

Procesos exitosos

▣ **Vicente Torrijos Rivera**

Politólogo y periodista con especialidad en Opinión Pública.

Foto: <http://www.lapatilla.com/site/2013/08/27/siete-tips-para-ser-un-buen-vendedor/>



Resumen

Los procesos de paz son un complejo entramado que supera la simple negociación entre dos (o más) partes en conflicto. Requieren de una serie de procedimientos, fases y tiempos que dependen en buena medida de la disposición de los actores y las circunstancias políticas en las que se desarrollan. En este escenario, el texto se propone abordar las principales variables que explican el éxito en los procesos, tomando en consideración el balance de intereses, la participación de terceras partes y la inclusión de consensos intergrupales, todo ello encausado en la implementación de un acuerdo sólido mediado por un período de transición estable y duradero.

Palabras clave: proceso de paz, acuerdo político, implementación, resolución de conflictos.

Introducción

El surgimiento de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1945 tuvo como propósito central el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales luego de la difícil experiencia de la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, los Estados fundadores de la organización se comprometieron a “tomar medidas colectivas para prevenir y eliminar amenazas a la paz” (Carta de Naciones Unidas, art.1). Sin embargo, la ONU no ha podido evitar la aparición de al menos 97 conflictos en el mundo (la mayor parte de ellos iniciados entre las décadas de 1970 y 1990) situación que refleja la naturaleza complicada del Sistema Internacional contemporáneo.

Lo que resulta más complejo aún es el hecho de que el 41,2% de los conflictos continúan sin resolverse, en tanto que un 30,9% se solucionaron mediante un acuerdo de paz definitivo (con independencia de su calidad) y un 9,3% se zanjó a través de victoria militar por alguno de los actores

involucrados (Fisas, 2012: pp. 21-23)¹. En consecuencia, “entre 1940 y 1992, sólo un tercio de todas las negociaciones para poner fin a guerras civiles resultaron en un acuerdo de paz aplicado con éxito” (Walter, 2001: p. 3), esta circunstancia evidencia que la mayor parte de conflictos se han resuelto mediante negociaciones, sin que ello implique, empero, que los procesos sean exitosos en sí mismos.

un proceso exitoso debe incluir una serie de etapas sin las cuales difícilmente podrá continuar.

Por esta razón, el presente documento tiene como objetivo central establecer las variables fundamentales que explican el éxito en procesos de negociación de conflictos irregulares intraestatales haciendo especial énfasis en la etapa de implementación de acuerdos definitivos, pues siguiendo a la profesora Bárbara Walter (2001) el hecho fundamental en la resolución de conflictos no es la firma de un tratado de paz, sino asegurar los mecanismos para su implementación exitosa, de ahí que el artículo busque analizar los elementos que pueden permitir, eventualmente, los resultados satisfactorios en los procesos de negociación.

Antes de estudiar los factores que explican un proceso exitoso, es necesario aclarar que lo que comúnmente se conoce como «proceso de paz» no se reduce a las negociaciones entre las partes en conflicto ni tampoco a la firma de un acuerdo específico. Por el contrario, el «proceso de paz» se vincula a la “consolidación de un esquema de negociación, una vez se ha definido una agenda temática, los procedimientos a seguir, el calendario y las facilitaciones” (Fisas, 2012: p.11) por lo que dicho proceso se da en una etapa conocida como la «rehabilitación posbélica» que es donde se tomarán las verdaderas políticas para

¹ Cabe adicionar que, 8,2% de los conflictos se terminaron por medio de un acuerdo de paz imperfecto; un 4,1% se encuentra todavía en fase de resolución y 6,2% no se han resuelto definitivamente.

solucionar el conflicto en términos estructurales.

Dicho esto, un proceso exitoso debe incluir una serie de etapas sin las cuales difícilmente podrá continuar. En primera medida, existe una fase exploratoria donde las partes analizan si estarán dispuestas a ceder algo frente a su adversario, además se establece un primer cronograma y su metodología. En segunda instancia, se propone una hoja de ruta, esto es, un esquema de trabajo con los pasos a seguir y la orientación básica de las negociaciones². El tercer momento lo constituye un diálogo constante entre las partes que llevará eventualmente a la consolidación de convenios parciales (Ropers, 2004).

