

# Haciendo propio el proceso

## La participación ciudadana en los procesos de paz

Catherine Barnes (ed.)



R E D G E R N I K A



Centro de Investigación por la Paz. Bakearen Alderantzeko Erakundeak. Fundazioa.  
Fundación Gernika Gogoratu. Gernika Gogoratu Iraskuntza. Gernika Gogoratu Foundation.



# Haciendo propio el proceso

## La participación ciudadana en los procesos de paz

Catherine Barnes (ed.)



Cofinanciado por la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, el Departamento de Cultura y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, y el Ayuntamiento de Gernika-Lumo.

Giza Eskubideen eta Justiziarikiko Lakindetzarako Zuzendaritza. Eusko Jaurlaritzaren Justizi Lan eta Gizarte Segurantzza Saila, Kultura Saila eta Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketa Saila eta Gernika-Lumoko Udalak aldi berean finantziatua.

**Título:** *Haciendo propio el proceso. La participación ciudadana en los procesos de paz.*

**Título original:** *Owning the Process. Public Participation in Peacemaking.* Publicado por Conciliation Resources en la serie *Accord. An international review of peace initiatives* (número 13).

**Institución responsable de la edición en inglés de la serie Accord:** Conciliation Resources (173 Upper Street. Londres N1 1RG. Reino Unido).

**Responsable de la edición en inglés del número 13 de la serie Accord:** Catherine Barnes.

**Traducción del inglés:** Teresa Toda.

En caso de duda con respecto a la exactitud de la traducción, debe consultarse el original en inglés.

**Edita:** Gernika Gogoratuz. Centro de Investigación por la Paz. Fundación Gernika Gogoratuz.  
Artekalea, 1-1º  
E-48300 Gernika-Lumo  
Bizkaia (Spain)  
Tel.: +34 94 6253558  
Fax: +34 94 6256765  
Secretaría: [gernikag@gernikagogoratuz.org](mailto:gernikag@gernikagogoratuz.org)  
Centro de documentación: [gernikadok@gernikagogoratuz.org](mailto:gernikadok@gernikagogoratuz.org)  
<http://www.gernikagogoratuz.org>

**Directora de la colección Red Gernika:**  
María Oianguren Idígoras.

© de la edición en inglés: Conciliation Resources, 2002  
© de la edición en castellano: Gernika Gogoratuz, 2004

**Depósito legal:** BI-641-97  
**ISSN:** 1136-5811

**Documentos de trabajo Gernika Gogoratuz, n° 15**  
(junio de 2004).

**Precio:** 10,00 euros.

# Índice

<b>Prólogo a la edición en castellano</b>	
Gorka Espiau	4
<b>Presentación</b>	
Ed García	7
<b>Introducción</b>	
Catherine Barnes	9
<b>Estudio del caso de Sudáfrica</b>	
<b>La transición negociada de Sudáfrica</b>	
Eldred De Klerk	17
<b>El Acuerdo Nacional de Paz de Sudáfrica</b>	
Chris Spies	24
<b>El proceso de negociación constitucional multipartidista de Sudáfrica</b>	
Catherine Barnes y Eldred De Klerk	31
<b>Textos clave de Sudáfrica</b>	41
<b>Estudio del caso de Guatemala</b>	
Enrique Álvarez con Tania Palencia Prado	
<b>El proceso de paz de Guatemala</b>	45
<b>El Gran Diálogo Nacional y las consultas de Oslo</b>	52
<b>La Asamblea de la Sociedad Civil</b>	57
<b>Textos clave de Guatemala</b>	64
<b>Estudio del caso de Malí</b>	
Kâre Lode	
<b>El proceso de paz de Malí</b>	67
<b>El proceso de concertaciones regionales</b>	75
<b>Encuentros intercomunitarios y reconciliación nacional</b>	78
<b>Textos clave de Malí</b>	85
<b>Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes</b>	
Monseñor Leonardo Gómez Serna	88
<b>Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte</b>	
Kate Fearon	92
<b>Comisión de Unificación Nacional de Filipinas</b>	
Miriam Coronel Ferrer	96
<b>Perspectivas personales</b>	
<b>Participación ciudadana y pacificación internacional</b>	
Marrack Goulding	101
<b>Desarrollo de habilidades de la ciudadanía para participar en la pacificación</b>	
Quintin Oliver	105
<b>Lecturas recomendadas</b>	109
<b>Sobre la serie Accord y Conciliation Resources</b>	112

# Prólogo a la edición en castellano

## La participación social en el conflicto vasco

Gorka Espiau

Gorka Espiau es portavoz de Elkarri, movimiento social por el diálogo y el acuerdo.

Según todos los expertos en gestión y transformación de conflictos (John Paul Lederach, Christopher Mitchell, etc.), una intervención efectiva en esta materia necesita combinar tres espacios de actuación. El primero de ellos, el que puede denominarse como central, es el ámbito político. No tenemos que extendernos demasiado en explicarlo porque es el más visual y conocido. La práctica totalidad de las experiencias en gestión, mediación y transformación de conflictos tienen como protagonistas a gobiernos, partidos políticos y organizaciones armadas. De hecho, para muchos observadores de estos procesos, el ámbito político sería el único ámbito relevante de actuación.

El segundo espacio es el ámbito internacional. Además de las iniciativas que se desarrollan en el espacio político local, cada vez más intentos de gestión positiva de conflictos introducen una dimensión internacional que afecta a instituciones internacionales, organizaciones interestatales y medios de comunicación de cobertura mundial. De hecho, ya muy pocos conflictos escapan a una participación internacional.

El tercero, y el más desconocido, es el ámbito o dimensión social. Los esfuerzos por la paz necesitan verse apoyados, y en muchos casos promovidos, desde el corazón de la sociedad afectada.

Este ámbito de trabajo, del que se ocupa esta publicación, es un gran desconocido. Pueden encontrarse muchas referencias teóricas pero apenas hay seguimientos prácticos. De ahí que la publicación que tenemos entre nuestras manos tenga un interés vital para aquellas organizaciones que tratan de contribuir a superar situaciones de conflictos violentos.

**La participación social vinculada a la dimensión**

## política y a la participación internacional

Las nuevas tendencias en transformación positiva de los conflictos identitarios resaltan la importancia de combinar estos tres ámbitos de actuación para conseguir una intervención efectiva. La clave sería, por lo tanto, el equilibrio entre ellos. Es evidente que cada caso es diferente y que en función de sus características requerirá mayor implicación internacional, intensificar el espacio político o centrarse en la dimensión social. Sea cual fuere la situación, lo que será común a todas ellas es que cuanto más equilibradas estén en estos ámbitos, más efectivas resultan.

Hablando de ejemplos recientes, podemos citar los casos de Palestina e Irlanda. En ambos, con desarrollos muy diferentes, los sucesivos intentos de acuerdo han venido chocando contra factores de resistencia muy poderosos. En Irlanda, tal vez el más evidente haya sido la negativa de una gran parte de la comunidad unionista a apoyar procesos de diálogo y acuerdo que tuvieran en cuenta cualquier tipo de modificación del estatus político dentro del Reino Unido. Sin embargo, en el momento en el que la dimensión política y la ayuda internacional encuentran receptividad social, el acuerdo de Viernes Santo se hace realidad. No podemos dejar de mencionar la interrelación que existe entre los tres niveles, pero los hechos demuestran que, sin el apoyo y la participación social que protagonizaron movimientos como la Coalición de Mujeres, Diálogo Democrático, Initiative 92 o Peace People, éste no habría sido posible.

En Palestina, la evolución de los acontecimientos no invita al optimismo. Sin embargo, en los últimos meses, y por primera vez, las demandas de una solución dialogada promovida por la comunidad internacional cuentan con importantes apoyos sociales. Hasta cuatro iniciativas de paz se están construyendo con una importante participación de la sociedad civil, siendo la conocida como Iniciativa de Ginebra la que más repercusión internacional ha conseguido. No existe ninguna garantía de éxito, pero por primera vez asistimos al nacimiento de una iniciativa de construcción de paz integral.

## La participación social en el conflicto vasco

Tal y como demuestra esta publicación sobre experiencias internacionales de participación social en la construcción de la paz, los esfuerzos que en este mismo sentido se vienen desarrollando en la sociedad vasca no están aislados. Compartimos muchas características, objetivos y formas de trabajo.

Son muchas las experiencias que pueden presentarse para abordar las cuestiones que estamos planteando.

A continuación se presenta la del movimiento social por el diálogo y el acuerdo en el País Vasco, Elkarri. Este trabajo se denomina mediación social y trata de complementar la dimensión social con la intervención política y la participación internacional, tal y como planteábamos al comienzo de este prólogo.

Nacido el 20 de diciembre de 1992, este movimiento social tiene como objetivo desde entonces trabajar por transformar la situación de conflicto y violencia en el País Vasco en una situación de diálogo y acuerdo. Transformarlo, en definitiva, de manera positiva y no violenta. Tomando como punto de partida el diálogo y el acuerdo, se formula la idea de la mediación social. La lucha por el diálogo y el acuerdo necesitaba que la propia sociedad vasca se convirtiese en sujeto activo de esta lucha, impulsando el diálogo y participando en la construcción del acuerdo. La propia sociedad vasca convertida en mediadora.

En una primera etapa, Elkarri se centró en difundir masivamente la idea del diálogo y el acuerdo. Más adelante, trató de llevar esta idea a la práctica haciendo propuestas concretas para su desarrollo. En lo que podríamos denominar la tercera etapa, este movimiento social está impulsando en todos los niveles procesos participativos para la definición de espacios de acuerdo.

## En la base de la sociedad

El 12 de marzo de 1994 Elkarri realizaba en Bilbao su primera movilización masiva. La manifestación, bajo el lema “Distensión y diálogo, ahora es el momento”, resultó ser un importante éxito y mereció una valoración positiva generalizada. Constituyó un hecho sin precedentes, reunir en una misma movilización a líderes y dirigentes de casi todos los partidos políticos vascos, y de prácticamente todo el abanico de fuerzas sindicales, del deporte, sociales y culturales del país. Posteriormente, se han convocado numerosas movilizaciones similares a las que cada vez han acudido un número mayor de ciudadanos. La última, en diciembre de 2003, reunió a más de 15.000 personas bajo el lema “Por una mesa de diálogo multipartita”.

Sin embargo, los espacios de participación social han sido muy diversos. Tal vez el más innovador de todos ellos haya sido la organización de los llamados foros de escucha. Su objetivo ha estado centrado en organizar cientos de foros de debate locales sin publicidad, basándose en una metodología, no de confrontación, sino de escucha. De esta forma, numerosos grupos de personas plurales se han venido reuniendo durante los últimos años con el objeto de conocer los argumentos de los que no piensan igual, debatir sobre estas ideas, profundizar y desarrollar sus argumentos, razones, propuestas e iniciativas. A esta actividad se la denomina construcción de infraestructura social de paz.

---

## Dimensión política

Desde 1992, al mismo tiempo que se desarrollaba el trabajo en la base de la sociedad descrito, Elkarri ha elaborado, con la colaboración de la práctica totalidad de los partidos políticos vascos, diversas propuestas concretas para explorar aquellas ideas compartidas por todos y con potencialidad para abrir un proceso de diálogo. El trabajo posterior de seguimiento y contraste de las diferentes aportaciones, a través de una metodología interactiva, ha llevado a este movimiento social a profundizar en las cuestiones que ofrecen una mayor virtualidad para llegar a acuerdos, y a elaborar propuestas sobre principios del diálogo y metodología que forman ya parte del bagaje político con el que contamos para iniciar un proceso de paz. Como ejemplo de los resultados de este trabajo podríamos mencionar la existencia de un incipiente lenguaje común, la presentación de numerosas propuestas concretas que tratan de mejorar nuestras normas básicas de convivencia, y la diferenciación entre reivindicaciones partidistas legítimas y proceso de paz.

## Trabajo internacional

En el ámbito internacional, Elkarri ha tejido una importante red de contactos que reciben información puntual sobre el trabajo que se está llevando a cabo en el conflicto vasco y con la que se estudian diferentes posibilidades de participación adaptadas a las características de cada entidad. De esta forma, este movimiento social cuenta hoy en día con el apoyo explícito de importantes referencias internacionales, como John Hume, Dalai Lama, José Ramos Horta, Rigoberta Menchú o Danielle Mitterrand; ha colaborado con las principales organizaciones de derechos humanos y transformación de conflictos —UNESCO, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Centro Carter o la Comunidad de San Egidio—, y envía información mensual sobre el conflicto vasco a más de 30.000 organizaciones y expertos en todo el mundo.

## La síntesis de este trabajo: la Conferencia de Paz

Elkarri se encuentra desarrollando una recogida de 100.000 firmas de apoyo con el objetivo de trasladar a los Parlamentos Vasco y de Navarra una propuesta concreta de foro de diálogo en la que participen todas las fuerzas políticas. La constitución de ese foro de diálogo impulsado desde la sociedad es lo que denominamos Conferencia de Paz. A partir de abril de 2004 y con el respaldo de las firmas que finalmente se hayan reunido, Elkarri coordinará la elaboración de una propuesta de método de diálogo y acuerdo multipartito para su presentación en las sedes parlamentarias. En el ámbito internacional se está formalizando la constitución de una “Red internacional de apoyo a un proceso de paz en el País Vasco”, de la que surgirán aquellas organizaciones y expertos que contribuirán con su experiencia al trabajo entre los partidos vascos.

El conflicto vasco es, en definitiva, un buen ejemplo de la potencialidad de la participación social en la construcción de la paz. De hecho, no es fácil encontrar experiencias de participación social que hayan influido tanto en su contexto político, ni que hayan recibido un apoyo ciudadano tan masivo.

Aplicándonos la máxima de que todo conflicto es una oportunidad de mejora, si finalmente somos capaces de abrir un proceso de paz en Euskal Herria, podremos extraer algunas consecuencias positivas además del dolor y el sufrimiento. Y es que cada día son más voces cualificadas las que piensan que de la misma forma que nosotros hemos aprendido de otras experiencias internacionales, muchas de las iniciativas que se han desarrollado en nuestro entorno servirán de inspiración y referencia para la actividad de organizaciones sociales en otros lugares del mundo.





# Presentación

## Ed García

Partiendo de su propia experiencia en la *revolución popular* de 1986 en Filipinas, el profesor Ed García ha pasado años promocionando y apoyando la participación popular en procesos de paz en África, Asia y Latinoamérica. Es alto consejero de Conflictos en Alerta Internacional en Londres.

Los seres humanos han luchado por la paz en medio de la guerra en distintas situaciones por todo el mundo. Construir una paz viable es trabajo de muchas manos, que implica a diferentes sectores de la sociedad y abarca varias generaciones. Por lo tanto, la construcción de la paz exige una mentalidad de maratón. El éxito no es muy frecuente, y, para quienes sean capaces de ir más allá, en pocas ocasiones es permanente, puesto que los avances en un frente desencadenan a menudo una nueva serie de retos o conflictos generados por el cambio. Este documento desea compartir las experiencias y lecciones aprendidas por personas ejercitadas en estas prácticas, que reflejan su trabajo durante muchos años. Estas experiencias hacen hincapié en la primacía de las poblaciones locales y sus capacidades características, y reconocen la necesidad que existe de complementar el trabajo realizado tanto por gobiernos como por instituciones intergubernamentales, ingredientes indispensables en la construcción de una paz que sea a la vez viable y duradera.

Los casos contenidos en este volumen representan un trabajo realmente revolucionario. Enfrentándose a enormes obstáculos, personas de distintas religiones y dirigentes empresariales se unieron a los políticos para promover un difícil proceso que llevó a la transición negociada y al fin del sistema de apartheid en Sudáfrica. Un heterogéneo conjunto de organizaciones e instituciones de Guatemala —en representación de pueblos indígenas, iglesias, sindicatos, grupos de mujeres y otros— colaboró para promover las asambleas ciudadanas que articularon una agenda para la paz y forjaron acuerdos viables, aunque imperfectos, en las negociaciones entre el Gobierno y las guerrillas.

En Irlanda del Norte, mujeres de distintas comunidades se organizaron para tener voz en la construcción de un acuerdo y en su laboriosa puesta en práctica. En Colombia y Filipinas, la población continúa

con sus esfuerzos de delimitar territorios donde se respeten los derechos de la ciudadanía no combatiente, en regiones donde los militares y la oposición armada siguen enzarzados en combates. Estas experiencias son tan sólo unos ejemplos. Pese a no ofrecer pautas que aseguren el éxito, revelan sin embargo caminos o senderos alternativos para dar nuevos pasos en situaciones que, a veces, parecen irremisiblemente sin salida.

Incluso los valientes esfuerzos de gobiernos o de organizaciones intergubernamentales han encallado en ocasiones en las duras realidades de los conflictos prolongados. En Israel y Palestina, los Acuerdos de Oslo —a pesar de que fueron saludados como un paso rompedor y decisivo— han fracasado en el objetivo de detener la escalada de violencia que está profundizando la división, la amargura y la creciente pérdida de vidas. El Acuerdo de Belfast en Irlanda del Norte, moldeado con el apoyo de los Gobiernos del Reino Unido y la República de Irlanda, se ve cuestionado una y otra vez al deteriorarse las relaciones intercomunitarias e interpartidistas, demostrando que incluso los mejores empeños de los líderes gubernamentales chocan constantemente con restricciones y límites. Puede que si la población hace suyo el proceso trabaje duro para garantizar resultados viables y superar los obstáculos que inevitablemente surgen una vez que un acuerdo está en vigor. Cuanto antes abordemos la tarea de construir la infraestructura social de la paz, antes se aproximarán las sociedades a otra realidad en la que la dignidad de la diferencia sea ensalzada, la tolerancia política sea respetada y una paz justa sea factible.

Además, luchar por la paz en el clima actual, caracterizado por la *guerra global contra el terrorismo*, supone un reto desalentador. En las últimas décadas hemos presenciado desastres humanitarios, masacres monstruosas y guerras aparentemente inacabables en muchas regiones del mundo. Sin embargo, en las condiciones que resultaron de los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001, el trabajo de los ciudada-

nos en múltiples frentes para lograr una paz justa se ha hecho más difícil, y el campo para su participación se ha visto enormemente recortado; no obstante, una mayor implicación es más imperativa que nunca. A medida que los gobiernos forman alianzas para actuar contra el azote común del *terrorismo* que perciben, se da prioridad a los medios militares de resolución de conflictos. Esos enfoques tienden a socavar los esfuerzos para dar respuesta a los agravios específicos que constituyen el núcleo de los conflictos irresolubles en diversos contextos. Se han adoptado medidas que pueden erosionar el respeto por el imperio de la ley y por los avances en el campo de los derechos humanos, a la vez que hacen que los esfuerzos negociadores sean aún más difíciles.

En el trabajo por la paz, proceso y resultados van de la mano. A no ser que la gente, las poblaciones, hagan suyo el proceso y contribuyan a diseñar resultados sostenibles, será ciertamente difícil proporcionar seguridad humana o un futuro que tenga sentido. Desatar más violencia o lanzar guerras a gran escala no garantiza una seguridad completa, donde hombres y mujeres se sientan a salvo, y las comunidades seguras. Una seguridad centrada en las personas responde a los anhelos más profundos de jóvenes y mayores por igual, y es compartida incluso por encima de divisiones políticas. Puede ser que sólo allí donde los pueblos y sus comunidades ponen manos a la obra para construir una paz más inclusiva sea donde menos lejana esté la posibilidad de una seguridad humana que responda a preocupaciones comunes.

En última instancia, las experiencias de personas que han intentado construir la paz y no se desalientan son una fuente de esperanza. Esta publicación puede parecer un paso modesto, una pequeña contribución de personas cuyos pensamientos están atrapados entre dos tapas. Sin embargo, para quienes han vivido o aún viven en conflictos violentos, la esperanza es quizás la necesidad del momento en la maratónica jornada llamada *construcción de la paz*.

## Agradecimientos

El enfoque para abordar este proyecto temático se desarrolló durante el otoño de 2001, mediante un extenso proceso de consulta por todo el mundo, con personas de la sociedad civil practicantes de la pacificación. Se perfiló un poco más durante un taller de análisis conjunto en febrero de 2002. Conciliation Resources quisiera extender su profundo agradecimiento a nuestros escritores y escritoras, a quienes corrigieron pruebas, a quienes hicieron fotografías, y a quienes contribuyeron a estos procesos de consulta y análisis, especialmente a

Adan Abkor, Han Peter Bulloven, Matt Bryden, Rufa Cagoco Guiam, Madeline Church, Tyrol Ferdinand, Simon Fisher, Diana Francis, Sabien Freizer, Peter Gastrow, Juan Gutiérrez, Fernando Hernández, Mark Hoffman, Vernon Jantzi, Steve Kibble, Avila Kilmurray, Susan Colin Marks, Clem McCartney, Chris Mitchell, Mohamed Abdi Mohamed, Batapola Nanda Thero, Laurie Nathan, Giselle Ober, María Lorenza Palm-Dalupan, Jenny Pearce, Jorge Rojas, Oumar Sako, Luis Emil Sanabira, Rachel Sieder, Zeidan Ag Sidalaminé, K. Sithamparanathan, Richard Smith, Karen Tañada, Rosalina Tuycu, Steve Williams y Sue Williams.

# Introducción

## Democratización de los procesos de pacificación: estrategias y disyuntivas para la participación ciudadana

Catherine Barnes

Catherine Barnes es consultora independiente sobre conflictos y derechos humanos, especializada en procesos de pacificación. Posee el doctorado del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos y es asociada al programa de Conciliation Resources.

**E**n países desgarrados por la guerra, los procesos de paz son algo más que una manera de poner fin a las hostilidades armadas. Al ir a las cuestiones de fondo que generan el conflicto y desarrollar nuevas *reglas del juego*, brindan oportunidades de desplegar la hoja de ruta hacia un futuro en paz. Vista así, la construcción de la paz puede ser un proceso político para el cambio social. El carácter de este proceso, que incluye quiénes participan —en qué grado, en qué fase y en calidad de qué—, los acuerdos alcanzados y cómo se hacen efectivos, puede generar coyunturas para cambios estructurales en gobernanación, derechos humanos, seguridad y políticas de desarrollo, así como dar forma a las relaciones entre quienes están enzarzados en el conflicto.

La estrategia predominante en las negociaciones para concluir guerras internas consiste en reunir a los representantes de los grupos combatientes (gobiernos e insurgentes armados) —por lo general, con la asistencia de la mediación internacional y a menudo a puerta cerrada en un lugar extranjero— para alcanzar un acuerdo que satisfaga al menos las mínimas exigencias de los negociadores. Mediante este planteamiento se ha puesto fin a muchas guerras, y se han alcanzado algunos acuerdos sostenibles. Sin embargo, este método raramente ofrece a quienes no tomaron las armas —entre ellos, otras agrupaciones políticas, la sociedad civil organizada o la población en general— posibilidades de tener voz en la configuración de los acuerdos o en su ratificación. Aunque es probable que el fin de las hostilidades sea recibido con un sentimiento general de alivio, hay quienes pueden sentirse marginados de un acuerdo que no es *suyo*. Éste puede ser el caso si los *dirigentes iluminados* alcanzan un acuerdo que va más allá de lo que resulta aceptable para la opinión pública más conservadora. Tal distanciamiento puede intensificarse si además se percibe que el acuerdo se centra más en el *reparto del botín* entre quienes están dispuestos a utilizar la violencia para llegar al poder que en el fomento de la inclusión

social y el desarrollo equitativo. El proceso en sí mismo tampoco ha contribuido a fortalecer formas democráticas de toma de decisiones ni ha proporcionado espacios para que los distintos grupos sociales y políticos lleguen conjuntamente a acuerdos para abordar los temas que les dividen. Éste es un motivo especial de preocupación en situaciones en las que el gobierno y los grupos armados carecen de una fuerte base social de apoyo, y, por tanto, ninguno es visto como representante legítimo de los intereses populares. En demasiadas ocasiones, el mensaje implícito es que la violencia da frutos.

Esta publicación ahonda en las alternativas al enfoque de *pactos de elite* en las negociaciones de paz. Documenta y analiza un abanico de experiencias en las que activistas no combatientes hicieron valer el derecho de la población en general a participar en los procesos negociadores para diseñar el futuro de su país. Con su actividad, fueron capaces de influir, en distintas medidas, en la forma del proceso, la agenda de cuestiones a tratar, los acuerdos fundamentales que se alcanzaron y su aplicación. En la mayor parte de los casos, llevaron el proceso de conversaciones más a la esfera pública, permitiendo que una mayor diversidad de personas contribuyera con sugerencias y siguiera las negociaciones. Con más transparencia, la población pudo comprender mejor —y potencialmente aceptar— las razones de los compromisos alcanzados. Más aún, los procesos marcaron un momento de cambio histórico en cada país, y contribuyeron a dejar sentado el valor del debate público y de los procesos democráticos como legítima respuesta a los conflictos.

Ésta es la primera vez que la revista *Accord* presenta una serie de experiencias en distintos países en aras de una mejor comprensión de una cuestión transversal concreta de la construcción de la paz. Por ello mismo, la cobertura del contexto general de cada proceso de paz es necesariamente limitada. Sin embargo, al centrarse en mecanismos que permiten la participación ciudadana, la variedad de casos ofrece un importante acercamiento comparativo a un enfoque poco documentado de la práctica de la construcción de la paz.

En este contexto, los *mecanismos* son un procedimiento o proceso definible y marcado por el tiempo para implicar a representantes de diversos sectores y grupos identitarios en la deliberación de las cuestiones inherentes y de procedimiento que se abordan en las negociaciones. Es probable que el mandato de estos mecanismos varíe de uno a otro. En el extremo *maximalista* del procedimiento, el mecanismo puede ser un cuerpo deliberante cuyos acuerdos tengan fuerza legal; en el extremo *minimalista*, son entidades básicamente consultivas, con resultados que se toman en calidad de recomendaciones. Cada uno de los mecanismos analizados existía en la *esfera pública*: sectores

sociales más amplios tenían conciencia de ellos y tuvieron posibilidades de participar. Como tales, pueden recibir amplia cobertura en los medios, las cuestiones se pudieron debatir seriamente en público, y los representantes pudieron consultar con las personas a las que representaban. Así, estos mecanismos se caracterizan por rasgos que incrementan la transparencia y responsabilidad del propio proceso. Son distintos, aunque complementarios, del tipo de papeles pacificadores que desempeñan en la sociedad civil individuos y agencias no de parte que actúan como intermediarios discretos, facilitadores del proceso y formadores para apoyar el diálogo constructivo entre los protagonistas principales, o para crear un entorno social propicio a la pacificación.

Para un volumen de más de cien páginas hemos tenido que seleccionar casos de una bien repleta cesta de experiencias de todo el mundo. Al repasar la diversidad de las experiencias sobre las que se aporta información aquí, queda claro que no hay fórmulas uniformes que puedan trasplantarse de un lugar a otro, porque el impulso para activar una auténtica participación está profundamente arraigado en el tejido de cada sociedad. Pero esperamos que los lectores encuentren abundantes ideas estimulantes, así como relatos aleccionadores, para alentar intentos en otros contextos, y para aportar información a la política y práctica más general de construcción de la paz.

## Participación representativa, consultiva y directa

Una cuestión central que ha guiado este proyecto ha sido analizar cómo los intereses, aspiraciones y valores de los distintos elementos que componen una sociedad pueden alentar la negociación política. Los casos revelan varias formas básicas: *participación representativa*, mediante partidos políticos; *mecanismos consultivos*, mediante los cuales la sociedad civil tiene la posibilidad de dar voz a sus puntos de vista y formular recomendaciones; y *participación directa*, por la cual todas las personas interesadas entran en un proceso de desarrollo y puesta en marcha de acuerdos para resolver el conflicto.

En Sudáfrica e Irlanda del Norte, las negociaciones políticas implicaron a todos los grupos políticos que, con un determinado grado de respaldo público, estaban dispuestos a participar en las conversaciones. En ambos casos, los actores clave se dieron cuenta de que no era probable que un acuerdo fuera sostenible sin la implicación y consentimiento de todas las demás partes. Por lo tanto, no se produjo ningún intento serio de limitar las negociaciones dirigiéndose exclusivamente a los principales grupos opositores armados. Esto sucedió, en parte, porque los partidos políticos representaban bases electorales que probablemente habrían trabajado contra un acuerdo si

hubieran quedado completamente excluidas del proceso. Además, cada sociedad poseía una tradición política que contribuyó a dar forma a una estructura más democrática del proceso de paz. En cada lugar, existía un bien desarrollado sistema de política multipartidista, arraigado en las vibrantes culturas políticas de las distintas comunidades, y muchos partidos tenían mecanismos de consulta a su militancia y grupos afiliados. Estos factores incrementaron el potencial de los partidos para servir de canalizadores de los intereses y valores de sus bases electorales; podían representar las opiniones predominantes y contribuir a *atraer* al proceso a sus simpatizantes.

No obstante, es probable que existan límites a la medida en que los partidos políticos representan los intereses ciudadanos, y, en consecuencia, existe la necesidad de garantizar que las elites políticas no se apropien de las negociaciones para lograr arreglos que beneficien a sus propios intereses partidarios sin tener en cuenta asuntos públicos más amplios. En ambos procesos, se produjeron debates sobre el relativo grado de influencia que cada partido debería tener en función del tamaño de su base de apoyo. En Irlanda del Norte, se resolvió celebrando elecciones para designar a los partidos que participarían en las negociaciones; más aún, el acuerdo tenía que ser ratificado mediante referéndum público. Aunque quizás no fue concebido para ello, el sistema también posibilitó la participación de quienes están fuera de la política puramente institucional. Como describe Kate Fearon, un grupo transcomunitario de mujeres, activistas de la sociedad civil, constituyó la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte para presentarse a las elecciones, movilizándolo suficiente electorado como para obtener un escaño en la mesa negociadora, y, por lo tanto, contribuyendo a garantizar que las conversaciones abarcaran una más amplia gama de opiniones. Como muestra Eldred De Klerk, en Sudáfrica se desarrolló un proceso en dos fases, en el cual todos los partidos, independientemente del tamaño de su base de apoyo, pudieron participar en las negociaciones para determinar las normas que guiarían la transición y los principios constitucionales fundamentales. A esa fase le siguieron las elecciones públicas para la Asamblea Constitucional, que, a su vez, se vio influida por un programa de participación ciudadana que logró casi dos millones de aportaciones. En ambos lugares, la negociación dio como resultado reformas constitucionales y políticas de gran calado y ampliamente respaldadas. Además, los políticos que se vieron obligados a trabajar superando las divisiones del conflicto salieron del proceso mejor preparados para la cooperación futura en un sistema político más inclusivo.

El proceso de paz de Guatemala y la Comisión de Unificación Nacional de Filipinas muestran un modelo distinto de participación de la sociedad civil

mediante procesos de consulta. Enrique Álvarez y Tania Palencia Prado analizan los esfuerzos guatemaltecos para poner fin a décadas de guerra mediante negociaciones que fueron espoleadas, en parte, por dirigentes religiosos de la Comisión Nacional de Reconciliación, nombrada por el Gobierno, que patrocinó el Gran Diálogo Nacional. Creó un espacio sin precedentes para que los sectores no combatientes discutieran sobre las causas estructurales del conflicto. Los participantes identificaron cuestiones clave que más adelante se incorporaron a la agenda oficial de las negociaciones. En respuesta a las exigencias de diversos activistas cívicos, las negociaciones bilaterales entre el Gobierno y las guerrillas, con mediación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estuvieron acompañadas de una Asamblea de la Sociedad Civil. Ésta incluía representantes de los distintos —y a veces antagónicos— sectores organizados de la sociedad, para discutir sobre los temas de fondo y alcanzar consenso sobre recomendaciones que serían remitidas a los negociadores. Los acuerdos finales, que abordaron una ambiciosa gama de cuestiones, reflejaron la mayor parte de sus propuestas. Pero el poder de los grupos favorables al acuerdo de paz era débil en relación con el de quienes apoyaban el *statu quo*. El “no” en un referéndum sobre enmiendas constitucionales impidió la ejecución de algunas de las disposiciones más significativas. Tras décadas de gobierno represivo autoritario, que inculcó el miedo y restringió el desarrollo de la sociedad civil organizada, incluidos los partidos políticos representativos, los lazos entre los dirigentes civiles y la población en general eran bastante débiles. Además, el apretado calendario de la Asamblea supuso que, salvo notables excepciones, las personas participantes no fueran capaces de fomentar en la población una comprensión bien informada sobre lo que significaban los acuerdos, ni de generar el necesario apoyo a las reformas a largo plazo que éstos implicaban.

Fidel Ramos, presidente de Filipinas, nombró la Comisión de Unificación Nacional (CUN) en 1992 con el fin de ayudar a reavivar las conversaciones de paz con diversos grupos armados de oposición y de obtener recomendaciones para un proceso hacia “una paz justa, total y duradera”. Miriam Coronel Ferrer describe cómo, junto con organizaciones de la sociedad civil, la CUN organizó un proceso de consulta por todo el país, involucrando a representantes sectoriales y, en algunos casos, a muchas personas individuales interesadas en él. Contribuyó a reavivar el interés en y el apoyo a la resolución pacífica de varios conflictos violentos, cuyos temas específicos serían tratados en negociaciones bilaterales entre el Gobierno y los grupos armados. El proceso se tradujo en una serie de principios que guiaron los programas de pacificación de sucesivos gobiernos. Sin embargo, dado que la mayoría de los conflictos se mantienen, y que no se hicieron efectivas las recomendaciones fun-

damentales, hay sectores escépticos sobre el nivel de compromiso de quienes controlan el Estado con las reformas de calado.

Una conclusión que se extrae de las experiencias guatemalteca y filipina es que los procesos de consulta —aunque supongan una valiosa ocasión para identificar temas y construir consensos— pueden ser formas de participación más débiles que el modelo *representativo*. En el peor de los casos, pueden ser un ejercicio superficial de relaciones públicas; en el mejor, pueden representar una ocasión para aportar ideas al debate político, a la vez que fortalecen la legitimidad de distintos elementos de la sociedad civil para tener voz en la toma de decisiones políticas.

Los encuentros intercomunitarios de Malí, la Asamblea Municipal Constituyente de los Mogotes en Colombia y las comisiones de paz locales y regionales de Sudáfrica muestran otra modalidad de participación basada en la implicación directa de personas de la población en la construcción local de la paz. En cada uno de estos casos, dirigentes civiles locales impulsaron y condujeron procesos en los que todas las personas de la comunidad que mostraron interés fueron implicadas en el desarrollo y puesta en marcha de acuerdos para tratar aspectos de un conflicto cuyo control estaba al alcance en sus manos. En Malí, la serie de intentos del Gobierno para negociar un acuerdo político con los movimientos armados que encabezaban un levantamiento separatista en el norte, desembocó en acuerdos que no lograron detener los enfrentamientos. Por el contrario, diversas comunidades hasta entonces interdependientes empezaron a fracturarse a lo largo de nuevas líneas de conflicto. Kåre Lode describe cómo un grupo de facilitadores no gubernamentales, bebiendo de las tradiciones de toma de decisión comunitarias, fomentaron por todo el norte una serie global de encuentros intercomunitarios localmente dirigidos, que dieron como resultado acuerdos de tregua locales y estrategias para abordar las principales fuentes de conflicto. El efecto acumulativo de este proceso fue el consenso sobre prioridades de desarrollo, el fin de la guerra, y un espacio para la reconciliación nacional.

Monseñor Gómez Serna describe cómo los habitantes de Mogotes, en Colombia, eran vulnerables ante diversos grupos armados y estaban sometidos a autoridades corruptas que promocionaban los intereses de las elites locales. Inspirándose en la idea de la soberanía popular, y a raíz del secuestro del alcalde de la localidad por un grupo armado, la ciudadanía se movilizó, protestando y reivindicando el gobierno local. Crearon una Asamblea Municipal Constituyente, basada en los principios de democracia directa; formularon un plan integral de desarrollo y crearon una comunidad independiente de todos los grupos armados no estatales. Mogotes se convirtió así en una

de las primeras de las numerosas *zonas de paz* de Colombia. Aunque la población no tiene capacidad para abordar el conflicto a nivel nacional, ha creado espacios de relativa paz, y ha empezado a construir un nuevo tipo de política y de formas de gobernar.

En la sociedad sudafricana, profundamente dividida y segregada, la creciente violencia política amenazaba el proceso de negociación y devastaba muchas comunidades. Para afrontar este problema, los partidos políticos —en un proceso previo y distinto de las conversaciones constitucionales— negociaron el Acuerdo Nacional de Paz. Chris Spies detalla cómo el Acuerdo estableció por mandato un sistema de estructuras nacional, regional y local para el seguimiento y mitigación de la violencia, sistema que incluía comisiones de paz locales y regionales que incorporaban personas de la zona, con distintos perfiles, a la mediación proactiva en disputas y en la facilitación de acuerdos localizados sobre cómo tratar acontecimientos políticos. Desescalando el conflicto a nivel local, hicieron una importante contribución a la estabilización del país, permitiendo que progresasen las negociaciones sobre el futuro a nivel nacional.

En cada uno de estos tres casos, la población local se implicó en procesos para crear una *paz pragmática* con los otros en su comunidad, posibilitando la coexistencia y el trabajo activo en pro de un desarrollo pacífico mutuamente beneficioso. Un factor significativo es la escala en la que operaron: al trabajar a nivel comunitario, los dirigentes locales pudieron facilitar procesos que introdujeron a cientos, incluso miles, de personas en un diálogo político directo, cara a cara. En general, quienes participaron en estos procesos acababan sintiendo como suyos los acuerdos alcanzados, sintiendo también un grado de responsabilidad en su aplicación. Aunque se mantuvieran las desavenencias, se crearon nuevos mecanismos para resolverlas pacíficamente. Pese a que los acuerdos no fueron contratos de obligatoriedad jurídica, los procesos crearon un clima general de presión social sobre las partes afectadas para que cooperasen ateniéndose a lo acordado.

## Creación de un foro para la participación

Uno de los temas interesantes abordados a lo largo del trabajo es cómo se crearon los espacios para la participación ciudadana y si el origen de un mecanismo determina la calidad de la participación que se produce durante el proceso. Ninguno de los mecanismos fue inevitable o automático; la pacificación oficial no suele ofrecer espacio para la participación ciudadana, y, cuando lo concede, es de mala gana. Quintin Oliver analiza que cada experiencia surgió de la activación de fuerzas sociales que ya existían, y encajó en el contexto general de un proceso de tran-

sición política. Emergieron a través de la constelación particular de actores y circunstancias que llevaban hacia las negociaciones de paz; de las expectativas y recursos implícitos en las tradiciones culturales y políticas del país; de la visión y estilo de trabajo de los dirigentes, y —lo más importante— de la capacidad que tuvieron las partes no directamente combatientes de exigir su propio protagonismo.

En la mayoría de los casos, el proceso de paz estuvo estrechamente vinculado a pasos hacia la democratización. Parece que los dirigentes consideraban los procesos participativos como una forma de fortalecer sus credenciales democráticas. Abierto el espacio para la intervención, activistas bien organizados de la sociedad civil pudieron dar forma a la naturaleza y alcance de su implicación, y, en muchos casos, asumir papeles cada vez más influyentes. En cada uno de los casos, las personas organizadoras utilizaron estructuras sociales existentes o tradiciones culturales como fuente de inspiración y legitimidad. Allí donde existía una tradición comunitaria de toma de decisiones, especialmente en Malí, ésta fue activada para crear un espacio para la pacificación. En lugares con tradición política de movimientos de masas, caso de Sudáfrica, ése fue el canal para la participación. En muchos puntos, los dirigentes de las iglesias estuvieron en primera línea y fueron capaces de tirar de su legitimidad como *autoridades morales* para iniciar procesos que llevasen hacia el cambio social pacífico. Pero otros sectores organizados de la sociedad fueron igualmente imprescindibles.

Aunque el ingrediente más importante en cada proceso fue la activación de las partes afectadas, la puesta en marcha de cada mecanismo precisó de una variedad de recursos financieros, técnicos y prácticos. En la mayor parte de los casos, la financiación se obtuvo principalmente de fuentes nacionales, con apoyo adicional de donantes extranjeros (especialmente de países *amigos del proceso de paz*). El apoyo estratégico y administrativo provino de distintas fuentes, a menudo de la sociedad civil. El Movimiento Empresarial de Consulta apoyó con personal para facilitar y administrar la negociación en Sudáfrica; el grupo de facilitadores para las reuniones intercomunitarias de Malí lo reunió una persona de confianza de la Ayuda de la Iglesia Noruega; y los obispos católicos desempeñaron un papel fundamental de liderazgo tanto en Guatemala como en Mogotes (Colombia).

Los casos ponen de manifiesto el valioso papel que pueden desempeñar los actores internacionales, sean gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales. Pueden contribuir a crear el espacio para los mecanismos, literalmente (patrocinando o acogiendo reuniones) y políticamente (alentando a los gobiernos y grupos armados a que abran el proceso a otros grupos). La experiencia guatemalteca

también destaca la importancia de su contribución para garantizar la seguridad personal de quienes participan. Es una tarea que las fuerzas de seguridad estatales pueden ser incapaces de realizar —especialmente si han sido cómplices de violaciones de derechos—, y pueden ser necesarios observadores internacionales o incluso pacificadores para crear un ambiente seguro para la participación.

## El derecho a participar

La participación ciudadana en los procesos de paz debe ser entendida asimismo en el contexto más amplio del derecho a una auténtica participación en el gobierno. En la medida en que la negociación va más allá de acuerdos sobre los medios para poner fin a las hostilidades, y aborda cuestiones que afectan a la estructura del Estado, los sistemas políticos o la asignación de recursos, pasa a ser una forma de toma de decisiones políticas. Las normas internacionales sobre derechos humanos garantizan a toda persona el derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos, y promueven específicamente los derechos de las mujeres, pueblos indígenas y miembros de grupos minoritarios a participar realmente en la toma de decisiones políticas. Puede entenderse que, como tales, estas normas internacionales imponen a los gobiernos y organizaciones intergubernamentales la obligación de fomentar las oportunidades para la participación efectiva en los procesos de paz.

Esa obligación plantea interrogantes sobre la responsabilidad de los mediadores internacionales, especialmente quienes representan a la ONU o a otras organizaciones internacionales. Marrack Goulding analiza algunas de estas cuestiones, y comenta que, tradicionalmente, la mayoría de los gobiernos aborda la construcción de la paz como una actividad fundamental y básicamente gubernamental, supuesto que se ha extendido a las organizaciones intergubernamentales. Los mediadores internacionales suelen concebir su intervención como la de dirigir el proceso de negociación. La mayoría exigen un alto nivel de confidencialidad para ser eficaces en su cometido, que tiende a centrarse en mercadear arreglos entre las partes combatientes. Hay quienes estimarían que la idea de abrir el proceso a un abanico más amplio sería una complicación peligrosa e innecesaria en su tarea principal de poner fin a la guerra. Como demuestra cada uno de los procesos tratados aquí, hay un tiempo y un lugar en los que es necesario el diálogo en privado para impulsar el proceso, y la intermediación externa puede desempeñar un papel asistencial de valor incalculable. Sin embargo, el reto permanece: si los dirigentes de las partes combatientes no fomentan la inclusión (posiblemente por el interés en consolidar sus propias posiciones), ¿tienen los patrocinadores internacionales de un proceso la obligación de crear las situaciones para una mayor participación, al

## El derecho a participar: algunos instrumentos de la ONU

Grupo	Instrumento
General	Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 21. Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25 (adoptado en 1996).
Mujeres	Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (S/RES/1325) sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Convenio de la ONU para la Eliminación de Cualquier Forma de Discriminación contra la Mujer (artículo 7). Declaración de la ONU sobre la Participación de la Mujer en la Promoción de la Paz y la Cooperación Internacionales. Plataforma de Pekín para la Acción (A/52/231).
Minorías y pueblos indígenas	Convenio Internacional para la Eliminación de Cualquier Forma de Discriminación Racial (artículo 5.c). Declaración de la ONU sobre los Derechos de Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículos 2.2 y 2.3). Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, de 1989, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, n° 169 (artículos 4, 6, 7, 14, 17).

menos sobre decisiones que podrían desembocar en la reestructuración del Estado y de los sistemas de gobierno y las prioridades políticas? Es más, ¿retrasar la participación hasta después de que se haya alcanzado un acuerdo supone costes de oportunidad inherentes? Son cuestiones que necesitan un mayor debate en los círculos internacionales de construcción de la paz. Tal debate debería verse atemperado por la percepción de que, en última instancia, son las personas de las sociedades afectadas por los conflictos las que deben sentir como suyo el proceso de cambio político, si éste ha de responder a sus necesidades.

### Representación, responsabilidad e inclusión

El problema de la escala está en que resultaría difícil que todos los miembros de una sociedad participasen directamente de manera significativa en unas negociaciones a nivel nacional, aunque puede haber más posibilidades a nivel comunitario. Existe, pues, cierta cantidad de dilemas potenciales sobre el grado de responsabilidad y representatividad de quienes participan, especialmente en procesos del tipo de participación política y de consulta, donde puede que los dirigentes no se hayan podido implicar o comunicar eficazmente con sus organizaciones y con la población en general. Se han utilizado diversos métodos para ayudar a afrontar esta cuestión en el modelo de representación política: se eligieron las delegaciones en comicios públicos, y se organizaron referendos sobre los acuerdos para asegurar que se obtenía tanto un mandato electoral como el consentimiento a lo acordado. Los mecanismos de consulta no contaron con este tipo de medidas formales; sin embargo, aun-

que tuvieron influencia, quienes participaron no tuvieron que soportar la carga de la responsabilidad de la elaboración de acuerdos de obligatoriedad legal sobre el futuro de sus países. Otros interrogantes básicos podrían estar en si esos organismos representaban realmente la diversidad del interés común y de la opinión pública, y si fueron capaces de generar un amplio consenso social en apoyo del proceso y de los acuerdos alcanzados.

Parece que los procesos de paz pueden generar oportunidades que permitan que un conjunto de grupos anteriormente subordinados lleguen a tener voz en la configuración de acuerdos que les permitirán participar eficazmente en el futuro. Esa ocasión puede perderse, sin embargo, si dichos grupos son marginados y excluidos porque no han practicado la lucha armada. Dado que cada uno de los procesos aquí recogidos permitió una más amplia participación, otorgaron mayores oportunidades de tener voz a quienes tradicionalmente han permanecido en las periferias políticas y sociales. Pero su inclusión no estaba garantizada; en la mayor parte de los casos, tuvieron que reclamar su derecho a estar presentes en el proceso. Por ejemplo, la temprana intervención de una delegada en las negociaciones de CODESA en Sudáfrica hizo que las delegaciones de los partidos, mayoritariamente masculinas, se avergonzasen hasta tal punto que introdujeron sistemas para fomentar la representatividad de género. Las comunidades mayas en Guatemala se organizaron para tener un mayor protagonismo en la Asamblea de la Sociedad Civil, e impulsaron un acuerdo histórico que reconoce su identidad y derechos. Sin embargo, puede haber otros obstáculos a la participación efectiva. Hay que



estar atento para garantizar que el formato no deje en desventaja a ciertos participantes, especialmente aquellos que han estado previamente excluidos de los procesos políticos. La formación y el consejo estratégico pueden ayudar, como puede hacerlo el asegurar que el diseño y formato del proceso no sea un reflejo de estructuras sociales excluyentes.

## Proceso legítimo: ¿resultados legítimos?

En muchas de las experiencias, se dieron tensiones sobre el mandato de los mecanismos y sobre cómo conectaba, por un lado, con las expectativas de la población y, por el otro, con la toma de decisiones políticas más globales. Algunos procesos que intentaron dar cabida a grandes sectores de la población de todo el país —como el de la CUN en Filipinas, las consultas públicas sobre la Constitución en Sudáfrica o las *concertaciones* regionales de Malí— fueron interpretados por algunos analistas como una especie de *maquillaje* para poner una fachada pública aceptable a acuerdos que en otras circunstancias se alcanzarían en privado entre las elites. Sin embargo, cada proceso provocó opiniones diversas, que pudieron influir en quienes tomaban las decisiones, y también hizo que el debate político saliera de la capital, trasladándolo a espacios accesibles a la gente de a pie. Además de la dimensión instrumental de influencia en las decisiones, se dio asimismo un valor simbólico importante: la gente sentía que estaba siendo incluida en el quehacer político, a menudo por primera vez, y que era capaz de participar en la construcción del futuro de su país. Abrir el proceso también proporcionó la posibilidad de configurar la agenda negociadora de tal forma que se evitase que los dirigentes del conflicto armado impusieran los términos de la paz a la población en general. Todos los casos estudiados indican que los mecanismos de participación consiguieron abrir el abanico de cuestiones abordadas, recogiendo la diversidad de las preocupaciones de la ciudadanía, y que contribuyeron en general a una mayor profundidad en el debate.

Estos procesos no se dieron al margen de consideraciones de *real politik*, sino que, por el contrario, fueron resultado de la conciencia de que llegar a alcanzar soluciones consensuadas ofrecía la mejor perspectiva para una paz duradera, porque ninguna parte podía dominar unilateralmente. En la mayoría de los casos, se primó la toma de decisiones consensuada, evitándose las adoptadas por votación, por generar divisiones innecesarias. Grupos políticos más pequeños fueron capaces de tener una influencia de peso en los resultados, cuando se organizaron eficazmente y articularon propuestas y análisis coherentes y persuasivos. Por lo tanto, con su inclusión en la mesa, estos procesos más participativos se convirtie-

ron *de facto* en un foro donde compartir ciertos grados de poder. No obstante, hubo limitaciones inherentes sobre las cuestiones que los procesos podían abordar de manera efectiva, especialmente allí donde el poder de quienes controlaban el Estado no había sufrido modificaciones fundamentales durante el conflicto o durante la transición negociada. En la mayor parte de los casos, por ejemplo, el proceso no desembocó en la redistribución de la riqueza, pese al hecho de que resolver esa desigualdad fuera planteado a menudo como un objetivo central tanto por los movimientos armados como por la sociedad civil.

Varios autores indican que un acuerdo de paz marca el inicio de un proceso, no su final. A menudo se minusvaloran los retos de la aplicación; con demasiada frecuencia, no se dota a los mecanismos para dicha puesta en práctica de los recursos necesarios, y el impulso generado por el proceso de negociación se pierde fácilmente. Aunque la participación puede llevar a una mayor apuesta por el acuerdo, y a un compromiso de ponerlo en marcha, no debe darse por hecho que vaya a ser así. En algunos casos, el asentimiento de ciertos grupos al acuerdo puede haber sido una maniobra táctica que no implicaba su voluntad de defenderlo —o al menos de atenerse a él—, llegado el momento de hacer efectivas las disposiciones más difíciles. Más aún, diversos intentos de institucionalización de los mecanismos de participación en las fases de puesta en marcha naufragaron, dilapidando la capacidad de generar unos mayores niveles de responsabilidad política. Pero incluso en lugares donde han aparecido dificultades en la aplicación, ha sido imposible desdeñar totalmente el acuerdo, en parte porque el proceso para alcanzarlo obtuvo amplia legitimidad pública. Los acuerdos han permanecido vivos en el discurso político público, como mínimo como aspiraciones, y los activistas a favor del acuerdo continúan utilizando esas líneas como *punto de partida* de sus agendas políticas.

## Construcción de la paz centrada en las personas

Las sociedades desgarradas por la guerra están generalmente fragmentadas, con divisiones profundas que se convierten en las líneas de fractura sobre las que se organiza el conflicto. En estas circunstancias, cualquier participación política puede ser peligrosa, y el debate ciudadano se polariza por la ira y el miedo. Sin embargo, las experiencias aquí recogidas revelan que los procesos de paz pueden dar pie a cierto grado de reconciliación social y política por el hecho de hacer y mantener acuerdos. Este potencial tiene dos facetas: el contenido sustantivo de los acuerdos alcanzados y los métodos del propio proceso. Los mecanismos efectivos de participación supusieron una diferencia en la calidad de los acuerdos alcanzados —caracteri-

---

zados por una serie de disposiciones para abordar las causas subyacentes del conflicto— y, en la mayor parte de los casos, en la legitimidad con la que estos acuerdos fueron recibidos por la población. Más aún, los procesos contribuyeron a fomentar la transformación de relaciones deterioradas por el conflicto; mediante debates dirigidos a desarrollar un mayor entendimiento y a intentar un consenso sobre cómo deberían abordarse los temas conflictivos, los enemigos fueron lentamente transformados en colaboradores en la construcción de la paz.

Parece que allí donde un proceso de paz permite una amplia participación social y un debate público, se pueden recuperar cuestiones altamente conflictivas como temas normales del diálogo político, de la resolución de problemas y de la acción constructiva. Por lo tanto, la participación se convierte en un período determinante en la transición de un orden político al siguiente, y puede, potencialmente, generar movimientos hacia un sistema político y una sociedad más participativos y democráticos.



*Estudio del caso  
de Sudáfrica*

# La transición negociada de Sudáfrica

Contexto, análisis  
y valoración

Eldred De Klerk

Antigua activista y miembro del Movimiento Democrático de Masas que trabaja por el cambio estructural pacífico en Sudáfrica, Eldred de Klerk es gestora de programas del Programa sobre Policía en la Escuela Graduada de Gestión Pública y Desarrollo en la Universidad de Witwatersrand en Sudáfrica.

*“Nosotros y nosotras, el pueblo de Sudáfrica, reconocemos las injusticias de nuestro pasado [...] y sostenemos que Sudáfrica pertenece a todas las personas que la habitan, unidas en nuestra diversidad. Por lo tanto [...] adoptamos esta Constitución como la suprema ley de la República para sanar las divisiones del pasado [...] y para mejorar la calidad de vida de toda la ciudadanía y liberar el potencial de cada persona”.*

Preámbulo de la Constitución sudafricana.

Desde mediados de los años ochenta hasta 1996, los sudafricanos de todos los niveles de la sociedad intervinieron en un extraordinario proceso para negociar la transición de un Estado del apartheid, represivo y desacreditado, basado en la segregación racial, a un Estado constitucional con una Carta de Derechos impregnada de justicia, y con un gobierno democrático legítimo. Sin embargo, pese a los profundos cambios políticos, Sudáfrica es todavía un país dividido; los más de 340 años de colonialismo y apartheid no se deshacen en ocho. Cuestiones de etnicidad, identidad y racismo son aún parte de la psique nacional. Aunque el Gobierno ha hecho avances significativos para dar respuesta a algunas necesidades humanas básicas, con la construcción de viviendas y clínicas de salud y el suministro de agua potable, el foso entre “quienes tienen” y “quienes no tienen” sigue creciendo. Hasta un 22% de la población está infectada con VIH/sida. La frustración en la satisfacción de las necesidades elementales —que se manifiesta en la pobreza, el desempleo, la delincuencia y las adversidades socioeconómicas— es la causa subyacente del conflicto arraigado y continuado. A pesar de estas dificultades, la violencia política, en general, está ausente. Se puede decir que los procesos de diálogo, que constituyen el corazón de la transición, contribuyeron a dejar sentada una cultura de negociación pacífica, blindando y asentando un hábito de cooperación constructiva y coexistencia, tanto en lo político como en lo económico. No obstante, aún son

necesarias acciones decididas para cumplir la promesa contenida en el Preámbulo de la Constitución; de no ser así, el sueño puede estallar.

