

# **INTERNATIONAL IDEA**

**MANUAL SOBRE DEMOCRACIA Y CONFLICTOS  
PROFUNDAMENTE ARRAIGADOS. OPCIONES  
PARA LA NEGOCIACIÓN**

Copyright © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2001  
Todos los derechos reservados.

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

Esta es una publicación de International IDEA. Las publicaciones de International IDEA no reflejan ningún interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, de su Junta Directiva o de los Miembros de su Consejo. Los países se mencionan con los nombres que se usaban oficialmente en la época en que se recopilaban los datos pertinentes. Los mapas representados en esta publicación no implican por parte de International IDEA criterio alguno sobre el estatus legal de ningún territorio o sobre el reconocimiento de sus fronteras. Tampoco la ubicación o tamaño de algún país o territorio refleja una posición política del Instituto. Los mapas se han incorporado en esta publicación con el único objetivo de agregar claridad al texto. No está permitida la reproducción total o parcial de este manual, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

La autorización para reproducir o traducir total o parcialmente esta publicación deberá dirigirse a:  
Publications Office, International IDEA, 103 34 Stockholm, Sweden

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

Editor de la Publicación: Antonio Delgado Duarte

AD & Diseño: Eduard Čehovin, Ljubljana

Pre-press: Studio Signum, Ljubljana

Fotos de portada: Mario López, Managua, Jimmy Dorantes – Latinfocus.com, Dario Lopez-Mills – Latin Focus.com

Impresión y encuadernación: Korotan Ltd. Ljubljana, Slovenia

ISBN: 91-89098-50-1

# INTERNATIONAL IDEA

## MANUAL SOBRE DEMOCRACIA Y CONFLICTOS PROFUNDAMENTE ARRAIGADOS. OPCIONES PARA LA NEGOCIACIÓN

### Introducción

Mientras que la mayoría de los conflictos surgidos en el transcurso del siglo XX tuvieron lugar entre Estados y su raíz en diferencias ideológicas o en el afán de conquista territorial, desde 1989 casi todos aquellos considerados de importancia han tenido lugar dentro de los Estados, alimentados por exigencias de autodeterminación o por la búsqueda de un adecuado reconocimiento de la identidad de una determinada comunidad.

Estos hechos representan un cambio significativo en la exteriorización de los conflictos, especialmente si se comparan con las dos guerras mundiales y con los principales enfrentamientos armados que se desataron a lo largo del pasado siglo. Sin embargo este cambio de concepción no se ha visto acompañado por uno equivalente en nuestros métodos de gestión de este tipo de conflictos intraestatales.

El manejo pacífico de conflictos internos requiere planteamientos que reconozcan la importancia de la construcción de estructuras políticas *internas* perdurables, y no del establecimiento de las diseñadas en primera instancia por actores externos. Los planteamientos tradicionales fracasan con demasiada frecuencia al abordar las necesidades y los intereses que se

encuentran en la base de estos enfrentamientos, lo que se traduce en intentos por imponer soluciones inadecuadas de manera provisional e inapropiada.

*El planteamiento de la regionalización de manuales está basado en la idea de mantener aquellas contribuciones teóricas del manual original que resulten adecuadas al nuevo contexto regional al que va dirigido y añadir nuevo material, tanto teórico como práctico, proveniente de la región en cuestión.*

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

Partiendo de este planteamiento, International IDEA publicó en 1998 un manual sobre Democracia y Conflictos Profundamente Arraigados, cuya versión latinoamericana no es sólo la traducción al castellano del original sino de la regionalización del mismo en términos de nuevos estudios de casos, dispositivos (instrumentos e instituciones) democráticos más acordes con las características de Latinoamérica, últimas tendencias académicas en torno al manejo de conflictos y la democratización y, en general, de todo lo relacionado con el contenido del manual original que sea de utilidad e interés para el lector hispanohablante.

*La construcción de la paz es un reto inmenso. La meta de este manual es ofrecer apoyo y orientación, opciones y ejemplos a aquellos comprometidos con dicha tarea*

Durante los últimos años la capacidad y procedimientos de negociación y mediación han sido objeto de atención académica e institucional tanto a nivel nacional como internacional. De la misma forma, los estudios sobre democratización y fortalecimiento de la democracia se han convertido en una de las principales áreas de interés para los académicos.

