

INSTITUTO MARTIN LUTHER KING-UPOLI

La rama de olivo

UNA CULTURA DE PAZ GLOBAL

Hispa**mer**

Índice

Prólogo	9
<i>Lidya Ruth Zamora Cortez</i>	
Presentación.....	13
<i>Miguel De Castilla Urbina</i>	
Introducción	15
<i>Erwin Silva</i>	
Historia de la cultura de paz. El desarrollo de la cultura de paz y no violencia (1988 - 2014).....	21
<i>Federico Mayor Zaragoza</i>	
Investigación y práctica sobre procesos de paz. Treinta y cuatro acuerdos de paz en el mundo	70
<i>John Paul Lederach, Madhav Joshi y Jason M. Quinn</i>	
Universalizar legados femeninos, construir racionalidad civilizatoria: pasos hacia una cultura de paz.....	79
<i>Carmen Magallón Portolés</i>	
Violencia contra la mujer	106
<i>Aminta Buenaño</i>	
Los derechos humanos en América Latina en el siglo XXI.....	116
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	
La tempestad política de la izquierda latinoamericana	131
<i>Orlando Núñez Soto</i>	
Iglesia, ecumenismo y protección de la creación.	162
<i>Leonardo Boff</i>	
Situación mundial y crisis. Lucha por la paz y la sobrevivencia	184
<i>J. Antonio Jarquín Toledo / Wim Dierckxsens</i>	

Violencia, derecho y tradición en el Islam	222
<i>Hartmut Quehl</i>	
Teología y cultura de paz	244
<i>Carlos Antonio Ruiz Ortiz</i>	
Construyendo la cultura de paz.....	257
<i>Carlos Tünnermann Bernheim</i>	
La dimensión axiológica de la cultura de paz	281
<i>Erwin Silva</i>	
Pedagogía de la paz.....	312
<i>Anastasio Lovo</i>	
Mensaje de paz. Quijotes de la cultura de paz en Nicaragua	334
<i>Pablo Kraudy Medina</i>	
La visión del Informe Sandford en apoyo a Esquipulas II para fundamentar la cultura de paz en Centroamérica	363
<i>Juan Bautista Arrien</i>	
Reflexión sobre la política como continuidad de la guerra por otros medios	372
<i>Jaime Wheelock Román</i>	
Democracia, Estado de Derecho y cultura política.....	379
<i>Alejandro Serrano Caldera</i>	
Breve historia de la calidad de la educación en Nicaragua	388
<i>Miguel De Castilla Urbina</i>	
Cultura y desarrollo: un nuevo paradigma.....	417
<i>Francisco José Lacayo Parajón</i>	
El ambiente natural en Nicaragua: balances y perspectivas	447
<i>Gustavo Adolfo Ruiz</i>	

Investigación y práctica sobre procesos de paz Treinta y cuatro acuerdos de paz en el mundo¹

John Paul Lederach, Madhav Joshi
y Jason M. Quinn

Introducción

En los años 80 participé en el proceso de conciliación entre Yatama y el gobierno de Nicaragua en la Costa Atlántica, que resultó en un acuerdo de paz. En esos años, nosotros que trabajábamos como mediadores, no sabíamos que estos acuerdos serían los precursores de una serie importante de acuerdos que pusieron fin a conflictos armados en las últimas décadas. Según la investigación científica, desde finales de los años 80`s, han habido más de 300 acuerdos parciales y 34 comprensivos. Treinta años después de las andanzas por la Costa, he seguido una vía profesional de practicante-académico, es decir durante un semestre doy clases a nivel de maestría y doctorado en un instituto de paz y durante los otros meses me involucro en apoyar la construcción de paz en contextos de conflictos prolongados a nivel internacional.

La ventaja, y a la vez el desafío que nos enfrenta, emergen de cómo articular la investigación sobre procesos de paz con negociaciones en el momento que se desarrollan. Con esto en mente un colega, el irlandés John Darby, y nuestro equipo en el Instituto de Kroc, desarrollamos una herramienta que tildamos del Peace Accord Matrix (Matriz de Acuerdos de Paz o MAP). Aquí describimos esta herramienta investigadora y como se pueda aplicar a procesos en camino.