Finalmente, la última parte del ciclo es la construcción de un acuerdo final que establece los mecanismos de implementación y las formas de verificación. Sin embargo, “contario a lo que se piensa, los combatientes no tienen mayor dificultad en llegar a acuerdos. El mayor inconveniente está en la aplicación de los términos resultantes

2 De acuerdo con Fisas (2012) durante esta etapa es fundamental tener contacto con los auténticos adversarios con el fin de que el proceso sea real. En algunas ocasiones, tanto los gobiernos como los grupos rebeldes establecen comunicación con sectores afines del bando contrario lo que a la hora de negociar puede traer graves problemas al proceso.

del proceso” (Walter, 2001: p. 5), razón por la cual, la mayor parte de estos procedimientos fracasan en la fase de implementación y no en las etapas de negociación.

Ahora bien, la eficacia del proceso depende en buena medida de la disposición de los actores y de los tiempos que destinen para la negociación. Por tanto, el desafío real de un acercamiento que pretende solucionar un conflicto intraestatal está puesto en la implementación idónea de lo pactado, sin desconocer que,

no todos los procesos o sus fases previas de exploración, diálogo y negociación se hacen con una real sinceridad, pues es frecuente que formen parte de la misma estrategia de guerra, sea para ganar tiempo, internacionalizarse y darse a conocer, sea para rearmarse u otros motivos (Fisas, 2012: p.12)

Así pues, el «proceso de paz» inicia con la implementación de los acuerdos finales fruto de las etapas descritas y el éxito depende de su sostenibilidad en el tiempo, asegurando las condiciones para que no exista una réplica futura del enfrentamiento.



Foto: <http://elmuertoquehabla.blogspot.com/>



Variables de procesos exitosos: alcances y perspectivas

Existen al menos cuatro variables que dan cuenta del éxito en procesos de negociación, a saber: contar con una *a)* agenda sustantiva sólida, *b)* participación de terceras partes, *c)* implementación satisfactoria de los acuerdos y *d)* "rehabilitación posbélica activa". Estos factores permiten determinar la solidez con que se efectúan las negociaciones así como la proyección que tendrá a lo largo del tiempo (al menos los cinco años siguientes posterior a la firma del acuerdo final y la puesta en marcha de lo pactado).

Además de lo anterior, el cese el fuego constituye un elemento transversal a todo el proceso y aunque puede mejorar las condiciones y conducir a un éxito relativo del mismo, no es, sin embargo, un elemento determinante pues varios procesos exitosos se han dado en medio de acciones bélicas. Del mismo modo, el cese de hostilidades (que incluye además del alto el fuego, el compromiso de no secuestrar, hostigar a la población civil, ni amenazar (p. 11) puede facilitar a los actores la credibilidad en su adversario y por ende dotar de mayor legitimidad las acciones de las partes.

La búsqueda de una agenda sustantiva sólida es la primera variable necesaria para soportar un proceso de negociación. Este factor se explica a partir de un balance de intereses donde las partes, luego de una fase exploratoria, han decidido poner sobre la Mesa su visión particular del conflicto y la exploración de una posible solución (Vinyatama & Benavides, 2011)³. En esta etapa es necesario la creación de consensos intergrupales mínimos a través de los cuales los líderes se comprometen a acercarse al adversario de una forma distinta (ya no en la lógica de la exclusión ideológica o política) (Borja *et al.*, 2009).

³ En este punto es necesario establecer que el proceso de negociación no solo debe tener en cuenta las causas estructurales del conflicto, sino además la motivación subjetiva de los actores armados, con lo cual, debe abrirse un espacio para tratar las incompatibilidades substanciales

No obstante, esta actitud generaría críticas y rechazo desde la sociedad civil en la medida que el otrora enemigo sería tratado como un sujeto político válido y ya no como un grupo al margen de la ley, lo que podría dotarlo de legitimidad en términos de la negociación de un acuerdo final (Ropers, 2004). A pesar de lo anterior, si el discurso de deslegitimación del adversario se mantiene no se creará el clima necesario de confianza entre las partes y esa negociación fracasará (Borja *et al.*, 2009) por lo que en aras de establecer objetivos y principios para terminar con el conflicto será necesario la creación de una agenda restrictiva y vinculante.

