



Berghof Foundation

Transiciones políticas para el posconflicto

¿De procesos participativos a resultados incluyentes en materia de construcción de Estado y gobernanza?

Véronique Dudouet & Stina Lundström,
con el apoyo de David Rampf

Informe
de investigación

Esta publicación presenta los resultados del proyecto de investigación “Cómo evitar la recaída en el conflicto mediante acuerdos políticos y construcción de Estado incluyentes tras conflictos intraestatales: oportunidades, enfoques y lecciones aprendidas”, financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (Canadá), entre febrero de 2013 y junio de 2015.

Fundación Berghof

Fundación Berghof
Altensteinstrasse 48a
14195 Berlín, Alemania
PBX: +49 (30) 8441540
www.berghof-foundation.org

**Centro de Investigación y Educación
Popular/Programa por la Paz
(Cinep/PPP)**

CINEP/ Programa por la Paz
Carrera 5 n.º 33B-02
PBX: (57-1) 2456181
Bogotá, D.C., Colombia
www.cinep.org.co

Equipo de producción editorial

Enero del 2017
Bogotá, D.C., Colombia

**Corrección de estilo
Luis Julián León Castellanos**

Impreso en Colombia /
Printed in Colombia

**Diseño y diagramación
Fundación Berghof**

El contenido de esta edición puede ser utilizado total o parcialmente siempre y cuando se notifique y se cite como fuente a la Fundación Berghof y al Cinep/ Programa por la Paz.

Impresión

Cgrafic



Canada



© 2017 Berghof Foundation Operations GmbH & CINEP/ Programa por la Paz. Todos los derechos reservados.

Para citar este artículo: Véronique Dudouet & Stina Lundström. 2017. Transiciones políticas para el posconflicto: ¿De procesos participativos a resultados incluyentes en materia de construcción de Estado y gobernanza? Informe de investigación. Berlín/ Bogotá: Fundación Berghof & CINEP/ Programa por la Paz .

En internet: <http://image.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/IPS_SynthesisReport_es.pdf>.

Berghof Foundation
Altensteinstraße 48a
14195 Berlín
Germany
www.berghof-foundation.org
info@berghof-foundation.org

Contenido

- 1 Introducción — 3**
- 1.1 **Antecedentes y justificación — 4**
- 1.2 **Términos y conceptos clave — 5**
- 1.2.1 Acuerdos políticos — 5
- 1.2.2 Inclusividad — 8
- 1.2.3 Contendientes por el poder — 13
- 1.2.4 Metodología — 15

- 2 Los contendientes por el poder como ‘adalides’ de la inclusividad — 20**
- 2.1 La exclusión como factor movilizador del conflicto — 20
- 2.2 Planteamiento de las exigencias de inclusividad — 21
- 2.3 ¿La inclusividad como estrategia o como fin en sí misma? — 22

- 3 Evaluación de la naturaleza y los resultados de la participación en ámbitos de negociación/ toma de decisiones — 24**
- 3.1 Evaluación comparativa de la inclusividad a nivel de procesos — 25
- 3.2 El impacto de la participación sobre la naturaleza de los acuerdos codificados — 28
- 3.3 Tres atributos de la toma de decisiones incluyente — 31
- 3.3.1 Influencia: cómo superar el desequilibrio de poder en la mesa — 31
- 3.3.2 Representación mediante liderazgo legítimo — 33
- 3.3.3 Inclusión efectiva: cuatro fórmulas — 35

- 4 ¿De la inclusión política a la política incluyente? Materialización de los acuerdos políticos en el posconflicto — 39**
- 4.1 **Evaluación general de la inclusividad en ámbitos de materialización — 40**
- 4.1.1 La inclusión horizontal: los antiguos opositores del régimen como élites emergentes, o ¿como nuevo poder hegemónico? — 40
- 4.1.2 Democratización al interior de los partidos de la nueva élite — 43
- 4.1.3 La inclusión vertical: ¿las instituciones reformadas reflejan mejor la composición de la sociedad? — 46
- 4.1.4 ¿Formulación de políticas y provisión de servicios que respondan a las necesidades de todos? — 49
- 4.2 **Factores que afectan la materialización efectiva de la gobernanza influyente — 51**
- 4.2.1 Capacidad para implementar las reformas acordadas — 51
- 4.2.2 Voluntad política — 53
- 4.2.3 Mecanismos institucionales o de procedimiento — 56
- 4.2.4 Influencia internacional — 59