El proyecto de la Matriz de Acuerdos de Paz (MAP) fue desarrollado para permitir a los profesionales, diseñadores de políticas, e investigadores en el estudio de acuerdos y procesos de paz proveer información comparativa del contenido, diseño e implementación del acuerdo, resultados en una forma cualitativa y cuantitativa. El proyecto PAM fue iniciado por un mediador de conflictos como una tipología para organizar los temas en los recientes acuerdos de paz y la manera en que se implementaron. El

1. Traducción realizada del inglés al español por la Lic. Darling Ordoñez Suárez.

PAM proporciona ejemplos comparativos de los acuerdos de paz exhaustivos y de lo que puede ser aprendido y aplicado desde las experiencias de otros procesos de negociación en desarrollo. Como originalmente se concibió, el objetivo del proyecto involucró la diseminación de las “mejores prácticas”. El proyecto inicialmente concentraría un conjunto de acuerdos referidos a “acuerdos de paz global” (CPAs).

Para ser global, un acuerdo tuvo que producirse a través de un proceso de negociación, en el cual todas las partes principales tomaron alguna parte en el conflicto y las conversaciones incluyeron los principales problemas que originaron la disputa. En la primera fase del proyecto, el análisis de contenido se comenzó con 34 acuerdos de paz global negociados entre 1989 y 2007.

El proyecto se centra en torno a una tipología de 51 disposiciones, o ámbitos políticos relativamente distintos, comprendidos en seis grandes categorías: *alto al fuego, instituciones, seguridad, derechos, actores externos y otros temas*. Las disposiciones institucionales incluyen un amplio espectro de reformas institucionales, tales como: reforma del Poder Ejecutivo, reforma de la administración civil, reforma constitucional, reforma electoral, así como las reformas de corto plazo, tales como: el establecimiento de un gobierno transitorio de poder compartido, comisiones de verdad y reconciliación, y comités de resolución de conflictos.

En seguridad, existen ocho disposiciones diferentes que van desde la reforma militar y policía hasta la regulación de los grupos paramilitares. La categoría de los derechos incluyen disposiciones tales como: derechos de las minorías, reforma de ciudadanía, derechos de las mujeres, y reparaciones. En actores externos se codifican siete disposiciones diferentes (por ejemplo: autoridad transitoria en las Naciones Unidas, misión de mantenimiento de la paz, verificación internacional). También se examina la información de otras disposiciones relativas a temas, como: la implementación de cronograma, desarrollo económico, referéndums, ratificación y apoyo de los donantes.

Los acuerdos fueron leídos y codificados de acuerdo a 51 categorías provisionales del proyecto. El número promedio de disposiciones en cada acuerdo fue de 23.4, con un mínimo de 6 y un máximo de 43. En términos generales, fueron codificadas 796 disposiciones a través de 34 acuerdos. La fase dos del proyecto implicó investigar la historia del proceso de implementación en cada una de las 796 disposiciones y escribir anualmente, un relato cronológico que abarcará los principales acontecimientos en cada uno de los procesos en la década después del acuerdo. Las fuentes más comunes de información fueron Lexis-Nexis, Informes del Secretario General al

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, documentos de Refworld, y artículos de revistas y libros sobre conflictos y acuerdos específicos.

Este proceso generó casi 8,000 relatos anualmente. La tercera fase del proyecto conllevó transformar estos relatos anuales en un conjunto de datos de aplicación provisional del acuerdo de paz aptos para el análisis estadístico.

Conceptualmente, el método para determinar el grado de aplicación de una disposición en particular, cada año se centró en la idea de un índice de viabilidad. Un índice de aplicación viable es uno que se continúa en el índice actual, generando una completa aplicación dentro de un período razonable apropiado para ese tipo de disposición. Finalmente, la metodología de la codificación generó un conjunto de datos de aplicación que contiene más de 16,300 puntos de referencia para las 51 disposiciones a través de 34 acuerdos. Lo más único y útil de las características del nuevo conjunto de datos son la diversidad de disposiciones que se investigaron y el hecho de que los datos se recopilaron cada año en el transcurso de una década.

