

Prólogo

Veinticinco años de procesos de paz y la importancia de Alerta

Christine Bell

**Catedrática de Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Resolución de Conflictos
Universidad de Edimburgo, Escocia**

Pasé casi treinta años de mi vida viviendo en un conflicto, en Irlanda del Norte. Como suele ocurrir con los conflictos internos, era uno de baja intensidad –cerca de 3.000 personas fueron asesinadas en ese período, aunque quizá el carácter “menor” de la cifra debe ser puesto en contexto. Teniendo en cuenta que el total de la población era alrededor de 175.000, la proporción de muertes fue considerable. Además, los costos personales fueron inconmensurablemente altos: el nivel de miedo, el desgaste diario de oír las últimas muertes, inmensos sectores de la población viviendo bajo amenazas y saliendo a trabajar sin saber si podrían regresar a casa, mujeres que sacaron adelante solas a sus familias y muchos niños y niñas que crecieron sin sus padres, por no mencionar a cientos de personas que fueron heridas o quedaron con discapacidades con las que continúan viviendo.

Mi hija mayor nació justo después de que se declararan los primeros ceses del fuego. El año pasado comenzó la universidad. Ella nunca ha vivido en medio de un conflicto violento. Aquellas treguas de 1994 evolucionaron hacia un acuerdo de paz más formal en 1998. En el camino hacia el abandono de la violencia se han producido trágicos retrocesos. No obstante, el conflicto tal y como lo conocí y con el que viví ha llegado en gran parte a su fin.

Un asunto mucho más complicado es valorar si el proceso de paz y el acuerdo han sido exitosos. Aún existen muchos asuntos por resolver. En el momento en el que escribo, las instituciones políticas de Irlanda del Norte se han alejado del colapso que las amenazaba debido a los asuntos no resueltos del pasado que salieron a la palestra. Irlanda del Norte nunca ha tenido una comisión de la verdad ni ningún otro proceso que hubiera permitido lidiar con estos asuntos desde una perspectiva integral. La realidad es que continuamos negociando nuestra paz, demasiado a menudo mientras observamos el abismo de un posible fracaso. Tan solo en las recientes navidades Irlanda del Norte tuvo que poner en marcha nuevas negociaciones formales, encabezadas por el diplomático estadounidense y antiguo enviado especial de EEUU para el proceso de paz, Richard Hass, en un intento por abordar los asuntos irresueltos que amenazaban el proceso de paz. El acuerdo estuvo cerca de alcanzarse pero, lamentablemente, no lo suficiente.

Ante la decepción de constatar cuán lejos tenemos que ir todavía, sin embargo, no deberíamos olvidar que cada día sin conflicto son vidas salvadas y que nuestros hijos e hijas crecen en un mundo diferente y mejor al entorno oscuro en el que nos tocó crecer.

Las tendencias globales

La historia de mi vida y de nuestro conflicto y proceso de paz es sólo un delgado hilo en un tapiz más amplio de vidas, conflictos, procesos de paz y luchas que tienen lugar en el mundo. *Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* es una de las pocas publicaciones que intenta mostrarnos un panorama de todo ese conjunto. Detrás de esta meticulosa compilación de datos sobre conflictos, negociaciones de paz, crisis humanitarias, derechos humanos y justicia transicional están las centenares de personas afectadas y cuyas historias estas cifras atestiguan.

La práctica de las negociaciones de paz celebra su 25º aniversario este año, si tomamos como punto de referencia –en líneas generales, pero no equivocadamente– el fin de la Guerra Fría en 1990. Durante este período la práctica ha cambiado y, en términos generales, es posible identificar tres períodos sobre los cuales es útil reflexionar.

La década del optimismo

Entre 1990 y 2000 es posible hablar de la era del optimismo. Acuerdos fruto de la mediación en una serie de conflictos aparentemente intratables y de alto perfil, como el de Sudáfrica o el de Israel-Palestina y los conflictos en El Salvador y Guatemala, parecieron marcar una era de “escalada de paz” en la cual el fin de los conflictos por la vía de la mediación comenzó a reemplazar los intentos de ganar en el marco de guerras de desgaste en las que ninguna de las partes podía erigirse como vencedora. A menudo los acuerdos en estos conflictos fueron abundantes en detalles, que llenaron cientos de páginas de lo que, en esencia, fueron elaborados contratos entre partes que intentaban poner en marcha un acuerdo vinculante para sortear la falta de confianza mutua.