.....

El cese el fuego constituye un elemento transversal a todo el proceso y aunque puede mejorar las condiciones y conducir a un éxito relativo del mismo, no es, sin embargo, un elemento determinante pues varios procesos exitosos se han dado en medio de acciones bélicas.

.....

En tal sentido, un primer acuerdo sustantivo es fundamental para el control de los factores y condiciones previos que constituyen las causas del conflicto, entre ellas la pobreza, la distribución de recursos y la creación de infraestructura. Por lo tanto, este momento que podría denominarse etapa de prevención (Bartolomé, 2003) otorga a los actores en conflicto la posibilidad de establecer los principales puntos de desacuerdo que deberán ser superados con el propósito de continuar con la negociación, de lo contrario, el conflicto podría recaer en una agudización radical.

La segunda variable que explica el éxito en los procesos es la inclusión de las terceras partes en la negociación e implementación de la agenda sustantiva. De esta forma, el mandato a un tercero puede permitir el control y verificación de los términos establecidos y dota de un clima de seguridad



Foto: <http://www.thetiquestschool.com/programs/graduates-career-seekers/evaluating-job-offers-salary-negotiation/>



el cumplimiento de lo pactado (Walter, 2003: p.11). Por esta razón, la tercera parte puede desempeñar un papel de “fiscalización” en el diseño de garantías creíbles pues de lo contrario las facciones en lucha pueden rechazar el acuerdo negociado y continuar con la guerra.

A menudo los procesos fracasan porque las partes desconfían de su adversario de manera que según la teoría del compromiso creíble (Walter, 2001: p.26) aunque los combatientes llegan a un pacto de mutuo acuerdo (agenda sustantiva) no van a cumplir sus términos a menos que se incluyan garantías verosímiles sobre las cláusulas del tratado. Esta condición, en consecuencia, requiere del papel activo de los mediadores que pueden cumplir tres roles de acuerdo con el tamaño de verificación o fuerza de ejecución que las partes estén dispuestas a cederles (p.14).

De esta forma, la tercera parte puede cumplir un rol informacional basado en la transmisión de mensajes y el establecimiento de puentes de comunicación entre los actores en conflicto. En segunda instancia, está el rol procedimental donde el mediador asume un papel más activo pues controla el ritmo de las negociaciones y focaliza las problemáticas. Finalmente, se encuentra el rol coercitivo, es decir, cuando las partes dotan de poder al mediador y este puede castigar la intransigencia en el cumplimiento de lo pactado. Este último

papel ha sido evidenciado con el historial de éxito de las Naciones Unidas en la participación como tercera parte en la resolución de ciertos conflictos desde el final de la guerra fría (Svensson, 2007).

A pesar de que los mediadores pueden garantizar el cumplimiento de lo acordado y detectar cualquier violación por parte de algún grupo en el conflicto, debe establecerse hasta qué punto se estaría violando el principio de no intervención en asuntos internos (Fisher, 2004). De esta manera, si bien la tercera parte es una condición importante para el éxito en los procesos no siempre las facciones enfrentadas otorgarán poder, pues ello podría socavar sus intereses y aumentar su desconfianza en la negociación.

Por otra parte, la implementación satisfactoria de los acuerdos es la tercera variable que explica el éxito en los procesos. Siendo generalmente una etapa subvalorada por los académicos, la implementación es probablemente el factor fundamental para medir el alcance y futura superación del conflicto (Walter, 2001). De este modo, si el proceso ha alcanzado una etapa de encauzamiento caracterizada por la puesta en marcha de una serie de acuerdos resultado de las negociaciones y la intervención de una tercera parte (Bartolomé, 2003) es posible que se avance en la construcción de un nuevo sistema político.