5 La rebelión de los marginados: inclusividad y recaída en la violencia — 63

5.1 Exclusión horizontal y recaída en la violencia — 64

5.2 Exclusión vertical y recaída en la violencia — 66

6 Conclusión — 69

6.1 Principales lecciones aprendidas — 69

6.2 Implicaciones para el apoyo internacional — 74

7 Referencias — 78

Siglas — 85

1 Introducción¹

En la última década se ha observado, entre los expertos en desarrollo, paz, conflicto y democratización, una creciente **convergencia de los discursos sobre políticas e investigación** con respecto a los **presuntos beneficios de los procesos incluyentes de transición desde el conflicto, la fragilidad de la ruta** hacia la paz y la resiliencia. El reconocimiento de que la exclusión social, económica o política de grandes segmentos de la sociedad es un impulsor clave de los conflictos intraestatales ha llevado tanto a agencias donantes, diplomáticos y profesionales en construcción de paz, como a las respectivas comunidades académicas, a buscar la fórmula adecuada para apoyar mecanismos incluyentes y participativos de transformación del conflicto y de las relaciones entre Estado y sociedad durante el posconflicto. Si bien los diversos actores profesan un compromiso retórico con la inclusividad, el término se utiliza de maneras muy diferentes, a veces contradictorias. Hay profundos **desacuerdos sobre quiénes deben ser incluidos en los procesos de paz, en qué etapa y con qué fin**. Desde que el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2011 introdujo el concepto de transiciones ‘suficientemente incluyentes’, muchos investigadores situados en la intersección entre desarrollo y construcción de paz han pedido una investigación más profunda respecto de las premisas, las características y los beneficios de los procesos incluyentes y sus resultados (v.g. Castillejo, 2014; Jones, Elgin-Cossart y Esberg, 2012).

El presente informe de investigación se propone examinar tales supuestos y aportar a los debates académicos y de políticas sobre el tema, mediante la presentación de los resultados comparativos obtenidos de un **proyecto de investigación colaborativa de 28 meses** (febrero 2013-junio 2015) financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (Canadá) y titulado “Cómo evitar la recaída en el conflicto mediante acuerdos políticos y construcción de Estado incluyentes tras conflictos intraestatales: oportunidades, enfoques y lecciones aprendidas”. El análisis se basa en datos recolectados durante el trabajo de campo realizado por seis equipos de investigación locales en **Colombia, El Salvador, Sudáfrica, Sudán del Sur, Aceh (Indonesia) y Nepal**, en 2013-14, así como en numerosas discusiones sobre los hallazgos preliminares, llevadas a cabo en diversos eventos relacionados con el proyecto (reuniones de los participantes, discusiones sobre políticas y mesas redondas), entre 2013 y 2015.

Es indispensable reconocer la dificultad de derivar lecciones genéricas a partir de estudios de caso tan diversos o inclusive de aplicar criterios uniformes para evaluar el grado y el impacto de la inclusividad (un concepto bastante subjetivo y dependiente del contexto) a entornos culturales y geopolíticos bien distintos. No obstante, sí fue posible identificar importantes tendencias y rasgos comunes con base en la información recabada, el análisis y los procesos de comparación transversal, a partir de los cuales se pueden sacar algunas conclusiones generales clave y sus implicaciones a nivel de políticas respecto de procesos incluyentes de construcción de paz y de Estado.

En esta sección introductoria, se presentan los antecedentes y la justificación de la empresa investigativa en la que se basa este informe, para luego pasar a definir los términos clave y los conceptos que están en juego, así como la metodología que apuntala el proyecto.