La estructura del proyecto está diseñada intencionalmente para realizar análisis comparativos de los casos, por lo que permite al usuario identificar un tipo particular de disposición y examinar rápidamente todos los acuerdos que contiene esa disposición. El sitio web de MAP provee el texto original del acuerdo para que el lector pueda darle un vistazo a lo que estipula el acuerdo en relación a ese tema – seguido por un relato cualitativo que detalla cómo se desarrolló poco a poco el proceso de aplicación conforme avanzaba el tiempo.

Para los mediadores es una tarea difícil reunir al grupo rebelde (s) y al gobierno para la firma de un acuerdo. El efecto verdadero de los acuerdos de paz que evitan la recurrencia del conflicto armado y que promueven la calidad de la paz ocurre desde la aplicación de un acuerdo.

A menudo, falla el apoyo al acuerdo de paz durante el tiempo de aplicación. Por lo tanto, es un reto garantizar el apoyo al proceso de paz durante la fase de aplicación, que lleva en algunos casos más de una década (por ejemplo, la reforma policial en Irlanda del Norte).

Los datos cualitativos del proyecto MAP son sumamente útiles para el estudio de casos a detalle y estudio comparativo de casos, porque el proyecto proporciona datos cualitativos sobre cómo se desarrolló la aplicación de la paz por más de una década, ofrece un valioso material para cualquier persona interesada en un proceso de paz en particular, el seguimiento importante de los logros o contratiempos que facilitaron u obstaculizaron el éxito del acuerdo.

Del mismo modo, los investigadores interesados en estudiar el éxito o el fracaso de la aplicación de la paz en un contexto similar o diferente pueden utilizar los datos del MAP. Por ejemplo, el levantamiento de la izquierda en Nepal y en El Salvador llegó a su fin cuando los grupos rebeldes y los gobiernos de estos respectivos países firmaron los acuerdos de paz. Pero, el éxito de El Salvador es muy diferente en comparación con el de Nepal. ¿Cómo se explica tal variación? ¿Qué es lo diferente que hicieron estos dos países durante la aplicación de los acuerdos de paz? A menudo, los procesos de aplicación son independientes, de tal manera que la aplicación de una disposición permite la aplicación de otras disposiciones. La variación en la aplicación de algunas disposiciones que son independientes traerían también lecciones comparativas para los responsables políticos. El MAP puede ser una herramienta muy útil para los investigadores cualitativos.

Los datos numéricos de la aplicación de los acuerdos de paz permitirían a los investigadores utilizar la herramienta cuantitativa en su análisis para encontrar el patrón generalizado a través de los casos de los CPA. Por lo tanto, el proyecto MAP abre un nuevo camino a la investigación para la paz.

Lecciones claves de MAP

Después de la información para la aplicación de la investigación de los CPA por varios años y la utilización de la investigación para informar a los profesionales involucrados en las negociaciones de paz en desarrollo alrededor del mundo, somos capaces de extraer algunas lecciones claves de MAP. Discutimos brevemente las lecciones siguientes:

Los acuerdos de paz son más que la suma de sus partes

Rara vez los objetivos “clave” de un acuerdo de paz son incorporados en un tema o en una disposición del acuerdo. Muy a menudo los objetivos implican amplias reformas sociales que se llevan a cabo a través de diferentes tipos de disposiciones. Por ejemplo, en el Acuerdo de las Colinas de Chittagong de 1997, poner el control sobre el estatus de la concesión de residencia permanente del tratado de las Colinas, en las manos de los líderes tribales, fue alcanzado a través de varios frentes y con esto se crearon las bases para la mayoría de las reformas del acuerdo. En Costa de Marfil, la reforma ciudadana y de inmigración fueron también los elementos claves para la firma del acuerdo de 2007. En Tayikistán, el objetivo principal fue la restauración de los partidos históricos regionales, los que fueron amenazados a través de muchas esferas. En El Salvador y Guatemala, las reformas socioeconómicas y de derechos humanos domi-

naron las negociaciones y esto se refleja en la mayoría de las disposiciones de dichos acuerdos. Por lo tanto, tan importante es el acuerdo en su conjunto como una disposición del mismo.