## La colonización europea y el Estado del apartheid

Múltiples pueblos han habitado desde tiempo inmemorial el territorio de la actual Sudáfrica: grupos indígenas khoisianos, grupos que hablaban bantú y, más recientemente, grupos de orígenes europeos, de procedencia india y malaya, judíos y los de ascendencia mixta clasificados por el Estado sudafricano como “de color”. En la década de los noventa, el proceso de negociación de la transición democrática en Sudáfrica se enfrentó al reto de transformar una estructura estatal basada en principios de segregación y desigualdad, que confería categorías diferentes a los miembros de los distintos grupos.

El sistema de apartheid hunde sus raíces en 350 años de conflictos religiosos, laborales y por la tierra. En 1652, un grupo de colonos holandeses desembarcó en el Cabo de Buena Esperanza, y, poco a poco, estableció una colonia rígidamente estratificada, basada en el trabajo de esclavos de África y Asia para el cultivo de las productivas tierras. Los británicos se hicieron con el control en 1795, forzando a numerosos afrikáneres de lengua holandesa a huir a tierras más interiores, donde establecieron nuevas colonias. A lo largo del siguiente siglo, los británicos conquistaron los reinos africanos que quedaban y expandieron su control, subsumiendo las nuevas *repúblicas* afrikáneres. También se hicieron con el control de muchas de las lucrativas minas de oro y diamantes, cuya explotación se realizaba con trabajadores indios contratados. Los británicos reprimieron la rebelión de los bóeres afrikáner entre 1899 y 1902, aplicando una política de tierra quemada e internando comunidades civiles afrikáneres y africanas en campos donde miles de personas murieron de hambre y enfermedades.

Con la instauración de la nueva Unión de Sudáfrica en 1910 —que agrupaba bajo la monarquía británica a los antiguos territorios controlados por británicos y afrikáneres—, los afrikáneres ganaron ascendencia y fueron determinantes en la redacción de una constitución basada en la supremacía blanca. Sucesivamente, se fue aprobando legislación que introdujo la segregación racial, reservó casi toda la tierra para propiedad de la raza blanca, y fue progresivamente excluyendo a la población africana, asiática y “de color” de la participación política. El Congreso Nacional Nativo Sudafricano, que en 1923 pasó a ser Congreso Nacional Africano (conocido por sus siglas ANC, del inglés African National Congress), se formó poco después de la Unión de Sudáfrica para oponerse a la discriminación racial, extender el derecho a

voto y lograr la igualdad. Sus exigencias fueron rechazadas por los sucesivos gobiernos.

Tras asumir el poder en 1948, el Partido Nacionalista, extremista afrikáner, empezó a extender sistemáticamente la política de apartheid para favorecer el poder económico y político de los afrikáneres, lo que tuvo como consecuencia uno de los repartos de la riqueza menos equitativos del mundo. La población fue segregada en áreas de grupos definidos por razas, y comunidades enteras fueron desplazadas de las zonas clasificadas como “sólo blancas”, utilizándose *leyes de paso* para controlar el movimiento de personas no blancas. La reivindicación mayoritaria en Sudáfrica acabó siendo la exigencia de un sistema político basado en el principio de “una persona, un voto”. Consignas como “poder para el pueblo” y “el pueblo gobernará” reclamaban la creación de un sistema de gobierno en el que pudieran votar todos los ciudadanos y ciudadanas. No era tanto un desafío a la preeminencia del Estado sudafricano, sino más bien a los usos concretos a que se destinaba el poder del Estado.

## El Congreso del Pueblo y la Carta de Libertades

Inspirándose en las anteriores campañas de Mohandas Gandhi para defender los derechos de los trabajadores indios en Sudáfrica, en 1952 el ANC y el Congreso Indio Sudafricano organizaron una campaña de masas de desobediencia civil, que amplió la base de la resistencia organizada. En 1955, cinco años antes de ser prohibido, el ANC convocó un Congreso del Pueblo para elaborar una Carta de Libertades para todas las personas sudafricanas. La Carta no sólo articulaba a qué se oponía, sino también a favor de qué se pronunciaba. Dio forma al desarrollo del pensamiento político, sentó los cimientos de un movimiento a favor de la democracia, e influyó en las negociaciones de la década de los noventa. Fue una experiencia única de participación de masas en un proceso de anticipación política en circunstancias políticas hostiles, y prefiguró la implícita perspectiva de la participación popular en la creación de una nueva Sudáfrica.

En 1953 se empezó a preparar el proceso: centenares de activistas organizaron mítines e iban casa por casa para informar a la población sobre el proyecto. A la ciudadanía de a pie se le formulaba la siguiente pregunta abierta: “¿Qué tiene que cambiar en Sudáfrica para que usted pueda disfrutar de una vida plena y abundante en términos de país, de comunidad y como persona individual?”. Los organizadores descubrieron que, si querían que la gente participase, tenían que ir a buscarla allá donde vivía, trabajaba y jugaba. Esta lección se convirtió en un potente principio operativo para el movimiento por la democracia que sur-

gió en los años ochenta. Los organizadores recibían instrucciones para no redactar las reivindicaciones en nombre de la gente, sino para recolectar y contrastar los puntos de vista que escuchasen; debían posibilitar procesos que permitieran que quienes estaban desposeídos y carentes de poder encontrasen su propia voz, y no verse a sí mismos como representantes que podían *hablar por* el pueblo. Las comunidades también nombraron delegaciones para que las representasen en las concentraciones de masas, y recogieron dinero para los desplazamientos.

El Gobierno intentó obstaculizar el Congreso, a medida que iba siendo evidente que el proceso crecía: se prohibieron las reuniones, las concentraciones eran disueltas por la policía y se confiscaba o destruía su material. Pese al cinturón policial establecido, el 26 de junio de 1955 se redactó en Kliptown, Johannesburgo, la Carta de Libertades, basada en las reflexiones de los 2.800 delegados que se habían reunido en un polvoriento solar para debatir los resultados de las

## Sudáfrica



## Siglas

Sigla	Inglés	Castellano <sup>1</sup>
ANC	African National Congress	Congreso Nacional Africano (ANC)
AWB	Afrikaner Resistance Movement	Movimiento de Resistencia Afrikáner (MRA)
AZAPO	Azanian People's Organization	Organización del Pueblo Azanio (OPA)
CBM	Consultative Business Movement	Movimiento Empresarial de Consulta (MEC)
CODESA	Convention for a Democratic South Africa	Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA)
COSAG	Concerned South African Group	Grupo de Sudafricanos Afectados (GSA)
COSATU	Congress of South African Trade Unions	Congreso de los Sindicatos de Sudáfrica (COSATU)
CP	Conservative Party	Partido Conservador (PC)
IFP	Inkatha Freedom Party	Partido de la Libertad Inkatha (PLI)
LPC	Local Peace Committee	Comisión Local de Paz (CLP)
MPNP	Multi-Party Negotiating Process	Proceso de Negociación Multipartidista (PNMP)
NP	National Party	Partido Nacional (PN)
NPA	National Peace Accord	Acuerdo Nacional de Paz (ANP)
NPC	National Peace Committee	Comisión Nacional de Paz (CNP)
NPS	National Peace Secretariat	Secretariado Nacional de Paz (SNP)
PAC	Pan-Africanist Congress	Congreso Panafricanista (CPA)
RPC	Regional Peace Committee	Comisión Regional de Paz (CRP)
SACC	South African Council of Churches	Consejo de las Iglesias de Sudáfrica (CIS)
SERD	Socio-Economic Reconstruction and Development	Desarrollo y Reconstrucción Socioeconómica (DRSE)
SWAPO	South West African People's Organization	Organización del Pueblo de África del Suroeste (SWAPO)
UDF	United Democratic Front	Frente Democrático Unido (FDU)
ZANU	Zimbabwe African National Union	Unión Nacional Africana de Zimbabue (ZANU)

1. Hay varias organizaciones sudafricanas a las cuales en castellano se suele denominar por sus siglas en inglés, por ejemplo, el Congreso Nacional Africano, que sería CNA, pero al que se conoce más por ANC. Así, y aun a riesgo de incurrir en cierta confusión, he optado por mantener la forma inglesa en esos casos particulares, y utilizar las siglas de la traducción al castellano en las organizaciones que resultarán menos familiares al lector (N. de la T.).

consultas. Su principio fundamental era que “Sudáfrica pertenece a todas las personas que viven en ella, blancas y negras, y ningún gobierno puede reclamar autoridad con justedad a no ser que se base en la voluntad del pueblo”.

## La lucha antiapartheid

La resistencia popular se incrementó durante la década de los cincuenta, y en 1960 el Gobierno ilegalizó el ANC y a su rival, el Congreso Panafricanista (CPA),

exclusivamente africano. En vista de la represión generalizada, el ANC decidió que la protesta puramente pacífica no resultaba eficaz, y en 1961 creó un brazo armado, Umkonto we Sizwe (conocido como MK). Dirigentes de la oposición, incluido Nelson Mandela, fueron encarcelados con sentencias de por vida en 1964, y otros huyeron al exilio.

En junio de 1976, la policía respondió con disparos a una protesta estudiantil en Soweto, matando niñas y niños. El hecho desencadenó un levantamiento que

### Secuencia de mecanismos

1955

#### Carta de Libertades

Mediante un Congreso del Pueblo convocado por el ANC, se redactó una declaración de principios rectores del movimiento a favor de la democracia y en contra del apartheid.

1989

8 dic.

#### Conferencia por un Futuro Democrático

Se reunió el Movimiento Democrático de Masas, con el objeto de elaborar un enfoque común, basado en la Declaración de Harare del ANC, para las negociaciones sobre una nueva constitución, redactada por una asamblea constituyente elegida en las urnas.

1991

Jun.-sep.

#### Negociación del Acuerdo Nacional de Paz

Las conversaciones en las que participan representantes de partidos políticos, organizaciones empresariales y eclesiásticas llegan a un acuerdo, ratificado por 27 dirigentes políticos, sindicales y gubernamentales, que crea estructuras de paz locales, regionales y nacionales.

1991-1992

Dic. 91-may. 92

#### Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA)

Se realizan negociaciones para decidir las reglas que inspirarán la transición y una nueva constitución, en las que participan 19 partidos y más de 400 personas negociadoras organizadas en grupos de trabajo. Empezó con un plenario de apertura (CODESA I) y terminó con un plenario final (CODESA II) que marcó la quiebra del proceso.

1992

26 sep.

#### Documento de Acuerdo

El ANC y el Partido Nacional (PN) firman un acuerdo sobre el proceso para negociar un gobierno provisional y una constitución provisional.

1992-1993

Abr. 92-nov. 93

#### Proceso de Negociación Multipartidista (PNMP)

Conversaciones y negociaciones entre 26 partidos para redactar una constitución provisional, con infraestructura suministrada por el Movimiento Empresarial de Consulta.

1994

27-29 abr.

#### Elecciones generales

Primeras elecciones sin distinción de raza, democráticas, que se celebraron para formar el Gobierno de transición y para elegir representantes a un nuevo Parlamento y Asamblea Constitucional.

1994-1996

May. 94-oct. 96

#### Asamblea Constitucional y programa de participación popular

Un total de 490 representantes de siete partidos redactan el borrador de una nueva Constitución, con aportaciones de un masivo programa de participación ciudadana. El texto final de la Constitución se aprobó el 8 de mayo de 1996, y un texto enmendado fue aprobado el 11 de octubre de 1996.

1996

10 dic.

#### La Constitución se convierte en Ley

El presidente Nelson Mandela firmó en Sharpeville el decreto que convirtió en Ley la Constitución. El texto entró en vigor el 4 de febrero de 1997.

se extendió rápidamente por todos los suburbios negros. Las fuerzas gubernamentales dieron muerte aquel año a centenares de manifestantes, y el creciente movimiento de Conciencia Negra revitalizó el activismo. En 1982, en un intento de cortar la continuada revuelta, el primer ministro P.W. Botha puso en marcha reformas constitucionales que dividieron el Partido Nacional (PN), dando origen a la formación del Partido Conservador (PC). Las reformas de Botha mantenían la lógica de “divide y gobierna” para conservar el control, y la Constitución de 1983 creó un Parlamento Tricameral, con cámaras separadas para representantes de raza blanca, de color y de raza india. A éstos se les ofreció un cierto grado de autoridad sobre asuntos de su comunidad, mientras que la Cámara blanca conservaba el poder para decidir sobre asuntos nacionales y podía vetar las decisiones de las otras cámaras. A la población africana se le concedían concejos municipales y gobiernos nominalmente independientes en los *homelands*.

Las reformas dejaron aún más al descubierto la realidad de la exclusión política. Impulsaron el desarrollo de un movimiento popular intercomunitario de oposición, de resistencia a la cooptación por el sistema tricameral. El nuevo Frente Democrático Unido (FDU) fue una organización paraguas, afiliada al ANC, que suscitó militancia de todos los sectores de la sociedad civil sudafricana, incluyendo organizaciones religiosas, sociales y profesionales. El FDU se vinculó al Congreso de los Sindicatos de Sudáfrica (COSATU), mayoritariamente negro y alineado con el ANC, para configurar el Movimiento Democrático de Masas, que ratificó la Carta de Libertades como su documento rector. A mediados de los años ochenta, una serie de levantamientos urbanos, huelgas y boicots por parte de los consumidores se sumaron a la estrategia del ANC de guerra económica, sabotaje industrial y ataques contra objetivos gubernamentales para paralizar el país. El Gobierno respondió revocando parte de la legislación sobre apartheid, a la vez que imponía el estado de emergencia en todo el territorio. Se prohibió casi toda actividad política, más de 30.000 personas fueron detenidas, miles resultaron muertas, y activistas políticos clave fueron asesinados por las fuerzas de seguridad. Sin embargo, a medida que el país iba volviéndose cada vez más ingobernable, algunos dirigentes del PN empezaron a darse cuenta de que no era probable que las reformas graduales pudieran contener el conflicto a largo plazo.

## Incentivos para la negociación

Una conjunción de factores internos y externos creó las condiciones que llevaron tanto al ANC como al PN a darse cuenta de que alcanzar sus objetivos era más factible mediante la negociación política. Los palpables problemas de gobernar Sudáfrica mediante el sistema de apartheid se veían agravados por la inheren-

te falta de eficacia económica. Aunque los objetivos sociales y políticos del apartheid eran confinar a la ciudadanía sudafricana de raza negra en territorios separados, la economía industrial necesitaba de su trabajo en las áreas urbanas *blancas*. Estas contradicciones empeoraron cuando, en 1986, Botha declaró un estado de emergencia que movió a los bancos internacionales a suspender los préstamos a Sudáfrica, precipitando una caída inmediata del 50% del valor de la moneda sudafricana y causando una muy seria escasez de capital. Las cada vez más extendidas sanciones económicas y embargos sobre compañías y bienes sudafricanos —que también tenían un marcado impacto político simbólico— exacerbaron la situación. Todos estos factores llevaron a muchos miembros de la influyente comunidad empresarial sudafricana al convencimiento de que era necesario buscar una solución más radical al conflicto.

Diversos acontecimientos políticos externos influyeron también en el Gobierno y el ANC. En el contexto global de descolonización y extensión de los derechos civiles, durante décadas la Sudáfrica del apartheid había sido tratada como un paria internacional. Sin embargo, la confrontación de la guerra fría, combinada con el rentable clima de inversión de Sudáfrica, animó a muchos gobiernos occidentales a apoyar como aliado al gobierno del Partido Nacional. Con el hundimiento de los gobiernos comunistas en la Europa del Este, aquella polarización se suavizó, y los aliados occidentales empezaron a presionar al Gobierno para que introdujese reformas. Los procesos de pacificación en Estados vecinos y la aproximación de éstos al Gobierno sudafricano supusieron que el ANC se quedase sin algunas de sus antiguas bases. Desde mediados de los ochenta, la Unión Soviética y muchos gobiernos africanos fueron presionando al ANC para que negociase una resolución política del conflicto.

## Negociar la transición

Desde principios de los años ochenta, se fueron dando cierto número de discretas iniciativas de intermediarios de la sociedad civil para abrir líneas de comunicación entre personas influyentes del ANC y el PN. Facilitaron las primeras y exploratorias *conversaciones sobre conversaciones*, y, animando al desarrollo de relaciones personales por encima de las líneas de conflicto, contribuyeron a que creciera la confianza en la potencialidad de un acuerdo negociado. A mediados de los ochenta, Nelson Mandela empezó a prepararse para la posibilidad de que hubiera negociación. Poco después, el ANC y el PN comenzaron a explorar las posibilidades por medio de una serie de intercambios secretos. Las elecciones de 1988 llevaron a la presidencia a F.W. De Klerk, un reformista pragmático. En diciembre de 1989, el Movimiento Democrático de Masas celebró una asamblea en la

que sus 4.600 delegados aprobaron una resolución que apoyaba la Declaración de Harare del ANC que establecía las condiciones previas para la negociación; proporcionaron así el consentimiento a la nueva estrategia.

El 2 de febrero de 1990 se produjo un hecho histórico, cuando De Klerk abrió el Parlamento con un discurso en el que anunciaba el levantamiento de la prohibición de las organizaciones políticas, la puesta en libertad de dirigentes políticos encarcelados y unas condiciones de libertad para la actividad política. Este paso sentó las bases para el regreso de la exiliada dirección del ANC y para las conversaciones entre las direcciones políticas y sociales de todas las partes del conflicto, alejadas unas de otras. Quedó dispuesto el escenario para la negociación formal.

Aunque el ANC era el mayor de los grupos políticos de oposición, estaba compuesto de subgrupos. También existía una serie de formaciones políticas distintas —algunas de ellas contrarias a la negociación— que configuraban el movimiento antiapartheid junto con el ANC. Entre la población blanca, había un cierto número de agrupaciones políticas, que iban desde grupos radicales contrarios a cualquier forma de negociación hasta personas que defendían una transición democrática a la plena igualdad. Había también partidos que surgieron en torno a los diversos gobiernos de los *homelands*, o para representar intereses específicos de grupos étnicos, como el Congreso Indio del Transvaal. De éstos, el mayor era el Partido de la Libertad Inkatha (PLI), encabezado por el jefe Mangosuthu Buthelezi, que tenía su principal arraigo en la comunidad zulú. Como partido étnico y con base regional, era más bien conservador, y era consciente de que un Estado basado en alguna forma de federación étnica sería incluso más favorable a sus intereses que incluso el mínimo grado de gobierno de la mayoría. A medida que se fue desarrollando el proceso, este partido se alineó con los partidos conservadores afrikáneres para fortalecer sus mutuas posiciones. Aunque el ANC y el PN eran los motores que impulsaban el proceso de negociación —y era inconcebible que se alcanzara cualquier acuerdo sin el consentimiento de estos partidos clave—, este conjunto de grupos políticos que, entre todos, contaban con el respaldo de un gran número de ciudadanas y ciudadanos sudafricanos, tenía que estar representado en las conversaciones si el proceso y sus resultados habían de ser percibidos como legítimos.

## Hacer propio el proceso

El ANC extrajo enseñanzas observando a sus homólogos en negociaciones de paz dirigidas por mediadores internacionales tanto en Zimbabue —donde la ZANU fue obligada a diluir sus objetivos máximos— como en Namibia —donde la SWAPO quedó exclui-

da de las negociaciones—. El ANC estaba decidido a tomar la iniciativa mientras tuviera el pleno apoyo de los aliados y para evitar la mediación internacional. El PN había visto que la experiencia de la presión estadounidense y británica en las negociaciones de Namibia había resultado humillante, y también deseaba evitar la mediación internacional.

Así, con la asistencia de pacificadores provenientes de la sociedad civil y expertos técnicos de casa y del extranjero, los dirigentes sudafricanos fueron poco a poco construyendo un proceso inclusivo y con principios para guiar las múltiples transiciones al Estado tras el apartheid, que fueran seguidas por un gobierno de transición en el cual se compartiera el poder, para llegar finalmente a una estructura estatal y un sistema de gobierno constitucionales. El proceso fue pasando de las iniciales conversaciones secretas entre representantes del PN y del ANC a las conversaciones bilaterales prenegociación entre los partidos fundamentales, posteriores a febrero de 1990, para determinar la forma del proceso de negociación; de ahí pasó a las iniciales negociaciones multilaterales entre partidos políticos para desarrollar el Acuerdo Nacional de Paz (ANP) con el fin de abordar la cuestión de la violencia política; y después llegaron las conversaciones multipartidistas oficialmente constituidas para acordar las normas para un gobierno de transición y los principios constitucionales clave; finalmente, el proceso culminó en una Asamblea Constitucional elegida, con un ambicioso programa de consultas públicas para redactar la nueva Constitución. Desde sus orígenes secretos, el proceso fue abriéndose lentamente al escrutinio público, y, en algunos casos, a la participación directa.

Hubo dos facetas principales del proceso multipartidista: las negociaciones constitucionales para crear un nuevo conjunto de normas para gobernar el Estado, y las estructuras del ANP para prevenir la violencia (buena parte de la cual parece que fue instigada por algunos de los partidos políticos). Aunque distintas, estas facetas interaccionaron de forma importante. Muchos de los representantes de partidos implicados en la negociación del ANP estaban también involucrados en las negociaciones constitucionales. Las relaciones surgidas en el ANP ayudaron a las posteriores negociaciones, como lo hicieron las técnicas de colaboración en resolución de problemas introducidas por los facilitadores empresariales y eclesiásticos en el proceso del ANP. Las estructuras nacionales, regionales y locales establecidas por el ANP para dar respuesta a los problemas de la violencia política parecen haber contribuido tanto a la estabilización del país durante la transición como a la creación de espacios donde los sudafricanos podían reunirse para abordar temas conflictivos específicos de su comunidad. En las ocasiones en que se suspendieron las negociaciones constitucionales, las estructuras



---

nacionales del ANP permanecieron activas, y continuaron proporcionando un canal de comunicación entre los partidos firmantes que conservaban la supervisión del proceso. Sin duda alguna, la transición habría sido mucho más difícil de haber faltado cualquiera de estas facetas.

Los procesos negociados que guiaron la transición estuvieron arraigados en la organización política de masas que había surgido a lo largo de casi un siglo de lucha, así como en las organizaciones políticas de la población blanca de Sudáfrica. Ambas habían evolucionado hacia partidos políticos representativos, con sistemas para hacer a sus dirigentes responsables ante la afiliación y sus electorados. Durante las negociaciones, los dirigentes políticos debían estar muy alerta para que sus simpatizantes los acompañasen en los acuerdos alcanzados. La población sudafricana tuvo ocasión de presenciar en directo buena parte de la última fase de la negociación en programas de los medios de comunicación. Muchos de los partidos políticos consultaron frecuentemente con su militancia para evaluar su reacción ante las propuestas y para detectar cuestiones que seguían preocupando. Hubo posibilidad de contribuir al borrador constitucional con ideas y comentarios, y de participar en la construcción de la paz por medio de la estructura de las comisiones de paz locales y regionales del ANP.

Parece que estas estrategias hicieron crecer considerablemente el sentimiento de posesión popular de los términos de la transición y otorgaron legitimidad a las nuevas estructuras estatales que surgieron del proceso.

Durante la transición, los ciudadanos sudafricanos comenzaron a desterrar los mitos y conceptos erróneos que tenían unos sobre otros. A medida que iba creciendo la confianza, empezaron a darse los compromisos necesarios para un futuro mutuamente aceptable. Pronto aprendieron que los beneficios del compromiso se hallaban tanto en el proceso en sí mismo como en sus resultados. Las personas que se implicaron lograron percibir las razones por las que eran necesarias concesiones recíprocas específicas y un compromiso para garantizar el éxito de los acuerdos alcanzados. Y para este objetivo, quienes tenían intereses más directos —y cuanta más gente fuera posible, mejor— debían estar implicados, y el proceso tenía que ser lo más transparente y accesible posible. Los partidos aprendieron bien estas lecciones, y, con el tiempo, los foros de negociación fueron abriéndose más y más. Al hacerlo, el proceso en sí mismo creó condiciones para un cambio radical en la anterior cultura política sudafricana excluyente y de secreto, y contribuyó a establecer un estado y una sociedad realmente más democráticos.



*Estudio del caso  
de Sudáfrica*

# El Acuerdo Nacional de Paz de Sudáfrica

Estructuras  
y funciones

Chris Spies

Chris Spies es el director de Dynamic Stability CC, un bufete de transformación de conflictos y de desarrollo, y es uno de los primeros socios del Centro para Resolución de Conflictos. Fue el organizador regional de la Comisión Regional de Paz de Cabo Occidental.

La transición sudafricana a la democracia durante los años noventa no fue tan pacífica como suele pintarse en el mundo exterior. Durante buena parte del siglo XX, los movimientos contra el apartheid confiaron en el activismo no violento para desafiar a un Estado establecido sobre la supremacía blanca, la segregación institucionalizada y la discriminación. Esto cambió en los sesenta, cuando algunos se lanzaron a la lucha armada para forzar al Gobierno a abandonar esas prácticas políticas, lucha a la que las estructuras de seguridad estatales respondieron con violencia. En ausencia de recursos y mecanismos para manejar el conflicto a todos los niveles de la sociedad, la competencia y la desconfianza dentro y entre las comunidades estallaba a menudo en violencia. Cuando, en 1990, comenzó la negociación oficial, emergieron las luchas por el poder, y la violencia política experimentó un crecimiento espectacular: hubo un incremento del 307% de muertes entre 1985 y 1991.

Para responder a esta crisis, los partidos políticos sudafricanos negociaron en 1991 el Acuerdo Nacional de Paz (ANP), con el objetivo de prevenir la violencia. El ANP creó una red de estructuras sin precedentes, por todo el país, para hacer efectivo el Acuerdo abordando la conducta de los partidos políticos y de las fuerzas de seguridad, y tratando temas relativos a la justicia y la canalización de conflictos por medio de procesos participativos de mediación y seguimiento locales coordinados a nivel regional y nacional. Aunque su objetivo era poner fin a la violencia, sus principios y estructuras proporcionaron una importante red de seguridad para las negociaciones nacionales. Así, más adelante, los políticos eran conscientes de que, incluso cuando abandonaban la negociación constitucional, se mantenía su compromiso común como firmantes del ANP, lo que proporcionaba un dispositivo para mantener abiertos los canales de comunicación.

## Búsqueda de un convocante aceptable

Para 1990, eran muchas las personas sudafricanas profundamente preocupadas por la violencia y el riesgo que ésta implicaba de hacer que descarrilasen las perspectivas de negociación constitucional. Pese a lo urgente que era, no estaba claro quién resultaría aceptable como iniciador de un proceso que abordase la cuestión. La mayoría de la población sudafricana no tenía ninguna confianza en el Gobierno del Partido Nacional del presidente De Klerk, y estaba ampliamente extendida la sospecha de que las estructuras de Seguridad del Estado eran cómplices de la violencia.

Las iglesias tomaron la primera iniciativa. En noviembre de 1990, una conferencia nacional que implicó a todas, menos a dos grupos religiosos cristianos, marcó un hito histórico hacia la reconciliación. La Iglesia Reformada Holandesa —considerada por mucha gente como “el Partido Nacional en oración”— confesó su culpabilidad y reconoció su papel en el apartheid. Animadas por esta confesión, las delegaciones formularon la Declaración Rustenburg, que denunciaba el apartheid y reclamaba una constitución democrática y un más equitativo reparto de la riqueza. Urgían a las iglesias a condenar toda forma de violencia, y decidieron convocar una conferencia de paz. Pero la oferta hecha en marzo de 1991 por el Consejo de las Iglesias de Sudáfrica para reunir una conferencia de paz tropezó con la respuesta negativa del Partido de la Libertad Inkatha (PLI), que entendía que el Consejo apoyaba al Congreso Nacional Africano (ANC), y, por tanto, lo consideraba inaceptable como convocante.

Más o menos al mismo tiempo que la iniciativa religiosa, un grupo de dirigentes empresariales progresistas, de diversas corporaciones importantes, constituyeron el Movimiento Empresarial de Consulta (MEC), para elaborar una respuesta bien fundamentada a una situación cada vez más deteriorada. Tras una serie de discretas reuniones con dirigentes clave, el MEC ganó credibilidad como potencial facilitador tanto para el ANP como para las negociaciones constitucionales.

En abril de 1991, bajo la creciente presión para responder a la violencia política, el presidente De Klerk anunció una cumbre de paz para finales de mayo, a la que asistirían dirigentes políticos, religiosos y sociales. Aunque fue saludada por el Partido Inkatha, el ANC y otros la rechazaron, considerándola una añagaza propagandística. Se alegó que el Gobierno carecía de credibilidad para convocar unilateralmente un proceso de esa naturaleza. Alarmados, el MEC y los principales dirigentes religiosos decidieron utilizar sus influencias y credibilidad combinadas para sacar

adelante el proceso. Convocaron una reunión de emergencia, invitando a dirigentes de otras asociaciones empresariales clave y al Congreso de los Sindicatos de Sudáfrica (COSATU). Por medio de conversaciones en la *cocina*, desarrollaron con los principales dirigentes políticos una fórmula que permitía que la cumbre del Gobierno se percibiese como pieza de una conferencia de paz continuada, convocada de manera independiente, que abarcaba a todos los partidos y organizaciones.

## Diseño del proceso

Pese a que el Consejo de las Iglesias, el ANC y varios grupos más se mantuvieron al margen de la cumbre de mayo, las delegaciones pudieron exponer sus puntos de vista sobre las causas de la violencia y hacer propuestas sobre cómo ponerle fin. La conferencia nombró a Louw Alberts, copresidente de la Conferencia de Rustenburg, para que actuase como facilitador de una segunda conferencia de paz. Recibió el mandato de formar una *comisión facilitadora*, capaz de convocar una reunión más representativa. El ANC saludó el resultado de la cumbre, y proclamó que el proceso de paz volvía a encarrilarse.

Para establecer una comisión facilitadora representativa, Alberts consultó inmediatamente sobre los principios y procedimiento al secretario general del Consejo de las Iglesias, Frank Chikane, y a otros miembros del grupo empresarial y religioso ad hoc. Chikane aceptó sondear a los movimientos contra el apartheid, mientras Alberts consultaba con el Gobierno, el empresariado y el Partido Inkatha. En una semana, se alcanzó un acuerdo sobre quiénes integrarían una comisión de 13 personas, extraídas de sectores eclesiásticos y empresariales, con una presidencia rotativa.

La comisión de facilitación estimó que los principales dirigentes políticos no deberían participar directamente en las negociaciones, porque se estancarían en un tira y afloja sobre posiciones y les resultaría difícil hacer las concesiones necesarias para un acuerdo que abordase la cuestión de la violencia. En su lugar, Alberts decidió implicar a representantes de segundo plano en un foro discreto, diseñado para estimular la construcción de consensos. Las personas facilitadoras consultarían con los principales partidos y actuarían de lanzadera entre ellos para definir propuestas aceptables que pudieran ser la base de una solución negociada.

La comisión inició el proceso a finales de junio con una reunión preparatoria de bajo perfil. Congregó a casi 120 representantes designados por todas las agrupaciones políticas excepto tres partidos blancos de extrema derecha. Fue la primera vez que el Partido Nacional, el ANC y el Partido Inkatha se reunían para

debatir sobre la violencia, y fue la primera vez que el Congreso Panafricanista (CPA) accedió a participar en negociaciones que implicasen al Gobierno. Tras un discurso del arzobispo Desmond Tutu marcando el tono, las personas facilitadoras fijaron las normas básicas. Seguidamente, llevaron a las delegaciones a un proceso de puesta en común de ideas, sin valoraciones, sobre las causas de la violencia y posibles formas de abordarlas. Tras agrupar todos esos factores en temáticas, las delegaciones decidieron nombrar una comisión preparatoria para analizar los temas y para establecer grupos de trabajo que redactaran borradores de propuestas. Se acordó que nueve personas más —tres nombradas por el ANC, tres por el Partido Inkatha y tres por el Partido Nacional— se sumarían a los miembros de la comisión facilitadora no partidista para configurar esa comisión preparatoria. Seguidamente, consultarían a otros partidos y organizaciones significativas, informando en agosto sobre lo realizado, y trabajando para convocar un foro incluyente que llevase a un acuerdo vinculante.

## Alcanzar el acuerdo

La comisión preparatoria nombró cinco grupos de trabajo, con el mandato de elaborar propuestas de consenso sobre temas clave. Cada grupo constaba de tres representantes del Gobierno, tres del ANC y tres del Partido Inkatha, más un representante religioso y otro empresarial de la comisión. El MEC se encargó de suministrar los medios administrativos, con financiación gubernamental. Se formaron los grupos para abordar cinco cuestiones: 1) código de conducta para los partidos políticos; 2) código de conducta para las fuerzas de seguridad; 3) desarrollo socioeconómico; 4) realización y seguimiento; y 5) proceso, secretariado y medios de comunicación. Tras una serie de deliberaciones, negociaciones, revisión de borradores de acuerdos y recepción de reacciones, la comisión decidió celebrar una Convención Nacional de Paz de alto perfil el 14 de septiembre de 1991. Finalmente, bajo considerable presión y sólo unas horas antes de que se iniciara la Convención, los distintos borradores se refundieron en un solo texto que se convertiría en el Acuerdo Nacional de Paz.

La Convención fue un acontecimiento realmente excepcional, en el que, por primera vez, se reunieron las direcciones de las principales fuerzas políticas con representantes de otros partidos políticos, dirigentes de los territorios *homeland independientes*, dirigentes tradicionales, iglesias, sindicatos, agrupaciones empresariales, medios de comunicación y cuerpo diplomático. El Acuerdo fue firmado por 27 dirigentes políticos, sindicales y gubernamentales. Marcó un punto de inflexión, demostrando que las profundas diferencias no impedirían que los diversos partidos trabajaran entre sí para abordar preocupaciones comunes.

No obstante, un número significativo de partes con intereses en juego, con puntos de vista más radicales, no accedieron a firmar el ANP. El Congreso Panafricanista y la Organización del Pueblo Azanio declinaron firmar porque no querían formar parte de ninguna estructura que incluyera al Gobierno, aunque hicieron llegar su apoyo al espíritu y objetivos del Acuerdo. Por la derecha, el Partido Conservador, el derechista Movimiento de Resistencia Afrikáner y el Partido Herstigte Nasionale ni asistieron ni firmaron. Tres de los gobiernos de otros tantos *homelands* también se negaron a firmar; Ciskei firmó, pero más adelante se retiró de la aplicación. No obstante, la mayoría se comprometió —al menos sobre el papel— a hacer efectivo el Acuerdo.

## Propósitos, principios y objetivos del Acuerdo Nacional de Paz

El ANP creó el primer instrumento institucionalizado de Sudáfrica para la construcción y mantenimiento de la paz. La mayoría consideraba que los partidos políticos —algunos de ellos firmantes del ANP— eran los principales instigadores de gran parte de la violencia política. El acuerdo encomendaba a los firmantes el seguimiento recíproco del cumplimiento de cada cual con los correspondientes códigos de conducta. Los partidos y organizaciones políticas tenían que condenar públicamente la violencia, evitar que su afiliación promoviera o utilizara cualquier forma de violencia, cooperar con las autoridades para prevenir violencia en acontecimientos políticos y asistir a la policía en la investigación y detención de quienes vulneraran estas normas. También se establecían criterios y procedimientos operativos detallados para las fuerzas de seguridad, en especial para la policía.

El acuerdo hundía sus raíces en una serie de valores básicos. Promovía los principios democráticos de buen gobierno, responsabilidad mutua y exigencia de responsabilidades. Reconocía explícitamente los derechos y libertades fundamentales de conciencia y creencia, de habla y expresión, asociación, movimiento, reunión pacífica y actividad política pacífica. Estos compromisos eran especialmente relevantes, dada la trayectoria histórica de autoritarismo e intolerancia política.

Con el reconocimiento de la pobreza como condición subyacente que se mezclaba con la intensa rivalidad política para constituirse en fuerza motriz de una parte de la violencia más extrema, el ANP sentaba las bases para una reconstrucción y desarrollo socioeconómicos concebidos especialmente para beneficiar e implicar a aquellas comunidades afectadas por la violencia política. También reconocía la necesidad de inmediata rehabilitación y reconstruc-

ción en áreas afectadas por la violencia, y hacía hincapié en el principio de implicación para desactivar las tensiones internas en las comunidades.

## Estructuras para la aplicación del ANP

El acuerdo detallaba los mecanismos para su puesta en práctica, creando una estructura basada en comisiones nacionales, regionales y locales para facilitar la prevención de la violencia, y en comités especializados para abordar cuestiones fundamentales. Estas estructuras eran financiadas principalmente por los presupuestos nacionales, con aportaciones adicionales del sector privado y de agencias extranjeras. En 1993, su presupuesto anual era de más de 12 millones de dólares, una cifra que no reflejaba las considerablemente superiores aportaciones en especie del voluntariado y de las organizaciones que donaban su personal y sus servicios auxiliares. Al principio, el presupuesto estaba en manos del Departamento de Justicia. A mediados de 1993, la frustración por los retrasos burocráticos y la errónea percepción de que la gestión financiera implicaba control gubernamental llevó a que fuera transferido al Secretariado Nacional de Paz.

### Estructuras a nivel nacional

Se crearon varias estructuras a nivel nacional. La Comisión Nacional de Paz (CNP), integrada por 60 personas, estaba compuesta por representantes de todos los partidos firmantes y miembros de la comisión preparatoria, copresidida por el líder empresarial John Hall y el obispo Stanley Mogoba. Su cometido era supervisar la aplicación del acuerdo en su conjunto, y resolver cualquier obstáculo político a su buen funcionamiento. También tenía el mandato de supervisar el cumplimiento de los códigos de conducta por parte de los grupos políticos. La Comisión Nacional de Paz contaba con el apoyo de un Secretariado Nacional de Paz (SNP), independiente, presidido por el abogado Anthonie Gildenhuys. El Secretariado ejecutaba las órdenes de la Comisión, y el establecimiento y coordinación de las comisiones regionales era responsabilidad suya. Tras muchas negociaciones, se seleccionaron representantes de cinco partidos políticos y un representante de la abogacía, así como uno del Departamento de Justicia, para integrar ese Secretariado de siete personas. Varios puestos quedaron abiertos, en la esperanza de que los partidos que no habían firmado decidieran sumarse al acuerdo. El Directorio de Instituciones Internas de Paz, del Departamento de Interior, proporcionó la infraestructura al Secretariado. Tanto éste como la Comisión funcionaban por consenso.

A nivel nacional también se estableció una Comisión de Investigación independiente (la Comisión Gold-

stone), formada por cinco personas, con el fin de investigar la naturaleza y causas de la violencia y la intimidación políticas, para identificar a los responsables y proponer soluciones. Contaba con miembros destacados, respetados, de la carrera judicial y de la abogacía, bajo la dirección del juez Richard Goldstone. Analizaban hechos pasados concretos así como aquellas situaciones susceptibles de desatar violencia, tales como manifestaciones o las elecciones futuras. Se instituyó una Junta de Policía para hacer recomendaciones sobre una labor policial más eficaz, la mejora de las relaciones entre la policía y las comunidades, y cambios de política.

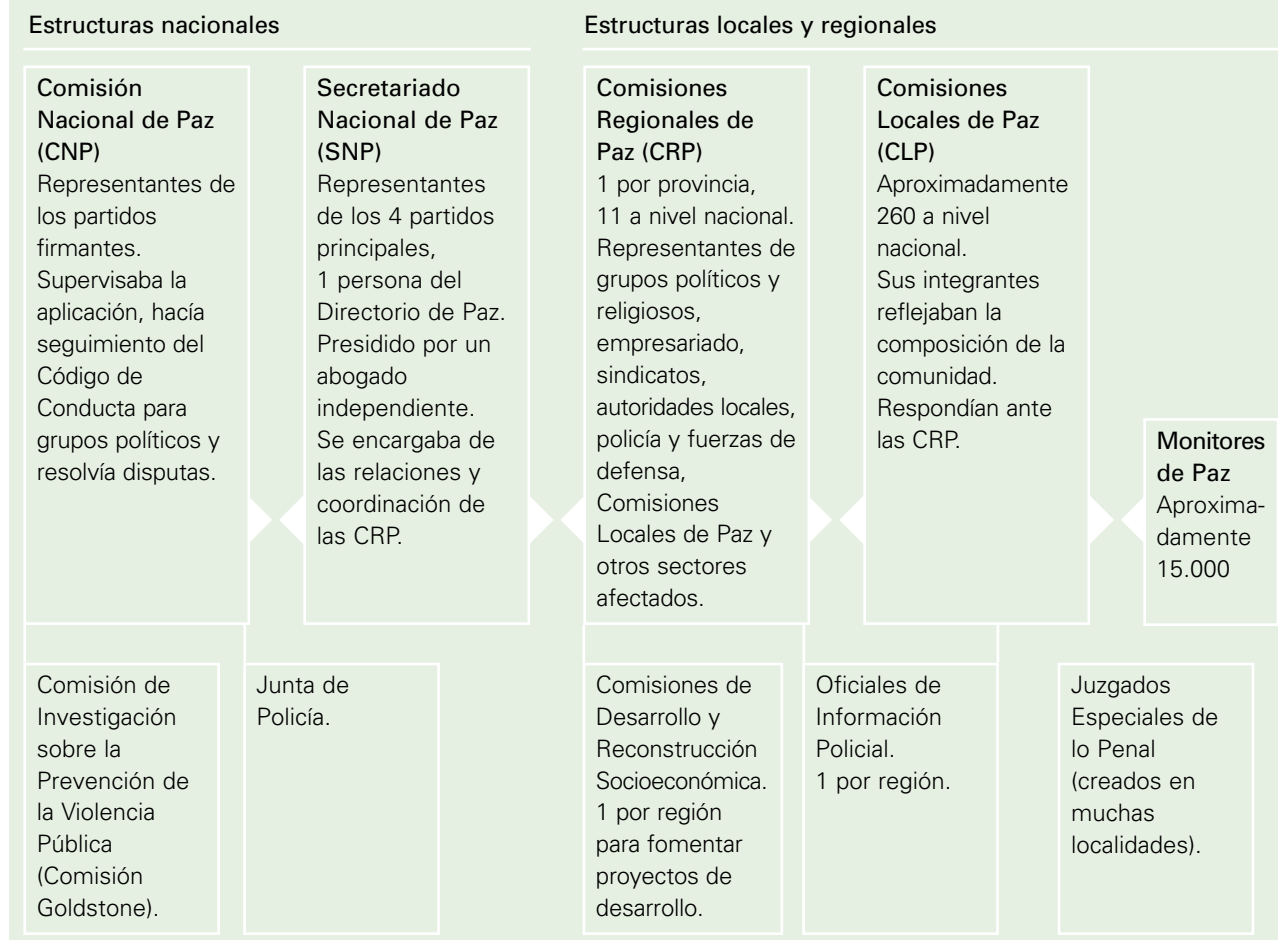
### Estructuras de nivel regional

Se crearon once Comisiones Regionales de Paz (CRP) por todo el país, excepto en los cuatro territorios *homeland* independientes que no eran firmantes del ANP. Cada CRP englobaba representantes de organizaciones políticas y religiosas, sindicatos, grupos empresariales y de la industria, autoridades locales, fuerzas de seguridad y otras organizaciones significativas. En algunas regiones, el proceso de formación de la CRP reprodujo las dinámicas conflictivas del país, e hicieron falta todas las habilidades mediadoras de la Comisión Nacional para que se materializaran. Las CRP se encargaban de prevenir la violencia en su región utilizando diversos enfoques, incluyendo mediación, control y seguimiento, y facilitación de la actividad preventiva. Informaban a las estructuras nacionales sobre las causas de la violencia, coordinaban actividades en la región y establecieron redes de comisiones locales. Tomaban decisiones por consenso. En concreto, establecieron las comisiones de Desarrollo y Reconstrucción Socioeconómica (SERD) para intermediar en proyectos de desarrollo destinados a la prevención o reducción de la violencia. A nivel regional existían también Oficiales de Información Policial, propuestos por el Colegio de Abogados y nombrados por el Ministerio de Ley y Orden. Eran responsables de la investigación de las denuncias por mala conducta policial, y de supervisar la propia Unidad de Investigación de Quejas del departamento de policía, sobre la que pesaba la extendida sospecha de no ser capaz de realizar investigaciones imparciales.

### Estructuras de nivel local

En cada región se establecieron una serie de Comisiones Locales de Paz (CLP), que llegaron a ser más de 260 en todo el país. Se pretendía que las personas que integrasen cada CLP reflejasen la composición de la comunidad e implicasen a representantes de los grupos que tenían intereses en juego y eran esenciales para el proceso. Su función era fomentar confianza y reconciliación en el nivel de base, o de calle, mediar en conflictos, facilitar acuerdos sobre el desarrollo de acontecimientos políticos locales públicos,

## Estructuras del Acuerdo Nacional de Paz de Sudáfrica



promover la conformidad con los acuerdos alcanzados y servir de enlace con la policía y el poder judicial locales, así como poner en marcha las iniciativas nacionales y regionales. Daban cuenta de todo a su correspondiente Comisión Regional de Paz. En muchas áreas se implicaron en la coordinación de las 15.000 personas preparadas como monitores de la paz, provenientes de todos los sectores de la sociedad. Las personas voluntarias integradas en las Comisiones Locales de Paz recibieron formación en resolución de controversias, así como en técnicas de facilitación de encuentros y de negociación, y se les compensó por gastos personales. En algunas zonas, las CLP trabajaron en estrecha colaboración con las comisiones de Desarrollo y Reconstrucción Socioeconómica para acometer el desarrollo económico de sus comunidades. En unas cuantas regiones, jueces de paz especiales, capaces de abrir sus propias investigaciones sobre la violencia, complementaron el trabajo de las CLP. A nivel local el Departamento de Justicia, en cooperación con los sectores jurídicos locales, establecieron Juzgados Especiales de lo Penal. La intención era que actuaran más rápida y eficazmente que los tribunales existentes en casos rela-

cionados con disturbios, y operaban con una normativa especial sobre pruebas y procedimientos.

### Respuestas a la violencia política

El pacto del Acuerdo Nacional de Paz fue un punto de inflexión trascendental que contribuyó a crear un espacio donde los partidos pudieron entablar negociaciones para decidir el futuro político de Sudáfrica. Aunque probablemente los objetivos del ANP fueron adecuados para abordar la violencia, y muchos de sus fines se consiguieron, los limitados recursos y el hervidero político los incapacitaron para poner fin a la violencia o resolver los diversos conflictos. No obstante, los participantes merecen reconocimiento por haber trabajado sin descanso por la paz en medio del escepticismo creciente debido a la permanente guerra sucia practicada por algunos de los mismos partidos que habían firmado el ANP. Las comisiones de paz contribuyeron a abrir canales de comunicación, a legitimar el concepto de negociación, a crear un espacio seguro donde plantear cuestiones que no podían abordarse en otros foros, a fortalecer la obligación de rendir cuentas, a nivelar el equilibrio del

poder, y a reducir la incidencia de la violencia.<sup>1</sup> Por supuesto, es imposible saber cuáles hubieran sido las consecuencias sin el ANP y sus estructuras. Pero, aunque las estadísticas revelan un incremento en el número de víctimas políticas entre 1991 y 1993, en general se reconoce que los niveles de violencia en muchas zonas fueron menores de lo que hubieran sido sin estas estructuras.

A nivel nacional, las estructuras del ANP contribuyeron a alentar y alimentar una cultura de tolerancia y no violencia. Prendieron la esperanza de que los grupos firmantes tendrían que ceñirse al código de conducta. Aunque problemático en la práctica, dio pie al personal del ANP y al voluntariado para animar a los dirigentes políticos y a la policía a cumplir sus compromisos; muchos respondieron positivamente aunque sólo fuera para no aparecer como contrarios al acuerdo.

El ANP contribuyó a cambiar la cultura institucional y la conducta tanto de la Policía Sudafricana como de la Fuerza de Defensa Sudafricana, dos organismos que carecían de credibilidad pública. La Policía Sudafricana interactuó con la ciudadanía de a pie y con observadores internacionales sumamente preocupados por los derechos humanos y por los valores subyacentes en el ANP, y quedó expuesta a procesos constructivos de resolución de problemas. Más aún, numeroso personal y voluntariado del ANP se dirigió a los Oficiales de Información Policial para denunciar sistemáticamente a presuntos transgresores, obligando a la policía, por primera vez en décadas, a responder de sus acciones. El proceso desempeñó un importante papel para estimular a la Policía Sudafricana a asumir un enfoque comunitario de su labor policial.

A nivel regional y local, las comisiones manejaron con éxito tensiones entre actores políticos de primera fila, facilitando foros de debate y toma de decisiones. En la medida de lo posible, las tensiones a nivel local se abordaban desde las propias comunidades. Cuando las comisiones locales de paz no podían resolver conflictos, recibían asistencia de la Comisión Regional. A menudo se les solicitaba que ayudasen a la mediación en conflictos específicos y colaboraron en la negociación de acuerdos locales de paz sobre cuestiones básicas. También fueron instrumento para la gestión de distintas crisis y prevención de violencia. Por ejemplo, tras el asesinato, en abril de 1993, del venerado dirigente y militante Chris Hani,

cuando se convocaron manifestaciones de masas en todo el país. Las comisiones resultaron fundamentales en la formación de *centros de comunicación de operaciones conjuntas* con el ANC y la policía para rebajar el potencial de violencia. En esta y otras ocasiones, el despliegue de observadores de paz para presenciar acontecimientos públicos y situarse entre las fuerzas hostiles resultó eficaz para refrenar conductas y reforzar la obligación de responder de lo hecho. Varios observadores internacionales complementaron la labor de los observadores locales. Pese a que no pudieron evitar todas las víctimas, echando la vista atrás parece probable que contribuyeran a estabilizar la situación en un momento especialmente vulnerable del proceso de paz.

Además de este trabajo directo, el Secretariado Nacional de Paz procuró inspirar un clima público a favor de la paz. Se formó una subcomisión responsable de marketing y un departamento para los medios de comunicación. Cooperaron con las principales agencias de publicidad de Sudáfrica en una campaña de promoción de la paz, creando logotipos y mensajes de paz, y trabajando con músicos para crear una canción popular por la paz. Ayudaron a los medios de comunicación a resaltar informaciones positivas en vez de las habituales y sensacionalistas historias del horror.

## Valoración de las insuficiencias

A pesar de las muchas y evidentes aportaciones que hizo el ANP, tuvo cierta cantidad de deficiencias. Quizás la principal fue que las estructuras del ANP se ocuparon principalmente de los síntomas de la violencia más que de sus causas profundas. Fue notable su limitada capacidad para fomentar la reconstrucción y el desarrollo socioeconómicos. Tampoco fue capaz de transformar el violento conflicto surgido en el sector del transporte o de instaurar medidas de control sobre armamento y reducir el número de armas, lo que pudo posibilitar la oleada de crímenes posterior a 1994. Sin embargo, los procesos que patrocinó abrieron espacios para que los sudafricanos debatieran estos grandes temas y buscasen fórmulas para abordarlos.

El ANP fue un acuerdo entre los firmantes, pero, al no poder utilizarse los tribunales para asegurar su cumplimiento, la Comisión Nacional de Paz no podía recurrir al sistema judicial para sancionar a quienes violasen el código de conducta. Pese a la necesidad de adoptar enmiendas para actualizar el ANP, la Convención Nacional de Paz no se volvió a convocar tras la primera reunión, en parte porque los partidos políticos estaban ocupados tomando posiciones para las elecciones. Retrospectivamente, hay quienes consideran que el ANP tuvo éxito pese a los partidos políticos más que gracias a ellos; sin embargo, sin el

1. Para más información, véase Nicole Ball y Chris Spies, *Managing Conflict: Lessons from the South African Peace Committees* (Gestionando conflictos: lecciones de las Comisiones de Paz de Sudáfrica), Washington, DC, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Centro para el Desarrollo y la Valoración, 1998.

---

apoyo basado en principios de estos partidos, no podrían haber funcionado las comisiones regionales y locales.

También existieron fallos en la administración y puesta en práctica de las estructuras del ANP. Una de las más destacables fue la disparidad entre regiones y localidades, siendo algunas Comisiones Regionales más eficaces que otras. En todo el país, hubo muchas más Comisiones Locales de Paz en áreas rurales, y un número insuficiente en zonas urbanas. El área de marketing tendió a pasar por alto la importancia de la radio, que tiene la mayor penetración en el país. Por el contrario, se concentró en costosas campañas de televisión y medios escritos, que llegaban a una audiencia desproporcionadamente más rica y más culta. Además, aunque el ANP abogaba por la inclusión, era evidente que los hombres dominaban las estructuras de paz en el nivel de gestión, y sólo había una mujer en el Secretariado Nacional de Paz. Cuando se formaron, casi todas las presidencias de las Comisiones Regionales de Paz fueron para hombres blancos, pese a los transparentes procedimientos de nombramiento y elección. Tales tendencias fueron en gran medida justo las contrarias a las que se dieron en el nivel del personal y el voluntariado, y la mayoría de las Comisiones Regionales y Locales reflejaron la demografía de la comunidad a la que servían.

A partir de septiembre de 1994, poco después de las elecciones, el nuevo Gobierno empezó a dismantlar las estructuras de paz, sin explicar sus razones para ello. Esta decisión se tomó probablemente en la creencia de que la nueva Constitución proporcionaba a todos los niveles mecanismos democráticos que reemplazaban la necesidad de las estructuras del ANP. Por lo demás, el Secretariado Nacional siempre concibió su papel como interino y a corto plazo. Sin embargo, en muchos lugares la *oficina de paz* de la Comisión Local se había convertido en un valioso recurso para las comunidades locales: eran lugares donde se podía discutir sobre temas fundamentales y donde teléfonos, faxes y medios de respuesta rápida estaban al alcance de las personas que más lo necesitaban. Tras la clausura de las estructuras del ANP,

estos medios ya no estaban disponibles. La Legislatura Provincial KwaZulu de Natal fue el único gobierno provincial que dispuso la continuidad de una comisión de paz. Datos valiosos, incluyendo listados de observadores, personas integrantes de las comisiones de paz, actas e informes, se perdieron por falta de coordinación y de un programa serio de investigación. La enorme inversión en recursos humanos a través de programas de formación y por la exposición a actividades realmente únicas de mantenimiento de la paz se desperdigó a medida que el menguado personal se lanzaba a buscar empleo, dejando las operaciones de clausura del ANP en manos de unos cuantos funcionarios del Directorio de Paz del Departamento de Interior.