¹ La versión original de esta publicación (en inglés) consideraba el concepto “arreglos políticos”, pero en la presente traducción el término “arreglo” se ha sustituido por “acuerdo”. El término acuerdo se entiende como el resultado de un proceso de diálogo y negociación entre dos o más partes en conflicto, por lo general con la mediación de terceros, con la pretensión de ser implementado, a conveniencia de las partes, para dar fin a la situación conflictiva inicial (Cfr. Fisas, 2010. Pag. 5). Los acuerdos pueden darse en distintas escalas territoriales, local, regional, nacional o internacional. Pueden ser formalizados mediante distintos mecanismos normativos, que van desde la creación de marcos legislativos e institucionales hasta las reglas mínimas para su cumplimiento (Fisas, 2010).

1.1 Antecedentes y justificación

La investigación que aquí presentamos aprovecha y desarrolla dos proyectos anteriores de investigación participativa acerca del papel y las autopercepciones de los grupos armados de oposición en los procesos de paz (2006-9) y las transiciones hacia la seguridad (2009-12). En desarrollo de esos proyectos, observamos una sorprendente convergencia entre los discursos sobre los temas de las transiciones políticas y la construcción de Estado incluyentes de dos comunidades con ideas muy diferentes, a saber, los grupos armados insurgentes y las agencias internacionales de construcción de paz/desarrollo.

Por una parte, **la exigencia de relaciones incluyentes entre Estado y sociedad ocupa un lugar central en las agendas de reforma propuestas por los grupos insurgentes armados**. En nuestras experiencias anteriores de investigación y capacitación con líderes de varios grupos armados no-estatales, observamos que:

- ≡ Los grupos armados de oposición aparecen con frecuencia en contextos de gobernanza débil y excluyente y gozan del apoyo de grupos marginados, excluidos del poder y de los recursos estatales (v.g. minorías étnicas o religiosas, clase/casta baja, mujeres, regiones subdesarrolladas, etc.).
- ≡ Estos actores armados juegan papeles cruciales en materia política, social y de seguridad durante el conflicto intraestatal, los cuales deben ser reconocidos y tenidos en cuenta durante las transiciones de la guerra a la paz/democracia.
- ≡ Los combatientes necesitan garantías creíbles de que sus intereses serán promovidos y protegidos por el nuevo Estado reformado, antes de renunciar voluntariamente a su monopolio sobre la fuerza.
- ≡ Los incentivos de gobernanza incluyentes pueden proporcionar dichas garantías de manera convincente y conducir a la colaboración constructiva no violenta.

Nuestra investigación llegó a la conclusión de que la transición política y el restablecimiento del legítimo monopolio estatal sobre el uso de la fuerza son procesos interdependientes, y que su efectividad se basa en los principios complementarios de inclusividad, participación e integralidad (Dudouet, 2009; Dudouet, Planta, & Giessmann, 2012a, 2012b). El objetivo de nuestro proyecto era examinar más a fondo las trayectorias de posconflicto de los grupos contendientes por el poder, que surgieron y se movilizaron en torno a exigencias de inclusividad durante el conflicto armado, indagando acerca de (1) la medida en que fueron incluidos en la construcción de Estado durante el posconflicto, y, a su vez, (2) su propia capacidad y disposición para adoptar políticas de Estado incluyentes. Así, nuestra pregunta clave fue la siguiente:

» *¿Hasta qué punto y bajo qué condiciones promueven los antiguos insurgentes, convertidos en agentes del Estado (es decir, en élites emergentes en el posconflicto), un acuerdo político más incluyente? O, ¿tienden más bien a replicar las prácticas excluyentes de las antiguas élites?*