Muchos de los acuerdos suscritos durante este período tuvieron un nivel de éxito real, al menos en términos de poner fin formalmente a un conflicto y reducir las muertes provocadas por él. El proceso en Sudáfrica condujo a una completa transición a la democracia que evitó el derramamiento de sangre a gran escala que pretendía impedir. El Acuerdo de Paz de Dayton puso fin a los combates en Bosnia, aunque no al conflicto subyacente. Otros consiguieron un cierto éxito que ha sido ampliamente olvidado o borrado por su eventual fracaso: los Acuerdos de Oslo en Oriente Medio jugaron un papel, al menos en la etapa inicial, en reducir los excesos de la ocupación durante la Intifada. Otros procesos, como el de Rwanda, fueron sorprendentemente infructuosos –el genocidio tuvo lugar después del acuerdo de paz, con argumentos de que el balance de poder y los incentivos definidos en el acuerdo habían jugado un papel.

La década del pesimismo

La segunda fase y década de práctica, desde el año 2000 a 2010, podría ser considerada como una era de pesimismo, nacida de una desilusión escéptica. Sin embargo, me gustaría argumentar que esta fue una década de “confluencias desafortunadas”. Eventos diversos a nivel internacional y nacional parecieron confluír para socavar el entusiasmo por los acuerdos negociados como mecanismo de resolución de conflictos.

Primero, la desilusión con lo que los procesos de paz habían conseguido a nivel local e internacional. A lo largo de la década, en algunos casos –como por ejemplo Colombia, Sri Lanka y en Oriente Medio– las dificultades para implementar los acuerdos de paz llevó a estos países, sus líderes y sus electorados a retirarse de esos procesos. Países que habían perseguido procesos de paz los dejaron de lado radicalmente y se involucraron nuevamente en el conflicto. También a nivel internacional, la sensación de que los acuerdos de paz no habían cumplido con sus grandes promesas –unido a algunos dudosos hallazgos académicos sobre su “fracaso”– impulsaron crecientes formas de intervenciones foráneas centradas en ganar o en ayudar a uno de los bandos en guerra.

Segundo, los sucesos del 11 septiembre de 2001 marcaron el comienzo de lo que fue conocido como “guerra contra el terrorismo” y a las intervenciones en Kosovo (en 1999) le siguieron las de Afganistán (2001) e Iraq (2003) en el escenario post 11 de septiembre. La evolución hacia múltiples guerras contra el terrorismo a medida permitió que incluso gobiernos de Estados fallidos presentaran como legítimas las acciones contra sus adversarios, incrementó la prohibición de grupos armados, y derivó en pronunciamientos de la Corte Suprema de EEUU que sugirieron que proveer apoyo de mediación podría constituir respaldo al terrorismo, en lo que parecía una completa negación de que los conflictos podrían requerir soluciones tanto políticas como militares.

Sin embargo, una parte más complicada de la historia de este período involucra a la tercera fuerza en esta constelación: aquello que puede ser denominado como “normativización” de los procesos de mediación y de sus resultados. Crecientemente el derecho internacional, relativo a la rendición de cuentas en materia de derechos humanos, o el derecho penal internacional, descartó ciertas opciones –en especial la amnistía– del set de herramientas de mediación. Puede afirmarse que tuvo lugar un cambio de paradigma Kuhniano por el cual la visión de que una mediación para la paz tenía prioridad sobre los reclamos de una justicia rápida y contundente fue reemplazada con el fin de dar prioridad a la justicia, ahora concebida como investigación, acusación y castigo.

Este conjunto de factores confluyeron para hacer más difícil y menos atractivo el proceso de mediación para poner fin a los conflictos. Se hizo más complicado que los Estados negociaran con grupos que la comunidad internacional forzaba a etiquetar como “terroristas”. Se hizo incluso más difícil reunir en una

misma habitación a actores estatales con actores no-estatales ahora a menudo proscritos por leyes sobre terrorismo. También se volvió más difícil negociar un acuerdo centrado en intereses locales sin estar bajo la presión de incorporar un conjunto de “requisitos” normativos sobre temas tan diversos como derechos humanos, género y retorno de refugiados. Mientras las consideraciones sobre la justicia habían sido negadas a principios de la primera década, en ocasiones la presión por la normativización pareció subestimar cuán frágil era la búsqueda del acuerdo. Siendo que cada uno de los temas era promovido por diferentes instituciones y ONG internacionales, si se hubieran adoptado todos los requerimientos en todos los asuntos y en todos los procesos, ciertamente habría habido escaso margen para negociar cualquier tema.

