



# Fortalecimiento de paz, estabilidad y reconciliación

Oficina Multipartidaria de la Fundación  
de Westminster para la Democracia

Centro para la Democracia y la Construcción  
de la Paz

---

Enero de 2017





Reconciliación (llamada originalmente Reunión) es una escultura de Josefina de Vasconcellos.\*

## Contenido

■ Resumen ejecutivo	5
■ Introducción	8
■ Metodología	9
■ Definición de reconciliación	10
■ Casos prácticos	13
■ Irlanda del Norte	15
■ Líbano	19
■ Sudáfrica	23
■ Filipinas	27
■ Implementación de la paz y papel de los órganos legislativo	30
Representación parlamentaria e integración de los paramilitares en el sistema político	32
■ Conclusiones y enseñanzas extraídas	33
■ Referencias bibliográficas	36
■ Contacto	38

\* En 1995, para conmemorar el 50 aniversario de la Segunda Guerra Mundial, se colocaron fundiciones de bronce de esta escultura (ya conocida como Reconciliación) en las ruinas de la catedral de Coventry, Reino Unido, y en el Parque de la Paz de Hiroshima, Japón. También se puede encontrar otra pieza fundida en los terrenos del Castillo de Stormont en Belfast, Irlanda del Norte. Asimismo, para celebrar la reconstrucción del Reichstag (la sede del órgano legislativo alemán) en 1999, se colocó otra escultura como parte del monumento de conmemoración del muro de Berlín.



**Irlanda del Norte**

**Filipinas**

**Líbano**

**Sudáfrica**

Este artículo ofrece una instantánea de los conflictos, acuerdos de paz y estructuras e instituciones para la implementación de dichos acuerdos en Irlanda del Norte, Líbano, Sudáfrica y Filipinas. Al mismo tiempo, examina dos cuestiones fundamentales: cómo avanzar en la inclusión de excombatientes/paramilitares en el sistema político y cuál es el papel que los órganos legislativos desempeñan en la implementación de los acuerdos de paz.

# Resumen ejecutivo

**Durante los últimos 35 años se ha llevado a cabo el análisis de 117 conflictos. En ese mismo periodo, de los 61 conflictos que finalizaron, 47 se dieron por concluidos con acuerdos de paz. (Fisas, V. 2016. Yearbook on Peace Processes).**

A pesar de que se han difundido numerosos artículos, publicaciones e informes académicos, y aunque es cada vez más fácil compartir información, experiencias y buenas prácticas, en última instancia, cada proceso y solución responde a unas circunstancias únicas y específicas, así como a factores internos y externos cargados de gran complejidad y en constante cambio.

Este artículo ofrece una instantánea de los conflictos, acuerdos de paz y estructuras e instituciones para la implementación de dichos acuerdos en Irlanda del Norte, Líbano, Sudáfrica y Filipinas. Al mismo tiempo, examina dos cuestiones fundamentales: cómo avanzar en la inclusión de excombatientes/paramilitares en el sistema político y cuál es el papel que los órganos legislativos desempeñan en la implementación de los acuerdos de paz.

Se han identificado aquellas características comunes y clave en el tema de resolución de conflictos. No obstante, aunque las estructuras, normas y derechos puedan proporcionar un contexto para detener un conflicto, solo una cultura de respeto mutuo y buena voluntad puede prevenir que este se reavive. La reconciliación es, por tanto, determinante para el desarrollo de esta cultura y para la existencia de una paz sostenible.

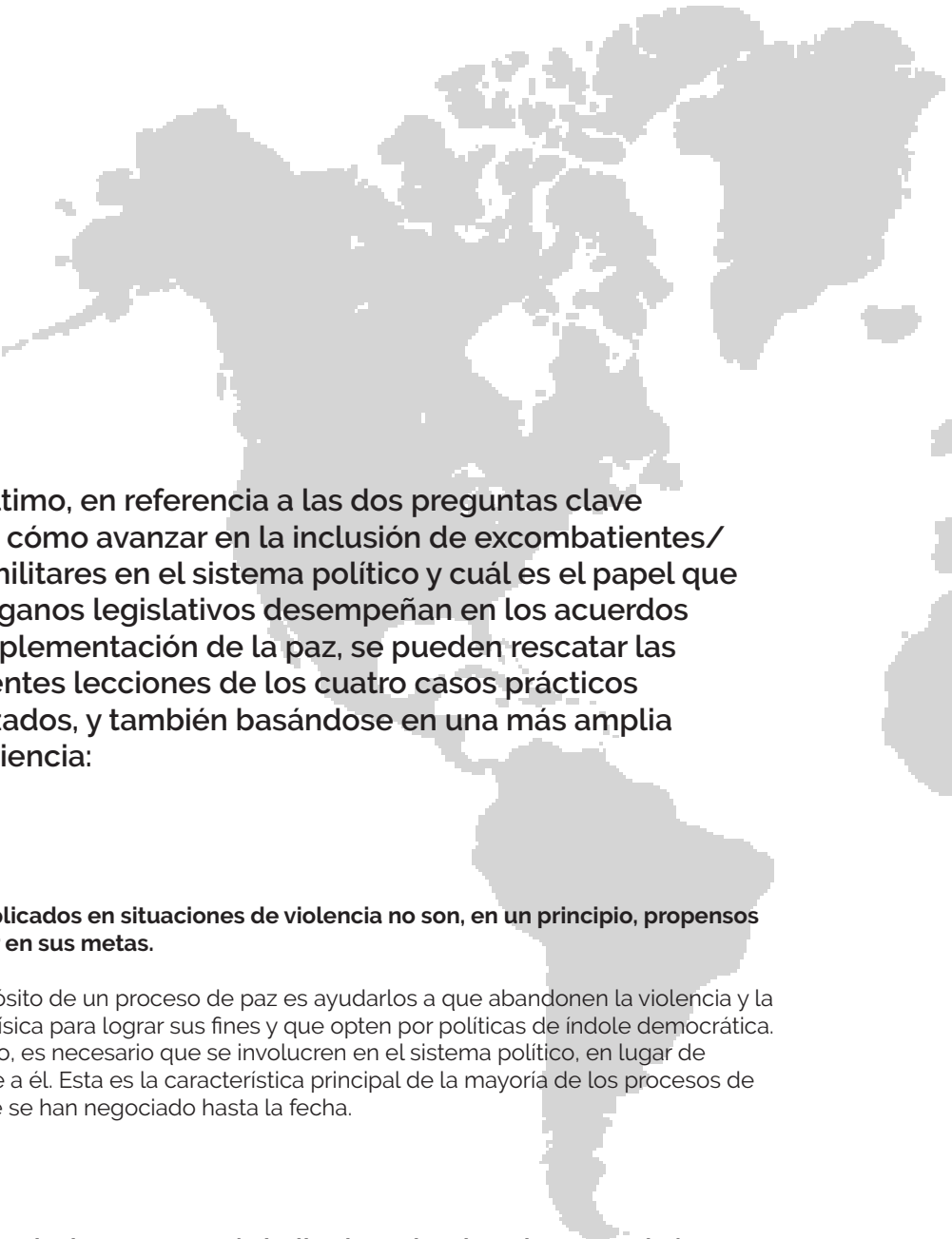
Hamber y Kelly (2004) definieron la reconciliación como el proceso con el cual se abordan casos de relaciones

conflictivas y resquebrajadas. A pesar de partir de la hipótesis de que la reconciliación es necesaria tras un conflicto, también exponen que se trata de un acto voluntario y, como tal, no se puede imponer. Hamber y Kelly desarrollaron un modelo que reconoce la reconciliación como un proceso en el que entran en juego cinco vertientes relacionadas e interconectadas:

- **Desarrollar una visión compartida de una sociedad interdependiente y justa.**
- **Reconocer y lidiar con el pasado.**
- **Construir relaciones positivas.**
- **Conseguir un cambio significativo de cultura y actitud.**
- **Lograr un cambio sustancial de carácter social, económico y político.**

Tanto el entendimiento como el proceso de reconciliación varían en función de los diferentes entornos del conflicto, dependiendo de factores culturales, socioeconómicos y otros de distinta naturaleza; lo que es primordial es asegurarse de coincidir en lo que debe implicar el proceso de reconciliación.

Los responsables de la consolidación de la paz, los negociadores y aquellos responsables de la implementación de los acuerdos deben adoptar, gestionar tensiones y paradojas, trascender barreras y culturas, crear redes de contactos diversas y transmitir la información de forma eficaz con el fin de reaccionar de manera ágil a un entorno en continuo cambio y que plantea cada vez más retos. Para ello, se precisa un liderazgo político contundente.



Por último, en referencia a las dos preguntas clave sobre cómo avanzar en la inclusión de excombatientes/paramilitares en el sistema político y cuál es el papel que los órganos legislativos desempeñan en los acuerdos de implementación de la paz, se pueden rescatar las siguientes lecciones de los cuatro casos prácticos analizados, y también basándose en una más amplia experiencia:

## 1

**Los implicados en situaciones de violencia no son, en un principio, propensos a ceder en sus metas.**

El propósito de un proceso de paz es ayudarlos a que abandonen la violencia y la fuerza física para lograr sus fines y que opten por políticas de índole democrática. Para ello, es necesario que se involucren en el sistema político, en lugar de cerrarse a él. Esta es la característica principal de la mayoría de los procesos de paz que se han negociado hasta la fecha.

## 2

**Los excombatientes no estarán inclinados a abandonar las armas si aún se creen amenazados, ya sea de forma interna o externa.**

En Irlanda, el PIRA abandonó la mayoría de sus armas a cambio de una implicación política muy importante, y porque no se encontraban bajo ninguna una amenaza física. En Líbano, Hezbolá no cesó sus operaciones militares porque, tras el Conflicto del Sur del Líbano, estaba claro que Israel seguía siendo una amenaza para ellos, incluso dentro de sus propias fronteras.