Por otra parte, el presente proyecto de investigación también es el resultado de nuestra comprensión de que, en los últimos años, **los organismos donantes situados en la intersección entre apoyo para la paz y apoyo para el desarrollo le han dado a la inclusividad un lugar central en sus agendas de asistencia para el posconflicto**, en relación con el término ‘acuerdo político’, que vincula los objetivos de construcción de paz y construcción de Estado con el fin de lograr estabilidad, legitimidad, rendición de cuentas y resiliencia en países afectados por conflictos (OCDE-CAD, 2011). El *Nuevo consenso para el compromiso con los Estados frágiles* —suscrito en 2011 por el Diálogo Internacional para la Consolidación de la Paz y del Estado, un foro que reúne a miembros de la OCDE, Estados frágiles afectados por conflictos (FCAS, por su sigla en inglés) y representantes de la sociedad civil— se comprometió a apoyar (entre otras metas) “políticas legítimas” al “fomentar acuerdos políticos incluyentes y solución de conflictos”². Varias

2 Ver: International Dialogue. (s.f.). *International Dialogue on Peacebuilding & Statebuilding* [Página de inicio]. Recuperado de <http://www.pbsbdialogue.org/en/>

agencias donantes clave como DFID han sido pioneras en esta búsqueda de acuerdos políticos incluyentes en Estados frágiles afectados por conflictos (DFID, 2010). La comunidad de Naciones Unidas también ha adoptado el concepto de inclusividad en el apoyo brindado por sus múltiples agencias a los procesos de paz y a la recuperación posconflicto; el término mismo ocupa un lugar preponderante en varios informes y documentos recientes de la ONU³. Al mismo tiempo, tal como señalamos arriba, la inclusividad se ha convertido en un término de moda tan confuso que no hay consenso sobre qué significa, por qué debe promoverse y cuáles son los ‘beneficios reales’ que aporta para la construcción efectiva y sostenible de la paz y del Estado. Por este motivo, se plantearon tres preguntas clave adicionales para apuntalar nuestra investigación:

- » *¿Cuáles son las dimensiones y los criterios de inclusividad durante los procesos de acuerdo político y construcción de Estado?*
- » *¿Cuáles son las condiciones necesarias para que los procesos de transición incluyentes conduzcan a resultados incluyentes?*
- » *¿Cuáles son las características y los beneficios reales de la inclusividad en términos de gobernanza legítima, efectividad, empoderamiento, apropiación, estabilidad y resiliencia?*

1.2 Términos y conceptos clave

Los términos clave utilizados en esta investigación fueron definidos conjuntamente por la red de investigadores del proyecto, con el fin de armonizar los enfoques de los equipos del país para el trabajo de campo y con la intención de aportar cierta claridad analítica a las discusiones en materia de políticas sobre las relaciones entre acuerdos políticos, procesos de paz, construcción de paz, y construcción de Estado (1.2.1.), sobre las vinculaciones entre procesos de transición incluyentes y sus resultados (1.2.2.), y sobre la naturaleza, el legado y la legitimidad de las élites surgidas en el posconflicto, y, especialmente, de los contendientes por el poder convertidos en diseñadores de políticas (1.2.3.).

1.2.1 Acuerdos políticos

Definición y características clave

El concepto de acuerdo político fue introducido en la década pasada en los debates sobre reforma del Estado incluidos en la literatura orientada hacia políticas en materia de desarrollo, fragilidad y conflicto, con el propósito implícito de alejarse del énfasis en los enfoques técnicos al apoyo internacional para el desarrollo, centrados en el Estado (v.g. Asia Foundation, 2010; Barnes, 2009; di John & Putzel, 2009; Khan, 2010; OCDE-CAD, 2011; Rocha-Menocal, 2011; Whaites, 2008,). El término mismo ha sido definido de diversas maneras, pero una de las definiciones utilizadas con más frecuencia describe el acuerdo político

³ Por ejemplo, un informe de 2012 del Secretario General de la ONU sobre la capacidad civil después del conflicto identificó los ‘procesos políticos incluyentes’ como una de las cinco áreas prioritarias (SGNU, 2012). Más aún, en la introducción a la *Revisión de los diez años de la arquitectura para la consolidación de la paz*, llevada a cabo en 2015, se recalca que la exclusión es un impulsor clave del conflicto y que “el logro de la reconciliación y la paz sostenible exige una participación amplia e incluyente” (UN, 2015). También el PNUD tiene un gran programa temático sobre “procesos políticos incluyentes” (ver: PNUD. (s.f.). Inclusive political processes. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/inclusive-political-processes.html>).

como la “expresión de un entendimiento común, generalmente logrado entre élites, acerca de la manera en que se organiza y se ejerce el poder” en un Estado determinado (DFID, 2010).