Además de sus logros y deficiencias más formales, se produjo también algo menos tangible, a través de los esfuerzos conjuntos de quienes estuvieron en las estructuras del ANP. El contacto de decenas de miles de personas con metodologías de resolución de conflictos marcó una diferencia en la forma que muchas de ellas escogieron de responder al conflicto. La experiencia de trabajar en un equipo diverso, con gente competente y comprometida, fue algo que cambió la vida a muchas personas, y puede haber contribuido a una modificación profunda en la dividida sociedad sudafricana. Como comenta Susan Collins Mark, figura clave en la Comisión Regional de Paz del Cabo Occidental, en *Watching the Wind*, “La gente de Sudáfrica no se había encontrado anteriormente entre sí como ahora, cara a cara, y, con el tiempo, aprendimos a dejar atrás nuestra costumbre de temernos mutuamente, y, en vez de ello, empezamos a afrontar nuestros problemas comunes y a encontrar soluciones conjuntamente [...] A medida que los antiguos adversarios descubrían su mutua humanidad por todo el país, empezaron a echarse los cimientos de un lugar donde, un día, todos pudiéramos ser seres humanos, juntos” (2000: 16).

Sería justo atribuir buena parte del éxito de las elecciones pacíficas de Sudáfrica a esas mujeres y hombres corrientes que dieron el paso para marcar la diferencia.





*Estudio del caso  
de Sudáfrica*

# El proceso de negociación constitucional multipartidista de Sudáfrica

Catherine Barnes  
y Eldred De Klerk

*“Es por lo tanto importante que, cuando exponamos nuestra visión al país, lo hagamos directamente, sabiendo que la gente que está ahí fuera quiere ser parte del proceso y que responderá, porque, en última instancia, la redacción de la Constitución no debe ser coto de los 490 miembros de la Asamblea. Debe ser una constitución que la gente sienta como suya, una constitución que conozcan y sientan que les pertenece. Por lo tanto, tenemos que redactar una constitución que sea plenamente legítima, una constitución que represente las aspiraciones de nuestro pueblo”.*

Cyril Ramaphosa, presidente de la Asamblea Constitucional, 24 de enero de 1995.

Los muy diversos partidos políticos sudafricanos —algunos de los cuales tenían una amplia base de militancia y numerosas organizaciones civiles afiliadas— fueron el núcleo de las negociaciones para decidir el futuro político de Sudáfrica, que culminaron en una nueva Constitución. Aunque en algunos momentos fueron impugnados por el Partido de la Libertad Inkatha (PLI), los dirigentes de Sudáfrica eligieron diseñar y negociar el proceso ellos mismos, sin la orientación de un mediador internacional. Las direcciones de los dos partidos más poderosos, el Congreso Nacional Africano (ANC) y el gobernante Partido Nacional (PN), fueron las más influyentes tanto en impulsar y dar forma al proceso de negociación como en la decisión de sus resultados sustantivos. Durante el largo proceso de transición, estos dos partidos, así como los demás, mantuvieron una batería de conversaciones bilaterales, para resolver diferencias o hacer alianzas en busca de objetivos compartidos. No obstante, el proceso fundamental se organizó en torno a foros de negociación multipartidistas formalmente constituidos, que permitieron que los grupos políticos más pequeños pudieran exponer sus puntos de vista

y contribuir a dar forma a los acuerdos. Con el tiempo, estos foros fueron abriéndose a los medios de comunicación, quedando así expuestos al escrutinio de la ciudadanía. Muchos de los partidos políticos utilizaron sus estructuras organizativas para consultar con sus electorados y bases sobre cuestiones clave de la negociación y para *atraerlos* al proceso, implicándolos indirectamente en las negociaciones y sentando las bases para una democracia representativa más incluyente.

Las decisiones sobre los principios y estructura del proceso negociador fueron tan conflictivas como los temas fundamentales que debían abordarse en la mesa. El ANC quería un Estado unitario, que fuese un instrumento poderoso, capaz de transformar las condiciones emanadas del apartheid, que, al mismo tiempo, introdujera garantías blindadas para proteger los derechos frente a intervenciones estatales ilegítimas. Desde el primer momento, el ANC reclamaba una asamblea elegida por votación para redactar una nueva constitución. Argumentaba que un Estado democrático sólo puede construirse sobre bases democráticas firmes; el pueblo, mediante sus representantes electos, debe escribir su propia Constitución. El PN y otros partidos más pequeños que representaban electorados minoritarios, temían que una asamblea electa anulase el objetivo de la negociación y acabase en un gobierno de la mayoría sin medidas constitucionales para garantizar la protección de la participación real de las minorías en la toma de decisiones políticas. En contraposición, proponían un foro multipartidista donde todos los partidos —independientemente de su respaldo electoral— acordasen por consenso una nueva constitución sujeta a la aprobación popular mediante un referéndum. Este debate se resolvió finalmente mediante la fórmula de celebrar primero una conferencia constitucional multipartidista donde todos los partidos, al margen de las dimensiones de su electorado, pudieran participar en pie de igualdad para decidir sobre los principios constitucionales básicos y sobre la estructura de un gobierno de transición. Posteriormente, la población elegiría los partidos que formarían un gobierno de transición con poder compartido y a los delegados a una asamblea que redactaría la Constitución definitiva. La conferencia multipartidista se denominó Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA), y, cuando ese foro se colapsó, pasó a llamarse Proceso de Negociación Multipartidista (PNMP). Estos mecanismos oficialmente constituidos se fueron abriendo de manera progresiva al examen público, sentando un precedente para el proceso transparente y consultivo de redacción de la Constitución. Esto contribuyó a proporcionar una extensa legitimidad pública al proceso para la creación de lo que ha dado en llamarse “la nueva Sudáfrica”.

## CODESA: primeros intentos de negociar la transición

A finales de noviembre de 1991, tras sucesivos aplazamientos, se celebró una Reunión Preparatoria de Todos los Partidos, que abarcó a casi todas las fuerzas políticas y gobiernos de los *homelands*, para planificar la estructura y formas de trabajo de CODESA. Fue importante que las delegaciones aceptaran el procedimiento del *consenso suficiente*: la convención debería procurar el consenso, pero, si resultaba imposible, la Presidencia decidiría si había suficiente nivel de acuerdo como para que pudieran darse las negociaciones. Puesto que los partidos no tenían mandato del electorado, y que el proceso estaba diseñado para ser lo más inclusivo posible respecto a los partidos —por pequeña que fuese su base social—, se acordó que no se tomaría ninguna decisión sobre ninguna materia a no ser que, como mínimo, el Gobierno y el ANC estuvieran de acuerdo. Con todo, un acuerdo sólo entre el ANC y el Gobierno se consideraba insuficiente para tomar una decisión. Aunque el Partido Inkatha en especial se sintió agraviado por este principio, y otros impugnaron su correcta aplicación en varios momentos de la negociación, el método supuso un incentivo para que los partidos moderados comprometidos a alcanzar un acuerdo no fueran rehenes de los extremos.

El 20 de diciembre de 1991, 238 delegados de los 19 partidos participantes, junto con casi un millar de observadores internacionales, se reunieron para la primera sesión plenaria, CODESA I. Aunque participaron prácticamente la totalidad de los grupos políticos, el Partido Conservador por la derecha, y AZAPO y el Congreso Panafricanista por la izquierda boicotearon el encuentro. Las mujeres sólo suponían alrededor de un 5% de los delegados. Horrorizada, la veterana parlamentaria Helen Suzman intervino para señalar tal desequilibrio, poniendo de relieve los paralelismos entre la discriminación de género y el racismo. A partir de entonces, la mayoría de los partidos se esforzó en incrementar la representación de género en las negociaciones. El plenario fue más que nada una ceremonia para destacar el compromiso formal entre los partidos participantes para negociar un acuerdo. Las delegaciones acordaron una Declaración de Intenciones que guiaría las negociaciones para la creación de “un Estado unido, no racista y no sexista”, protegido por una Carta de Derechos, con democracia multipartidista basada en el sufragio universal de la población adulta y un sistema electoral de representación proporcional. También acordaron constituir CODESA como institución permanente para facilitar un proceso negociador.

## Estructura de gestión y operaciones de CODESA

El primer plenario estableció cinco grupos de trabajo para abordar temas clave, así como una Comisión

Directiva para supervisar el proceso; también decidió que la segunda sesión plenaria se celebrase en marzo de 1992. La Comisión Directiva era responsable de la dirección política general del proceso, y estaba formada por una persona delegada y una persona asesora de cada partido. Para ayudarle en su trabajo, se instauraron un secretariado y una Comisión de Gestión Diaria, con personal administrativo apoyado por el Departamento de Desarrollo Constitucional y el Movimiento Empresarial de Consulta. La Comisión Directiva estableció diversas subcomisiones para abordar temas de fondo importantes. El primero trató la representación de líderes tradicionales y otros que solicitaron participar. Al final, a los dirigentes tradicionales se les acordó una representación especial, pero no igual, en las negociaciones, canalizada a través de cuatro delegaciones provinciales.

Cada partido podía nombrar dos delegados y dos asesores a cada grupo de trabajo. Los cinco grupos de trabajo se crearon para tratar: 1) la creación de un clima de actividad política libre; 2) los principios constitucionales; 3) las disposiciones de transición; 4) el futuro de los estados *homeland independientes*; 5) el marco temporal y la aplicación. Los grupos de trabajo se reunían dos días a la semana y el Parlamento los otros tres. Cada grupo tenía un comité directivo para gestionar la agenda y el programa de trabajo. Los grupos preparaban informes provisionales que se pasaban a la Comisión Directiva, que, a su vez, presentaría las propuestas acordadas al plenario de CODESA para su aprobación y ratificación. En poco tiempo, CODESA se convirtió en la más importante sede de actividad política, y su regularidad ayudó a generar relaciones de trabajo colegiadas entre los negociadores.

Aunque se invitó a la sociedad a presentar propuestas a los grupos de trabajo sobre los principios constitucionales, CODESA se esforzó poco en informar a la ciudadanía sobre su trabajo o para obtener los puntos de vista de sectores importantes sobre los temas de fondo; los delegados y sus asesores eran las figuras principales para desarrollar opciones y negociar acuerdos. Algunos miembros de CODESA criticaron más adelante su falta de transparencia, y Joe Slovo, del Partido Comunista Sudafricano, se refirió a la percepción social de una “camarilla misteriosa”. Los primeros pasos para abrir las negociaciones a la prensa, sin embargo, se vieron interrumpidos por un derrumbamiento del proceso. Retrospectivamente, se advierte también que la estructura de elaborar propuestas de fondo a través de grupos de trabajo obstaculizaba el desarrollo de *paquetes* más integrales de acuerdos transversales. Además, suponía que si había logros en un grupo pero no en otro, todo el proceso se tensaba, sobre todo cuando no se había establecido ningún mecanismo para romper los momentos de bloqueo.

## Colapso del proceso CODESA

Hacia marzo de 1992, se detuvo el progreso de los grupos de trabajo. Sometido a duras críticas por parte de sectores conservadores que decían que el Partido Nacional no representaba a los votantes blancos, el presidente De Klerk convocó un arriesgado referéndum para medir el respaldo del electorado blanco. El PN obtuvo una victoria arrolladora, que confirmaba que la mayoría de la población blanca apoyaba una solución negociada. En una situación fuertemente reforzada, el Partido Nacional regresó al proceso decidido a mantener sus puntos de vista frente a la insistencia del ANC de instaurar un gobierno provisional en un futuro inmediato. Como forma de presión para que las partes alcanzaran acuerdos en los grupos de trabajo, la Comisión Directiva fijó las fechas del 15 y 16 de mayo para la segunda sesión plenaria, en la que se ratificarían los acuerdos que guiarían la siguiente fase.

Sin embargo, a principios de abril el proceso estaba empezando a naufragar; los partidos no conseguían llegar a una fórmula común sobre el gobierno provisional y los principios para construir la nueva estructura política del Estado. Se pusieron de acuerdo sobre la fórmula de un gobierno y una asamblea de transición que redactasen una constitución provisional, pero disentían sobre el porcentaje de votos necesario para ratificar la constitución y rebatían el papel de una hipotética segunda cámara parlamentaria. El Partido Nacional deseaba un sistema que le proporcionase capacidad real de veto y le permitiera mantener su relevancia como fuerza política, mientras que el ANC temía verse obligado a vivir indefinidamente bajo una constitución provisional. El día anterior al plenario, los Grupos de Trabajo 1, 3 y 5 habían logrado acuerdos, pero el Grupo de Trabajo 2, que abordaba los principios constitucionales, seguía bloqueado. El Partido Nacional presentó una nueva propuesta, y el ANC convocó una reunión de consulta con las 85 organizaciones políticas, religiosas, estudiantiles y sindicales del Movimiento Democrático de Masas, para redondear su posición. Pero durante los dos días del plenario CODESA II, subieron de intensidad las tensiones entre las personas negociadoras, bajo los focos de cámaras de televisión y entrevistas periodísticas. Se fueron solicitando aplazamientos con la esperanza de que el Grupo de Trabajo 2 lograse dar con una fórmula de desbloqueo. Pero nunca llegó, y los partidos acordaron reunirse en otro plenario más adelante.

Muchos observadores valoraron que la negativa del Partido Nacional a llegar a un compromiso se debió a una sobrevaloración del poder que tenía a raíz del referéndum de marzo. Tras el fracaso de CODESA II, el ANC decidió demostrar su poder con la utilización de una *acción masiva continuada* consistente en huel-

gas y manifestaciones en las calles de forma coordinada, con el objetivo de obligar al Gobierno a acceder a la constitución de un gobierno provisional, pese a los temores de alimentar la violencia política. A mediados de junio, 49 personas resultaron muertas en Boipatong, bastión del ANC. En esta ocasión, Mandela consideró a De Klerk personalmente responsable, y suspendió todas las conversaciones, tanto las bilaterales con el Gobierno como las multilaterales de CODESA.

La comunidad empresarial y la internacional expresaron de inmediato su preocupación. Durante las semanas siguientes, se produjeron diversas iniciativas para introducir mediación internacional. A mediados de julio, el Consejo de Seguridad de la ONU realizó un debate de dos días, sin precedentes, sobre Sudáfrica, cuyo resultado fue el nombramiento de un representante especial del secretario general, Cyrus Vance, para investigar sobre la violencia y plantear recomendaciones para retomar las conversaciones. En poco tiempo, las gestiones derivaron en la constitución de una misión de observadores de la ONU, compuesta de 50 personas, y en el respaldo de las estructuras del ANP. Éste fue el único foro multipartidista que permaneció operativo durante esta etapa, proporcionando continuidad y un espacio donde los representantes de los partidos pudieron encontrarse cuando las otras vías de comunicación estaban cerradas, lo que contribuyó a estabilizar el conflicto político.

## Proceso de Negociación Multipartidista (PNMP)

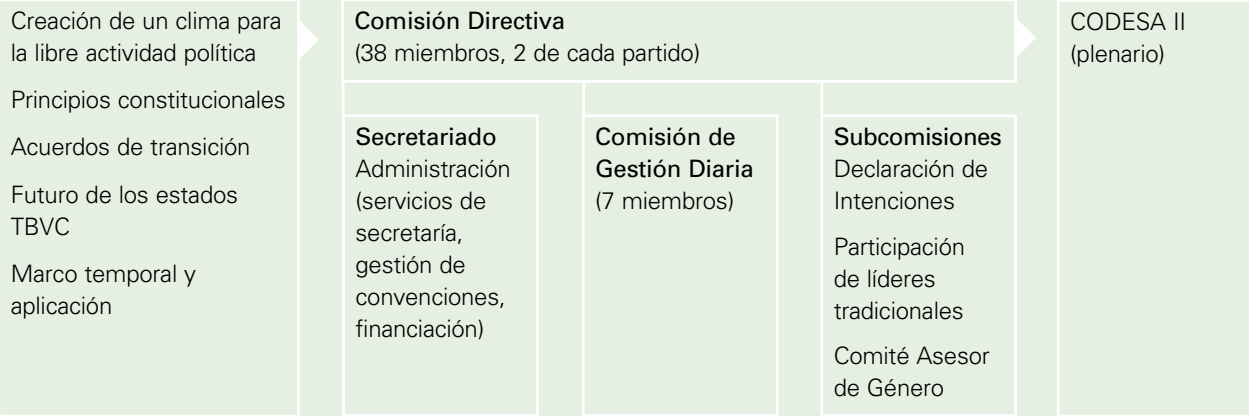
Tras el derrumbamiento de CODESA, De Klerk y Mandela intercambiaron reflexiones por escrito, y el Partido Nacional suavizó considerablemente sus exigencias. Para agosto de 1992, el ANC había accedido a establecer un *canal bilateral* para mantener un diálogo discreto, nombrando a Cyril Ramaphosa como interlocutor con Roelf Meyer, del Partido Nacional. Hicieron avances considerables, y el 26 de septiembre Mandela y De Klerk celebraron una cumbre para firmar el Documento de Acuerdo (Record of Understanding). Se pusieron de acuerdo sobre los principios en que debía basarse el gobierno provisional a nivel nacional y regional, con poder derivado de una constitución provisional. También establecieron la fórmula para elegir una asamblea que desempeñara las funciones de parlamento provisional y redactase una constitución basada en principios definidos en una negociación multipartita previa. Acordaron que, para mejorar la eficacia, en futuras negociaciones el ANC y el Partido Nacional alcanzarían previamente acuerdos bilaterales, antes de dirigirse a los demás partidos para la negociación multilateral: en resumen, los demás podían o acceder a ser parte del proceso, o quedarse fuera.

El acuerdo escandalizó a la mayoría de los partidos de derecha, y movió al Partido de la Libertad Inkatha y al Partido Conservador a unirse a los gobiernos de diversos *homelands* y a partidos afrikáneres para formar el Grupo de Sudafricanos Afectados (GSA). Rechazaban los principios expuestos en el acuerdo y exigían que se revocase. Durante los meses siguientes, Buthelezi amenazó con la secesión, pero su gesto topó con una intensa presión diplomática que dejó patente su soledad. El acuerdo también hizo emerger líneas de fractura dentro del Partido Nacional y del ANC, tanto sobre principios tácticos como de fondo. La fracción favorable a la negociación de la dirección del Partido Nacional consiguió imponerse a la larga. El ANC llevó a cabo una dinámica de consultas con sus bases, y finalmente se comprometió con una posición negociadora de suma en positivo, basada en un período de transición compartiendo el poder, alejándose definitivamente de una estrategia maximalista, de suma cero, orientada a la eliminación inmediata del Partido Nacional como fuerza política.

Hacia finales del año, los equipos del ANC y el Partido Nacional se reunieron durante varios días en un remoto pabellón de caza, en un ambiente que resultó propicio tanto para el desarrollo de fórmulas políticas como para la humanización de las relaciones de trabajo. En una reunión de similar estructura celebrada en enero, así como en posteriores reuniones bilaterales, formularon una posición negociadora conjunta que enmarcase su participación como bloque en un futuro foro multilateral. Los miembros del Grupo de Sudafricanos Afectados se fueron dando cuenta de que si no participaban en un foro de ese tipo apenas tendrían influencia en los frutos que diera. En enero de 1993 accedieron a volver a las conversaciones multipartidistas, pero deseaban tener voz en la creación del nuevo foro negociador, pese a que muchos de sus términos hubieran sido predeterminados por el ANC y el Partido Nacional. A principios de marzo, se celebró una Conferencia para la Planificación de la Negociación, en la cual los partidos políticos pudieron reestructurar el proceso y dar respuesta a algunas de las objeciones anteriormente planteadas a CODESA. Los acuerdos alcanzados en principio en el foro anterior servirían de guía, pero no eran vinculantes. Reticentes a utilizar la denominación CODESA y sin conseguir ponerse de acuerdo sobre un nuevo nombre, el 1 de abril de 1993 se abrió en el Centro Comercial Mundial lo que acabó siendo conocido como Proceso de Negociación Multipartidista (PNMP). Reunió a 26 partidos participantes, desde agrupaciones políticas, representantes nacionales y de gobiernos de *homelands* hasta líderes tradicionales. Por primera vez participaron el Congreso Panafricanista, el Partido Conservador y Volksunie; sólo se negaron a asistir AZAPO, de extrema izquierda, y diversos partidos extremistas afrikáneres.

## Estructuras de CODESA

### Grupos de Trabajo



## Estructuras y formas de trabajo del PNMP

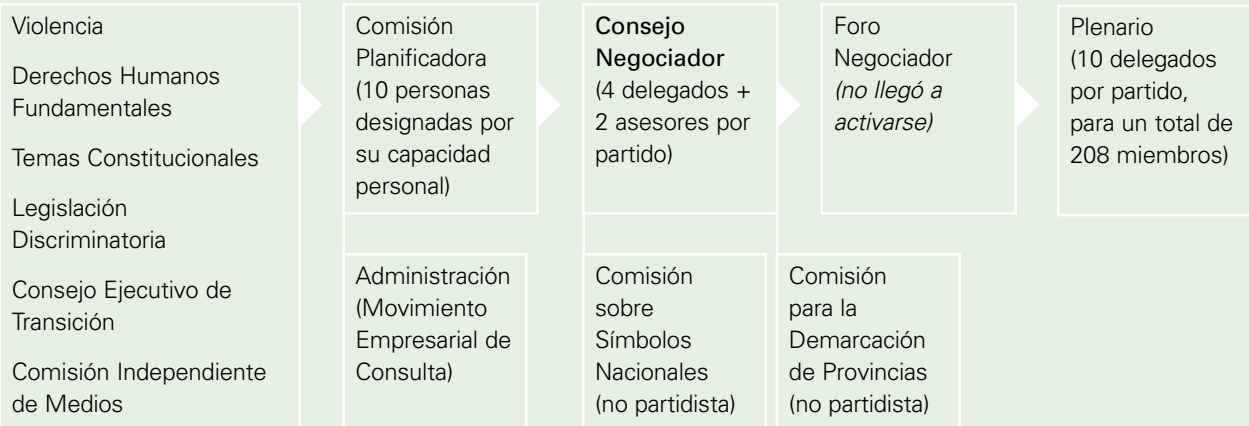
La estructura del PNMP presentaba una serie de innovaciones. La máxima instancia decisoria era un plenario de estilo parlamentario, con 208 representantes de 26 partidos. Pero el proceso se centraba en un Consejo Negociador que se reunía tres o cuatro días por semana para desarrollar acuerdos para su ratificación por el plenario, que a su vez se reunía tantas veces como fuera necesario. El Consejo estaba formado por dos representantes de cada partido — de los cuales una, al menos, tenía que ser mujer— y dos personas consejeras. La idea inicial de un Foro Negociador a medio camino entre el Plenario y el

Consejo se descartó por innecesaria, y sus cometidos pasaron al Consejo.

En lugar de presentar sus puntos de vista de viva voz en el Consejo, los partidos preparaban textos escritos que eran estudiados en primer lugar por una serie de Comisiones Técnicas específicas para cada tema, formadas por personas expertas en política, pero no afiliadas a partidos, nombradas por el Consejo. Estas personas redactaban informes que procuraban tener en cuenta todos los puntos de vista, buscando fórmulas de avenencia y métodos para desbloquear los puntos muertos. Sus informes eran estudiados por la Comisión Planificadora, que, a su vez, redactaba resoluciones que eran sometidas al Consejo. La Comisión Pla-

## Estructuras del Proceso de Negociación Multipartidista

### Comisiones Técnicas (5-6 personas expertas, no de partidos)



nificadora desempeñaba la mayoría de las funciones que antes tuviera la Comisión Directiva de CODESA. Estaba formada por 10 personas, nombradas más por sus capacidades personales que como representantes de partido, y la presidencia se ejercía de forma rotativa. Solía marcar la agenda negociadora general, y supervisaba el trabajo de dos comisiones no partidistas sobre la demarcación de regiones y símbolos nacionales. El proceso contaba con infraestructura administrativa del Movimiento Empresarial de Consulta, que proporcionó un secretariado independiente y medios administrativos.

Aunque el Plenario siguió tomando decisiones por *consenso suficiente*, las estrategias para abordar los detalles fundamentales de las negociaciones se elaboraron en las Comisiones Técnicas, y las decisiones políticas duras se trabajaban en el Consejo Negociador. Los contactos bilaterales entre bastidores complementaron los procesos oficiales.

## Violentos intentos de descarrilar la negociación

Poco después del comienzo del Proceso de Negociación Multipartidista, un grupo extremista asesinó al popular dirigente y militante Chris Hani. En medio de las demostraciones de dolor, rabia y frustración que amenazaban con ahogar el país en protestas y violencia, Mandela hizo un llamamiento a la calma; los dirigentes reconocieron aquella muerte como un intento de hacer descarrilar la negociación. El ANC, el Partido Nacional y otros partidos moderados se dieron cuenta de que tenían que moverse rápidamente y alcanzar acuerdos que pudieran empezar a materializar los frutos de la transición, de los cuales el más visible serían las primeras elecciones democráticas no racistas del país. Para acelerar el proceso, el Consejo Negociador se puso de acuerdo sobre una nueva Declaración de Intenciones, que señalaba la urgente necesidad de reducir la violencia y de inspirar confianza pública extendida en el proceso y una visión clara de los hitos que marcaban el proceso de transición. Destacados dirigentes del Movimiento Empresarial de Consulta, alarmados ante la incertidumbre inherente a unas negociaciones prolongadas y la creciente inestabilidad, se reunieron con dirigentes políticos clave para exigir un acuerdo rápido, una demanda subrayada poco después por una iniciativa similar desde el movimiento sindical de COSATU.

A principios de junio de 1993, el Consejo Negociador acordó fijar el 27 de abril de 1994 como fecha para las elecciones. El plenario tuvo que ratificarlo, lo que generó una enorme presión para debatir sobre los principios rectores del proceso de redacción de la constitución. Para mantener a la alianza del Grupo de Sudafricanos Afectados en el proceso, el ANC hizo una concesión de peso sobre la estruc-

turación del Estado a nivel nacional, regional y local, con organismos gobernantes democráticamente elegidos en cada uno. Sin embargo, cuando el ANC y el Partido Nacional bloquearon la exigencia del Partido Inkatha de un debate sobre una constitución federal, el Grupo de Sudafricanos Afectados escenificó su abandono de la mesa. Aunque la mayoría de esos partidos se reincorporaron posteriormente, el Partido Inkatha y el Partido Conservador permanecieron en buena medida al margen del proceso. Tras la decisión del PNMP de rechazar un *homeland* afrikáner, varios cientos de paramilitares blancos tomaron por asalto las salas de negociación en el Centro Comercial Mundial a finales de junio, golpeando a los delegados. Aunque resultó escandaloso, sirvió más que nada para desgastar la imagen de quienes realizaron tal acción. Cuando el Plenario —salvo la mayor parte del Grupo de Sudafricanos Afectados— ratificó finalmente la fecha electoral, se desató una oleada de violencia por todo el país. Sin embargo, da la impresión de que, a lo largo de toda esta etapa, la persistencia de la violencia hizo que se reafirmase el compromiso de los partidos moderados, y les ligó aún más al proceso negociador.

Entre julio y agosto, el PNMP se entregó a intensas negociaciones sobre varios borradores de constitución provisional, y sobre la estructura del Consejo Ejecutivo de Transición, que sería la autoridad gobernante central. El Partido Inkatha, el Movimiento de Resistencia Afrikáner y sus aliados —ahora reorganizados en la “Alianza por la Libertad”— seguían rechazando el proceso. Exigían una cumbre de dirigentes notables para que negociasen la constitución definitiva antes de las elecciones. La violencia seguía creciendo entre el *lenguaje bélico* de la extrema izquierda y especialmente de la extrema derecha. Aun así, en las primeras horas del 18 de noviembre de 1993, el Consejo Negociador decidió un paquete global de acuerdos —que incluía un decreto electoral así como la constitución provisional que sentaba la base legal para las instituciones transitorias y especificaba los principios constitucionales innegociables— que se convirtió en la base del pacto para la democratización de Sudáfrica.

Los dirigentes pusieron buen cuidado en dejar la puerta abierta al Congreso Panafricanista, AZAPO y la Alianza por la Libertad para que se sumasen al acuerdo, y en los meses posteriores intentaron subirlos a bordo. No obstante, existían auténticos temores a que las fuerzas de extrema derecha organizaran una resistencia armada que llevase a una guerra civil. Existía también el temor a que el futuro de Sudáfrica se viese seriamente comprometido si las principales corrientes políticas no estaban representadas en las elecciones que tenían que designar a los partidos para el gobierno de transición de unidad nacional, y a los delegados a la asamblea que redactaría la cons-

titución definitiva. Si no participaban en el proceso, podría ser que intentasen minarlo.

Durante los primeros meses de 1994, se produjeron numerosos encuentros bilaterales con el Partido Inkatha y el Movimiento de Resistencia Afrikáner para prevenir cualquier boicot de las elecciones, y para volver a integrarlos en el proceso de redacción de la constitución. En marzo, el ANC y el Partido Inkatha aceptaron mediación internacional, encabezada por el ex secretario de Estado de Estados Unidos Henry Kissinger. Aunque el desacuerdo sobre los puntos de consulta llevó a que la iniciativa no llegase a arrancar, fragmentó eficazmente el bloque de la Alianza por la Libertad. En marzo, el ANC alcanzó un acuerdo con el recientemente formado Frente por la Libertad, de base afrikáner, sobre cómo podría éste aspirar a un *volkstaat* (entidad autogobernada) afrikáner mediante el proceso constitucional. Los disturbios civiles en los *homelands* de Bophuthatswana y Ciskei impulsaron al Gobierno a reincorporarlos a Sudáfrica. Con el bloque conservador en desbandada, el ANC, el Partido Nacional y el Partido Inkatha redondearon un acuerdo varios días antes de las elecciones, tras lo cual el Partido Inkatha decidió participar. Entonces, el Frente por la Libertad también decidió participar. Al final, todos los principales partidos políticos estuvieron presentes en las elecciones celebradas entre el 27 y el 29 de abril de 1994. Pese a algunos encontronazos menores, problemas logísticos y de inscripción, e interrogantes sobre la total precisión de los resultados, las elecciones fueron sorprendentemente pacíficas y llevaron a las urnas a la inmensa mayoría de la población con derecho a voto.

## Estructuras de la Asamblea Constitucional y métodos de trabajo

La Asamblea Constitucional estaba formada por las dos cámaras del recientemente elegido Parlamento: la Asamblea Nacional y el Senado. Sus 490 integrantes provenían de siete partidos políticos, representados proporcionalmente según su porcentaje de voto. Con el fin de evitar retrasos indefinidos, se establecieron numerosas medidas para desatascar puntos muertos, y los delegados tenían que ultimar un borrador en dos años. La nueva constitución debía ajustarse a los 34 principios acordados en el Proceso de Negociación Multipartidista y ser aprobada por una mayoría de dos tercios; si ésta no se alcanzaba, debía ser aprobada por mayoría simple de la Asamblea, y después ser sometida a referéndum nacional, necesitando una mayoría del 60% para quedar aprobada. El Tribunal Constitucional corroboraría el texto admitido por la Asamblea Constitucional, y sería, por tanto, el único y último árbitro sobre si se ajustaba o no a los principios pactados.

Uno de los rasgos notables del proceso fue el nivel de consenso alcanzado pese a la disparidad en la proporción de escaños de los partidos: el ANC tenía casi el 64%, el Partido Nacional poco más del 20%, el Partido Inkatha casi el 10%, y el 6% restante se repartía entre otros cuatro partidos. Tras años de negociaciones multipartitas, durante las cuales los partidos transitaron por una escarpada curva de aprendizaje, la Asamblea Constitucional fue capaz de cristalizar un enfoque consensual. Se basaba tanto en la flexibilidad de los actores principales, comprometidos en la búsqueda de acuerdos *para ganar todos*, como en el diseño de estructuras de negociación que generaron propuestas factibles. El nivel de camaradería entre las personas negociadoras y el hábil apoyo administrativo intensificaron los mencionados rasgos, creando un entorno propicio. A pesar de que el Partido Inkatha acabó retirándose del proceso, el 11 de octubre de 1996 la Asamblea Constitucional votó abrumadoramente a favor del texto enmendado.

La Asamblea Constitucional se guiaba por un conjunto de valores que se manifestaban en los mecanismos para la participación popular incorporados al proceso. El trabajo de la Asamblea se organizó cumpliendo tres principios fundamentales: inclusividad, accesibilidad y transparencia.<sup>1</sup> Para garantizar la inclusividad se llegó al acuerdo de que la constitución tenía que ser producto de las ideas de todos los elementos principales de la sociedad, agrupados en tres categorías de actores: los partidos políticos con representación; los partidos que quedaban fuera de la Asamblea Constitucional, junto con la sociedad civil organizada; y ciudadanas y ciudadanos individuales. Para alentar la accesibilidad, los partidos coincidieron en que no era suficiente sólo hacer una invitación a que se enviasen aportaciones, sino que era necesario solicitar esas opiniones de manera proactiva. La transparencia se fomentó permitiendo que todas las reuniones de la Asamblea Constitucional y sus estructuras fueran abiertas al público, y que toda la documentación —incluyendo actas, informes y aportaciones— fuera accesible por internet. Más aún, la nueva constitución sería redactada en un lenguaje sencillo, para que la ciudadanía corriente pudiese comprenderla; se traduciría a las once lenguas principales y se difundiría mediante un programa de educación pública a gran escala.

## Las estructuras

Se formaron seis comisiones temáticas, integradas cada una por 30 personas nombradas para ello, que debían abordar subconjuntos de los 34 principios

1. Para más información, véase Hassen Ebrahim, *The Soul of a Nation: Constitution-Making in South Africa* (El alma de una nación: forjando la Constitución en Sudáfrica), Ciudad del Cabo, Oxford University Press, 1998.

constitucionales. Respectivamente, las comisiones cubrían: 1) el carácter del Estado democrático, 2) la estructura de Gobierno, 3) la relación entre los niveles de gobierno, 4) los derechos fundamentales, 5) el sistema judicial y el sistema legal, y 6) las instituciones gubernamentales. La principal función de las comisiones temáticas era asegurar que el proceso fuese inclusivo, recogiendo los puntos de vista y aportaciones de todos los agentes de la sociedad. Las comisiones eran, por tanto, la primera interacción entre la Asamblea Constitucional y la población. Una comisión técnica, formada por tres o cuatro personas expertas, apoyaba a cada comisión temática, y se nombraron diversas comisiones ad hoc con personas expertas para tratar temas concretos.

Como su estructura de negociación y coordinación más importante, la Asamblea creó una Comisión Constitucional, integrada por 44 personas nombradas por los partidos de forma proporcional a su representación, incluyendo a la principal persona negociadora de cada uno. Esto contribuyó a garantizar que los partidos más pequeños, que no tenían suficientes representantes como para tener siempre presencia en las comisiones temáticas, no quedaran en desventaja. El menor tamaño de la Comisión Constitucional, y su capacidad para reunirse con frecuencia, la convirtió en el elemento más importante de la estructura de toma de decisiones. Formó una Comisión de Gestión encargada de gestionar el día a día del proceso de la negociación, incluida la importante tarea de asegurar que las estructuras trabajasen según lo planificado, para poder ir cumpliendo el calendario para la fecha límite. Cuando quedó claro que ciertos temas eran causa de serios desencuentros en los amplios foros de las comisiones temáticas y la Comisión Constitucional, se estableció una subcomisión de diez personas para resolver esas cuestiones. Esas diez personas variaban según los temas a debate. La Asamblea también creó una Comisión sobre Gobierno Provincial para supervisar la creación de ese nuevo sistema de gobierno, y el Consejo Volkstaat para permitir que los promotores de esa idea pudieran desarrollar sus propuestas para el establecimiento constitucional de una entidad afrikáner con capacidad para autodeterminarse. Se formó un panel independiente de personas expertas en materia constitucional con el objetivo principal de ayudar a resolver conflictos, evitando bloqueos entre partidos y proporcionando asesoramiento sobre cuestiones técnicas.

## Programa de participación ciudadana

Para hacer factible la participación social, los partidos se pusieron rápidamente de acuerdo sobre un programa de trabajo en tres fases, que incluía una primera de actividades para hacer aflorar las cuestiones

que debían ser tenidas en cuenta al preparar el borrador; una segunda fase en la cual se invitaría a la población a comentar el proyecto del texto, y una tercera en la que la Asamblea Constitucional ultimase y aprobase la nueva Constitución.

La primera fase comenzó en diciembre de 1994. Inmediatamente se instauró un Departamento de Prensa para poner en marcha programas sobre el trabajo de la Asamblea en radio, televisión y prensa escrita, así como una campaña publicitaria nacional. Buena parte del mensaje se basaba en el lema “Has puesto tu marca, ahora da tu opinión” (“You’ve made your mark, now have your say”).<sup>2</sup> Se encargó a diversas agencias un sondeo para valorar la penetración de la campaña a los tres meses, estudio que desveló zonas que necesitaban mayor atención, lo que dio como resultado un Programa de Educación Constitucional.

Una vez que las personas negociadoras en las comisiones temáticas llegaban a un acuerdo sobre las áreas que debían cubrir, insertaban anuncios en los principales periódicos invitando a la población a enviar sus aportaciones, y organizaban talleres y consultas con los sectores afectados, para obtener sus puntos de vista. Todos los sudafricanos fueron invitados a compartir sus reflexiones, enviando aportaciones por escrito, interviniendo en los actos públicos, llamando a la línea abierta de la Asamblea Constitucional, o por internet. Por medio de un programa de extensión cara a cara, la Asamblea, con la ayuda de organizaciones locales de la sociedad civil, se dirigió expresamente a aquellas comunidades a las que les resultaría difícil acceder a la información proporcionada por los medios escritos o electrónicos —especialmente áreas remotas o comunidades con baja tasa de alfabetización—. Para muchas de éstas, fue la primera vez que pudieron interactuar directamente con sus representantes electos. Se lograron casi 1.700.000 aportaciones —la mayoría de ellas en forma de recogida de firmas respaldando peticiones— y se realizaron más de mil talleres, charlas y mítines que llegaron a unas 95.000 personas.

Las aportaciones se cotejaban y elaboraban como informes, subrayando la convergencia de ideas y acuerdos así como los temas conflictivos y sugerencias para abordarlos. En poco tiempo, las aportaciones generaron una larga lista de nuevos temas, abriendo un importante debate sobre qué cuestiones deberían

2. El lema juega con el múltiple significado de la frase “to make one’s mark”, que en inglés significa firmar con una cruz, pero también destacarse, significarse. Alude sin duda, por un lado, al relativamente alto nivel de analfabetismo funcional y la forma de votación, y por otro al hecho de haberse significado participando en el proceso. Otra traducción posible sería “Has logrado tu marca, ahora da tu opinión” (N. de la T.).



abordarse en la Constitución y cuáles deberían hallar respuesta mediante la legislación ordinaria. Este dilema fue resuelto en parte por el panel de personas expertas en materia constitucional, quienes redactaron criterios para estudiar las cuestiones que debían incluirse. De las 13.443 aportaciones por escrito —que iban desde unas pocas líneas manuscritas hasta informes de más de cien páginas—, aproximadamente un 10% provenían de organizaciones, en torno a un 0,6% de partidos, y la inmensa mayoría de personas individuales. No obstante, un porcentaje desproporcionadamente alto de las aportaciones venían de la clase media, de personas con un nivel alto de educación, profesionales, profesores y activistas políticos. Este hecho planteó interrogantes sobre si las aportaciones debían tomarse como representativas y qué peso debía otorgárseles en el contexto de las negociaciones entre los partidos democráticamente elegidos. En un país con tan enormes desigualdades en la educación y en el acceso a la información y a otros recursos, las cuestiones de representatividad estuvieron en primera línea de las preocupaciones.<sup>3</sup>

En la primera fase, las respuestas eran copiadas y clasificadas por el secretariado, y se enviaban a las personas expertas en las comisiones técnicas correspondientes. Estas personas cotejaban los asuntos y preparaban resúmenes para que los estudiaran sus respectivas comisiones temáticas. Pero la enorme cantidad de entradas creó un reto de primer orden en la gestión de la información, especialmente para la Comisión Temática 4, encargada de abordar las cuestiones de derechos que eran el tema principal de las aportaciones. Parece ser que las aportaciones de organizaciones vinculadas a partidos o con conocimientos especializados de los temas recibieron seria atención. Las aportaciones de personas individuales no fueron sistemáticamente utilizadas por las personas redactoras en la primera fase, en parte a causa del ingente volumen de material y en parte porque algunos de los temas aparentemente no guardaban relación con la agenda negociadora.

En la segunda fase de consulta, durante diciembre de 1995 y enero de 1996, se distribuyeron más de cuatro millones de copias del borrador de trabajo de la constitución, junto con artículos e ilustraciones explicativas. El borrador ocasionó cerca de 250.000 aportaciones que estaban más centradas y mejor procesadas. Se resumieron y se vincularon a artículos concretos de la Constitución, haciéndolas más accesibles a las delegaciones que negociaban un borrador revisado, incrementando así la posibilidad de que fueran tenidas en cuenta.

3. Para más análisis, véase Siri Gloppen, *South Africa: the Battle over the Constitution* (Sudáfrica, la batalla de la Constitución), Aldershot (Reino Unido), Dartmouth Publishing Company Ltd., 1997.

Las deliberaciones de la Asamblea Constitucional eran abiertas al público y fueron bien cubiertas por la prensa. Pero en los últimos tramos de la negociación, cuando el tiempo se agotaba y el acuerdo era aún algo escurridizo, los partidos mantuvieron en privado frecuentes reuniones bilaterales y multilaterales. Este gesto fue criticado por algunas organizaciones cívicas, y en particular los medios objetaron a que las reuniones multilaterales fueran cerradas. Sin embargo, esa intimidación permitió a las personas negociadoras hacer concesiones sin verse señaladas en los medios como traidoras a sus bases; la privacidad redujo asimismo la tentación de obtener puntos en público en los debates en curso, una experiencia que puso de manifiesto algunas de las tensiones existentes entre las necesidades de unas negociaciones basadas en principios frente a las de politiquería electoralista.

La Asamblea tenía interés en crear una conciencia que contribuyese a hacer que la nueva Constitución fuera un punto de referencia de la fundación de su democracia para todos los sudafricanos. Distribuyó siete millones de copias del documento final en las once lenguas oficiales, acompañadas de una versión popular ilustrada. Hubo pocas ocasiones de debate formal entre la Asamblea y la ciudadanía, pero se dio considerable discusión informal entre la población sudafricana, tanto en público como en privado. Los sondeos revelaron que una cuarta parte de todas las personas adultas había hablado sobre la Asamblea Constitucional y temas relacionados con ella con sus amistades o familia. El debate constitucional y las negociaciones previas contribuyeron a legitimar y subrayar la importancia de los procesos democráticos como forma de abordar los conflictos políticos. La encuesta de CASE también indicaba que las iniciativas de participación popular ayudaron a crear un fuerte sentimiento de posesión de la Constitución entre la ciudadanía, cuya mayoría sentía que tenía la posibilidad de contribuir a su creación, pese a los restos de escepticismo entre quienes percibían que tenían más que perder en el nuevo sistema.

## Conclusión

La promesa contenida en CODESA y en el PNMP fue la del acceso a la política y al poder para todas las personas sudafricanas, y la de una maquinaria política para obtener esa promesa. Los mecanismos utilizados dependían de la gran base de afiliación de los partidos políticos y de su penetración en las bases de las diversas comunidades de Sudáfrica como principal herramienta para abrir el proceso de transición a la implicación popular. Hay que advertir de que esta forma de canalizar y posibilitar la participación ciudadana ha sido considerada históricamente por el ANC como un medio de reforzar el papel del Estado bajo su liderazgo más que como una fuerza independiente, que puede potencialmente contradecirle,

---

impugnar su política o forzarle a replantearla. El escenario político posterior a 1994 ha visto cómo el Gobierno y la sociedad civil comenzaban una productiva y cooperativa relación en el campo de la extensión efectiva de servicios y, en menor medida, en el diseño de las diversas políticas. Sin embargo, ese papel de *perro guardián* que desempeña la sociedad civil es percibido hoy como una piedra en el zapato por muchas de las personas que están en el Gobierno. No obstante, Sudáfrica está entre los pocos países del mundo en los que el partido gobernante expresa abiertamente su compromiso con la

participación de la sociedad civil, un factor que puede ser utilizado por ésta para fortalecer su papel. Al igual que en los turbulentos tiempos del apartheid, la sociedad civil posterior a 1994 puede seguir siendo una fuerza para que el gobierno de turno tenga la obligación de rendir cuentas a sus electores. Ahora que Sudáfrica ha creado un sistema de gobierno que permite que todos los ciudadanos y ciudadanas voten y ganen acceso al poder, el reto es organizar a la gente para influir en la forma en que se concibe y ejerce ese poder. Ése es el reto actual de la participación ciudadana.



# TEXTOS CLAVE DE SUDÁFRICA

## ACUERDO NACIONAL DE PAZ

(preámbulo inicial, contenidos,  
capítulos 7 y 8 y firmantes)

*Para manifestar nuestro propósito común de poner fin a la violencia política en nuestro país y para explicitar los códigos de conducta, procedimientos y mecanismos para lograr dicho objetivo.*

Nosotros y nosotras, participantes en el proceso político de Sudáfrica, en representación de los partidos políticos y organizaciones y gobiernos indicados bajo nuestras firmas, condenamos el azote de la violencia política que ha atormentado a nuestro país, y todas aquellas prácticas que han contribuido a tal violencia en el pasado, y nos comprometemos personalmente y comprometemos a los partidos, organizaciones y gobiernos que representamos con este Acuerdo Nacional de Paz.

La actual prevalencia de la violencia política en el país ha causado ya un sinnúmero de sufrimiento, desorden y pérdida de vidas y bienes en nuestro país. Ahora pone en peligro el mismo proceso de transformación política pacífica, y amenaza con dejar un legado de división insuperable y profundo rencor en nuestro país. Muchos, probablemente millones, de ciudadanos y ciudadanas viven en temor permanente a consecuencia del clima de violencia. Este factor de deshumanización debe ser eliminado de nuestra sociedad.

Para conseguir cierto grado de estabilidad y para consolidar el proceso de paz, una de las prioridades será la introducción de acciones de reconstrucción, dirigidas a dar respuesta a los peores efectos de la violencia política a nivel local. Ello aportaría cierta estabilidad basada en un esfuerzo compartido, facilitando,

por tanto, la base para un desarrollo socioeconómico más extenso.

Las mencionadas acciones de reconstrucción y desarrollo de comunidades deberán llevarse a cabo en el contexto más amplio del desarrollo socioeconómico.

Para erradicar eficazmente la intimidación y la violencia, es necesario crear mecanismos que, por una parte, se ocupen de la investigación de incidentes y de las causas de la violencia y la intimidación, y, por otra, combatan activamente la aparición de la violencia y la intimidación.

La fuerza policial, que por definición incluirá las fuerzas policiales de todos los territorios autogobernados, tiene un papel central para terminar con la violencia y en la prevención de futuros actos de tal violencia. Sin embargo, la percepción del papel desempeñado en el pasado por la policía ha generado sospechas y desconfianza entre la policía y muchas de las comunidades afectadas. En reconocimiento de la necesidad de fomentar una acción policial más eficaz, es necesario un compromiso con prácticas policiales íntegras, y una relación de cooperación entre la policía y las comunidades.

La intención de este Acuerdo es promover la paz y la prosperidad en comunidades golpeadas por la violencia. El derecho de todas las personas a vivir en paz y armonía será fomentado por la aplicación de este Acuerdo.

El Acuerdo es de naturaleza tal que cualquier persona amante de la paz puede respaldarlo. El Acuerdo refleja los valores de todos los agentes principales en el campo de la negociación y la reconciliación.

La ejecución y seguimiento del Acuerdo de Paz representa una fase crucial en el proceso de restablecimiento de la paz y la prosperidad para toda la población de Sudáfrica.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los sudafricanos son personas temerosas de Dios, pedimos Su bendición, cuidado y protección para nuestra Nación, para cumplir con la confianza depositada en nosotros para garantizar libertad y seguridad para todas las personas.

Teniendo presentes los valores que sustentamos, bien sean religiosos, bien humanitarios, prometemos, con rectitud de intención, hacer de ésta una tierra próspera, donde todas las personas podamos vivir, trabajar y jugar juntas en paz y armonía.

Los firmantes han acordado:

- Un Código de Conducta para los partidos políticos y organizaciones que sea cumplido por todos los partidos políticos y organizaciones firmantes de este Acuerdo.
- Un Código de Conducta al que deben declarar su adhesión todos los agentes de la policía: haciendo todo lo que esté en su mano para ello, así como un detallado acuerdo sobre fuerzas de seguridad.
- Las líneas generales para la reconstrucción y desarrollo de las comunidades.
- El establecimiento de mecanismos para poner en práctica lo dispuesto en este Acuerdo.

Los firmantes reconocen que las disposiciones de este Acuerdo de Paz están sujetas a las leyes, reglamentos y procedimientos y restricciones presupuestarias existentes. No deben crearse nuevas estructuras allá donde puedan ser utilizadas estructuras existentes adecuadas.

El Acuerdo no se interpretará de forma que reste validez a los acuerdos bilaterales alcanzados entre cualesquiera de los firmantes.

Por consiguiente, nosotros y nosotras, firmantes, nos vinculamos solemnemente a este Acuerdo, y garantizaremos en la medida de lo humanamente posible que toda nuestra militancia y personas que nos apoyan acaten las disposiciones de este acuerdo y respeten los derechos y principios que subyacen bajo el texto, y nosotros, firmantes por parte del Gobierno, prometemos obrar con arreglo a los objetivos de este acuerdo y procurar hacer efectivas sus disposiciones por medio de los procedimientos legislativos, ejecutivos y presupuestarios a los que tenemos acceso.

Capítulo 1. Principios

Capítulo 2. Código de Conducta para partidos políticos y organizaciones

Capítulo 3. Fuerzas de seguridad: disposiciones generales

Capítulo 4. Fuerzas de seguridad: Código de Conducta policial

Capítulo 5. Medidas para facilitar la reconstrucción y el desarrollo socioeconómicos

Capítulo 6. Comisión de Investigación sobre la prevención de la violencia y la intimidación pública

Capítulo 7. Secretariado Nacional de Paz, Comisiones Regionales y Locales de Resolución de Conflictos

Capítulo 8. Comisión Nacional de Paz

Capítulo 9. Aplicación del acuerdo entre partidos

Capítulo 10. Tribunales Penales especiales

## CAPÍTULO 7

*Secretariado Nacional de Paz, Comisiones Regionales y Locales de Resolución de Conflictos*

7.1. De lo antedicho se desprende que existen instrumentos suficientes para investigar la violencia y la intimidación y para sentar en el banquillo a quienes la perpetran. Sin embargo, son insuficientes los instrumentos para combatir activamente la violencia y la intimidación en el nivel de base popular. Por lo tanto, se propone la constitución de comisiones a nivel regional y local para colaborar en este sentido. Estas comisiones requerirán coordinación nacional.

7.2. Para poder proporcionar capacidad de gestión, compromisos presupuestarios y poderes y sanción legal, es imprescindible la implicación del Estado.

### 7.3. Un Secretariado Nacional de Paz

7.3.1. Se establecerá un Secretariado Nacional de Paz, compuesto de al menos cuatro personas designadas por la Comisión Nacional de Paz y un representante del Departamento de Justicia. También se podrán designar más personas, hasta un máximo de cuatro.

7.3.2. La función del Secretariado Nacional de Paz será constituir y coordinar las Comisiones Regionales

de Resolución de Conflictos y las Comisiones Locales de Resolución de Conflictos.

7.3.3. El Secretariado Nacional de Paz tomará sus decisiones basándose en el consenso.

7.3.4. Los recursos administrativos y financieros necesarios para el Secretariado Nacional de Paz, y para las demás entidades que éste establezca, serán suministrados por el Departamento de Justicia.

### 7.4. Comisiones de Conflictos Regionales y Locales

7.4.1. Se establecerán organismos pacificadores tanto a nivel regional como local, que serán conocidos respectivamente como “Comisiones Regionales de Resolución de Conflictos” (CRRC) y “Comisiones Locales de Resolución de Conflictos” (CLRC).

7.4.2. De la misma manera que la Comisión obtendrá su legitimidad de su composición, que reflejará a las organizaciones afectadas y relevantes, los CRRC y los CLRC se legitimarán representando a la gente y las comunidades a quienes deben servir.

7.4.3. Las áreas de jurisdicción de los CRRC serán decididas por el Secretariado Nacional de Paz hasta el momento en que se dicten las disposiciones legales.

7.4.4. Los CRRC se constituirán como sigue:

7.4.4.1. representantes de organizaciones políticas pertinentes;

7.4.4.2. representantes de las iglesias pertinentes;

7.4.4.3. representantes de los sindicatos, industria y negocios pertinentes de la región;

7.4.4.4. representantes de las autoridades locales y tribales pertinentes; y

7.4.4.5. representantes de la policía y fuerzas de defensa.

7.4.5. Las obligaciones de los CRRC incluirán:

7.4.5.1. atender a cualquier cuestión que le sea remitida por los CLRC, el Secretariado Nacional de Paz o la Comisión;

7.4.5.2. asesorar a la Comisión sobre temas generadores de violencia e intimidación en la región;

7.4.5.3. resolver los conflictos causantes de violencia o intimidación pública, mediante negociación con las partes implicadas, y dejando constancia de los términos de las soluciones;

7.4.5.4. orientar a los CLRC en sus obligaciones;

7.4.5.5. hacer un seguimiento de los acuerdos de paz aplicables en curso, y de los futuros acuerdos de paz que se alcancen en la región pertinente, y resolver los conflictos a los que pudieran dar lugar;

7.4.5.6. informar al Secretariado Nacional de Paz de los pasos dados para prevenir la violencia y la intimidación en su región, incluyendo vulneraciones de los Acuerdos de Paz; y

7.4.5.7. efectuar consultas con las autoridades pertinentes en su región para combatir o prevenir la violencia y la intimidación.

7.4.6. Los CRRC deben definir aquellas comunidades en las que deben establecerse CLRC.

7.4.7. Los CLRC se constituirán incorporando representantes que reflejen las necesidades de la comunidad afectada.

7.4.8. Las obligaciones de los CLRC incluirán:

7.4.8.1. atender a cualquier cuestión que le sea remitida bien por la Comisión, bien por los CRRC;

7.4.8.2. crear confianza y reconciliación entre las direcciones del escalón comunitario de las organizaciones afectadas, incluyendo la policía y las fuerzas de defensa;

7.4.8.3. cooperar con el Juez de Paz local en el combate y la prevención de la violencia y la intimidación;

7.4.8.4. resolver los conflictos causantes de violencia o intimidación pública mediante la negociación entre las partes afectadas, dejando constancia de los términos de las soluciones alcanzadas;

7.4.8.5. eliminar las circunstancias que pudieran dañar los acuerdos de paz o las relaciones pacíficas;

- 7.4.8.6. informar y hacer recomendaciones a los CRRC correspondientes;
- 7.4.8.7. promover el acatamiento de los acuerdos y compromisos de paz actualmente en vigor y los que puedan alcanzarse en la zona afectada;
- 7.4.8.8. acordar normas y condiciones relativas a marchas, concentraciones y reuniones; y
- 7.4.8.9. colaborar con la policía y los jueces locales sobre materias relacionadas con la prevención de la violencia, y el desarrollo de concentraciones, marchas y reuniones.