## 3

**El desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) son los tres componentes necesarios en el proceso para acabar con actividades paramilitares ilegales.**

En Irlanda se produjeron el desarme y la reintegración, pero no una desmovilización total, en particular, de las fuerzas paramilitares unionistas. Mantuvieron sus estructuras paramilitares y las convirtieron en crimen organizado, un cambio en los acontecimientos que no resulta infrecuente. Fue necesaria la creación de una Comisión de Monitoreo Independiente (IMC, por sus siglas en inglés) para presionarlos a abandonar las armas, pero años más tarde fue preciso establecer otro grupo para desarrollar una nueva estrategia con la que lograr deshacerse de los elementos aún persistentes de crimen organizado derivado de los paramilitares.

# EN LOS ÚLTIMOS 35 AÑOS:

**117** CONFLICTOS ANALIZADOS

**61** DADOS POR CONCLUIDOS

**47** RESUELTOS MEDIANTE ACUERDOS DE PAZ

**4**

**Estas observaciones ponen en relieve la importancia no solo de la creación de instituciones y leyes, sino, de forma más relevante, de una «cultura de legalidad».**

Sudáfrica había sido asolada durante muchos años por una cultura de violencia y en la nueva administración los sucesores de Mandela desarrollaron una cultura de corrupción. Ambas son lo opuesto a la cultura de legalidad, por lo que no es de extrañar que aún quede un alto grado de violencia en esa sociedad.

**5**

**La creación de un nuevo contexto en el que aquellos que han estado vinculados con violencia y criminalidad puedan dar paso a una nueva forma de abordar las preocupaciones de la comunidad desde la legalidad es algo que, obviamente, requiere la aprobación de leyes de diversa índole.**

Y es aquí donde la actividad legislativa es fundamental. El proceso de paz en Filipinas se encuentra en la actualidad atravesando un periodo de dificultad, no debido primordialmente a los problemas con los paramilitares o al cambio en la presidencia del país, sino a que el congreso no ha aprobado aún la legislación necesaria. En ocasiones a los congresistas se les pide participar en la votación de leyes bastante controversiales, pero que al mismo tiempo es esenciales para ratificar e implementar un proceso de paz. Todo ello requiere que el valor y la habilidad política primen ante políticas partidistas.

**6**

**El órgano legislativo y el gobierno a menudo han de trabajar juntos para establecer las agencias y comisiones de monitoreo, tanto internas como externas, que son cruciales para la implementación de los acuerdos, ya que un proceso de paz no se implementará por sí mismo.**

Por tanto, es necesario construir una maquinaria para el monitoreo y la implementación en la que observadores independientes (y, a menudo, internacionales) puedan reportar sobre el progreso de la implementación y ejercer la presión necesaria para garantizar una completa implementación de lo acordado.



# Introducción

La Oficina Multipartidaria de la Fundación de Westminster para la Democracia ha encargado al Centro para la Democracia y la Consolidación de la Paz (CDPB, por sus siglas en inglés) llevar a cabo un estudio sobre lo aprendido en diversos procesos de paz y reconciliación en numerosas partes del mundo con el fin de identificar las lecciones importantes para un público internacional de legisladores.

Valiéndose de cuatro casos prácticos, este documento ofrece un resumen de diferentes enfoques, específicamente en dos áreas:

La inclusión de excombatientes/  
paramilitares en el sistema político;

Cómo implementar un acuerdo de  
paz mediante la legislación y las  
instituciones.

La Oficina Multipartidaria de la Fundación de Westminster para la Democracia reúne a seis diversos partidos políticos británicos con el objetivo de promover la democracia multipartidista en el exterior. El objetivo principal de la oficina es compartir el conocimiento y la experiencia de partidos políticos de Reino Unido en un espectro de asuntos temáticos y regionales con partidos políticos de todo el mundo.

Una de las áreas focales consiste en compartir la experiencia en el proceso de paz en Irlanda del Norte.

El CDPB está comprometido con completar el proceso de paz en Irlanda del Norte cambiando actitudes, construyendo una sociedad normal y compartiendo su experiencia con otros que estén atravesando un conflicto.

El presidente del CDPB, su junta directiva y el resto del equipo reúnen un conocimiento substancial para ofrecer una exploración conjunta y considerada sobre las «lecciones aprendidas» a lo largo de su experiencia con el proceso de paz irlandés, así como enfoques diferentes e innovadores sobre cómo abordar los problemas heredados por el conflicto para el gobierno, la clase política, la sociedad civil y el sector de seguridad en Irlanda del Norte, y aún más allá.



# Metodología

**A pesar de su alcance limitado, este estudio aborda un asunto de amplio rango y complejidad, por lo que hemos asumido un enfoque interpretativo y cualitativo en el que se incluye una revisión bibliográfica, cuatro casos prácticos y doce entrevistas a expertos, entre los que se hallan académicos, negociadores de paz, políticos, legisladores, antiguos combatientes, activistas por la paz y diseñadores de políticas públicas.**

En dicha revisión bibliográfica, hemos examinado materiales producidos por académicos, profesionales especializados y ONG en relación con los conflictos y consolidación de la paz, implementación de acuerdos de paz, integración de paramilitares en el sistema político, reconciliación y el papel de los legisladores en el proceso de consolidación de la paz. Asimismo, hemos usado en gran medida, aunque no de forma exclusiva, materiales en línea del Norwegian Peacebuilding Resource Centre (Centro Noruego de Recursos para la Consolidación de la Paz, en su traducción al castellano) y la ONG Conciliation Resources (Recursos para la Conciliación, ídem).

Los cuatro casos prácticos de países afectados por conflictos nos ofrecen una instantánea de los conflictos, sus contextos, los acuerdos de paz y las estructuras e instituciones para la implementación a lo largo de diferentes regiones y en diferentes fases.

Irlanda del Norte, Líbano, Sudáfrica y Filipinas poseen historias y características étnicas y socioeconómicas diferentes,

así como distintas capacidades institucionales. Estos casos prácticos nos permiten apreciar los diferentes contextos históricos e identificar las características principales para la implementación de procesos de paz.

Del mismo modo, hemos explorado gran variedad de temas con los entrevistados, entre los que cabe mencionar sus opiniones y puntos de vista personales al respecto de la reconciliación, las prácticas y estructuras relacionadas con la implementación de acuerdos de paz, la integración de los paramilitares en el sistema político, las enseñanzas extraídas y algunas recomendaciones prácticas para los agentes de consolidación de la paz y los diseñadores de políticas públicas.

Basándonos en los casos prácticos, la revisión bibliográfica y las entrevistas, hemos identificado temas comunes derivados de la implementación de acuerdos de paz y el papel que desempeñan los órganos legislativos y la integración de los paramilitares en el sistema político, lo que nos ha ayudado a resumir estos factores en conclusiones, enseñanzas extraídas y recomendaciones.

# Definición de reconciliación

La reconciliación es una componente y un resultado potencial de los procesos de consolidación de paz, como pueden serlo también el fortalecimiento institucional, una gobernabilidad eficaz, el desarrollo comunitario, el desarrollo socioeconómico, la reconstrucción social, el empoderamiento y la capacidad de «lidiar con el pasado». La reconciliación puede operar a nivel individual, comunitario y político.

Hamber y Kelly (2004) exploraron numerosas definiciones de la bibliografía existente, como diccionarios, manuales, revistas académicas y libros de especialistas. Definieron la reconciliación como el proceso mediante el cual se abordan relaciones de conflicto y resquebrajadas. Ellos partieron de la hipótesis de que la reconciliación es un proceso necesario que se da luego de un conflicto; no obstante, es un acto voluntario y no puede imponerse.

Hamber y Kelly desarrollaron un modelo que reconoce la reconciliación como un proceso en el que entran en juego cinco vertientes relacionadas e interconectadas:



## Desarrollar una visión compartida de una sociedad interdependiente y justa

La articulación de una visión común de una sociedad interdependiente, justa, equitativa, abierta y diversa. El desarrollo de una visión de un futuro compartido que implica la participación de toda la sociedad a todos los niveles.



## Reconocer y lidiar con el pasado

Admitir el dolor, las pérdidas, las verdades y el sufrimiento vividos en el pasado. Proporcionar los mecanismos para la justicia, recuperación, restitución o reparación y la restauración (incluyendo las disculpas si son necesarias y tienen como fin el resarcimiento). Los individuos y las instituciones reconocen su propio papel en los conflictos del pasado, aceptándolo y aprendiendo del mismo de forma constructiva para evitar que se repita.



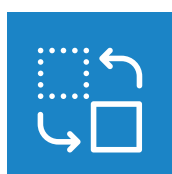
## Construir relaciones positivas

Construcción o renovación de las relaciones tras un conflicto violento, en la que se abordarán problemas de confianza, prejuicio, intolerancia dentro del proceso, para lograr reconocer tanto los puntos comunes como las diferencias con el fin de poder aceptar a los que son diferentes a nosotros e interactuar con ellos.



## Conseguir un cambio significativo de cultura y actitud

Los cambios en cómo los individuos se relacionan entre ellos y las actitudes que mantienen entre sí. Se elimina la cultura de la sospecha, el miedo, la desconfianza y la violencia para crear oportunidades y un espacio en el que los individuos puedan escuchar y ser escuchados. Se desarrolla una cultura de respeto por los derechos humanos y las diferencias humanas mediante la creación de un contexto en el que cada ciudadano se convierte en una parte activa de la sociedad y adopta un sentido de pertenencia.



## Lograr un cambio sustancial de carácter social, económico y político

Se identifican, abordan, reconstruyen y transforman las estructuras sociales, económicas y políticas que originaron el conflicto y el distanciamiento.