Fueron dos las razones que nos llevaron a referirnos extensamente a dicho concepto en esta investigación. Primero, porque hace énfasis en los acuerdos de poder o ‘reglas de juego’ dominantes en un país, en sus dimensiones horizontales y verticales: se centra en la **interacción entre la negociación inter-élites y la relación entre élites y sociedad** (Barnes, 2009, p. 3). Así, una de nuestras metas fue la de investigar el papel de quienes no pertenecen a las élites o de las élites nuevas/emergentes en el logro de nuevos acuerdos políticos que reflejen mejor las necesidades y la composición de la sociedad y respondan a estas.

Segundo, el concepto de acuerdos políticos abarca la **articulación de acuerdos de poder mediante mecanismos tanto formales/explicitos como informales/implícitos**. Por otra parte, se sustentan en acuerdos de paz, nuevas constituciones y otros textos jurídicos que codifican la naturaleza del Estado, y también reflejan los entendimientos tácitos que apuntalan el sistema político, tales como los reglamentos consuetudinarios no escritos, que rigen los acuerdos políticos, sociales, culturales o económicos (v.g. la distribución de tierras y los derechos de propiedad, el sistema de castas, las normas religiosas, etc.). En realidad, a pesar del calificativo ‘políticos’, los acuerdos políticos comprenden una gama de actores y escenarios que rebasa la política institucional. Por ejemplo, se hallan **firmemente anclados en acuerdos socioeconómicos** y ‘reglas de juego’; de hecho, la investigación en este campo ha sido liderada hasta el momento por economistas políticos.

Consideramos que estas distinciones constituyen un gran aporte al estudio de la construcción de paz y de Estado en el posconflicto, ya que subrayan la necesidad de incluir los dos ámbitos: el de la negociación y la toma de decisiones oficiales y aquel informal de la negociación al estilo de la ‘realpolitik’ de las élites. También arrojan cierta luz sobre las técnicas utilizadas por las élites establecidas para resistir a los intentos de transformar los acuerdos de poder socioeconómicos que están a la base de los conflictos.

Vinculaciones con la transformación de conflictos

Todas las sociedades, pacíficas o no, se hallan reglamentadas por acuerdos políticos. Estos nunca son estáticos o eternos, sino que evolucionan constantemente y se ven afectados por las luchas por el poder en curso y sus resultados. No obstante, sus principales crisis de desarrollo tienden a ocurrir en épocas de intenso conflicto sociopolítico. Hay, en efecto, una **relación dialéctica entre acuerdos políticos y conflicto armado** (Barnes, 2009, p. 8). Por una parte, los acuerdos excluyentes, característicos de Estados refractarios y carentes de legitimidad según grandes segmentos de la población, constituyen un terreno fértil para el conflicto, tal como lo han demostrado los estudios sobre las vinculaciones entre fragilidad del Estado y conflicto (v.g. World Bank, 2011). Cuando las élites políticas explotan las injusticias sociales y económicas en lugar de generar bienes públicos, hay una mayor probabilidad de que los actores sociales excluidos que no se sienten representados en las instituciones formales (re)caigan en la violencia. Por otra parte, el conflicto armado impulsa el cambio en el acuerdo político existente. A través de la lucha armada, los actores del conflicto buscan adquirir la influencia suficiente para imponer o negociar un acuerdo ventajoso para sus intereses, ya sea ganándole el poder estatal al régimen vigente, reformando el Estado o creando un nuevo Estado-nación.