Nuestro punto de partida teórico es que tratamos a la eficacia de un acuerdo en función de los términos generales con que se enfrentan las discrepancias dentro de la sociedad enfrentada con una amplia gama de reformas y menos sobre los efectos de las disposiciones particulares. Los datos del proyecto MAP respaldan firmemente este enfoque teórico. Hemos encontrado que la cantidad de disposiciones en un acuerdo de paz, es quizá, el indicador más fuerte de la estabilidad de un acuerdo. Varias pruebas han demostrado que la amplitud del acuerdo no es un indicador para tener una disposición particular (s), pero tiene su propio efecto.

Una rica disposición del acuerdo no sirve solamente como un aliciente –la ampliación de la base de apoyo detrás del acuerdo– sino que aumenta la seguridad en el proceso de aplicación y en el proceso de paz a gran escala. Provisionalmente los acuerdos globales son más propensos a resistir las fuerzas habituales que llevan a la violencia renovada, apelando a una mayor base social que facilita la creación de coalición en apoyo del acuerdo y cobra velocidad tras la aplicación del proceso. También puede proteger los objetivos más generales de un acuerdo desde las facciones del gobierno que tratan de bloquear la aplicación de disposiciones bajo su jurisdicción.

Aunque la mayoría de las disposiciones que se encuentra en los acuerdos de paz pueden no ser tan significativas como variables independientes en los estudios que utilizan la herramienta de investigación cuantitativa, nuestros resultados demuestran que si estas disposiciones se hilvanan, tenemos lo que parece ser un predictor muy poderoso y potente de un post-acuerdo de paz.

Los conflictos con múltiples acuerdos fallidos pueden ser los que están más cerca de llegar a uno que va a prolongarse. Nuestros hallazgos indican que puede que no haya condiciones necesarias para el diseño de un acuerdo de paz exitoso (aparte de percibirse como completo o exitoso por un gran segmento de la población). Dicho esto, los negociadores en las conversaciones de paz deben buscar una cantidad razonable de objetivos generales que sean acordados de los problemas estructurales subyacentes para motivar a los actores, y lo hacen de una forma diversificada, donde se buscan las soluciones de los problemas desde diferentes ángulos, a través de diferentes ámbitos e instituciones políticas.

La mayoría de los acuerdos fracasan antes de que cualquier plan de aplicación haya sido alcanzado o antes de que cualquier beneficio de paz pudiera ser sentido. Un acuerdo provisional de paz inclusiva que compromete a todos los actores contiene medidas de apoyo para su construcción

(mantenimiento, verificación, apoyo de donantes, entre otros). Además de la construcción de medidas de confianza (cese al fuego, amnistía, liberación de prisioneros, gobierno de transición, entre otros). Con lo elaborado, ayudan a mantener el apoyo durante la fase de aplicación de la paz. Esto es lo que llamamos paz a corto plazo.

La paz a largo plazo se lleva a cabo cuando el acuerdo es fielmente aplicado, transformando la naturaleza de interacción entre grupos, relaciones estructurales y la visión de largo plazo para una sociedad saliendo del conflicto violento.

La aplicación de la paz

La aplicación de un acuerdo de paz reduce *todo* conflicto armado futuro, no solamente entre los firmantes del acuerdo sino también entre los no firmantes. La llamamos “paz a largo plazo” para la paz que se lleva a cabo a través de la aplicación del acuerdo.

Hasta la fecha, los estudios que se han ocupado de la aplicación han tendido a enfatizar los efectos directos e independientes de un conjunto de disposiciones importantes. Únicamente alrededor de tres han producido algún nivel de consenso.² Este pequeño grupo de disposiciones fue aplicado como parte de un proceso de aplicación mucho más largo que involucra algunas veces, la aplicación simultánea de docenas de otras disposiciones y usualmente, estas disposiciones no representan un momento crucial en las negociaciones y no son vistas como el punto fuerte del acuerdo final. No estamos de acuerdo con los estudios que ponen más énfasis en ciertas disposiciones que otras.