FIG 1. Hamber, B. & Kelly, G. (2004). A working definition of reconciliation.

Asimismo, Hamber y Kelly (2004) ponen de manifiesto dos puntos adicionales en relación a cualquier proceso de reconciliación:

- Los procesos de reconciliación siempre contienen paradojas e, incluso, contradicciones (por ejemplo, cuando promueven un encuentro entre la expresión sincera de un pasado doloroso y, al mismo tiempo, buscan un futuro interdependiente a largo plazo);
- la reconciliación es un concepto con alta carga moral y diferentes individuos traerán sus propios sesgos ideológicos al discutir sobre el tema. Lo que una persona entiende por reconciliación o la definición que le otorga viene dado, generalmente, por las creencias básicas que esa persona tiene acerca del mundo.

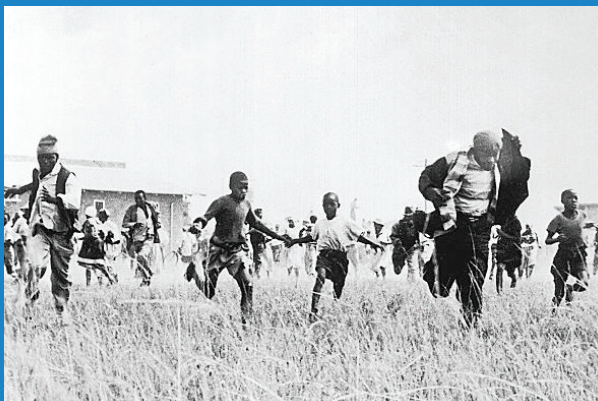
Slater (2016) hace una diferencia entre las iniciativas éticas de reconciliación, que se centran en la reconciliación como fruto de los actos de un individuo o del perdón colectivo y los enfoques políticos, en los que la reconciliación se ve primordialmente como el proceso para reconstruir por lo general estructuras sociales debilitadas y las relaciones humanas en el periodo que sucede a un conflicto violento.

La reconciliación política reconoce la necesidad de transformar las relaciones a diferentes niveles: tanto vertical (entre el estado y la sociedad) como horizontal (entre comunidades y entre élites). Esta puede observarse desde un amplio abanico de niveles y perspectivas, entre los que se encuentran el individual, el comunal, el institucional y el psicosocial.

Del mismo modo, Slater también identifica los objetivos fundamentales de la reconciliación: el respeto por la verdad, la justicia, la reparación y la promoción de la recuperación entre las víctimas de la violencia. El papel principal de la reconciliación en el proceso de consolidación de la paz consiste en crear un espacio necesario para la transformación, restauración y la (re)creación de relaciones afectadas por la violencia y también permitir la complejidad en asuntos e identidades para poder prosperar en la sociedad.

La comprensión y el proceso de reconciliación varían en función de los diferentes entornos del conflicto, dependiendo de factores culturales, socioeconómicos y otros de distinta naturaleza. Lo que es crucial es asegurarse en coincidir en lo que debe implicar el proceso de reconciliación.





## Casos prácticos:

Irlanda del Norte

Líbano

Sudáfrica

Filipinas

Fotografía de Frankie Quinn. Irlanda del Norte, 1985.  
frankiequinn.com



La transición de la sociedad de verse enredada en un conflicto violento de larga duración a pasar a ser mayoritariamente pacífica le ha valido a Irlanda del Norte que su proceso de paz sea considerado como uno de los mayores éxitos reciente de actividad para la consolidación de la paz y un modelo para otros trabajos de transformación de conflictos a lo largo de todo el mundo.

# Irlanda del Norte

**Irlanda del Norte fue el lugar en el que se desarrolló un conflicto armado prolongado, conocido como el Conflicto (*the Troubles* en inglés), que duró de 1969 a 1998 y causó la muerte de más de 3500 personas.**

La violencia en Irlanda del Norte ha venido generada por el conflicto sobre la situación política de la región y las identidades y aspiraciones opuestas de las dos principales comunidades que viven allí. La comunidad protestante, por lo general, promueve continuar la unión política con Reino Unido, se ven a sí mismos como ciudadanos británicos y se definen como unionistas. A los unionistas de línea dura se los conoce como lealistas, ya que proclaman su lealtad a la monarquía británica. Los miembros de la comunidad católica, por su parte, tienden más a verse como irlandeses y a propiciar una relación más estrecha con la República de Irlanda y, en algunos casos, a favorecer la creación de un único estado irlandés unido. Se consideran a sí mismos irlandeses y se definen como nacionalistas. A los nacionalistas de línea dura se los conoce como republicanos, ya que luchan por una República de Irlanda Unida. A pesar de que los lealistas y los republicanos son partes integrales de las comunidades más amplias de unionistas y nacionalistas, respectivamente, los términos «lealista» y «republicano» se suelen reservar a los miembros de línea dura de las comunidades unionista protestante y nacionalista católica.

El tratado anglo-irlandés de 1921 estableció tanto un autogobierno como una partición de Irlanda, en la que Irlanda del Norte, con seis condados predominantemente protestantes, pasaba a formar parte de Reino Unido. Las tensiones entre la mayoría unionista protestante de Irlanda del Norte y su minoría nacionalista católica se acrecentaron y desembocaron en una discriminación institucionalizada contra los católicos que permaneció así durante décadas. En la década de los años 60, surgió un movimiento de derechos civiles para luchar por la igualdad de derechos y en contra de la discriminación en áreas como la vivienda y el empleo. Por último, la

supresión violenta de una marcha por los derechos civiles en Derry en el año 1968 por parte de la Gendarmería Real del Ulster desató una reacción en cadena que hizo que la situación de Irlanda del Norte se tornara en un conflicto violento. El Conflicto había comenzado y continuaría durante las siguientes tres décadas. El ejército británico se desplegó a Irlanda del Norte en 1969 mientras que el Ejército Republicano Irlandés Provisional (PIRA o IRA, por sus siglas en inglés) surgió como la mayor organización paramilitar republicana que luchaba por una Irlanda unida. Los grupos paramilitares lealistas, entre los que se incluyen la Asociación para la Defensa del Ulster y la Fuerza de Voluntarios del Ulster (UDA y UVF, respectivamente, por sus siglas en inglés) también se formaron para oponerse a la unificación irlandesa y a los paramilitares republicanos. 1972 fue el año más sanginario del Conflicto, pero todos los años posteriores incluyeron actos de violencia terribles a medida que el conflicto seguía desarrollándose sin ninguna solución aparente.

Un «proceso de paz» multipartidario prolongado comenzó a principio de la década de los 90 y propició un acuerdo de paz, firmado en Viernes Santo de 1998. Este acuerdo condujo a la creación de un gran rango de nuevas instituciones políticas y de derechos humanos que, en última instancia, fomentó la formación de un gobierno autónomo en 2007, que incluía representación de cuatro de los cinco partidos políticos principales, cubriendo la brecha religiosa. La transición de la sociedad de verse enredada en un conflicto violento de larga duración a pasar a ser mayoritariamente pacífica le ha valido a Irlanda del Norte que su proceso de paz sea considerado como uno de los mayores éxitos recientes de actividad para la consolidación de la paz y un modelo para otros trabajos de transformación de conflictos a lo largo de todo el mundo.

## Acuerdos de paz e instituciones políticas

El Acuerdo de Belfast, también conocido como el Acuerdo de Viernes Santo, se alcanzó el 10 de abril de 1998, día de Viernes Santo, entre los gobiernos británico e irlandés y la mayoría de los partidos políticos de Irlanda del Norte. Su objetivo fue establecer un gobierno transcomunitario con poder compartido en Irlanda del Norte.

En el marco del Acuerdo, Irlanda del Norte contaría con un gobierno autónomo. El parlamento británico transferiría, o delegaría, los poderes legislativo y ejecutivo a una nueva Asamblea de Irlanda del Norte.

Las principales características del modelo de poder compartido de Irlanda del Norte incluyen:

- **Poder compartido transcomunitario a nivel ejecutivo, incluyendo la oficina conjunta del primer ministro y el viceprimer ministro y un órgano ejecutivo multipartidista.**

El primer ministro y el viceprimer ministro, uno unionista y otro nacionalista, tienen los mismos poderes. Uno no puede ejercer su cargo sin el otro. El ejecutivo multipartidista (el gabinete), o coalición, se compone de dos partidos que, regidos por el Sistema d'Hondt, reciben cargos ministeriales en función del número de escaños que un partido gane en las elecciones, lo que puede incluir a partidos que se definen como «Otros» si ganaran suficientes escaños.

- **Proporcionalidad. Un Sistema electoral de representación proporcional conocido como voto único transferible se usa para elegir a los miembros de la Asamblea Legislativa (los MLA, por sus siglas en inglés).**

El mecanismo d'Hondt se utiliza para asignar cargos de poder: ministros, presidentes y vicepresidentes de los distintos comités de la Asamblea.

- **Igualdad cultural para las dos tradiciones principales.**
- **Acuerdos de voto especiales que otorgan derecho de veto a la minoría.**

Algunas decisiones de la Asamblea requieren apoyo transcomunitario: no solo

apoyo mayoritario, sino también el de cierto porcentaje de nacionalistas, unionistas y de toda la Asamblea.

- **Los Miembros de la Asamblea tienen que declararse «Nacionalistas», «Unionistas» u «Otros» al firmar el registro de MLA el primer día de asamblea luego de las elecciones.**

Con ello se pretende facilitar el voto transcomunitario. Los MLA que no quieran definirse ni como «Nacionalistas» ni como «Unionistas», tendrán que registrarse como «Otros».

