paz para que se cumplan los objetivos. Si el proceso de paz tarda en producir resultados tangibles, la confianza tiende a erosionarse rápidamente, dando lugar a recriminaciones e incluso a la ruptura de relaciones. El proceso se mueve entonces a trancas y barrancas. Las expectativas suelen a menudo ser desproporcionadas en transiciones de dictaduras u otro tipo de regímenes autoritarios. Este fracaso en el cumplimiento de las expectativas provoca desengaño, desafección y erosión del apoyo de la ciudadanía. En algunos países, una opinión pública desi-

### 5.3. Interrogantes y preocupaciones

lusionada con los procesos de paz y de democratización, ha llegado a votar por líderes de claro perfil autoritario. Por ello, la moderación de las expectativas a un nivel realista, y la valoración del cumplimiento progresivo de los acuerdos, constituyen aspectos importantes que permiten identificar potenciales puntos de ruptura y de conflicto durante la fase crítica del proceso de transición. En otras palabras, es imperativo identificar las dificultades potenciales que puedan afectar negativamente al proceso de paz y tratar de resolverlas en una fase temprana de puesta en marcha del mismo.

Analizaremos a continuación algunas de las cuestiones y preocupaciones claves que pueden afectar la perdurabilidad del acuerdo. Si bien algunos de los temas que trataremos pueden parecer a primera vista obvios y elementales, son precisamente los que en la práctica impiden, e incluso descarrilan, muchos procesos de paz.

#### 5.3.1 Seguimiento y evaluación

Todo acuerdo requiere un seguimiento continuo y una evaluación permanente para determinar los progresos y mantener el enfoque en su puesta en marcha. Esto puede abarcar un amplio abanico de cuestiones. Idealmente, estos mecanismos deberían estar integrados en el propio acuerdo. Este fue el caso, por ejemplo, en Sudáfrica donde las Naciones Unidas verificaron la puesta en marcha y el seguimiento del Acuerdo Nacional de Paz de 1991, el cual tenía como objetivo principal poner fin a la violencia política que estaba desgarrando el país y amenazando la totalidad de la transición. En el caso de El Salvador, el seguimiento de los Acuerdos de Chapultepec de 1991 también fue contemplado dentro del mismo proceso de paz a través del establecimiento de un mecanismo interno de control, al igual que ocurrió en el caso de Guatemala.

Sin embargo, la clave del éxito de un proceso de paz reside menos en el seguimiento y evaluación externa del mismo y más en el mantenimiento del compromiso *interno* de las partes, fundado en expectativas realistas. Las partes que han intervenido en el acuerdo, en el supuesto de que tengan los recursos y la capacidad, deberían llevar a cabo el proceso de seguimiento y evaluación del mismo. En esta tarea deberían ser apoyadas por los sectores relevantes de la sociedad civil, tales como el sector privado, sindicatos, congregaciones religiosas y otras agrupaciones, todo lo cual puede contribuir a la construcción del consenso nacional y la emergencia de pactos sociales.

Existe una gran diferencia entre la vigilancia a corto plazo de asuntos claves para la paz y la seguridad ciudadana, y el seguimiento a largo plazo de los acuerdos de paz, así como del nivel de examen requerido en cada caso. Elementos particularmente importantes, como por ejemplo el decomiso de armas, pueden requerir una evaluación independiente. Un

*Para asegurarse que el impulso no se pierda, deben adoptarse todas las medidas necesarias para prevenir cualquier posibilidad, excusa o recurso que incite a las partes a atacar el acuerdo y retornar al conflicto.*

ejemplo de esto fue la tarea llevada a cabo por el personal de las Naciones Unidas en Mozambique en 1994 y, con mucho menos éxito, en Angola entre 1996 y 1997. La importancia de un solo componente puede ser tan crítica que su no puesta en marcha puede poner en peligro el acuerdo en su totalidad. En tales casos, el seguimiento efectivo y la adopción de acciones correctivas son decisivos. Igual de importante es la evaluación de instituciones y estructuras particulares como la transformación de las fuerzas armadas, la reforma de la administración de justicia o del sistema educativo.

La credibilidad y efectividad de una evaluación depende en gran medida del grado de imparcialidad que tenga el organismo responsable de esta tarea. Éste puede ser un comisión integrada por todas las partes, actuando preferiblemente sobre la base del consenso, un organismo sobre cuya composición todas las partes del conflicto han logrado previamente el acuerdo, o simplemente uno de carácter internacional e independiente como las Naciones Unidas u otra organización intergubernamental con la necesaria autoridad, legitimidad, independencia y experiencia.

Un aspecto relacionado con lo anterior es la capacidad de actuar y adoptar las reformas necesarias para evitar los obstáculos y superar los desafíos que se presenten durante el proceso de evaluación. El compromiso de abordar tales preocupaciones y tomar las medidas necesarias debe ser claro e inequívoco. Al mismo tiempo, las partes, la sociedad civil y la comunidad internacional deben reaccionar de una manera consistente y uniforme si el proceso de implantación del acuerdo pareciera estar comprometido, manipulado o en peligro. Dada la limitada capacidad de la comunidad internacional para reaccionar de manera rápida y oportuna en casos de urgencia, es necesario contar con mecanismos claros y precisos que sean comprendidos y acordados por todas las partes para casos de estancamiento, alejamiento o peligro de ruptura de los acuerdos.

#### ***5.3.2 Disminución del compromiso de los actores***

El apoyo continuo de las partes del conflicto al acuerdo es crucial. En el momento en el que los principales actores empiezan a criticar el acuerdo o se distancian de éste, el proceso de puesta en marcha del mismo corre peligro. El apoyo de las partes al acuerdo está generalmente determinado por la convicción que tienen de que sus intereses están contemplados en el mismo y por la intensidad del compromiso que les sigue ligando a su puesta en marcha.

Uno de los grandes riesgos para la consolidación de los acuerdos de paz radica en los intentos de manipulación o incluso de destrucción de su puesta en funcionamiento. Existen mecanismos especialmente diseñados

### 5.3. Interrogantes y preocupaciones

dos para hacer frente a estos peligros. Entre ellos podemos mencionar los siguientes:

- El uso de incentivos, alicientes o recompensas para intentar mantener a los potenciales “saboteadores” dentro del proceso, dando cabida a sus puntos de vista y preocupaciones. La asignación de altos puestos en el gabinete ha sido un mecanismo que ha funcionado en algunos países. Sin embargo, en otros casos, como por ejemplo el llevado a cabo por las Naciones Unidas y Estados Unidos en Angola durante 1992 y 1993, fracasó.
- El establecimiento o reafirmación de un marco legal obligatorio que regule la conducta de las partes involucradas en el proceso y la creación de mecanismos para responder a cualquier transgresión de este código de conducta. Estos dispositivos pueden legitimar o ilegitimar a las partes dependiendo de su grado de respeto a este marco vinculante. La exclusión de los Khmeres Rojos de las elecciones camboyanas de 1993 al no haber cumplido con el decomiso de las armas es un ejemplo de esto.
- La intimidación, tal como el empleo o la amenaza del uso de la fuerza, o las amenazas de retirada de apoyo al nuevo régimen. Este mecanismo ha sido utilizado con diferentes grados de éxito en Ruanda y Bosnia.

Otros mecanismos utilizados en este sentido incluyen el uso de acuerdos legalmente vinculantes que contienen compromisos y obligaciones; la adopción de códigos de conducta concertados de antemano y de los cuales ninguna parte puede sustraerse sin arriesgar su credibilidad; y la presión de la comunidad internacional vía una combinación de medidas positivas y negativas, incluyendo tanto incentivos (inversiones económicas, ventajas comerciales o estatus internacional) como sanciones (aislamiento político, embargos comerciales, o intervención militar).

Sin embargo la mejor manera de mantener a una parte dentro del proceso de negociación y del marco del acuerdo, pasa por garantizarle que el mismo protege sus intereses, satisface sus demandas y apacigua sus temores.

#### ***5.3.3 Carencia de recursos y capacidad***

La cuestión de los recursos y de la capacidad es un tema que aparece tanto en las distintas fases de la negociación como en el periodo de puesta en marcha del subsiguiente acuerdo. En algunos casos, existe una disparidad de recursos tan grande entre las partes que este desequilibrio puede impedir la participación de un actor clave del proceso. Un principio fundamental que debe ser respetado tanto por los actores externos como internos es que ninguna de las partes debe ser puesta en desventaja en el proceso en virtud de la carencia de recursos.

Por ello, durante la negociación y elaboración del acuerdo, se necesita hacer una valoración realista de los recursos y capacidad necesarios para asegurar su implantación y seguimiento. En este punto se debe incluir una evaluación detallada de los recursos y la capacidad de las propias partes, en la medida en que las discrepancias entre el acuerdo político logrado y los recursos financieros disponibles pueden llegar a impedir la ejecución del mismo. Por ejemplo, de poco sirve negociar mecanismos sustanciales para resolver cuestiones como la reforma agraria si el gobierno carece de recursos financieros para compensar a los terratenientes (si esto fue acordado) o de la capacidad técnica para administrar la reasignación de tierras.

Los nuevos regímenes democráticos se encuentran a menudo en la difícil posición de tener que emprender, de manera simultánea, reformas políticas y económicas. Por un lado tienen que reconstruir un Estado y una economía destrozadas por décadas de conflicto armado, lo cual requiere de la movilización de recursos a corto plazo para la estabilización económica y la reconstrucción social. Por otro lado, tienen que fortalecer la capacidad del Estado para la gestión de las políticas públicas, especialmente la política macroeconómica y la planificación a largo plazo. Si la capacidad interna y los recursos para llevar a cabo tales reformas son insuficientes, estas carencias necesitan ser reconocidas tanto por los gobiernos de estos países como por la comunidad internacional.

Esta última, en sus esfuerzos por apoyar los procesos de pacificación, tiene la obligación de no generar expectativas desmedidas, ni financiar procesos que estén más allá de la capacidad interna del país y que, por lo tanto, no sean sostenibles a largo plazo sin apoyo externo. En Nicaragua, las elecciones de 1990 fueron fuertemente financiadas por la comunidad internacional, situación que se repitió en 1996. Sin embargo, durante los últimos años, la comunidad internacional ha expresado su deseo de disminuir significativamente los niveles de ayuda financiera en este ámbito, señalando asimismo que corresponde al Gobierno de Nicaragua sostener el sistema electoral con recursos propios. Todo esto produce una carga financiera suplementaria para un Estado que de por sí ya tiene recursos limitados. De ahí la importancia de la prudencia a la hora de poner en marcha la cooperación internacional, en no ayudar a desarrollar (aun con la mejor de las intenciones) mecanismos, procedimientos e instituciones que no puedan ser mantenidos en funcionamiento con recursos locales.