¿La década del nuevo compromiso ambivalente?

Estos cambios en la política y práctica de las negociaciones de paz, y el escepticismo sobre sus beneficios, podrían haber llevado a un completo abandono de la práctica de mediación. Sin embargo, la *real politik* ha determinado que no sea así. Los actores internacionales cuentan con una elección bastante simple respecto a los conflictos dentro de los Estados. En primer lugar, pueden esperar y ver quién gana en conflictos que, por su naturaleza, parece imposible que arrojen un ganador y en los que la causa del más fuerte, y no la más justa, tiende a prevalecer. En segundo lugar, pueden intervenir para intentar asegurar un particular resultado, con todas las complicaciones y la ambigüedad moral que entraña una intervención. O, en tercer lugar, pueden intentar crear o dar apoyo a las condiciones para un acuerdo negociado. Los costes de la tercera opción, aun siendo muy grandes, usualmente son mucho menores que los costos políticos y morales de las primeras dos opciones, que tienden a provocar una mayor pérdida de vidas humanas.

Espero que esta sea la década del compromiso reequilibrado. El escepticismo sobre los acuerdos negociados se mezcla ahora con el escepticismo hacia las intervenciones foráneas y con las dificultades morales de permanecer al margen y no hacer nada, como ha demostrado el conflicto en Siria. Aunque quizás, más que reforzar la aproximación normativa hacia la mediación, esto ha llevado a todo el mundo a sentirse más bien escéptico y deprimido sobre las posibles opciones de alcanzar la paz y la estabilidad. Del mismo modo en el frente normativo, en mi opinión, algunas de las dificultades en torno a la Corte Penal Internacional (CPI) deberían llevar a un cuestionamiento del marco absolutista y reducido de lo que la justicia requiere, al centrarse solamente en juicios y castigos. Ahora este proceso también parece haber seguido su curso, con la UA abiertamente opuesta y constantemente amenazando con una defección masiva de lo que percibe como un inapropiado “mecanismo regional africano”. La necesidad de encontrar alguna manera para permitir que las partes cuenten con una vía de salida a los conflictos es una constante y requiere de imaginación política y de una aproximación que considere, primero, la necesidad de acompañar una presión internacional seria con el apoyo a la mediación y, segundo, la importancia tanto de las

demandas de justicia como de las demandas de mediación, ya que estas aspiraciones están interconectadas.

Adicionalmente, hay otras razones de *real politik* que permiten ser optimistas sobre este compromiso reequilibrado. Los acuerdos de paz son crecientemente considerados como hojas de ruta, más que contratos excepcionales, una percepción que necesita ser desarrollada y dotada de contenido. Asimismo, como nos recuerda la información del informe *Alerta!* respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz, en esta tercera década de procesos de paz existe una considerable arquitectura institucional y regional para abordar los conflictos internos e interestatales. Esta infraestructura no es reconocible en la arquitectura que existía hace veinte años, cuando todavía no se habían respondido las preguntas respecto a si este era un asunto que debían tratar estas organizaciones internacionales. Organizaciones regionales como la Unión Europea, el Consejo de Europa, la Unión Africana y la propia Naciones Unidas tienen ahora comisiones de construcción de paz, comisiones especiales para abordar temas de transición, así como pacificadores y mediadores que participan de una manera activa y continua en estos procesos. Aunque esta maquinaria moviliza una cantidad de recursos muy útil y a menudo impresionante en estos conflictos y en sus procesos, también trae consigo algunos aspectos que son menos bienvenidos: competencia interinstitucional, foros comerciales para los actores militares, y en ocasiones una especie de set de herramientas para la construcción de paz que no dedica la suficiente atención a las dinámicas políticas y capacidades locales, o que dedica tiempo a intentar comprender cómo sus propias formas de hacer serán percibidas y entendidas a nivel local. Sin embargo, su mera existencia asegura que la práctica de la mediación continúa siendo priorizada.