Este acuerdo, que buscaba el establecimiento de relaciones dentro de Irlanda del Norte, entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda y entre Reino Unido e Irlanda, se divide en tres vertientes:

- **La primera vertiente** fijó una Asamblea y un Ejecutivo de poder compartido (así como un Foro Cívico que ya no está en funcionamiento).
- **La segunda vertiente** estableció una dimensión irlandesa en los arreglos de gobierno para Irlanda del Norte. Las instituciones del Norte y del Sur (el Consejo Ministerial NorteSur, NSMC, por sus siglas en inglés) y los órganos de implementación Norte-Sur velan por la cooperación entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda. Esto es importante para los nacionalistas.
- **La tercera vertiente** creó instituciones Este-Oeste (el Consejo BritánicoIrlandés y la Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa) para favorecer la cooperación y las buenas relaciones entre Gran Bretaña e Irlanda.



## Irlanda del Norte

El acuerdo también abordó otros particulares:

- **Comprometió a los partidos a fomentar el decomiso de armamento paramilitar y establecer la Comisión Internacional Independiente para el Decomiso (IICD, por sus siglas en inglés) para monitorear el progreso en este respecto.** La falta de progreso en el decomiso llevó a la primera suspensión de la Asamblea en febrero de 2000, tras solo 11 semanas.
- **El acuerdo también aludía a la «desmilitarización»:** a medida que la paz se establecía con más firmeza y la sociedad se «normalizaba», la presencia militar en Irlanda del Norte tendría que disminuir.
- **Se formó una comisión para producir propuestas para la reforma de las políticas en Irlanda del Norte.** Esta fue una parte muy polémica del Acuerdo, como también lo fue la liberación anticipada de prisioneros condenados por delitos relacionados con el conflicto.

La implementación del Acuerdo de Belfast/ Viernes Santo no fue directa o sencilla. Aunque la primera elección para la Asamblea se celebró en junio de 1998, el Parlamento de Westminster no delegó los poderes hasta el 2 de diciembre de 1999. En ese momento, y tras solo 11 semanas en funciones, la Asamblea fue suspendida por problemas de confianza en lo tocante al decomiso de armamento terrorista ilegal. La Asamblea se restauró en mayo de 2000, pero el 14 de octubre de 2002 se suspendió de Nuevo por causas similares e Irlanda del Norte volvió a estar bajo el gobierno directo del Parlamento de Westminster. Esta suspensión duraría hasta el 8 de mayo de 2007, cuando volvió a ser restaurada por el Acuerdo de St Andrews, resultante de las negociaciones celebradas en el municipio de St Andrews, en Escocia, en octubre de 2006. La mejora de las relaciones que propició la

restauración también fue el fruto de una serie de informes positivos por parte de una Comisión de Monitoreo Independiente designada por los gobiernos británico e irlandés con cooperación de Estados Unidos.

A raíz del Acuerdo de St Andrews se introdujeron algunos cambios prácticos: los ministros rendirían cuentas en mayor grado al poder ejecutivo y a la Asamblea, mientras que el primer ministro y el viceprimer ministro ya no serían miembros electos, sino que el mayor partido se encargaría de nominar al primer ministro y el mayor partido de la otra comunidad (ya fuera nacionalista o unionista) nominaría al viceprimer ministro.

El Acuerdo de Hillsborough de febrero de 2010 permitió que el Parlamento de Westminster delegara a la Asamblea de Irlanda del Norte las competencias en diseño de políticas públicas y justicia en abril de 2010. Este paso fue aclamado como la última pieza del «rompecabezas» del gobierno autónomo. Dicho acuerdo también abordó otras formas de avanzar en asuntos delicados, como las marchas, mejorando así el funcionamiento del poder ejecutivo y abordando asuntos pendientes del Acuerdo de St Andrews.

Otro logro político fue el Acuerdo de Stormont House, publicado el 23 de diciembre de 2014, que tenía como finalidad unir más a los partidos y comunidades a la hora de resolver problemas de identidad, llegar a una solución en lo tocante a la reforma del bienestar social y para lograr una mayor sostenibilidad financiera del gobierno del Irlanda del Norte.

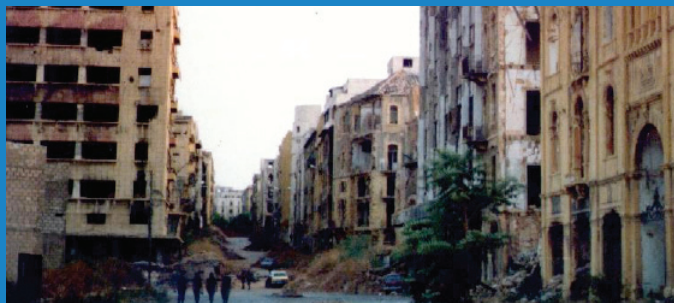
Después de diez semanas de negociaciones, se llegó al Fresh Start Agreement (cuya traducción sería Acuerdo por un Nuevo Comienzo) en noviembre de 2015, cuyo objetivo era la implementación por completo del Acuerdo de Stormont House y lidiar con la aún existente actividad paramilitar.



Libano logró su independencia en el año 1943, y se creó un «Pacto Nacional» para equilibrar el poder político entre los diferentes grupos religiosos, que incluían maronitas, cristianos ortodoxos griegos, drusos y musulmanes chiitas y sunnitas.

A principio de la década de 1970, surgieron algunas dificultades a raíz de la presencia de refugiados palestinos, muchos de los cuales llegaron tras la guerra árabe-israelí de 1967 y las hostilidades del «Septiembre Negro» en Jordania en 1970. Además del problema palestino, las diferencias entre cristianos y musulmanes fueron volviéndose más intensas. Una guerra civil brutal y prolongada (de 1975 a 1991) acabó con un 7% de la población y desplazó a unas 900 000 personas.

La Línea Verde que separaba Beirut Oriental y Beirut Occidental, 1982



Extraordinariamente, Libano ha permanecido estable y su compleja estructura funcionando, aunque con ciertas dificultades.

Parque de las termas romanas en la colina de Serail, Beirut

# Libano

**Tras la caída del imperio otomano después de la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones dividió gran parte de su territorio en mandatos británicos y franceses.**

Bajo este sistema, los británicos pasaron a controlar Palestina y Mesopotamia (conocida hoy en día como Irak) y los franceses asumieron el control de los estados actuales de Siria y Libano. Francia estaba decidida a convertir las montañas al norte de Libano en un dominio francés construido en base a una afinidad cristiana e histórica en común. Así crearon el Gran Libano como una unidad política diferenciada en 1920, separándola de las zonas sirias.

Libano logró su independencia en el año 1943, y se creó un «Pacto Nacional» para equilibrar el poder político entre los diferentes grupos religiosos, que incluían maronitas, cristianos ortodoxos griegos, drusos y musulmanes chiitas y sunnitas.

Desde su independencia, la historia de Libano ha estado marcada por periodos de agitación política intercalados con una prosperidad basada con la posición de Beirut como centro regional de finanzas y comercio.

A principio de la década de 1970, surgieron algunas dificultades a raíz de la presencia de refugiados palestinos, muchos de los cuales llegaron tras la guerra árabe-israelí de 1967 y las hostilidades del «Septiembre Negro» en Jordania en 1970. Además del problema palestino, las diferencias entre cristianos y musulmanes fueron volviéndose más intensas. Una guerra civil brutal y prolongada (de 1975 a 1991) acabó con un 7% de la población y desplazó a unas 900 000 personas.

Más recientemente, Libano ha tenido que enfrentarse a los resultados de conflictos regionales fuera de sus propias fronteras. A los refugiados de larga tradición provenientes de Israel/Palestina se le ha sumado ahora un flujo ingente de refugiados de los conflictos de Siria/Irak, lo que ha acarreado enormes consecuencias sociales, económicas y de seguridad. Extraordinariamente, Libano ha permanecido estable y su compleja estructura funcionando, aunque con ciertas dificultades.


 Libano

## Acuerdos de paz e instituciones políticas

El Acuerdo de Taif de 1989 marcó el principio del fin de la Guerra civil. En enero de ese mismo año, un comité designado por la Liga Árabe, presidido por Kuwait y donde se incluían también Arabia Saudita, Argelia y Marruecos, comenzó a formular soluciones para el conflicto, las cuales resultaron en un encuentro de parlamentarios libaneses en la población de Taif, en Arabia Saudí.

El Acuerdo de Taif (también conocido como el Acuerdo de Reconciliación Nacional o el Acuerdo Nacional) se firmó el 22 de octubre de 1989 y fue adoptado por el parlamento el mes siguiente. Este acuerdo sentó las bases para el final de la guerra civil y la normalización del Líbano, y también estableció un marco para expulsar las fuerzas israelíes del sur del Líbano y legitimar (temporalmente) la ocupación siria a lo largo del país para forjar estabilidad y seguridad. Es importante considerar que el acuerdo contó con un amplio apoyo regional e internacional, no únicamente de Arabia Saudita y sus aliados, sino que también lo tuvo por parte de Irán.

El acuerdo formuló el principio de «coexistencia mutua» entre las diferentes identidades o comunidades religiosas y su adecuada representación política. Este objetivo principal de leyes electorales parlamentarias post guerra civil determinó de forma decisiva los siguientes puntos:

- **La identidad árabe y la unidad del Líbano**, enfatizando que el Líbano es un país independiente, soberano, libre y la «patria definitiva» para todos los libaneses.
- **El sistema político del Líbano** es una democracia parlamentaria, basada en los principios de separación, equilibrio y cooperación entre las diversas ramas del gobierno.
- **El sistema socioeconómico** es una economía libre que favorece la iniciativa individual y el derecho a la propiedad privada.

- **La abolición del sectarismo político** constituye una meta nacional básica que deberá alcanzarse mediante un esquema gradual.