#### ***5.3.4 Deterioro del desarrollo económico***

La política económica, y en particular la adopción de una política de desarrollo, es una parte central de cualquier acuerdo de paz. Como se mencionó anteriormente, la población tiende generalmente a albergar esperanzas de progreso económico bajo un nuevo régimen. El mejor y

### 5.3. Interrogantes y preocupaciones

más cuidadosamente diseñado acuerdo de paz puede fácilmente fracasar si no conlleva un mejoramiento de las condiciones económicas de la población. En particular, el establecimiento de nuevos procesos e instituciones políticas es sumamente caro: más todavía cuando si, como es a menudo el caso, el conflicto armado ha producido la devastación de la economía y de la infraestructura. La reconstrucción de la economía y el establecimiento de un nuevo régimen político pueden provocar tensiones y contradicciones. Es por ello por lo que se requiere la definición de prioridades, el establecimiento de mecanismos de mediación y arbitraje, y tiempo para producir resultados tangibles.

Por otra parte, si los recursos económicos están distribuidos de manera desigual entre las partes del conflicto, esta situación puede rápidamente alimentar un renovado sentimiento de agravio y amenazar la primera fase de la transición. Por ejemplo, después de las elecciones de 1993 en Camboya, el Ministro de economía del FUNCINPEC inició importantes reformas económicas, presupuestarias y fiscales, con el considerable apoyo de la comunidad internacional; sin embargo, tanto su propio partido como la oposición se volvieron contra él acusándolo de traición y, finalmente, destituyéndolo de su cargo y de su calidad de miembro del partido. Como consecuencia, la confianza de la población tanto en el gobierno como en los acuerdos de paz se redujo drásticamente.

La construcción de la paz también requiere de una planificación presupuestaria estricta y, en particular, de una política fiscal adecuada. La recaudación tributaria es un elemento esencial de los recursos económicos de cualquier gobierno. Un sistema de recaudación efectivo también demuestra el compromiso del país de contribuir financieramente a su propia reconstrucción económica. En Guatemala, la incapacidad de aumentar los niveles de recaudación tributaria tras el acuerdo de paz de diciembre de 1996, ha dificultado hasta ahora el cumplimiento de los acuerdos y generado tensiones con la comunidad internacional.

La capacidad de diseñar, formular, llevar a cabo, evaluar y, si resulta necesario, cambiar de política es un elemento crucial para la definición de la política económica y su gestión. Esto requiere la existencia de procedimientos parlamentarios efectivos para promulgar las regulaciones económicas; un sistema judicial eficiente para garantizar los derechos sobre la propiedad y la tierra; administraciones competentes y responsables; la supremacía de la ley y la existencia de un ambiente de seguridad jurídica; la reforma del sector público, especialmente en términos de gestión de recursos humanos; y la transparencia del gobierno. Organismos de vigilancia y control son también necesarios para cuantificar tanto los asuntos económicos relevantes como el crecimiento, la distribución y el desarrollo.

La credibilidad y eficacia de las estructuras del Estado afectan a su vez a la credibilidad y efectividad de la política económica, particularmente para persuadir a los agentes económicos de la coherencia, estabilidad y previsibilidad de la política adoptada. A menudo las transiciones democráticas generan inestabilidad e incertidumbre. Por ejemplo, la inestabilidad gubernamental generada por coaliciones frágiles puede debilitar la capacidad de un Gobierno para ejecutar una política coherente y consistente a largo plazo. De ahí que mientras la democracia es la “institucionalización de la incertidumbre electoral” en la esfera política, la actividad económica necesita de altos grados de certidumbre y estabilidad. Por consiguiente, la consolidación del marco legal y la vigencia del Estado de Derecho, son imprescindibles para que la democracia y el desarrollo económico sean compatibles. En suma, el armazón normativo de la gobernabilidad democrática constituye un factor clave en el desarrollo económico a largo plazo.

#### *5.3.5 Retrasos en la puesta en marcha de los acuerdos*

Durante las negociaciones se debe acordar un calendario claro y preciso para la implantación de los diversos componentes del acuerdo. Esto puede implicar el establecimiento o la reforma de varias instituciones así como de eventos puntuales como la convocatoria a elecciones, la reforma parlamentaria, la creación de nuevos órganos de seguridad, el decomiso de armas, la liberación de prisioneros, etc. La ejecución de cada uno de estos componentes es vital para preservar la ventana de oportunidad generada por el acuerdo. Más allá de su propio valor sustantivo, el logro de cada uno de estos compromisos refuerza la confianza mutua entre las partes y facilita su cooperación.

Por el contrario, la existencia de retrasos importantes en el cumplimiento de los compromisos puede plantear problemas serios, a la vez que sirve como señal de alarma de problemas futuros. Así, por ejemplo, el retraso en la retirada de las tropas israelíes de los territorios ocupados, a pesar de la existencia de un calendario acordado de antemano, significó la revisión del proceso de paz palestino-israelí, e incluso del Acuerdo de Oslo y de los compromisos ulteriores. El acuerdo de Irlanda del Norte de 1998 fue construido con estrictos calendarios y sanciones para penalizar los retrasos en la ejecución de sus diferentes componentes.

Si bien algunos retrasos son inevitables, otros, en cambio, pueden ser voluntarios (consecuencia de una reducción del compromiso de algunas de las partes) o incluso un rechazo a lo acordado previamente. De ahí la importancia de dar seguimiento al calendario acordado: ¿Cuánto ha sido cumplido? ¿Cuánto de lo cumplido lo ha sido dentro del plan previsto? ¿Dónde se sitúan los retrasos? ¿Qué o quién obstruye el progreso y por qué? ¿Qué ajustes al calendario son necesarios? ¿Debería haber más consultas con la población?

### 5.3. Interrogantes y preocupaciones

Los retrasos, independientemente de sus causas, tienden a generar descontento. En estos casos, un equipo de seguimiento puede ser necesario para evaluar los progresos realizados en la puesta en marcha de los diferentes componentes del acuerdo. Dicho equipo puede estar constituido por representantes de las partes del conflicto o por un ente internacional. Un órgano multipartidista, formalmente designado y que se reúna regularmente, puede servir asimismo para “tomarle el pulso” al desarrollo del proceso de implantación, identificando los progresos así como los obstáculos y desafíos, todo ello con el objetivo de explicar de manera transparente las razones y posibles soluciones.

#### 5.3.6 Deterioro de los derechos humanos

Los estándares sobre derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos internacionalmente deben ser explícitamente parte integral de los acuerdos de paz, de la misma forma que el establecimiento de mecanismos efectivos para su protección y garantía. Este es un tema que generalmente recibe un apoyo importante de parte de la comunidad internacional por cuanto la violación continua de estos derechos y libertades, compromete la efectividad y legitimidad del nuevo régimen y amenaza la perdurabilidad del propio acuerdo de paz.

Los esfuerzos para fortalecer el Estado de derecho, el imperio de la ley y el respeto a los derechos humanos suelen concentrarse tanto en instituciones que formulan e interpretan las leyes y la política social – tribunales de justicia y parlamentos – como en las que las ejecutan – ministerios, policía y fuerzas armadas –. En algunos países, se ha llegado incluso a establecer instituciones *ad hoc* de control y seguimiento, destinadas a la protección y garantía de los derechos humanos en general (Defensorías) o de derechos específicos (libertad de prensa, grupos vulnerables, etc.). En otros casos, órganos oficiales de investigación como las comisiones nacionales de derechos humanos pueden evaluar el grado de adhesión y cumplimiento con los estándares universales. Asimismo, las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, juegan usualmente un papel importante en este ámbito (Cruz Roja o Amnistía Internacional).

#### 5.3.7 Abuso de poder

Este término hace referencia a la extralimitación de poder que se produce en un contexto específico: cuando un grupo o individuo, que habiendo llegado al gobierno sobre las bases de un pacto político, empieza a ejercer más poder del autorizado por éste.

Los acuerdos para la distribución del poder político están definidos en las constituciones. Éstas generalmente incluyen una protección fundamental contra este tipo de abuso: la separación efectiva de poderes. La

extralimitación del poder se produce cuando, posterior a haber asumido su cargo, un presidente o un partido gobernante subvierte el delicado balance de poder y reclama para sí mismo el derecho a, digamos, designar a los miembros del poder judicial, declarar la guerra, suspender la constitución, o alargar su mandato. Puede igualmente intentar concentrar el poder que había sido anteriormente distribuido o delegado a organismos subsidiarios, desmantelando cuerpos legislativos regionales o recortando la financiación a dichos organismos. De ahí la importancia de llevar a cabo evaluaciones regulares de la distribución y ejercicio del poder en el gobierno.

### ***5.3.8 Clientelismo, nepotismo y corrupción***

El ejercicio abusivo del poder político permite una amplia variedad de prácticas irregulares tales como el clientelismo, el nepotismo y la corrupción. Entre éstas se incluyen la adopción de decisiones políticas a cambio de favores, nombramientos políticos como recompensa a grupos o individuos, o carreras políticas destinadas a acumular riqueza personal o adquirir influencia.

El resultado de tales prácticas irregulares es doble. Primero, suelen conducir a un gobierno que ejerce su autoridad en beneficio propio y a expensas de los intereses colectivos de la sociedad en su conjunto. Segundo, tienden a generar un profundo malestar popular que inevitablemente obstruirá la gobernabilidad y debilitará el compromiso democrático de la sociedad.

De ahí la importancia de establecer mecanismos que fortalezcan la responsabilidad política y la transparencia pública con el objeto de prevenir o disuadir estas prácticas irregulares. Así, después de las primeras elecciones multirraciales en Sudáfrica en 1994, se introdujo un código de conducta que establecía límites precisos a los comportamientos relacionados con la aceptación de regalos y favores. Códigos de conducta similares para los políticos, los procedimientos de nombramiento de cargos públicos y las prácticas comerciales o de cabildeo pueden reducir los riesgos de corrupción, como también puede hacerlo, a largo plazo, el establecimiento de instituciones oficiales de control. En muchos países existe un registro parlamentario donde los políticos deben declarar cualquier interés personal que pueda afectar a la imparcialidad de sus decisiones políticas. Estos mecanismos, si bien no previenen explícitamente las prácticas corruptas de los políticos y funcionarios del Estado, sí establecen límites más allá de los cuales los comportamientos corruptos pueden ser castigados.