Esta investigación se enfoca en la desestabilización de los acuerdos de poder preexistentes durante el conflicto armado y los procesos subsiguientes de construcción de paz/Estado, así como en la orquestación de nuevos acuerdos mediante las negociaciones y el diálogo entre las élites que detentan el poder y aquellas nuevas, surgidas después de la guerra. El término ‘acuerdo político’ puede utilizarse para referirse tanto a este proceso como a los acuerdos/entendimientos logrados. Los acuerdos políticos no son sinónimos de ‘solución del conflicto’ o ‘acuerdos de paz’. El objetivo de estos últimos es el de resolver las causas inmediatas que subyacen a la violencia mediante el diálogo entre los protagonistas del conflicto, mientras que la solución del conflicto aborda las relaciones fundamentales

entre las élites, y entre Estado y sociedad. No obstante, estos procesos se relacionan estrechamente. En efecto, los procesos de paz suelen preparar el terreno para la reforma estructural del Estado mediante nuevos acuerdos formales de poder. Así, ofrecen la oportunidad de negociar un acuerdo político más incluyente, basado en derechos y obligaciones mutuas, al crear un nuevo contrato social entre las élites gobernantes, y entre los ciudadanos y el Estado (Ghani y Lockhart, 2007; DFID, 2010)⁴.

Interrelaciones con la construcción de Estado

Uno de los principales resultados tangibles de un acuerdo político, a menudo impulsado y priorizado por agencias internacionales en el ámbito de la ‘construcción de Estado’, es la creación de instituciones nuevas o reformadas (entre ellas, Gobiernos, legislatura, sector de seguridad/justicia y partidos políticos). El concepto de construcción de Estado se refiere esencialmente al **proceso técnico y político, con frecuencia liderado o apoyado por actores externos, encaminado a fortalecer las instituciones formales de gobernanza** y capacitarlas para que brinden seguridad física y económica a los ciudadanos (Chandler, 2006, p. 1).

Los acuerdos políticos y los intereses diferentes y (des)acuerdos en los que se basan moldean los procesos de construcción de Estado en contextos de posconflicto, dado que las élites y las instituciones informales dedicadas a la construcción de Estado negocian la manera en que se ejercerá el poder político, lo cual afecta, a su vez, la capacidad de las instituciones estatales. Para fines de esta investigación, definimos **la construcción de Estado como los procesos técnicos y organizativos derivados de los acuerdos políticos**.

Etapas y ámbitos principales de los acuerdos políticos

Durante la fase preparatoria del proyecto y con base en nuestra revisión de la literatura, identificamos tres núcleos principales o ‘ámbitos’ de los acuerdos políticos tras el conflicto armado, a saber:

- ≡ Su **negociación** mediante las plataformas para el diálogo y la toma de decisiones, a través de las cuales las élites tradicionales y emergentes (y a veces quienes no pertenecen a las élites) diseñan el contenido de las instituciones nuevas o reformadas y las ‘reglas de juego’ formales e informales que regirán las relaciones entre Estado y sociedad. Dichas plataformas van desde conversaciones de paz bilaterales o multilaterales hasta ámbitos ‘nacionales’ de deliberación que incluyen sectores sociales y políticos diferentes a los principales contendientes (tales como diálogos/conferencias nacionales o asambleas constituyentes), así como canales de consulta y espacios informales para la toma de decisiones (creados al interior de o paralelamente a los ámbitos formales de negociación).
- ≡ Su **codificación** mediante textos oficiales que formulan los resultados de los procesos de toma de decisiones, v.g. acuerdos de paz, constituciones o declaraciones de derechos, reformas legislativas u otros acuerdos sectoriales.
- ≡ Su **materialización** mediante la transformación de las instituciones estatales (Gobierno, legislatura, sector de seguridad/justicia, partidos políticos e instituciones informales), la gobernanza estatal (la manera en la que las nuevas élites encargadas de manejar las instituciones estatales —o de participar en ellas— se comportan e interactúan entre sí) y la implementación de políticas.