Aunque el Acuerdo de Taif identificó la abolición del sectarismo político como prioridad nacional, no propuso ningún plazo para su consecución. La Cámara de Diputados fue aumentada a 128 miembros, repartidos de forma equitativa entre cristianos y musulmanes, en lugar de ser elegidos por sufragio universal, lo cual proporcionaría una mayoría musulmana (sin incluir a la comunidad de expatriados, en su mayoría cristianos). De forma análoga, se estableció un gabinete dividido equitativamente entre cristianos y musulmanes.

El Acuerdo de Taif propuso 31 reformas constitucionales en total, que fueron aprobadas e incorporadas a la constitución libanesa en 1990.

En concreto, el acuerdo modificó la constitución para establecer que «el poder ejecutivo se le confiará al consejo de ministros» en lugar de «el poder ejecutivo se le confiará al presidente... asistido por los ministros.»

La adjudicación de los cargos clave sigue estando repartida entre los principales grupos religiosos:

- La oficina del presidente de la república la ocupa un **cristiano maronita**.
- El primer ministro es un **musulmán sunnita**.
- El presidente de la Asamblea Nacional es un **musulmán chiita**.



En 2008, los principales partidos políticos libaneses instituyeron el Acuerdo de Doha, por el cual el gobierno libanés no podrá tomar decisiones de gran calibre sin el consentimiento de todas las comunidades religiosas en el estado.

Este acuerdo también estableció el desarme de todas las milicias nacionales y no nacionales. No obstante, y con carácter importante, a Hezbolá se le permitió seguir armado en calidad de «fuerza de resistencia», más que de milicia, para proteger al Líbano de Israel en el sur. Esto no era una cuestión teórica, ya que Israel había ocupado el sur del Líbano usando la fuerza militar y no se marchó hasta el año 2000.

Las disposiciones del Acuerdo de Taif en lo tocante a la ocupación de las tropas sirias, presentes en el Líbano desde su primera guerra civil en 1976, resultaron ser más difíciles de hacer cumplir. Dicho acuerdo establecía que las tropas sirias permanecerían desplegadas por el territorio libanés durante los dos años sucesivos a la elección del presidente, la creación de un nuevo gobierno y la implementación de las reformas constitucionales necesarias. Pasado ese tiempo, las tropas se redistribuirían solo en la región libanesa de Al-Biq'a. Sin embargo, las tropas sirias permanecieron en el Líbano hasta 2005. En 2004, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 1559, por la que «las restantes fuerzas extranjeras deberían retirarse del Líbano», con lo que, en 2005, y bajo intensa presión internacional, Siria finalmente se retiró del país.

Desde el comienzo del conflicto sirio en marzo de 2011, las tensiones han salpicado también a Líbano, con enfrentamientos fatales entre musulmanes sunnitas y alauitas. Las fuerzas de Hezbolá, por su parte, también han entrado en Siria, combatiendo del lado del gobierno de Assad. Por lo general, este se ve como un reflejo no solo de su relación con el gobierno de Assad, sino también con Irán. El conflicto de Siria/Irak sigue causando grandes tensiones en el estado libanés, que sigue lidiando con una inmensa entrada de refugiados sirios. En 2016, Amnistía Internacional declaró que existen aproximadamente un millón de refugiados sirios en el país, suponiendo cerca de un quinto de la población de Líbano.

En octubre de 2016, el antiguo comandante del ejército cristiano y aliado de Hezbolá,

Michel Aoun, fue elegido presidente. El cargo había permanecido vacante durante más de dos años, tras múltiples intentos fallidos por ocuparlo. Se espera que se celebren elecciones parlamentarias en 2017, después de que en 2014 el parlamento ampliara su propio mandato cuatro años más.

### El caso libanés ejemplifica un problema que también surgió en Irlanda del Norte.

Por lo general, resulta imposible alcanzar un acuerdo para finalizar una guerra civil entre las distintas facciones sin conceder a cada grupo poder de veto político. En el caso de Irlanda del Norte, esto supuso involucrar a los dos grupos principales de la comunidad, los unionistas protestantes y los nacionalistas católicos, y el acuerdo de que el primer ministro y el viceprimer ministro debieran proceder de cada una de las comunidades y que no pudieran actuar, o incluso ocupar su puesto, sin la existencia del otro. En el caso de Líbano, no solo se trataba del equilibrio entre cristianos y musulmanes, sino también entre sunnitas y chiitas, quedando demostrado por el acuerdo que un componente importante de las privilegios y funciones del presidente, un cristiano maronita, se transfirieran al consejo de ministros, presidido por un primer ministro proveniente de la comunidad sunnita. Asimismo, los privilegios y el papel del presidente de la asamblea, de la comunidad chiita, se vieron reforzados y se decidió que el primer ministro tuviera que rendirle cuentas al parlamento.

Aunque estos vetos mutuos son necesarios para acabar con la violencia y lograr la aceptación política en las diferentes partes implicadas en el conflicto, en lugar de promover la abolición del sectarismo político, lo que hacen en realidad es institucionalizarlo y sedimentar dichas divisiones. No es que sea imposible crear formas estructurales con la capacidad de evitar tal resultado final, pero sí que se ha resultado extremadamente difícil persuadir a los negociadores de dichos acuerdos para que lleguen a aceptarlas.

En una nota positiva, tanto los ejemplos libanés e irlandés demuestran la importancia del apoyo por parte de la comunidad internacional a la hora de alcanzar acuerdos y de implementarlos, aunque la implementación no sea completa.



Cuando el Partido Nacional llegó al poder en Sudáfrica en 1948, su gobierno totalmente blanco empezó a poner en práctica políticas existentes de segregación racial valiéndose de un sistema normativo conocido como *apartheid*.



En 1960, en la población negra de Sharpesville, la policía abrió fuego contra un grupo de ciudadanos negros no armados asociados al Congreso Panafricano (PAC, por sus siglas en inglés), una ramificación del ANC.



Las primeras elecciones democráticas no segregadas tuvieron lugar en 1994 para que los partidos formaran el gobierno de transición y eligieran delegados para el nuevo parlamento y la nueva Asamblea Constitucional. El texto final de la constitución se aprobó en 1996 y entró en vigor el 4 de febrero de 1997.

# Sudáfrica

**La segregación racial y la supremacía blanca ya se habían convertido en unos aspectos centrales de las políticas sudafricanas mucho antes de que comenzara el *apartheid*.**

La polémica Ley de la Tierra de 1913, aprobada tres años después de que Sudáfrica lograra su independencia, marcó el comienzo de la segregación territorial al forzar a los africanos de raza negra a vivir en reservas y al hacer ilegal que trabajaran como aparceros. Los opositores a la Ley de la Tierra formaron el South African National Native Congress (que podría traducirse al español como Congreso Nativo Nacional Sudafricano), que posteriormente se convertiría en el Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés).

Cuando el Partido Nacional llegó al poder en Sudáfrica en 1948, su gobierno totalmente blanco empezó a poner en práctica políticas existentes de segregación racial valiéndose de un sistema normativo conocido como *apartheid*. A pesar de una oposición fuerte y constante, tanto dentro como fuera de Sudáfrica, sus leyes permanecieron en vigor la mayor parte de 50 años. La resistencia al *apartheid* dentro de Sudáfrica tomó diversas formas a lo largo de los años, desde manifestaciones, protestas y huelgas pacíficas a la acción política y, en última instancia, a la resistencia armada.

En 1960, en la población negra de Sharpesville, la policía abrió fuego contra un grupo de ciudadanos negros no armados asociados al Congreso Panafricano (PAC, por sus siglas en inglés), una ramificación del ANC. La masacre de Sharpesville convenció a muchos líderes opuestos al *apartheid* de que no podrían lograr sus objetivos usando medios pacíficos, y tanto el PAC como el ANC establecieron facciones militares, ninguna de las cuales representó una seria amenaza militar al estado en ningún momento. Para 1961, la mayoría de los líderes de la resistencia habían sido apresados y condenados a sentencias de larga duración o ejecutados. Nelson Mandela, un fundador de Umkhonto we Sizwe («lanza de la nación»), el brazo armado del ANC, fue encarcelado de 1963 a 1990; su encarcelamiento

atrajo la atención internacional y contribuyó a recabar apoyo por la causa anti-*apartheid*. En 1976, cuando miles de niños negros de Soweto, una población negra a las afueras de Johannesburgo, hicieron una protesta en contra del requisito de uso del idioma afrikaans para estudiantes africanos negros, la policía les disparó con gas lacrimógeno y balas. Las protestas y acciones represivas del gobierno que se sucedieron, combinadas con una recesión económica nacional, atrajeron aún más la atención internacional a Sudáfrica y tumbaron la teoría de que el *apartheid* había traído paz y prosperidad a la nación. La Asamblea General de las Naciones Unidas había denunciado el *apartheid* en 1973, y en 1976 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas votó para imponer un embargo a la venta de armas a Sudáfrica. En 1985, Reino Unido y Estados Unidos impusieron sanciones económicas al país.

Las negociaciones para el Acuerdo Nacional de Paz de 1991, con representantes de partidos políticos, empresarios y asociaciones eclesíásticas condujo a un acuerdo firmado por 27 líderes políticos, sindicales y gubernamentales, en el que se crearon estructuras para la paz a nivel nacional, regional y local.

El Acuerdo Nacional de Paz entre el gobierno de Sudáfrica y diversas organizaciones políticas, entre las que se encontraba el ANC, acompañado por el levantamiento de la prohibición del ANC, llevó a una desmovilización gradual de su facción armada y al desarrollo de actividades políticas pacíficas.

Las primeras elecciones democráticas no segregadas tuvieron lugar en 1994 para que los partidos formaran el gobierno de transición y eligieran delegados para el nuevo parlamento y la nueva Asamblea Constitucional. El texto final de la constitución se aprobó en 1996 y entró en vigor el 4 de febrero de 1997.