Por último cabe apuntar, el papel clave que juega el sistema judicial para garantizar y reforzar la transparencia. En efecto la función de control del poder judicial, tanto sobre el poder ejecutivo, como sobre el

### 5.3. Interrogantes y preocupaciones

legislativo, es un elemento fundamental para la consolidación democrática, en particular en lo que refiere a la lucha contra la corrupción. Pero, para ello, el poder judicial debe ser íntegro, imparcial y de fácil acceso.

#### 5.3.9 Mala administración

Mientras los efectos de la mala administración pueden parecer similares a aquellos de un gobierno corrupto, obedecen empero a una causa diferente: a la incapacidad o la inexperiencia. Sin embargo, cualquiera que sea la razón, un gobierno incompetente o ineficaz debilitará el acuerdo de paz. En efecto, la mala administración puede generar la parálisis del gobierno y convertirse rápidamente en la excusa para los detractores del proceso de paz. Por otra parte, una mala administración también favorece la corrupción debido a la confusión y falta de mecanismos de control o de regulación.

De ahí que sea esencial que las partes que han negociado un acuerdo de paz, así como la comunidad internacional, lleven a cabo una evaluación de las necesidades en las áreas de la administración pública. Frecuentemente, un nuevo gobierno puede ser renuente a admitir sus carencias en términos de gestión administrativa y negarse a pedir asistencia externa. Sin embargo, la debilidad institucional y la ineficacia administrativa tendrán consecuencias negativas para el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de paz.

Existen diversos mecanismos para prevenir o remediar las carencias o deficiencias de una mala administración: i) El sistema de la Inspection Générale de l'Etat (IGE) en los países francófonos constituye un modelo de mecanismo de regulación e inspección dentro de la misma administración pública; ii). El sistema del defensor del pueblo, u Ombudsman, es otro mecanismo institucional que permite a los ciudadanos denunciar y corregir las fallas de la administración pública.

#### 5.3.10 Inseguridad pública

A menudo, en situaciones postconflicto o de transición, los países emergen de un largo período de violencia durante el cual los niveles de seguridad pública y jurídica eran mínimos. Por tanto, la recuperación de condiciones aceptables de seguridad y confianza son claves para consolidar la democracia y garantizar la perdurabilidad del proceso.

Los sistemas judicial y de seguridad pública están íntimamente ligados. Ambos son responsabilidades básicas del Estado y constituyen elementos fundamentales de la soberanía nacional. Un sistema legal previsible y efectivo permite la resolución pacífica de las controversias y favorece el establecimiento de un ambiente propicio para la actividad económica y la inversión productiva. Por ello, la reforma del sector de seguridad pública es una dimensión esencial de la construcción y consolida-

ción de la paz. Pero la reforma del sistema de seguridad pública depende en gran medida de la existencia de un sistema judicial capaz de investigar y sancionar los abusos y la inobservancia de la ley.

Una cuestión relevante de los acuerdos de paz pasa por el desarme y la desmovilización de las fuerzas revolucionarias y el redimensionamiento de las fuerzas armadas. El calendario para la ejecución de estos compromisos es particularmente importante. Un proceso de desarme imperfecto deja al país con un nutrido armamento fuera de control, el cual puede ser usado para otros propósitos: crimen, intimidación, secuestros, etc. Los grupos desmovilizados, si no son debidamente desarmados pueden convertirse en bandas de delincuentes. Ambos fenómenos amenazan la capacidad del nuevo régimen de mantener la ley y el orden y fortalecer el Estado de Derecho. Así por ejemplo, en Haití, cuando el presidente Aristide regresó al poder, las fuerzas de seguridad eran inexistentes. Además, tanto los Ton-Ton Macoute como la policía de la antigua dictadura se habían negado al decomiso de armas. En este escenario, la comunidad internacional apoyó al nuevo gobierno mediante la formación y entrenamiento de un nuevo cuerpo policial en Canadá, lo cual produjo que durante los primeros 18 meses del régimen, el país fuera patrullado por policías canadienses hasta que el nuevo personal haitiano asumió sus responsabilidades.

Una comisión independiente puede supervisar el proceso de desarme, estableciendo los principios y procedimientos para el abandono de las armas. A menudo, dada la historia de antagonismo y de desconfianza, las partes del conflicto sólo confían en una tercera parte independiente para llevar a cabo tal proceso. Las Naciones Unidas han desempeñado esta función en diversas situaciones postconflicto como por ejemplo en Mozambique, Angola, El Salvador y Guatemala. En estos casos, las Naciones Unidas aceptaron confiscar las armas de los combatientes o verificar su destrucción. En Irlanda del Norte una comisión independiente proveniente de Finlandia, Canadá y EE.UU. examinó los problemas del decomiso de armas y estableció un conjunto de principios directivos para la destrucción de las mismas.

Finalmente, en otros casos, la situación resultante de un conflicto armado prolongado es la existencia de un amplio aparato militar, el cual es preciso depurar, reducir y someter a la autoridad civil, de lo contrario los riesgos son altos. El potencial de un ejército descontento para desbancar a un gobierno democrático está bien documentado históricamente. Por ello, el sometimiento de las fuerzas armadas a las autoridades civiles y el monopolio del uso legítimo de la fuerza por el Estado son elementos esenciales de todo régimen democrático. En efecto, las relaciones entre poder civil y autoridades militares constituye un eje importante de la historia política de América Latina. En muchos países africanos, ejér-

### 5.3. Interrogantes y preocupaciones

citados desobedientes o insatisfechos (Costa de Marfil, República Centroafricana) y milicias de todo tipo (Sierra Leona, Liberia) siguen siendo una importante fuente de incertidumbre e inestabilidad políticas. La privatización de la violencia, en forma de crimen organizado (Rusia) o desorganizado (América Central) y de grupos paramilitares (Congo-Brazzaville, Somalia), puede ser altamente desestabilizadora, especialmente para una democracia emergente en situación de postconflicto.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Burnel, Peter, ed. *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*. London: Frank Cass, 2000.
- Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Thomas, y María Ottaway. 2000. *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Diamond, Larry. 1995. *Promoting Democracy in the 1990s; Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. New York, NY: Carnegie Corporation of New York.
- Farer, Tom, ed.. 1996. *Beyond Sovereignty; Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Halperin, Morton H. and Kristen Lomasney. 1993. "Toward a Global 'Guarantee Clause'", *Journal of Democracy*, vol. 4, no. 3, pp. 60–69.
- Halperin, Morton H. and Kristen Lomasney. 1998. "Guaranteeing Democracy: A Review of the Record", *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 2, pp. 134–147.
- Jeldres, Julio A. 1996. "Cambodia's Fading Hopes", *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 148–157.
- Karl, Terry Lynn. 1995. "The Hybrid Regimes of Central America", *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 3, pp. 72–86.
- López-Pintor, Rafael. *Votos contra balas*. Barcelona: Planeta, 1999.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions About Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 2, pp. 34–51.
- OECD-DAC. 1994. *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD.
- OECD-DAC. 1995. *Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD.
- OECD-DAC. 1997. *Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*. Paris: OECD.

### 5.3. Interrogantes y preocupaciones

Peck, Connie. 1998. *Sustainable Peace: The Role of the United Nations and Regional Organizations in Preventing Conflict*. Washington, DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.

Santiso, Carlos. 2000a. 'Towards Democratic Governance: The Contribution of Multilateral Development Banks In Latin America,' en Peter Burnell, ed., *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*. London: Frank Cass, 2000.

Santiso, Carlos. 2000b. "International Cooperation for Democracy and Good Governance: What Have we Learned?" *Forum for Development Studies*, vol. 27, no. 1, pp. 151–168.

The World Bank. 1997. *1997 World Development Report; The State in a Changing World*. Washington, DC: The World Bank.

The World Bank. 1998. *Post-Conflict Reconstruction; The Role of the World Bank*. Washington, DC: The World Bank.

United Nations Development Programme. 1997a. *Governance for Sustainable Human Development*. UNDP Policy Document. New York, NY: UNDP.

United Nations Development Programme. 1997b. *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América latina y el Caribe*. New York, NY: UNDP.

Whitehead, Laurence. ed. 1996. *The International Dimensions of Democratization; Europe and the Americas*. Oxford, England: Oxford University Press.

## Conclusión

### Conflictos y democracia en el mundo

La consolidación de la democracia no es una tarea sencilla. Demanda un liderazgo de calidad, una sociedad civil activa, instituciones políticas eficaces y, lo más importante, tiempo. Estos son activos escasos incluso en las transiciones a la democracia más benévolas. Por su parte, en las situaciones postconflicto, los desafíos suelen multiplicarse. Los conflictos profundamente arraigados impactan negativamente sobre casi todas las áreas de las relaciones políticas y sociales. La sociedad civil es a menudo impotente, altamente fragmentada, o ambas cosas a la vez; los líderes y las élites locales que tienen a su cargo la transición son las mismas personas que hasta hace poco estaban comprometidas en el conflicto; la economía se ve seriamente dañada; y las instituciones básicas de gobierno han dejado de funcionar o se enfrentan a una severa crisis de legitimidad. Bajo estas condiciones, los intentos de (re)construir una democracia perdurable tienen que hacer frente a enormes obstáculos. Por ello, no debe sorprender que muchos procesos de transición a la democracia en situaciones postconflicto fracasen.

La consolidación del régimen democrático requiere tanto una arquitectura institucional funcional, como respeto y acatamiento para con los procedimientos democráticos. Es, por consiguiente, vital que cualquier valoración de los avances logrados en la puesta en práctica de los acuerdos de paz, se haga con base en una perspectiva integral de los mismos. En este sentido, las diversas etapas que este manual analiza, y que van desde las negociaciones previas hasta la perdurabilidad de los acuerdos y la consolidación de la democracia, deben ser vistas como partes de un proceso continuo que exige un compromiso permanente y una constante vigilancia y evaluación.