Por tal motivo, llegar a un acuerdo parcial no significa dar por terminado el enfrentamiento. Por el contrario, es fundamental que la violencia termine y se tenga una estructura de verificación constante de lo acordado con el fin de generar confianza a las partes y una superación definitiva de las incompatibilidades (Mitchell, 2011). Así, es necesario establecer las condiciones para la implementación y las formas de control en al menos los cinco años siguientes de la firma del acuerdo final.

Desde esta perspectiva, más allá de la búsqueda de un pacto definitivo donde las partes establezcan la solución a las controversias (Bell, 2006) es determinante el diseño de un plan de acción para poner en marcha lo acordado pues de nada sirve que los contendientes firmen condiciones que no estarán en capacidad de cumplir. De hecho, un buen número de procesos fracasan por la ausencia de un aparato específico de implementación que es donde inicia el auténtico «proceso de paz».

La cuarta variable es la “rehabilitación posbélica activa” esto significa las condiciones idóneas para desarrollar un sistema de transición de los excombatientes rebeldes a las estructuras del nuevo Estado. De esta forma, la solución de controversias debe darse de una forma permanente y duradera en aras de hacer sostenible el modelo de superación de las hostilidades⁴.

Una vez se establecen las condiciones para la superación del conflicto se iniciará la etapa de resolución (Bartolomé, 2003) caracterizada por el surgimiento de un sistema político diferente en el cual se debe percibir la “buena fe” de los actores con la instalación de un gobierno de transición o la creación de una nueva administración, así como la desmovilización del grupo re-

belde. Sin embargo, “en la mayoría de los casos, los combatientes no hicieron ningún intento por aplicar los términos del acuerdo; o en el mejor de los casos sólo se aplicaron los términos militares o políticos pero no ambos” (Walter, 2003: p.4).

La aplicación de las condiciones del acuerdo resulta, en consecuencia, altamente compleja si se toma en cuenta el establecimiento de regímenes judiciales especiales que eventualmente contendrán elevados niveles de impunidad, así como la reestructuración de las Fuerzas Militares con

.....

... llegar a un acuerdo parcial no significa dar por terminado el enfrentamiento. Por el contrario, es fundamental que la violencia termine y se tenga una estructura de verificación constante de lo acordado con el fin de generar confianza a las partes y una superación definitiva de las incompatibilidades.

.....

la inclusión de excombatientes del ejército insurgente (Fitz-Gerald, 2003). Ambos elementos resultarán problemáticos y recibirán grandes críticas de parte de la sociedad civil de acuerdo con los grados de aceptación que tenga el grupo rebelde.