El objetivo de este manual es reunir ambas materias combinándolas con estudios de casos y experiencias a nivel mundial, ofreciendo a políticos, negociadores, mediadores y otros actores una serie de instrumentos y materiales útiles para la construcción de un acuerdo. Éstos pueden ayudar tanto en el propio proceso de negociación (*cómo se llega a un acuerdo*) como para la elaboración de un acuerdo (*sobre qué bases se llega a un acuerdo*).

### Tres ideas centrales dominan este manual:

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

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

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

Existe la necesidad de apartarse de la idea de *resolución* del conflicto y orientarse hacia un interés más pragmático en el *manejo* del mismo. Este manual aborda la materia, mucho más realista, del manejo de conflictos: cómo ocuparse de éstos de forma constructiva, cómo reunir a las partes contendientes en un proceso de cooperación, cómo diseñar un sistema práctico y factible para el manejo constructivo de las diferencias.

#### 3. La importancia del proceso

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

## El diseño del manual

Tanto el diseño como la organización del manual guardan una lógica práctica. Se comienza examinando el cambio de naturaleza del conflicto en las últimas décadas, analizando cómo los valores e instituciones democráticos proporcionan el marco ideal para la consecución de acuerdos efectivos y duraderos. A partir de este punto, el manual se estructura en las cuatro etapas principales del manejo de conflicto: análisis, diseño del proceso, diseño del resultado y perdurabilidad del mismo.

*El manejo de conflictos es la gestión positiva y constructiva de las diferencias y las divergencias. Más que abogar por métodos para eliminar el conflicto, este manual aborda el tema, mucho más realista, del*

### Capítulos 1 y 2: Análisis del conflicto. Democracia y conflictos profundamente arraigados

La negociación de cualquier conflicto debe estar basada en la comprensión detallada de la problemática, fundamento, protagonistas, dinámica, historia, orígenes y fases del mismo. El manual proporciona diversas nociones sobre la naturaleza de los conflictos profundamente arraigados, sobre sus diferentes tipologías y sobre el procedimiento de análisis del mismo.

Dos poderosos elementos se suelen combinar en este tipo de conflictos. El

*manejo del mismo: cómo abordarlo de una manera constructiva, cómo reunir a los oponentes dentro de un proceso de cooperación y negociación, y cómo diseñar un sistema para el manejo constructivo de las diferencias que sea práctico, factible y cooperativo.*

Durante la lectura del manual, el lector, primero y ante todo, tendrá en mente el conocimiento y la experiencia que posee de su propio conflicto, lo que entonces se verá complementado tanto por el conocimiento, la experiencia y el análisis de otras situaciones reales como por el pertinente trabajo teórico. Para hacer del manual un instrumento tan práctico como sea posible para sus lectores, al final de cada capítulo hemos enumerado todo el material bibliográfico de referencia.

primero es la *identidad*: la movilización y adscripción a grupos de identidad basados en la raza, la religión, la cultura o el idioma. El otro es la *distribución de recursos*, entendida como la forma de reparto y capacidad de aprovechamiento de los recursos económicos, sociales y políticos dentro de una determinada sociedad. Cuando el desequilibrio percibido en la distribución de recursos coincide con las diferencias de identidad (es decir, allí donde, por ejemplo, un determinado grupo de identidad común se ve privado de ciertos recursos disponibles para los demás) encontramos una situación de conflicto potencial.

## La Nueva Naturaleza del Conflicto

- **Conflicto Profundamente Arraigado:** Conflicto que se origina principalmente dentro de los estados y que combina dos poderosos elementos: un importante componente de identidad basado en las diferencias de raza, religión, cultura, idioma o cualquier otro rasgo de identificación de un grupo o comunidad, con un desequilibrio percibido en la distribución de los recursos económicos, políticos y sociales.
- **Características:** complejo, persistente y difícil de controlar; tiene mucho menos predisposición al compromiso, la negociación o el arreglo; se difunde rápidamente más allá de las fronteras del Estado en que se origina.
- **Intraestatal no interestatal.** De los 101 conflictos armados que tuvieron lugar entre 1989 y 1996, sólo seis fueron interestatales, acaeciendo los 95 restantes dentro de estados.
- **Basados en la identidad.** De los 27 conflictos clasificados en 1999 como “conflictos armados importantes” (con más de 1,000 muertes al año), 26 de éstos tenían un inequívoco componente de identidad.
- **Nuevo tipo de armamento.** Desde la Segunda Guerra Mundial las armas de pequeño calibre, más baratas y producidas en masa, han segado la vida de más personas que el armamento de batalla tradicional.
- **Víctimas civiles.** Durante la Primera Guerra Mundial, sólo el 5 % de las muertes fueron civiles. Durante la Segunda Guerra Mundial, la cifra ascendió a cerca del 50 %. En la década de los 90, la proporción de víctimas civiles de guerra se ha disparado al 80 %.
- **Refugiados.** En el año 1999 había 11 millones de refugiados y 21 millones de personas catalogados como desplazados internos.