¿Qué lecciones generales se pueden extraer de los éxitos y fracasos de las experiencias aquí estudiadas que sean útiles para los negociadores así como para los forjadores de democracias? La primera, que se necesita poner más atención al proceso por el cual se alcanza el establecimiento de la paz que al resultado final de éste. La distinción entre proceso y resultado es una de las lecciones más importantes de las negociaciones de paz llevadas a cabo durante la década de los noventa. En 1998, dos largos y aparentemente irresolubles conflictos – Irlanda del Norte y Bougainville – lograron finalmente acuerdos de paz. Estos dos casos

guardan muchos paralelismos: ambos han sido largas disputas sobre autonomía que se han cobrado miles de vidas; ambos implicaron complejas cuestiones sobre soberanía territorial y cultural; y ambos habían sido aparentemente impenetrables a una solución, a pesar de los numerosos intentos previos para lograr un acuerdo. Empero, estos factores subyacentes no impidieron en modo alguno alcanzar los respectivos acuerdos de paz.

En este sentido, como el caso de Irlanda del Norte lo demuestra, si bien los mecanismos contenidos en el acuerdo del “Viernes Santo” de 1998 ya habían sido parte de anteriores esfuerzos, lo que permitió avanzar en esta oportunidad fue precisamente, un enfoque renovado del proceso por el cual las negociaciones tuvieron lugar. Esto implicó conversaciones auténticamente inclusivas, en virtud de las cuales todo los actores – incluyendo los extremistas de ambos bandos – participaron en igualdad de condiciones, en lugar de ser excluidos con el riesgo de que desbarataran el proceso desde fuera. Asimismo, la presencia del ex senador estadounidense George Mitchell, (quien probó ser un habilidoso y comprometido presidente del proceso de negociación, ganándose el respeto de las partes), y el papel de los líderes políticos de las principales facciones moderadas comprometidas con el proceso, fue crucial.

Por otro lado, en Bougainville, la intervención de Nueva Zelanda como una respetada e imparcial tercera parte posibilitó que las conversaciones fueran mantenidas en un ambiente de neutralidad que estimuló el compromiso y la confianza mutua. En este caso, la clave para el logro de la paz no fue lo que el acuerdo disponía sino lo que dejó de disponer. En efecto, los asuntos clave concernientes a los acuerdos de independencia y futura autonomía para Bougainville fueron totalmente dejados de lado para ser tratados en una fecha posterior.

En suma, tanto en el caso de Irlanda del Norte como en el de Bougainville, el proceso por el cual se llevaron a cabo las negociaciones, dirigido a promover el diálogo, la confianza y el compromiso, fue la clave para su éxito.

Por ello, los intentos de resolver conflictos similares en otros lugares, quizás podrían beneficiarse de esta metodología si prestasen mayor atención a lograr un buen diseño del proceso de negociación en lugar de caer en la tentación de querer alcanzar de manera apresurada acuerdos que suelen ser efímeros. Por supuesto que existen situaciones en las que los acuerdos son apresurados precisamente debido a la urgencia de los asuntos que implican. Así, en lugares como Bosnia, Ruanda y Burundi la prioridad era parar las matanzas. Estos casos, si bien tuvieron éxito en su meta principal, fracasaron en establecer una democracia perdurable. Estas limitaciones, las cuales no pueden ser achacadas a los arquitectos de

estos procesos, sirven para ilustrar cómo acuerdos cuya meta primaria es parar el conflicto, no siempre son la mejor manera para intentar construir una democracia perdurable.

Por su parte, tanto la comunidad internacional como los actores nacionales necesitan ver la democracia como un proceso interno de construcción de confianza a largo plazo, más que como una solución rápida que puede ser impuesta desde fuera. La obsesión de la comunidad internacional a principios de la década de los noventa por las elecciones como una forma de solución de conflictos, es quizás la manifestación más obvia de esta mentalidad de “arreglo rápido”. El mundo está plagado de procesos electorales, a menudo celebrados a petición de la comunidad internacional, que sólo han servido para enardecer y politizar las causas profundamente arraigadas del conflicto. Así por ejemplo, las elecciones de 1993 en Burundi, sirvieron de catalizador para el devastador conflicto étnico que las siguió, introduciendo la rivalidad tutsi-hutu dentro del agudo remedio. De manera similar, en Ruanda, las presiones a favor del multipartidismo y la democracia se tradujeron en movilizaciones de interés étnico e intensificaron la contienda sobre el control del Estado. En otros países, las elecciones apoyadas internacionalmente fueron impuestas por la comunidad internacional como una “estrategia de salida” de su intervención. Por ello, cualquier planteamiento genuino para la promoción de la democracia en situación de postconflicto, debe ver las elecciones precisamente como lo que son: el punto de partida de un proceso democrático, no su punto final.

En otras partes, el fracaso no ha obedecido a las elecciones *per se*, sino más bien a un inadecuado diseño del sistema electoral o a la ausencia de las garantías que éstas conllevan para ser consideradas libres y justas. Tanto en Argelia en 1991–1992, como en Burundi en 1993, sistemas electorales inapropiados produjeron un resultado de “el ganador se queda con todo” lo que alentó a los “perdedores” a volver a la violencia antes que aceptar el resultado. En Angola, el hecho de que la Constitución centralizara el poder en un ente unipersonal – la presidencia – provocó que este modelo ofreciera pocos incentivos para los perdedores para seguir en el proceso. En Bosnia, las elecciones de 1996, celebradas tras la firma de los Acuerdos de Dayton, tuvieron lugar en un ambiente de temor que sirvió para solidificar antes que para romper las divisiones étnicas. Además, la elección del sistema electoral exacerbó de por sí este problema mediante la reproducción de las profundas divisiones entre los grupos étnicos en el cuerpo legislativo. En Camboya, por su parte, un proceso electoral libre y limpio, que fue técnicamente intachable, supuso la elección de dos principales partidos cada uno de los cuales había esperado detentar el poder en solitario. Un torpe acuerdo de reparto de poder después de las elecciones, sin fundamento constitucional, fue alcanzado pero, como era de esperar, fue dejado de lado a los pocos años.

Con la ventaja que un análisis retrospectivo ofrece, puede señalarse que todos estos casos se hubieran beneficiado de un examen cuidadoso dirigido a aclarar, desde el mismo inicio, qué era lo que se quería lograr mediante las elecciones, cómo impactarían éstas en el ambiente político y, lo que es más importante, cómo podían ser diseñadas para lograr unos resultados perdurables. Esto podría haber incluido, por ejemplo, la delegación de poderes al Parlamento en el caso de Angola, el diseño de un sistema electoral para alentar la adaptación interétnica en Bosnia y acuerdos de reparto de poder establecidos constitucionalmente en Camboya.

En muchos casos, la devolución de poder a las provincias o áreas locales, los acuerdos de autonomía para regiones en particular, el reconocimiento especial de los derechos de grupos étnicos, las comisiones de la verdad, los mecanismos para garantizar la igualdad de género, los comités de paz, así como muchos otros dispositivos, han sido usados para tratar los conflictos profundamente arraigados o controlar la escalada de los ya existentes. La utilidad de estos tipos de acuerdos pone de relieve el hecho de que la distancia entre el éxito o el fracaso de la democracia no es a menudo tan larga. Las instituciones bien diseñadas, que abordan las causas profundas de los problemas a través de una estructuración creativa de incentivos y limitaciones, pueden lograr mucho; éxitos que, por otro lado, también pueden alcanzarse a través de conversaciones de paz inclusivas dirigidas a introducir todos los intereses “dentro de la tienda de campaña”. A la inversa, la viabilidad de la democracia está a menudo amenazada por la imposición de instituciones que funcionan bien en democracias avanzadas pero que agravan los problemas en sociedades divididas. Un estudio más extenso sobre la manera en que las diferentes instituciones democráticas trabajan en diferentes sociedades es, por ello, crucial para la promoción de la democracia durante la próxima década.

Así también, el apoyo de la comunidad internacional para la consolidación de la democracia debe ser visto como un proceso a largo plazo y no como un evento a corto término. La clave para la consolidación de la democracia es el tiempo y la sucesiva repetición de eventos periódicos tales como las elecciones. De esta manera, las pautas de comportamiento se vuelven formales y normales a largo plazo. Es virtualmente imposible consolidar la democracia sin este factor interactivo; factor que sin embargo es uno de los aspectos que con más regularidad es pasado por alto tanto por los actores locales como por la comunidad internacional.

Pero sin lugar a dudas, más importante que cualquier ingeniería institucional o respaldo internacional es el apoyo interno a la democracia, ya que ésta sigue siendo, al menos por el momento, una forma de gobierno sinónimo de soberanía nacional.

Entre los actores nacionales, ningún grupo es más importante que el de los líderes políticos. Virtualmente cualquier transición a la democracia exitosa abordada en este manual dependió en primera instancia de liderazgos políticos visionarios, con coraje y creativos. Líderes dispuestos a hacer sacrificios, a llegar a acuerdos con sus adversarios, a negociar, a avanzar cuando otros tienen temor o son reacios a hacerlo, son esenciales para la construcción de una democracia sostenible. Pero los líderes solos no pueden hacerlo todo. Sin el apoyo fundamental de la población en favor de la paz y la democracia ningún liderazgo puede tener éxito. Afortunadamente, el análisis de los conflictos profundamente arraigados alrededor del mundo evidencia que, en casi todos los casos, la población permanece fundamentalmente comprometida con la democracia, ya que si el conflicto regresa, ésta (la población) será inevitablemente la gran perdedora. Por ello, la construcción de una paz perdurable demanda el compromiso fundamental de la gente con los valores democráticos, debido a que es la ciudadanía, en última instancia, el árbitro de los liderazgos políticos y del destino de sus países.

## **En relación con América Latina**

Los cuatro casos latinoamericanos aquí analizados (Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Colombia) se inscriben dentro de la nueva tipología de conflictos, es decir aquellos que tienen lugar en el interior de los propios Estados. Paradójicamente, los momentos más violentos de los conflictos armados en Centroamérica coincidieron con el inicio de la Tercera Ola de democratización en América Latina. De su examen comparado se desprende una serie de lecciones, así como de éxitos y fracasos, que resumimos a continuación.

A diferencia de otras regiones del mundo en las cuales los conflictos armados internos han sido fundamentalmente de naturaleza nacionalista, étnica o religiosa, en Latinoamérica en cambio, éstos han tenido un carácter esencialmente político-ideológico, sin perjuicio de reconocer en algunos casos (Guatemala, Chiapas) elementos de carácter étnico. Por ello, la finalización de la Guerra Fría contribuyó de manera positiva a lograr un acuerdo negociado en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Desafortunadamente no ocurrió lo mismo (a diciembre de 2000) en Chiapas y Colombia.