#### 7.5. *Jueces de Paz*

- 7.5.1. Se propone el nombramiento de Jueces de Paz adicionales tras consultar con los partidos afectados y los CLRC. El objetivo de los Jueces de Paz será básicamente promover el proceso de paz en el nivel de base popular, y dar asistencia a los CLRC en el desarrollo de su actividad.
- 7.5.2. Las obligaciones de los Jueces de Paz incluirán:
  - 7.5.2.1. investigar cualquier queja recibida de cualquier persona, relativa a la violencia o intimidación pública, salvo cuando el caso esté siendo objeto de procesos legales de investigación abiertos por la Policía sudafricana, otras fuerzas policiales, la Comisión, los CRRC, el Oficial de Información Policial o una comisión de investigación;
  - 7.5.2.2. mediar entre las partes afectadas por una disputa, utilizando la negociación;
  - 7.5.2.3. aplicar normas de justicia natural al emitir una resolución, que será equilibrada y justa en las circunstancias concretas para restablecer las relaciones pacíficas;
  - 7.5.2.4. referir los hechos que supongan infracciones al fiscal pertinente;
  - 7.5.2.5. en cooperación con los partidos y en contacto con los CLRC, actuar como los ojos y oídos de los CLRC, y reaccionar en casos urgentes;
  - 7.5.2.6. informar a los CLRC en todos los asuntos relativos a la violencia pública; y
  - 7.5.2.7. proclamar como fallo judicial los términos de acuerdos alcanzados en los CLRC o los CRRC, siempre que

los términos de tal acuerdo sean factibles.

7.6. Los CRRC, los CLRC y los Jueces de Paz tendrán poderes para:

- 7.6.1. solicitar la presencia para testificar de toda persona que tenga conocimiento de algún acto de violencia o intimidación;
- 7.6.2. solicitar que toda persona que esté en posesión de algún documento u otro material probatorio lo ponga a su disposición; y
- 7.6.3. proteger la identidad y seguridad de cualquier persona que colabore con el organismo pertinente según los artículos 7.6.1 y 7.6.2, excluyendo a la ciudadanía y/o medios de comunicación de sus sesiones, o limitando el acceso a sus documentos o informes, o prohibiendo la publicación de los contenidos de cualquiera de sus documentos o informes.
- 7.7. El Secretariado Nacional de Paz asistirá a los CRRC en el desempeño de sus obligaciones.
- 7.8. Los CRRC pueden restringir el número de personas integrantes de un CLRC teniendo en cuenta las circunstancias prevalentes en la comunidad.
- 7.9. Los CRRC marcarán los límites de las zonas jurisdiccionales de los CLRC que estén dentro de sus áreas de jurisdicción.
- 7.10. El Secretariado Nacional de Paz y la Comisión aconsejarán sobre la política que deba aplicarse a y por los CRRC y los CLRC, y la gestión de los citados organismos.
- 7.11. Las personas integrantes de los CRRC y los CLRC, y los Jueces de Paz que no estén empleados a tiempo completo por el Estado, tendrán derecho a remuneración y subvenciones abonadas por el Estado.
- 7.12. Los CRRC y CLRC designarán presidentes y vicepresidentes que representarán al CRRC o CLRC correspondiente durante el período de un año.
- 7.13. Los CRRC y CLRC suministrarán al Secretariado Nacional de Paz, la Comisión o el CRRC correspondiente, según sea el caso, toda la información que dichos organismos les requieran.
- 7.14. Dada la carencia de mecanismos efectivos de promoción de la paz en el

nivel de bases populares, es urgente que estas propuestas se hagan efectivas lo antes posible. Debido a la comentada urgencia, se acuerda que las propuestas se lleven a cabo sobre bases voluntarias al principio. Para dar permanencia y efectividad a las estructuras propuestas, deberá otorgárseles reconocimiento legal lo antes posible. Esto debe garantizar también que las estructuras sean financiadas por el Estado. En la redacción de la legislación necesaria, deben realizarse consultas extensas, incluida la Comisión Nacional de Paz. La legislación propuesta será también hecha pública para información y comentarios generales.

7.15. Para garantizar el funcionamiento correcto de los CLRC, es necesario:

- 7.15.1. otorgarles un estatus elevado en sus comunidades para su papel en el proceso de paz;
- 7.15.2. compensar a las personas integrantes de los CLRC por gastos efectuados para asistir a reuniones; y
- 7.15.3. formar a las personas integrantes de los CLRC en conciliación de disputas, conducción de reuniones, destrezas negociadoras, etc.

## CAPÍTULO 8

### *Comisión Nacional de Paz*

#### 8.1. *Composición*

8.1.1. Aquellos partidos políticos y organizaciones actualmente representadas en la Comisión Preparatoria constituirán la Comisión Nacional de Paz, junto con representantes de otros partidos firmantes cuya inclusión, a juicio de la Comisión Nacional de Paz, dará efectividad al Acuerdo Nacional de Paz.

8.1.2. La Comisión Nacional de Paz nombrará presidente y vicepresidente, que provendrán de la comunidad religiosa y de la empresarial.

#### 8.2. *Objetivo*

El objetivo de la Comisión Nacional de Paz es supervisar y hacer recomendaciones sobre la aplicación del Acuerdo Nacional de Paz en su conjunto, y garantizar el acatamiento del Código de Conducta para Partidos Políticos y Organizaciones.

### 8.3. Funciones

8.3.1. Las funciones de la Comisión Nacional de Paz serán, entre otras:

8.3.1.1. ejecutar las funciones que le imponga el Acuerdo Nacional de Paz;

8.3.1.2. recibir y analizar informes del Secretariado Nacional de Paz y de la Comisión;

8.3.1.3. dilucidar conflictos relativos a la interpretación del Código de Conducta para Partidos Políticos y Organizaciones;

8.3.1.4. resolver disputas relativas a supuestas transgresiones del Código de Conducta para Partidos Políticos y Organizaciones;

8.3.1.5. convocar a los firmantes a una reunión en el caso de que se produzca una vulneración no resuelta del Acuerdo Nacional de Paz; y

8.3.1.6. hacer recomendaciones sobre la legislación necesaria para hacer efectivo el Acuerdo Nacional de Paz.

### 8.4. Poderes

8.4.1. La Comisión Nacional de Paz tendrá las siguientes potestades:

8.4.1.1. fomentar los objetivos y espíritu del Acuerdo Nacional de Paz;

8.4.1.2. convocar reunión de los firmantes cuando sea necesario;

8.4.1.3. modificar la composición de la Comisión Nacional de Paz; y

8.4.1.4. negociar y cerrar nuevos acuerdos para conseguir los objetivos del Acuerdo Nacional de Paz.

### 8.5. Reuniones

8.5.1. La Comisión Nacional de Paz elegirá una persona que la presida,

que no pertenecerá a ninguno de los partidos firmantes.

8.5.2. Las reuniones se celebrarán de forma regular, en fecha y hora acordadas previamente.

8.5.3. Las reuniones urgentes serán convocadas por el presidente, notificándose por escrito en un plazo no inferior a 48 horas a los representantes autorizados.

8.5.4. La entrega de la convocatoria a una reunión, por escrito, en la dirección especificada de la persona autorizada se considerará notificación suficiente.

8.5.5. El presidente convocará reunión urgente a petición, por escrito, de uno de los partidos firmantes del Acuerdo Nacional de Paz.

### 8.6. Votaciones

8.6.1. Todas las decisiones serán por consenso.

8.6.2. En caso de discrepancia sobre la interpretación del Acuerdo Nacional de Paz, de la incapacidad de la Comisión Nacional de Paz para lograr consenso en la reunión en la que surgiera la discrepancia o en las reuniones que posteriormente se acuerden, la discrepancia será sometida al arbitraje rápido en la forma descrita en el párrafo 9.4.

8.6.3. En caso de que una vulneración del Acuerdo Nacional de Paz no se resuelva por consenso en una reunión de la Comisión Nacional de Paz, el presidente de la Comisión Nacional de Paz convocará una reunión de la dirección nacional de los firmantes en el plazo de 30 días desde el de la reunión en cuestión.

## FIRMANTES

Congreso Nacional Africano

Sindicato Amalgamado de Trabajadores de la Construcción de Sudáfrica

Confederación de Sindicatos del Metal y la Construcción

Congreso de Líderes Tradicionales de Sudáfrica

Congreso de los Sindicatos de Sudáfrica

Partido Democrático

Partido Dikwankwetla, Gobierno QwaQwa

Federación de Sindicatos Independientes

Partido Progresista Ximoko, Gobierno de Gazankulu

Partido de la Libertad Inkatha

Partido Intando ye Sizwe

Movimiento Nacional Inyandza, Gobierno KaNgwane

Gobierno KwaNdebele

Gobierno KwaZulu

Partido Laborista de Sudáfrica

Gobierno Lebowa

Frente Popular Unido

Partido del Pueblo Merit

Foro Nacional

Partido Nacional, Gobierno de Sudáfrica

Partido Popular Nacional de Sudáfrica

Partido de la Solidaridad

Partido Comunista de Sudáfrica

Sindicato de Trabajadores Unidos de Sudáfrica



*Estudio del caso  
de Guatemala*

# El proceso de paz de Guatemala

Contexto, análisis  
y valoración

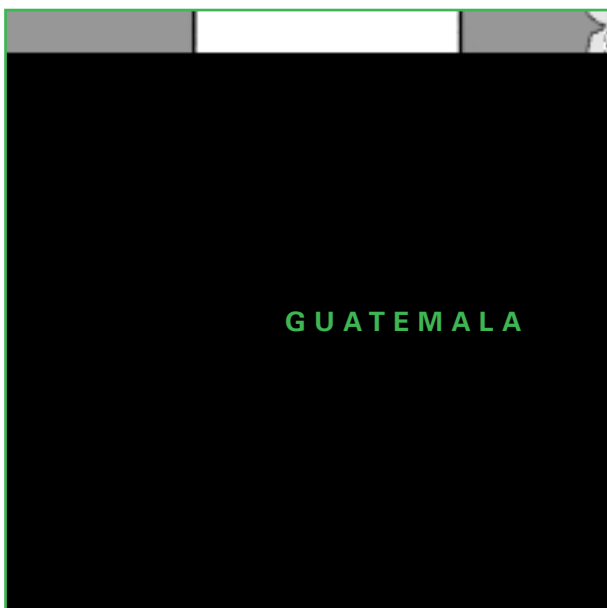
Enrique Álvarez con  
Tania Palencia Prado

Enrique Álvarez fue miembro fundador de la Asamblea de la Sociedad Civil, en representación del sector de investigación y encuestas. Fue miembro de la Comisión de Acompañamiento desde octubre de 1997 hasta enero de 2001. Actualmente trabaja como director de Incidencia Democrática, un instituto de investigación.

Tania Palencia Prado es una investigadora guatemalteca que ha escrito mucho sobre la guerra y la participación de la sociedad civil en el proceso de paz. Ha sido asesora de numerosas organizaciones internacionales, entre ellas la Federación Luterana Mundial.

Los acuerdos de paz cerrados en diciembre de 1996 pusieron el punto final formal a una guerra que se había prolongado intermitentemente durante treinta y seis años. Incluían casi 200 compromisos de fondo que, de cumplirse, introducirían cambios sustanciales en la estructura del Estado y la sociedad guatemaltecas, y recorrerían parte del camino para ir dando respuesta a las cuestiones que muchos consideran la raíz subyacente del prolongado conflicto. El alcance de los acuerdos se debió en parte a diversos mecanismos que permitieron que representantes de sectores organizados de la sociedad civil debatieran problemas que durante décadas quedaron en general omitidos del discurso público. Por medio de esos debates y sus esfuerzos como grupos de presión, representantes de la sociedad civil ayudaron primero a configurar una agenda negociadora y, posteriormente, contribuyeron con propuestas sobre cómo abordar cuestiones de fondo. El proceso de paz estuvo estrechamente entrelazado con los movimientos hacia la democratización que comenzaron a mediados de la década de los ochenta; ello contribuyó a crear un espacio para la pacificación y, a su vez, se vio fortalecido por la movilización social en torno al proceso de paz. Estas tendencias internas contaron con el respaldo de la presión y la implicación internacional. Pero, pese al potencial de los acuerdos, ha resultado extremadamente difícil consolidar el proceso. La aplicación ha sido lenta o bien se ha visto bloqueada, y las reformas constitucionales necesarias fueron derrotadas en un referéndum nacional. Sin embargo, la experiencia sentó las bases para un posible cambio hacia una sociedad más incluyente, tanto al posibilitar que quienes estaban fuera de la elite establecida dieran por primera vez su opinión en el ruedo político como por hacer surgir esperanzas de lograr un Estado y sociedad democráticos y más participativos.

## Guatemala



### Siglas

ASC	Asamblea de la Sociedad Civil
CACIF	Comisión Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CNR	Comisión Nacional de Reconciliación
COCIPAZ	Coordinadora Civil para la Paz
COPMAGUA	Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala
CSC	Coordinadora del Sector Civil
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GDN	Gran Diálogo Nacional
INC	Instancia Nacional de Consenso
MINUGUA	Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos
SEPAZ	Secretariado de Paz
UNAGRO	Unión Nacional de Granjeros y Rancheros
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

## Conflicto y guerra

Guatemala está formada por cuatro pueblos principales, que hablan al menos 23 lenguas. Aproximadamente un 60% de la población pertenece a los 22 grupos étnicos del pueblo maya, que, junto con los pueblos garifuna y xinca, han sufrido una sistemática opresión a lo largo de los últimos cinco siglos, con trabajos forzados hasta mediados del siglo XX. Sin

embargo, una elite ladino (gentes mestizas que se identifican con la herencia cultural española) dominó un Estado que negaba esta diversidad y monopolizaba el poder político, económico e ideológico. La exclusión social se combinó con la estructura socioeconómica. En esta sociedad predominantemente agraria, el 65% de la tierra cultivable es poseída por el 2,1% de la población, sentando las bases de una profunda desigualdad. Más aún, con las más bajas tasas de impuestos de Latinoamérica, el Estado contó con escasos recursos para proporcionar incluso los servicios básicos o impulsar el desarrollo. Las viejas familias terratenientes ejercieron una influencia desmesurada sobre el Gobierno, y los militares se vieron a sí mismos como los garantes del Estado y defensores del orden social existente, instaurando gobernantes militares intermitentemente. A excepción de un breve intervalo democrático entre 1944 y 1954, que fue aplastado por una invasión patrocinada por Estados Unidos, la mayor parte de la ciudadanía permaneció excluida de la participación política hasta mediados de los ochenta. Estos factores llevaron a un Estado débil, incapaz de responder a las necesidades de la mayoría de su población.

La insurrección armada se originó en las filas de los militares, en reacción a la contrarrevolución de 1954 y la subsiguiente represión. En 1960, un grupo de oficiales instigaron un levantamiento que fracasó, y huyeron al exilio. Más adelante, se unieron a otros grupos, entre ellos el pequeño partido comunista, para desarrollar un movimiento guerrillero de izquierda. En la década de los setenta, se les unieron grandes cantidades de activistas mayas, y, como consecuencia, sus comunidades quedaron expuestas a las campañas de contrainsurgencia del Ejército. A principios de 1982, los diversos grupos insurgentes se unieron en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

En respuesta a la efectividad de la URNG, el general Efraín Ríos Montt lideró una campaña de *tierra quemada* en las tierras altas. Según el informe de la Comisión oficial para el Esclarecimiento Histórico, dicha campaña tuvo como resultado las masacres genocidas de algunas comunidades mayas, con la aniquilación de más de 440 poblados, la muerte de hasta 150.000 civiles entre 1981 y 1983, y el desplazamiento de más de un millón de personas. Sindicatos, organizaciones populares y grupos políticos de oposición fueron erradicados y muchas personas activistas fueron asesinadas, *desaparecieron* o tuvieron que exiliarse, con el resultado de que se diezmaron sus estructuras organizativas.

La campaña contrainsurgente del Ejército debilitó grandemente a la URNG. Consciente de su ventaja táctica y afrontando el aislamiento internacional en pleno retroceso económico, los militares dieron



pasos para volver a poner el país bajo gobierno civil. En 1984, convocaron una Asamblea Nacional para proclamar una nueva constitución. En las elecciones generales y presidenciales de 1984 y 1985, ganó la candidatura más progresista —el partido Cristiano Demócrata de centro derecha, liderado por Vinicio Cerezo Arévalo—, con una participación electoral relativamente alta. Muchos interpretaron el resultado como un rechazo al autoritarismo y al militarismo. Aunque el Ejército conservó el fiel de la balanza del poder, fueron las autoridades civiles las que gobernaron el país en adelante. Hay en Guatemala quienes consideran ese período como el comienzo de la transición democrática, mientras que otras personas señalan la firma de los acuerdos, casi diez años después, como el auténtico punto de inflexión. Sin embargo, la mayor apertura política a partir de mediados de los ochenta llevó a cambios importantes y, a la larga, a movimientos para promover una resolución pacífica del conflicto armado, a medida que el Ejército fue progresivamente perdiendo gran parte de su control sobre el proceso.

## Moverse hacia la paz

Estos acontecimientos internos estuvieron muy marcados por cambios mundiales y regionales. En 1979, la victoria de la revolución sandinista en Nicaragua hizo que se prestara mayor atención a los movimientos revolucionarios de El Salvador y Guatemala, catapultando la zona al centro de las polarizadas dinámicas de la guerra fría, con altos niveles de intervención de Estados Unidos. Varios países de Latinoamérica se dieron cuenta de que deberían respaldar una resolución de los conflictos de Centroamérica sin implicación de Estados Unidos. En 1983, Colombia, México, Panamá y Venezuela formaron el Grupo de Contadora, que, por primera vez, reconoció las raíces políticas de las guerras. El nuevo Gobierno civil del presidente Cerezo adoptó en breve una política de *neutralidad activa*, que identificaba las causas subyacentes de los conflictos regionales como distintas de las de la confrontación este-oeste.

En este contexto, los presidentes centroamericanos se reunieron en Esquipulas (Guatemala) en 1986, para debatir cuestiones relacionadas con la paz en la región. Acordaron incrementar la cooperación económica, oponerse a los *contras* respaldados por Estados Unidos que luchaban contra el Gobierno sandinista, e impulsar la reconstrucción democrática de la región. En agosto de 1987, los presidentes volvieron a reunirse, en Esquipulas II. Haciendo suya una versión modificada del plan regional de paz del presidente de Costa Rica, Óscar Arias, firmaron un acuerdo que articulaba el principio de la democracia como precondición para la resolución de conflictos, y detallaba los criterios que cada gobierno debería cumplir para fomentar la paz.

Al principio fue difícil llevar a la práctica el acuerdo de Esquipulas II en Guatemala, donde tanto la URNG como el Ejército exigían que la otra parte cumpliera determinadas condiciones previas para poder negociar. La URNG mantenía una posición ambigua: apoyaba las disposiciones para un diálogo nacional pero simultáneamente exigía la derogación de las medidas contrainsurgentes. La posición del Ejército era más radical: las guerrillas tenían que desarmarse antes de participar en el diálogo. Ninguno preveía iniciativas para incluir a la sociedad civil en el debate. Sin embargo, al quitar importancia a las estrategias militares, el encuentro de Esquipulas II contribuyó a estimular el desarrollo de nuevos grupos sociales a favor de la paz, liderados en buena medida por organizaciones religiosas, que, lentamente, generaron presión pública a favor del diálogo.

No obstante, la sociedad guatemalteca carecía de una voz unificada sobre cómo alcanzar la paz; tampoco tenía una dirección civil, económica o política que concibiese la pacificación como camino a la cohesión nacional en el futuro. La principales líneas divisorias pasaban por los poderosos grupos del sistema —la Cámara de Comercio, la oligarquía agrícola y exportadora, y los militares— contra los movimientos populares, incluidas las asociaciones campesinas, sindicatos, pueblos indígenas y cooperativas. Estas últimas tendían a aliarse con otros grupos sociales, fundamentalmente urbanos —como los partidos políticos de oposición, la mayoría de los grupos religiosos, las universidades y centros de investigación, y la pequeña industria—, para debatir e impulsar los cambios sociales que creían necesarios para poner fin a la guerra y construir la paz. La mayoría de las agrupaciones populares eran, sin embargo, relativamente nuevas, y sus vínculos con las amplias bases sociales y la ciudadanía en general eran débiles. No obstante, estos grupos más progresistas se convirtieron en el motor nacional que posibilitó las conversaciones de paz.

La Iglesia católica desempeñó un importante papel de liderazgo para estimular a la opinión pública a favor tanto de un diálogo nacional como de la *humanización de la guerra* intentando buscar soluciones a los problemas estructurales. Incitado en parte por agentes eclesiásticos, la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) constituida por el Gobierno convocó un Gran Diálogo Nacional en 1989, que supuso la primera ocasión formal para que la sociedad civil articulase sus diversos puntos de vista sobre la guerra e identificase las cuestiones de fondo que posteriormente se incorporaron a la agenda negociadora. Una de sus más destacadas consecuencias fue la creciente expectativa de que más sectores de la sociedad debían estar involucrados en las negociaciones. Contribuyó a situar el conflicto en la esfera política y a quitar importancia a las *soluciones* militares. Al año siguiente

## Secuencia de mecanismos

1987 Ago.	<b>Esquipulas II</b> Gobiernos centroamericanos acuerdan un marco para promover la paz en la región.		Declaración conjunta afirmando que la paz debe basarse en la transformación de los problemas estructurales que generan el conflicto.
1987 Oct.	<b>Comisión Nacional de Reconciliación</b> Organismo nombrado por el Gobierno para supervisar la aplicación del Acuerdo de Esquipulas.	27-28 oct.	<b>Atlixco (México):</b> intelectuales, cooperativas, pequeña empresa. Declaración conjunta pidiendo a la CNR que organice un proceso similar entre los sectores y el Gobierno.
1989 Feb.-oct.	<b>Gran Diálogo Nacional</b> Conversaciones patrocinadas por la CNR con participación de 47 organizaciones civiles con 84 delegados; excluyó a la URNG y fue boicoteado por el Ejército, el Gobierno y la élite empresarial. El GDN constaba de 15 comisiones de trabajo para debatir temas de fondo relacionados con el conflicto.	1991 Abr.	<b>Acuerdo de México</b> El Gobierno y la URNG acuerdan una agenda y proceso para la negociación; la sociedad civil no tiene un papel oficial en el proceso de negociación para la paz.
1990 Mar.	<b>Acuerdo de Oslo</b> La CNR y la URNG dan su asentimiento a consultas entre la URNG y la sociedad guatemalteca.	1993 May.-jun.	<b>Instancia Nacional de Consenso</b> Se constituye una amplia coalición de grupos cívicos y del sistema para hacer frente al intento de <i>autogolpe</i> del presidente Serrano y restablecer la democracia.
1990 27 may.-1 jun.	<b>"Consultas de Oslo"</b> Reuniones de la URNG con diversos sectores, facilitadas por la CNR y con un representante de la ONU como observador. <b>El Escorial (España):</b> delegaciones de 10 partidos políticos. La URNG promete no interferir en las elecciones, y los partidos se comprometen a realizar una Asamblea Nacional Constituyente y asumen también un compromiso con la necesidad de cambios constitucionales.	1994 Ene.	<b>Acuerdo Marco</b> Establece una negociación bilateral para la paz, con mediación de la ONU.
31 ago.-1 sep.	<b>Ottawa (Canadá):</b> sector empresarial (CACIF). Se firman comunicados separados, expresando el compromiso con las negociaciones.	1994 May.	<b>Asamblea de la Sociedad Civil (ASC)</b> Se forma la ASC, que abarca 11 agrupaciones sectoriales. Se reúnen en una asamblea presidida por el obispo Quezada para preparar documentos de consenso que sean introducidos en las negociaciones bilaterales.
24-26 sep.	<b>Quito (Ecuador):</b> grupos religiosos. Hincapié en la necesidad de consenso nacional y respeto a los derechos humanos.	1996 29 dic.	<b>Acuerdo sobre una Paz Firme y Duradera</b> Acuerdo final, firmado por el Gobierno y la URNG, que hace efectivos los 10 acuerdos previos.
23-25 oct.	<b>Metepec (México):</b> sindicatos y organizaciones populares.	1999 16 may.	<b>Referéndum Nacional</b> El electorado vota sobre las enmiendas constitucionales que incorporarán los acuerdos de paz; pero con una participación de tan sólo el 17%, las enmiendas son rechazadas.

te, la CNR mantuvo conversaciones con la URNG en Noruega, bajo los auspicios de la Federación Luterana Mundial. Las negociaciones dieron como resultado la firma del Acuerdo de Oslo, en marzo de 1990, que comprometía a las partes a dar una solución política al conflicto. La siguiente aportación significativa de la sociedad civil fue el reconocimiento de la URNG como parte legítima en las negociaciones. Surgió de la serie de cinco encuentros (las “consultas de Oslo”) celebrados entre la URNG y cada uno de los cinco grupos sectoriales, como consecuencia del Acuerdo de Oslo. Estas consultas, a su vez, allanaron el camino para negociaciones oficiales entre el Gobierno y la URNG, con la mediación de un obispo católico guatemalteco al principio y, posteriormente, una vez que aquellas conversaciones se rompieron, de la Organización de las Naciones Unidas.

Durante los primeros años de las conversaciones de paz, especialmente entre 1991 y 1993, los grupos integrados en el sistema se vieron atrapados por luchas internas sobre aspectos de la reforma que eran cada vez más consustanciales al proceso de paz. Entre los militares, existía división entre los de *línea dura* y los *constitucionalistas*, estando los primeros rotundamente en contra de hablar con la URNG y los segundos más abiertos al proceso de negociación. Mientras que la mayor parte de la elite empresarial y del sector de exportación agraria exigía dar una respuesta militar a la URNG, algunos sectores admitían la necesidad de modernizar y mejorar la imagen internacional de Guatemala. Sin embargo, prácticamente todos se resistían a debatir, y mucho menos a dar respuesta a los problemas sociales incluidos en la agenda negociadora. Sin embargo, cuando el presidente Serrano intentó suspender la Constitución en mayo de 1993, el sector empresarial se unió a los demás grupos sociales y a los militares constitucionalistas en una improvisada Instancia Nacional de Consenso para evitar el golpe, cosa que se logró, y exigir democracia. Por primera vez, se produjo un visible consenso nacional sobre el valor fundamental de un sistema democrático de gobierno.

Esta experiencia desembocó en condiciones que dieron nuevas fuerzas al proceso de paz, con los militares, en general, a favor de la negociación. En 1994, las conversaciones bilaterales entre el Gobierno y la URNG —con la mediación de la ONU y el respaldo de países clave del “Grupo de Amigos”— se retomaron en serio. Se acordó la creación de una Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) que abarcara a los diversos sectores de la sociedad organizada para debatir los temas de fondo de la agenda negociadora y formular recomendaciones a las personas negociadoras. La mayor parte de las propuestas de la ASC se incorporaron a los acuerdos finales, dando así a la sociedad civil una presencia vital, aunque no con capacidad decisoria, en las negociaciones.

Sin embargo, tras cumplir su mandato original, la ASC empezó a fragmentarse. Entre acusaciones sobre el predominio de los sectores progresistas, las delegaciones no se ponían de acuerdo sobre si la ASC debería definir de nuevo su papel para mantener su voz en el proceso de paz. Al final, los debates dentro de la ASC no se tradujeron en una influencia significativa a la hora de poner en práctica los acuerdos, aunque algunos sectores continuaron ejerciendo influencia tanto en la sociedad como en la política.

Pero, además, la ASC no era el único canal de la sociedad civil para influir en las conversaciones. La principal asociación empresarial, la Comisión Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), se negó a sumarse a la ASC como se había negado al anterior Gran Diálogo Nacional, aunque sí habló con la URNG durante las consultas de Oslo. Cuando los negociadores debatieron la agenda de cuestiones socioeconómicas y agrícolas, la CACIF hizo presión, con éxito, contra recomendaciones clave de la ASC. Tuvo la capacidad de sustituir muchas de ellas por sus propias propuestas, para que se incluyeran en el acuerdo final, lo que fue causa de gran decepción para muchas personas de la ASC, que, pese a todo, acabaron ratificándolo. Muchas creyeron que esa transigencia señaló un consenso nacional para la reforma.

## Los retos de la aplicación

A finales de 1996, las delegaciones negociadoras habían cerrado seis acuerdos de fondo y cinco operativos. Estos acuerdos señalaban los pasos para poner fin a la confrontación militar y exponían las garantías de reforma para resolver algunas de las cuestiones sociales y estructurales subyacentes, agrupadas en acuerdos sobre los siguientes temas: los derechos humanos, una comisión de la verdad, el regreso de refugiados y personas desplazadas, la identidad y derechos de los pueblos indígenas, la situación socioeconómica y agraria, el fortalecimiento del poder civil y el papel de las fuerzas armadas, y la reforma de la Constitución y el sistema electoral.

Se crearon una serie de mecanismos para apuntalar la aplicación de los acuerdos, dando a la ONU un papel de seguimiento general. Se creó una Comisión de Acompañamiento como máximo organismo encargado de interpretar el contenido y el espíritu de los acuerdos y de facilitar su puesta en práctica según el calendario acordado, que sólo la propia Comisión podía cambiar, por decisión unánime de todos sus integrantes. La Comisión constaba de dos representantes del Gobierno y dos de la URNG, uno del Congreso y cuatro ciudadanos *notables*, con el jefe de la misión de la ONU como observador. No tenía poder ejecutivo, pero, a cambio, operaba trabajando con los otros organismos. Éstos incluían *comisiones paritarias*

(de representación igualitaria) entre el Gobierno y los representantes sectoriales para debatir temas relativos a la ejecución de disposiciones concretas de los acuerdos. También existían *comisiones no paritarias*, sólo de representación de la sociedad civil. Sin embargo, a ninguna de estas comisiones se le concedió autoridad para tomar decisiones, y no había canales definidos para traducir sus recomendaciones a políticas públicas. Además, el organismo administrativo encargado de supervisar el proceso, el Secretariado de Paz (SEPAZ), no fue dotado con poder de decisión sobre el presupuesto nacional o las políticas y programas de los ministerios del Gobierno. Por lo tanto, disponía de pocos instrumentos para llevar a cabo los cambios que cumplieran con lo estipulado. Por el contrario, la aplicación dependía del Gobierno para iniciar los programas y del Congreso para aprobar la legislación.

Aunque muchas de las disposiciones se hicieron efectivas más o menos según el calendario acordado, las de mayor calado aún no se han cumplido. Han aparecido una serie de áreas especialmente problemáticas. El retroceso más grande fue el fracaso del referéndum para enmendar la Constitución. Eran necesarias enmiendas constitucionales, para que los acuerdos se asentasen como *acuerdos de Estado* más que como acuerdos políticos reversibles; sin ellos, el Gobierno carecía de la base legal para reformar el Ejército o el Poder Judicial, y para llevar a la práctica mucho de lo estipulado en el acuerdo sobre derechos indígenas. Tras dos años y medio, se perdió la batalla para introducir esos cambios.

En un principio, se preveía que 13 de las disposiciones clave se incorporarían a la Constitución. Para que así fuera, tenían que ser aprobadas por una mayoría de dos tercios en el Congreso y posteriormente por el electorado en un referéndum nacional. El proceso se estancó primero en un larguísimo procedimiento de redacción en el Congreso, donde los partidos aprovecharon la ocasión para añadir otros 37 puntos —bastantes sobre temas pensados para reportarles ventajas partidistas—. El referéndum futuro requería que el electorado respondiera con un simple sí o no a cuatro conjuntos de cuestiones que contenían 50 reformas diferentes. Muchos analistas piensan que este diseño era confuso en sí mismo y, por lo tanto, conducente a un resultado de “no”. El Gobierno no realizó una campaña de educación pública para informar al electorado sobre los cambios propuestos, aunque la ONU desplegó un enorme esfuerzo de difusión. Los primeros sondeos electorales indicaban que la mayoría del electorado no sabía nada sobre las reformas o se encontraba indeciso, pero una inmensa mayoría de quienes sí conocían el tema decían que iban a votar a favor. En ese momento, algunos sectores conservadores y los medios de comunicación privados montaron una muy eficaz campaña por el “no”. Las fuerzas a

favor de la reforma desarrollaron una campaña de bajo tono general poco tiempo antes de la votación, aunque el sector indígena fue más eficaz a la hora de llegar a sus bases. Al final, con tan sólo un 17% de participación de la población en edad de votar, prevaleció el voto “no”. Con variaciones significativas entre las zonas rurales y urbanas, el resultado fue decidido en gran medida por votantes de la capital; la mayor diferencia se produjo entre las regiones de mayoría maya, que arrojaron un voto favorable, y las áreas de mayoría ladina —donde la guerra no se había sufrido directamente— que votaron contra los cambios.

Aquella derrota quedó rematada por el fracaso en la aplicación de las reformas fiscales necesarias para obtener financiación interna con la que llevar a la práctica muchos de los acuerdos, en particular los socioeconómicos. Los Acuerdos especificaban que la base impositiva de Guatemala se elevaría al 12% del producto interior bruto para el año 2000. Pese a un prematuro optimismo al suponerse que en el sector industrial y de exportación agraria muchos reconocían la necesidad de reformas, estos mismos sectores hicieron una eficaz labor de bloqueo. El Gobierno

---

Estado; la agenda legislativa necesaria para otorgársele no ha recibido el respaldo de la mayoría de los representantes del Congreso.

En las elecciones de noviembre de 1999 dominó el Frente Republicano Guatemalteco, partido de extrema derecha fundado por el general Ríos Montt, llevando así al poder a los sectores fuertemente contrarios a la reforma. Un nuevo partido de izquierdas, que integra a parte de los antiguos miembros de la URNG, también obtuvo escaños. Aunque puede llegar a ser una importante fuerza política, hasta el momento los grupos de extrema izquierda no han sido efectivos para impulsar y propagar los acuerdos, en parte porque no fueron capaces de liderar un movimiento político o social para apoyar la aplicación.

Antes y durante las conversaciones de paz, los dirigentes de la sociedad civil guatemalteca desarrollaron la capacidad de influir en las negociaciones. Pero, tras la firma de los acuerdos, esta experiencia y capacidad no se canalizó adecuadamente, en parte porque no había ningún mecanismo institucional que lo permitiera formalmente. Por el contrario, cada sector tendió a concentrarse en sus propios intereses, creando un vacío social incapaz de formular o impulsar una agenda general para la paz. Paradójicamente, con la debilidad de los sectores sociales internos, la comunidad internacional se ha convertido en el único actor con el peso suficiente para mantener el acuerdo de paz en la agenda nacional.

## Conclusión

En los primeros años del nuevo siglo, Guatemala está viviendo una transición crucial. El nuevo ordenamiento no se ha consolidado en parte porque las viejas estructuras militares y económicas que generaron el conflicto permanecen en gran medida intactas. El rechazo del paquete de reforma constitucional puso de manifiesto la debilidad de los movimientos sociales por la paz y de su capacidad para movilizar amplias bases públicas para tomar una posición. Esto demuestra el gran reto que supone respaldar la transición negociada a una sociedad democrática e igualitaria en un país traumatizado por décadas de guerra y siglos de racismo institucionalizado. No obstante, frente a la larga historia de autoritarismo y exclusión sistemática, la implicación de representantes de diversos sectores de la población guatemalteca en la definición de la agenda de fondo de las conversaciones de paz y en la configuración de los acuerdos que surgieron de ellas fue un elemento rompedor. Especialmente destacado fue el papel fundamental desempeñado por las organizaciones mayas, que lograron situar la legitimación de su voz y sus problemáticas en el centro del discurso político y social de Guatemala. Con suficiente presión sostenida a favor del cambio, es probable que el proceso y los acontecimientos que llevaron a la firma de los Acuerdos acaben siendo considerados, pese a todas las dificultades del camino, como un punto de inflexión en la historia de Guatemala.



*Estudio del caso  
de Guatemala*

# El Gran Diálogo Nacional y las consultas de Oslo

Creación de una  
agenda para la paz

Enrique Álvarez

A finales de la década de los ochenta, guatemaltecos representantes de una amplia gama de intereses y puntos de vista fueron convocados a una serie de procesos para debatir las causas de la guerra y definir estrategias para transformarla. Aunque esos procesos no llevaron a un arreglo definitivo, movieron a la implicación ciudadana en la construcción de la paz, dejaron al descubierto una serie de complejos temas que debían abordarse para poner un final negociado a la guerra, y contribuyeron a crear apoyo popular para las negociaciones entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). El Gran Diálogo Nacional junto con la serie de encuentros conocidos como las “consultas de Oslo” entre representantes de sectores sociales concretos y la URNG desempeñaron un papel crucial en la configuración de la fase prenegociadora del proceso de paz guatemalteco, y marcaron una cota para la posterior participación en la preparación de los acuerdos de paz.

## **Comisión Nacional de Reconciliación**

En agosto de 1987, en la reunión de Esquipulas II, los presidentes centroamericanos acordaron el “Procedimiento para el establecimiento de una paz firme y duradera en Centroamérica”, que incluía medidas para poner fin al apoyo a fuerzas militares irregulares; una tregua y amnistía para los grupos insurgentes; diálogo nacional para promover la paz y la democratización, y una Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) para verificar la aplicación de los acuerdos. En septiembre y octubre, el recién elegido Gobierno del presidente Cerezo dio pasos para hacer efectivo el acuerdo. Por primera vez, el Gobierno mantuvo conversaciones directas con la URNG, en Madrid, pero la reunión no produjo resultados. El Gobierno y los militares mantenían que el acuerdo hablaba de diálogo sólo después de que los grupos armados depusieran sus armas, algo que la URNG se

negaba a hacer. Por el contrario, exigía una purga en el Ejército y la creación de zonas desmilitarizadas como condiciones para la negociación.

Cerezo también reunió a la Comisión Nacional de Reconciliación guatemalteca. Estaba formada por dos delegados gubernamentales, entre ellos el vicepresidente; dos representantes de los once partidos políticos legales, entre ellos el futuro presidente Jorge Serrano; dos ciudadanos ilustres; y el obispo Rodolfo Quezada Toruño, miembro de la Conferencia Episcopal guatemalteca. El obispo Quezada se convirtió en presidente de la CNR.

El proceso de Esquipulas tuvo el efecto de catapultar a la Iglesia católica a un papel proactivo en el impulso de la paz y en hacer frente a los problemas estructurales subyacentes. La iglesia llamó a un diálogo nacional sobre la guerra, llamamiento al que respondió el obispo Quezada convenciendo a la CNR para que desarrollase un mecanismo que lo hiciera posible. Su empeño se vio complementado por la presión diplomática de los gobiernos vecinos, que instaron a Guatemala a cumplir con los compromisos para el diálogo nacional asumidos en la cumbre. Aunque al principio Quezada defendió una mayor participación del Gobierno, en la profundamente polarizada sociedad guatemalteca la diversidad de representaciones proporcionó un grado de independencia que contribuyó a incrementar la efectividad de la CNR. No obstante, la CNR trabajó en estrecha colaboración con el Gobierno para diseñar y sacar adelante el Gran Diálogo Nacional (GDN), que se hizo realidad en el término de un año.

## El Gran Diálogo Nacional

El 1 de marzo de 1989, la CNR inauguró el Gran Diálogo Nacional con representantes de diversos sectores políticos, sociales y económicos de la sociedad guatemalteca. El objetivo era identificar y fomentar el consenso sobre los principales asuntos concernientes a la pacificación. En contraste con posteriores mecanismos, el GDN no se estructuró como diálogo sectorial porque los sectores no estaban aún organizados como tales. Sin embargo, el proceso englobó a una diversa mezcla social, con la participación de 84 delegados en representación de 47 organizaciones. Hubo delegaciones completas del Gobierno, partidos políticos, organizaciones de medios de comunicación, iglesias, grupos de refugiados, cooperativas, la Unidad de Acción Popular y del Trabajo, la Unidad del Consejo del Trabajo, la Comisión Guatemalteca de Derechos Humanos, la Asociación de Estudiantes Universitarios, el Movimiento de Solidaridad Trabajadores/Patronos, la Federación de Pequeños Empresarios y Productores, las Federaciones de Educación y la Universidad Nacional de San Carlos.

Faltaron varios sectores clave. El Gobierno se negó a permitir la participación de la URNG hasta que ésta se desarmase, aunque el obispo Quezada accedió a incluir documentos de la URNG en las actas oficiales. La anteriormente exiliada oposición política cercana a la URNG sólo pudo tener una participación limitada, basada en “voz pero no voto”. Al otro extremo del espectro político, el GDN fue boicoteado por los militares y varios partidos políticos de derecha, así como por la Comisión Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y la Unión Nacional de Granjeros y Rancheros (UNAGRO), que, en conjunto, representaban los intereses de grandes empresas y terratenientes. Alegaban que el GDN no era representativo, y sería susceptible a la manipulación. A otros les preocupaba que la exclusión de la URNG y sus aliados políticos apuntaba a que el Gobierno quería que el GDN fuera sólo un *diálogo cosmético*, con estrictos límites sobre los asuntos abordados y la amplitud de la participación. Lo veían como un foro que contribuiría a legitimar el Gobierno cristianodemócrata del presidente Cerezo y su política de neutralidad activa para poner fin al aislamiento internacional de Guatemala. Además, cabe destacar que no había representación ni de organizaciones de mujeres ni de organizaciones mayas, en parte porque toda una historia de discriminación y exclusión implicaba que sus voces y organizaciones no estaban suficientemente reconocidas por quienes habían dejado sentada ya su autoridad.

Las organizaciones participantes precisaron los temas que deseaban debatir. De una larga lista inicial, se aceptaron quince cuestiones, y se clasificaron en cuatro áreas principales: 1) apoyo y refuerzo del sistema democrático; 2) organización y participación de la ciudadanía; 3) calidad de vida, y 4) políticas económicas. Representantes de las organizaciones participantes formulaban propuestas sobre los temas que consideraban prioritarios, que después eran debatidos en sesión plenaria por delegados de todos los grupos participantes. El obispo Quezada dirigió este proceso en nombre de la CNR, que le apoyó en todo momento.

Se había previsto que el proceso se estructurase con una sesión plenaria de apertura y otra de cierre —en una fecha futura sin determinar—, pero la mayoría del diálogo real se desarrollaría en quince comisiones de trabajo, cada una de las cuales tenía el mandato de abordar un tema concreto de la agenda y de preparar propuestas por escrito. Tras el plenario de apertura, se avanzó lentamente. A finales de abril, no funcionaba ninguna de las comisiones de trabajo, y varios de los grupos participantes no habían designado aún a sus representantes. Poco a poco, sin embargo, las comisiones se formaron y empezaron a presentar sus documentos para el debate.

La diversidad de temas examinados en el GDN reflejó los distintos intereses de los sectores representados y sus expectativas respecto a las estrategias para poner fin a la guerra. Un hilo común surgido de los debates fue la preocupación compartida por la pervivencia de la militarización del país, pese a que el Gobierno estuviera en manos civiles. Fue la primera vez en décadas que se debatían en público los problemas estructurales profundos de Guatemala, y, por lo tanto, existían considerables riesgos de seguridad. Sin garantías básicas de seguridad personal, se restringía la franqueza del diálogo. El obispo Quezada intentó contrarrestar esa amenaza mediante reuniones privadas con figuras influyentes. Sin embargo, ni el Gobierno, ni siquiera los militares, tenían completo control sobre las fuerzas que se oponían al cambio en el país, y que contaban con una dinámica operativa propia y la decisión de actuar según sus propias agendas.

La comisión de trabajo sobre derechos humanos presentó una serie de propuestas que incluían la abolición de las paramilitares Patrullas de Defensa Civil y la resolución de los problemas de tierra de los refugiados guatemaltecos. Las propuestas chocaron con una considerable oposición. Poco después, numerosos participantes encuadrados en los sectores populares y grupos de oposición comenzaron a recibir amenazas de muerte. Las reticencias dentro del GDN a debatir las continuas violaciones de derechos humanos que padecían sus delegaciones empezaron a minar la efectividad y legitimidad del proceso. En junio de 1989, nueve de los dirigentes estudiantiles fueron detenidos por las fuerzas de seguridad, y uno de ellos, Iván González, no apareció jamás. A partir de entonces, varios miembros del GDN fueron secuestrados y torturados. Ante el rápido deterioro de la seguridad, en octubre la CNR decidió disolver el GDN, dejando el proceso inconcluso.

A pesar de todo, el GDN tuvo cierta cantidad de resultados importantes. Fue la primera vez que se debatieron abiertamente en el terreno público los problemas que generaba el conflicto armado. Aunque no arrojó resultados concluyentes, el análisis resultó ser de vital importancia algunos años después, cuando contribuyó a definir la agenda negociadora oficial entre la URNG y el Gobierno. Además, preparó el escenario para el compromiso público y transformó las características cerradas de la negociación. La exigencia de negociación política dejó de ser cuestión exclusiva de las partes directamente implicadas en el conflicto, que empezaron a darse cuenta de que una solución a la confrontación armada tenía que involucrar a la sociedad civil. La participación social que permitió el GDN hizo disminuir la percepción del conflicto como cuestión puramente militar, y le otorgó naturaleza política. Fue un poderoso impulso para que la URNG y el Ejército pusieran fin a la manipu-

lación del proceso de paz como parte de sus estrategias de guerra. Asimismo, la dinámica de debatir y negociar propuestas fue muy significativa, dada la tradición autoritaria de la política guatemalteca. Contribuyó a estimular los inicios de una cultura democrática. Los temas de seguridad que restringieron el GDN —y en última instancia provocaron su fin— se abordaron más adelante en el acuerdo sobre derechos humanos que autorizaba una misión de la ONU sobre derechos humanos. Se convirtió en un factor clave para ayudar a reducir los niveles de violencia represiva y propiciar así un clima para la implicación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

El GDN fue también un punto de inflexión para las organizaciones religiosas en el proceso de paz. A excepción de algunos de los nuevos grupos evangélicos fundamentalistas, consiguieron hablar con una voz común, pasando a ser un sector integrado, a fin de que sus puntos de vista ganasen mayor reconocimiento y autoridad. El GDN también apoyó el resurgir del movimiento popular que se había visto seriamente debilitado por el asesinato, desaparición y exilio de sus dirigentes durante la guerra. En general, a lo largo del GDN, los representantes de los partidos políticos demostraron una mayor capacidad para participar en los debates y elaborar propuestas. Sin embargo, el GDN proporcionó una importante experiencia de capacitación para participantes de distintas organizaciones sociales que, cuando más adelante se formó la Asamblea de la Sociedad Civil, se encontraban mejor preparados para participar de manera eficaz. A resultas de ello, la sociedad organizada guatemalteca pasó de ser espectadora a ser una fuerza activa en el proceso de paz.

## El Acuerdo de Oslo

A pesar de estos acontecimientos sobre el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz, el final de la década de los ochenta fue testigo de un estancamiento virtual en las conversaciones entre el Gobierno y la URNG, cada uno de los cuales seguía insistiendo en que se cumpliesen sus condiciones previas antes de entrar a negociar. Pero el fracaso en lograr avances significativos continuaba erosionando la imagen internacional de Guatemala. A principios de 1990, teniendo presentes las elecciones pendientes dentro del año, el presidente Cerezo mostró su disposición a iniciar conversaciones exploratorias sin condiciones previas. En febrero, nombró al obispo Quezada para el recién creado puesto de conciliador.

El primer paso decisivo se dio durante una reunión secreta en Oslo (Noruega) en marzo de 1990. La reunión fue propiciada por Paul Wee, secretario general auxiliar de la Federación Mundial Luterana. Durante años, Wee había ido detrás de los militares guatemaltecos y líderes de la URNG con la esperanza de con-



seguir que hablasen entre ellos. Esto contribuyó al desarrollo de un alto nivel de acercamiento entre los grupos. Tras meses de diplomacia de lanzadera, una delegación de la URNG se reunió con una delegación de la CNR, encabezada por Jorge Serrano, en un chalet, propiedad del Gobierno, en las afueras de Oslo. El Gobierno noruego corrió con los gastos. Tras varios días, se firmó el Acuerdo de Oslo, que creaba un marco para la negociación que subsistiría, pese a frenazos y nuevas puestas en marcha, durante los próximos seis años.

## Consultas de los sectores con la URNG

El Acuerdo de Oslo se basaba en el principio de que la paz llegaría como resultado de una democracia estable y participativa. Una medida fundamental fue la convocatoria del diálogo entre la URNG y los diferentes sectores de la sociedad. Entre finales de mayo y finales de octubre de 1990, la CNR convocó, fuera de Guatemala, una serie de cinco reuniones —cada una de ellas de varios días de duración— que acabaron siendo conocidas como las “consultas de Oslo”.

El proceso de consultas se diseñó como una serie de reuniones sectoriales por razones tanto prácticas como políticas. La CNR reconocía que no era factible tener a todos los sectores afectados en el mismo encuentro. Por ejemplo, tanto los militares como la URNG querían —aunque por razones distintas— que el sector empresarial participase en las consultas; pero los grupos sociales no tenían mucha confianza en este sector. Opinaban que las reuniones debían ser relativamente pequeñas si se trataba de que abordasen los profundos retos que afrontaba Guatemala. La CNR quería también aprovechar el trabajo sectorial iniciado durante el Gran Diálogo Nacional. El obispo Quezada presidió cada reunión de consulta, y ayudó a garantizar que se desarrollasen de forma franca y respetuosa. El secretario general de la ONU también envió a su representante personal como observador de los encuentros. Las agendas se dejaron abiertas, de manera que los representantes de cada sector pudieran utilizarlas para presentar sus opiniones y recomendar estrategias para finalizar el conflicto armado.

Las reuniones se celebraron fuera de Guatemala en parte porque la URNG continuaba prohibida, pero también porque la CNR era consciente de que los encuentros dentro del país serían controlados por la inteligencia militar, lo que podría inhibir un diálogo sincero. Los gobiernos anfitriones corrieron con la mayoría de los gastos y dispusieron la logística. La idea inicial de celebrar una reunión en Estados Unidos se descartó cuando se denegaron los visados a algunos comandantes de la URNG; se trasladó a Canadá.

El primer encuentro se celebró en El Escorial (España), con una delegación de diez partidos políticos. En su declaración conjunta, la URNG prometía no interferir en las elecciones, y los partidos políticos accedían a respaldar una Asamblea Nacional Constituyente. Todo parecía indicar que la URNG se estaba preparando para la transición a la política institucional. El segundo encuentro tuvo lugar en Ottawa (Canadá), con el sector empresarial representado por la CACIF, un diálogo que hubiera sido impensable anteriormente. Aunque no acordaron un comunicado conjunto, la URNG y la CACIF dieron a conocer posteriormente comunicados diferentes, expresando su compromiso con nuevas negociaciones y reconociendo la buena disposición del otro en la búsqueda de la paz. La tercera reunión se realizó en Quito (Ecuador), con grupos religiosos. Su declaración conjunta hacía hincapié en la necesidad de un consenso nacional y el respeto a los derechos humanos. La cuarta reunión se celebró en Metepec (México), involucrando a representantes sindicales y de organizaciones populares. Su declaración conjunta subrayaba que la paz debía basarse en la resolución de las desigualdades estructurales subyacentes. El último encuentro tuvo lugar en Atlixco (México), e implicó a representantes de organizaciones docentes, pequeña empresa y cooperativas, y colegios profesionales. Su declaración reafirmaba el Acuerdo de Oslo y su proceso de consultas, y pedía a la CNR que convocase un proceso de diálogo similar entre los sectores participantes y el Gobierno. Los grupos sociales también pidieron al Gobierno y a la URNG que emprendiesen el diálogo para poner fin a la guerra y para dar respuesta a los problemas profundos del país; su compromiso con la pacificación fue a su vez reconocido por la URNG, que les pidió que continuasen participando.

A excepción del encuentro de Ottawa con la CACIF, las declaraciones emitidas hacían un llamamiento a las partes para que mantuviesen urgentemente negociaciones directas. Subrayaban que todos los sectores sociales debían participar en la definición de las reformas institucionales y constitucionales, y reconocían que había que dar respuesta a los temas de derechos humanos, injusticia social y desarrollo. Las consultas de Oslo reforzaron una tendencia que había surgido en el GDN. Creaba un espacio político donde se podían expresar las ideas sobre importantes cuestiones sociales; cristalizaba la exigencia de que estos temas fueran incluidos en las negociaciones de una forma que no necesariamente se correspondía con las opiniones de los protagonistas principales. Como consecuencia directa, la URNG solicitó que las negociaciones distinguieran entre temas de fondo (como reformas de Estado y cambios en la estructura socioeconómica) y cuestiones operativas (tales como una tregua o la desmovilización).

---

Las consultas de Oslo tuvieron como resultado cambios relevantes en la dinámica política de la construcción de la paz. Tanto el Ejército como la URNG querían utilizar las consultas para favorecer sus intereses. El Ejército —que consideraba a la URNG como una fuerza derrotada— supuso al principio que ésta buscaba una forma honorable de salir del conflicto salvando la cara. También asumió que la URNG sería sometida a intensa observación por los diversos sectores. Por su parte, los dirigentes de la URNG no se veían a sí mismos cediendo nada durante el proceso. Por el contrario, lo veían como una oportunidad para expresar abiertamente su voz y sus propuestas para resolver el conflicto, a la vez que quedaban aisladas las propuestas de guerra de los jefes del Ejército. Echando la vista atrás, parece que la URNG calculó bien. Casi de inmediato, el Ejército quedó políticamente marginado. Respondió intentando detener el proceso tras el primer encuentro con los partidos políticos, y la siguiente reunión, que era con el sector empresarial, estuvo a punto de cancelarse por la presión del Ejército. Pero el impulso del proceso se había hecho imparable.