## El Acuerdo Nacional de Paz y sus estructuras

El Acuerdo Nacional de Paz creó una red de estructuras sin precedentes a lo largo de todo el país con el fin de implementar el acuerdo enfocándose en la conducta de los partidos políticos y las fuerzas de seguridad, asuntos que estaban relacionados con la justicia y la gestión de conflictos.

El acuerdo especificaba mecanismos de implementación que creaban una estructura basada en comités nacionales, regionales y locales para fomentar la prevención de violencia y también comités especializados para abordar temas clave.

### 1. Estructuras nacionales

- **Comité Nacional para la Paz (NPC, por sus siglas en inglés)**, dedicado al control de la implementación del acuerdo, la resolución de cualquier tipo de obstáculos políticos y monitorear el cumplimiento de los códigos de conducta para los grupos políticos.
- **Secretaría Nacional para la Paz (NPS, por sus siglas en inglés)**, encargada de la implementación de las órdenes del NPC y responsable de establecer y coordinar los comités regionales.
- **Comisión Investigadora (Comisión Goldstone)**, cuyo objetivo consistía en determinar la naturaleza y las causas de la violencia e intimidación políticas, identificar a sus responsables y proponer soluciones.
- **Junta Directiva Policial**, encargada de sugerir recomendaciones para hacer más eficaces las actuaciones policiales, mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad e introducir cambios en las políticas.

### 2. Estructuras regionales


- **Once Comités Regionales para la Paz (RPC, por sus siglas en inglés)**, dedicados a incluir a representantes de organizaciones religiosas, sindicatos, grupos empresariales e industriales, autoridades locales, fuerzas de seguridad y

otras organizaciones pertinentes para prevenir la violencia valiéndose de diferentes enfoques (programas de mediación, monitoreo y prevención).

- **Desarrollo y Reconstrucción Socioeconómicos (SERD, por sus siglas en inglés)**, comités para mediar en proyectos de desarrollo dirigidos a prevenir o reducir la violencia.
  - **Oficiales de Informes Policiales**, propuestos por el Colegio de Abogados y nombrados por el Ministro de Orden Público, responsables de investigar las acusaciones de conducta impropia por parte de la policía y de supervisar las Unidades de Investigación de Denuncias de los propios departamentos de policía.
- ### 3. Estructuras locales
- **Comités Locales para la Paz (LPC, por sus siglas en inglés)**, de los que llegó a haber más de 260 a lo largo de todo el país para promover la confianza y la reconciliación a nivel comunitario, mediar en conflictos e implementar iniciativas nacionales y regionales; cuentan con 15 000 supervisores de la paz.
  - **Jueces de paz**, establecidos en unas regiones y con la potestad de realizar sus propias investigaciones acerca de la violencia, complementando así el trabajo de los LPC.

- **Cortes Penales Especiales**, para procesar casos relacionados con disturbios de una forma más ágil y eficaz que las cortes existentes y operados con normas y procedimientos especiales.





En 1995, la **Comisión para la Verdad y la Reconciliación** (TRC, por sus siglas en inglés) fue establecida por el Gobierno Sudafricano de Unión Nacional con el fin de hacer frente a lo sucedido durante el sistema de *apartheid*. El conflicto durante este periodo desembocó en violencia y violación de los derechos humanos por parte de todos los implicados; ningún sector de la sociedad se salvó de estos abusos. En el año 2000, se fundó el Instituto para la Justicia y la Reconciliación, como organización sucesora de la TRC.

Aunque es difícil de demostrar, los observadores más serios están convencidos de que los cambios en las placas tectónicas de la geopolítica han desempeñado un papel positivo en el proceso sudafricano. Cuando se dio por finalizada la Guerra Fría, se perdió parte del miedo en Occidente por el que se creía que el apoyo al ANC por la izquierda y la Unión Soviética y el apoyo (en cierta medida

ambivalente) al gobierno sudafricano por parte de Estados Unidos, Reino Unido y gran parte de Occidente convirtieron los problemas del país en un conflicto indirecto entre Estados Unidos y la URSS. Esto permitió la acción de fuerzas constructivas, tanto internas como externas, que facilitaron un contexto para el excepcional liderazgo mostrado por Frederik Willem de Klerk y Nelson Mandela.

Tal y como sucedió en Irlanda del Norte y en Líbano, la transición sudafricana se ha visto marcada por crisis políticas y al país aún le falta camino por recorrer para convertirse en una nación estable, pacífica, próspera y reconciliada. Sin embargo, no se volverán a cometer los errores del pasado, y muchos elementos de su proceso de paz aún entrañan importantes «lecciones aprendidas» para otros países con necesidad de una transición.

**Sudáfrica**



Un rebelde del Frente Islámico Moro de Liberación (MILF, por sus siglas en inglés) delante de un cartel con información sobre la iniciativa «Crecimiento Equitativo en Mindanao» de USAID (siglas en inglés de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). Este programa agropecuario se lanzó en un puesto avanzado del MILF dentro de su campamento en Darapanan, Sultan Kudarat, en el sur de Filipinas.



Salón del municipio de Davao, Mindanao, Filipinas

# Filipinas

**Durante más de cuatro décadas, Filipinas ha sufrido conflictos internos en los que se produce violencia en relación a dos causas principales: una insurgencia inspirada por el comunismo y una lucha separatista en la región de Bangsamoro, al sur del país.**

El descontento ocasionado por la represión de la disidencia y la interferencia extranjera en Filipinas llevaron a la creación del Partido Comunista de Filipinas después de la Segunda Guerra Mundial. Su objetivo consistía en derrocar al gobierno y aún sigue activo: las negociaciones de paz entre el partido y el gobierno no han sido fructíferas hasta la fecha.

El segundo conflicto ha tenido lugar eminentemente en el sur de Filipinas. El fracaso de las campañas de la década de los años 60 para reconocer los derechos de los habitantes locales llevó al desarrollo de movimientos nacionalista, y, desde entonces, varios grupos armados han combatido contra el

gobierno para obtener una mayor autonomía.

En marzo de 2014 se firmó un acuerdo de paz entre el gobierno y el mayor de estos grupos, el Frente Islámico Moro de Liberación. No obstante, no todos los grupos rebeldes en Mindanao o el archipiélago de Sulu han firmado el acuerdo. Del mismo modo, las confrontaciones a principios de 2015 también ponen de manifiesto los retos asociados a este conflicto tan prolongado.

No es fácil establecer el número total de afectados por los conflictos en Filipinas, pero se estiman en alrededor de 120 000 muertos y 500 000 desplazados.

## Acuerdo de paz y principales instituciones para la implementación

Tras 17 años de negociaciones, el Acuerdo General sobre Bangsamoro se firmó en marzo de 2014 por parte del Frente Islámico Moro de Liberación (MILF, por sus siglas en inglés) y el gobierno de Filipinas bajo la presidencia de Benigno «Noynoy» Aquino III, que ha sido la fuerza impulsora detrás del compromiso del gobierno para con el proceso de paz.

El principio fundamental del acuerdo fue el entendimiento por parte del gobierno de que el MILF debe ser una parte de la solución y asumir responsabilidad en la transición de la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán a una nueva entidad autónoma llamada Bangsamoro. El proceso de reforma en la nueva región autónoma reemplazaría al sistema presidencial que rige al resto del país por un sistema parlamentario. El objetivo consiste en promover el surgimiento de partidos políticos y transformar a los insurgentes en un movimiento político capaz de participar en las elecciones locales y regionales.

El acuerdo definió el marco de implementación, en el que se incluyen las siguientes instituciones clave:

■ **La Comisión para la Transición**, compuesta por 15 personas (siete nombrados por cada una de las partes, bajo la presidencia de un miembro del MILF). Su principal misión fue la redacción de la Ley Básica de Bangsamoro.

■ **La Autoridad de Transición** (establecida formalmente después de que la Ley Básica se promulgue por el Congreso) liderada por el MILF y que incluye representantes de diversas partes interesadas de orden social, político y económico dentro de la región autónoma. Su misión consistirá en conducir la transformación de las instituciones autónomas existentes hasta que se celebren las elecciones para

establecer un nuevo gobierno autónomo.

■ **El Equipo de Monitoreo por Terceros** (TPMT, por sus siglas en inglés), responsable de del monitoreo de la implementación de los acuerdos. Cuenta con cinco miembros (dos representantes de ONG nacionales, dos de ONG internacionales y un antiguo embajador de la UE en Filipinas, que actúa como coordinador). El TPMT elabora informes periódicos para ambas partes e informes públicos dos veces al año. Sin embargo, su cometido más relevante (y, probablemente, el más polémico) será el de confirmar el fin del proceso de implementación, que, a su vez, condiciona el proceso de decomiso del MILF.

■ A pesar de que ambas partes están representadas en todos los órganos relevantes, los equipos de negociación constituyen un órgano de último recurso para resolver potenciales problemas o desacuerdos. Malasia, el país mediador, y el Grupo Internacional de Contacto (ICG, por sus siglas en inglés) siguen dando su apoyo bajo petición de las partes.

Además de la implementación de la Ley Básica de Bangsamoro y la adaptación de varias instituciones regionales al Nuevo Estatuto de Autonomía, el principal objetivo de este periodo de transición es la consolidación de la normalización, con sus cuatro elementos esenciales:

## Filipinas



### 1

#### Programas de desarrollo socioeconómico para las zonas afectadas por el conflicto

- Coordinados por la Agencia de Desarrollo de Bangsamoro, liderada por el MILF.
- En colaboración con el programa presidencial Sajahatra para la ayuda inmediata con el fin de mejorar las condiciones de salud, la educación y el desarrollo.

### 2

#### Medidas para el fortalecimiento de la confianza

- Programas de desarrollo dirigidos específicamente a miembros del MILF.
- Resolución de casos de acusados/condenados por actos y delitos relacionados con el conflicto armado en Mindanao (por medio de amnistías, indultos y otros mecanismos).