Nuestros análisis sugieren que el mejor indicador de paz a largo plazo entre los signatarios del acuerdo y entre otros grupos armados que no firmaron el acuerdo, es el nivel agregado o total de la aplicación a través de todas las disposiciones del acuerdo. Hemos encontrado que el nivel total de aplicación a través de los acuerdos reduce el riesgo de un futuro conflicto civil, no solamente entre los firmantes, sino también entre los no firmantes.

De hecho, el conflicto de reducir los efectos de aplicación del acuerdo es mayor para los conflictos entre los no signatarios que para aquellas partes que firmaron el acuerdo. La aplicación de un acuerdo de paz resulta ser

2. Varios estudios han encontrado que el despliegue de las tropas de mantenimiento de paz reduce significativamente el riesgo de un nuevo conflicto (véase Hartzell 1999, Walter 2002; Doyle y Sambanis 2000, 2006; Fortna 2003, 2004, 2008; Quinn et al 2007; Hartzell et al 2001; Gilligan y Sergenti 2007; Mason et al 2011; Joshi 2012). Otras disposiciones, tales como: la integración militar y el reparto del poder territorial, consistentemente han demostrado reducir la probabilidad de un nuevo conflicto ().

una estrategia sistémica, a largo plazo, de reducción de conflictos. Esto es especialmente importante dado que el renovado conflicto armado entre el mismo grupo de actores, en realidad es menos común que el futuro conflicto armado entre el Estado y un nuevo actor.

Secuencia de la aplicación de la paz para un proceso de paz exitoso

Debido a que el proyecto MAP recopila datos anuales durante un período prolongado de tiempo (diez años) los datos permiten una vista única del proceso de aplicación de las distintas disposiciones. La cantidad de tiempo que se requiere para completar la aplicación difiere entre las disposiciones debido a factores tales como: programación, complejidad e interdependencia.

Algunas disposiciones son programadas para ser aplicadas antes de otras disposiciones. Algunas disposiciones toman más tiempo que otras para aplicarse, debido a la dificultad de la tarea. Algunas disposiciones son interdependientes, así que todas deben aplicarse para establecer los estándares para otros procesos de aplicación o ilícito de la participación de los actores del conflicto en otros procesos de aplicación.

En uno de nuestros estudios, hemos teorizado que la secuencia en la aplicación de determinadas disposiciones, garantizaría el éxito de la aplicación de la paz. A menudo, los acuerdos de paz estipulan la celebración de elecciones después de los conflictos. Pero, las elecciones identifican a los ganadores y perdedores. Si las elecciones se llevan a cabo antes de la desmovilización, el desarme y la reinserción (DDR) de los ex combatientes, el grupo rebelde que resultó mal en las elecciones tiene todos los incentivos para volver al conflicto si sus grupos armados están intactos. Las elecciones anticipadas no sólo dificultan el proceso de DDR, sino también pueden presentar obstáculos en la aplicación del acuerdo.

El mantenimiento del apoyo para la aplicación

Hay una tendencia que los investigadores y los profesionales deben considerar en un proceso de paz “exitoso”, una vez que los rebeldes y el gobierno firman un acuerdo. Sin embargo, los datos de la MAP indican que la aplicación, normalmente dura más de cinco años y, en algunos casos ha durado tres veces ese tiempo.³ En nuestra opinión, el proceso de aplicación está todavía moviéndose arriba del 70 por ciento de las disposiciones

3. “CHT Peace Accord to Be Implemented By Present Govt: Dr Rizvi”. *Bangladesh Government News*; Dhaka, May 17, 2013.

en la marca de cinco años. Muchas disposiciones tomaron el curso de una década para alcanzar sus niveles más altos de la aplicación.

Las Comisiones de Verdad, de acuerdo con los datos, toman ocho años, para alcanzar altos niveles de aplicación. Se necesita un promedio de nueve años para alcanzar un índice de aplicación general por encima del 80 por ciento para la demarcación de los límites. Los gobiernos se muestran extremadamente reacios a cambiar los límites provinciales dentro del Estado. La reforma de ciudadanía, que se ocupa prácticamente de la población indígena, de la política de migración e inmigración, lleva siete u ocho años para alcanzar un nivel de aplicación del 60 por ciento.