Un resultado indirecto del proceso fue que varios sectores potenciaron su organización interna tras las consultas de Oslo. Durante 1991, las organizaciones que se reunieron en Metepec formaron lo que más adelante se convertiría en la Coordinadora del Sector Civil (CSC). Los grupos que se reunieron en Atlixco formaron la Coordinadora Civil para la Paz (COCI-PAZ). La primera tendía a compartir posiciones con la URNG, mientras que la segunda era más independiente. Estos organismos iban a tener un papel

importante a la hora de presionar para que la sociedad civil tuviera mayor participación en las negociaciones oficiales de paz en los años venideros. Sin embargo, varios sectores estaban aún divididos por serias disputas políticas. La sociedad civil reflejaba estas polarizaciones, apareciendo los sindicatos y organizaciones populares como más próximos a la URNG, y el sector privado como más próximo a las fuerzas gubernamentales. No hubo esfuerzos directos de debatir estas diferencias, y estos sectores se movían aislados los unos de los otros, con pocos esfuerzos incluso de abrir canales de comunicación entre ellos. Paradójicamente, tanto los militares como la URNG se implicaron en la activación de estos sectores de la sociedad civil, en la medida en que cada uno buscaba crear alianzas y ganarse su apoyo. Las consultas de Oslo también sentaron eficazmente los cimientos para la participación de los sectores en la Asamblea de la Sociedad Civil.

Las consultas de Oslo y el GDN contribuyeron a materializar una transformación en la opinión pública a favor de un proceso negociador para poner fin a la confrontación armada, incluso entre aquellos que más firmemente se habían opuesto a reconocer la URNG. Además, muchos empezaron a percibir la guerra como resultante de problemas estructurales subyacentes más profundos, y la URNG como manifestación de estos problemas más que como causa primaria del conflicto. Los temas identificados y debatidos en estos procesos fueron posteriormente incorporados a la agenda negociadora oficial y, con el tiempo, contribuyeron a dar forma a los acuerdos alcanzados.



*Estudio del caso  
de Guatemala*

# La Asamblea de la Sociedad Civil

Dar forma  
al acuerdo

Enrique Álvarez

Las consultas de Oslo de 1990 generaron impulso para negociaciones de paz directas entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). El proceso se suspendió temporalmente, sin embargo, durante la campaña para las elecciones presidenciales celebradas a finales del año. Jorge Serrano —candidato de centro derecha, a favor de la negociación y miembro de la Comisión Nacional de Reconciliación— ganó las elecciones. Serrano retiró a figuras clave de la línea dura del alto mando del Ejército, y en poco tiempo organizó negociaciones directas. El obispo Rodolfo Quezada Toruño continuó como mediador, acompañado por un observador de la ONU.

En abril de 1991, el presidente Serrano hizo pública su “iniciativa para la Paz Total”, anticipándose a la nueva ronda de conversaciones en México, que obtuvo el respaldo de los sectores conservadores de la sociedad civil. Tras tres días de conversaciones, la URNG y el Gobierno alcanzaron el Acuerdo de México, diseñando una agenda negociadora de once puntos, que integraba muchas de las recomendaciones de las consultas de Oslo, entre ellas la idea de tratar tanto materias de fondo como operativas. Aunque estas negociaciones sintieron la influencia de las aportaciones previas de la sociedad civil, no incorporaron representantes de la sociedad civil, pauta que se mantuvo durante la época de Serrano. En julio, se celebró una segunda ronda de conversaciones en Querétaro (México), donde se acordó el principio de democratización como medio para alcanzar la paz por medios políticos. Meses después, sin embargo, las negociaciones sobre derechos humanos encallaron al endurecer sus posiciones el Gobierno y la URNG, y no se alcanzó ningún acuerdo en las siguientes tres rondas de conversaciones. A finales de 1991, las organizaciones populares protestaron por su exclusión de las conversaciones, pero sus reclamaciones fueron en gran parte desatendidas. Aumentaron las violaciones de derechos humanos y las protestas recibieron respuestas cada vez más autoritarias.

A mediados de 1992, la URNG dio a conocer un nuevo programa de paz, modificando sus posiciones, pero el Gobierno lo rechazó en su mayor parte. A finales del año, sin embargo, se habían logrado ciertos avances en la congelación del desarrollo de las Patrullas de Defensa Civil y sobre las condiciones para el regreso de personas refugiadas desde México. A principios de 1993, tanto la URNG como el presidente Serrano anunciaron nuevos planes de paz, que fueron mutuamente rechazados, y el obispo Quezada declaró que las negociaciones se encontraban en un punto muerto.

## El 'Serranazo': la sociedad civil se posiciona

A principios de mayo de 1993, el jefe del equipo negociador gubernamental rompió las conversaciones de paz. Semanas más tarde, Serrano suspendió la Constitución e intentó disolver el legislativo y el judicial, un intento de golpe de Estado conocido como *Serranazo*. Aunque contaba con el apoyo del alto mando militar, los movimientos de Serrano encontraron firme oposición en Guatemala y a nivel internacional. El Congreso y el Tribunal Constitucional declararon ilegales los movimientos del presidente, los donantes internacionales suspendieron sus ayudas y aplicaron la presión diplomática. Organizaciones de la sociedad civil de todo el espectro político movilizaron rápidamente un amplio foro multisectorial, la Instancia Nacional de Consenso (INC), para hacer frente al golpe. A principios de junio, las organizaciones populares convocaron una huelga general, y la INC presentó una lista de posibles candidatos presidenciales. Serrano huyó después de que los más altos comandantes militares le retiraran su apoyo. En junio, el Congreso eligió al candidato propuesto por las organizaciones populares, el Defensor de los Derechos Humanos Ramiro de León Carpio, como presidente interino.

A lo largo de los siguientes seis meses, el presidente De León inició un proceso de reformas constitucionales. No obstante, presionado por las elites políticas y del sector privado así como por el Ejército, fue excluyendo gradualmente a las organizaciones populares de las conversaciones sobre cuestiones constitucionales, y rebajó el tono de sus inicialmente radicales propuestas. Se esforzó poco en reanudar las negociaciones de paz, alegando que no eran prioritarias para su Gobierno, pese a su anterior implicación en ellas. En julio, difundió un nuevo programa de paz que desmantelaba la Comisión Nacional de Reconciliación, suspendía de sus funciones de conciliador al obispo Quezada (al que durante mucho tiempo el Ejército había considerado demasiado "pro-URNG") e instauraba una nueva comisión gubernamental de paz, COPAZ. Serrano pretendía separar las cuestiones de fondo de las operativas en

las negociaciones. La sociedad civil sería la encargada de abordar las cuestiones de fondo en un nuevo Foro Permanente de Paz, mientras que la URNG y el Gobierno negociarían un acuerdo sobre temas operativos relacionados con la conducción de la guerra. Esto implicaría que la URNG pasaría de hecho a ser una más entre las múltiples fuerzas políticas y no negociaría con el Gobierno temas relacionados con la reforma social o del Estado. La URNG rechazó estas propuestas y se mantuvo el punto muerto.

Durante todo este período, las organizaciones populares se dejaron oír con cada vez mayor fuerza exigiendo participar en el proceso de paz. Organizaciones populares de base y organizaciones indígenas tomaban el proceso de paz como ámbito para debatir cuestiones que no se abordaban en el escenario político institucional. Durante el *Serranazo*, por primera vez desde hacía décadas, estas fuerzas populares se movilizaron para desempeñar un papel en la política nacional institucional predominante. En la Instancia Nacional de Consenso, habían participado junto a otras agrupaciones establecidas, tales como la CACIF, en la exigencia de democracia, y ahora no querían verse marginadas de futuras conversaciones de paz.

## Acuerdo Marco

A finales de 1993, bajo considerable presión de la comunidad internacional y con la implicación de la ONU, el Gobierno y la URNG se preparaban para retomar las conversaciones formales. La comunicación se había engrasado mediante varios *encuentros ecuménicos* extraoficiales, auspiciados por una alianza de organismos eclesiásticos internacionales, entre ellos la Federación Luterana Mundial. Reunieron a representantes de la sociedad civil, del Gobierno y de los militares en ciudades extranjeras, para entablar un diálogo informal y contribuir a restablecer la comunicación.

A principios de enero de 1994, el Gobierno y la URNG se reunieron en Ciudad de México en conversaciones moderadas por la ONU, y alcanzaron el Acuerdo Marco para la Reanudación de las Negociaciones. Reafirmaban la agenda negociadora de 11 puntos fijada en el Acuerdo de México de 1991, y acordaban una estructura y un procedimiento para negociar con mediación de la ONU. Al "Grupo de Amigos" —que incluía a los Gobiernos de Colombia, México, Noruega, España, Estados Unidos y Venezuela— se le adjudicaba el papel oficial de asistir a la ONU y actuar como testigo de los acuerdos. Ambas partes acordaron que las conversaciones serían privadas y que sólo el representante especial del secretario general de la ONU (en la persona de Jean Arnault) daría información pública. Se preveía un proceso de un año de duración, que enmarcaba la esperanza de un proceso negociador acelerado.

El Acuerdo tomaba nota de las contribuciones específicas de los sectores que habían participado en las consultas de Oslo y del papel general de la sociedad en el logro de la paz y la reconciliación. Solicitaba una asamblea “abierta a la participación de sectores no gubernamentales de la sociedad guatemalteca, siempre que hayan sido reconocidos su legitimidad, carácter representativo y legalidad”. Esta Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) recibiría el mandato de debatir las materias de fondo abordadas en las negociaciones bilaterales y de formular posiciones de consenso sobre seis de los siete principales capítulos del Acuerdo de México: 1) fortalecimiento de la sociedad civil y función del Ejército en una sociedad democrática; 2) identidad y derechos de los pueblos indígenas; 3) reforma constitucional y régimen electoral; 4) reasentamiento de las personas desplazadas por el conflicto; 5) condiciones socioeconómicas, y 6) situación agraria. Los dos últimos puntos acabaron fusionándose en uno solo. El acuerdo especificaba que cualquier recomendación o directriz de la ASC sobre estos temas sería tenida en cuenta por los negociadores, pero no les vinculaba. A su vez, la ASC revisarían los acuerdos finales firmados por las partes sobre cuestiones de fondo y podría ratificarlos, “para otorgarles la fuerza de compromisos nacionales, facilitando así su aplicación”, pero no tenía poder de veto sobre los puntos que no ratificase.

Como presidente de la ASC, el Acuerdo Marco proponía al obispo Quezada, quien estaría asistido por una Comisión Organizadora formada por representantes de cada uno de los sectores que participaron en las consultas de Oslo y “representantes del pueblo maya”. Se sincronizaría el trabajo de la ASC para debatir las cuestiones de fondo al ritmo del orden del día de las negociaciones bilaterales, de forma que no se retrasase el proceso negociador. Aunque las negociaciones oficiales iban a ser secretas, se sobrentendía que Jean Arnault trabajaría con el obispo Quezada para intercambiar la información necesaria para coordinar el trabajo de la ASC con las conversaciones.

El mandato de la ASC parecía indicar que la CSC y COCIPAZ —los consejos coordinadores que los sectores habían formado en las consultas de Oslo en Metepec y Atlixco respectivamente— habían tenido éxito en sus esfuerzos por convencer al Gobierno para que crease un mecanismo para introducir a la sociedad civil en el proceso. Anteriormente, el Gobierno había mostrado sus recelos a formalizar cualquier papel de la ciudadanía en las negociaciones, probablemente por interpretarlo como una maniobra de la URNG para reforzar su posición mediante la inclusión de sectores con puntos de vista similares a los suyos. Muchos de los participantes en la ASC pensaban que el Gobierno la aceptó en la creencia de que los diversos sectores no serían capaces de alcanzar acuerdos sobre posiciones comunes, y, por tanto, la Asamblea sería

inoperante. Más aún, si el Gobierno hacía caso omiso de estas organizaciones, la legitimidad de la negociación podía haberse debilitado. Sin embargo, el mandato de la ASC significaba que la sociedad civil no iba a tener un puesto oficial en la mesa de negociación; tendría voz, pero no voto decisorio. Como observaría más adelante Quezada, la ASC podría haber sido considerada como un “premio de consolación” a la sociedad civil por quedar excluida de participación directa en las negociaciones. El reto, por tanto, era hacer que su influencia fuera lo más efectiva posible.

## La Asamblea de la Sociedad Civil en acción

El ínfimo presupuesto de la ASC se nutría principalmente de miembros del Grupo de Amigos, especialmente de Noruega. Anteriormente, éstos habían financiado la Fundación Casa Reconciliación, de nueva creación, que subvencionó a la CNR y construyó una casa de reuniones. La ASC utilizó aquella infraestructura, y dispuso de presupuesto para un reducido personal administrativo, refrigerios y la difusión de sus propuestas. Cada sector participante se procuraba la financiación para participar; algunos recibían apoyo tanto económico como técnico de donantes y socios internacionales.

El Acuerdo Marco únicamente trazaba vagas líneas generales sobre la estructura de la ASC. En los meses posteriores, Quezada y la Comisión Organizadora empezaron a darle forma y a diseñar una metodología para dar cabida al gran número de organizaciones que deseaban participar. Decidieron estructurar la ASC por agrupamientos sectoriales. El Acuerdo precisaba la inclusión de al menos seis sectores: los cinco de las consultas de Oslo (partidos políticos, grupos religiosos, sindicatos y organizaciones populares, la CACIF y la agrupación de Atlixco) y las organizaciones mayas. Tras cierta discusión, sin embargo, decidieron invitar también a cinco sectores más: organizaciones de mujeres, otras organizaciones no gubernamentales de desarrollo, centros de investigación, grupos de derechos humanos y organizaciones de medios de comunicación.

Llegados a este punto, la CACIF de las económicas y políticamente poderosas elites empresariales se retiró de la ASC, alegando que daba cabida a organizaciones fachada, ilegales y no representativas. Más adelante, la CACIF procuró influir directamente en el equipo gubernamental y pudo debilitar la efectividad de la ASC en cuestiones de reforma socioeconómica y agraria. Pese a ello, la ASC incluyó también a participantes de grupos de extrema derecha, entre ellos el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), partido político dirigido por el ex presidente general Ríos Montt. Sin embargo, la implicación de los sectores indígenas y los de mujeres fue la que resultó espe-

## Asamblea de la Sociedad Civil de Guatemala

### Agrupaciones sectoriales:

cada sector desarrolla documentos de posición y elige diez delegados para la ASC.

Partidos políticos  
 Grupos religiosos  
 Metepec (sindicatos y organizaciones populares)  
 Atlixco (docencia, pequeña empresa, cooperativas)  
 COPMAGUA (organizaciones mayas)  
 Organizaciones de mujeres  
 ONG de desarrollo  
 Centros de investigación  
 Grupos de derechos humanos  
 Organizaciones de medios de comunicación  
 La CACIF *se retira del proceso*

### Comisiones ASC:

dos delegados de cada sector son asignados a comisiones temáticas; cada comisión redacta un documento preliminar de síntesis sobre el tema.

Papel de la sociedad civil y el Ejército en una sociedad democrática  
 Identidad y derechos de los pueblos indígenas  
 Reforma constitucional y sistema electoral  
 Reasentamiento de refugiados y de personas desplazadas  
 Reforma socioeconómica y agraria

**Sesiones plenarias de la ASC.** Todos los delegados debaten los documentos de síntesis hasta que acuerdan un **Documento de Consenso** final para cada uno de los cinco temas de la agenda.

### Negociaciones bilaterales y Acuerdos Oficiales

Los Documentos de Consenso de la ASC se transmiten a las negociaciones Gobierno-URNG para que sean sometidos a consideración.

Los negociadores, con asistencia del mediador de la ONU y de los países del Grupo de Amigos, redactan borradores de acuerdo sobre cada uno de los temas de fondo y operativos que están en la agenda negociadora.

Los cinco Acuerdos de fondo se transmiten de nuevo a la ASC para su deliberación y posible ratificación.

cialmente sobresaliente en la dinámica de la sociedad y la política de Guatemala.

Cada sector tenía su propia estructura organizativa para debatir internamente la definición de prioridades y formulación de propuestas, así como para permitir a sus integrantes debatir y aprobar los resultados de las sesiones plenarias de la ASC. Cada sector elegía diez personas delegadas que le representarían en la ASC. La mayoría trabajaba a puerta cerrada, a excepción de las organizaciones indígenas que convocaron Grandes Asambleas reuniendo a representantes de todos los rincones del país. El sector popular y sindical afrontaba probablemente el mayor reto en lo tocante a alcanzar el consenso interno, dada la influencia política de la URNG sobre algunas de sus organizaciones, que afectaba a la dinámica interna.

Los dirigentes mayas exigieron inicialmente representación directa en la mesa negociadora en el capí-

tulo de derechos indígenas. Se oponían a un proceso mediante el cual aproximadamente el 60% de la población iba a ser caracterizada como *sector* de la sociedad civil. El sector indígena formó la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA), que abarca a más de 200 grupos diferentes, entre ellos los cuatro grupos coordinadores más representativos, aunque no había representación ni del pueblo garífuna ni del pueblo xinca. Creó un espacio donde se pudiera desarrollar una plataforma común, pese a las diferencias políticas e ideológicas y la diversidad de las formas de sufrimiento padecido durante el conflicto. A lo largo del proceso, COPMAGUA mantuvo una voz unificada en los debates, pese a que coleaba alguna disputa interna. Tuvieron dificultades debido a los prejuicios históricos de una sociedad profundamente racista, que estaban implícitos en los debates de la ASC. Las diferencias en las creencias culturales subyacentes —especialmente las relativas a los valores y la percepción temporal—

planteaban un desafío en debates cuya intención era elaborar soluciones a los problemas. Un prejuicio político considerable emanaba de la creencia de que los pueblos indígenas se tomarían *venganza* una vez que alcanzaran poder y espacio. Sin embargo, era la primera vez en la historia del país que el racismo, la marginalidad y la exclusión se debatían en un foro tan heterogéneo. Así pues, la redacción del documento sobre “Identidad y derechos de los pueblos indígenas” resultó el tema más complejo de la agenda de la ASC.

Las mujeres habían desempeñado importantes papeles en el renacimiento de los movimientos cívicos en los años precedentes, pero su participación se concentraba en las organizaciones de derechos humanos. La invitación al sector implicó que las organizaciones de mujeres con ideologías y puntos de vista políticos diferentes pudieran debatir cuestiones de género explícitamente por primera vez en la historia sociopolítica de Guatemala. El sector quedó aislado al principio en la ASC, donde muchas de las organizaciones de otros sectores, en gran medida dominadas por hombres, las trataron con desprecio. Sin embargo, en el plazo de un año sus documentos de principios se convirtieron en puntos fundamentales de debate, y se las vio como una fuerza a favor de la tolerancia. La prioridad del sector de las mujeres era fomentar la igualdad y mejorar la posición de las mujeres en el marco de las soluciones políticas al conflicto. Aunque las cuestiones de género no estaban como tales en la agenda negociadora, consiguieron introducir medidas en los acuerdos que trataban o eran sensibles a materias de género. Además, las mujeres participaron como delegadas en la mayoría de los demás sectores. Aunque la mayor parte de ellas no tenía experiencia activista en cuestiones de género, su implicación generó espacios para el debate, y contribuyó a garantizar que las propuestas articuladas por el sector de mujeres fueran tomadas en consideración seriamente.

Otro factor que contribuyó al trabajo de la ASC fue que la situación de seguridad mejorase después de que el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos creara, en marzo de 1994, la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos (MINUGUA). Su presencia dio un importante respaldo a las organizaciones sociales, cuyos militantes se sentían menos vulnerables de lo que lo habían hecho durante el Gran Diálogo Nacional. También propició que un partido izquierdista, claramente relacionado con los grupos insurgentes, pudiera presentarse a las elecciones generales de noviembre de 1995.

## Alcanzar acuerdos

La ASC se constituyó en abril de 1994, y se inauguró oficialmente el mes siguiente. Durante todo el mes de

abril, los sectores se prepararon, y se redondearon los procedimientos operativos. Además del reto de formar una estructura cohesiva y de asegurar la participación, la ASC tenía que desarrollar métodos de trabajo para lograr documentos de consenso sobre algunos de los más espinosos temas de la historia de Guatemala, y hacerlo sometida a la presión de una apremiante fecha límite, diciembre de 1994. Para conseguir esos ambiciosos objetivos, todos los sectores desarrollaron sus propias propuestas para cada uno de los cinco temas de fondo. Podían trabajar simultáneamente sobre varios temas porque cada sector contaba con veinte personas y podía organizar grupos de trabajo separados para los distintos asuntos.

Se formaron comisiones temáticas separadas, con dos personas delegadas por sector, para trabajar cada uno de los cinco temas de fondo. Se les responsabilizó de elaborar un borrador de documento que incluyese las diversas posiciones expresadas por todos los sectores. Cada comisión tenía que alcanzar consenso sobre las posiciones mientras preparaba el borrador, o dejar constancia de cualquier desacuerdo persistente. Estos borradores se debatían después en las sesiones plenarias de la ASC, hasta que se llegaba a un consenso final. En la práctica, durante las sesiones plenarias a menudo surgían nuevas áreas de desacuerdo, y se debatían más ampliamente. A veces afloraban desacuerdos internos entre miembros de un mismo sector, y se formaban alianzas transectoriales entre delegados y delegadas con puntos de vista similares. Estas discusiones eran comprensibles dada la magnitud de los temas a debate y las profundas divisiones en la sociedad guatemalteca, reflejadas en la ASC. A pesar de ello, la ASC fue capaz de formular, antes de la fecha límite, una posición de consenso sobre cada una de las cinco cuestiones de su mandato. En la práctica, la necesidad de consenso hizo que, como resultado, la ASC tendiera a adoptar las propuestas de *mínimo denominador común*, alentando así, posiblemente, posiciones débiles sobre dichas cuestiones.

En general, el proceso de la Asamblea de la Sociedad Civil obligó a las organizaciones sociales guatemaltecas a cooperar entre sí, reduciendo la intensa fragmentación y desconfianza que había caracterizado frecuentemente las relaciones en el pasado. Creó oportunidades para el fortalecimiento de la integración interna de los sectores y la comunicación entre ellos. El liderazgo del obispo Quezada transmitió confianza, respeto y credibilidad, y fue un factor clave para que la ASC funcionase eficazmente. Aunque Quezada tenía más autoridad que los integrantes de base, esa autoridad emanaba más de su influencia natural que de un mando formal. Era capaz de mediar en las diferencias ideológicas que, más adelante, tras su dimisión a finales de 1994, resultarían destructivas para el trabajo de la ASC. Las personas integrantes de la Comisión Organizadora fueron ele-

gidas por cada sector, y sus diversas y representativas características fueron otro factor generador de confianza en el proceso. La Comisión también tomaba decisiones por consenso, pasando al plenario de la ASC todas las cuestiones muy importantes.

Los delegados trabajaban muchísimas horas, y se dedicaban plenamente a hacer que el proceso funcionase y a asegurar la eficacia de su sector para impulsar sus aspiraciones. No se previó la formación de los delegados a la Asamblea en negociación o consecución de consensos como parte de la preparación para el proceso, aunque algunas personas tenían experiencia por sus trabajos anteriores. Algunos de los sectores menos experimentados, como las organizaciones populares, contaban con asesores que habían trabajado con ellos durante años. Muchas personas habían adquirido experiencia en la formulación de propuestas y la negociación a través de su participación anterior en el Gran Diálogo Nacional y las consultas de Oslo. Fueron más eficaces posteriormente en el proceso de la ASC. No obstante, al principio la inexperiencia política llevó a la ASC a presentar propuestas no realistas. Pero rápidamente comenzó a producir propuestas más creíbles. La ASC también organizó encuentros con negociadores de la URNG y del Gobierno, para presionar a favor de sus posiciones, y puso en marcha reuniones informativas regulares con el equipo de la ONU y representantes de los países del Grupo de Amigos.

Quizás uno de los indicadores más nítidos del éxito de la ASC fue la inclusión de muchas de sus propuestas en los acuerdos de paz oficiales; de hecho, la mayoría fueron asumidas directamente por los negociadores. Algunas de las áreas más significativas donde fueron ignoradas las posiciones de la ASC estaban relacionadas con la reforma socioeconómica y agraria, y, en concreto, con la cuestión de la redistribución de la tierra. Esto se debió en parte a la influencia de la CACIF con su presión directa sobre el Gobierno y su negativa a aceptar las recomendaciones de la ASC. Este fracaso dejó un duradero sentimiento de desengaño entre muchos, sobre todo porque la mayoría consideraba éstos como los más importantes problemas estructurales que debían ser resueltos para transformar el conflicto subyacente y fomentar la justicia. No obstante, y en medio de cierta tirantez interna, la ASC acabó ratificando éste y otros acuerdos surgidos de la negociación bilateral.

Una de las mayores debilidades del proceso, sin embargo, fue garantizar que la ciudadanía en general estuviera informada de las novedades que se iban produciendo en la ASC y en las negociaciones oficiales. A quienes no estuvieran vinculados a sectores sociales organizados les resultaba difícil cualquier interacción con el proceso. Aunque se incluyó un sector de medios de comunicación en la ASC, no fue-

ron muy activos ni influyentes, y fue difícil difundir información correcta a través los medios, un factor agravado quizás por la tendencia del Ejército y los propietarios de las organizaciones mediáticas, conservadores, a presentar la ASC como portavoz de la URNG.

## Redefinición del mandato

El Acuerdo Marco no preveía una función prolongada para la ASC. Después de que entregase sus propuestas a finales de 1994, y de que las negociaciones se estancasen, algunos miembros sugirieron nuevas funciones. Algunos sectores, especialmente los miembros del grupo de Atlixco, creían que la ASC debería mantenerse estrictamente dentro de los límites del Acuerdo Marco; otros opinaban que podía desempeñar un importante papel en la consolidación del proceso de paz. Este debate coincidió con la dimisión del obispo Quezada a finales de 1994, debida principalmente a las divisiones políticas internas en la Conferencia Episcopal de Guatemala sobre su papel en el proceso de paz.

La ASC se vio fuertemente afectada por esos acontecimientos. Se produjeron tensiones sobre los revisados mandato y funciones del mecanismo. La mayoría decidió influir en la transición guatemalteca situando a la ASC como “punto de referencia político del consenso en la sociedad civil”, con toma de posiciones sobre cuestiones nacionales, bien basadas en los documentos existentes de la ASC, bien mediante un nuevo proceso de construcción de consensos. Con estas decisiones, sin embargo, la mayoría de los miembros del sector de Atlixco se retiraron de la Asamblea, argumentando que estaba dominada por grupos izquierdistas y que no era suficientemente representativa de la ciudadanía. Además, aunque el sector representante de los partidos políticos no era especialmente influyente en la ASC, después de la dimisión del obispo Quezada sólo permanecieron en la Asamblea los partidos políticos pequeños.

A pesar de que se hizo un esfuerzo general para mantener la ASC como mecanismo de discusión permanente, otros dos factores contribuyeron a su declive. En primer lugar, algunos miembros de los sectores sindicales y de organizaciones populares decidieron crear el Nuevo Frente Democrático Guatemalteco como partido político para presentarse a las elecciones generales de noviembre de 1995. La identificación de figuras clave de la ASC con ese partido de izquierdas implicó que la ASC perdiera algo de su sobrentendida autonomía política. Además, cuando varias de esas personas pasaron a ser candidatas al Congreso, dimitieron de la ASC, y sus organizaciones no consiguieron proponer a otras personas que las sustituyeran, lo que privó a la ASC de delegados importantes. En segundo lugar, muchos integrantes



---

se sintieron profundamente insatisfechos con el proceso cuando la ASC ratificó el Acuerdo Socioeconómico.

Durante 1995 y 1996, uno de los temas más acaloradamente debatidos fue si la ASC debía implicarse en la verificación y puesta en marcha de los acuerdos de paz. Pero desde mediados de 1996 estaba claro que ni el Gobierno ni la URNG querían dar a la ASC una función oficial en la ejecución. El tema acabó siendo irrelevante, a medida que la ASC fue perdiendo su influencia, hasta quedar tan marginada que se disolvió. Por lo tanto, la ASC como institución no desempeñó ningún papel en la aplicación de los acuerdos, aunque algunos de los antiguos delegados participaron en comisiones como representantes de sus propios grupos. Así pues, la experiencia del debate y la negociación intersectoriales no se desplegó en la fase de puesta en práctica del proceso.

## Conclusión

En general, el Gran Diálogo Nacional, las consultas de Oslo y la subsiguiente Asamblea de la Sociedad Civil fueron trascendentales en la definición del proceso oficial de negociación. Fueron claves para identificar las causas subyacentes del conflicto armado, así como los temas de fondo que era necesario tratar

para ponerle fin y construir la paz. Las fuerzas armadas toleraron esos tres procesos para cambiar su imagen negativa y acabar con el aislamiento que ésta les acarrea, un cálculo que, en parte, les acabó perjudicando. A pesar de ello, cada uno de esos procesos contaba con, y a la vez expandía, la limitada pero importante apertura política iniciada por los militares en 1985 con la Asamblea Nacional Constituyente.

Pese a la fragmentación, atomización y confrontación inherentes a la sociedad guatemalteca, la Asamblea de la Sociedad Civil se convirtió en un hito histórico por la capacidad de diálogo, negociación y acuerdo entre los diferentes sectores que participaron en ella. Desgraciadamente, en el proceso de aplicación de los acuerdos, las partes firmantes no definieron ni asignaron ninguna función a la ASC. Eso contribuyó a un proceso de declive que se había iniciado con el lento ritmo de la mesa de negociación, la participación en política de algunos de sus integrantes, la retirada del presidente de la Asamblea por la Conferencia Episcopal, y la duradera desilusión con el Acuerdo sobre los Aspectos Socioeconómicos y la Situación Agraria. Estos acontecimientos contribuyeron al legado mixto de estas innovadoras experiencias en participación de la sociedad civil; sin embargo, es probable que el proceso de paz hubiera sido muy diferente —y probablemente de mucho menor alcance— sin ellas.



# TEXTOS CLAVE DE GUATEMALA

## ACUERDO BÁSICO PARA LA BÚSQUEDA DE LA PAZ POR MEDIOS POLÍTICOS (ACUERDO DE OSLO)

En la ciudad de Oslo (Noruega), la delegación de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) de Guatemala, actuando con el pleno apoyo del Gobierno de la República de Guatemala y en la función conciliadora que le atribuye el Acuerdo de Esquipulas II, y la delegación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), con el pleno respaldo de su Comando General, habiéndose reunido entre el 26 y el 30 de marzo de 1990 expresamente con el propósito de hallar caminos para obtener una solución pacífica a los problemas de la nación por medios políticos, y reconociendo que este objetivo es fundamental para el logro de la reconciliación entre los guatemaltecos y para la solución de los problemas de la nación, acuerdan iniciar un proceso formal que culmine en la consecución de la paz y el incremento de la democracia participativa en Guatemala.

Las dos delegaciones, por mutuo acuerdo, procederán a ejercer sus buenos oficios.

### BUENOS OFICIOS

En consonancia con el espíritu del Acuerdo de Esquipulas II, la Comisión Nacional de Reconciliación dará pasos para facilitar y validar las actividades de búsqueda de la paz a las que se refiere este Acuerdo, mediante sus buenos oficios y la designación como Conciliador, por acuerdo con la URNG, de monseñor Rodolfo Quezada Toruño en su capacidad de presidente de la Comisión Nacional de Reconciliación.

Será función del Conciliador proponer iniciativas a todas las partes, facilitar y sostener el diálogo y la negociación, y dar impulso a ese proceso, así como analizar cualesquiera similitudes y diferencias que puedan existir entre las posturas de las partes. Tendrá derecho a proponer iniciativas y soluciones para debate y acuerdo, y desempeñará todas las funciones necesarias para el adecuado cumplimiento de su cometido.

La Comisión Nacional de Reconciliación y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca acuerdan solicitar al secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Dr. Javier Pérez de Cuéllar, que vigile las actividades que deberán realizarse y actúe como garante de la conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos por la firma de este documento.

Actividades a realizar:

Las dos delegaciones acuerdan poner en marcha actividades que generen condiciones que permitan la definitiva consecución de la paz y el incremento de la democracia.

a) Se celebrará un encuentro entre representantes de los partidos políticos de la República de Guatemala y representantes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. La Comisión Nacional de Reconciliación y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca decidirán, de mutuo acuerdo, las condiciones en las que se desarrollará esa reunión. Las partes harán las gestiones necesarias para que la reunión se celebre en la segunda quincena de mayo de 1990.

b) La Comisión Nacional de Reconciliación, de mutuo acuerdo con la URNG, creará los mecanismos necesarios para convocar, preferiblemente en junio de 1990, los encuentros necesarios entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y los representantes de los sectores populares, religiosos y empresariales del país, así como de otras entidades políticamente representativas, con el propósito de hallar formas de solucionar los problemas de la nación.

c) Las conversaciones con el propósito de lograr una solución política a la confrontación armada interna

deberán celebrarse, en fecha que será establecida por mutuo acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, entre representantes —con poder decisorio— del Gobierno de la República, del Ejército guatemalteco y del Comando General de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. La Comisión Nacional de Reconciliación participará en estas reuniones a efectos de confirmación y verificación, en consonancia con las funciones que le fueron asignadas por el Acuerdo de Esquipulas II.

*Firmado en la ciudad de Oslo el 30 de marzo de 1990.*

## ACUERDO MARCO PARA LA REANUDACIÓN DEL PROCESO NEGOCIADOR ENTRE EL GOBIERNO DE GUATEMALA Y LA UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA (URNG)

Las delegaciones del Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, habiéndose reunido en Ciudad de México entre el 6 y el 9 de enero de 1994, bajo los auspicios del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas y como huéspedes del Gobierno de México, han alcanzado el siguiente acuerdo sobre el marco para la reanudación del proceso negociador dirigido a alcanzar una paz firme y duradera:

### I. AGENDA PARA LAS NEGOCIACIONES

Las partes deberán negociar sobre todos los temas incluidos en la agenda general fijada en el Acuerdo de México. Las partes deberán decidir conjuntamente el alcance de sus compromisos, todos los cuales estarán sometidos a verificación.

El Gobierno y la URNG se comprometen a estar adecuadamente representados en las negociaciones por delegados de alto rango, de forma que se pueda llegar a acuerdos políticos compatibles con el orden

constitucional, sin restricción de su poder para alcanzar acuerdos sobre reformas institucionales y constitucionales.

## II. MODERACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES BILATERALES

Las partes han acordado solicitar al secretario general de la Organización de las Naciones Unidas el nombramiento de un representante que actúe como moderador en las negociaciones bilaterales entre el Gobierno y la URNG. Las partes acuerdan que el moderador pueda hacer propuestas para facilitar la firma de un acuerdo de paz firme y duradero.

## III. LA SOCIEDAD EN GENERAL

Las dos partes reconocen la contribución de los sectores que, conforme al Acuerdo de Oslo, han participado en las reuniones con la URNG celebradas en El Escorial, Ottawa, Quito, Metepec y Atlixco. Estos encuentros han impulsado el proceso negociador en Guatemala. La participación y aportaciones de estos sectores han contribuido a hacer posible el inicio de negociaciones directas entre el Gobierno y el Comando de la URNG.

Las partes coinciden en que la sociedad guatemalteca sigue teniendo una función esencial que desempeñar en la consecución de la paz y en el proceso de reconciliación.

Sin detrimento de otros instrumentos y foros, sean temporales o permanentes, para el fomento de la reconciliación nacional, las partes acuerdan promover el establecimiento de una Asamblea abierta a la participación de sectores no gubernamentales de la sociedad guatemalteca, siempre que hayan sido reconocidos su legitimidad, carácter representativo y legalidad. La Asamblea se reunirá durante el período negociador, y tendrá las siguientes funciones:

i) Debatir las cuestiones de fondo para las negociaciones bilaterales, a saber, los apartados (ii) a (vii) de la agenda general contenida en el Acuerdo de México, con el propósito de formular posiciones sobre las que haya consenso.

ii) Transmitir al moderador de las Naciones Unidas, al Gobierno de Guatemala y a la URNG las recomendaciones o directrices resultantes de sus deliberaciones. Estas recomendaciones y directrices no serán vinculantes, y estarán dirigidas a fomentar la comprensión entre las partes. La Asamblea debatirá los temas de fondo sobre la base de un calendario sincronizado con las fechas marcadas para las negociaciones bilaterales, y no retardará la conducción del proceso negociador bilateral.

iii) Considerar los acuerdos bilaterales cerrados por las partes sobre los temas de fondo y ratificar tales acuerdos para darles la fuerza de compromisos nacionales, facilitando así su aplicación. Sin embargo, si por cualquier razón un acuerdo bilateral no es ratificado, el acuerdo continuará siendo válido.

Las partes acuerdan solicitar a la Conferencia Episcopal Guatemalteca que nombre al presidente de la Asamblea, considerando para este cargo al conciliador, monseñor Quezada Toruño. El presidente de la Asamblea contará con la asistencia de una comisión organizadora. La Comisión estará compuesta por representantes de cada uno de los sectores que participaron en el proceso de Oslo, junto con representantes del pueblo maya. El presidente de la Asamblea tendrá las siguientes funciones:

i) Convocar la Asamblea.

ii) Organizar sus deliberaciones con ayuda de la Comisión Organizadora.

iii) Promover la formulación de recomendaciones de consenso sobre cuestiones de fondo.

iv) Transmitir al moderador de las Naciones Unidas y a las partes las recomendaciones y directrices que resulten de las deliberaciones de la Asamblea, y participar en las reuniones especiales de la oficina bilateral reunida a estos efectos por acuerdo mutuo entre las partes.

v) Recibir del moderador de las Naciones Unidas los acuerdos bilaterales sobre cuestiones de fondo firmados por las partes, presentarlos ante la Asamblea, y promover que ésta los ratifique.

## IV. PAPEL DE LOS PAÍSES QUE CONFIGURAN EL GRUPO DE AMIGOS

Las partes solicitan a los Gobiernos de Colombia, México, Noruega, España, los Estados Unidos de América y Venezuela que formen un Grupo de Amigos del proceso de paz guatemalteco. Los Amigos serán debidamente informados del avance y contenido de las negociaciones entre las partes, y tendrán las siguientes funciones:

i) Apoyar, mediante sus actos, al representante del secretario general de las Naciones Unidas para facilitar el proceso negociador.

ii) Dar mayor seguridad y firmeza a los compromisos asumidos por las partes en su capacidad de testigos solemnes de los acuerdos que se alcancen en el curso del proceso negociador, cuando las partes así lo soliciten.

## V. PROCEDIMIENTOS

i) Revelación: las partes acuerdan que las negociaciones bilaterales se realizarán en el más estricto secreto para asegurar que se desarrollan en un clima de confianza y seriedad. Acuerdan que la única información pública sobre su desarrollo será la facilitada por el representante del secretario general de las Naciones Unidas. A efectos de coordinación con el trabajo de la Asamblea, el moderador y el presidente de la Asamblea redactarán las normas adecuadas que permitan intercambios de información que no perjudiquen el secreto necesario para el trabajo de la oficina bilateral.

ii) Marco temporal: las partes expresan su compromiso de llegar a un acuerdo de paz firme y duradero en el más breve tiempo posible durante 1994. En este contexto, se comprometen a demostrar la necesaria flexibilidad para una negociación provechosa de la agenda general.

iii) En el contexto de sus esfuerzos para facilitar el proceso negociador, las partes han reconocido la conveniencia de recurrir a todas aquellas medidas que conduzcan a acercamientos y acuerdos entre ellas, y se declaran dispuestas a responder a

---

las exigencias hechas por el moderador en este sentido.

## VI. MECANISMOS DE VERIFICACIÓN

La verificación es un elemento vital para garantizar el acatamiento y

respeto a los acuerdos. En consecuencia, las partes reiteran que todos los acuerdos deben ir acompañados por adecuados mecanismos nacionales e internacionales de verificación. La experiencia y autoridad de la Organización de las Naciones Unidas conceden un alto grado de fiabilidad

a la verificación internacional por la Organización. Ambas partes acuerdan solicitar a la Organización de las Naciones Unidas que verifique todos los acuerdos, tanto en sus aspectos sustantivos como operacionales.

*México, D.F., 10 de enero de 1994.*



*Estudio del caso  
de Malí*

# El proceso de paz de Malí

Contexto, análisis  
y valoración

Kåre Lode

Kåre Lode trabajó para la Ayuda de la Iglesia Noruega en Malí entre 1987 y 1988 y fue su asesor para la reconciliación en Gurma en 1995-1996. Actualmente trabaja como investigador en el Centro para la Comunicación Intercultural de Noruega.

Entre junio de 1990 y marzo de 1996, Malí experimentó una guerra separatista en el norte. Inflamado en principio por la solidaridad regional, el conflicto se fue fragmentando lentamente sobre líneas interétnicas y la violencia desgarró a comunidades interdependientes. Los intentos de abordar una resolución del conflicto comenzaron en 1991, con iniciativas patrocinadas por el Gobierno para alcanzar una solución negociada aceptable con los grupos armados. Sin embargo, uno de los rasgos notables de la experiencia maliense de construcción de la paz es que los acuerdos negociados entre los representantes del Gobierno y las facciones armadas no lograron poner fin al conflicto. Al contrario, las primeras negociaciones exacerbaban las dinámicas conflictivas. Aunque posteriores conversaciones crearon los términos políticos para la paz, sin la implicación de garantes locales del acuerdo a nivel comunitario la aplicación era confusa, y la paz seguía resultando escurridiza sobre el terreno. Sólo cuando miles de personas de todo el norte se comprometieron directamente en la pacificación intercomunitaria se abrió el camino hacia la reconciliación nacional. El compromiso de aquellas partes más afectadas por el conflicto en reuniones decisorias abiertas e inclusivas fue capaz de conseguir lo que las negociaciones políticas oficiales no consiguieron: la transformación del conflicto y la consolidación de la paz.

El 65% aproximadamente del territorio terrestre de Malí es desértico o semidesértico, excepto la fértil cuenca del río Níger en el sur y el este. A pesar de ser rico en creatividad humana, es económicamente uno de los países más pobres del mundo. La parte norte del país se adentra profundamente en el desierto del Sáhara, y está habitada principalmente por nómadas tuaregs, nómadas y mercaderes árabes y los sedentarios songhoy de la cuenca del río Níger. En conjunto, estas comunidades representan en torno al diez por ciento de la población total de Malí, de más de once millones de personas. Aunque en la capital y ciuda-

---

des provinciales existe una moderna elite profesional, la mayoría del norte continúa anclada en la sociedad tradicional. Sin embargo, existen importantes

timiento de falta de esperanza en su futuro, ampliamente extendido entre las generaciones más jóvenes del norte. Estas impresiones se tradujeron en acción cuando la mayoría de los tuaregs malienses fueron expulsados de Argelia y Libia a finales de la década de los ochenta, debido al deterioro de las condiciones económicas en los países de acogida. La nueva confianza en sus propias capacidades militares se sumó a los dilatados agravios y a la conciencia de la falta de alternativas, que se convirtieron en los ingredientes esenciales para que prendiese una revuelta armada bien organizada.

En junio de 1990, un pequeño grupo tuareg atacó una guarnición militar, lo que anunció de hecho el inicio de la rebelión. Posteriormente, golpearon duramente contra objetivos gubernamentales y militares. El Ejército respondió con violencia brutal contra civiles tanto tuaregs como árabes. El número de víctimas no se conoce, pero queda claro que la brutalidad de las represalias del Ejército tuvo como consecuencia el apoyo popular a la insurgencia. En poco tiempo, miles de hombres jóvenes se habían sumado a los rebeldes. A pesar de sus esperanzas de obtener ayuda de Libia, los movimientos armados se financiaban básicamente con recursos locales y con dinero enviado por personas individuales residentes en el extranjero.

El levantamiento lo iniciaron los tuaregs que estaban en el Movimiento Popular de Azaouad (MPA). Azaouad es el nombre que tradicionalmente designa una enorme área al norte de Tombuctú. Los movimientos insurgentes lo utilizaban para designar las tres regiones del norte —Gao, Kidal y Tombuctú—, que cubren aproximadamente dos terceras partes del territorio de Malí, aunque la región es conocida simplemente como “el Norte de Malí” en acuerdos de paz posteriores. Tras los ataques de represalia del Ejército, los árabes se sumaron pronto a los tuaregs, organizando su propio Frente Islámico Árabe de Azaouad (FIAA). Los rebeldes contaron con el apoyo de todos los grupos étnicos del norte al menos durante el primer año. En ese período, la división principal estaba entre el norte y el Gobierno central. La solidaridad nortea trascendía cualquier tensión interétnica sobre recursos o diferencias sociales.

## Primeros intentos de negociación

El régimen de Traoré se encontraba bajo creciente presión internacional e interna cuando estalló la insurgencia. El presidente Traoré se dio cuenta de que una victoria militar rápida era imposible, lo que hizo más atractiva la posibilidad de un acuerdo negociado. El Gobierno argelino estaba preocupado por la seguridad interna y temía una situación incontrolable en su frontera sur que pudiera arrastrar a la población tuareg desafecta. Se implicó muy activa-

mente en el apoyo a iniciativas para dar respuesta al conflicto en Malí. Dentro de Malí, el presidente Traoré empezó a buscar estrategias para influir en los habitantes del norte. En primer lugar, recurrió a un jefe tradicional relativamente cercano a su Gobierno, Intallah Ag Attaher, como mediador. Sin embargo, la *juventud* nortea consideraba el liderazgo tradicional como parte del sistema represivo, y rechazó a Attaher. En 1994, le secuestraron, y quedó meridianamente claro que la revuelta no era sólo contra el régimen militar sino también contra la dominación tradicional de la aristocracia tuareg.

El Ejército continuó sufriendo una serie de derrotas humillantes, y los insurgentes reconocieron que podían negociar desde una posición de ventaja militar. A finales de 1990, Traoré dedicó más tiempo a la insurrección tuareg que a contener el movimiento a favor de la democracia que cobraba impulso en el sur. Consciente de que tenía que estabilizar rápidamente la situación y volver a llevar las tropas a la capital, entabló negociaciones directas con el MPA (y más adelante con el FIAA), con ayuda de Argelia. El 6 de enero de 1991, firmaron un acuerdo de paz en Tamanrasset (Argelia). El acuerdo daba satisfacción a las exigencias centrales de los movimientos, incluida la dedicación de un muy elevado porcentaje de fondos de desarrollo al norte, y la integración de nómadas en el Ejército, en “otros servicios uniformados” y en todos los niveles de la Administración, así como una mayor autonomía regional para la gestión de asuntos locales según las usanzas culturales.

Pero Moussa Traoré había ido demasiado lejos, y no se atrevía a publicar los términos exactos del Acuerdo de Tamanrasset. La oposición estaba indignada porque percibía una capitulación del Ejército y por el rumor de que se había acordado el concepto de *autonomía*. Aunque muchos de los nuevos partidos políticos, grupos estudiantiles, sindicatos y otros grupos de la sociedad civil apoyaron al principio la rebelión del norte porque amenazaba al régimen autoritario, muchos opinaban que, con el acuerdo, Traoré había puesto en peligro la integridad del país. Además, las comunidades songhoy no habían tenido representación en las negociaciones de Tamanrasset, y preocupaba bastante que el acuerdo estableciese la dominación tuareg en el norte, alimentando el recelo y las tensiones en la región.

En marzo de 1991, mientras se sucedían reiteradas manifestaciones violentamente reprimidas, el general Amadou Toumani Touré derrocó al régimen mediante un golpe de Estado militar. Touré formó un gobierno de transición para guiar al país en su camino a la democracia. Sin embargo, el nuevo Gobierno no consideraba legítimo el Acuerdo de Tamanrasset, y apenas dio pasos para hacerlo efectivo. Bajo presión de la sociedad civil, en agosto de

## Secuencia de mecanismos

<p><b>1990</b> Jun.</p>	<p><b>Comienza la rebelión</b> El Movimiento Popular de Azaouad (MPA) y el Frente Islámico Árabe de Azaouad (FIAA) atacan objetivos militares en el norte.</p>	<p>buscarse dentro del marco de un Estado único.</p>
<p><b>1991</b> Ene.</p>	<p><b>Acuerdo de Tamanrasset</b> Se firma el ampliamente rechazado acuerdo entre Traoré y el MPA y el FIAA; poco después se forman el Frente Popular de Liberación de Azaouad (FPLA) y el Ejército Revolucionario de Liberación de Azaouad (ERLA).</p>	<p><b>1991-1992</b> Dic.-mar.</p> <p><b>Pacto Nacional</b> Una serie de reuniones en Argelia desemboca en el Pacto Nacional, pero quedan fuera algunas partes implicadas que son clave, y la ejecución se muestra difícil.</p>
<p><b>1991</b> Mar.</p>	<p><b>Gobierno de transición</b> Traoré es destituido por un golpe militar; se establece un nuevo gobierno de transición, prodemocrático, que rechaza el Acuerdo de Tamanrasset.</p>	<p><b>1994</b> Ago.</p> <p><b>Concertaciones regionales</b> Por todo el país se celebran reuniones patrocinadas por el Gobierno, para implicar a más sectores de la población en el debate de las prioridades políticas; tales encuentros contribuyen a consolidar la democracia y el consenso sobre la necesidad de una solución pacífica al conflicto del norte.</p>
<p><b>1991</b> 29 jul.-12 ago.</p>	<p><b>Conferencia Nacional</b> El Gobierno de transición organiza una reunión de delegaciones de todo Malí para desarrollar una nueva constitución, proporcionando a los participantes del norte una oportunidad para hablar sobre la pacificación.</p>	<p><b>1994</b> Nov.</p> <p><b>Encuentros intercomunitarios</b> Se organizan 37 encuentros por todo el norte, con apoyo de la Ayuda de la Iglesia Noruega, que dan como resultado acuerdos locales de paz y tregua.</p>
<p><b>1991</b> 25-27 nov.</p>	<p><b>Reuniones preparatorias para el Pacto Nacional</b> <b>Ségou:</b> reuniones de funcionarios del Gobierno, líderes de los movimientos armados y de la sociedad civil para redactar el documento base que guíe las negociaciones.</p>	<p><b>1996</b> 22 mar.</p> <p><b>Reunión de consolidación</b> Intento fallido de continuar con los encuentros comunitarios.</p>
<p>10-13 dic.</p>	<p><b>El Golea (Argelia):</b> reuniones de representantes de los movimientos armados, para elaborar una plataforma común: Movimientos y Frentes Unidos de Azaouad (MFUA).</p>	<p><b>1996</b> 27 mar.</p> <p><b>“Llama de la Paz”</b> Se celebra una ceremonia nacional de reconciliación, poniendo punto final a la guerra con la destrucción simbólica, en una gigantesca hoguera, de armas decomisadas.</p>
<p>15-17 dic.</p>	<p><b>Mopti:</b> participantes de la sociedad civil entran en las negociaciones Gobierno-MFUA; las partes alcanzan un acuerdo sobre el principio de que la solución debe</p>	<p><b>1997</b> Oct.</p> <p><b>Reuniones de seguimiento</b> Se celebran una serie de reuniones intercomunitarias para el seguimiento de acontecimientos anteriores, para resolver contenciosos destacados y para tratar asuntos de decomiso aún pendientes. Hacen aportaciones al proceso nacional de descentralización del Gobierno.</p>



1991 el nuevo Gobierno organizó una Conferencia Nacional en Bamako para debatir el futuro y esbozar una nueva constitución.

Aunque hubo participación de delegaciones norteanas en la Conferencia Nacional, ésta no estaba planteada como un foro para abordar el conflicto, y la insurrección no figuraba en su agenda. Sin embargo, el segundo día, los 192 delegados del norte —hombres y unas cuantas mujeres con posiciones destacadas en sus comunidades— se reunieron para discutir la situación. Decidieron formar una comisión que siguiera los temas abordados en el Acuerdo de Tamanrasset, donde no había habido representación de las bases. La queja generalizada era de insuficiente información y la sensación de que ni el Gobierno ni los movimientos alentaban la implicación popular. Muchos representantes songhoy también tenían una actitud negativa, pues opinaban que el Acuerdo de Tamanrasset no concedía atención real a sus necesidades particulares. En esta fase, sin embargo, era complicado que interviniese la sociedad civil local. La sostenida violencia se veía exacerbada por la incapacidad del Gobierno de transición para controlar a las tropas del Ejército destinadas en el norte, que querían demostrar que podían controlar la situación. A medida que aumentaban las atrocidades del Ejército contra la población civil, surgieron dos nuevos y más agresivos movimientos: el Frente Popular de Liberación de Azaouad (FPLA) y el Ejército Revolucionario de Liberación de Azaouad (ERLA).

## Negociación del Pacto Nacional

A finales de 1991, el Gobierno de transición del presidente Touré optó por una nueva estrategia de negociación con los movimientos insurrectos del norte. Se solicitó a Argelia que tuviese un papel activo en el proceso de paz, y se invitó a Edgar Pisani, de Francia, y Ahmed Baba Miské, de Mauritania, conocidos por sus capacidades personales y su imparcialidad, a contribuir para introducir a los movimientos en las negociaciones. Las anteriores iniciativas de paz lideradas por el Gobierno habían dado pocas oportunidades de participación significativa de la sociedad civil. Antes de entrar en la negociación a finales de 1991, se celebraron una serie de reuniones preparatorias para formular posiciones, consolidar las fuerzas del norte y desarrollar un marco negociador.

En noviembre de 1991 se celebró un primer encuentro en Ségou, con presencia de representantes del Gobierno, de los movimientos armados y de unos cuantos dirigentes de la sociedad civil seleccionados por el Gobierno, quienes conjuntamente acordaron el proceso básico de negociación y la agenda. Ese encuentro fue seguido, en diciembre, de una reunión de representantes de todos los movimientos armados en El Golea (Argelia), donde crearon una plataforma

común y formaron los Movimientos y Frentes Unidos de Azaouad (MFUA). El Gobierno y los MFUA se reunieron en Mopti unos días después, y rápidamente acordaron una tregua. Las conversaciones dieron cabida a representaciones de gobiernos vecinos, así como figuras destacadas de la sociedad civil, que tenían influencia tanto en el Gobierno como en los negociadores de los MFUA, aunque no fue un acontecimiento en el cual participase la sociedad civil por propio derecho y por iniciativa propia. Una consecuencia significativa fue que los MFUA se mostrasen de acuerdo con que debía buscarse una solución en el marco del existente Estado de Malí. La independencia para el norte no se veía ya como opción viable.