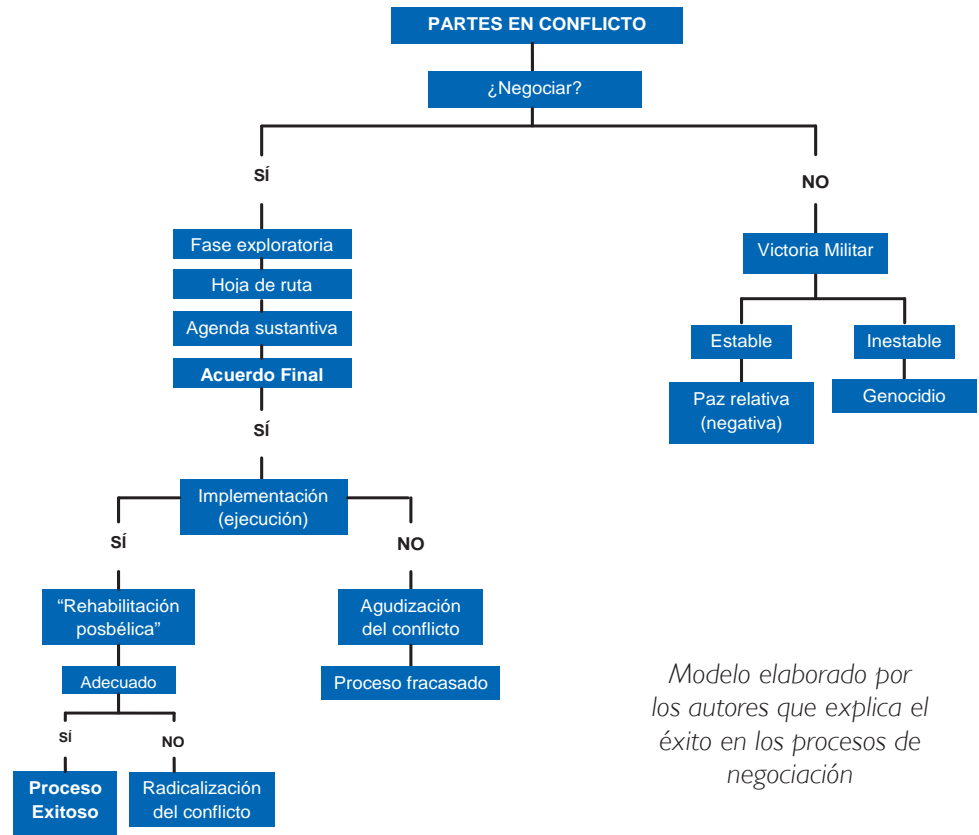
De esta manera, “un acuerdo de paz exitoso debe integrar a las facciones anteriormente enfrentadas en un solo Estado, crear un nuevo gobierno capaz de acomodar sus intereses y construir una fuerza militar nacional, no partidista” (Walter, 2001, p.6). Sin embargo, aunque en la teoría resulte posible, en la práctica el asunto es complicado pues las negociaciones pueden fracasar en cualquier punto del proceso si los actores no están dispuestos a ceder parte de sus intereses.

Así mismo, la búsqueda de un cogobierno puede generar crisis institucional si no se toma en consideración la voluntad de la sociedad en su conjunto. El hecho de que el proceso sea negociado por las élites de

4 De acuerdo con Fisas (2012) existen cinco modelos de procesos de paz: a) Desmovilización y reinserción; b) reparto del poder político, militar o económico; c) intercambio (paz por democracia, por territorios, por desocupación, y/o por reconocimiento de derechos); d) medidas de confianza; e) fórmulas de cogobierno. Así pues, la aplicación de una de estas categorías dependerá del tipo de demandas presentadas o la capacidad de los actores de presionar o exigir alguna de ellas.

ambos bandos supedita el papel de la población y puede generar el surgimiento de nuevos grupos rebeldes que no se consideren representados.

Un proceso exitoso debe incluir además de un acuerdo sustantivo previo –que establezca las condiciones y supere la descalificación política del adversario–, el



Modelo elaborado por los autores que explica el éxito en los procesos de negociación

Conclusión: más allá de la negociación

Alcanzar un modelo de paz estable y duradero es un asunto complejo e intrincado. Depende en gran parte de la disposición de los actores y la aceptación de la sociedad en la creación de un nuevo orden a partir de la incorporación de excombatientes a la vida civil y la implementación satisfactoria de condiciones específicas como la participación política y la distribución de recursos. Por esta razón, a pesar de que la mayoría de conflictos se han resuelto por vía de la negociación y no por medio de la victoria militar (Fisas, 2012: p. 21) la realidad es que una cantidad considerable de los acuerdos han fracasado por la ausencia de un diseño de implementación acorde con las circunstancias políticas del país.

mandato de una tercera parte capaz de relacionar y, en ciertos casos, obligar a los actores involucrados a efectuar los términos establecidos pues de ello dependerá la sostenibilidad en el tiempo de lo pactado. Por tanto, si un actor no se somete a las condiciones acordadas muy seguramente el proceso fracasará.

En la misma línea, es necesario contar con una estrategia de verificación constante que promueva a las partes a cumplir con lo estipulado. En efecto, contrario a lo que suele creerse el éxito de un proceso no se mide con la firma de un acuerdo final, sino con la implementación definitiva de las condiciones acordadas.

Esta circunstancia requiere además, la desmovilización definitiva por parte del grupo que desafía el poder y la creación de estructuras de transición política capaces de

generar consensos incluyentes, a pesar del costo político que se genere pues determinado sector de la población puede rechazar radicalmente las políticas de justicia transicional, con lo cual, el éxito en el proceso dependerá también del apoyo que tenga la solución negociada del conflicto.