Los programas de reinserción, que ofrecen paquetes de formación y remuneración laboral a los combatientes desmovilizados, alcanzan un índice de aplicación de casi el 80 por ciento, pero se demora nueve años en llegar. Como era de esperarse, la repatriación de los refugiados está todavía en curso después de 10 años. La lección clave de esto es que el apoyo nacional e internacional debe continuar por un largo tiempo después que se firma el acuerdo.

La recopilación de datos anuales de aplicación a lo largo de toda una década revela también otro importante elemento de oportunidad que no ha sido examinado en trabajos anteriores: las disposiciones también pueden ser no-aplicadas o revertir el paso del tiempo.

Nuestros datos muestran que, a menudo los dirigentes del gobierno retroceden o desmontan lo que fue aplicado anteriormente, los mecanismos de control y verificación externos se desactivan. En particular, encontramos que cuando los gobiernos conceden derechos, también pueden más tarde, quitarles esos derechos.

Los Derechos de la Niñez, los Derechos Indígenas, los Derechos de las Minorías, todos muestran retrocesos en la política después de siete u ocho años. Muchas veces, cuando los gobiernos tienen que compartir el poder como parte del acuerdo, tratan de desmontar la instalación tan pronto como sea posible. El reparto de poder de los Gobiernos de Transición y los acuerdos del reparto de poder territorial, respectivamente comienzan a invertirse constantemente en el año 4 y 6. En la Reforma Mediática y la Reforma del Poder Judicial también registraron retrocesos sustanciales. Esto nos indica que los retrocesos son más propensos donde el gobierno parecía reacio a poner en práctica lo dispuesto en el primer lugar.

Para algunos tipos de disposiciones, la aplicación retardada es aplicación rechazada. Algunas de las disposiciones, por su naturaleza, deben ser aplicadas de inmediato con el fin de ser eficaces. Para estas disposiciones, los indicadores invariantes de estática o tiempo no se entienden. Por ejemplo, las disposiciones de amnistía, tienen que ser plenamente aplicadas de

inmediato con el fin de lograr los efectos previstos de aumento de cooperación y participación en el más amplio proceso de aplicación. Amnistía o indulto suelen preceder a la liberación de presos y la legalización del grupo rebelde como partido político y por lo tanto son pasos importantes en la normalización de la política.

Existe evidencia de que las grandes guerras civiles han recurrido directamente por la aplicación retrasada en los problemas. Consideremos, por ejemplo, el regreso de Angola a la guerra tras la firma del Protocolo de Lusaka de 1994. A pesar de que la mayor parte de la literatura sobre el caso del proceso de paz de Lusaka le echa la culpa directamente a Savimbi, dirigente de la UNITA, el análisis de las declaraciones de Savimbi y de otros dirigentes de la UNITA después del acuerdo, da una visión alternativa.

Desde el principio, Savimbi y otros sostuvieron que el proyecto de ley de amnistía aplicado era ambiguo, contenía demasiadas excepciones, y no legalizaría a la UNITA como partido conforme a lo estipulado en el Acuerdo. El gobierno rechazó las reivindicaciones como propaganda y continuó sus ofensivas militares.⁴ El caso de Angola ilustra el valor potencial de poder seguir los procesos de aplicación a través de numerosos tipos de disposiciones en el tiempo.

Los datos anuales de aplicación permiten a los investigadores, mediadores y otros profesionales, la posibilidad de estudiar la aplicación de los acuerdos en los distintos niveles de análisis combinando juntos las disposiciones por tema, por nivel de aplicación, o por acuerdo.

Nuestro análisis demuestra que los procesos de aplicación son a menudo, interdependientes, de tal manera que la aplicación de una disposición permite la aplicación de otras disposiciones. La interdependencia también puede desactivarse, cuando se produce una falla en una de las disposiciones destinada a establecer las normas o calificaciones participativas para la posterior aplicación de los programas. Muchos de los errores de ejecución de disposiciones específicas son resultado de la desactivación de la opción interdependencia.

4. "Gobierno oficial rechaza propuestas de amnistía del líder UNITA", 14 de febrero 1996.