Dos de los cuatro conflictos, Guatemala y Colombia, han sido o son de larga duración: 36 años en el primero, más de 40 en el segundo. Todos ellos han ocasionado grandes pérdidas económicas, fuertes tensiones en los países vecinos, pero sobre todo, un elevado número de vidas humanas perdidas, enormes sufrimientos a la población civil, en especial graves y masivas violaciones de derechos humanos así como altas cifras de refugiados y desplazados. En el caso de Guatemala, el rostro de la vio-

lencia ha sido esencialmente indígena: tres de cada cuatro víctimas pertenecían a las diferentes etnias originarias.

El desmoronamiento de la Unión Soviética ha generado problemas de falta de recursos a muchos de los grupos guerrilleros, los cuales han acudido a formas alternativas de financiar sus actividades, anteponiendo muchas veces la lógica del financiamiento sobre la lógica de la política. En algunos casos estos grupos han acudido al pillaje, al secuestro o bien al negocio de la droga.

Los casos latinoamericanos corroboran una de las tesis centrales de este manual: la importancia de distinguir entre proceso y resultado. En efecto, la experiencia en América Latina evidencia claramente que el éxito de un proceso de negociación depende, en buena medida, de dos factores claves. Uno, la importancia de contar, desde el inicio, con reglas de juego claras y flexibles, así como con una agenda equilibrada y realista en sus objetivos. Y dos, evitar querer avanzar más rápido de lo debido, forzando arreglos que luego no serán perdurables.

En los casos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, la situación de empate forzado en el terreno de la lucha armada favoreció las posibilidades de éxito de la negociación política. Por su parte, el cese del fuego aceleró las negociaciones y aumentó las posibilidades de alcanzar la paz. Pero, a diferencia de El Salvador y Guatemala, en Nicaragua la paz no fue resultado de un proceso formal de negociaciones sino de un proceso electoral.

El liderazgo jugó en los conflictos latinoamericanos, al igual que en los de otras partes del mundo, un papel fundamental para que los procesos de negociación culminaran exitosamente. En los casos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, el liderazgo de las partes fue un factor crítico especialmente en dos aspectos: uno, la necesidad de cambiar la percepción que los actores se tenían mutuamente, pasando del concepto de enemigo al de adversario con el cual es preciso negociar, confiar, entenderse y llegar a un acuerdo; y dos, la de ser flexibles, revisando a lo largo de la negociación sus objetivos estratégicos originales y readecuándolos de cara a las nuevas realidades.

Los mediadores, tanto nacionales como internacionales, cumplieron también un papel importante en los tres procesos de negociación. Así, en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, los facilitadores nacionales por excelencia fueron la Iglesia Católica y, en segundo lugar, la sociedad civil. Por su parte, la comunidad internacional también viene desempeñando una labor positiva, tanto en lo que refiere a la facilitación de la firma de la paz, al seguimiento del cumplimiento de los compromisos, así como en pro de la consolidación de las nuevas democracias. Entre ellos, por su importancia cabe destacar, tanto a actores regionales (Contadora,

Esquipulas I y II, Grupo de Río, OEA, PNUD/BRALC, etc.), así como no regionales (fundamentalmente los Estados Unidos, países miembros de la Unión Europea, Canadá y los diferentes Grupos de Países Amigos). Cabe destacar, asimismo, por su importancia, el papel jugado por las Naciones Unidas en los casos de Nicaragua (ONUVEN), El Salvador (ONUSAL) y Guatemala (MINUGUA).

Los casos latinoamericanos demuestran asimismo que la construcción de la paz no se agota con la firma de los acuerdos, sino que es preciso el pleno cumplimiento de los mismos con el objetivo de contribuir a erradicar las causas profundas que dieron origen al conflicto armado. En efecto, la experiencia comparada de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, prueba la necesidad e importancia de contar con mecanismos, procedimientos y órganos adecuados, nacionales e internacionales, que evalúen y den seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de paz.

En los tres países arriba citados, se produjeron retrasos en el calendario de cumplimiento de los acuerdos. En el caso de El Salvador, si bien algunos de estos no se han ejecutado plenamente, en general han tenido un grado de realización satisfactorio que ha repercutido positivamente en el desarrollo democrático que vive el país. Por su parte, el proceso guatemalteco permite hacer sólo un balance provisional, por lo corto del tiempo transcurrido, el cual arroja resultados mixtos.

En estos mismos países (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) el cumplimiento de los acuerdos demandó reformas legales y constitucionales de importancia. En los dos primeros, la mayoría de estas reformas se llevaron a cabo con resultados dispares, mientras que en Guatemala, las reformas constitucionales necesarias para hacer operativos varios de los acuerdos fundamentales no se ha concretado hasta la fecha (diciembre 2000) al fracasar la consulta popular convocada en 1999 para tales efectos. Tanto en El Salvador como en Guatemala los acuerdos de paz contemplaron cambios importantes en la legislación electoral, y en el caso salvadoreño incluso abarcaron la reorganización del propio organismo electoral.

Enfrentarse a un pasado de graves violaciones de los derechos humanos ha demostrado ser una tarea compleja, difícil y de largo aliento. No hay fórmulas únicas aplicables a todos los países. Cuando se creía que situaciones como las de Argentina, Chile y Uruguay habían sido resueltas y cerradas, diversas circunstancias, entre ellas el efecto del “caso Pinochet”, han reabierto el tema con desenlaces por el momento no muy claros. La experiencia latinoamericana comparada indica que la solución de este tema demanda alcanzar un adecuado equilibrio entre la necesidad de la verdad, la justicia y el resarcimiento, por un lado, y, por el otro, el del perdón y la reconciliación. En otras palabras, cada país debe encon-

## Lecciones Aprendidas

1. No hay soluciones ideales o universales en materia de negociación que sean aplicables a todos los conflictos. Cada país necesita encontrar su propio camino y cada proceso tiene sus propias particularidades y ritmo.
2. Una situación de empate en el frente armado favorece la negociación, ya que mientras un bando crea que puede ganar la guerra difícilmente negociará la paz.
3. El conflicto, así como sus causas, debe estar claramente definido.
4. Se requiere una agenda y un calendario preciso para la negociación.
5. La calidad del liderazgo es clave para el éxito del proceso de paz, como lo es también el sentido de pertenencia y el apoyo de la ciudadanía al proceso.
6. Sólo las partes en conflicto deben estar sentadas en la mesa de negociación. Estas deben estar comprometidas con la búsqueda de una solución política y a no retirarse unilateralmente del proceso.
7. El respaldo de la comunidad internacional es importante, si bien su impacto específico varía en cada caso. Sin embargo hay que recordar que no son los organismos internacionales los que hacen la paz sino la voluntad política de las partes en conflicto.
8. Debe garantizarse la participación de las partes en condiciones de igualdad a lo largo de todo el proceso de negociación.
9. Sin ser público, el proceso debe ser inclusivo y altamente participativo.
10. Deben existir mecanismos claros de verificación y un cronograma preciso para el cumplimiento de los compromisos.
11. Es necesario garantizar la seguridad a los desmovilizados de los bandos en conflicto.
12. Es importante contar con un acuerdo humanitario.
13. Es imprescindible disponer de los recursos necesarios para cumplir con los acuerdos de manera inmediata.
14. Debe prestarse atención a los aspectos económico-sociales ya que éstos han sido una de las causas principales de los conflictos en América Latina.

15. Alcanzar la paz y consolidar la democracia deben ser vistos como desafíos complejos, difíciles y a largo plazo.

trar el delicado balance entre la justicia, el perdón y el olvido, como requisito *sine qua non* para avanzar hacia la reconciliación nacional.

En Nicaragua, El Salvador y Guatemala la firma de la paz trajo aparejado un proceso de depuración y de reducción de las fuerzas armadas y otro de reorganización y/o refundación de la policía nacional.

Por su parte, el complejísimo y largo conflicto colombiano deja en claro que la firma de la paz sólo con alguno de los grupos, o bien acuerdos de paz limitados, trae como consecuencia procesos de paz incompletos. En efecto, pese a los avances alcanzados con algunos grupos guerrilleros menores, sin embargo, los más importantes, las FARC y el ELN, siguen en pie de guerra.

Si alcanzar la paz es una tarea compleja y difícil, dejar atrás un pasado lleno de odio y rencor, sanar las heridas, buscar la reconciliación nacional, rediseñar las instituciones claves, y poner a funcionar la democracia recién recuperada constituyen retos igualmente desafiantes. En efecto, como la experiencia latinoamericana lo demuestra, la consolidación de los procesos de (re) democratización no es sencilla y por tanto debe ser vista como un proceso de largo plazo. Se avanzó mucho en el ámbito electoral, pero como sabemos, la democracia no puede reducirse a la sola celebración de elecciones. Quedan, en efecto, asignaturas pendientes de gran importancia, entre ellas, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la construcción de ciudadanía, la vigencia del estado de derecho, la lucha contra la corrupción y la impunidad, la reducción de la pobreza y de la iniquidad, etc.

Resumiendo, la experiencia comparada latinoamericana demuestra, que al igual que en otras regiones del mundo, el éxito y perdurabilidad de la paz y la democracia dependió, además de un amplio número de factores y circunstancias, fundamentalmente de tres aspectos críticos: uno, la calidad del liderazgo y el compromiso de las partes; dos, el alto sentido de pertenencia y apoyo de la ciudadanía al proceso; y tres, el respaldo incondicional de la comunidad internacional.



---

## Editores

### **Peter Harris**

Abogado sudafricano especializado en derechos humanos. En 1993 desempeñó el cargo de director regional del Acuerdo Nacional de Paz de Sudáfrica y director jefe de la Oficina de Control de la Comisión Electoral Independiente durante las elecciones transitorias de Sudáfrica en 1994. Así mismo, el Sr. Harris ha desarrollado su labor profesional trabajando como asesor de operaciones de Naciones Unidas y dirigido el establecimiento de la Comisión Nacional para la Reconciliación, Mediación y Arbitraje de Sudáfrica. En cuanto a su labor en el Instituto, ha trabajado como director de programas en la División de Reglas y Directrices de International IDEA, combinando actualmente la dirección de un grupo de consultores en Johannesburgo con sus labores de asesor en International IDEA.

### **Ben Reilly**

Consultor de International IDEA y ex responsable de los programas del Instituto en materia de diseño de sistemas electorales y gestión de conflictos. De nacionalidad australiana, el Dr. Reilly ha prestado sus servicios como asesor en el Gabinete del Primer Ministro australiano en Cambera y asesorado en materia de diseño constitucional en diversos casos de sociedades divididas, incluyendo Bosnia, Fiji, Kirguistán e Indonesia. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas por la Australian National University. El Dr. Reilly es coautor del Manual de International IDEA sobre diseño de sistemas electorales (1997), y Sistemas electorales y conflicto en sociedades divididas (1999), habiendo publicado numerosos artículos y colaboraciones en libros, informes internacionales y prensa especializada.