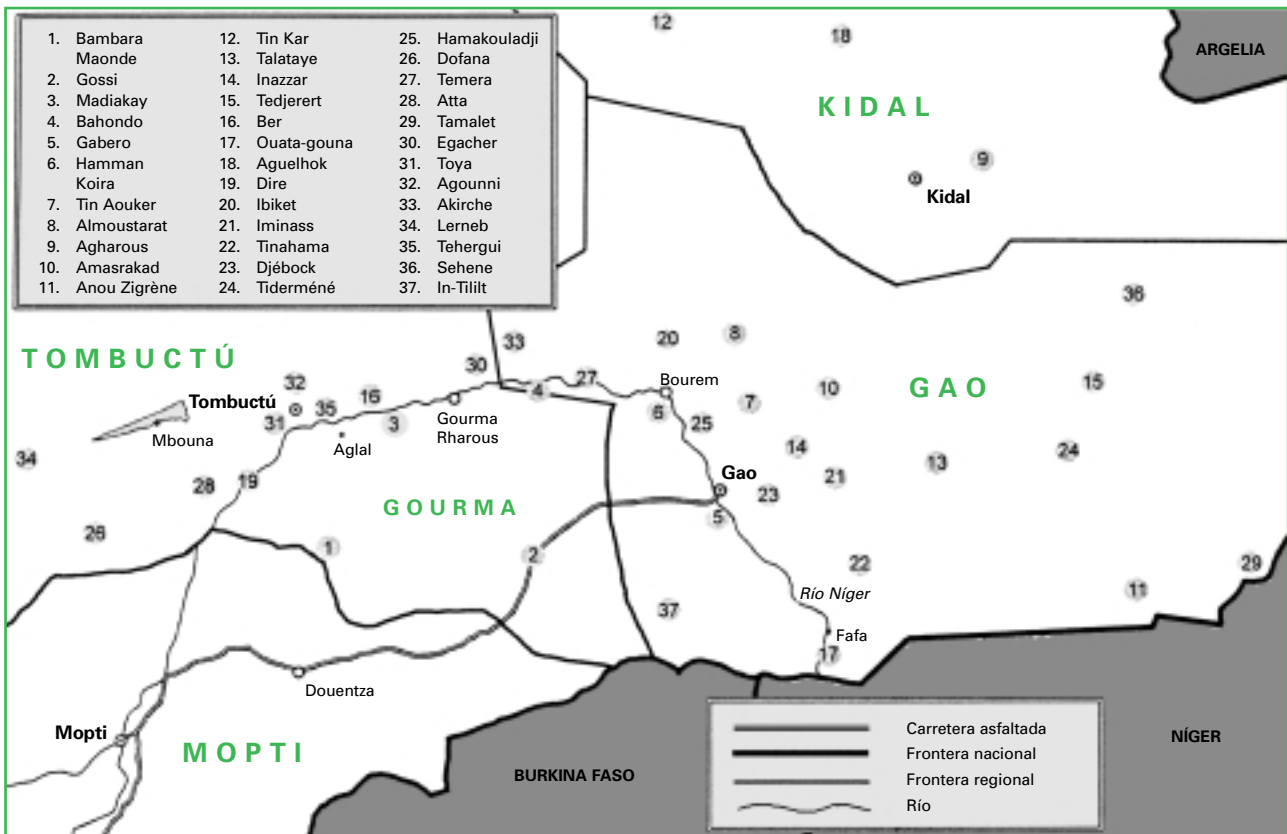
Esta serie de encuentros preparatorios fue seguida por una de las cuatro reuniones negociadoras en Argelia desde finales de diciembre de 1991 hasta marzo de 1992. El Gobierno argelino, acompañado por Pisani y Miské, desempeñó un papel fundamental en la facilitación de las conversaciones y en la mediación de los acuerdos. Las delegaciones asistentes a cada encuentro acordaban nuevos elementos que culminaron en la preparación de lo que acabó siendo conocido como el Pacto Nacional, que se firmó en Bamako entre los MFUA y el Gobierno de transición en abril de 1992. El acuerdo se basaba en cuatro puntos clave: paz y seguridad en el norte, reconciliación nacional, iniciativas especiales para promover el desarrollo socioeconómico en el norte, y otorgar al norte un rango especial dentro del marco del Estado unitario de Malí. También se planteaba la figura de un Comisionado para el Norte para supervisar la aplicación del acuerdo, que sería designado por cinco años renovables, y operaría directamente bajo la autoridad del presidente.

Tras la firma, el presidente interino Touré reconoció que el abandono sistemático del desarrollo del norte era la causa originaria del conflicto, dando así un valiente paso hacia la paz. Muchos creyeron que ello supondría el final definitivo del conflicto del norte, antecediendo a las elecciones para designar un nuevo gobierno democrático. Pero pronto se vio que —al igual que el anterior Acuerdo de Tamanrasset, aunque por razones distintas— iba a ser difícil hacer efectivo el Pacto Nacional.

## Problemas de la aplicación

Dos meses después de la firma del Pacto Nacional, fue elegido presidente Alpha Oumar Konaré. Hasta finales de 1994, la amenaza de un golpe militar era una posibilidad activa, haciendo que para el nuevo Gobierno fuera prioritario lograr el control sobre el Ejército. Había bastantes problemas. La disciplina y el liderazgo dentro del Ejército nacional y sus relaciones con el Gobierno eran problemáticas. Aunque algunos soldados y oficiales habían respaldado la

## Encuentros intercomunitarios celebrados en el norte de Malí, octubre 1995-marzo 1996



Fuente: Sigrid Lode.

democracia, la mayoría de los soldados no tenían ninguna experiencia de gobierno civil. Muchos creían que el Gobierno había capitulado ante las exigencias de la insurrección del norte, obligado en parte porque al Ejército se le habían negado las armas necesarias para derrotar a los movimientos en el campo de batalla. Estas cuestiones de legitimidad se mezclaban con problemas de disciplina interna. Los soldados estacionados en el norte habían organizado una especie de sindicato; rechazaban la estructura de mando del Ejército y se negaban a recibir órdenes de oficiales superiores. Ciertas unidades locales continuaban librando su propia guerra, bloqueando de hecho la ejecución de las disposiciones del Pacto Nacional sobre desmilitarización e integración. El debilitado Gobierno tenía muchas dificultades para hacer frente a este serio problema interno del Ejército.

Los movimientos armados del norte también se encontraban aquejados por la indisciplina y la fragmentación. Aunque tenían una estructura federativa común en los MFUA, seguían estando compuestos de cuatro agrupaciones, cada una leal a sus propios dirigentes y recurriendo a su propia base de apoyo social. Los combatientes eran en gran medida autodependientes; sus organizaciones no les proporcionaban ni armas ni un salario. Al principio, la mayoría eran idealistas. Pero, con el paso de los años, fueron haciéndose cada vez más autónomos, moviéndose al margen

de las órdenes, incluidas las derivadas de los compromisos adquiridos en el Pacto Nacional. Además de los cuatro grupos principales, existía cierta cantidad de grupos armados más pequeños que nunca tuvieron influencia seria en las conversaciones de paz. Algunos de éstos eran básicamente bandidos armados que actuaban por su cuenta y no tenían ningún interés en la paz. Del mismo modo, muchas comunidades sedentarias se sentían intranquilas respecto al Pacto Nacional. No habían estado representadas en las diversas mesas negociadoras y cada vez sufrían más a manos de los movimientos insurrectos.

A estos obstáculos se sumaba la escasez de recursos para hacer efectivas las disposiciones importantes del acuerdo sobre el desarrollo socioeconómico. Los donantes internacionales manifestaban poco interés en Malí y en el acuerdo de paz. Entre quienes sí hicieron promesas de apoyar el Pacto Nacional con inversiones, pocos cumplieron sus compromisos. Las comunidades locales necesitaban adaptar el acuerdo a sus propias situaciones, pero la inseguridad hacía que fuera difícil la acción de la sociedad civil. Así, rindió poco en términos de *dividendos de la paz* y fue difícil hacer ningún cambio sustancial en las condiciones de vida.

El proceso del Pacto Nacional en 1991 y 1992 sí consiguió, sin embargo, llegar a acuerdos políticos nota-

bles, de importancia duradera. No obstante, en última instancia fueron insuficientes para transformar la dinámica del conflicto y generar la paz. En primer lugar, quedó claro que los países vecinos querían estabilidad en Malí y estaban dispuestos a respaldar iniciativas diseñadas para lograr la paz. Esto contribuyó a desescalar recelos y a debilitar la idea de que el conflicto podía mantenerse con apoyo externo. En segundo lugar, todos los actores se dieron cuenta de que sus enemigos deseaban una solución pacífica de la rebelión, siempre que sus objetivos principales se vieran satisfechos. En tercer lugar, a lo largo de las diversas negociaciones, los actores se pusieron de acuerdo sobre los parámetros y condiciones básicas para construir un arreglo político que fomentase una paz duradera, como se recogía en el Pacto Nacional. En cuarto lugar, aunque el Gobierno pretendía encargarse del proceso, los agentes del más alto nivel de la sociedad civil utilizaron su peso y creatividad para implicarse. A partir de ese momento, la pauta empezó a cambiar, de manera que la sociedad civil asumió un papel promotor que diversos actores a nivel local fueron haciendo cada vez más suyo, y, con el tiempo, funcionarios gubernamentales y los más destacados líderes de la sociedad civil se convirtieron en observadores de un proceso dirigido por otros. Todos estos fueron pasos extremadamente importantes hacia la paz. El Pacto Nacional no fue el final del conflicto, ni siquiera el principio del final, pero quizás sí fue el final del principio.

## La sociedad civil se pone a la cabeza

Aunque 1993 fue un año relativamente tranquilo, la dinámica intranorteña del conflicto había ido cambiando, y en 1994 se producía un considerable nivel de luchas interfacciones entre los diversos movimientos, luchas que, a su vez, echaban leña al fuego de la tensión interétnica. Parecía evidente que el Gobierno no podía lograr el fin de la violencia unilateralmente. En junio de 1994, bajo fuerte presión interna y amenazado por un latente golpe de Estado, el presidente Konaré anunció una serie de *concertaciones* (consultas) regionales, para introducir a la ciudadanía en el debate sobre el futuro del país. Aunque las concertaciones no eran iniciativas de paz, implicaron a la población, contribuyeron a consolidar la autoridad democrática al romper el control de las bien organizadas voces políticas de la capital, y generaron un consenso social más amplio sobre la necesidad de dar un desenlace pacífico al conflicto del norte.

En octubre de 1994, el Gobierno lanzó una ofensiva informativa de una franqueza sin precedentes sobre los acontecimientos del norte. Además, el Ejército estaba bajo control civil, en parte porque su influencia había disminuido cuando se demostró incapaz de derrotar militarmente a los movimientos norteños.

Aunque los movimientos también se iban debilitando y aparentemente deseaban la paz, no sabían cómo lograrla. Comprendían que no había solución militar, y estaban bajo gran presión de las bases civiles locales que deseaban la paz.

Finalmente, el estímulo que Konaré dio a las iniciativas de construcción de la paz de la sociedad civil puso los cimientos. En noviembre de 1994, se celebraron en el norte los primeros encuentros intercomunitarios, involucrando a dirigentes tradicionales y de los movimientos en la negociación de acuerdos locales de tregua. En aquel momento, no existía una administración gubernamental operativa, y el Ejército no controlaba la zona. El presidente, sabiamente, se dio cuenta de que las bases sociales habían tomado la delantera en los intentos de poner fin a los combates, y decidió apoyarlas. El 2 de noviembre, el presidente visitó los distritos norteños de Gao y Kidal, donde insistió en que los ataques de los insurgentes no podían servir de excusa al Ejército para justificar represalias contra civiles.

A finales de 1994, Konaré anunció que no habría nuevas iniciativas gubernamentales “hasta que hayamos dado tiempo a la sociedad civil para que desarrolle una solución”. Con este objetivo, organizó la retirada del norte de las unidades militares que habían cometido atrocidades y confinó a muchas otras a los cuarteles. Fueron señales muy evidentes a la población del norte para que asumiera su responsabilidad y, tomando la iniciativa, sentara las bases de su propio futuro. La sociedad civil no dejó pasar la ocasión. Lo que siguió fue una serie de encuentros intercomunitarios autoorganizados, en todo el norte, creando acuerdos de paz localizados entre comunidades interdependientes, que llevaron a la disolución voluntaria de los movimientos, la resolución de contenciosos locales y la reconciliación social.

## Reintegración y reconciliación nacional

Mientras las reuniones intercomunitarias iban poniendo un final definitivo a la confrontación armada, el Gobierno trabajaba en un programa de desarme y desmovilización, para reintegrar a los combatientes de los movimientos. El Gobierno asumió la principal responsabilidad política, organizativa y financiera de la iniciativa, y fue asistido por las direcciones de los movimientos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Durante el conflicto, las organizaciones intergubernamentales y las ONG desempeñaron una serie de funciones, aunque en menor medida que en muchas otras guerras contemporáneas. El PNUD, en concreto, tuvo un importante papel posibilitador. En 1994, Tore Rose se convirtió en representante residente del

---

PNUD y desarrolló estrechas relaciones con el nuevo Comisionado para el Norte, Mohamadou Diagouraga. Ambos eran de mentalidad abierta, creativos y cooperativos, y se mostraban extremadamente positivos hacia las iniciativas de la sociedad civil. Sus estrechas relaciones de trabajo les permitieron coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional para respaldar el proceso de paz, sentar las bases para un desarrollo global en el norte y apoyar la construcción de la paz tras el conflicto mediante encuentros intercomunitarios continuados. Fueron también actores centrales de dos conferencias internacionales en las cuales los donantes debatieron las condiciones de sus aportaciones a los programas de desmilitarización y proyectos de inversión masiva en el norte. Los dirigentes de los movimientos vieron estas conferencias como una especie de garantía del proceso, lo que les animó a disolver sus movimientos.

El presidente era también consciente de la necesidad de consolidar políticamente la transición mediante un potente acontecimiento simbólico que marcara la reconciliación nacional. El programa de desarme que supervisaba la ONU había recogido cerca de 3.000 armas de combatientes desmovilizados. Se decidió realizar una ceremonia el 27 de marzo de 1996 en Tombuctú, organizada conjuntamente por el Comisariado del Norte y el PNUD. Cerca de 10.000 personas se reunieron para contemplar cómo ardían esas armas en una gigantesca hoguera, conocida como “Llama de la Paz”, acto durante el cual el presidente recibió el anuncio de la disolución de los cinco movimientos en una declaración leída por Zeïdan Ag Sidalaminé, líder del Frente Popular de Liberación de Azaouad. Este hecho marcó el final definitivo de la guerra. Aunque quedaban los retos de construir una paz justa y duradera, fue un momento poderoso en la formación de la memoria histórica del Malí moderno.

## Conclusión

Tras el Acuerdo de Tamanrasset de enero de 1991, elaborado casi en secreto, la ciudadanía se sintió excluida y suspicaz. Tras el Pacto Nacional de 1992, ciertos sectores de la población —especialmente los sedentarios songhoy— continuaban sintiéndose excluidos. Muchos dudaban de la sinceridad de los movimientos, y no estaban convencidos de que el Gobierno fuera lo suficientemente fuerte como para aportar seguridad y garantizar una transición pacífica. Los dirigentes comunitarios —en especial en el nivel de base— sentían que no tenían un papel que desempeñar en la creación del acuerdo de paz, y no estaban dispuestos a actuar en su favor. Todo esto sólo empezó a cambiar en 1994. Las concertaciones regionales contribuyeron a consolidar la transición democrática y a acrecentar el respaldo público a la pacificación del norte. Pero el proceso de paz no empezó a consolidarse hasta que los líderes civiles locales del norte, con el aliento del Gobierno y el apoyo de un grupo de facilitadores, asumieron un papel primordial en la construcción de la paz a nivel comunitario. Las reuniones intercomunitarias involucraron a todas las partes afectadas en el desarrollo de estrategias compartidas para tratar los problemas que generaban conflictos y en la creación de un frente unido contra quienes utilizaban la violencia. Alcanzaban acuerdos locales que finalmente permitían la puesta en práctica de los programas oficiales de desmovilización y de los acuerdos políticos del Pacto Nacional. La experiencia allanó el camino para la construcción de la paz posterior al conflicto y puso los cimientos para los programas de desarrollo autogestionados y para el autogobierno local que han empezado a tratar los problemas que estaban originariamente en la raíz de la contienda.



*Estudio del caso  
de Malí*

# El proceso de concertaciones regionales

La población  
se compromete

Kåre Lode

**E**l conflicto continuó tras la firma del Pacto Nacional en 1992. Pero tras la relativa calma de 1993, la crisis se agudizó en 1994. La devaluación en enero de la moneda subregional en un 50% llevó a una crisis económica con alta inflación y más paro. Huelgas de estudiantes, manifestaciones y desórdenes públicos amenazaban al Gobierno. La escalada de la violencia en el norte llegó a tal punto que parecía que el Gobierno y los movimientos perdían el control. En mayo, los sedentarios songhoy lanzaron el Movimiento de Autodefensa Ganda Koy, que contaba con el respaldo de elementos del Ejército que deseaban tener un aliado en el norte. Se extendía el temor de que Malí estuviera al borde de una guerra civil en toda regla, y el riesgo de golpe de Estado militar era grande.

En estas condiciones, al recientemente elegido presidente civil Alpha Oumar Konaré le resultaba difícil elegir un rumbo. No podía permitirse provocar al Ejército, a los estudiantes, a los sindicatos o a los movimientos del norte. En un discurso pronunciado el 28 de mayo de 1994, se resistió a las presiones para proporcionar armas a grupos de autodefensa, pero reconoció que la situación se había vuelto intolerable y que había que movilizar el Ejército nacional para poner fin a la insurrección. También reiteró que no aceptaría una solución de base étnica, y que se preservaría la unidad nacional de Malí. Pero en la capital continuó la presión política de grupos con estrechas relaciones con Ganda Koy, creando una situación extremadamente difícil para el Gobierno.

Afrontando una crisis política creciente, el presidente se volvió hacia la población maliense en busca de un camino de salida a la crisis. El 8 de junio dijo en un discurso: “Ante los numerosos disturbios y la violencia, tanto física como verbal, que han caracterizado los dos últimos años, yo podía haber escogido políticas diferentes de las del diálogo y el consenso. [...] Como Estado moderno, Malí necesita

---

sumar a su ancestral tradición de diálogo una infraestructura que demuestre que se está produciendo un proceso democrático real [...]. Teniéndolo presente, solicitaré a mi Gobierno que organice una serie de ‘concertaciones’ regionales en las cuales todas las corrientes de opinión puedan expresar sus puntos de vista. Cada participante será invitado a contribuir al debate, intentando definir soluciones para los problemas del mañana. Nuestra intención excluirá la oposición sistemática a las ideas de los demás; tampoco habrá lugar para exigencias sectoriales estrechas. El Gobierno aportará a la discusión su propio punto de vista y sus propuestas para el cambio, y entre todos buscaremos el consenso necesario para hacer realidad las transformaciones que hemos puesto en marcha”.<sup>1</sup>

Para llevar a cabo este plan, el Gobierno organizó una serie de reuniones o encuentros públicos que se celebraron por todo el país durante las dos últimas semanas de agosto de 1994. Se celebraron en total 17, y hubo regiones que acogieron dos o tres para dar cabida a poblaciones más numerosas o a causa de distancias geográficas mayores. El objetivo era escuchar al pueblo, para comprender sus frustraciones y esperanzas y llevar el diálogo político a las provincias, generando así aportaciones de nuevas fuerzas sociales y políticas como contrapeso de la elite política. Más que debatir sobre la situación en el norte, el objetivo era generar cuestiones alternativas para la agenda política, aunque del conflicto también se habló.

La participación en el proceso de concertación estaba abierta a cualquiera que deseara asistir, y todo el mundo podía hablar. Se implicaron todos los niveles de la sociedad: líderes tradicionales, estudiantes, mujeres, jóvenes, personas en paro y profesionales se reunieron con ministros del Gobierno, parlamentarios locales y dirigentes de la Administración. Parece ser que en la mayor parte de las zonas del país las mujeres y la juventud fueron muy activos en las reuniones. Sin embargo, en el norte, los sedentarios dominaban los pueblos y ciudades. Debido a la creciente tensión interétnica causada por la inseguridad, participaron muy pocos nómadas.

Al poner en marcha las concertaciones, el Gobierno no anticipó nada sobre cómo utilizaría las ideas surgidas durante el proceso. Fue un debate abierto, y no se estableció agenda para ninguno de los encuentros; cada formato se adaptaba a las necesidades y costumbres locales. Las concertaciones no fueron organismos de toma de decisiones, pero dieron pie a una especie de *tormenta de ideas* nacional. Los participantes formularon muchas recomendaciones que se pasaron al Gobierno para su consideración. Las reu-

niones se prolongaron entre dos días y una semana, según el tiempo necesario para que todos los participantes pudieran hablar, pero la mayoría duró tres días. Cada concertación era conducida por una persona facilitadora, y los participantes procuraban llegar a un consenso sobre las recomendaciones. Una concertación nacional en Bamako, con las puertas abiertas a toda persona que quisiera asistir, resumió los encuentros regionales. De entre las que habían estado en las reuniones regionales, participó toda aquella persona que pudo hacerlo. A éstas se les sumaron representantes del Gobierno, el Parlamento y la sociedad civil.

Al trasladar los debates políticos a las provincias, el Gobierno puso fin con eficacia a una situación en la cual los sedentarios del norte, bien organizados, monopolizaban la discusión política. Las concertaciones regionales se desarrollaron en el corto espacio de tiempo de 1994 durante el cual el conflicto étnico entre Ganda Koy y otros movimientos armados alcanzó su cúspide de violencia. El Pacto Nacional fue duramente criticado durante el proceso. Muchos songhoy estimaban que el acuerdo de paz concedía ventajas no merecidas a los nómadas. Dado el contexto de limitación de recursos, temían perder si llegaba a aplicarse. Sin embargo, el Gobierno siguió insistiendo en que el Acuerdo continuaba siendo la base para una paz duradera.

Aunque se debatieron muchos más temas que afectaban al país en su conjunto, así como otras preocupaciones más específicas, para el norte una de las consecuencias importantes del proceso fue el logro de un consenso nacional generalizado sobre la necesidad de un trato justo para todos los grupos de la zona. Abrió el camino para que los pacificadores del norte iniciasen el proceso de consultar, y luego movilizar, a la sociedad civil. También fortaleció la posición del presidente Konaré y añadió legitimidad a su Gobierno, lo que le permitió actuar con más decisión. El respaldo que el Gobierno obtuvo para una resolución pacífica probablemente reforzó su posición de cara al Ejército, en una situación en la cual un golpe de Estado militar era una posibilidad real.

No obstante, es difícil valorar la importancia de esta experiencia. En el norte, mucha gente duda de que las concertaciones regionales hicieran una aportación significativa para traer la paz a la región. Quizás el alcance más general fue que el Gobierno movilizó apoyo por todo el país para la resolución del conflicto del norte mediante un proceso de consenso. Contribuyó a fortalecer la posición del gobierno de civiles en relación con un Ejército tendente a favorecer una *solución* militar al conflicto. También fue significativo que el proceso se basase en mecanismos profundamente arraigados en las culturas malienses, donde los problemas graves son debatidos en público por todas

---

1. Citado en Poulton e Ibrahim (1998: 106).

---

aquellas personas que se sienten afectadas o que creen que pueden contribuir a una solución consensuada. Fue innovador que el Gobierno se inspirase en esa tradición cuando se encontraba en plena crisis política. Puede haber contribuido a reforzar la transición democrática, en la cual la legitimidad y la impli-

cación popular pueden ser una fuerza importante para apuntalar un sistema vulnerable. Puede que también contribuyera a abrir el espacio político a la implicación popular en la construcción de la paz que pronto se movilizó en los encuentros intercomunitarios por todo el norte.



*Estudio del caso  
de Malí*

# Encuentros intercomuni- tarios y reconciliación nacional

*La forja de una paz  
pragmática*

*Kåre Lode*

A finales de 1994, los dirigentes locales de la sociedad civil en el norte de Malí habían llegado al común acuerdo de que si no asumían ellos mismos la responsabilidad sobre sus asuntos, seguirían siendo explotados por políticos, administradores y los movimientos armados. Ante estos dilemas, los líderes tradicionales empezaron a abrir conversaciones de paz en sus comunidades. El proceso comenzó con unos cuantos encuentros que reunieron a figuras influyentes de las comunidades y los movimientos. El éxito de esas reuniones llevó a una sistematización y extensión gradual del proceso de construcción de la paz. Creció orgánicamente porque quienes habían estado viviendo con la violencia lo hicieron suyo, y contaron con la ayuda de algunos de los recursos estratégicos y financieros necesarios para que ese proceso propio fuera eficaz. El resultado acumulativo de decenas de reuniones que involucraron a miles de personas de todo el norte fue la estabilidad, las bases para la reconciliación nacional y un mayor sentimiento de capacitación para el autogobierno local.

## **Reuniones para poner fin a la violencia**

El jefe de la aldea de Bourem puso en marcha la primera reunión intercomunitaria en noviembre de 1994. Jefes nómadas de toda la zona se reunieron y aceptaron contribuir a la paz motivando a las personas sobre las que tenían influencia. Estos líderes tradicionales consiguieron arrastrar consigo a sus bases de apoyo. Dicha iniciativa disparó una serie de reuniones similares basadas en la activación de los métodos tradicionales de resolución de conflictos. El 11 de enero de 1995 se celebró una segunda reunión de Bourem, que tuvo como resultado una tregua local para poner fin a los combates. Tuvieron lugar otros encuentros en Gao, en enero; en Menaka, en marzo, y en Ansongo en abril. En estas reuniones hubo representantes de Ganda Koy y el Frente Popular de



Liberación de Azaouad, encabezado por Zeïdan Ag Sidalamine. El encuentro de Ansongo también incluyó al Ejército Revolucionario de Liberación de Azaouad. Un último encuentro de esta serie tuvo lugar en Aglal, justo en la orilla del río frente a Tombuctú, y puso fin a los combates en la provincia de Tombuctú.

El principal resultado de estos encuentros iniciales fue el de hacer surgir acuerdos locales de tregua entre los movimientos, poniendo fin a la violencia organizada hacia finales de abril de 1995. La sociedad civil había conseguido poner fin a la insurrección y tuvo éxito allí donde todos —el Ejército, los dirigentes de los movimientos y el Gobierno— habían fracasado. No obstante, combatientes y civiles seguían fuertemente armados —algunos se apuntaron al bandolerismo como forma de ganarse la vida—, y la vida social y económica padecía disfunciones. El temor era generalizado, y seguía habiendo 150.000 refugiados fuera del país. Era evidente que, para desarrollar una paz duradera, había que afrontar muchas cuestiones.

El Gobierno, sin embargo, estaba satisfecho con el proceso, e intentó mantener el impulso. Entre el 13 y el 25 de mayo de 1995, varias comisiones gubernamentales, cada una de ellas encabezada por un ministro, viajaron por el norte de Malí. Su objetivo era escuchar al pueblo y evaluar las tensiones que persistían. Los mandatarios quedaron impresionados por el hecho de que las comunidades locales parecían dispuestas a tomar la iniciativa. Animaron a la sociedad civil a mantener sus esfuerzos organizando un proceso de reconciliación para contribuir a que se reanudara la vida social y económica y crear así las condiciones que facilitasen la desmovilización y desarme de los combatientes. Aunque bienintencionados, los miembros de las comisiones gubernamentales no comprendían las dificultades existentes para iniciar tales acciones locales tras un siglo de gobiernos autoritarios que reprimieron duramente cualquier iniciativa de ese tipo. Las comunidades locales necesitaban la dirección de personas en quienes confiaban, y una estrategia que pudieran adaptar para dirigir su propia acción. Por consiguiente, las comisiones gubernamentales no obtuvieron resultados inmediatos.

A pesar de todo, los esfuerzos se mantuvieron. A principios de septiembre de 1995, se celebró una reunión en Mbouna —una localidad con significado histórico para la pacificación—, que implicó a comunidades al oeste del río Níger. Hubo más de 2.500 participantes, incluidas 85 personas que representaban a refugiados malienses en Mauritania. Fue el primer encuentro donde el tema principal fue la reconciliación entre las comunidades. Lo organizaron, con apoyo alemán, un grupo de personas clave de la sociedad civil del norte y un representante del Comisariado del Norte.

El encuentro marcó un punto de inflexión en las relaciones por todo el norte, y profundizó el consenso existente sobre la necesidad de finalizar la guerra. Sin embargo, no fue el escenario ideal para un proceso generalizado de reconciliación; fue demasiado caro, demasiado grande y demasiado difícil de presidir, y algunos sectores sintieron que carecía del liderazgo adecuado. La lección que muchos extrajeron fue que un proceso generalizado tenía que contar con un liderazgo local.

## Grupo facilitador

A pesar de detener la violencia, las comunidades locales eran incapaces de pasar a la siguiente fase. Hasta entonces, las reuniones habían sido autoiniciadas —aunque habían recibido algo de financiación del Gobierno y de organizaciones no gubernamentales— y los dirigentes comunitarios no habían sentido la necesidad de una estrategia más sistemática. Pero la situación estaba madura para recibir asesoramiento exterior, de forma que se pudiera pasar del objetivo de detener la violencia a una meta más creativa. Un pequeño grupo de experimentados líderes de la sociedad civil formó un grupo de facilitación, para proporcionar orientación a iniciativas locales. Diseñaron una estrategia para gestionar la situación existente, basada en un análisis de las recientes experiencias de adaptación de habilidades tradicionales para la pacificación. El grupo facilitador surgió de la colaboración entre actores locales y la Ayuda de la Iglesia Noruega (AIN).

La AIN llevaba implicada en el norte de Malí desde 1984, cuando comenzó un proyecto de auxilio en Gourma en respuesta a la petición de ayuda del Gobierno maliense. Pronto se convirtió en la mayor agencia extranjera en el norte. En 1987-1988, la operación se convirtió en un proyecto integrado de desarrollo rural y, con el tiempo, la AIN desarrolló estrechas relaciones con personas que iban a ocupar altas posiciones en todos los bandos del conflicto. Dos altos cargos de su plantilla, Zahabi Ould Sidi Mohamed (FIAA) y Zeïdan Ag Sidalamine (FPLA), se convirtieron en secretarios generales de sus respectivos movimientos. Otro alto cargo, Mohamed Ag Erlaf (miembro del MPA), llegó a ser ministro en el Gobierno de transición de 1991, y ocupó diversos ministerios hasta 1999. Mientras que todas las demás ONG internacionales interrumpieron sus actividades durante largos períodos de tiempo durante la guerra, la AIN se quedó y realizó intervenciones basadas en la política de “tanto como sea posible, allá donde sea posible, siempre que sea posible”. Ese compromiso tuvo un elevado coste, y siete miembros de su personal maliense resultaron muertos. No obstante, las operaciones de la AIN fueron muy bien apreciadas y la entidad gozaba, en general, de la confianza de todas las partes.

En abril de 1994, Zeïdan Ag Sidalamine llamó a su colega de la AIN, Kâre Lode, para solicitarle ayuda: “Estamos en un proceso prometedor hacia la paz, cuyo control no deberíamos perder. Quiero que seas el ‘aceite para la maquinaria’”. Se necesitaba una persona respetada, ajena al conflicto, para aportar credibilidad, así como fondos de una ONG fiable para respaldar el proceso, y se acudió a Lode por su historial de relaciones personales y confianza. Cuando Zeïdan se lo solicitó, Lode pudo dar inmediatamente una respuesta positiva, sabiendo que la AIN se haría cargo del presupuesto y que sus empleadores de aquel momento, la Sociedad Misionera Noruega, aceptarían cualquier compromiso con el proceso de paz.

El primer paso fue formar un grupo facilitador que consistía de Lode, Zeïdan, el consultor del PNUD, Ibrahim Ag Youssouf, y dos personas que habían trabajado en el Comisariado del Norte, Abacar Sidibe y Aghatam Ag Alhassane. Los cuatro malienses del grupo eran hombres respetados por su integridad. Cada uno tenía experiencia práctica de los anteriores encuentros intercomunitarios, y estas experiencias se convirtieron en la base de la estrategia del grupo facilitador para el proceso de paz, siendo Ibrahim y Zeïdan quienes hicieron las principales aportaciones. Kâre Lode se reunió con Mohamadou Diagouraga, designado hacía poco tiempo como Comisionado para el Norte, persona abierta a la innovación y que apoyaba las iniciativas de la sociedad civil. Tras debatir el plan con él durante aproximadamente media hora, Diagouraga dio a Lode un cheque en blanco para llevar adelante el programa, con la única condición de que debía tenerle informado de los avances. Su apoyo fue de incalculable valor, y en diversas ocasiones protegió el proceso frente a funcionarios y parlamentarios que intentaban controlarlo.

El proceso comenzó con un encuentro intercomunitario en Gourma, que utilizó el diseño básico del grupo facilitador. Su inmediato éxito dio origen a una amplia demanda de reuniones en otros lugares, puesto que la estrategia respondía a una necesidad muy sentida. Dio la impresión de que el proceso liberó incontenibles fuerzas sociales por el cambio. Pero la AIN no disponía de suficientes fondos para mantener más encuentros, y parecía políticamente arriesgado que la entidad fuera responsable de todo el proceso en todo el norte. Por el contrario, uniéndose con otros donantes, incluidas las agencias de desarrollo canadiense, alemana y suiza, y consiguiendo fondos del Ministerio noruego de Asuntos Exteriores, crearon un Fondo para la Reconciliación y la Consolidación de la Paz en el Norte de Malí (FAR-Nord). Lode fue su coordinador, con el firme compromiso de otros facilitadores, a quienes se sumaron representantes de los socios del consorcio. En respuesta a la demanda, con el apoyo del fondo se organizaron un total de 37 encuentros comunitarios por todo el norte.

## Estrategia de los encuentros intercomunitarios

Los encuentros se diseñaron para comunidades que compartían el mismo territorio, dependían de los mismos recursos y compartían la misma plaza del mercado, para que pudieran debatir los problemas originados o agravados por la guerra. Este principio organizativo prescindió de las subdivisiones administrativas oficiales creadas en la época colonial, concebidas para dividir y controlar a comunidades anteriormente fuertes e interdependientes. Dado que a este nivel no existía una estructura de liderazgo oficial o manifiesto de alguna otra forma, el grupo facilitador seleccionaba los organizadores para cada encuentro intercomunitario basándose en una valoración de la integridad de la persona, su posición en la zona y su capacidad para convocar una reunión de ese tipo. Esto era importante, puesto que en Malí el pegamento que une a la sociedad es la confianza y las relaciones personales; la gente no trata con “un representante de algo”, sino con una persona concreta.

El grupo facilitador elaboró un listado de problemas que emanaban de la guerra y pidió a las comunidades que desarrollaran soluciones generalmente aceptables para que su vida económica y social pudiera volver a funcionar. Estas soluciones incluían: cómo verificar la información antes de actuar; un enfoque común hacia los bandidos armados; estrategias para la reinserción de luchadores desmovilizados y de personas refugiadas; procedimientos para la recogida y control de armas de fuego; y soluciones a los contenciosos sobre derechos de uso de tierras y agua. El grupo facilitador advertía a las comunidades de que evitasen debatir cuestiones cuya resolución quedara fuera de su alcance, puesto que podía desviar la discusión de los temas fundamentales y llevar a frustración por impotencia.

El grupo facilitador detalló también las categorías de personas que deberían estar implicadas en las funciones con capacidad de tomar decisiones. Se incluía a todos los dirigentes tradicionales, todos los líderes religiosos y todas las personas dirigentes de la emergente sociedad civil moderna, incluidos grupos de mujeres y de jóvenes. Los políticos locales, los representantes de la Administración gubernamental, las fuerzas armadas y las organizaciones de desarrollo sólo podían asistir como observadores. Estas pautas posibilitaron que las comunidades renovaran su diálogo tradicional para restaurar relaciones, sin la *ayuda* de intermediarios que pudieran usurpar el proceso.

Se recibió alguna financiación de la AIN, pero fue insuficiente para cubrir todos los gastos. Eso supuso que cada organizador tenía que buscarse la financiación en otras fuentes, en general dentro de la misma comunidad. La AIN decidió no pedir cuentas

de gastos, insistiendo, en su lugar, en que el dinero debería controlarse según las costumbres locales acerca de la utilización de recursos comunes. Esto implicaba una dosis considerable de confianza, pero también subrayaba la fundamental responsabilidad de los organizadores, quienes tendrían que vivir con las consecuencias del éxito o fracaso del encuentro. Al organizador se le pedía que se asegurase de que las decisiones se recogieran en actas oficiales, con las firmas de los representantes oficiales para dar fe de que todas las comunidades habían asistido. Este documento servía como el recibo *de hecho* para los fondos de la AIN. Las condiciones del grupo facilitador se exponían en un contrato entre el organizador principal y Lode, contrato que suponía la base legal para el encuentro. Era firmado por dos testigos, apelando a Dios como testigo con la siguiente frase al pie de cada contrato: “Que Dios todopoderoso y misericordioso bendiga los esfuerzos de sus humildes servidores. Amén”. Como la religión no había sido mal utilizada en la rebelión, fue un elemento de conexión obvio en el proceso de reconciliación.

Los organizadores no aceptaron todos los detalles de la estrategia del grupo facilitador. La mayoría añadía dos elementos. En primer lugar, debatían temas de desarrollo, en general, mediante la elaboración de largas listas de aspiraciones sin ningún orden de prioridad o funciones de participación local. Las comunidades locales no disponían aún de la capacidad de formular estrategias de desarrollo económico local, pero en muchos lugares el proceso marcó el inicio de una actitud más responsable respecto a cuestiones de desarrollo. También fue significativo porque las listas revelaron un creciente interés por la educación a todos los niveles y por la promoción del estatus de las mujeres. En segundo lugar, las personas organizadoras solían hacer invitaciones abiertas a la participación en las reuniones. Esto tenía la consecuencia positiva de incrementar la representatividad y legitimidad del encuentro. También indicaba la profundidad del compromiso de los organizadores, puesto que a ellos les correspondía financiar los costes adicionales de dar cabida a más gente. Pese al estímulo del grupo facilitador, los participantes que representaban a grupos como los de las mujeres y los jóvenes desempeñaron un papel más marginal que los líderes tradicionales en esta fase del proceso. Pero algunos grupos profesionales marginados —como los herreros— y personas con fuertes personalidades, incluidas mujeres y jóvenes, ocuparon posiciones destacadas en varias localidades.

## Práctica de los encuentros intercomunitarios

Cada reunión iba precedida de una considerable preparación. Para cada encuentro, el principal organizador viajaba por toda la región durante varias sema-

nas, para debatir el proceso con personas clave, tratando de convencerlas de que participasen con una actitud positiva y para despejar cualquier obstáculo a su compromiso. En ocasiones, esto le suponía resolver contenciosos que venían de lejos. En general, debatían sobre los temas e identificaban las posiciones que seguramente iban a darse, para que el organizador pudiera empezar a entender los principales asuntos de fondo que había que abordar.

Cada encuentro reunía a entre 300 y 1.800 personas. Como era demasiada gente para hacer reuniones largas, generalmente duraban uno o dos días. Solían abrirse los encuentros con una sesión plenaria con discursos formales, la presentación del esquema de los procedimientos y una selección de miembros de las comisiones temáticas. Cada comisión estaba formada por entre diez y treinta personas, a quienes se les encargaba formular propuestas sobre las principales áreas temáticas. La mayoría de las veces había comisiones sobre desarrollo y sobre seguridad, y, en ocasiones, una tercera sobre alguna otra cuestión. Normalmente, el organizador principal, que en las consultas preparatorias había tenido cuidadosamente en cuenta el equilibrio entre las posiciones de todo tipo de grupos y profesiones de la zona, hacía una propuesta sobre el tema. Seguidamente, se deliberaba en las comisiones sobre las propuestas, mientras la mayoría de los participantes se reunían en pequeños grupos, resolvían problemas privados y encontraban socios para proyectos planificados. Periódicamente, si era necesario, los miembros de las comisiones consultaban a terceras personas relevantes. El enfoque general era buscar soluciones a problemas en todos los niveles. El encuentro se cerraba con una última reunión plenaria para aprobar o modificar las propuestas de cada comisión.

Los encuentros no eran presididos nunca por personas de fuera. El organizador principal solía formar un grupo de *hombres sabios* para presidir las reuniones, que compartían la responsabilidad entre todos. De vez en cuando, asistían a los encuentros miembros del grupo facilitador, pero se cuidaban de intentar ejercer demasiada influencia. Los encuentros intercomunitarios proporcionaron también la posibilidad de que la gente abordara conflictos destacados y sentimientos de enemistad, en un lugar donde encontraban personas que podían mediar. A menudo se utilizaron lecturas del Corán que exhortaban a los creyentes a reconciliarse y olvidar.

Todas las decisiones se adoptaban por consenso. Si alguien entendía que no había esperanza de consenso sobre su posición —pero no estaba dispuesto a aceptar una derrota pública—, casualmente estaba ausente durante el cierre del encuentro. Se consideraría impropio que volviera a plantear el tema tras esta fase. Con todo, los organizadores sentían que no

se imponían restricciones a que la gente hiciera sus últimos comentarios u objeciones durante el plenario final. Como norma general, sin embargo, esta sesión no duraba mucho, porque los miembros de las comisiones ya habían buscado soluciones intermedias entre las posiciones conocidas de las personas influyentes. Hubo algunos casos en que el plenario rechazó las propuestas de la comisión. Entonces se requería el tiempo necesario para alcanzar un acuerdo aceptable.

## Resultados de los encuentros

Los participantes de cada encuentro elegían a las personas que formarían una comisión de seguimiento que llevase a la práctica las decisiones. En algunos aspectos, estas comisiones podrían considerarse como los primeros organismos que fueron elegidos de manera relativamente democrática en el norte rural de Malí. Sin embargo, no disponían de muchos fondos para actividades de seguimiento, y su labor se veía obstaculizada por la necesidad de alquilar vehículos para desplazarse a largas distancias para reunirse con las personas importantes. A pesar de todo, lo hacían lo mejor que podían, y se dirigían a las autoridades locales, cuando tales autoridades estaban disponibles en la zona, para resolver problemas específicos. Intentaban aplicar estrategias para resolver disputas locales sobre tierras y recursos hídricos, y en algunos casos negociaban con bandidos y combatientes de los movimientos. En la mayoría de los casos, daban con una solución.

Aunque hubo variaciones en las conclusiones de los diferentes encuentros intercomunitarios, la pauta general fue sorprendentemente similar. Se daba un abrumador grado de acuerdo en que la autoridad del Estado debía restablecerse basándose en los principios de igualdad y justicia. El proceso de hablar entre sí y de desarrollar propuestas compartidas contribuyó a destruir el muro de la desconfianza entre grupos y personas. En la mayor parte de los lugares, se dieron también significativas consecuencias prácticas. Los mercados de las plazas se reabrieron de inmediato; se redujeron drásticamente los robos a mano armada; y numerosos combatientes se convencieron de que la paz era real y, por lo tanto, se dirigieron a los campos de desmovilización y entregaron sus armas. En muchas zonas, los habitantes empezaron a aplicar nuevas estrategias para la resolución de conflictos comunitarios prolongados, reduciendo significativamente la tensión.

No obstante, el proceso tropezó con ciertas resistencias de aquellas partes que tenían intereses en el mantenimiento del *statu quo*. Por ejemplo, los líderes de las personas refugiadas en Burkina Faso intentaron detener el proceso, porque estaban obteniendo considerables cantidades de dinero inflando la cifra de

refugiados y malversando los fondos sobrantes. Dado que los encuentros intercomunitarios no se organizaron siguiendo la demarcación de los distritos electorales, los parlamentarios no fueron formalmente parte del proceso. Algunos de ellos temieron una pérdida de influencia porque hasta ese momento podían reivindicar ser los exclusivos representantes del pueblo, mientras que los encuentros intercomunitarios habían otorgado poder a otro grupo.

## Consolidación y reuniones de seguimiento

Tras el éxito de los encuentros intercomunitarios, hubo quien pensó que sería útil consolidar el proceso y asistirlo hacia la siguiente fase. El objetivo era trazar una estrategia para un seguimiento inmediato de los seis encuentros intercomunitarios que se habían organizado en el área de Gourma. Sin embargo, esos *encuentros de consolidación* fueron un fracaso, y solamente se celebró uno. El principal problema fue que la iniciativa no surgió de una necesidad sentida por las comunidades, sino que la fomentó el grupo facilitador. La comunidad no la sintió como propia, y a ese sentimiento se sumó una estrategia inadecuada. Quedó bien claro cuando los participantes se centraron en debatir sobre dietas y costes de los desplazamientos, sobre todo porque no sentían la reunión como cosa propia. Fue fuerte el contraste con los encuentros intercomunitarios, en los que nunca se discutía de dinero, pese a la necesidad de los organizadores de reunir considerables recursos locales. El grupo facilitador tuvo que reconocer que no era ni el momento ni el enfoque adecuado. Fue una importante lección que recordó al grupo su papel de facilitadores más que de dirigentes. Las comunidades locales se habían puesto a la cabeza; ellas decidirían cuándo y dónde se darían los siguientes pasos.

Parecía que la mayoría de las comunidades necesitaban tiempo para absorber sus experiencias. Su primer objetivo era participar en la ceremonia nacional de reconciliación de la Llama de la Paz. Después, necesitaban tiempo para hacer efectivas las decisiones tomadas en la primera ronda de reuniones, para reflexionar sobre los acontecimientos recientes y para identificar cuestiones que debían abordarse en la siguiente etapa. Transcurrió aproximadamente un año y medio de análisis y preparación hasta que la situación estuvo madura para un proceso de continuación. Pero la cooperación entre los facilitadores y las comunidades había hecho surgir una confianza y un respeto mutuos que se mantuvieron durante todo ese tiempo.

Tras un período de reflexión, en 1997 diversos líderes locales se dirigieron al Comisariado del Norte solicitando permiso y apoyo financiero para un proceso para abordar sus problemas básicos en la construc-

---

ción de la paz tras el conflicto. Sus planes revelaron la necesidad de una nueva ronda de consultas y una nueva determinación de participar en el proceso de toma de decisiones. Prácticamente todos querían comprender e influir en el proceso nacional de descentralización política. La mayoría también buscaba soluciones para resolver conflictos locales que podrían desembocar en violencia grave, y muchos querían tratar la cuestión del incremento del bandidaje armado que afectaba a sus comunidades.

El Comisariado deseaba fomentar esos intentos, y solicitó apoyo del PNUD en el contexto de su programa de *buen gobierno*. El Comisionado apeló a que

---

agencias de la ONU y de la Unión Europea, también ha utilizado estos principios para guiar su financiación de ambiciosos programas de desarrollo en Gao y la provincia de Tombuctú. En cada uno de esos proyectos, la responsabilidad formal de gestionar el presupuesto se comparte entre comunidades, asociaciones o personas individuales, y el consistorio. En un contexto de recursos materiales limitados, puede ser más eficaz —y también puede otorgar más poder— que quienes están más afectados por los proyectos sean quienes tengan la responsabilidad sobre ellos.

Entre 2000 y 2002, se ha producido una nueva ronda de encuentros intercomunitarios organizados, con más de un centenar realizados o planificados. La iniciativa fue continuación del anterior programa de seguimiento, con el mismo grupo de facilitadores que consideró que un refuerzo de este tipo sería necesario aún durante uno o dos años. La financiación llegó de Noruega (75%) y del Gobierno maliense (25%). En muchos aspectos, las reuniones tienen objetivos similares a los otros encuentros de seguimiento, pero hay algunos elementos nuevos. De los 50 encuentros organizados en 2001, 10 fueron organizados por jóvenes para jóvenes y 15 por mujeres para mujeres. Estos encuentros específicos de sector han tenido como resultado nuevas cuestiones para la agenda pública, con trascendencia potencialmente duradera para la formación de las relaciones intercomunitarias.

Los procesos sociales delicados como la construcción de la paz generalmente necesitan continua nutrición. Pero el anteriormente flexible Comisariado del Norte ha sido reemplazado por una nueva estructura altamente burocrática. Ya no es posible un enfoque informal y creativo hacia el diálogo con las comunidades locales, y las recomendaciones surgidas de las comunidades tienen menos influencia en el diseño de las políticas. Los nuevos consistorios municipales, sin embargo, están bien informados, y sería difícil que hicieran caso omiso de las recomendaciones que surgen de los encuentros. Los encuentros intercomunitarios han pasado a formar parte de la estrategia local para la gestión de los asuntos locales, y la mayoría de las comunidades tienen ahora la suficiente experiencia como para llevar las reuniones sin un grupo central de facilitadores.

El éxito de la experiencia maliense de construcción de la paz descansaba en el respeto por igual de los enfoques analíticos modernos y del conocimiento tradicional basado en la experiencia de varias generaciones. Surgió del diálogo entre la tradición y la modernidad por una parte, y entre el norte y el sur por la otra. Si una parte intentaba dominar el proceso, no funcionaba. Todos los participantes aprendieron a tener interés personal en el éxito de los demás, lo que se convirtió en el corazón del proceso de transformación del conflicto.



# TEXTOS CLAVE DE MALÍ

## EL PACTO NACIONAL: UN RESUMEN<sup>1</sup>

### CAPÍTULO 1. PRINCIPIOS RECTORES

El Pacto es “el marco en el cual se restablecerá una paz justa y definitiva en el Norte de Malí y se logrará la reconciliación nacional entre todos los malienses”. Además, el Pacto es un “solemne compromiso”, y las cláusulas del acuerdo entre las dos partes son irreversibles.

Sin embargo, también se afirma que existe desacuerdo entre las dos partes sobre la denominación de la parte Norte de Malí. El Gobierno deseaba utilizar la expresión “regiones 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> y 8<sup>a</sup>”, mientras que los Movimientos y Frentes Unidos de Azaouad (MFUA) insistían en el término “Azawad” (en francés “Azaouad”).

Mientras se espera que decida la población mediante las estructuras descentralizadas, las partes acuerdan utilizar la expresión “Norte de Malí” en el documento.

### CAPÍTULO 2. SOBRE EL CESE DEFINITIVO DE LAS HOSTILIDADES Y LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS CAUSADOS POR LA SITUACIÓN DE CONFLICTO ARMADO

A las 00.00 horas del día siguiente al de la firma del Pacto, debe declararse

1. En el texto se precisa que se trata de la traducción al inglés del resumen publicado, en francés, en el libro *Nord du Mali, de la Tragedie à l'Espoir*, de Ag Mohamed, Coulibaly y Drabo (Bamako, 1995: 13-14). Ésta es, pues, la traducción al castellano de la traducción al inglés del texto original (N. de la T.).

la tregua final. Además, en un período de 60 días tras la firma del documento deben tener lugar los siguientes procedimientos:

- i) Integración total, basada en la aceptación individual y voluntaria y en la competencia de los combatientes de los MFUA, en los diversos cuerpos uniformados del Gobierno; el establecimiento, durante el período de un año, de unidades especiales de las fuerzas armadas, compuestas por una mayoría de combatientes de los MFUA integrados.
- ii) Establecimiento de un cuerpo local de seguridad (policía, gendarmería, guardias locales) compuesto por todos los sectores de la población local.
- iii) Establecimiento de unidades especiales del Ejército, compuestas en su mayoría de miembros de todos los sectores de la población local.
- iv) Reducción considerable, gradual y adecuada de las fuerzas armadas, con el objetivo de lograr una retirada de la mayoría de las tropas.
- v) Establecimiento de una comisión para la tregua.
- vi) Inicio de un programa de repatriación de personas desplazadas.
- vii) Establecimiento de un fondo de desarrollo y reinserción, así como un fondo de indemnización y compensación para las víctimas militares y civiles de las dos partes firmantes del documento.
- viii) Establecimiento de una comisión de investigación independiente.

### CAPÍTULO 3. ESTATUS PARTICULAR PARA EL NORTE

Sobre la base de un nuevo sistema de subdivisiones administrativas, las poblaciones organizarán asambleas locales e interregionales. Estas asambleas serán responsables en concreto de la organización de materias en las comunidades rurales y urbanas. Deben definir y promover un programa para el desarrollo económico, social y cultural, y ser responsables, mediante personas seleccionadas para ello, del control de las fuerzas y actividades

relacionadas con el mantenimiento del orden a nivel local y regional.

Un Comisionado para el Norte de Malí, que responderá directamente ante el Jefe del Estado, será nombrado por un período de cinco años. El nombramiento puede ser renovado. Esta persona será responsable de la aplicación del Pacto Nacional.

### CAPÍTULO 4. RECONOCIMIENTO PÚBLICO DE LA SOLIDARIDAD Y LA UNIDAD NACIONAL EN EL NORTE DE MALÍ

Se han decidido los siguientes pasos:

- i) Promover un programa especial de desarrollo en el Norte de Malí; este programa se prolongará durante diez años, organizado en dos programas consecutivos de cinco años cada uno.
- ii) Realizar un esfuerzo excepcional y particular por parte del Gobierno para integrar a altos miembros de los MFUA y otras personas del Norte de Malí en el alto mando central de la defensa nacional y otras estructuras de seguridad, así como en la administración pública y semipública.
- iii) Reservar cuatro escaños en la Asamblea Nacional para personas desplazadas del Norte de Malí, además de uno o dos escaños para representantes de la población maliense del Norte que “residen en el extranjero”.

### CAPÍTULO 5. COOPERACIÓN SUBREGIONAL PARA LA PAZ Y EL DESARROLLO

Se mencionan los esfuerzos que emprenderá el Gobierno maliense hacia las organizaciones subregionales (incluida la organización de Estados Saharauis), instituciones internacionales y países amigos, para obtener el respaldo necesario para la consolidación del proceso de paz y para el progreso socioeconómico.

### CAPÍTULO 6. CALENDARIO DE EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL PACTO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL

Los calendarios decididos en los capítulos precedentes se resumen aquí

en detalle, desde las 24 horas otorgadas para hacer efectiva la tregua, hasta los ocho meses para poner en marcha una nueva administración y subdivisión municipal.

## CAPÍTULO 7. GARANTÍAS PARA LA APLICACIÓN DEL PACTO

En el plazo de 15 días después de la firma del documento, se establecerá una comisión para el seguimiento y la aplicación del Pacto. El Gobierno y la Coordinación de los MFUA nombrarán cada uno cuatro miembros, y el período de funcionamiento de la comisión será de un año.

*Firmado en Bamako, 11 de abril de 1992.*

*Por el Gobierno de la República de Malí,*

*El ministro de Administración del Territorio encargado de relaciones con la CTSP y las Asociaciones*

*CORONEL BREHIMA SIRE TRAORÉ.*

*Por la Coordinación de los Movimientos y Frentes Unidos de Azaouad,*

*ZAHABY OULD SIDI MOHAMED.*

*El presidente de la Comisión Transitoria para el Bienestar del Pueblo,*

*TENIENTE CORONEL AMADOU TOUMANI TOURÉ.*

## CONTRATO

Relativo a la organización de un encuentro intercomunitario sobre reconciliación y consolidación de la paz, entre Kâre Lode, consultor de la Ayuda de la Iglesia Noruega en el Gourma, y el señor Nokh ag Attia, jefe nómada y notable tuareg de la provincia de Tombuctú.

### ARTÍCULO 1. CONDICIONES PRELIMINARES

1.1. Las dos partes han comprendido que, en el marco de la reconciliación y a fin de crear un clima estable indispensable para una paz duradera en la zona abajo indicada, un encuentro de este tipo es deseado y decidido por la población civil afectada.

1.2. Las dos partes han comprendido que, debido a las pérdidas durante el

largo período de inseguridad, la población necesita apoyo financiero para facilitar la organización física del encuentro.