Nuestro énfasis primario recae sobre los acuerdos políticos nacionales (salvo en Aceh, donde el conflicto se desarrolló fundamentalmente a nivel sub-nacional); no obstante, es de notar que estos tienen

⁴ Tal como se ilustrará en este informe, los acuerdos políticos pueden también propiciar procesos de paz. Por ejemplo, en Colombia, la Asamblea Constituyente de 1991 incentivó la desmovilización de varios grupos guerrilleros mediante acuerdos de paz, al ofrecerles la promesa de participación política en la gobernanza estatal.

repercusiones significativas en la gobernanza local —especialmente cuando las causas fundamentales del conflicto derivan de las dinámicas de poder y los patrones de marginalización regionales o locales—.

En los **seis conflictos estudiados**, algunos de los investigadores asociados se enfocaron en una etapa determinada de la transición posconflicto, considerada como el ámbito central para el logro de un nuevo acuerdo político. En **Colombia**, por ejemplo, se hizo énfasis específico en el proceso de reforma constitucional de 1991, desde la etapa de negociación sobre el alcance y la arquitectura de dicha reforma en 1990 hasta los primeros años de materialización (es decir, a finales de los años 90).

Sin embargo, la mayoría de los estudios de caso adoptaron un enfoque más amplio del proceso general de cambio: desde los acuerdos anteriores al conflicto hasta la construcción de Estado, y la gobernanza en el posconflicto, que, en varios casos (v.g. Nepal, Sudáfrica y Aceh), tal como señalan los respectivos autores, abarca varios ciclos sucesivos o entrelazados de negociación, codificación y materialización⁵.

En el caso de **El Salvador**, la investigación abarca desde las fases de negociaciones iniciales en los años 80 hasta su codificación mediante los acuerdos de paz de 1992 y la materialización de la reforma estatal hasta los nuevos fallos de la Sala de lo Constitucional en materia de procesos electorales y reforma del sector seguridad, en 2011-2013.

Los informes del estudio de caso de **Sudáfrica** cubren las conversaciones preliminares sobre diálogos a finales de la década de los 80 y las sucesivas rondas de negociación y codificación (el Acuerdo Nacional de Paz en 1991, CODESA I en 1991, CODESA II en 1992, el Foro de Negociación Pluripartidista en 1993 y la Constitución de 1996), hasta la reciente revisión del proceso de materialización a través del Informe Diagnóstico de 2010 de la Comisión Nacional de Planeación de Sudáfrica.

En **Sudán del Sur**, el análisis cubre las negociaciones sucesivas que condujeron a la codificación del Acuerdo Integral de Paz (AIP) en 2005, la independencia en 2011, y los intentos iniciales de materialización que fueron interrumpidos en diciembre de 2013 por la crisis intra-élites y la recaída en la violencia, así como los esfuerzos en curso por lograr un acuerdo más incluyente para Sudán del Sur.

Los estudios sobre **Nepal** cubren fundamentalmente el período comprendido entre 2005-2013, desde la decisión de iniciar un movimiento de protesta popular y el acuerdo de paz de 2006 hasta los esfuerzos sucesivos para redactar una nueva constitución y la reelección de la Asamblea Constituyente en noviembre de 2013.

Finalmente, en el caso de **Aceh**, los autores se centran en las negociaciones de paz de 2000-2003 y 2005, así como en el acuerdo de paz de 2005 y su codificación en el marco legislativo nacional en 2006, seguido de la transformación de la gobernanza local en los años siguientes.

1.2.2 Inclusividad

La mayoría de las discusiones sobre acuerdos políticos se enfocan en el papel central de las élites. En cuanto pactos entre las élites, todos los acuerdos son hasta cierto punto excluyentes (OCDE-CAD, 2011). No obstante, tal como señalábamos antes, el interés creciente a nivel de políticas en los acuerdos políticos incluyentes, suscitado a partir del *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2011* y el *Nuevo Consenso para el Compromiso con los Estados Frágiles*, se ha visto impulsado por el supuesto de que un proceso incluyente de negociación y toma de decisiones respecto de las características de la gobernanza, después de una guerra civil o una transición democrática, conducirá lógicamente a resultados incluyentes respecto de la construcción de Estado. Mientras que gran parte de la literatura académica o de políticas tiende a enfocarse en una u otra dimensión de la inclusividad (es decir, la de procesos o la de resultados), este informe abarca las dos. La definición que proponemos de inclusividad (o de su sinónimo ‘inclusión’) tiene que ver con el **grado de acceso a los diversos ámbitos de los acuerdos políticos por parte de todos los sectores**