### **Daniel Zovatto G.**

Abogado argentino licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid con licenciaturas de postgrado de la Escuela Diplomática Española y de Gerencia Pública por la Universidad de Harvard. Ha sido director adjunto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Miembro fundador y secretario ejecutivo de los Protocolos de Tikal, Quito y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), el Dr. Zovatto es miembro fundador y editor de la Revista de Derechos Humanos y del Boletín Electoral Latinoamericano. Ha escrito numerosos artículos y libros sobre democracia, elecciones y derechos humanos en América Latina. Desde 1997 desempeña el cargo de Ejecutivo Superior en International IDEA.



---

## Colaboradores

### **Gabriel Aguilera Peralta**

Notario y abogado guatemalteco. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Albert Ludwig de Alemania. Ha sido consultor de la UNESCO y de International IDEA. Viceministro de Relaciones Exteriores, de 1996 a 2000. Presidente de la IV Reunión Ministros de la Asociación de Estados del Caribe. Presidente del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, Belice y República Dominicana. Coordinador por Centroamérica ante el Grupo de Río y Coordinador Nacional para la Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe (Río de Janeiro, 1999).

### **Mark Anstey**

Director del Grupo de Relaciones Industriales, Universidad de Port Elizabeth, Sudáfrica, y autor de "Practical Peacemaking: A Mediator's Handbook" (La pacificación en la práctica: manual del mediador) (Jutta and Co Ltd 1993).

### **Christopher Bennett**

Director del Proyecto Balcanes del International Crisis Group. Es el autor de Yugoslavia's Bloody Collapse (El sangriento colapso de Yugoslavia) (Hurst, London, and New York University Press, New York, 1995).

### **David Bloomfield**

Nacido en Belfast, el Dr. Bloomfield ha trabajado tanto en el área teórica como sobre el terreno en la resolución de conflictos en Irlanda del Norte y a nivel internacional. Es poseedor de un Doctorado en Resolución de Conflictos, habiendo desarrollado labores de investigación y enseñanza en las Universidades de Bradford, Ulster y Harvard. El Dr. Bloomfield es autor de tres recientes libros sobre el proceso de paz en Irlanda del Norte. Actualmente desempeña el cargo de Ejecutivo Superior para el Programa de Manejo de Conflictos en International IDEA.

### **Carlos F. Chamorro**

Carlos F. Chamorro es periodista y analista político nicaragüense. Presidente del Centro de Investigaciones de la

Comunicación (CINCO), en Managua. Knight Fellow en la Universidad de Stanford, California, (1997–1998) y profesor invitado en la Graduate School of Journalism de la Universidad de Berkeley (1998–1999).

### **Nomboniso Gasa**

Feminista y política sudafricana. La Sra. Gasa es oficial de Programas de International IDEA. Ha trabajado en la Comisión Sudafricana para la Igualdad de Género así como en otros organismos y organizaciones tanto nacionales como internacionales. Actualmente trabaja en su libro sobre el papel de la mujer en la vida política sudafricana, “Reclaiming Our Voices”.

### **Yash Ghai**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Hong Kong. Ha impartido clases en Tanzania, Gran Bretaña, EEUU, Suecia, Singapur y Fiji. Ha publicado numerosos textos sobre derecho público comparado, derechos humanos, relaciones étnicas, compañías nacionalizadas y sociología de la ley. Su libro más reciente es *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty And the Basic Law* (El nuevo orden constitucional en Hong Kong: la reanudación de la soberanía china y las leyes fundamentales) (1997).

### **Luc Huyse**

Catedrático de Sociología de la Ley en la Leuven Law School de la Universidad de Lovaina (Bélgica). Ha escrito numerosos artículos sobre el papel del poder judicial en las transiciones a la democracia. Actualmente estudia los procesos judiciales a los funcionarios de Mengistu en Etiopía.

### **Michael Lund**

Miembro Superior del Center for Strategic and International Studies y de Creative Associates International, Inc., ambos con sede en Washington DC. Es autor de *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy* (Prevención de conflictos violentos: estrategia para la diplomacia preventiva) (US Institute of Peace, 1996) y varias publicaciones sobre prevención de conflictos y su tratamiento, incluyendo su papel como colaborador principal de *Peacebuilding and Conflict Prevention in Developing countries: A Practical Guide* (Ebenhausen, Alemania: Conflict Prevention Network).

### **Alfredo Rangel**

Alfredo Rangel Suárez. Economista y científico político colombiano. Catedrático universitario, conferenciante e investigador especializado en la violencia y la paz en Colombia. Columnista del periódico El

Tiempo de Bogotá. Ha publicado decenas de ensayos y artículos sobre el tema. Es autor del libro, Colombia: Guerra en el Fin de Siglo (Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998).

### **Augusto Ramírez Ocampo**

Doctor en Ciencias Económicas y Jurídicas por la Universidad Javeriana, Bogotá. Es miembro de la Comisión de Reconciliación Nacional y Presidente de PLURAL, Centro de Estudios Constitucionales. Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia durante el periodo 1984–1986, Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas y jefe de la Misión ONUSAL en El Salvador entre 1993 y 1994. En 1984 el Dr. Ramírez Ocampo fue galardonado con el Premio Príncipe de Asturias.

### **Andrew Reynolds**

Catedrático adjunto en el Departamento de Gobierno y Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame, USA. De nacionalidad británica, es también becario del Hellen Kellogg Institute for International Studies y del Joan B.Kroc Institute for International Peace Studies. Reynolds es autor o editor de cinco libros referentes a la política de elecciones, siendo el último *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa* (Oxford University Press).

### **Myriam Méndez Montalvo**

Oficial Superior de Programas de International IDEA. Licenciada en derecho por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia, donde se graduó con una tesis en Derecho Mercantil. Licenciada de postgrado en Relaciones y Desarrollo Internacional, y Derechos Humanos y Derecho Internacional por la Universidad de La Haya (Holanda). Antes de ingresar en International IDEA, trabajó como asistente legal en el Tribunal Internacional Penal para la Antigua Yugoslavia.

### **Charles Nupen**

Asesor independiente y anterior Director de la Comisión para la Conciliación, Arbitraje y Mediación en Sudáfrica.

### **David M. Olson**

Catedrático de Ciencias Políticas y Director del Parliamentary Documents Center for Central Europe de la Universidad de North Carolina en Greensboro, USA. Autor de *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View* (Instituciones legislativas democráticas: una visión comparada) (1994), es especialista en organización y funcionamiento de legislación comparada

**Carlos Santiso**

Ex Oficial Superior de Programas para la Asistencia a la Democracia y el Buen Gobierno en International IDEA. Graduado por el Institut d'Etudes Politiques of Paris, Francia (1993) y la Universidad de Columbia, Nueva York (1995). El Sr. Santiso ha desempeñado diferentes cargos dentro del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, en la delegación de la Comisión de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y en el Gabinete del Primer Ministro francés.

**Timothy D. Sisk**

Investigador político norteamericano, especializado en política pública, imparte clases de resolución internacional de conflictos en la Graduate School of International Studies de la Universidad de Denver en Colorado, siendo miembro superior de la Fund for Peace en Washington, DC. Ha publicado libros y artículos sobre las Naciones Unidas, la intervención internacional en conflictos étnicos, la democracia en países en vías de desarrollo y sobre elecciones y sistemas electorales.

---

## Acerca de International IDEA

### Objetivos

International IDEA fue fundado en 1995 por 14 países. El Instituto promueve y apoya el desarrollo de una democracia estable, mejorando y consolidando procesos electorales en el mundo entero. Así mismo, International IDEA ofrece un foro de debate y acción entre particulares y organizaciones comprometidos con la promoción de la democracia. Global en cuanto al origen de sus miembros y su alcance, independiente con respecto a intereses nacionales, flexible y rápido en sus reacciones, International IDEA es la única organización internacional que tiene encomendada tal misión.

### Miembros

Según sus Estatutos, cualquier gobierno u organización intergubernamental puede ser miembro de International IDEA. Actualmente hay 19 países miembros: Australia, Barbados, Bélgica, Botswana, Canadá, Chile, Costa Rica, Dinamarca, España, Finlandia, India, Mauricio, Namibia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Sudáfrica, Suecia y Uruguay. Además, el Instituto acepta como miembros asociados a organizaciones no gubernamentales internacionales. Actualmente hay cinco miembros asociados: la Federación Internacional de Periodistas, el Instituto Internacional de la Prensa, Parlamentarios para la Acción Global, el Instituto Interamericano de los Derechos Humanos y Transparencia Internacional. International IDEA también coopera estrechamente con Suiza, la Comisión Internacional de Juristas, la Unión Interparlamentaria, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Internacional de la Francofonía (OIF) y la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, teniendo suscritos acuerdos formales con todos ellos.

### Secretaría

El Secretario General es Bengt Sävje-Söderbergh. El Instituto, situado en Strömsborg, Estocolmo, tiene 55 miembros en su plantilla provenientes de más de 30 países.

## **Junta Directiva**

### **Sir Shridath Ramphal, *Presidente***

Ex Secretario General de la Commonwealth y vicepresidente de la Comisión de Gobernación Global.

### **Sr. Thorvald Stoltenberg, *Vicepresidente***

Presidente de la Cruz Roja Noruega, ex Alto Comisionado de la UNHCHR, ex ministro de Asuntos Exteriores y de Defensa de Noruega y Representante Especial de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia.

### **Sr. Martti Ahtisaari**

Copresidente del Instituto EastWest y presidente del Grupo de Crisis Internacional, ex presidente de la República de Finlandia.

### **Sr. Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa**

Catedrático de Derecho Constitucional, ex Secretario General del Congreso de los Diputados español y Secretario de la Junta Electoral Central.

### **Sra. Cheryl Carolus**

Alto Representante de la República de Sudáfrica en el Reino Unido.

### **Dr. Adama Dieng**

Jefe de Registro del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR) y ex Secretario General de la Comisión Internacional de Juristas.

### **Sra. Kuniko Inoguchi**

Catedrática de Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sophia, Tokio y ex miembro de la Comisión de Revisión de Política de Defensa del primer ministro japonés.