Fuentes:

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

US Committee for Refugees

El enfoque de este manual es relativamente novedoso en tanto que estima como particularmente valiosa la necesidad de acuerdos negociados que se basen en salidas democráticas. Nuestro énfasis en la democracia no proviene de un convencimiento ideológico; el hincapié que hacemos en la solución democrática tiene una argumentación pragmática basada en la experiencia y el estudio.

En este manual, la democracia representa no sólo un principio de orientación, sino también un sistema factible para el manejo positivo del conflicto.

*Para que un sistema de gobierno pueda considerarse democrático, debe reunir tres condiciones esenciales: una significativa competitividad por el poder político entre individuos y/o grupos organizados; la participación inclusiva en la selección de los líderes y las políticas a través de elecciones libres y justas; y un nivel de libertades civiles y políticas suficientes para garantizar la integridad de la competitividad y la*

*participación política. La participación y la contienda son elementos cruciales: en tanto que la democracia puede tomar muchas formas, ningún sistema puede llamarse democrático sin un nivel significativo de ambos elementos.*

En pocas palabras, la democracia funciona como sistema de manejo del conflicto sin recurrir a la violencia. Es esta capacidad para abordar y controlar los conflictos sin tener que suprimirlos ni verse sumergidos en ellos, lo que distingue a un gobierno democrático de otros sistemas políticos.

### Capítulo 3: Diseño del proceso

Una vez identificada la naturaleza del conflicto, el manual aborda los factores a tener en cuenta a la hora del diseño del proceso de negociación más apropiado e idóneo para una situación específica. De esta manera se ayuda a los lectores en la tarea de identificar y diseñar las etapas básicas del proceso de negociación, tales como la elección del lugar de reuniones, los participantes, la elaboración del orden del día, la estructura y las reglas básicas para las conversaciones y otras materias relacionadas. Ofrecemos, asimismo, instrumentos específicos para la superación de puntos muertos y un menú de técnicas de negociación / facilitación, de entre las cuales los lectores pueden elegir las opciones más apropiadas, de acuerdo con su análisis previo, para construir un sólido proceso de conversaciones que se adecue de la mejor manera a sus necesidades específicas.

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

El hecho de que un planteamiento de trabajo funcione bien en una región no supone garantía alguna de que sea efectivo en otras. Pero a un nivel más específico, es claro que podemos analizar los elementos de un alto el fuego en un país para buscar las claves para su establecimiento en otro. Pese a sus diferencias, en todos los conflictos existen elementos comunes o comparables: una insurrección armada regional contra el gobierno central, las reivindicaciones de autodeterminación, la interacción de cuestiones de identidad profundamente arraigadas con percepciones de discriminación social y económica o la finalización reciente de un gobierno autoritario. Por tanto, aunque respetemos la singularidad de cada conflicto, siempre podemos aprender de otras situaciones incluso, para responder a la pregunta “¿por qué no habría de funcionar eso aquí?”.

## Elementos claves para el diseño de un proceso de negociación

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

El menú que mostramos a continuación ilustra el planteamiento del manual en materia de instrumentos de apoyo. El menú de opciones del capítulo 3 bosqueja

los principales asuntos que necesitan ser negociados previamente en cualquier proceso de negociación, presentando las opciones para cada uno de ellos.

## Desarrollo de un Proceso de Negociación

### 1. Participantes

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

### 2. Condiciones previas y Barreras para la Negociación

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



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

### **3. Nivelación del Terreno de Juego**

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

### **4. Financiación de las Negociaciones**

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

### **5. Formas de Negociaciones**

- Conferencias a gran escala.
- Cumbres de portavoces.
- Discusiones de mesa redonda plenaria.
- Viajes de mediación.
- Discusiones bilaterales.
- Fórmula mixta de sesiones plenarias y subgrupos;
- Reconocimiento de coaliciones de disensión por medio de informes de minoría.
- Definición de las distintas funciones y capacidades para negociadores y observadores.