Finalmente, debe considerarse que la homogeneidad de los grupos es un factor determinante a la hora de alcanzar un acuerdo final y de ahí una implementación satisfactoria. En tal sentido, es necesario verificar a lo largo del proceso la unidad en el criterio que manejen los grupos contendientes pues al término de las negociaciones será necesario desarticular la totalidad de los grupos rebeldes (y no solo una parte) dado que en el caso contrario puede generarse la agudización en el conflicto. De esta manera, queda comprobado que alcanzar una situación de cese a la violencia es un asunto complicado que requiere una serie de condiciones más allá de la firma de un acuerdo. ✎

Bibliografía

Arias, G. (2008). *Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano*. Bogotá: Fundación Ideas para la paz.

Bartolomé, C. (2003). Resolución de conflictos intraestatales en la posguerra fría. *Política y Estrategia*, 9-22.

Bell, C. (2006). Peace Agreements: Their Nature and Legal Status. *The American Journal of International Law*, 100.

Borja, H., Barreto, I., Alzate, M., Sabucedo, J., & López, W. (2009). Creencias sobre el adversario, violencia política y procesos de paz. *Psicothema*, 21(4), 622-627.

Caicedo, J. (2009). Las Fuerzas Militares del Post-Conflicto: Perspectivas y Desafíos para Colombia.

Air & Space Power Journal.

Fisas, V. (2012). *Anuario Procesos de Paz 2012*. Barcelona: Icaria.

Fisher, M. (2004). Recovering from Violent Conflict: Regeneration and (Re-) Integration as Elements of Peacebuilding. *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, 1-27.

Fitz-Gerald, A. (2003). Security sector reform: Streamlining national military forces to respond to the wider security needs. *Journal of Security Sector Management*, 1(1).

Mitchell, C. (2011). Conflict, Change and Conflict Resolution. *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, 75-100.

Naciones Unidas, O. d. (1994). *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. New York: United Nations, Department of Public Information.

Ropers, N. (2004). The role of dialogue projects. *Berghof handbook for Conflict Transformation*, 1-14.

Svensson, I. (2007). Bargaining, Bias and Peace Brokers: How Rebels Commit to Peace. *Journal of Peace Research*, 177-194.

Tingley, D., & Walter, B. (2011). The Effect of Repeated Play on Reputation Building: An Experimental Approach. *International Organization*, 343-365.

Valencia, G., Gutiérrez, A., & Johansson, S. (2012). Negociar la paz: una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada de conflictos armados internos. *Estudios Políticos*, 40, 149-174.

Vinyatama, E., & Benavides, F. (Edits.). (2011). *El largo camino hacia la paz. Procesos e iniciativas de paz en Colombia y Ecuador*. Barcelona: UOC.

Walter, B. (1997). The Critical Barrier to Civil War Settlement. *International Organization*, 335-364.

-. (2001). *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press.

-. (2003). *Civil War Resolution Dataset Codebook*. Princeton: Princeton University Press.

Vicente Torrijos Rivera. Politólogo y periodista con especialidad en Opinión Pública. Adelantó estudios de postgrado en Altos Estudios Internacionales, y Doctorado en Relaciones Internacionales. Realizó el post doctorado en Asuntos Estratégicos y en Seguridad y Defensa. Es profesor titular de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario, ha sido comisionado presidencial para el manejo de crisis con Venezuela y actualmente integra el Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Sala de Ciencias Sociales y Humanidades); es par académico del Consejo Nacional de Acreditación Académica; representante en Colombia de la Red mundial de Paz y Desarrollo 'Transcend' Consultor del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, de Madrid; profesor de Lógica Estratégica en el Curso de Altos Estudios Militares de la Escuela Superior de Guerra; fundador del Capítulo Colombiano de Egresados de la Universidad Nacional de la Defensa, de los Estados Unidos; editorialista político e internacional y asesor para asuntos estratégicos tanto del Ejército Nacional como del Comando General de las Fuerzas Militares.