### **Sra. Mónica Jiménez de Barros**

Directora Ejecutiva de PARTICIPA y miembro de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Chile.

### **Sr. Manmohan Malhoutra**

Ex Asistente del Secretario General de la Commonwealth y Asesor de la ex Primer Ministro de la India, la Sra. Indira Gandhi.

### **Sra. Maureen O'Neil**

Presidente del Centro Internacional de Investigación del Desarrollo, Canadá.

### **Dr. Erling Olsen**

Ex Presidente del Parlamento danés y Catedrático de Economía en la Universidad de Roskilde, Dinamarca.

### **Lord Steel of Aikwood**

Ex presidente de la Internacional Liberal, Presidente del Parlamento Escocés y Miembro de la Cámara de los Loes, Reino Unido.

### **Sra. Aung San Suu Kyi**

Secretaria General de la Liga Nacional para la Democracia en Birmania y Premio Nobel de la Paz.

## Áreas de acción

International IDEA:

- Promueve y desarrolla democracias estables en el mundo entero.
- Ayuda a los Estados a desarrollar su capacidad de crear instituciones democráticas.
- Ofrece un lugar de encuentro, facilitando así el diálogo entre los demócratas del mundo entero.
- A través de la publicación de sus textos, eleva el conocimiento sobre elecciones y observación electoral.
- Promueve la transparencia, la responsabilidad, la profesionalidad y la eficiencia en los procesos electorales en el contexto del desarrollo democrático.

Desarrolla y promueve normas, reglas y directrices que son aplicables al pluralismo multipartidista y a los procesos electorales.

## Publicaciones

### **Serie de manuales (ISSN:1402-6759)**

#### **1. The International IDEA Handbook of Electoral System Design (Manual de International IDEA de Diseño de Sistemas Electorales)**

Edición inglesa ISBN: 91-89098-00-5, 1997

Edición española 91-89098-50-1, 2001

#### **2. Women in Parliament: Beyond Numbers (Mujeres en el Parlamento. Más allá de los Números)**

Edición inglesa, ISBN: 91-89098-19-6, 1998

### **Serie de Reforzamiento de la Democracia (ISSN: 1402-6279)**

#### **1. Democracy in Romania (Democracia en Rumanía)**

Edición inglesa, ISBN: 91-89098-03-X, 1997

Edición rumana, ISBN: 973-28-0808-X, 1997

#### **2. Consolidating Democracy in Nepal (La Consolidación de la Democracia en Nepal)**

Edición inglesa, ISBN: 91-89098-02-1, 1997

#### **3. Democracy in Burkina Faso (Democracia en Burkina Faso)**

Edición inglesa, ISBN: 91-89098-24-2, 1998.

Edición francesa, ISBN: 91-89098-07-2, 1998

Edición inglesa/francesa (Resumen del Informe),

ISBN: 91-89098-08-0, 1998

#### **4. Democracia en Guatemala: La Misión de un Pueblo Entero**

Edición española, ISBN: 91-89098-23-4, 1998

Edición inglesa/española (Resumen del Informe),

ISBN: 91-89098-25-0, 1998

**5. Consolidating Democracy in Slovakia: Report of the Introductory Mission (Consolidación de la Democracia en Eslovaquia: Informe de la Misión Preliminar)**

Edición inglesa, ISBN: 91-89098-57-9, 2000

**6. Democracy in the Arab World: Challenges, Achievements and Prospects (Democracia en el Mundo Árabe: Desafíos, Logros y Expectativas)**

Edición inglesa, ISBN:91-89098-52-8, 2000

**7. Dialogue for Democratic Development: Policy Options (Diálogo para el desarrollo democrático: opciones políticas)**

Edición inglesa, ISBN: 91-89098-32-3, 1999

**8. Democracy in Nigeria: Continuing Dialogue(s) for Nation-Building (Democracia en Nigeria: continuación del diálogo para la construcción nacional)**

Edición inglesa, ISBN: 91-89098-44-7, 2000

**Temas electorales y participación de votantes: estrategias globales relacionadas con el proceso electoral y datos sobre asistencia de votantes en el mundo**

**1. Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation (Concurrencia Electoral de 1945 a 1997: Informe Global sobre Participación Política) (segunda edición revisada y actualizada)**

Edición inglesa, ISBN: 91-89098-04-8, 1997

**2. The Administration and Cost of Elections (ACE Project) (Proyecto de Administración y Coste de Elecciones), Manual del Usuario y CD-ROM**

Edición del Manual del usuario y CD ROM inglesa, ISBN:1-879720-30-2, 1999

**3. Youth Voter Participation: Involving Today's Young in Tomorrow's Democracy (Participación Electoral Juvenil: Involucrando a los Jóvenes de Hoy en la Democracia de Mañana)**

Edición inglesa, ISBN: 91-89098-31-5, 1999

**Series de Códigos de conducta y Directrices**

**1. Código de Conducta para la Observación Ética y Profesional de Elecciones (Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections)**

Edición inglesa, ISSN: 1402-6767, ISBN: 91-89098-10-2, 1997

Edición francesa, ISSN: 1403-123X, ISBN: 91-89098-14-5, 1998

Edición española, ISSN: 1403-2066, ISBN: 91-89098-16-1, 1998

Edición portuguesa, ISBN: 91-89098-48-X, 1999

Edición rusa,

**2. Código de Conducta para la Administración Ética y Profesional de Elecciones (Code of Conduct: Ethical and Professional Administration of Election)**

Edición inglesa, 1997, ISSN: 1402-6767, ISBN: 91-89098-11-0, 1997

Edición francesa, ISSN: 1403-123X, ISBN: 91-89098-15-3

Edición española ISSN: 1403-2066, ISBN: 91-890998-17-X

Edición portuguesa, 1999, ISBN: 91-89098-47-1, 1999

Edición rusa, 1999

**3. Partidos Políticos en Campaña durante Elecciones Democráticas (Political Parties Campaigning in Democratic Election)**

Edición inglesa, ISSN: 1402-6767, ISBN: 91-89098-27-7, 1999

Edición española, ISBN: 91-89098-49-8, 1999

Edición francesa, 1999

**4. Guidelines for Determining Involvement in International Election Observation (Directrices para Determinar la Intervención en la Observación Internacional Electoral)**

Edición inglesa, ISBN: 91-89098-28-5, 1999

**Publicaciones sobre International IDEA**

**Informe Anual: IDEAs para la Democracia 1999**

Edición inglesa, francesa, española

**Folleto Informativo**

Edición inglesa y española

**Circular Informativa**

Edición inglesa, española, francesa, árabe y rusa

**Boletín de International IDEA (cuatrimestral)**

Edición en inglés y español

**Trabajo en Marcha**

Edición en inglés

**Declaración**

Edición inglesa, española y francesa

**Estatutos**

Edición en inglés, español y francés

**Página Web:** <http://www.idea.int>

Para cualquier tipo de información sobre las publicaciones de International IDEA, los idiomas en las que se encuentran disponibles y su precio, póngase en contacto con:

International IDEA, División de Información

Strömsborg 103 34 Estocolmo, Suecia

Teléfono: +46 8 698 3700, fax: +46 8 20 24 22

E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)



# Índice Analítico

## A

Acuerdo General Guatemalteco sobre Derechos Humanos 250  
administración electoral 312, 313  
Afganistán 10, 14  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 245  
amnistía 234, 235, 266, 267, 269, 272, 276, 277, 280, 282, 286, 289  
análisis del conflicto  
– tres enfoques 42–43  
– triángulo 46–48  
– etapas de escalada 48–49  
Angola 16, 54, 65, 77, 80, 113, 116, 146, 351, 360, 361, 368, 374  
arbitraje 112, 114, 116, 314, 316, 318  
arco parlamentario 146, 216, 217, 220  
Argelia 10, 14, 374  
Argentina 224, 270, 277, 278, 321, 323, 378  
asimilación 36, 249, 250  
Australia 34, 143, 163, 191, 202, 203, 207, 208, 218, 223, 323, 331  
autodeterminación 36, 38, 39, 63, 75, 79, 100, 166, 241  
autonomía 5, 11, 16, 18, 21, 36, 146, 148, 151, 161, 166–173, 188, 206, 214, 221,  
239, 262, 322, 323, 331, 375

## B

Banco Mundial 157, 240  
Bangladesh 10, 14, 322  
Bélgica 34, 168, 206, 270  
Benín 264  
bicameral, parlamento 216, 224  
Bicesse, Acuerdos de 16, 17, 65, 114, 351  
Birmania 10, 14  
bloques homogéneos, distribución de poder 146, 147  
Bolivia 204, 277, 319, 325  
Bosnia y Herzegovina 12, 27, 33, 92, 94, 109, 112, 145, 146, 149, 150, 152, 155–160,  
206, 207, 251, 256, 294, 361, 373–375  
Botswana 191  
Bougainville 165, 372–374  
Brčko, Tribunal de Arbitraje 116, 112  
Bulgaria 323

Burkina Faso  
Burundi 20, 40, 148, 149, 250, 251, 373

## **C**

Cachemira 38, 162, 168–169  
Cámara Alta 223  
Cámara Baja 205, 223  
Camboya 20, 146, 171, 250, 251, 361, 363, 374, 375  
Camp David 86, 87, 94, 95, 104, 114, 116  
Canadá 34, 36, 48, 143, 162, 163, 173, 191, 203, 242, 260, 323, 328–330, 368, 377  
Chad 288  
Chapultepec, Acuerdos de 255, 258, 281, 359  
Chile 141, 195, 224, 277–279, 284, 319, 323–325, 378  
China 162, 165, 167  
Chipre 33, 37, 148, 149, 168, 192  
cohabitación 196  
Colombia 2, 10, 13, 63, 177–187, 195, 210, 232, 301, 305, 317, 325, 340, 376, 379  
Comisión de la Verdad en El Salvador 267, 281, 282, 289  
Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica 60, 267, 288  
Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron. Uruguay 280  
Comisión Nacional de Desaparecidos (CONADEP). Argentina 277  
Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos. Bolivia 277  
Comisión Nacional para la Verdad y la Reconciliación de Chile. Comisión Rettig 278  
Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones de los Derechos Humanos y los Hechos que Causaron Sufrimiento a la Población Guatemalteca. (CEH) 282–284  
comisiones parlamentarias 218–220, 332  
Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas 166  
compensación 267, 268, 278, 279, 281–283  
conciliación 110, 116  
condiciones previas a la negociación 60, 68, 69, 72, 76, 79, 118, 119  
Congo 264, 369  
Consejo de Europa 249, 250  
Consejo Supremo Electoral de Nicaragua 236, 323  
consenso suficiente 96, 97, 122  
consociacionalismo 168, 205–206  
consolidación democrática 143, 206, 269, 271  
Contadora 332, 233, 303, 340, 377  
Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial 246  
Convención Referente a los Pueblos Indígenas y Tribales 166  
Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 247