### **6. Lugar de Reunión y Ubicación**

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

### **7. Intercambio de comunicación e Información**

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

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

### **8. Elaboración de la Agenda**

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

### **9. Manejo del Proceso**

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

### **10. Marco Temporal**

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

### **11. Procedimientos de la Toma de Decisiones**

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

## Capítulo 4: Diseño del resultado

El manual aborda en este capítulo el diseño del proceso de negociación. En este sentido, describe la forma y funciones de una amplia serie de instituciones y estructuras democráticas que pueden ser incluidas en un acuerdo de alta calidad. Revisa el valor de tales estructuras y los asuntos relacionados con su diseño, ofreciendo un amplio y detallado menú de posibles instrumentos democráticos que aquéllos que se encuentran diseñando un acuerdo pueden tener en cuenta, usar y adaptar.

*La experiencia comparada de sociedades profundamente divididas evidencia que los procedimientos e instituciones democráticos – caracterizados por la inclusividad y flexibilidad necesarias para el manejo de conflictos profundamente arraigados – cuentan claramente con las mejores perspectivas para lograr una paz duradera.*

En sociedades divididas por motivos de identidad, la negociación política se ve favorecida en el marco de una democracia, debido a la existencia de instituciones políticas que protegen los derechos individuales y colectivos, que ofrecen una significativa delegación de poder y que estimulan soluciones negociadas. El sistema de gobierno democrático se basa en la idea y adhesión comunes al “imperio de la ley”, principio que protege tanto a los actores políticos como a la sociedad

civil en general. En última instancia, conforme la sociedad interioriza las prácticas y los valores democráticos, genera las condiciones para la perdurabilidad de la democracia y de la paz.

*Es evidente que una mejor comprensión de las consecuencias de las diferentes instituciones políticas, posibilita diseñar las mismas de forma tal que se premien los resultados deseados. Es por ello por lo que el manual presta especial atención a las diferentes opciones en torno a las mismas.*

A continuación presentamos brevemente los diferentes mecanismos democráticos analizados en el capítulo 4 del manual.

### **Democracia basada en la distribución de poder**

En los sistemas políticos basados en la distribución de poder todos los grupos étnicos importantes del país están incluidos en el gobierno, garantizándoseles influencia, especialmente a las minorías, en la elaboración y proceso de toma de decisiones sobre temas sensibles para los mismos.

Esta sección presenta un menú de opciones sobre los dos planteamientos conceptuales sobre esta materia:

- Sistemas de grupos homogéneos
- Sistemas integradores

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

La mayoría de las soluciones para los conflictos internos demanda ajustes en la

estructura estatal mediante la delegación de poder. En esta sección, analizamos este tipo de mecanismos de delegación de poder – federalismo, autonomía y otros ajustes en la estructura territorial administrativa del Estado – ejemplos y bases legales de los mismos, sus ventajas y la estructuración de acuerdos para su puesta en marcha.

### **Modelos de órganos ejecutivos: presidencialismo versus parlamentarismo**

Respecto a la relación entre democracia y manejo de conflictos profundamente arraigados, la distinción clave entre los diferentes tipos de órganos ejecutivos pasa por la variedad de partidos y opiniones que pueden estar representadas en el poder ejecutivo bajo un sistema parlamentario, uno presidencial o uno semipresidencial. Pese a que a las diferencias conceptuales son, con frecuencia, demasiado estrictas – los órganos ejecutivos presidenciales pueden englobar, y a menudo lo hacen, diversas identidades étnicas y políticas, mientras que los gobiernos parlamentarios pueden estar dominados por un sólo partido – éstas siguen siendo fundamentales a la hora de analizar las ventajas de cada uno de estos sistemas.

Esta sección dispone de un menú de opciones para el diseño de un órgano ejecutivo, presentando las ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

### **Diseño de sistemas electorales para sociedades divididas**

Hasta la fecha, la experiencia electoral comparada de sociedades divididas muestra que un sistema electoral debidamente diseñado puede ayudar al acomodo político de los diferentes grupos; pero evidencia también que la

implantación de uno inadecuado puede lesionar seriamente el proceso de resolución del conflicto y de democratización de un Estado multiétnico.

En esta sección, analizamos una serie de casos en los que el sistema electoral por sí mismo parece haber promovido el acomodo interétnico, y otros, en los que ha contribuido a estimular la polarización étnica.