Aún así, esta es la historia del conflicto: siempre es más fácil comenzar que detenerse, da lugar a nuevas injusticias; y los compromisos necesarios para detenerlo se hacen cada vez más dolorosos. Un asunto complicado para las partes, y ciertamente para las víctimas y los perpetradores –que habrán perdido una “vida normal”–, es aceptar que al final del conflicto –especialmente si hay un final negociado– habrán perdido mucho más de lo que han ganado.

La importancia de Alerta!

A lo largo de los volúmenes sucesivos de *Alerta!* hay relatos de cómo evolucionan los conflictos y sus respectivos procesos de paz, con sus altos y bajos. Durante muchos años abrir el informe ha sido extrañamente alentador. Mientras el mundo centra su atención en las malas noticias y abundan las historias sobre conflictos, la tendencia general de los datos recopilados muestra el sorprendente éxito de las partes en alcanzar acuerdos de paz y, a menudo, un cierto descenso en el número de conflictos en el mundo. Rara vez encuentro la historia que espero hallar donde todo va a peor y peor. Algunas veces, también de una manera sorprendentemente alentadora, *Alerta!* explica avances y retrocesos. El proceso de alcanzar la paz nunca acaba con un acuerdo, más bien el acuerdo inicia el proceso para

avanzar en el verdadero proceso de paz que radica en el intento de vivir juntos pacíficamente, construyendo nuevas instituciones legales y políticas, estructuras de comunidad y relaciones que convertirán la promesa del acuerdo en una realidad. Dejar atrás la violencia no es nunca fácil o lineal. Observar las dificultades en la lucha por la paz y entenderlas como algo normal puede ser esperanzador para quienes han sido golpeados por un gran retroceso, forzándoles a continuar.

Abordando asuntos no resueltos

Como me ha demostrado mi propia experiencia en conflictos y procesos de paz, *Alerta!* aborda dos preocupaciones centrales que, desde mi punto de vista, necesitan de una mayor atención. El primero es el problema de los “asuntos no resueltos” y de la implementación incompleta de los acuerdos de paz, o el fracaso en revisar los asuntos que fueron demasiado complicados de tratar. Uno de los aspectos cruciales es algún tipo de fórmula para abordar el pasado. En el contexto norirlandés, el análisis de Richard Haas re-enmarca la idea en términos de “enfrentarse con el pasado”. Yo prefiero ese término: el pasado no es algo con lo que puedas confrontarte. Quizá lo mejor que podemos hacer es recurrir a procesos para crear espacios constructivos en los cuales las sociedades puedan “enfrentarse” con el pasado.

Mejorar la medida del “éxito y fracaso”

El segundo tema que requiere una mayor consideración es cómo medir y cómo hablar de “éxito y fracaso”. Este es un ámbito donde *Alerta!* ha sido líder. La metodología de *Alerta!*, que combina intentos por cuantificar procesos de paz y conflictos y por buscar vías para entender las fluctuaciones en estos procesos a través de una combinación de datos concretos y análisis de casos, va más allá de la aproximación centrada en las “muertes en conflicto” como medida de éxito o fracaso. Las organizaciones internacionales a menudo están desesperadas por aferrarse a estadísticas que puedan señalar una orientación política clara, y eso significa que pueden apelar a las grandes cifras. La información de *Alerta!* consigue explicar una historia más compleja, pero de una manera clara e inteligible. También es importante que *Alerta!* comienza a contar más historias, y más completas, sobre cómo poblaciones particulares son afectadas de manera diferente por los conflictos –por ejemplo las personas refugiadas, las mujeres y los niños y niñas–, así como documentar iniciativas internacionales y nuevos estándares en estas áreas.

Conclusión

En conclusión, con gran placer recomiendo este ejemplar de *Alerta!* que tienen en sus manos. Una vez más da testimonio de la complejidad de los conflictos, los acuerdos de paz y la ley internacional. Al hacerlo, proporciona un recurso valioso para abordar los conflictos. También debería proveernos de un sentido espiritual de resiliencia al constatar que la tarea de poner fin a los conflictos de la manera más pacífica posible es necesaria y factible.