### 3

#### Justicia transicional y reconciliación

- Desarrollo de una estrategia y programas para abordar los agravios y promover la reconciliación por parte de equipos de tres personas.

### 4

#### Iniciativas relacionadas con la seguridad

- Reforma policial.
- Programa conjunto para identificar y dismantelar grupos armados «privados» (paramilitares).
- Decomiso de armas por parte del MILF.
- Reposicionamiento de las fuerzas armadas (basado en una evaluación conjunta de las condiciones de seguridad).

Un Comité Conjunto de Normalización coordinará el proceso global de normalización y un Comité Conjunto de Paz y Seguridad (compuesto por miembros de las fuerzas armadas, la policía y el MILF) tendrá toda la responsabilidad de la supervisión de todas las materias relacionadas con la seguridad hasta la plena puesta en marcha de la nueva Policía de Bangsamoro.

En el último periodo de la presidencia de Benigno Aquino III, se pudo comprobar lo mucho que le costaba que el Congreso aprobara la legislación necesaria para la implementación del acuerdo de paz. Cuando llegó al poder el nuevo presidente, Rodrigo «Rody» Roa Duterte (también conocido como Dígong), se plantearon temores de que fuera a echar por tierra el acuerdo de paz, ya que es lo que el nuevo mandatario se había propuesto con muchas de las políticas de su predecesor. Hasta el momento, esto no ha ocurrido y el proceso de paz sigue en marcha, aunque el Congreso aún no ha aprobado la legislación necesaria y esto se está convirtiendo en motivo de preocupación cada vez mayor para el MILF.



Edificios del Parlamento,  
Stormont

## Implementación de la paz y papel de los órganos legislativos

El debate en las ciencias políticas acerca de cuál es la fórmula correcta para implementar procesos de paz se ha definido en mayor medida por dos corrientes de pensamiento:

- **El consociativismo**, que institucionaliza el poder compartido mediante el reconocimiento de grupos, el derecho a veto, y fomenta la proporcionalidad y la paridad como medios para organizar la sociedad post conflicto. Algunos ejemplos de este modelo son Irlanda del Norte, el Líbano y Bosnia-Herzegovina.
- **El centripetalismo**, que defiende que la implementación debe centrarse en la convergencia hacia un centro moderado y en reforzar partidos no afiliados a minorías étnicas. Este modelo intenta diseñar un sistema electoral que modere los sistemas políticos de base étnica y favorezca un electorado heterogéneo. Algunos ejemplos de este modelo son Nigeria, Fiyi y Sri Lanka.

Ambos bandos del debate han publicado cientos de páginas detallando por qué su modelo es mejor y por qué el otro enfoque fracasa a largo plazo. Desafortunadamente, ambas corrientes cuentan con numerosos ejemplos para argumentar sus alegaciones. Líbano y Chipre fueron ejemplos de un consociativismo exitoso hasta que dejaron satisfacer todas las expectativas de sus adeptos. En Irak se produjo un intento de dividir los kurdos, árabes sunnitas y árabes chiitas para fomentar las alianzas entre comunidades mediante un modelo centripeto, pero Irak difícilmente puede ser un ejemplo inspirador.

Los mecanismos legales son solo una parte del trabajo, ya que la tarea crítica está en manos de las partes locales implicadas, que son las que tienen que implementar la estructura que acaben eligiendo y lidiar con las divisiones locales, del mismo modo que cuentan con el poder de reformular las mismas. Su papel clave es trabajar por un desarrollo de mejores relaciones entre las facciones históricamente beligerantes.

Entre los principales implicados se encuentran los órganos legislativos, que constituyen los organismos centrales de representación, legislación y control. Son ellos los que marcan los estándares por los cual una sociedad se gobierna y, a pesar de las críticas de que algunos de ellos son meras «tertulias» (como la propia palabra «parlamento» indica), las «tertulias» son algo muchísimo mejor que los «campos de batallas» a los que sustituyen.

O'Brien, Stapenhurst y Johnston (2008) destacan el papel fundamental de los parlamentos como agentes en la consolidación de la paz, tanto en términos de prevención de conflictos como en la reconciliación. Al crear un foro para el diálogo y al supervisar la adecuada priorización y uso de recursos por parte del poder ejecutivo, las legislaturas eficaces pueden crear un vínculo en el sistema de gobernabilidad entre el poder ejecutivo y la sociedad civil, fomentando la transición de un conflicto violento a la paz y la estabilidad.

El papel de los órganos legislativos como foro para el diálogo es algo que también avala Lord Alderdice, negociador para la paz y primer presidente de la Asamblea de Irlanda del Norte:



*Lord Alderdice*

*«En regiones del mundo estables y pacíficas es fácil olvidar por qué existen los parlamentos, esos lugares en los que los representantes de la comunidad hablan los unos con los otros (y también se escuchan). A dichos lugares se los critica en ocasiones por ser únicamente "tertulias". Quizás no se aprecia completamente que hablar es, en un sentido muy real, la alternativa a la violencia. En Irlanda del Norte hemos vivido a lo largo de treinta años en los que las diferencias políticas se expresaban mediante actos violentos en lugar de palabras. La violencia es una alternativa a hablar en cualquier comunidad, pero esto es más patente en los lugares donde hay divisiones profundas. Existen preguntas importantes sobre por qué tales divisiones están presentes en nuestra comunidad, pero este no es el lugar para explorarlas. Lo que está fuera de toda duda es que existen esas divisiones y que nos han llevado a una seria y prolongada violencia, tanto inter como intracomunitaria. La política no es tanto el camino que recorremos para cubrir la brecha entre estas divisiones, sino el camino por el que podemos expresar nuestros desacuerdos sin matarnos los unos a los otros.»*

Mientras que, a grandes rasgos, los parlamentos en todo el mundo reúnen a representantes de diversas procedencias y con distintos intereses, en países afectados por conflictos los miembros electos son testigos de obstáculos adicionales característicos del entorno en el que operan. O'Brien (2008) apunta que, para cumplir su función legislativa de forma eficaz, un parlamento necesita abordar los antagonismos arraigados y construir una cultura de profesionalidad y cooperación. Sin embargo, el proceso legislativo del parlamento tiene el potencial para transformar los problemas en soluciones, y una vez que el parlamento haya construido su propia cultura de cooperación, podrá defender un programa de reconciliación como parte de un proceso más amplio de consolidación de la paz.

## Representación parlamentaria e integración de los paramilitares en el sistema político

La participación política de los paramilitares a menudo se centra no solo en la finalización del conflicto, sino también en la mediación para lograr la participación de estos grupos en el proceso democrático para reparar agravios y construir una paz y una estabilidad sostenibles.

La oportunidad para los paramilitares de integrarse en el sistema político es la mejor garantía para que no se reavive el conflicto violento (Herbolzheimer, 2015). Con ello se evita el posible aislamiento político y social de los paramilitares y se fortalece la democracia a través de mejores participación y representación parlamentarias.

O'Brien, Stapenhurst y Johnston (2008) señalan que:

«Los parlamentos han de representar la diversidad étnica, religiosa y de género de los individuos y los grupos de la sociedad, de forma que los ciudadanos se puedan identificar con sus legisladores. La confianza pública en el parlamento se resentirá si se considera que sus miembros tienen poco en común con aquellas personas a las que representan. (...) Como representantes del pueblo, los miembros del parlamento están en una posición en la que pueden ejercer una enorme influencia. Por tanto, es posible que se les solicite desempeñar papeles ajenos a los que llevan a cabo en el parlamento, como convertirse en impulsores del cambio en sus comunidades locales al difundir información y al liderar proyectos comunitarios.»

El papel de la participación parlamentaria efectiva es un factor determinante en la consolidación de la paz y en la reconciliación. Los representantes públicos elegidos democráticamente pueden contribuir al proceso directamente, a través de la implementación de acuerdos e iniciativas para la prevención de conflictos, e indirectamente, mediante reformas económicas, sociales y de otra índole.

La transición y la integración de los paramilitares en el sistema político supone un gran reto, tanto para los paramilitares como para el sistema en

general. Los temas emergentes comunes son:

- La consolidación de credibilidad
- El fortalecimiento de las capacidades
- La contención de divisiones internas
- La adaptabilidad
- La rendición de cuentas

Alderdice (2008) identificó dos componentes adicionales basándose en el ejemplo de Irlanda del Norte: derechos, responsabilidades y respeto por las minorías; y la reconstrucción del estado de derecho y una cultura de la legalidad. Alderdice reflexiona, asimismo, sobre la importancia del respeto y la confianza:

*«Los casos prácticos como este a menudo se centran en las instituciones, los reglamentos, las constituciones y los procedimientos que surgen de las negociaciones de paz. Aunque las relaciones o las comunidades no puedan sobrevivir sin la existencia de estructuras y límites, no habría que olvidar nunca que están basadas en algo más que en el cumplimiento de las normas y la ley: también ha de existir buena voluntad y respeto. Sin ellos, no pueden prosperar y el conflicto no podrá dejarse nunca en el pasado.»*



# Conclusiones y enseñanzas extraídas

**Durante los últimos 35 años se ha llevado a cabo el análisis de 117 conflictos. En ese mismo periodo, de los 61 conflictos que finalizaron, 47 se dieron por concluidos con acuerdos de paz. En el 70% de los conflictos existentes se estableció alguna forma de contacto, conversaciones o negociaciones (Fisas, V. 2016. Yearbook on Peace Processes).**

A pesar de que se han difundido numerosos artículos, publicaciones e informes académicos, y aunque es cada vez más fácil compartir información, experiencias y buenas prácticas, cada proceso y solución responde a unas circunstancias únicas y específicas. Sin embargo, entender esas circunstancias no es el mayor reto: vivimos en una era de incertidumbre y, por tanto, planificar a largo plazo y reflexionar sobre la forma de las comunidades y los modelos sociales se vuelve cada vez más difícil debido a los riesgos de carácter económico, social y de seguridad generados por la globalización.