### **Órganos legislativos para sociedades postconflicto**

En un sistema democrático, el parlamento es la institución que ostenta la legitimidad para la expresión y resolución de los conflictos políticos. Su autoridad emana de su función representativa dentro del Estado y de su rango constitucional como órgano legislativo supremo, expresando dicha representatividad no sólo a través de su estatus constitucional, sino también por medio de su composición, procedimientos y organización internos.

En esta sección analizamos aquellas características de los parlamentos que atañen a las sociedades postconflicto, la elección entre una o dos Cámaras, su estructura y las fuentes de poder dentro del mismo.

### **Instrumentos de Derechos Humanos**

Los valores y procedimientos democráticos proporcionan los medios para abordar de forma acertada y justa los conflictos profundamente arraigados. Sin embargo, para que la democracia sirva de marco para la coexistencia pacífica de una sociedad, ésta debe quedar definida en términos sustantivos y procedimentales. Dentro de este contexto, es donde cobran importancia los instrumentos jurídicos que definen y protegen los derechos humanos y que

proporcionan un marco sustantivo para la operatividad de la democracia, determinando los límites del poder de la mayoría.

Esta sección analiza los instrumentos para la protección de los derechos de las minorías, los derechos de la mujer y las más recientes iniciativas en materia de protección de los derechos humanos. Como complemento a esta parte teórica se examina la introducción de mecanismos y disposiciones para la protección de los derechos humanos en acuerdos de paz.

### **Reforma policial. La garantía de la seguridad ciudadana. La experiencia latinoamericana**

En algunos países recién salidos de una situación de conflicto profundamente arraigado, la llegada al poder de dirigentes civiles democráticamente elegidos no se ha visto, empero, acompañada de la debida institucionalización del imperio de la ley o del efectivo funcionamiento del mecanismo de equilibrio y responsabilidad entre poderes.

A efectos de perdurabilidad de la democracia, y por ende de la paz, debe existir un nivel básico de seguridad ciudadana mediante el funcionamiento eficaz de un sistema imparcial de cumplimiento de la ley. Esta sección analiza diversas estrategias para el logro de este objetivo partiendo de las lecciones aprendidas en esta materia en el contexto latinoamericano.

### **Conferencias Nacionales**

Las conferencias nacionales y las asambleas constituyentes, han sido mecanismos ampliamente utilizados para reunir a los diversos grupos políticos de un país con el propósito de discutir y planificar aspectos

clave del futuro desarrollo del mismo.

En esta sección presentamos en una hoja resumen, los objetivos de una conferencia nacional, la forma de organizarla y ponerla en marcha, así como sus ventajas.

### **La justicia en contextos de transición política**

A lo largo de la historia contemporánea, las formas de abordar el pasado durante la transición de un régimen represivo a uno democrático han variado de manera sustancial. Todas las opciones políticas en este sentido implican decidir sobre dos cuestiones clave: ¿Se deben recordar u olvidar los abusos cometidos en el pasado? Y, sobre todo, ¿hay que penalizar o no a los responsables de los mismos?.

Esta sección revisa las medidas político-judiciales que se pueden tomar en este sentido, tanto las orientadas al transgresor (amnistía, procesamiento y depuración) como las que lo hacen hacia la víctima (compensación y medidas simbólicas).

### **Comisiones de la Verdad. La experiencia latinoamericana**

Encarar el sombrío legado que en materia de derechos humanos heredaron los regímenes militares de las décadas de los años setenta y ochenta, constituyó una de las primeras y más difíciles tareas a la que debieron enfrentarse las nuevas democracias latinoamericanas. Los años noventa plantearon retos similares en Centroamérica tras los procesos de paz que pusieron fin a los conflictos armados de la región.