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (CETFDM) 247, 330  
Convenio Internacional sobre la Supresión y Castigo del Crimen de Apartheid 244  
Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio 243  
Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes 166, 249  
Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales 249  
Costa Rica 195, 231, 233,  
Costa de Marfil 369  
corrupción 366, 367  
Cuba 177,301, 302, 338  
cumbre de portavoces 83, 85, 120

## **D**

Dayton, Acuerdos de 27, 94, 112, 114, 116, 146, 150, 155–160, 171, 206, 251, 374  
Declaración de los Derechos de las Minorías 165  
Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Creencias 246  
Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas 248  
Declaración Universal de los Derechos Humanos 243  
decomiso de armas 77,133, 136, 137, 359, 368  
Defensor del Pueblo, Ombudsman 59, 330, 367  
Delegativa, democracia 353  
Depuración 267–269, 273, 278, 280  
dimensión irlandesa 130–132  
Dinamarca 162  
discusiones bilaterales 84, 85, 106, 107, 111, 120  
disgregación 84, 85

## **E**

El Salvador 2, 64, 67, 231, 234, 235, 237, 240, 250, 251, 255, 256, 258, 259, 337–348, 359, 368, 376–378  
empate forzado 63, 69, 79  
escaños para el perdedor más votado 211  
Eslovaquia 323  
Eslovenia 210, 223, 323  
España 36–37, 162, 165–166, 172, 267, 305, 320  
Esquipulas 231, 233–234, 303–305, 340, 377  
Estados Unidos 158, 184, 229, 230, 231–236, 260, 301, 305, 337, 361, 377  
Estonia 208, 209, 214  
Etiopía 9, 91, 103, 166, 172, 268, 273, 293

**F**

facilitación 81, 11, 114, 116  
falta de concordancia de intereses con el grupo 89  
federalismo 36, 141, 143, 146, 147, 150, 151, 162–172, 223  
federalismo asimétrico 162  
Federación Bosnia 155–157  
Fiji 33, 37, 63, 147, 166, 168, 190, 202, 208, 209, 214, 223  
Filipinas 63, 141, 162–164, 166, 217, 288, 323  
Finlandia 86, 104, 162, 164, 195, 198, 202, 368  
Fondo Monetario Internacional (FMI) 157, 347  
Francia 195, 196, 202, 203, 270  
frenos y contrapesos 191, 197

**G**

Georgia 13, 38, 165, 250  
Ghana 168, 217, 322, 323  
Guatemala 2, 10, 63, 64, 96 231, 233, 234, 237, 240, 250, 251, 256, 257, 277, 286,  
301–311, 317, 319, 324, 337, 338, 358, 359, 363, 368, 376–378

**H**

Haití 250, 251, 256, 260, 325, 354, 368  
Holanda 206, 214  
Honduras 231, 233–234, 319, 325, 337–338  
Hungría 204, 271, 323

**I**

India 9, 33, 35–39, 68, 80, 143, 147, 162, 164, 165, 167–169, 173, 191, 202, 203,  
210, 222, 242, 323, 331  
Indonesia 10, 14, 78, 148, 169, 206, 294  
Informe REHMI (Proyecto para la Recuperación de la Memoria Histórica) 283–284  
Instituto Federal Electoral de México (IFE) 321  
integrador, planteamiento (distribución de poder) 146–151  
interestatal, conflicto 1, 8, 14  
intervención extraoficial 114, 116  
intervención oficial 114–116  
intraestatal, conflicto 1, 2, 6, 8–14, 25, 39  
Irak 49, 80, 130  
Irlanda del Norte 2, 12, 27, 37, 64, 72, 77, 84, 87, 92 93, 95–97, 104, 105, 125–138,  
148, 164, 208–209, 214, 368, 372, 373  
Israel 10, 14, 65, 71, 86–88, 93, 111, 116, 198, 352, 364

**K**

Kenia 163, 165, 197  
Kosovo 10, 160, 251

**L**

Lancaster House, Acuerdo de 352  
Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Uruguay 280  
Líbano 33, 87, 146, 149, 210, 214  
listas de representación proporcional, sistema electoral 202, 204, 205  
listas étnicas predeterminadas 210  
Londres, Conferencia de 87

**M**

Madrid, Conferencia de 87  
Malasia 33, 35–37, 161, 162  
Malawi 323  
Mali 202  
Marruecos 37  
Mauricio 34, 203, 211, 214, 323  
Mayoría-Pluralidad, sistemas electorales 202, 205  
Mayoría Relativa en Distritos uninominales, sistema electoral 202–205  
mediación de poder 113, 114, 116  
mediación pura 112–116  
mesa redonda, discusiones de 83, 85, 120  
Mercado Común del Sur (MERCOSUR) 325  
México 194, 204, 225, 232, 304, 305, 319, 321, 325, 337  
México, Acuerdos de 342, 344, 346  
Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) 251, 306, 378  
Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) 251, 256, 282, 337, 341, 343, 344, 378  
Misión Internacional Civil en Haití OEA/ONU (MICIVIH) 251  
sistema mixto de representación proporcional, sistema electoral 204  
Mozambique 65, 80, 87, 92, 322, 323, 360, 368

**N**

Namibia 322, 323  
National Endowment for Democracy (NED) 235  
negociaciones previas 26, 60, 69–72, 84, 88, 90, 106, 119  
nepotismo 366  
Nicaragua 2, 228–240, 302, 303, 317, 319, 321, 323, 324, 337, 338, 344, 351, 362, 376–378  
Níger 210  
Nigeria 36, 110, 116, 162, 167, 168, 223, 225  
Noruega 104, 305  
Nueva Zelanda 202, 204, 209, 373

**O**

Organización de Estados Americanos (OEA) 112, 235, 236, 238, 251, 305, 340, 341, 377  
Organización de las Naciones Unidas (ONU) 148, 155, 157, 158, 166, 236, 248, 250, 251, 281, 293, 294, 302, 330, 343, 344, 347, 348, 358, 360, 361, 368  
Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) 112, 157, 158, 160, 292  
Organización Internacional del Trabajo (OIT) 249  
Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) 157, 166, 250, 251  
Oslo, Acuerdo de 87, 88, 282, 352, 364

**P**

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 243  
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales 243  
Panamá 232, 319, 340  
Papua Nueva Guinea 163, 165–168, 172, 191, 207, 214, 222,  
Pakistán 9, 38, 210, 320  
París, Acuerdo de 171  
parlamentario, sistema de gobierno 189–193, 199, 216, 221  
Perú 10, 317, 319, 325  
Polonia 219, 223, 269, 323  
Portugal 94, 195  
presidencial, sistema de gobierno 193, 199, 216  
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 377  
Protocolo de transición. Nicaragua 236  
proximidad, conversaciones de 84, 106, 107  
punto muerto, situación de 63–65, 69, 71, 129, 303

**Q**

Quebec 36, 48, 162, 173, 242  
Quito, Protocolo de 325

**R**

referendos 169, 172, 263, 280  
regla de ochenta 221  
Reino Unido (Gran Bretaña) 11, 12, 37, 77, 87, 109, 128, 130, 131, 133, 165, 191, 203, 216, 223  
representación proporcional, sistemas electorales 202, 203  
República Centroafricana 369  
República Checa 323  
República de Irlanda 37, 85, 128, 130, 131, 135, 209  
República Democrática del Congo 19  
República Dominicana 317, 319, 325  
República Srpska 155, 156

reservas 163, 168  
reserva de escaños para minorías 210, 213  
Ruanda 12, 149, 245, 250, 290, 291, 293, 294, 351, 361, 373, 374  
Rusia 10, 13, 14, 369

## **S**

Sahara Occidental 37  
Sant'Egidio, Comunidad 65, 92  
Sapoá, Proceso de 235  
secesión 36, 44, 78, 165–167, 170  
semipresidencial, sistema de gobierno 195–197, 199  
semiproporcionales, sistemas electorales 202, 205  
Sierra Leona 10, 146, 369  
sistema a dos vueltas, sistema electoral 202, 203  
sistemas paralelos, sistema electoral 205  
Sri Lanka 10, 12, 14, 33, 35, 36, 68, 146, 148, 161, 165, 167, 169, 195, 197, 208, 242, 323  
subgrupos, subcomités 75, 83–85, 87, 105, 107, 109, 120  
Sudáfrica 2, 28, 36, 40, 53–60, 64, 65, 67, 71, 76, 80, 85, 92, 95, 104, 106, 109, 141, 147, 149, 150, 152, 162, 163, 169, 190, 198, 206, 214, 217, 218, 225, 242, 256, 264, 273, 322, 323, 328–330, 359, 366  
Sudán 19, 64–65, 69, 146, 165, 168  
Suiza 36, 162, 188, 206, 214

## **T**

Taif, Acuerdo de 149  
Tailandia 323  
Tanzania 162, 173, 293  
Tikal, Protocolo de 325  
Tribunal Constitucional de Sudáfrica 58, 329–330  
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México 321  
Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia 160, 267, 268, 290  
Tribunal Penal Internacional para Ruanda 290  
Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica 312, 325  
Tribunal Supremo Electoral de El Salvador 342, 346  
Trinidad y Tobago 34, 191

## **U**

Uganda 165, 289  
unicameral, parlamento 216, 224  
Unión Europea (UE) 12, 59, 109, 148, 159, 160, 164, 377  
Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) 325  
Uruguay 267, 277, 280, 319, 321, 323, 324, 378

**V**

Venezuela 195, 204, 232, 305, 321, 323, 325, 340

viajes de mediación 83–85, 105, 107, 110, 120

Viernes Santo, Acuerdo de 135, 136, 364, 373

Voto alternativo, sistema electoral 202–204, 207

Voto en Bloque, sistema electoral 202–203

Voto en Bloque por Partido, sistema electoral 203, 210–211, 214

Voto Único No Transferible, sistema electoral 205

Voto Único Transferible, sistema electoral 202, 204, 208, 214

**W**

Westminster, modelo parlamentario 206, 216, 218, 220

**Z**

Zaire (ver República Democrática del Congo)

Zanzíbar 162, 173

Zimbabwe 352

**Å**

Åland 162, 164