Los agentes de consolidación de la paz, los negociadores y los responsables de la implementación de acuerdos deben adoptar enfoques que trasciendan barreras y culturas, crear redes de contactos diversas y comunicar de forma eficaz con el fin de reaccionar de manera ágil a un entorno en continuo cambio y que plantea cada vez más retos. En pocas palabras, aunque este sea cualquier cosa menos un proceso sencillo, los implicados tienen que comprometerse con la creación de mejores relaciones, no principalmente entre individuos, sino entre grupos grandes de personas. Se trata de un tipo diferente de psicología, aunque se solapa cuando uno tiene en cuenta la psicología de los individuos que son líderes y, por tanto, su propia psicología refleja elementos clave de la psicología del «grupo grande».

La inclusión de paramilitares en el Sistema político y la implementación de acuerdos de paz pueden resultar tan difíciles como las negociaciones, ya que exigen un compromiso y una comprensión de que estos procesos llevan tiempo y que se ven

influenciados constantemente factores internos y externos de alta complejidad. Al operar en un entorno con partes implicadas complejas, los legisladores y los diseñadores de políticas públicas deben liderar asociándose de manera eficaz con una amplia gama de líderes de la sociedad civil, así como con políticos de todas las diferentes facciones. El fortalecimiento de estas relaciones fundamentales es determinante para reforzar la democracia, sustentar la interacción de ideas y la implementación de acuerdos y políticas.

Los temas clave identificados como necesarios para lograr resultados satisfactorios en la implementación de acuerdos y en la integración de paramilitares en el sistema político incluyen los siguientes:

- **Participación y estrategias de comunicación efectivas**
- **Liderazgo intelectual, flexibilidad e innovación**
- **Sólidos mecanismos de gobernabilidad y rendición de cuentas**
- **Desarrollo continuo y fortalecimiento de las capacidades**

Un liderazgo político contundente es esencial para gestionar las tensiones y paradojas de la implementación de acuerdos y para enfrentarse a los complejos problemas transversales derivados de las sociedades post-conflicto.

### Enseñanzas extraídas

Por último, en referencia a las dos preguntas clave sobre cómo avanzar en la inclusión de excombatientes/paramilitares en el sistema político y cuál es el papel que los órganos legislativos desempeñan en los acuerdos de implementación de la paz, se pueden rescatar las siguientes lecciones de los cuatro casos prácticos analizados, y también basándose en una más amplia experiencia:

#### 1

**Los implicados en situaciones de violencia no son, en un principio, propensos a ceder en sus metas.**

El propósito de un proceso de paz es ayudarlos a que abandonen la violencia y la fuerza física para lograr sus fines y que opten por políticas de índole democrática. Para ello, es necesario que se involucren en el sistema político, en lugar de cerrarse a él. Esta es la característica principal de la mayoría de los procesos de paz que se han negociado hasta la fecha.

#### 2

**Los excombatientes no estarán inclinados a abandonar las armas si aún se creen amenazados, ya sea de forma interna o externa.**

En Irlanda, el PIRA abandonó la mayoría de sus armas a cambio de una implicación política muy importante, y porque no se encontraban bajo ninguna amenaza física. En Líbano, Hezbolá no cesó sus operaciones militares porque, tras el Conflicto del Sur del Líbano, estaba claro que Israel seguía siendo una amenaza para ellos, incluso dentro de sus propias fronteras.

#### 3

**El desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) son los tres componentes necesarios en el proceso para acabar con actividades paramilitares ilegales.**

En Irlanda se produjeron el desarme y la reintegración, pero no una desmovilización total, en particular, de las fuerzas paramilitares unionistas. Mantuvieron sus estructuras paramilitares y las convirtieron en crimen organizado, un cambio en los acontecimientos que no resulta infrecuente. Fue necesaria la creación de una Comisión de Monitoreo Independiente (IMC, por sus siglas en inglés) para presionarlos a abandonar las armas, pero años más tarde fue preciso establecer otro grupo para desarrollar una nueva estrategia con la que lograr deshacerse de los elementos aún persistentes de crimen organizado derivado de los paramilitares.

## 4

**Estas observaciones ponen en relieve la importancia no solo de la creación de instituciones y leyes, sino, de forma más relevante, de una «cultura de legalidad».**

Sudáfrica había sido asolada durante muchos años por una cultura de violencia y en la nueva administración los sucesores de Mandela desarrollaron una cultura de corrupción. Ambas son lo opuesto a la cultura de legalidad, por lo que no es de extrañar que aún quede un alto grado de violencia en esa sociedad.

## 5

**La creación de un nuevo contexto en el que aquellos que han estado vinculados con violencia y criminalidad puedan dar paso a una nueva forma de abordar las preocupaciones de la comunidad desde la legalidad es algo que, obviamente, requiere la aprobación de leyes de diversa índole.**

Y es aquí donde la actividad legislativa es fundamental. El proceso de paz en Filipinas se encuentra en la actualidad atravesando un periodo de dificultad, no debido primordialmente a los problemas con los paramilitares o al cambio en la presidencia del país, sino a que el congreso no ha aprobado aún la legislación necesaria. En ocasiones a los congresistas se les pide participar en la votación de leyes bastante controversiales, pero que al mismo tiempo es esenciales para ratificar e implementar un proceso de paz. Todo ello requiere que el valor y la habilidad política primen ante políticas partidistas.

## 6

**El órgano legislativo y el gobierno a menudo han de trabajar juntos para establecer las agencias y comisiones de monitoreo, tanto internas como externas, que son cruciales para la implementación de los acuerdos, ya que un proceso de paz no se implementará por sí mismo.**

Por tanto, es necesario construir una maquinaria para el monitoreo y la implementación en la que observadores independientes (y, a menudo, internacionales) puedan reportar sobre el progreso de la implementación y ejercer la presión necesaria para garantizar una completa implementación de lo acordado.

## Referencias bibliográficas

- Alderdice, J. (2007). Introduction, Northern Ireland Assembly Companion – Rulings, Convention and Practice. Asamblea de Irlanda del Norte, TSO Irlanda, Belfast.
- Alderdice, J. (2008). Risks, Rights and Respect - Essential Elements of the Irish Peace Process. Artículo presentado en la decimoprimer charla Dudley Senanayake Memorial Lecture de Colombo, Sri Lanka.
- De Klerk, E. (2002). South Africa's negotiated transition: Context, analysis and evaluation. Accord issue 13. Conciliation Resources, Londres.
- Fisas, V. (2016). Yearbook on Peace Processes. Icaria, Barcelona.
- Hamber, B. & Kelly, G. (2004). A working definition of reconciliation. Artículo publicado por Democratic Dialogue, Belfast, septiembre de 2004.
- Herbolzheimer, K. (2015). The peace process in Mindanao, the Philippines: evaluation and lessons learned. NOREF. <<http://www.c-r.org/resources/peace-process-mindanao-philippines>>
- International IDEA (2003). Reconciliation after Violent Conflict: A Handbook. International IDEA: Estocolmo.
- Karam, K. (2012). The Taif Agreement. Positive peace for Lebanon: reconciliation, reform and resilience. Accord Issue 24. Conciliation Resources, Londres.
- Kelly, G., & Hamber, B. (Eds.). (2005). Reconciliation: Rhetoric or Relevance? (Report 17). Belfast, Northern Ireland: Democratic Dialogue.
- Kelly, G., & Hamber, B. (2004, 9 June). Coherent, contested or confused? Views on reconciliation in Northern Ireland. Artículo presentado en Reconciliation: Rhetoric or Relevance?, una mesa redonda en torno a los conceptos y las prácticas de reconciliación, Wellington Park Hotel, Belfast.
- O'Brien, M., Stapenhurst, R. and Johnston, N. (2008). Parliaments as peacebuilders in conflict-affected countries. El Banco Mundial, Washington D.C.
- Ricigliano, R. (Ed). (2005). Choosing to engage. Armed groups and peace processes. Conciliation Resources, Londres.
- Salter, M. (2016). Connecting the dots: reconciliation and peacebuilding. Accord Insight 3. Conciliation Resources, Londres.
- Spies, C. (2002). South Africa's National Peace Accord: Its structures and functions. Accord issue 13. Conciliation Resources, Londres.

## Sitios web

- ARK Northern Ireland [www.ark.ac.uk](http://www.ark.ac.uk)
- Conciliation Resources [www.c-r.org](http://www.c-r.org)
- Insight on Conflict [www.insightonconflict.org](http://www.insightonconflict.org)
- Northern Ireland Assembly [www.niassembly.gov.uk](http://www.niassembly.gov.uk)
- The Norwegian Peacebuilding Resource Centre [www.noref.no](http://www.noref.no)

## Contacto



### Westminster Foundation for Democracy Multi-Party Office

- 82 Upper Committee Corridor South  
Houses of Parliament, London SW1A 0AA  
E-mail: [adele.poskitt@parliament.uk](mailto:adele.poskitt@parliament.uk)  
Tel: +44 (0) 7960 575 745



### Centre for Democracy and Peace Building

- 55 Knock Road, Belfast BT5 6LB  
Northern Ireland  
E-mail: [eva.grosman@democracyandpeace.org](mailto:eva.grosman@democracyandpeace.org)  
Tel: +44 (0) 7958 241 456





## Fortalecimiento de paz, estabilidad y reconciliación



WESTMINSTER  
FOUNDATION FOR  
DEMOCRACY  
Multi-Party Office



CENTRE FOR  
DEMOCRACY AND  
PEACE BUILDING