Esta sección analiza de manera detallada las experiencias latinoamericanas en materia de comisiones de la verdad, sus características, sus particularidades, y los

logros y limitaciones a los que se enfrentaron. La sección cuenta con experiencias de:

- Bolivia
- Argentina
- Chile
- Uruguay
- Brasil
- El Salvador
- Guatemala

*Es muy encomiable la iniciativa de International IDEA, de publicar en lengua española este excelente texto didáctico sobre la construcción de la democracia en el seno de aquellas sociedades que comienzan a recuperarse de una etapa de conflicto. Tengo la certeza de que este esfuerzo será de gran utilidad en estos momentos, en que casi todos los conflictos armados, activos y potenciales, tienen o podrían tener como protagonistas, no a los estados sino a grupos humanos cuyas aspiraciones se relacionan, la mayoría de las veces, con sentimientos profundamente arraigados de iniquidad o de opresión.*

**Oscar Arias, Ex Presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz**

### **Tribunales Penales Internacionales**

Los tribunales de crímenes de guerra son órganos judiciales encargados de la investigación y enjuiciamiento de individuos acusados de violación de los derechos humanos o de las leyes humanitarias. Al señalar como responsables de estas violaciones a personas específicas, y no a grupos étnicos o sociales, este tipo de órgano judicial puede ayudar a apaciguar las tensiones étnicas.

El enjuiciamiento de hecho de estas personas satisface la necesidad de justicia de las víctimas, la cual es necesaria para avanzar en el proceso de reconciliación. Por último, al sentar un precedente de responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos, contribuye a poner fin a la impunidad, lo cual a su vez, puede ayudar a disuadir futuras violaciones de derechos fundamentales.

Como complemento de estos aspectos la sección analiza el funcionamiento de las

dos experiencias más recientes en este campo:

- El Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia
- El Tribunal Penal Internacional para Ruanda

### **El diseño de una administración electoral. La experiencia latinoamericana**

Un país que emerge de un conflicto armado o que emprende un proceso de transición a la democracia usualmente necesita establecer, o bien reestructurar, los procesos y/o los organismos mediante los cuales se organizan, regulan y conducen las elecciones. En el caso particular de América Latina cabe señalar que dentro del marco de la corriente redemocratizadora, el tema del diseño de la organización electoral ha sido – y continúa siendo – parte importante de las

agendas de reforma electoral, bajo la premisa de que la credibilidad de los procesos electorales y de la democracia política dependen en buena medida de la labor de estos organismos.

En esta sección, identificamos y analizamos estos factores, así como las funciones desempeñadas por los diversos organismos electorales en América Latina.

### **Dispositivos institucionales para garantizar la igualdad de género**

El establecimiento de instituciones democráticas tras el conflicto brinda la

oportunidad, en una etapa inicial, de desarrollar e implantar estructuras, en el gobierno y en la sociedad, para garantizar que cuestión de la igualdad de género no sea marginada en el debate político.

Esta sección analiza los diferentes mecanismos que los Estados han adoptado para abordar la igualdad de género. Su inclusión en la normativa constitucional y el establecimiento de estructuras administrativas dentro del aparato ejecutivo estatal o en los órganos legislativos.

## **Capítulo 5: Perdurabilidad**

El manual examina en su último capítulo las diversas maneras de mantener a largo plazo el acuerdo alcanzado, identificando los obstáculos y escollos que pueden afectar a la implantación del mismo, así como los mecanismos específicos para su sostenimiento y vigorización. Ofrece también algunos de los principios fundamentales en los que se apoya la fase de implantación.

*El grado de transparencia, responsabilidad y participación proporciona tres puntos de referencia cruciales para evaluar la vitalidad del acuerdo y su perdurabilidad*

El factor determinante para que un acuerdo de paz perdure es el grado de motivación que continúen teniendo las partes del conflicto para evitar el retorno a la violencia. Si las partes involucradas en el conflicto están comprometidas con la paz

y convencidas de las ventajas de ésta, el acuerdo será más propenso a mantenerse y perdurar; por el contrario, si cualquiera de ellas piensa que el recurso a la violencia puede reportarle resultados más ventajosos a sus intereses, el acuerdo fracasará.

Por otro lado el propósito de este capítulo es examinar los desafíos y obstáculos que pueden afectar al mantenimiento de las estructuras y la perdurabilidad del proceso de paz, en particular durante la fase transitoria inmediata a la firma del acuerdo, que es precisamente cuando se empiezan a aplicar sus compromisos.

En este sentido el capítulo 5 analiza:

- El seguimiento y evaluación de los acuerdos
- La disminución del compromiso de los actores
- La carencia de recursos y capacidad
- El deterioro del desarrollo económico
- Los retrasos en la puesta en marcha de los acuerdos
- El abuso de poder
- El clientelismo



- La mala administración
- La inseguridad pública

Una cuestión clave para la perdurabilidad de un acuerdo de paz es el papel que se otorgue a la comunidad internacional en la puesta en marcha del mismo. El manual considera que deben ser las partes del conflicto, así como los

diferentes sectores que componen la sociedad, los que asuman la responsabilidad principal dirigida a asegurar el cumplimiento del acuerdo y la evaluación de su progreso. El papel de la comunidad internacional, si bien importante, es secundario.