1.3. Tras largos debates y tras haber escuchado los consejos de diversas personas con iniciativa, las dos partes acuerdan los siguientes principios:

- El encuentro no debe debatir ningún asunto o problema que quede fuera de su competencia.
- El encuentro debe debatir cuestiones relevantes que son resultado del período de inseguridad, para las cuales deben encontrarse soluciones inmediatas y consensuadas, que permitan que las comunidades afectadas comiencen de nuevo una forma de vida normal, una vida que favorezca el desarrollo social y económico y una paz civil duradera, en particular:
  - Una actitud común hacia la información fidedigna.
  - Una actitud común contra el robo y otras formas de bandidaje.
  - La reinserción socioeconómica de los combatientes desmovilizados en la vida cotidiana de sus comunidades.
  - La reinserción de personas refugiadas que regresen.
  - El desarme de la población civil.
  - Una gestión consensuada del espacio económico y las áreas adjuntas.
  - El papel de diversos grupos sociales en el proceso de restauración y consolidación de la paz en la zona.
  - Cualquier otro tema de la misma naturaleza que acuerden los



- 
- fechas;
  - lugar;
  - representación;
  - organización;
  - agenda tal como se señala más arriba;
  - así como a presentar a la AIN, no más de diez días después del encuentro, las pruebas formales requeridas de los gastos y, en particular,

- las actas del encuentro,
- datos sobre el origen de los participantes si no se detalla en las actas.

2.3. Las dos partes se comprometen en todos sus procederes a trabajar por la consolidación de la paz y una

# Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes

## Activación de la 'soberanía popular' a nivel local

## Monseñor Leonardo Gómez Serna

Monseñor Leonardo Gómez Serna fue obispo de la diócesis de Socorro y San Gil entre 1996 y 2001. Actualmente es obispo de Magangue, está implicado en diversas iniciativas nacionales de paz y es miembro fundador de REDEPAZ.

Colombia ha padecido conflictos violentos prolongados durante gran parte de su historia, y durante casi el mismo tiempo se han producido intentos de resolverlos. La etapa más reciente del conflicto arranca del surgimiento, a principios de la década de los sesenta, de una serie de movimientos guerrilleros izquierdistas que libraban una *lucha popular* contra el Estado. Pese a los intentos de las sucesivas administraciones por controlar la situación, los últimos años han estado marcados por un rebrote de la violencia. Los dos grupos guerrilleros izquierdistas principales, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como un creciente número de formaciones paramilitares derechistas, han intentado consolidar su poder en todo el país. La violencia está especialmente extendida en las zonas rurales, donde, en su empeño por expandir su control, los grupos armados habitualmente intimidan y sitúan como objetivos a las comunidades locales. Hasta la fecha, más de 35.000 personas han muerto en un conflicto que ha desplazado a más de dos millones de personas dentro del país.

Los grupos armados de izquierda reivindican a menudo que luchan para lograr reformas sociales políticas y económicas profundas, que arrebaten el poder a las elites políticas corruptas y benefician a la mayoría de la población. Como tales, históricamente se han propuesto como objetivo e intentado obtener el control de las autoridades locales. En los años ochenta, el Estado intentó responder a esta situación mediante iniciativas que fueron posteriormente consolidadas con la promulgación de la nueva Constitución nacional de 1991. La nueva Constitución obliga a la elección directa de gobernadores de los departamentos y alcaldes, y asimismo del funcionariado municipal, con el propósito de reforzar su legitimidad a nivel local. Sin embargo, las reformas constitucionales poco han hecho en última instancia para modificar la cultura de caciquismo y corrupción que

atraviesa la política colombiana, y las tácticas violentas de los grupos armados han continuado.

En un contexto donde los intentos a nivel nacional para afrontar el conflicto no han logrado detener la violencia, la ciudadanía de la localidad de Mogotes, al noreste del país, intentó responder a los retos desarrollando, a nivel local, estrategias para la participación popular en el cese de la violencia y en la creación de una nueva cultura política en su ciudad. Sus empeños tuvieron eco mucho más allá de su entorno inmediato. La experiencia de creación de nuevas estructuras de gobierno local en Mogotes, que figura entre las primeras *zonas de paz* que se establecieron en Colombia, ha sido fuente de inspiración para comunidades que han reproducido procesos similares en sus propios municipios.

## La ocupación de Mogotes

Durante la campaña de las elecciones locales en octubre de 1997, la intimidación, el secuestro y, en ocasiones, el asesinato de funcionarios gubernamentales fueron parte corriente de la estrategia de la guerrilla. Al igual que otras pequeñas ciudades de la Colombia rural, la población de Mogotes, un municipio de 13.000 habitantes del departamento de Santander, ha sido durante mucho tiempo vulnerable a las acciones de grupos armados tanto de izquierdas como de derechas. Estratégicamente situada en los Andes orientales, las zonas periféricas del municipio son utilizadas como corredor por estos grupos en sus desplazamientos entre sus bases en las montañas. Dentro de la ciudad, la mayoría de la población sufría las consecuencias de la exclusión política, con un gobierno local en manos de un pequeño círculo de individuos poderosos que velaban por sus propios intereses económicos a costa de los servicios públicos y el desarrollo. El 11 de diciembre de 1997, poco después de las elecciones, la violencia política dio un nuevo giro. El ELN entró en la ciudad de Mogotes y secuestró al recién elegido alcalde, denunciando su administración por corrupta. Tres policías y dos civiles murieron durante el asedio, que duró un día.

Pese al clima de miedo generado por la fuerte presencia del ELN alrededor de la ciudad, los ciudadanos de Mogotes se movilizaron para protestar. Con el respaldo de los dirigentes de la Iglesia católica local, iniciaron una serie de manifestaciones públicas y vigili-  
as de oración, exigiendo la liberación del alcalde y el fin de la violencia armada. Tras varios días de campaña, el 20 de diciembre se les sumó una peregrinación diocesana solidaria compuesta de sacerdotes, monjas y personas laicas, encabezada por el obispo de la diócesis de Socorro y San Gil. Llegaron a Mogotes y se concentraron en el centro de la ciudad, difundiendo un mensaje público en el cual rechazaban el asalto del ELN, el secuestro del alcalde y la corrup-

ción política que era la raíz de la violencia. Animaban a la población local a defender los verdaderos intereses de la democracia.

## Desarrollo de la Asamblea Municipal Constituyente

Además de las protestas públicas, la ciudadanía empezó a organizarse para reflexionar sobre la nueva situación. Un poco antes en 1997, a consecuencia de un *plan pastoral* elaborado por la diócesis, se habían formado nuevos grupos eclesíásticos. Cada uno abarcaba entre ocho y diez familias, que se reunían semanalmente para rezar y reflexionar sobre los problemas que afectaban a la comunidad. Tras el asalto, cada grupo se reunió para debatir sobre la crisis. Los análisis de todos los grupos se pusieron en común, y llevaron a identificar tres problemas globales que habían culminado en la ocupación: la pobreza, la violencia y la corrupción administrativa.

Con el apoyo de la Iglesia, la comunidad elaboró propuestas para un *proyecto de liberación* que respondiera a los problemas. Este proyecto, que, unos cinco años después,<sup>1</sup> sigue en vigor, consta de tres elementos: un plan de desarrollo humano integral y sostenible para combatir la pobreza; una estrategia para construir una *comunidad de paz* y reducir la violencia; y un compromiso con la recuperación y expresión del soberano poder del pueblo para arrancar la corrupción de raíz. Estas respuestas fueron inspiradas por la interpretación de las palabras liberadoras del Evangelio que los grupos eclesíásticos estudiaban durante sus sesiones de Biblia, así como por la fuerte tradición local de resistencia y movilización popular, que hunde sus raíces en la época colonial. También se sintieron alentados por la noción de *soberanía popular* como base para el ejercicio del poder según consagra el artículo 3 de la Constitución colombiana, que dice: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del que emana el poder público”.

No queriendo aceptar ni los restos de la corrupta administración local ni los dictados del ELN, la población de Mogotes elaboró una estrategia para poner en marcha por sí misma su *proyecto de liberación*. Con el apoyo de los experimentados equipos de animadores pastorales de la Iglesia católica, la población se dividió en 18 asambleas locales basadas en los grupos eclesíásticos de las distintas zonas de la ciudad y entorno rural que formaban el municipio. A su vez, estas asambleas locales eligieron 180 delegados para configurar una Asamblea Municipal Constituyente (AMC). El gran número de personas delegadas garantizaba la inclusión de una amplia gama de sim-

1. Las referencias temporales que se mencionan en este capítulo se han mantenido tal y como aparecen en el texto original en inglés, redactado en 2002 (N. del E.).

patías políticas y grupos de intereses, entre ellos sindicalistas, organizaciones no gubernamentales, dirigentes empresariales y funcionarios locales. Aproximadamente dos terceras partes de los delegados eran mujeres, y se animó activamente a la gente joven a participar en la política de su ciudad implicándose en las iniciativas de *jóvenes constructores de la paz*. La nueva Asamblea Municipal Constituyente se inauguró el 6 de abril de 1998.

La AMC tiene el mandato de controlar la puesta en práctica del plan de desarrollo municipal y de supervisar las funciones de la gestión municipal. Sus sesiones plenarias se celebran el primer lunes de cada mes. Están presididas por una Presidencia de tres personas que desempeñan las funciones de presidencia, tesorería y secretaría. Las agendas de las reuniones se elaboran partiendo de informes, análisis y reflexión sobre acontecimientos cotidianos, incluida la gestión de las autoridades municipales y el despacho del alcalde. Todos los delegados de la AMC tienen que consultar a sus asambleas locales antes de las sesiones. Las decisiones de la AMC se toman por consenso, aunque cuando tal cosa no es posible se utiliza un sistema de votación mayoritaria. La AMC está dirigida por una *comisión operativa* formada por 13 delegados, representantes de distintas agrupaciones sociales, entre ellas la Iglesia, el sector empresarial, el profesorado, el personal sanitario y los representantes de zonas rurales. Su función es vigilar y evaluar los trabajos de la AMC y garantizar el funcionamiento de las asambleas locales. Es también responsable de la información pública sobre el funcionamiento de todas las estructuras.

## Ganar apoyos para el proceso

Pese al evidente impulso popular que subyace bajo el proceso, la AMC tiene muchos enemigos. Familias de la administración anterior lanzaron violentas amenazas y difundieron propaganda negativa. Los grupos armados también han supuesto un continuo peligro al desarrollo sostenido del proceso, pues han intentado obstaculizar el procedimiento en función de sus propios intereses. Hasta el momento, a pesar de algunos incidentes aislados, un proceso permanente de diálogo de la comunidad con representantes de las guerrillas y paramilitares ha logrado convencer a éstos para que acepten el proceso y no acosen a la ciudad.

Los dirigentes de la AMC también han procurado fortalecer su posición buscando apoyo a nivel regional, nacional e internacional. Promocionaron su proceso ampliamente en la región de su entorno, llamando al apoyo y solidaridad de los *grupos de trabajo por la paz* que actuaban en el área a nivel provincial y departamental. Al principio, la reacción nacional al proceso fue mixta, y el Gobierno del presidente

Ernesto Samper no tenía claro si reconocer o no las nuevas estructuras organizativas. Sin embargo, tras recibir garantías de la Iglesia católica de que ésta respaldaba los nuevos mecanismos y de que éstos reflejaban la voluntad popular, el gobernador de Santander reconoció oficialmente la nueva Asamblea y asistió a su apertura. El obispo de Socorro y San Gil también intervino personalmente y mantuvo reuniones con autoridades nacionales y departamentales así como con el jefe del Ejército colombiano. Les garantizó que el proceso no era una fachada para la actividad guerrillera —según se había alegado—, sino un auténtico movimiento del pueblo para recuperar su poder. Finalmente, los nuevos dirigentes invitaron a representantes de la comunidad internacional a visitar la ciudad y conocer directamente la situación. Así, embajadores de ocho países visitaron Mogotes en 1998, y posteriormente ofrecieron apoyo financiero a algunos pequeños proyectos de desarrollo que habían sido definidos por la comunidad.

## Logros de la nueva administración

Uno de los primeros éxitos de la nueva Asamblea Municipal Constituyente (AMC) fue lograr la liberación del alcalde secuestrado por el ELN. Pero en un intento de romper con la corrupción del pasado, la Asamblea informó al alcalde de que no estaba dispuesta a restituirle a su puesto, y le pidió que dimitiera. Cuando el alcalde se negó, la población inició una serie de marchas silenciosas y vigiliadas de oración. Finalmente, la AMC organizó un referéndum popular en todo el municipio; cuando los resultados demostraron que el 95% de la ciudad exigía su dimisión, el alcalde cedió. Entonces, la AMC elaboró un nuevo código de conducta política y ética para futuros alcaldes, y pidió al Gobierno nacional que convocase nuevas elecciones. Sustituyeron el término *alcalde* por el de *administrador*, para señalar que el objetivo del puesto era garantizar la realización de los deseos del pueblo. Las elecciones subsiguientes transcurrieron sin problemas, obteniendo José Ángel Gualdrón la mayoría de los votos. El resultado fue reconocido por el Consejo Electoral Nacional, y Gualdrón tomó posesión del cargo.

La Asamblea ha empezado a hacer cambiar la cultura de la política local. El gran número de delegados a la AMC —actualmente, 230— ha ampliado considerablemente la participación política y la responsabilidad en los asuntos locales. Las consultas generalizadas en las asambleas locales sentaron las bases de un plan integral de desarrollo, construcción de la paz y gobierno democrático que refleja las aspiraciones de la población más allá de la asamblea. Cuando concluyó la legislatura del primer administrador, en 2001, todas las personas que quisieran presentarse a las elecciones estaban obligadas a aceptar el plan

para el municipio como base de su trabajo. Durante la campaña electoral, personas de la asamblea acompañaban a todos los candidatos a los distritos electorales, animándoles a escuchar las peticiones de la gente en vez de pronunciar largos discursos.

La AMC ha fortalecido la obligación de rendir cuentas mediante cambios en la ley electoral local, y ha incrementado las exigencias informativas. Introdujo nuevas normas que obligan al administrador o administradora a someter su trabajo a la evaluación de la Asamblea cada doce meses. El permiso para continuar desempeñando el cargo hasta la conclusión del mandato de tres años se concede en función de una evaluación positiva del trabajo realizado durante cada año. El administrador también tiene que rendir cuentas a la AMC cada tres meses, y ésta, a su vez, emite un informe público de sus actividades.

La AMC ha hecho también avances considerables en la ejecución del plan integral de desarrollo que es el núcleo de su proyecto de liberación. La Asamblea ha construido un consenso sobre cuestiones de desarrollo y buen gobierno, ha empezado a llevar a cabo nuevos proyectos agrícolas y ha logrado mejorar la distribución y gestión de los recursos municipales.

El proceso de recuperación de la soberanía popular en Mogotes ha servido como catalizador para la reconciliación comunitaria, en una sociedad anteriormente polarizada y violenta. A medida que la gente se ha ido acostumbrando a debatir abiertamente sus problemas, han disminuido considerablemente los incidentes violentos. Más aún, la experiencia ha ofrecido a la población local la oportunidad de participar en un proceso pacífico de cambio político, y ha logrado implicar a la juventud, el futuro de la comunidad, en el proyecto de construcción de la paz. Estas experiencias han apuntalado los esfuerzos por construir una comunidad de paz.

Quizás lo más relevante es que la experiencia de Mogotes ha supuesto una inspiración para otras comunidades por todo el país. A menudo descrita como “laboratorio de paz”, Mogotes recibió el primer Premio Nacional de la Paz de Colombia en 1999. El municipio es actualmente una de las centenas de zonas de paz diseminadas por todo el país,

y ha inspirado el desarrollo de Asambleas Municipales Constituyentes en otros puntos en los departamentos de Antioquia, Santander, Tolima y Huila. La Diócesis de Socorro y San Gil impulsó asimismo el desarrollo de una red nacional, la Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra (REDEPAZ), que sirve de secretaría técnica a la Comisión Coordinadora para los Territorios y Comunidades de Paz. REDEPAZ dirige un proyecto nacional de “cien ciudades de paz” para fortalecer y apoyar sus actividades por todo Colombia.

## Retos y problemas de la soberanía popular

La ciudad de Mogotes afronta grandes retos. El potencial para el desarrollo está limitado por la incapacidad del Estado para invertir suficientemente en el capital social de la comunidad. De manera retrospectiva, queda claro que se podía haber hecho más en una primera etapa para fomentar inversiones externas en el desarrollo económico. La continuidad de la violencia, combinada y entremezclada con las recientes escaladas del conflicto armado, impacta sobre las actitudes a nivel comunitario, y requiere atención constante. De igual manera, la cultura política del caciquismo y la corrupción está profundamente arraigada. Todos estos retos exigen la creación y puesta en marcha de estrategias continuadas, a largo plazo, para la paz, el desarrollo y la reconciliación comunitaria. Además, existe la necesidad subyacente de asegurar que los mecanismos que se han creado sean capaces de continuar estimulando la implicación activa de todos los sectores de la sociedad local, lo que es una condición previa necesaria para el sostenimiento de la soberanía popular.

Han pasado cinco años desde el inicio de esta experiencia. Aunque aún no está suficientemente consolidada, la población de Mogotes reconoce que, pese a las dificultades, ha sido un paso muy positivo para el desarrollo integral de la comunidad y para posibilitar una participación auténticamente democrática en la política local. Mientras los avances significativos hacia la paz siguen rehuyendo Colombia a nivel nacional, las poblaciones locales de Mogotes y de otros puntos están ejercitando su soberanía popular y construyendo su propia paz.

# Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte

## Institucionalización de una voz política y garantía de representación

### Kate Fearon

Kate Fearon es una de las fundadoras de la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte y fue consejera de su delegación en las conversaciones de Belfast. Actualmente dirige el programa de partidos políticos del Instituto Democrático Nacional en Sarajevo.

El conflicto ha sido parte de la vida en Irlanda del Norte durante siglos. Ha configurado una sociedad que está profundamente dividida social y políticamente, y en la cual se ha visto constreñido el espacio para una auténtica implicación transcomunitaria. El conflicto arranca de la época en la que la mayoría de los colonos protestantes de Inglaterra y Escocia se trasladaron a la zona, desplazando en parte a los habitantes irlandeses indígenas, en su mayoría católicos. En 1921, cuando se concedió la independencia a parte de Irlanda, los seis condados del norte permanecieron bajo jurisdicción británica. La aspiración de algunos sectores a una Irlanda unida (*nacionalistas y republicanos*) y la determinación de otros de seguir unidos a Gran Bretaña (*unionistas y lealistas*), han sido el núcleo del conflicto desde entonces. Más adelante, el conflicto se manifestó con fuerza en torno a la cuestión de los derechos civiles y humanos. El conflicto en su fase contemporánea (*troubles*) comenzó a finales de la década de los sesenta, con manifestaciones por derechos básicos como el de la vivienda. Tras respuestas y contrarrespuestas, el inicialmente pacífico movimiento de derechos civiles fue escalando hacia una confrontación violenta, que se prolongó desde 1970 hasta finales de los noventa.

A mediados de la década de los noventa, tanto el Gobierno británico como los paramilitares republicanos reconocían cada vez más que el conflicto no podía ganarse por medios militares. Tras décadas de diversas iniciativas de paz y cooperación creciente entre los Gobiernos británico e irlandés para patrocinar intentos conjuntos, en junio de 1996 comenzó un proceso dirigido a lograr conversaciones entre todos los partidos, basado, por primera vez, en el supuesto de que “si eres parte del problema, entonces tienes que ser parte de la solución”. Los representantes a las conversaciones serían elegidos mediante comicios públicos, con la intención de incluir por primera vez a los partidos asociados a grupos paramilitares en

negociaciones políticas formales. En un intento de garantizar que las elecciones dieran como resultado delegadas y delegados de todas las comunidades más importantes, el Gobierno elaboró un sistema electoral que otorgaba participación con relativamente pocos votos. El número de escaños sería asignado mediante un sistema de doble vía. Las 18 circunscripciones territoriales elegirían cinco representantes cada una. Mediante un sistema de *nivelado*, a estas representaciones se les sumarían dos representantes de cada uno de los diez partidos más votados en Irlanda del Norte en su conjunto. Esto permitía que 110 delegados participasen en el proceso de paz. Aunque el formato hacía posible que las delegaciones de los partidos minoritarios participasen en las conversaciones, no existían medidas específicas para la participación de otros sectores organizados de la sociedad. Lo que viene a continuación es la historia de un grupo de mujeres enraizadas en la sociedad que se organizaron para garantizar que su voz se oyera en las negociaciones políticas, y que se convirtieron en un canal para la implicación de la sociedad civil bicomunitaria en el proceso oficial de pacificación.

## Formación de la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte

La Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte (CMIN) fue creada por mujeres con largos historiales de implicación en la lucha por los derechos civiles, humanos y laborales. Muchas eran dirigentes en sectores comunitarios y de voluntariado; otras eran maestras, profesoras universitarias, profesionales y amas de casa. Había unionistas y nacionalistas, así como otras que no se situaban en ninguna de estas dos categorías. Sentían la necesidad de dar el gigantesco paso desde el sector no gubernamental hasta el escenario político, porque creían que los líderes políticos establecidos pasaban por alto, o bien se negaban a tomar en serio, la cuestión de la participación y representación de las mujeres en las negociaciones de paz.

En un primer momento, bajo los auspicios de la Plataforma Europea de Mujeres de Irlanda del Norte (una organización formalmente constituida que aún existe hoy), las líderes de la CMIN presionaron para que los partidos existentes incluyeran mujeres en sus candidaturas. Cuando esta acción fue desatendida en la práctica y el Gobierno publicó sus ideas sobre el sistema electoral, decidieron formar una agrupación política para presentarse a las elecciones. No todos los grupos de mujeres apoyaron la idea. Algunos creían que sería difícil mantener la naturaleza bicomunitaria de la coalición al tocar cuestiones tan conflictivas como la policía, porque la cooperación requeriría demasiadas concesiones recíprocas. Pese a estas preocupaciones, la CMIN obtuvo el apoyo de la mayoría de los grupos.

Unas 150 mujeres asistieron al primer encuentro. Citas posteriores congregaban regularmente hasta 60 personas. Se celebraron reuniones para debatir posiciones, primero quincenales y posteriormente semanales, en Belfast, reuniones que se vieron facilitadas por presidencias rotatorias. La igualdad, los derechos humanos y la inclusión se adoptaron como los tres principios básicos de la coalición, y el enfoque basado en principios fue fundamental para guiar y evaluar el desarrollo de las posiciones. Otra práctica útil —y poco corriente en Irlanda del Norte— fue que a las participantes se les animaba a entrar en la sala con su *carnet de identidad*. Se esperaba que reconocieran abiertamente sus diferencias, antes que comportarse *educadamente* y aparcarse en la puerta.

La CMIN calculaba que si conseguía unos 10.000 votos en Irlanda del Norte, tendría derecho a los dos escaños que posibilitaba la franja de nivelado. Su estrategia era organizar las mujeres por medio de la totalidad de sus diversas redes y contactos, para lograr el umbral de votos necesario. Al principio, no tenía fondos. Un instituto comunitario les prestaba salas y hubo algunas donaciones individuales. Cuando quedó claro que no iban a poder pagar el pedido correspondiente a la impresión de los materiales de campaña, una aportación anónima y la generosidad de los impresores que simpatizaban políticamente con ellas resolvió el problema.

Otros partidos y los medios de comunicación descartaron de entrada a la CMIN. Sin embargo, obtuvo el uno por ciento de los votos, y acabó como el noveno partido más popular. Así se aseguró dos puestos en las negociaciones, donde sus delegadas tenían el rango de participantes de pleno derecho. La Asociación Democrática y la Coalición del Trabajo fueron las otras agrupaciones de la sociedad civil que concurrieron a las elecciones. La segunda obtuvo el número de votos suficiente para sumarse a las negociaciones.

## Participación en las negociaciones

Durante las conversaciones, los partidos más grandes tenían derecho a tres puestos en la mesa, con tres miembros de apoyo, mientras que a los partidos más pequeños se les asignaron dos plazas, con tres de apoyo. A la hora de votar, sin embargo, los partidos tenían derecho a todos los escaños obtenidos en las elecciones por circunscripción además de sus otros dos puestos automáticos de *nivelado*. Mientras que las demás delegaciones de la mesa eran abrumadoramente —y al principio exclusivamente— masculinas, la delegación de la CMIN era exclusivamente femenina. Esta demografía hizo que las voces masculinas se oyeran con mayor frecuencia durante las negociaciones. Las delegadas de la CMIN impugnaron esa dinámica asegurándose de que se oyeran sus puntos

de vista y confrontándose con los delegados que monopolizaban el debate.

La CMIN ponía gran cuidado en garantizar que en la mesa hubiera siempre tanto mujeres nacionalistas como unionistas. El equipo de diez mujeres que las respaldaban con asesoramiento y análisis político estaba igualmente equilibrado. Las delegadas fueron designadas en una reunión abierta de la CMIN, elegidas entre quienes habían figurado en la candidatura regional. Un obstáculo con el que se encontraron las delegadas fue la actitud de los demás representantes electos. Las delegadas de la CMIN habían asumido inicialmente que iban a ser tratadas con respeto, como conegociadoras en plano de igualdad. Aunque algunos delegados llegaron a respetar las aportaciones de la CMIN, otros les mostraron su desdén. Las delegadas tuvieron que aprender a que esas actitudes les *resbalasen*, y a no tomar el rechazo como una cuestión personal. Por el contrario, intentaron mantener el enfoque sobre la fotografía más amplia, y tejer alianzas estratégicas donde y cuando fuera posible.

De entrada, la CMIN se concentró en hacer recomendaciones sobre cuestiones de procedimiento, tales como enmiendas a las Normas de Procedimiento que regían el funcionamiento cotidiano de las conversaciones y sugerencias sobre cuestiones de la agenda y el orden en que deberían debatirse. Eran sensibles a cómo se vinculaban estas materias a los temas del proceso, y estaban atentas a las relaciones subyacentes entre participantes. Trabajaron para fomentar un proceso incluyente y evitar que un pequeño número de delegados se dejara arrastrar a una destructiva espiral de culpabilización que podía dañar el carácter general de la negociación. Más adelante fueron capaces de ampliar la agenda negociadora para que incluyera cuestiones como los derechos de las víctimas y la reconciliación. La CMIN elaboró documentos de posición de gran calidad, e intentó configurar un enfoque fresco de la política basado en la cooperación, la no competitividad y la disposición a compartir ideas. Mientras que la mayor parte de los partidos no veían la CMIN como una amenaza política, algunos de los políticos nacionalistas mayoritarios pudieron sentir que las políticas de la CMIN se metían en su terreno, tradicionalmente basado en una sólida defensa de los derechos humanos y la igualdad. Así, aunque la CMIN incluía muchas mujeres de procedencia unionista, la agenda que acordó y articuló se hubiera dicho más tradicionalmente nacionalista, al menos hasta que los partidos lealistas más pequeños empezaron a entrar también en ese terreno político.

Permanecieron fieles a sus raíces como ONG, y mantuvieron los pies firmemente tanto en el mundo de la política electoral como en el mundo del activismo público. Esto se produjo en dos niveles. En primer

lugar, se celebraba un encuentro mensual de toda la militancia de la Coalición. Debatían las posiciones sobre la siguiente agenda, e informaban a las afiliadas de los acontecimientos en el proceso político. Las reuniones daban a la afiliación la posibilidad de transmitir a sus representantes sus puntos de vista sobre el proceso. Dado que la militancia era bicomunitaria, ofrecían orientación sobre los enfoques aceptables tanto a una de las dos comunidades como a ambas. En segundo lugar, la CMIN mantuvo contacto regular con diversos líderes comunitarios y de organizaciones no gubernamentales sobre asuntos específicos que estaban siendo debatidos. La CMIN se cuidó mucho de aparecer como la organización que tenía todas las respuestas, y tomó seriamente en consideración las opiniones de los grupos consultados. Estas aportaciones, tanto de su propia afiliación como de dichas redes, significaban que la CMIN confiaba en que sus posturas podían suscitar apoyo transcomunitario.

Al cabo de un año, la CMIN decidió formalizar algunos de sus procedimientos de toma de decisiones, y confirmar su estatus como partido político. Elaboró una constitución que preveía la elección anual de una ejecutiva para la adopción de decisiones de línea política, formada por entre 12 y 15 personas, consistentes en dos representantes de cada condado más las representantes electas en las urnas como integrantes natas. A ello se sumaba la posibilidad de cooptar miembros adicionales si fuera necesario para mantener el equilibrio transcomunitario de los integrantes. Las reuniones mensuales continuaron abiertas a toda la afiliación, que complementaba el proceso de toma de decisiones según hiciera falta.

## Impulso al Acuerdo de Belfast

Tras veintidós meses de deliberaciones, los negociadores alcanzaron el Acuerdo de Belfast en abril de 1998. Antes de que pudiera entrar en vigor, sin embargo, debía ser ratificado mediante un referéndum público. La CMIN tuvo un papel destacado en impulsar el Acuerdo. Pocos partidos estuvieron tan inequívocamente a favor, y ningún otro trabajó tan estrechamente con dirigentes de la sociedad civil. La CMIN tuvo la capacidad de dirigirse simultáneamente a distintos electorados: nacionalista y unionista, sociedad civil organizada y personas concretas de la población. Algunas afiliadas de la CMIN prepararon una versión *popular*, fácil de utilizar, del Acuerdo, redactada en un lenguaje sencillo para hacerlo más comprensible. Las representantes de la CMIN participaron en debates públicos y organizaron debates entre su propia afiliación. La CMIN respaldó la Campaña por el Sí encabezada por la sociedad civil. Como partido político, la CMIN tenía derecho a enviar gratuitamente por correo su folleto a cada votante. Imprimió su propio mensaje en un lado y



---

ofreció la otra cara a la Campaña por el Sí para que incluyera su propio mensaje y logotipo.

El referéndum sobre el Acuerdo de Belfast aprobó el texto con un 72% del electorado de Irlanda del Norte a favor, un acontecimiento de enorme significado histórico y político. Creó la nueva Asamblea de Irlanda del Norte, que gobernaría mediante un Ejecutivo donde se compartiría el poder sobre cuestiones de índole económica y social. Estableció el Consejo Ministerial Norte-Sur, para formalizar los vínculos internos en la isla, y un Consejo Británico/Irlandés para formalizar las relaciones entre todos los organismos de representación de las islas. Proponía una serie de medidas para tratar las dimensiones políticas y constitucionales del conflicto de Irlanda del Norte, aunque no necesariamente las consecuencias sociales y sociopsicológicas más interiorizadas.

## Valoración de los resultados

La implicación de la CMIN en las conversaciones políticas tuvo consecuencias tanto para el acuerdo de paz como para la dinámica política en Irlanda del Norte. Algunas de las cuestiones que la CMIN incluyó en la agenda —como los derechos de las víctimas y la reconciliación— se convirtieron en piedras de toque durante la campaña del referéndum. Se podría argumentar que si el Acuerdo no hubiera abordado estas cuestiones, mucha gente podría haber votado en contra, poniendo así en peligro la mejor oportunidad para la paz en treinta años. Asimismo, la CMIN lanzó la idea de un Foro Cívico como parte de la Asamblea de Irlanda del Norte para una mayor participación ciudadana en la política, una propuesta que fue finalmente incorporada al Acuerdo. La CMIN trabajó duro para proteger y nutrir el Acuerdo durante el período de aplicación. En ocasiones, ayudó a movilizar a la sociedad civil para proteger el Acuerdo, y en otros momentos colaboró con los partidos en esfuerzos comunes para fomentarlo.

Un efecto inmediato de la CMIN fue que la cuestión de la participación política de las mujeres quedó firmemente inscrita en el mapa de la política electoral. Las delegadas de otros partidos comenzaron a tener perfiles más altos dentro de sus formaciones. Cuando la Asamblea de Irlanda del Norte designó ministros, dos de los diez fueron mujeres. La CMIN también contribuyó a hacer que el proceso político resultase menos desconcertante, lo cual era uno de sus objetivos iniciales. La intervención de la CMIN en las negociaciones no sólo facilitó y promovió la participación de las mujeres; también demostró que es posible que

la sociedad civil participe e influya en las negociaciones políticas oficiales. Puso de manifiesto que la política no es necesariamente coto exclusivo de los políticos profesionales; grupos diferentes de aquellos que defienden una perspectiva exclusivamente nacionalista o exclusivamente unionista también tienen su puesto en la mesa donde se toman las decisiones.

Las fundadoras de la Coalición nunca tuvieron intención de que ésta se convirtiese en un partido político permanente; sin embargo, va por ese camino, en parte porque la población ha ratificado su permanencia mediante las elecciones. Los comicios para la nueva Asamblea de Irlanda del Norte en 1998 supusieron retos adicionales. Las delegadas de la CMIN tenían que ser elegidas directamente en circunscripciones disputándose las a distintas candidaturas, en lugar de obtener sus escaños gracias al cómputo proporcional global del sistema acumulativo utilizado para designar delegados a las negociaciones. Pese a ello, tras una campaña incisiva, dos candidatas obtuvieron escaños en sus circunscripciones. Estas diputadas de la Asamblea han intentado desde entonces sentar bases de cooperación con los partidos favorables al Acuerdo más pequeños.

El Acuerdo de Belfast diseñó un Ejecutivo macrocéfalo. Es probable que los cuatro partidos más grandes, que representan la imagen exacta del nacionalismo y el unionismo, formen una coalición de gobierno permanente. Una democracia madura exige una oposición constructiva que evalúe críticamente al Gobierno. Actualmente, la CMIN ha asumido este papel. Las elecciones previstas para mayo de 2003<sup>1</sup> supondrán una prueba de fuego tanto para el Acuerdo de Belfast como para la CMIN. Cuando en el futuro se produzca, y si se produce, un realineamiento político en Irlanda del Norte, la CMIN tendrá un papel de vanguardia, en su forma actual o en otra.

La CMIN no puede reivindicar un papel dominante en la negociación del Acuerdo de Belfast, que es un logro colectivo de todas las partes y gobiernos implicados. Pero sí puede reivindicar un papel clave en haber cambiado, al menos temporalmente, la cultura de la política en Irlanda del Norte. Puso sobre la mesa soluciones que reconocían las diferencias y trabajaban para acomodarlas, en lugar de poner obs-

---

1. Estas elecciones fueron suspendidas en abril de 2003 debido a una nueva crisis en la ejecución plena de los Acuerdos de Belfast. Cuando se traduce este texto, no hay aún fecha para su celebración (N. de la T.).

# Comisión de Unificación Nacional de Filipinas

## Consulta nacional y los “Seis caminos hacia la paz”

### Miriam Coronel Ferrer

Miriam Coronel Ferrer es directora del Programa sobre Paz, Resolución de Conflictos y Democratización en la Universidad de Filipinas, y actualmente es miembro consultor de la Comisión Recíproca de Trabajo sobre Reformas Políticas y Económicas del Panel Negociador del Gobierno para las conversaciones con el Frente Democrático Nacional.

Filipinas ha experimentado décadas de conflicto armado, en el que han estado implicados una serie de movimientos diferentes con distintos agravios y aspiraciones, incluyendo luchas de autodeterminación (especialmente los movimientos musulmanes de Cordillera y Moro), insurrección comunista/izquierdista y, en la década de los ochenta, la rebelión de un sector del Ejército nacional. En julio de 1992, el recién elegido presidente Fidel V. Ramos anunció nuevas iniciativas de paz, empezando por un programa de amnistía dilatado y la despenalización del comunismo como ideología. Las iniciativas se dieron cuando Ramos comprendió la necesidad de lograr estabilidad política y unidad nacional para avanzar en su agenda de desarrollo económico. Ramos había iniciado conversaciones exploratorias con el Frente de Liberación Islámico Moro (FLIM) durante el transcurso de sus desplazamientos en campaña electoral. Una vez que su presidencia quedó asegurada, el Frente de Liberación Nacional Moro (FLNM) y la Organización de la Conferencia Islámica realizaron gestos conciliadores, a la vez que surgía el Grupo Abu Sayyaf, más radical, lo que apuntaba a la necesidad de abordar urgentemente la situación en Mindanao.

Los sectores más progresistas de la sociedad eran muy críticos con el enfoque de Ramos sobre la amnistía; quienes estaban estrechamente asociados con la izquierda democrática nacional la percibían como un señuelo para la rendición. Diversos miembros influyentes de la sociedad civil defensores de la paz, incluyendo algunos obispos, aconsejaron discretamente al presidente que situara la amnistía en un proceso de paz más amplio. En septiembre, Ramos nombró una Comisión de Unificación Nacional (CUN) para poner en marcha un proceso de consultas participativo y exhaustivo y elaborar estrategias para entrar en conversaciones exploratorias con todos los grupos armados.

El mandato de la CUN era producir “un programa de amnistía y un proceso viables que lleven a una paz

justa, global y duradera”, y se le dotó con un presupuesto de 12 millones de pesos (600.000 dólares estadounidenses). La labor de la CUN era consultar con todos los sectores afectados, incluidos los grupos rebeldes, en particular el FLNM y el Partido Comunista de Filipinas-Frente Democrático Nacional-Nuevo Ejército del Pueblo (PCF-FDN-NEP), así como con el Ejército y la Policía filipinos. De entrada, se le solicitó que presentara recomendaciones en 90 días, pero finalmente tardó diez meses en completar sus trabajos. Además de sus esfuerzos por la negociación política, el legado de la CUN fue su amplio programa de consultas públicas. Las recomendaciones resultantes se articularon configurando lo que muchos consideran que es el marco clásico de la pacificación filipina: los “Seis caminos hacia la paz”.

## Composición y estructura de la CUN

La CUN estaba formada por una presidencia y ocho integrantes. El presidente Ramos nombró a Haydee Yorac, liberal y vivaz, profesor de Derecho de la Universidad de Filipinas y antiguo comisionado electoral, como presidente de la CUN, y a los secretarios de los departamentos de Justicia y Defensa, un obispo católico y la cabeza del Consejo Nacional de Iglesias Protestantes de Filipinas (CNIP) como comisionados. A éstos se les sumaron cuatro miembros del Congreso nombrados para dichos puestos, dos de los cuales eran conocidos por sus vínculos de simpatía con la izquierda, mientras que los otros dos eran generales retirados. También se creó un Comité Técnico para proporcionar ayuda profesional experta; un Secretariado encabezado por una directora ejecutiva que aportaba apoyo administrativo a la CUN, y un Consejo Consultivo de ocho miembros. Este cuerpo consultivo incluía a un ex presidente, un ex senador, un embajador jubilado, dos antiguos dirigentes del viejo Partido Comunista y —a instancias de Nur Misuari, presidente del FLNM— dos destacados líderes musulmanes.

Los comisionados y asesores cubrían un espectro bastante amplio de sensibilidades ideológicas, y Haydee Yorac gozaba del respeto popular. Más del 90% de la población filipina es cristiana, y las iglesias siempre han sido una fuerza moral y política en el país. Implicar a los dirigentes religiosos —y, en zonas musulmanas, a dirigentes religiosos islámicos— también supuso la capacidad de movilizar recursos por todo el país y ganar aceptación generalizada.

Aparentemente, la CUN contaba con la atención del presidente. Dado que otros funcionarios públicos también andaban metidos en contactos con los insurrectos, la CUN pidió a Ramos que dejara claro que sólo la CUN tenía autoridad para entrar en conversaciones exploratorias. La Comisión marcaba políticas y

líneas de orientación con intención de promover la coordinación y limitar el papel de otras autoridades, de tal forma que éstas pudieran establecer contactos pero no entrar en auténticas negociaciones.

Aunque la CUN se reunió con dirigentes rebeldes clave, fue más un grupo consultivo ad hoc que un grupo negociador. Revisaba los acuerdos iniciales entre grupos insurgentes y emisarios gubernamentales; procuraba conversaciones exploratorias; emitía salvoconductos y recomendaba al presidente qué pasos debía dar a continuación. Por ejemplo, cuando el FLNM se negó a mantener conversaciones dentro del país, la CUN sugirió una estrategia de compromiso de *localizaciones móviles*, mediante la cual las reuniones se celebrarían en múltiples países, incluidas las Filipinas. La CUN también mejoró y controló la aplicación de las medidas de construcción de confianza del presidente, como el programa de amnistía. La CUN hizo su trabajo discretamente, pero con regularidad hacía públicas notas de prensa e informes para dar cuenta a la población de cómo se iban desarrollando las cosas en el proceso.

La CUN desarrolló un marco operacional que excedía de las expectativas de los críticos del presidente. Aspiraba a crear una visión basada en la comunidad que inspirase el desarrollo de un programa dirigido a forjar un nuevo contrato social para una sociedad plural, humana, igualitaria y justa. Deseaba materializar “resoluciones pacíficas y basadas en principios de los conflictos armados, sin culpabilizaciones ni rendición, sino con dignidad para todas las partes afectadas”. Sus trabajos de mayor perfil fueron las consultas públicas que realizó intensivamente desde noviembre de 1992 hasta marzo de 1993, que sirvieron de mecanismo para ampliar la participación ciudadana en la definición de un programa nacional de paz.

## Mandato y participación

Las consultas de la CUN debían debatir: 1) la percepción de los participantes sobre las causas de los conflictos armados; 2) sus propuestas sobre cómo el Gobierno y las fuerzas rebeldes debían ponerles fin; 3) las cuestiones que consideraban pertinentes al proceso de paz; 4) los programas, reformas y entidades específicas que podrían llevar a cabo las propuestas y fomentar la paz; y 5) lo que su propio grupo podía hacer para fomentar la paz. La CUN identificó doce cuestiones clave relacionadas con la pacificación: reformas electorales; derechos huma-

solicitó a las partes participantes que identificaran otros temas que deberían incluirse en el programa de pacificación.

Para garantizar que se tratase de un proceso realmente nacional, las consultas se estructuraron por medio de una serie de encuentros a tres niveles: provincial, regional y nacional. La CUN publicó el *Manual operativo para conducir las consultas públicas de la CUN*, para dirigir el proceso, y sobre su Secretariado recayó la responsabilidad general de organizar las consultas nacionales y regionales. El Secretariado contaba con la asistencia de un Grupo Consultivo donde estaban representantes del CNIP, de la Conferencia Episcopal Católica de Filipinas (CECF), del Departamento de Gobiernos locales y del Consejo Coordinador Nacional de Gobierno Local. El Secretariado de la CUN y el Grupo Consultivo diseñaron el proceso de consultas, nombraron a dos miembros propuestos por el CNIP y la Conferencia Episcopal Filipinas para cada Grupo Organizador Regional (GOR), e hicieron seguimiento de cómo se llevaban las consultas provinciales. Los GOR, a su vez, identificaban a los tres convocantes fundamentales para cada una de las provincias de su jurisdicción. Los Grupos Organizadores Provinciales tenían que contar con un mínimo de cuatro integrantes, incluyendo al gobernador, representantes de una ONG y una organización popular, y un dirigente religioso. Cada provincia podía ampliar el número de integrantes según la cantidad de sectores relacionados con el conflicto y los diferentes grupos religiosos.

La CUN se dirigió a formaciones nacionales, incluidas las grandes coaliciones multisectoriales, como la Conferencia Nacional de Paz y el Congreso del Pueblo. Estos grupos se encargaron de actividades de preconsulta entre sus redes y sometieron propuestas y documentos al Secretariado de la CUN antes de la consulta. Los Grupos Organizadores Provinciales y Regionales organizaban los encuentros a sus respectivos niveles, y recibían y cotejaban propuestas de paz. A nivel provincial, se toleró un considerable grado de flexibilidad, debido a la diversidad de condiciones locales. Cada Grupo Organizador Provincial diseñaba sus propios mecanismos previos a la consulta; algunos realizaban preconsultas a nivel municipal y otros organizaban reuniones sectoriales. Estos acontecimientos desembocaban en una consulta provincial, donde las personas participantes escogían a sus diez representantes para la consulta regional.

Los GOR convocaban las consultas regionales, a las que asistía la CUN. Representantes provinciales presentaban sus respectivos informes, y un foro abierto seguía a cada presentación. El plenario se dividía a continuación en grupos de trabajo para rellenar una matriz que más adelante se consolidaba como el informe regional. En total, se realizaron 71 consultas

provinciales y 14 regionales, alcanzando a casi todas las provincias, incluida la Mindanao musulmana.

La CUN determinó 24 sectores cuyos representantes deberían ser invitados a participar, junto con representantes de los gobiernos locales y central, del poder judicial, la policía y las fuerzas armadas. Entre dichos sectores se encontraban organizaciones de mujeres, defensores de la infancia, grupos cívicos, cooperativas, personas con discapacidades diversas, enseñantes e investigadores, asociaciones profesionales, agricultores, pescadores, comunidades culturales indígenas, personas afectadas por la pobreza en las ciudades, medios de comunicación, mundo laboral, empresario, grupos religiosos, ONGs de desarrollo social, organizaciones políticas y aquellas dedicadas a una causa, grupos temáticos específicos y grupos de antiguos rebeldes. En las comunidades con alto porcentaje de población musulmana de Mindanao, también se incluyeron representantes de organismos sociales, políticos y de gobiernos musulmanes. Más aún, los GOR contaban con autorización, conjuntamente con la Policía y Fuerzas Armadas, para otorgar salvoconductos a combatientes que desearan asistir a las consultas regionales.

Grupos y personalidades religiosas y otras personalidades de la sociedad civil desempeñaron papeles dirigentes en las estructuras consultivas creadas. Esto supuso que, práctica y simbólicamente, a nivel local y regional estas consultas fueron dirigidas por la sociedad civil, más que por el Gobierno.

## Los “Seis caminos hacia la paz”

En julio de 1993, la CUN presentó su informe. En él se reconocía que la extrema pobreza y la desigualdad eran la raíz de los conflictos del país, y se llegaba a la conclusión de que, para alcanzar una paz justa y duradera, había que seguir simultáneamente al menos seis caminos. El primero, plantear reformas políticas, económicas y sociales dirigidas a dar respuesta a las causas de raíz de la lucha armada y del malestar social. El segundo camino era la construcción del consenso y el fortalecimiento de las potencialidades para la paz mediante continuas consultas a nivel local y nacional. El tercero, negociaciones de paz con los grupos armados. El cuarto, aplicar las medidas para la reconciliación, reinserción de antiguos combatientes y rehabilitación de las personas afectadas por el conflicto. El quinto, gestión del conflicto y protección de la población civil. El sexto camino aspiraba a construir, alimentar e intensificar un clima positivo para la paz. La CUN también hacía recomendaciones sobre una serie de *factibles*, aplicables como medidas específicas que el Gobierno podía poner en marcha de manera inmediata para resolver parcialmente alguna de las causas origen del conflicto. De hecho, el documento legitimaba y validaba las reivindicacio-

nes defendidas durante largo tiempo por movimientos sociales y sectores progresistas de la sociedad civil: la necesidad de reformas globales para abordar las desigualdades estructurales y para alcanzar una paz duradera. El presidente Ramos aceptó las recomendaciones de la CUN y las hizo suyas como base de su proclamada estrategia de paz.

Aquel mes de septiembre se creó la Oficina del Asesor Presidencial sobre el Proceso de Paz (OAPPP), que asumía las funciones consultoras y de coordinación de la CUN, cuyo mandato oficial acababa en junio de 1993. La OAPPP continuó la serie de *factibles* con las agencias gubernamentales pertinentes. Además, se constituyeron Grupos Negociadores de la Paz Gubernamentales para conversar con el PCF-FDN-NEP, grupos Moro y los rebeldes del Ejército. El impulso y la confianza surgidas entre las partes durante el proceso encabezado por la CUN se sumó al interés nacional e internacional en contribuir a las conversaciones de paz. El Gobierno firmó acuerdos globales de paz con los rebeldes militares en 1995 y con el FLNM en 1996. También se alcanzó un acuerdo de tregua con el Frente de Liberación Islámico Moro en 1997. En 1995 se abrieron las conversaciones oficiales con el Frente Democrático Nacional, y en 1998, poco antes de que concluyese la legislatura del presidente Ramos, se firmó un acuerdo, pero éste sigue siendo inaplicable.

## Temas y controversias

El proceso de consultas de la CUN y sus resultados tuvieron también detractores. Algunos grupos izquierdistas decidieron no participar plenamente en el proceso. En Negros Occidental, se manifestaron ante el edificio donde se celebraban las consultas. Tras la conclusión de los trabajos de la CUN, declaraciones y artículos de grupos asociados al Frente Democrático Nacional seguían reflejando su desconfianza hacia las propuestas de paz de la administración de Ramos, e incluso revelaban cierta resistencia ideológica a los programas de amnistía y reinserción porque podrían minar el respaldo a la lucha armada. Elementos independentistas de la población musulmana seguían constatando en los sucesivos discursos del presidente una postura inflexible sobre la soberanía y la integridad territorial. Algunos dudaban de que el proceso o sus resultados tuvieran incidencia en sus necesidades prioritarias. Además, hubo funcionarios de los gobiernos locales que quedaron alienados por un proceso impulsado por la sociedad civil. En diciembre de 1992, la CUN tuvo que difundir un memorándum en el que exigía la inclusión de los alcaldes de las ciudades en los Grupos Organizadores Provinciales. La directora ejecutiva del Secretariado de la CUN comentó más adelante su convicción de que, dado que algunos gobiernos locales no hicieron suyo el resultado, no se sentían demasiado comprometidos con su aplicación.

Desde la perspectiva del procedimiento, hubo quien opinó que la estructura de consultas en varias capas resultó repetitiva o aburrida; así como quien liquidó el ejercicio como una reiteración de agravios y reivindicaciones expuestas en foros precedentes y anteriores negociaciones. A veces los debates se desenfocaban, y los sectores participantes planteaban preocupaciones aparentemente no relacionadas con el conflicto, tales como la pornografía y los valores familiares. La CUN admitió que no intentó hacer un muestreo estrictamente científico y que pudo darse cierto sesgo sectorial en los resultados. Un erudito preguntó si no hubiera sido mejor dejar abierta la cuestión de los temas que debían incluirse en el programa nacional de paz. La CUN también tomó nota de que la calidad de los resultados de las consultas difería considerablemente. Dichos resultados apuntaron al tiempo y las limitaciones logísticas, el grado de organización de la provincia y región, y el nivel de conciencia de la población como algunos de los factores que influyeron en las consultas.

## Valoración

A pesar del descontento de algunos, la publicidad de la CUN y el frenesí de actividades a nivel nacional hicieron que aumentase el conocimiento popular sobre los temas y movilizaron un respaldo activo al proceso de paz. Las negociaciones políticas volvieron a encarrilarse. El proceso de consultas a amplia escala también fomentó el surgimiento de una red nacional de convocantes, abogados y grupos por la paz. Esta red y los grupos que surgieron continúan participando tanto en consultas propiciadas por el Gobierno como en campañas y programas no gubernamentales.

A fecha de hoy, los “Seis caminos hacia la paz” siguen siendo el marco operativo de los procesos de paz filipinos. Sin embargo, las posteriores administraciones de José “Erap” Estrada y Gloria Macapagal Arroyo pusieron de manifiesto que las voces de la OAPPP y de quienes abogan por la paz sólo se oyen si el presidente está dispuesto a escuchar. Dentro del Gobierno, la OAPPP tiene que hacer frente a la influencia de una clase dirigente militar educada en la ideología de la guerra fría así como a intereses corporativos poco receptivos a las reformas estructurales marcadas durante las consultas de la CUN como elementos necesarios para la construcción de la paz. Son éstas las recomendaciones que ha sido más difícil poner en práctica.

El ejercicio de la CUN también contribuyó a institucionalizar las consultas públicas como una parte estable de la gobernación. Animados por el éxito de la CUN, los gobiernos y los grupos de la sociedad civil han utilizado posteriores consultas —o *cumbres*— para tratar cuestiones específicas como desarrollo económico, pobreza y delincuencia. Los encuentros

---

que permiten estar cara a cara con el Gobierno han generado más presión para que se produzcan resultados. Pero las consultas por sí solas no son suficientes. Si se realizan repetidamente pero sin resultados sustanciales, los participantes se acaban sintiendo escépticos sobre los objetivos y sinceridad de quienes se implican. En poco tiempo, tales situaciones anulan la utilidad del proceso como mecanismo de cons-

trucción de consensos. Por el contrario, las consultas deben ser acumulativas —unas construyendo sobre los resultados de las anteriores—, y así deben percibirse, más que como meramente repetitivas. Si ha de darse una paz justa y sostenible, el Gobierno y la sociedad tienen que llevar hasta el fin los cambios identificados mediante estos procesos, aunque sólo sea bloque por bloque.



# Participación ciudadana y pacificación internacional

Marrack Goulding

En su calidad de subsecretario general de la ONU desde 1986 hasta 1997, Sir Marrack Goulding participó en la negociación y aplicación de acuerdos de paz en África, Oriente Medio, Centroamérica, Haití, Camboya, la antigua Unión Soviética y Yugoslavia. Actualmente es director del Colegio Mayor Universitario Saint Antony's en Oxford.

**E**n 1986, como recién nombrado subsecretario general de la ONU para el Mantenimiento de la Paz, di una charla a un grupo religioso estadounidense que visitaba la sede central de la ONU en Nueva York. Al final de la conferencia, alguien me preguntó si, en mi opinión, las ONG tenían un papel que desempeñar en los trabajos de la ONU por mantener la paz y la seguridad. Le respondí con un rotundo “no”. La Organización de las Naciones Unidas era una asociación de gobiernos; las ONG podían ayudar a aliviar el sufrimiento pero no pintaban nada en la negociación y aplicación de acuerdos de paz. Así quedó manifiesta la ignorancia y arrogancia del recién nombrado.

Hoy no daría la misma respuesta. Desde el final de la guerra fría, los actores no estatales han tenido un papel cada vez más importante tanto en la conducción de los conflictos como en su resolución. Han proliferado las ONG internacionales, y han sido aceptadas como parte de la *comunidad internacional*, aunque su calidad sea desigual y existan preguntas sin responder sobre ante quién deben rendir cuentas. Dentro de los países, las instituciones de la sociedad civil también han adquirido un papel reconocido en la resolución de conflictos internos y como canal para la participación ciudadana en la construcción de la paz.

## **Participación ciudadana: ¿normativa, eficaz o una molestia?**

No obstante, sigue existiendo ambigüedad sobre hasta qué punto la participación ciudadana en la pacificación se considera como normativa, en el sentido de que los pueblos tienen derecho inherente a participar en los intentos de mantenimiento de la paz en sus países; como pragmáticamente deseable porque contribuye a la eficacia de la pacificación; o como una

molestia que los pacificadores gubernamentales preferirían evitar.

El preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas empieza con un grandilocuente “Nosotros los Pueblos de las Naciones Unidas, decididos a salvar a las generaciones venideras de los azotes de la guerra...”, pero acaba en un tono diferente: “Por lo tanto, nuestros respectivos gobiernos [...] establecen por la presente una organización internacional que será conocida como las Naciones Unidas”. La ONU ha sido siempre una organización de gobiernos, y seguirá siéndolo. Los gobiernos sólo han ido concediendo un papel a la sociedad civil en la pacificación lentamente y de mala gana; la mayoría de ellos la concibe como actividad gubernamental por excelencia. Se ha podido convencer a muy pocos de que dieran entrada a la sociedad civil en la construcción de la paz, bien por motivos normativos o de eficacia. Los avances se han debido a presiones desde abajo, no al buen sentido de los de arriba; se han debido a precedentes acumulados, no a decisiones genéricas.

Dada la diversidad de formas que pueden adoptar tanto la *pacificación internacional* como la *participación ciudadana*, es imposible definir recetas generales para una relación ideal entre los pacificadores internacionales y los estamentos populares que participan. Cada conflicto es único. En cada caso, los constructores de la paz —sean internacionales, nacionales, o una mezcla de ambos— tienen que valorar cómo pueden ayudar mejor a los protagonistas a negociar un acuerdo pacífico. Las cuestiones a debate deberían incluir (pero no siempre es así) el campo potencial para la participación social en ese proceso. Lo que parece desprenderse de experiencias recientes de pacificación es que puede que se abran mayores posibilidades para la participación ciudadana cuando la construcción de la paz está dirigida por actores nacionales en vez de por organizaciones internacionales.

¿A qué se debe que los pacificadores internacionales hayan hecho un uso más bien limitado de la participación ciudadana? Puede ser de utilidad que, como pacificador jubilado, ofrezca a este interrogante, no el tratado de un científico político, sino la respuesta impresionista de un practicante. Hay tres posibles explicaciones, y no son mutuamente excluyentes. En primer lugar, como ya se ha comentado, pocos gobiernos tienen una actitud positiva hacia una mayor implicación popular en la construcción de la paz. En segundo lugar, puede ocurrir que los actores internacionales sólo puedan asumir, o se les permita, un papel de mediación cuando los esfuerzos pacificadores nacionales han fracasado. En estos casos, la sociedad puede estar tan polarizada que la participación ciudadana sea difícil de llevar adelante sin ahondar en las divisiones existentes, dificultando aún más la búsqueda de la paz. En tercer lugar, los pacifi-

cadores internacionales tienden a estar mal documentados, al menos de entrada, sobre el país donde aspiran a mediar para la paz. Esto puede nublar su percepción de las ventajas que ellos mismos y el proceso pueden obtener de la participación social.

## Confidencialidad frente a participación ciudadana

El proceso de transformar una situación de conflicto armado en otra de paz estable es largo y complicado. En la mayoría de los casos liderados por pacificadores internacionales hay cuatro fases. Primera, los sondeos, cuando un tercero o terceros (“el mediador”) convence a los representantes de los combatientes armados (“las partes”) de que empiecen a negociar para resolver pacíficamente su conflicto. Segunda, la negociación, cuando el mediador ayuda a las partes a elaborar un acuerdo (“la resolución”) que resulte, para cada una de las partes, una opción mejor que la de continuar la guerra. Tercera, la aplicación, cuando el mediador (u otra tercera parte) ayuda a las partes a hacer efectivo el acuerdo (lo que la ONU denomina “mantenimiento multifuncional de la paz”). Cuarta, la construcción de la paz, cuando distintos actores (incluyendo las partes, mediadores, instituciones internacionales y/o instituciones nacionales) acometen esfuerzos a largo plazo para consolidar la paz y, especialmente, para afrontar las causas que son raíz del conflicto, y que puede que sólo se hayan tratado superficialmente en el acuerdo.

La de los sondeos es una fase en la cual la confidencialidad es especialmente importante, sobre todo en conflictos internos. Al igual que en la diplomacia preventiva, el éxito es más probable si los medios de comunicación no están enterados —o lo están sólo vagamente— de que se están realizando esfuerzos para convencer a las partes de que negocien. Las barreras a la negociación son generalmente altísimas. El gobierno ha estado en guerra con lo que, siguiendo los tópicos, concibe como una banda de criminales armados, y ahora se le está instando a entablar negociaciones con esos criminales. Peor aún, tiene que aceptar que, a efectos de la negociación, el propio gobierno y los *criminales* van a ser tratados como iguales políticos. No se le concederán preferencia o privilegios simplemente porque tenga reconocimiento internacional como gobierno del país. Si la persona mediadora es suficientemente hábil, al gobierno se le convencerá para que vea que una negociación sobre la base de la igualdad política es una precondition ineludible para la paz. Es comprensible que sus dirigentes insistan en que necesitan tiempo privado para convencer al núcleo duro de sus partidarios de que tales negociaciones son el rumbo correcto. La difusión prematura de concesiones realizadas no contribuirá a la causa de la paz. Aunque el mediador asume que la confidencialidad es una necesidad polí-



tica en esta fase, puede morderse los puños al no poder comunicar acontecimientos positivos imparcialmente antes de que las partes difundan sus inevitablemente sesgadas versiones.

La confidencialidad merma también la capacidad de la persona mediadora para tratar con la sociedad civil como fuente de información sobre la naturaleza del conflicto y sus causas profundas. Cuando recuerdo las contingencias pacificadoras y de mantenimiento de la paz en que estuve implicado, me suelo escandalizar al darme cuenta de lo poco que realmente sabíamos al principio sobre los conflictos en los que estábamos a punto de insertarnos. Pero la consulta con expertos del país suele excluirse durante los contactos previos. En esa fase, el objetivo primordial es convencer a las partes para que acepten la mediación, y eso requiere un alto grado de confidencialidad.

La confidencialidad sigue siendo un factor importante en la fase de negociación, pero es menos absoluto. Dado que se sabe que hay negociación, tanto las instituciones de la sociedad civil como la población en general quieren ser informadas y aportar sus ideas a los negociadores. Esto puede ser de gran interés para la persona mediadora, especialmente si la sociedad civil está bien organizada y existe un fuerte apoyo popular a buscar un acuerdo y a la reconciliación.

De todas maneras, siguen existiendo reservas. Una es que puede que los mediadores internacionales no tengan interés en las aportaciones de la sociedad civil. Otra es que puede que las partes no deseen que sus posiciones negociadoras sean dadas a conocer a sus propios seguidores o a la otra parte —y menos aún a la población en general— hasta que se sientan preparados para desvelarlas. El mediador, por tanto, tiene que ser muy discreto. Otra restricción puede ser la necesidad de proteger lo que Álvaro de Soto, el ex representante personal del secretario general de la ONU para el Proceso de Paz de Centroamérica, llama “la integridad de la mediación”: debe haber un solo mediador; el mediador debe tener el control general de la negociación; puede reclutar a otras personas, cuya ayuda puede ser muy valiosa, pero éstas no deben tomar nunca una iniciativa sin el conocimiento y aprobación del mediador. Un flujo libre de información sobre la negociación incrementa el riesgo de iniciativas no deseadas y de la confusión que éstas pueden generar. El deseo de controlar el proceso de negociación puede así llevar al mediador a insistir en la confidencialidad.

Sin embargo, existen factores poderosos que pueden inclinar al mediador a la apertura y la participación ciudadana. Uno es la necesidad de información. Esa persona es foránea en un país extranjero y puede necesitar contrastar ideas con la población local para valorar cómo van a ser recibidas. Otro factor es que

las instituciones de la sociedad civil pueden contribuir a crear el clima necesario para una pacificación exitosa. Si tienen que representar ese papel, sin embargo, el mediador puede verse obligado a informarles en confianza sobre el tipo de acuerdo que parece probable que se alcance. Al hacerlo, se arriesga a incurrir en las iras de las partes por haber violado la confidencialidad de la negociación.

No obstante, los mediadores internacionales suelen tener la necesidad de violar la confidencialidad en una escala menor. Por ejemplo, pueden darse cuenta de que su mediación se ve dañada por un secretismo excesivo. En un punto de las negociaciones en El Salvador, supimos que algunos comandantes de campo del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) sospechaban que sus exigencias políticas no estaban siendo defendidas con suficiente vigor por los negociadores del FMLN en México. Dado que esto ocurrió justo cuando los negociadores estaban dando pasos significativos, tanto la dirección del FMLN como el Gobierno vieron la necesidad de tranquilizar a estos comandantes. Se permitió a la ONU desplazar a varios comandantes desde el terreno (donde se continuaba combatiendo) a Ciudad de México, para presenciar directamente las negociaciones.

El mediador se enfrenta a un dilema similar cuando un sector social importante alineado con una de las partes es desinformado —a menudo intencionadamente— sobre los contenidos probables del futuro acuerdo. En Guatemala, cuando se vio claramente que la comunidad empresarial se sentía alarmada por un inminente acuerdo, el mediador pudo garantizar a la organización empresarial que se les había informado mal. Así, él quedó expuesto a la acusación de romper la confidencialidad, pero valoró que era un riesgo necesario. Ése es el tipo de valoraciones que deben hacer los mediadores internacionales. Un riesgo similar está justificado si un mediador llega a la conclusión de que hay que introducir a un sector importante de la sociedad en el proceso, bien porque su implicación ayudará al mediador, bien porque dicho sector podría minar una posible resolución si queda excluido de la negociación.

## ¿De quién es el proceso de paz?

Otro factor importante a favor de la apertura es la necesidad de que la ciudadanía tenga un sentimiento de posesión del acuerdo. Dadas las sensibilidades sobre la soberanía, hay que evitar que quede la impresión de que le está siendo impuesta por actores extranjeros. Debe animársela a sentir que el acuerdo contiene elementos que la propia ciudadanía ha aportado. Las instituciones de la sociedad civil pueden ayudar a la persona mediadora a responder a esa necesidad. En Guatemala, un acuerdo de procedimiento entre las partes creó una Asamblea de la

Sociedad Civil (ASC), cuyas funciones principales eran presentar propuestas a los negociadores y debatir y ratificar los sucesivos acuerdos que se negociaban entre las partes. La ASC insertó la negociación en el ámbito público mucho más de lo que lo estuvo en el caso de El Salvador. Los negociadores estaban bajo focos más potentes. En algunos momentos, eso retrajo a las partes de ceder en algunos puntos, por temor a herir a sus seguidores, y puede haber hecho que el proceso fuera más largo de lo que hubiera sido de otra manera. Pero está bien fundado el razonamiento de que mereció la pena pagar ese precio para permitir a la población guatemalteca sentir que estaba desempeñando un papel tan importante como el del mediador extranjero en la configuración de la resolución. El debate público de sus contenidos también fortaleció la transparencia y la responsabilidad del proceso. En resumen, en cada negociación hay un tira y afloja entre el esmero de una confidencialidad controlada y las ventajas políticas de dar a la población un papel en el proceso, y, con ello, un sentido de que le pertenece, al menos en cierta medida.

En procesos de paz bajo dirección internacional, la sociedad civil entra en posesión de lo suyo en la tercera fase, la aplicación, e incluso más en la cuarta, la construcción de la paz. El acuerdo resolutorio ha sido negociado y aceptado por las partes; la comunidad internacional lo ha ratificado; los combates han finalizado; reinan la esperanza y el optimismo; pueden comenzar la reconciliación y la reconstrucción nacional. En realidad, pocas veces es tan idílico el cuadro. Generalmente, elementos significativos de la sociedad —y a veces incluso alguna de las partes fundamentales— se oponen al acuerdo o dudan de que pueda funcionar. Los intransigentes están dispuestos a utilizar la violencia para interrumpir su ejecución. A veces hay en el acuerdo ambigüedades, o elementos que no se han abordado, que generan tensión entre las partes y necesitan renegociación.

Para cuando se llega a la fase de aplicación, por lo general ha habido más implicación internacional de lo que desearía la sociedad local; llega el momento en que ésta declara que posee el proceso de paz. Una de las lecciones que la ONU aprendió durante la década de los noventa fue que el período de caducidad de su presencia política se reduce con notable rapidez una vez firmado el acuerdo. El mediador de la ONU puede ser un héroe local el día de la firma, pero muy poco después le llega el recado de que es hora de marcharse a casa. El mensaje casi siempre le llegará del gobierno; probablemente también de la ciudadanía en general, cansada de la presencia de

extranjeros bien pagados y a veces arrogantes. Sin embargo, no necesariamente vendrá de todos los sectores de la sociedad civil organizada. Algunos pueden ser conscientes de que persiste la necesidad de una mediación imparcial que ayude a resolver diferencias entre las partes sobre cómo hacer efectivo el acuerdo.

En estas situaciones, la participación ciudadana se vuelve crucial. El apoyo popular es necesario para garantizar que el proceso puede soportar disputas tras el acuerdo y los ataques de quienes se oponen a él. Las preguntas, entonces, son cómo, y quién, moviliza a la sociedad. Los convocantes ideales son instituciones locales no alineadas y de larga historia. No obstante, es frecuente que en países desgarrados por la guerra esas instituciones no existan y haya que crearlas. La creación puede hacerse como parte de la resolución. En El Salvador, los acuerdos incluían el establecimiento de una Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz. Pero era una institución muy oficial, y no contaba con la ventaja de ser vista como árbitro independiente de la paz —distanciada de la negociación pero apoyando sus resultados—, en contraste con las iglesias en el proceso de Namibia, por ejemplo.

Tanto en la fase de aplicación como en la de construcción de la paz, por lo tanto, puede ser necesaria la ayuda externa para desarrollar instituciones de la sociedad civil para consolidar la paz. Pero ésta no es función para gobiernos extranjeros u organizaciones intergubernamentales. En cambio, las ONG internacionales pueden desempeñar un papel importante ayudando a la población local a construir y fortalecer sus propias ONG y otras instituciones de la sociedad civil. Aunque sean forasteras, estas personas son también representantes de la sociedad civil. Eso puede hacer que resulten menos amenazadoras y más aceptables como agentes de paz en un país que comienza a restablecer su identidad y orgullo nacional tras años de guerra civil.

La conclusión que debe sacarse es, quizá, que la construcción de la paz es otro más de los ámbitos del mundo actual en los que se necesita más investigación positiva sobre las ventajas que se pueden obtener de la asociación compartida por gobiernos y sus pueblos en la búsqueda de objetivos comunes. Pero, como en otros campos similares, los mecanismos de esa asociación se tienen que diseñar muy cuidadosamente. Sean quienes sean los agentes pacificadores, persistirá la necesidad de lograr el equilibrio exacto entre la confidencialidad y la implicación de la sociedad civil en lo que siempre será un proceso delicado.

# Desarrollo de habilidades de la ciudadanía para participar en la pacificación

Quintin Oliver

Quintin Oliver ha trabajado en el proceso de paz de Irlanda del Norte como activista de una ONG y recientemente como miembro de un *lobby*. Dirigió la exitosa Campaña por el Sí para el referéndum de 1998 sobre el Acuerdo de Belfast. Ahora dirige la consultora política Stratagem y un grupo internacional de referéndum, Politicks.

**E**n 1991, mientras arreciaba el conflicto en Irlanda del Norte, yo formaba parte de un pequeño grupo de lo que podría denominarse *intelectuales*, de distintas situaciones en la sociedad civil (sindicalismo, sector de ONG, mundo universitario, periodismo), que nos reuníamos para atormentarnos con la eterna pregunta: “¿qué se puede hacer?”. Dimos con la idea de invitar a una comisión de personas de fuera a venir y escuchar a la gente de a pie sobre la vida en Irlanda del Norte y a que presentaran recomendaciones sobre nuevas formas de abordar lo que parecía ser un problema irresoluble. Teníamos una potente agenda social y económica, no enteramente divorciada de la cuestión constitucional sobre nuestra *irlandesidad* y/o *britanidad*. Iniciativa 92, como acabó denominándose el proyecto, dio a luz los primeros y vacilantes pasos de una nueva forma de implicación de la sociedad civil en lo que se conoce como el proceso de paz de Irlanda del Norte.

Nos dirigimos a Torkel Opsahl, un abogado de derechos humanos noruego, para que presidiera la comisión, e invitamos a otras personas a estar junto a él. El mismo grupo se encargó del marco organizativo, la financiación y los aspectos promocionales del trabajo de la comisión. Esto implicaba llevar la iniciativa a los callejones, calles y caminos apartados de Irlanda del Norte para escuchar lo que sentía la población local y para dar un empujoncito a los bloques políticos hasta entonces recalcitrantes para que entraran en algún tipo de proceso que fuera más allá de la violencia. La iniciativa culminó con la redacción de un informe que se publicó, lanzó y difundió entre los partidos políticos y la ciudadanía en general.

Todos coincidimos en que no debíamos quedarnos en la publicación de un libro y, por tanto, dispusimos la prolongación por un año del proyecto para difundir y alentar los resultados mediante un amplio programa de seguimiento. Por descontado que la primera tregua del IRA el 31 de agosto de 1994 no fue

consecuencia directa del proceso que pusimos en marcha. Pero con las ventajas de la mirada retrospectiva, muchos observadores destacaron nuestra contribución a la creación de un clima de mayor participación en el debate, aliviando la situación y rebajando las aristas del conflicto.

Recuerdo haberme sentido alienado como agente de la sociedad civil cuando empezó el proceso de conversaciones presidido por el senador George Mitchell; las conversaciones se realizaban a puerta cerrada (comprensible, por otro lado), pero yo quería ayudar a mover el proceso favoreciéndolo con la explicación, comunicación y elaboración de los principios clave de cualquier arreglo que se estuviera negociando. Pronto se presentó otro papel. En el Reino Unido, el Gobierno de John Major había prometido una *triple llave* antes de que cualquier acuerdo negociado pudiera ser efectivo: las partes de la negociación tenían que estar de acuerdo; los dos Gobiernos supervisores (el Reino Unido e Irlanda) tenían que estar de acuerdo, y después el pueblo tenía que mostrar su acuerdo mediante un referéndum simultáneo a ambos lados de la frontera irlandesa. El referéndum generó la ocasión para que los actores de la sociedad civil organizaran una Campaña por el Sí. Así lo hicimos, y con ella contribuimos a una participación del 81% —masiva, para la media británica e irlandesa— y el 71,2% de votos favorable al acuerdo.

No obstante, el rotundamente ratificado Acuerdo de Belfast, firmado el Viernes Santo de 1998, no era el final de la historia. Amparados de nuevo por la mirada retrospectiva, podemos ver que sólo era el final del principio. Su aplicación fue —y sigue siendo— críticamente contestada, requiriendo de nuevo la implicación de agentes distintos de los representantes políticos electos para ayudar a *engrasar las ruedas* del proceso. Y así aún estamos implicados, como observadores, comentaristas, activistas, sindicalistas, gentes de empresa y organizaciones no gubernamentales.

Esta presentación personal muestra tres fases distintas en mi modesta contribución a los acontecimientos recientes en Irlanda del Norte: la preparación para la paz, las negociaciones oficiales y la aplicación/consolidación. En Irlanda del Norte, el impulso hacia la negociación vino fundamentalmente de actores internos. Simultáneamente, sin embargo, la presión externa de Estados Unidos —a veces estimulada por la influyente diáspora irlandesa— y de la Unión Europea metió prisa a la dinámica. Los principales partidos políticos, según la selección realizada por el electorado, fueron los responsables de negociar un acuerdo resolutorio. El papel de la sociedad civil fue contribuir a preparar a la sociedad para el cambio.

Este proceso desvela algunos elementos en la secuencia de desarrollo de la participación política de la ciu-

dadanía en un proceso de paz más amplio que me gustaría analizar con detalle, partiendo de las experiencias en Irlanda del Norte y otros lugares. La mirada retrospectiva permite a menudo trazar una progresión lineal entre esas fases. A la vez, sin embargo, muchas veces puede parecer más bien un zigzag, a medida que se vienen abajo iniciativas, las partes afectadas se posicionan de tal forma que ultrajan a las demás, los temores y los recelos crecen en el territorio disputado —haciendo frecuentemente que estalle la violencia—, y un electorado interesado, cuando no confuso, expresa su aprensión o alienación del proceso.

## Preparación

Si las organizaciones de la sociedad civil y un sector más amplio de la ciudadanía en general están lo suficientemente preparados para implicarse en la pacificación, puede crearse un clima propicio para la negociación y contribuirse a garantizar que la infraestructura social está desarrollada como para que su voz se oiga en las conversaciones de paz oficiales. Como demuestra el ejemplo de Irlanda del Norte, se dan combinaciones típicas de influencias internas y externas que mueven a los representantes de grupos armados combatientes a sentarse en la mesa de negociación. Estas influencias interactúan con los papeles de la sociedad civil de formas complejas. El papel de promotores y mediadores externos puede ayudar, pero sólo si el proceso se hace *propio*, antes o después, dentro del área del conflicto. Aquí se da un cuidadoso equilibrio entre el papel de catalizador y el papel de facilitador invitado.

Las fuerzas externas tienen a menudo un papel abierto. A veces provienen de países con influencia considerable en el conflicto. En Irlanda del Norte quedó demostrado por el senador de Estados Unidos George Mitchell, enviado económico y posteriormente presidente del proceso oficial de conversaciones. También existen gobiernos cuyos cuerpos diplomáticos son bien conocidos por sus imparciales observadores y mediadores. Por ejemplo, “Proceso de Oslo” es una expresión utilizada tanto por israelíes y palestinos como por guatemaltecos. En ambos casos, el Gobierno noruego apoyó *conversaciones sobre conversaciones* facilitadas por la sociedad civil entre representantes de los grupos combatientes, que llevaron a procesos de negociación sustantivos. En Malí, hubo apoyo noruego cuando se solicitó a la Ayuda de la Iglesia Noruega que colaborase con los encuentros intercomunitarios que acabaron trayendo la paz.

En otros casos, son más importantes los actores internos. En Sudáfrica, la enorme capacidad movilizadora del Frente Democrático Unido aliado al Congreso Nacional Africano de Nelson Mandela fue una fuerza poderosa que motivó la transición desde el apartheid. Una iniciativa conjuntamente liderada por sectores

económicos y eclesiásticos permitió que el proceso del Acuerdo Nacional de Paz de 1991 estuviese firmemente enraizado en la sociedad civil pero conectado a la vez a los gestores clave del poder. En Filipinas, la agenda de las conversaciones de paz surgió en julio de 1992, tras la iniciativa del recién elegido presidente Fidel V. Ramos de crear una Comisión de Unificación Nacional, con el mandato de realizar consultas con todos los sectores afectados a nivel provincial, regional y nacional. La CUN trabajó conjuntamente con actores locales de forma que las consultas a nivel regional y local fueron dirigidas por la sociedad civil, a menudo práctica y simbólicamente, más que por el Gobierno. Descrita a menudo como *laboratorio de paz*, la comunidad de Mogotes, en Colombia, estableció una Asamblea Municipal Constituyente única, utilizando técnicas clásicas de movilización *de abajo arriba*. En un contexto de violencia continuada y muy extendida, personas de la comunidad iniciaron un proceso pacífico de cambio político a nivel local. Mogotes es actualmente una *zona de paz* que ha inspirado el surgimiento de centenares más por todo el país.

Estos ejemplos muestran que los mecanismos para la participación social en los procesos de paz pueden ser sumamente importantes. Pero no se producen a no ser que la población los haga ocurrir. Esto implica, como norma, un considerable grado de apoyo activo, para garantizar que sus voces se oigan, y movilización para generar la capacidad de crear ocasiones, sea de forma proactiva o reactiva. La fase preparatoria es por tanto un tiempo de movilización de voces, de formulación de agendas con contenido, de diseño de procesos y de desarrollo de una base popular de interés para apoyar e implicarse en la resolución del conflicto. No obstante, la secuencia de hechos es vital. Por ejemplo, consultar a la sociedad civil sobre los contenidos del acuerdo de paz una vez que ha sido negociado y firmado puede ser difícil y en ocasiones contraproducente, especialmente si ya no se buscan aportaciones sustantivas o no es posible hacerlas. Quienes manejan el poder pueden intentar marginar las voces de la sociedad civil tras las primeras consultas, para controlar la toma de decisiones y reconsolidar su poder en el período que sigue al acuerdo; hay que tener mucho cuidado para garantizar que no dicten el proceso.

Además de preparar procesos, es importante subrayar la trascendencia de preparar a la gente para que se sienta cómoda y pueda participar plenamente y hacer aportaciones de interés. De no ser así, la alienación y la frustración aparecen muy rápidamente. La participación puede verse dificultada si el entorno es excluyente a causa de una excesiva dependencia de normas de procedimiento que resultan desconocidas, por ejemplo, o por un estilo formalista que intimida a quienes tienen menos experiencia.

## Participación en negociaciones políticas oficiales

Se plantea cierto número de dilemas sobre quiénes se sientan en la mesa de negociación: ¿representantes de los grupos armados? ¿Partidos políticos? ¿La sociedad civil organizada? Puede ser un problema peliagudo. ¿No son los políticos representantes del pueblo? ¿No tienen derecho a negociar el mejor arreglo y venderlo luego a sus bases, con las que tienen intereses comunes? ¿Cómo puede la sociedad civil, que representa esencialmente e inherentemente intereses particulares, desempeñar un papel de ayuda y apoyo?

En Irlanda del Norte las conversaciones multipartistas que llevaron al Acuerdo de Belfast se realizaron a puerta cerrada. Aunque la ciudadanía era consciente del proceso, hubo pocos canales oficiales que permitieran aportaciones al contenido del acuerdo que se estaba elaborando. Ello creó una cierta preocupación en la sociedad civil organizada, y también supuso un obstáculo para *llevar* a la población al apoyo al Acuerdo. Esas preocupaciones se vieron exacerbadas por las filtraciones selectivas que hicieron las partes participantes para *urdir* su visión de cualquier argumento concreto en pos de ventajas políticas. Todo ello hizo que la tarea de vender el Acuerdo a la población durante el referéndum posterior, que debía celebrarse tan sólo seis semanas después de la firma del Acuerdo, resultase aún más difícil.

Por contraste, el modelo sudafricano tomó una ruta alternativa a la hora de redactar una nueva constitución. La Asamblea Constitucional desplegó un enfoque de vías múltiples. Las negociaciones desplegaron un modelo de toma de decisiones representativo, en el cual representantes de los partidos electos negociaban en nombre de la militancia de los partidos políticos, ante la cual debían responder. Todo ello se complementó con amplias consultas a la población sobre el contenido de la nueva constitución, de forma que cada persona pudiera sentir que había tenido la oportunidad de articular sus puntos de vista, intereses e ideales. Existían altos niveles de concienciación sobre el proceso y un sentimiento generalizado de posesión de la constitución que finalmente se elaboró.

A veces la superposición entre la sociedad civil y el proceso político formal puede tomarse como una buena oportunidad. Por ejemplo, para garantizar la presencia de las mujeres en la mesa negociadora de Irlanda del Norte, un grupo transcomunitario de mujeres de la sociedad civil formó la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte, para presentarse a las elecciones, y obtuvo plaza en las conversaciones. Por otra parte, la implicación en la política oficial puede ser una amenaza para la eficacia de la sociedad civil, como ocurrió en Guatemala cuando su Asamblea de la Socie-

dad Civil quedó debilitada en un momento crítico por el éxodo de líderes de la sociedad civil para asumir nuevas funciones políticas.

Aquí, la distinción entre voces organizadas y opinión pública en general puede ser útil para diferenciar los niveles y planos del compromiso. Incluso dentro de las organizaciones, algunas personas o grupos pueden sentirse desencantadas o pasadas por alto, lo que las lleva a trabajar al margen de sus estructuras organizativas autorizadas. Muchas utilizarán también la prensa —por ejemplo, las secciones de cartas al director— para crear un espejismo de participación.

A veces, la participación ciudadana puede ser decisiva cuando un proceso oficial flaquea o se viene abajo. Activistas de la sociedad civil pueden empujar a los actores fundamentales a que vuelvan a entrar en un proceso de paz, como se vio en Guatemala, Malí y Filipinas. También pueden contribuir a crear o mantener un clima que propicie la negociación. En Sudáfrica, las estructuras de las comisiones de paz locales y regionales bajo el Acuerdo Nacional de Paz fueron capaces de ayudar a estabilizar la situación en abril de 1993, tras el asesinato del activista del Congreso Nacional Africano Chris Hani. Las estructuras del Acuerdo Nacional de Paz contribuyeron también a la creación de condiciones en las cuales pudiera darse una transición política negociada, facilitando la comunicación y modelando enfoques no violentos a las mil y una expresiones de la crisis política.

## Aplicación y consolidación

Se comenta que el senador George Mitchell, tras su última intervención en el Acuerdo de Belfast, observó: “Pobres gentes, ¡ahora es cuando realmente empieza el lío!”. Advertía de que, independientemente de la dificultad de las negociaciones, la aplicación puede resultar a menudo incluso más difícil. Es importante construir una amplia base de apoyo para el proceso, no sólo para el pedazo de papel que fue negociado.

Quienes quieren hacer que descarrile el paquete acordado pueden lograrlo en muchos casos mediante selectivos actos de violencia o de vandalismo político. Las facciones de *línea dura* dentro de los grupos armados pueden sentirse agraviadas porque se aguaron sus principios para lograr los encajes necesarios, y quienes han quedado fuera del proceso pueden ver el momento para alterarlo aún más. El reto puede ser animarles a darse cuenta de que están mejor en el proceso que en el desierto intentando dañarlo desde fuera, o garantizar que estén tan fuera de él que no puedan causarle graves daños.

Marrack Goulding comenta las dificultades del papel de una sociedad civil activa en la fase que sigue al acuerdo si las capacidades institucionales son débiles. Podemos sacar una lección ejemplar del caso de Irlanda del Norte, donde el acuerdo disponía que una voz de la sociedad civil se institucionalizase en la nueva Asamblea gobernante mediante un Foro Cívico formalmente estructurado. Aunque todas las partes estuvieron de acuerdo con ello en las conversaciones, y aunque se incorporó al Acuerdo y fue ratificado por la población en el referéndum de mayo de 1998, el Foro Cívico nació muerto. Los políticos *de verdad* lo dejaron eficazmente ayuno de fondos, y el engorroso mecanismo electoral para nombrar a sus integrantes fue otro impedimento. No ha conseguido despertar interés ni ser tenido en cuenta: la sociedad civil organizada trabaja circunvalándolo; los políticos no le hacen ni caso y la prensa ni se preocupa de él.

Cuando se redactan estas líneas, en otoño de 2002, el proceso de Irlanda del Norte ha vuelto a tropezar con nuevas dificultades, con la quiebra de confianza entre los cuatro partidos políticos principales que gestionan el gobierno devuelto según el Acuerdo de 1998; una crisis que llevó al Gobierno británico a suspender la Asamblea de Irlanda del Norte. Mientras se desarrolla un feroz *juego de la culpa*, la población se siente en general desilusionada y marginada del proceso. Quizás debería haber habido mecanismos estructurales para comprometer a las comunidades con el nuevo sistema de gobierno; quizás los partidos políticos sucumbieron a la tentación de apoderarse del botín del acuerdo para sí mismos, sin reflexionar sobre cómo debían extenderse sus raíces hacia las comunidades locales para apuntalar el frágil acuerdo.

Parece que, a no ser que la población esté estrechamente comprometida mediante sus organizaciones representativas y mediante la opinión pública organizada, cualquier acuerdo puede acabar siendo papel mojado. Mogotes es un espléndido ejemplo del poder del pueblo, donde la población organizó acción directa no violenta para forzar la dimisión de su corrupto alcalde. En Malí, la negociación política por sí misma no fue capaz de sentar los cimientos de la paz. Sólo cuando las comunidades asumieron la responsabilidad de resolver los conflictos que afectaban a sus regiones se logró la paz y se transformó el conflicto. La conclusión aquí es que *de abajo arriba* y *de arriba abajo* van en direcciones distintas y no encajan bien en el mismo corral. El rompecabezas de las relaciones reclama sensibilidad y flexibilidad para dar a cada cual su lugar adecuado sin ahogar la independencia ni la autonomía de unos u otros. Lograrlo con eficacia es un reto para todos los gobiernos y sociedades civiles.

# Lecturas recomendadas

## Participación política

Anderlini, Sanam Naraghi: *Women at the Peace Table: Making a Difference*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para las Mujeres (UNIFEM), 2000. <http://www.unifem.undp.org>

Baranyi, Stephen: *The People's Peace: Civil Society Organisations and Peace Processes in the South*, Londres, Instituto Católico de Relaciones Internacionales, 1998.

Cornwall, Andrea: "Locating Citizen Participation", *IDS Bulletin*, 33 (2), 2002.

D'Entrèves, Maurizio Passerin (ed.): *Democracy as Public Deliberation: New Perspectives*, Manchester y Nueva York, Manchester University Press, 2002.

Di Palma, Giuseppe: *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press, 1990.

García, Ed, Julio P. Macuja II y Benjamin T. Tolosa Jr.: *Participation in Governance: The People's Right. Proceedings from the International Conference on People Power: The People's Right to Participate in Governance*, 1993.

Ghai, Yash: *Public Participation and Minorities*, Londres, Grupo de Derechos de las Minorías, Informe 2001.

Goulding, Marrack: *Peacemonger*, Londres, John Murray, 2002.

IIED: *Deliberative Democracy and Citizen Empowerment*, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 2001 (Notas PLA, 40).

O'Donnell, Guillermo, y Philippe Schmitter: *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore y Londres, John Hopkins University Press, 1986.

Pateman, Carole: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

Saunders, Harold: *A Public Peace Process; Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts*, Palgrave Macmillan, 2001.

UNDP: *Empowering People: A Guide to Participation*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998. <http://www.undp.org/csopp/CSO/NewFiles/docemppeople.html>

Young, Iris Marion: *Inclusion and Democracy*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 2000.

## Colombia

Berqist, Charles, Ricardo Peñaranda y Gonzalo Sánchez G. (eds.): *Violence in Colombia 1990-2000. Waging War and Negotiating Peace*, Wilmington Delaware, Scholarly Resources, 2001.

Chernick, Mark: "Negotiating Peace amid Multiple Forms of Violence: The Protracted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colombia", en Cynthia Arnson (ed.): *Comparative Peace Processes in Latin America*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 1999.

McDonald, Geraldine: *Peacebuilding from Below: Alternative Perspectives on Colombia's Peace Process*, Londres, Instituto Católico de Relaciones Internacionales, 1997 (Serie Comments).

Romero, Mauricio: *Civil Society, Cooperation and Peace Mobilization in Colombia*, Civil Society and Governance Programme, Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Sussex, 2001.

## Filipinas

Coronel Ferrer, Miriam (ed.): *Peace Matters: A Philippine Peace Compendium*, Ciudad de Quezon, Centro de Estudios de Desarrollo e Integración de la Universidad de Filipinas, 1997.

García, Ed: *A Distant Peace: Human Rights and People's Participation in Conflict Resolution*, Manila, National Book Store, Inc., 1991.

National Unification Commission (Comisión de Unificación Nacional): "The NUC Report to the President on the Pursuit of a Comprehensive Peace Process" (Informe de la CUN al Presidente sobre la búsqueda de un proceso de paz global), presentado el 1 de julio de 1993.

Ramos, Fidel V.: *Break Not the Peace: The Story of the GRP-MNLF Peace Negotiations 1992-1996*, Manila, Friends of Steady Eddie, 1996.

Stankovitch, Mara (ed.): *Compromising on Autonomy: Mindanao in Transition*, Londres, Conciliation Resources, 1999 (Accord, 6). <http://www.c-r.org/accord/>

## Guatemala

Armon, Jeremy, R. Sieder y R. Wilson (eds.): *Negotiating Rights: The Guatemala Peace Process*, Londres, Conciliation Resources, 1997 (Accord, 2). <http://www.c-r.org/accord/>

Azpuru, Dinorah: "Peace and Democratisation in Guatemala: Two Parallel Processes", en Cynthia Arnson (ed.): *Comparative Peace Processes in Latin America*, Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press, 1999.

Jeffrey, Paul: *Recovering Memory: Guatemalan Churches and the Challenge of Peacemaking*, Upsala (Suecia), Instituto Vida y Paz, 1998.

Jonas, Susanne: *Of Centaurs and Doves: Guatemala's Peace Process*, Boulder (Colorado), Westview, 2000.

Krzmaric, Roman: "Civil and Uncivil Actors in the Guatemala Peace Process", *Bulletin of Latin American Research*, 18 (1), 1-16, 1999.

MINUGUA, Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala. <http://www.minugua.guate.net/>

Palencia Prado, Tania: *Peace in the Making: Civil Groups in Guatemala*, Londres, Instituto Católico de Relaciones Internacionales, 1996 (conferencia).

Pearce, Jenny, y Jude Howell: "Civil Society Discourses and the Guatemalan Peace Process", en *Civil Society and Development: a Critical Exploration*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner, 2001.

Sieder, Rachel (ed.): *Guatemala After the Peace Accords*, Londres, Universidad de Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos, 1998.

Trudeau, Robert: *Guatemalan Politics: the Popular Struggle for Democracy*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1993.

## Irlanda del Norte

Fearon, Kate: *Women's Work: The Story of the Women's Coalition*, Belfast, Blackstaff Press, 1999.

Gidron, Benjamin, Stanley Katz y Yeheskel Hasenfeld (eds.): *Mobilizing for Peace: Conflict Resolution in Northern Ireland, Israel/Palestine and South Africa*, Londres, Oxford University Press, 2002.

McCartney, Clem (ed.): *Striking a Balance: the Northern Ireland Peace Process*, Londres, Conciliation Resources, 1999 (Accord, 8). (Trad. esp.: *Haciendo balance. El proceso de paz de Irlanda del Norte*, Gernika-Lumo, Centro de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz, 2001). <http://www.c-r.org/accord/>

Mitchell, George: *Making Peace: the Inside Story of the Making of the Good Friday Agreement*, Londres, Heinemann, 1999.



**Oliver, Quintin:** *Working for "YES": the Story of the May 1998 Referendum in Northern Ireland*, Referendum Company (Northern Ireland) Ltd.

**Pollak, Andy** (ed.): *A Citizen's Inquiry: the Opsahl Report on Northern Ireland*, Dublin, The Lilliput Press, 1992.

**Servicio Web de CAIN:** Northern Ireland Conflict from 1968-present (Conflicto de Irlanda del Norte desde 1968 hasta el presente). <http://www.cain.ulst.ac.uk/>

## Mali

**Adekanye, Bayo J., con aportaciones de Gunnvor Berge, Lumsden Malvern e Inger Skjelsbæk:** "Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peacemaking Work in Mali", Instituto Internacional de Investigación para la Paz, Oslo PRIO. Informe de Valoración UD 6.97. Oslo, Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores.

**Lode, Kåre:** "Civil Society Takes Responsibility—Popular Involvement in the Peace Process in Mali". Informe del PRIO 5/97, Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Oslo. <http://www.prio.no/publications/reports/lodemali/lode.html>

**Pike, Claire:** *Facing Challenges of Microdisarmament: A Case Study Review of Practices in Post Conflict Countries*, Ottawa (Canadá), División de Construcción de la Paz y Seguridad Humana, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, 1999.

**Poulton, Robin Edward, e Ibrahim Ag Youssouf:** *A Peace of Timbuktu—A Story of African Peacemaking*, Ginebra, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNDIR), 1998.

## Sudáfrica

**Ball, Nicole, y Chris Spies:** *Managing Conflict: Lessons from the South African Peace Committees*, Washington, DC, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Centro de Desarrollo y Evaluación, 1998.

**Camay, Phiroshaw, y Anne J. Gordon:** "The National Peace Accord and its Structures", Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Sussex

(South Africa Civil Society and Governance, Case Study N° 1). <http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/southafrica/saf4.doc>

**CASE** (Community Agency for Social Inquiry —Agencia Comunitaria de Investigación Social—): "Bringing the Constitution and the People Together: Assessing the Impact of the Media Campaign of the Constitutional Assembly", Johannesburgo, 1995.

**Collin Marks, Susan:** *Watching the Wind: Conflict Resolution During South Africa's Transition to Democracy*, Washington, DC, Instituto de Estados Unidos para la Paz, 2000.

**Ebrahim, Hassen:** *The Soul of a Nation: Constitution-Making in South Africa*, Ciudad del Cabo, Oxford University Press, 1998.

**Gastrow, Peter:** *Bargaining for Peace: South Africa and the National Peace Accord*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1995.

**Gloppen, Siri:** *South Africa: the Battle Over the Constitution*, Aldershot (Reino Unido), Dartmouth Publishing Company, Ltd., 1997.

**Haysom, Nicholas:** "Negotiating the Political Settlement in South Africa: Are There Lessons for Other Countries?", *Track Two*, 11 (3), mayo de 2002 (Universidad de Ciudad del Cabo, Centro de Resolución de Conflictos).

**Meer, Fatima** (ed.): *The CODESA File*, Institute for Black Studies, Universidad de Natal. Durban, Madiba Publishers, 1993.

**Ottaway, David:** *Chained Together: Mandela, De Klerk, and the Struggle to Remake South Africa*, Nueva York, Random House, 1993.

**Sisk, Timothy:** *Democratization in South Africa: the Elusive Social Contract*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1995.

**Sparks, Allister:** *Tomorrow is Another Country: the Inside Story of South Africa's Negotiated Revolution*, Londres, Heinemann, 1995.

**Universidad de Ciudad del Cabo sobre la Asamblea Constitucional:** base de datos. <http://www.constitution.org.za/>

# Sobre la serie Accord y Conciliation Resources

*Accord: an international review of peace initiatives* (revista internacional de iniciativas de paz) está publicada por Conciliation Resources. Ofrece información y análisis detallados sobre procesos concretos de guerra y paz en un formato accesible. La serie pretende suministrar un recurso práctico de reflexión para todas las personas implicadas en actividades de construcción de paz. Se han abordado, entre otros, los procesos de guerra y paz de Liberia, Guatemala, Mozambique, Sri Lanka, Camboya y Sierra Leona.

Conciliation Resources (Recursos de Conciliación, CR) se fundó en 1994 para proporcionar un servicio internacional a las organizaciones locales que trabajan en iniciativas de construcción de la paz o transformación de conflictos. El primer objetivo de CR es apoyar las actividades de personas o grupos que se ocupan a nivel comunitario y nacional de la prevención de conflictos violentos, o de la transformación del conflicto en oportunidades para un desarrollo social, político y económico basado en relaciones más justas.

En su intento por lograr ese objetivo, Conciliation Resources:

- Asiste a organizaciones locales en el desarrollo de soluciones innovadoras, enraizadas en la propia comunidad, a problemas sociales, económicos y políticos de corto y largo plazo, relacionados con conflictos armados o enfrentamientos comunitarios.
- Involucra en los procesos nacionales y comunitarios de construcción de la paz a grupos previamente marginados o excluidos.
- Ayuda a construir o fortalecer las capacidades cívicas para el diálogo, resolución de problemas y acción constructiva, a nivel local, nacional y regional, cuando los mecanismos existentes para una participación real son débiles o inexistentes.
- Participa en el desarrollo local e internacional de teorías y prácticas de transformación de conflictos, así como en su difusión.

Para más información o para establecer contacto para una donación:

Conciliation Resources  
173 Upper Street  
Londres N1 1RG  
Reino Unido

Tel.: + 44 (0) 20 7359 7728  
Fax: + 44 (0) 20 7359 4081  
Correo electrónico: [conres@c-r.org](mailto:conres@c-r.org)  
Página web: <http://www.c-r.org>

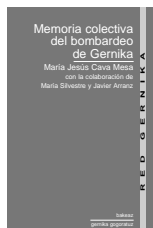
Registrado como organización caritativa con el número 1055436

Además del programa Accord (Acuerdo), durante 2001 y 2002 CR ha trabajado con:

- Grupos cívicos en Guinea, Liberia, Sierra Leona y Nigeria.
- Kacoke Madit y sus asociados en el norte de Uganda.
- Periodistas y organizaciones de medios de comunicación en Nigeria, Sierra Leona y Uganda.
- La ONG angoleña ADRA y sus asociados locales.
- El Foro Constitucional Ciudadano en Fiji.
- Organizaciones no gubernamentales y oficiales en Georgia y Abjazia.

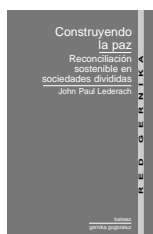
# Colección Red Gernika

## Libros



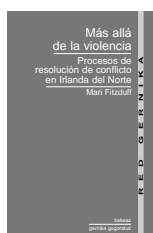
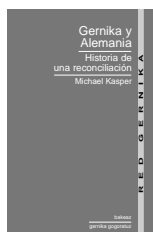
María Jesús Cava Mesa (con la colaboración de María Silvestre y Javier Arranz), *Memoria colectiva del bombardeo de Gernika*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratzuz, 1996, 312 pp., 15,03 euros  
ISBN: 84-88949-13-8  
Ref.: RG1

John Paul Lederach, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratzuz, 1998, 200 pp., 13,22 euros  
ISBN: 84-88949-21-9  
Ref.: RG2

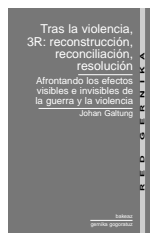


Michael Kasper, *Gernika und Deutschland. Geschichte einer Versöhnung*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratzuz, 1998, 108 pp., 7,21 euros  
ISBN: 84-88949-26-X  
Ref.: RG3

Michael Kasper, *Gernika y Alemania. Historia de una reconciliación*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratzuz, 1998, 104 pp., 7,21 euros  
ISBN: 84-88949-27-8  
Ref.: RG4

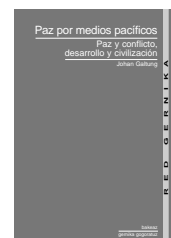


Mari Fitzduff, *Más allá de la violencia. Procesos de resolución de conflicto en Irlanda del Norte*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratzuz, 1998, 172 pp., 11,42 euros  
ISBN: 84-88949-28-6  
Ref.: RG5



Johan Galtung, *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratzuz, 1998, 132 pp., 9,02 euros  
ISBN: 84-88949-35-9  
Ref.: RG6

Johan Galtung, *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratzuz, 2003, 360 pp., 24,00 euros  
ISBN: 84-88949-52-9  
Ref.: RG7



## Vídeos



*La huella humana. El bombardeo de Gernika*, Gernika, Gernika Gogoratzuz, 1998  
Duración: 45 min  
PVP: 16,23 euros

*Giza aztarna. Gernikako bombardaketa*, Gernika, Gernika Gogoratzuz, 1998  
Iraupena: 45 min  
PVP: 16,23 euro

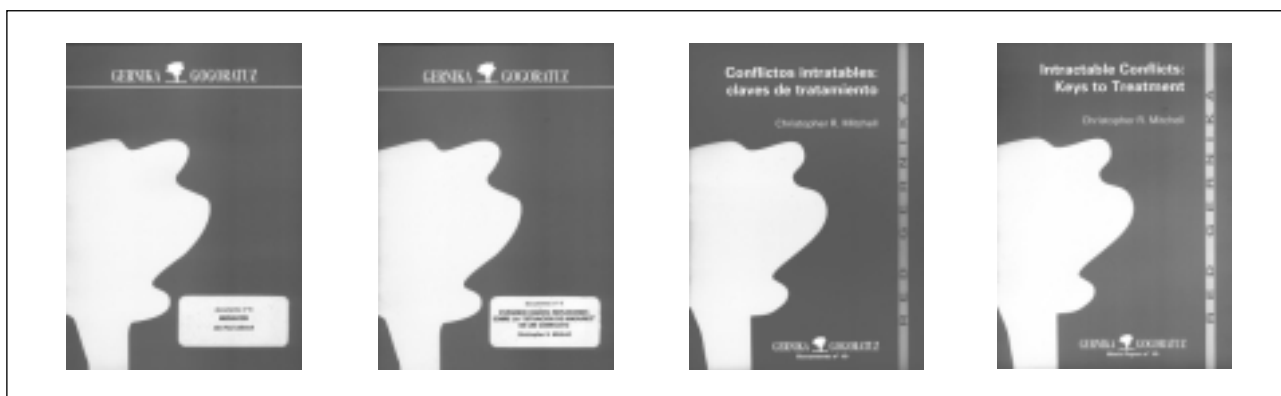


*The mark of men. The bombing of Gernika*, Gernika, Gernika Gogoratzuz, 1998  
Length: 45 min  
PVP: 16,23 euros

*Menschliche Spuren. Die Bombardierung von Gernika*, Gernika, Gernika Gogoratzuz, 1998  
Dauer: 45 Min  
PVP: 16,23 euro



## Documentos



1. Adam Curle, *El campo y los dilemas de los estudios por la paz*, 1994, 16 pp. Agotado.
2. John Paul Lederach, *Un marco englobador de la transformación de conflictos sociales crónicos*, 1994, 19 pp. Agotado.
3. Gernika Gogoratuz, *Bibliografía de textos en castellano, sobre paz, análisis y transformación de conflictos y educación por la paz*, 1994, 68 pp. Agotado.
4. Christopher R. Mitchell, *El proceso y las fases de la mediación*, 1994, 20 pp. Agotado.
5. Christopher Moore, *Negociación y mediación*, 1994, 16 pp. Agotado.
6. Gurutz Jáuregui, *La autodeterminación en la perspectiva del siglo XXI*, 1994, 20 pp. Agotado.
7. Gernika Gogoratuz, *Gernika Gogoratuz se presenta*, 1995, 24 pp. Agotado.
8. John Paul Lederach, *Mediación*, 1996, 16 pp. Agotado.
9. Christopher R. Mitchell, *Evitando daños: reflexiones sobre la "situación de madurez" en un conflicto*, 1996, 22 pp., 1,80 euros.
10. Christopher R. Mitchell, *Conflictos intratables: claves de tratamiento*, 1997, 21 pp., 1,80 euros.
- Edición en inglés: Christopher R. Mitchell, *Intractable Conflicts: Keys to Treatment*, 1997, 21 pp., 1,80 euros.
11. Clem McCartney (ed.), *Haciendo balance. El proceso de paz de Irlanda del Norte*, 2001, 100 pp., 9,02 euros.
12. Sir Kenneth Bloomfield, *Las recordaremos. Informe de Sir Kenneth Bloomfield, Comisionado sobre Víctimas de Irlanda del Norte*, 2001, 56 pp., 6,01 euros.
13. Victim Support Northern Ireland y Northern Ireland Association for the Care and Resettlement of Offenders, *Toda verdad es amarga. Informe de la visita a Irlanda del Norte del doctor Alex Boraine, vicepresidente de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica*, 2001, 36 pp., 4,51 euros.
14. Johan Galtung, *Violencia cultural*, 2003, 32 pp., 4,00 euros.
- Edición en euskera: Johan Galtung, *Bortxakeria kulturala*, 2003, 32 pp., 4,00 euros.
15. Catherine Barnes (ed.), *Haciendo propio el proceso. La participación ciudadana en los procesos de paz*, 2004, 116 pp., 10,00 euros.

## Fuera de colección

Riitta Wahlström, *Imagen de enemigo. Educación de paz/Etsai Irudia. Bakearen Aldeko Heziketa* (Boletín 2), 1990. Agotado.

## Colección Working Papers Munduan

Cooperación Internacional Descentralizada/Nazioarteko Lankidetzeta Deszentralizatua

Felipe A. González, Noé Cornago y Gernika Gogoratuz (eds.), *XII Jornadas Internacionales de Cultura y Paz de Gernika. Respaldo a consensos = Gernikako Kultura eta Bakearen Nazioarteko XII. Jardunaldiak. Adostasuna Lagunduz*, 2003, 212 pp., 12,00 euros.

Johan Galtung, *Bortxakeriarik gabeko gatazka eraldaketa*, 2003, 24 pp., 6,00 euros.

## Próximos títulos

Jokin Alberdi y Daniel Nina, *¿Territorios en disputa? Nación, resistencias y consensos en el País Vasco y Puerto Rico*.







## GERNIKA GOGORATUZ

**Gernika Gogoratuz** es un Centro de Investigación por la Paz y Transformación de Conflictos creado por decisión unánime del Parlamento Vasco en abril de 1987, coincidiendo con el 50º Aniversario del Bombardeo de Gernika. Desde 1995 está sostenido por la **Fundación Gernika Gogoratuz** y cuenta con una asociación del mismo nombre. No tiene ánimo de lucro y es independiente.

**Gernika Gogoratuz** tiene la misión de enriquecer el Símbolo de Gernika en relación con el pasado y con el futuro: hacia el pasado recordando y honrando su historia y hacia el futuro contribuyendo, con un respaldo de reflexión científica, a generar una paz emancipadora, justa y reconciliadora tanto en el País Vasco como a escala mundial. Para ello:

- Asesora y asume tareas de intermediación en conflictos sociales y políticos. Desde sus inicios realiza tareas de intermediación en el conflicto vasco.
- Organiza anualmente desde 1990 en colaboración con el Ayuntamiento de Gernika-Lumo las Jornadas Internacionales de Cultura y Paz de Gernika.
- Imparte en el País Vasco y en varios países seminarios de entrenamiento en el tratamiento de conflictos, negociación, mediación y reconciliación.
- Está desarrollando un modelo propio de Educación por la Paz de reflexión y entrenamiento.
- Edita trabajos monográficos sobre transformación de conflictos, mediación, negociación, documentación bibliográfica y procesos de reconciliación.
- Dispone de un centro de documentación informatizado sobre paz y tratamiento de conflictos orientados a un horizonte de reconciliación, con servicio de consulta y préstamo, y servicio de difusión selectiva de la información. Ofrece además la posibilidad de realizar prácticas.
- En 1997 inició y gestiona la Red Gernika-Red Internacional de Respaldo a Procesos Orientados a una Reconciliación.

## RED GERNIKA

### Red Internacional de Respaldo a Procesos Orientados a una Reconciliación

**Gernika Gogoratuz** entiende que la Reconciliación es la veta más viva de la paz y que un Horizonte de Reconciliación es el elemento orientador de un proceso de paz emancipadora y sostenible, en el que se transforman y hacen más justas las estructuras, se recupera la verdad histórica y se honra a las víctimas.

**Gernika Gogoratuz**, junto con otras personas y entidades, creó en 1997 la **Red Gernika** para alentar y respaldar la Construcción de Paz orientada a un Horizonte de Reconciliación. A través de ella coordina esfuerzos y comparte reflexiones acerca de lo que es la Reconciliación: cómo se relaciona ésta con la Paz Positiva, cómo previene la violencia y genera consensos, y cómo de ella se derivan métodos de Tratamiento de Conflictos y de Educación por la Paz.

La **Red Gernika** celebra una asamblea anual durante las Jornadas Internacionales de Cultura y Paz de Gernika. Está equipada con un secretariado, una unidad de investigación y entrenamiento, y un servicio de documentación y publicaciones.

Artekalea, 1-1º • E-48300 Gernika-Lumo • Bizkaia (Spain)

Tel.: +34 94 6253558 • Fax: +34 94 6256765

Secretaría: [gernikag@gernikagogoratuz.org](mailto:gernikag@gernikagogoratuz.org)

Centro de documentación: [gernikadok@gernikagogoratuz.org](mailto:gernikadok@gernikagogoratuz.org)

<http://www.gernikagogoratuz.org>