*Esta obra es una contribución que aporta ejemplos prácticos en el tema de la negociación política; un menú de opciones y herramientas para el manejo de conflictos sociales que será muy útil para los analistas políticos, gobernantes, académicos, periodistas y el público en general de nuestro continente. La región demanda nuevos paradigmas de análisis para la resolución de los problemas de las últimas décadas, y esta publicación ofrece una gama de técnicas novedosas que contribuirán al desarrollo de los procesos de negociación política.*

**César Gaviria, Secretario General de la Organización de Estados Americanos**

## 5. Estudios de casos

El manual cuenta con estudios de casos de conflictos profundamente arraigados acontecidos en diversas regiones del mundo, si bien, por razones obvias, en esta edición latinoamericana nos hemos centrado en conflictos acaecidos en esta región junto con otros relevantes para los objetivos de este manual.

La mayoría de estos estudios de casos son ejemplos clásicos de conflictos intraestatales en los que la atención prestada a un acuerdo negociado y basado

en principios democráticos fue la clave para el inicio de la construcción de una paz duradera. Así analizaremos el Acuerdo del Viernes Santo en Irlanda del Norte; el sistema de encadenamiento de pactos en Sudáfrica; la puesta en marcha y desafíos de los Acuerdos de Dayton en Bosnia y Herzegovina; las negociaciones específicas con cada grupo guerrillero en Colombia; el valor del proceso de Sapoá en Nicaragua; las materias incluidas en los Acuerdos de paz en Guatemala; y las instituciones resultantes del proceso de paz en El Salvador.



*Una vez que los actores políticos aceptan la necesidad de un manejo pacífico de los conflictos profundamente arraigados, los sistemas de gobierno democrático pueden ayudarles a desarrollar los hábitos del compromiso, la cooperación y la construcción del consenso. Estas no son simplemente afirmaciones abstractas sino conclusiones prácticas sacadas de las experiencias de Naciones Unidas en materia de resolución de conflictos. Este manual, que presenta sistemáticamente las lecciones aprendidas por Naciones Unidas y otras organizaciones, constituye una inestimable aportación a la literatura de prevención de conflictos, su manejo y su resolución.*

**Kofi A. Annan, Secretario General de Naciones Unidas**

## **Quince lecciones de los procesos de paz en América Latina**

1. No hay soluciones ideales o universales en materia de negociación que sean aplicables a todos los conflictos. Cada país requiere encontrar su propio camino y cada proceso tiene sus propias particularidades y ritmo.
2. Una situación de empate en el frente armado favorece la negociación, ya que mientras un bando crea que puede ganar la guerra, difícilmente negociará la paz.
3. El conflicto, así como sus causas, deben estar claramente definidos.
4. Se requiere una agenda y un calendario preciso para la negociación
5. La calidad del liderazgo es clave para el éxito del proceso de paz, como lo es también el sentido de pertenencia y el apoyo de la ciudadanía al proceso.
6. Sólo las partes en conflicto deben estar sentadas en la mesa de negociación. Estas deben estar comprometidas con la búsqueda de una solución política y a no retirarse unilateralmente del proceso.
7. El respaldo de la comunidad internacional es importante, si bien su impacto específico varía en cada caso. Sin embargo hay que recordar que no son los organismos internacionales los que hacen la paz sino la voluntad política de las partes en conflicto.
8. Debe garantizarse la participación de las partes en condiciones de igualdad a lo largo de todo el proceso de negociación.
9. Sin ser público, el proceso debe ser inclusivo y altamente participativo.
10. Deben existir mecanismos claros de verificación y un cronograma preciso para el cumplimiento de los compromisos.
11. Es necesario garantizar la seguridad a los desmovilizados de los bandos en conflicto
12. Es importante contar con un acuerdo humanitario.
13. Es imprescindible disponer de los recursos necesarios para cumplir con los acuerdos de manera inmediata.
14. Debe prestarse atención a los aspectos económico-sociales ya que estos han sido una de las causas principales de los conflictos en América Latina.
15. Alcanzar la paz y consolidar la democracia deben ser vistos como desafíos complejos, difíciles y a largo plazo.