⁵ Los tres ámbitos de los acuerdos políticos enumerados aquí no deben entenderse de manera lineal e independiente, sino como procesos y resultados interrelacionados que se refuerzan mutuamente a través de sucesivas instancias de retroalimentación.

sociales, más allá de las élites más poderosas (pre- conflicto) —ya sea mediante la participación (directa o indirecta) en la toma de decisiones, o porque sus preocupaciones están siendo atendidas por el Estado—.

Nuestra revisión de la literatura sobre la inclusividad en procesos de paz, las transiciones políticas y la construcción de Estado nos permitió identificar múltiples dimensiones de la inclusividad que podrían ser relevantes para el asunto examinado. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- ≡ **Inclusividad intra-actores, inter-actores e interna/externa:** Es posible evaluar la inclusividad dentro de un solo actor o institución; entre diversos actores o instituciones que convergen en una plataforma de negociación o diálogo, o teniendo en cuenta a quienes no pertenecen a las élites y por ende no participan directamente en los acuerdos políticos.
- ≡ **Inclusividad objetiva vs. Inclusividad subjetiva:** Tal como se describirá más adelante, las percepciones subjetivas importan tanto como las medidas objetivas cuando se trata de medir el grado de inclusividad de los mecanismos del acuerdo político y las instituciones estatales. De hecho, según la Asia Foundation (2010, pp. 24-25), en algunos contextos, la participación en la toma de decisiones puede no ser tan importante como la percepción de que los resultados en materia de gobernanza son razonablemente aceptables para quienes no pertenecen a las élites, debido a que responden a sus necesidades e intereses.

Las dos dimensiones principales que se recalcarán a lo largo de este informe y que por ello ameritan una explicación más detallada son: inclusividad a nivel de procesos vs. inclusividad a nivel de resultados⁶, e inclusividad horizontal vs. inclusividad vertical.

Inclusividad a nivel de procesos

La inclusividad a nivel de procesos (también llamada ‘inclusividad a nivel de participación’ en los informes de estudio de caso del proyecto⁷) se refiere a la naturaleza de las estructuras de negociación y toma de decisiones en los acuerdos políticos. Se puede medir mediante la evaluación del nivel de **participación** de los actores marginalizados (anteriormente) en las plataformas de formulación de políticas (ya sea mediante roles informales, consultivos o ejecutivos, por ejemplo). Ciertamente, consideramos que la participación es un sub-componente de la inclusividad que describe cómo y hasta qué punto participan los actores —y se les permite y se les invita a participar— en un proceso de toma de decisiones. En realidad, tal como se evaluará más adelante, el hecho de que les sea concedido el acceso a un ámbito de negociación no significa necesariamente que los individuos en cuestión estén participando parcial o plenamente en él. La participación se ve seriamente afectada por la presencia o ausencia de garantías institucionales formales (tales como cuotas de representación proporcionales o disposiciones relativas al poder compartido), así como por la naturaleza de los mecanismos para la toma de decisiones (tales como el voto mayoritario, los derechos de veto minoritario o el consenso). Para efectos de este informe, la participación sin poder será considerada como ‘exclusión interna’ (Banks, 2008).

Algunos autores han descrito los acuerdos políticos como ‘juegos de dos niveles’ que implican interacciones horizontales entre élites y vinculaciones verticales entre Estado y sociedad (Laws, 2012). Por ello, describiremos la inclusividad a nivel de procesos de acuerdo con dos dimensiones principales: la participación horizontal y aquella vertical.

⁶ Nuestra definición de inclusividad a nivel de procesos y de resultados es bastante cercana a los conceptos de ‘justicia procedimental’ y ‘justicia distributiva’, originados en la teoría del derecho y que han sido aplicados por algunos académicos al campo de la resolución de conflictos (v.g. Albin y Druckman, 2012).

⁷ Todos los informes de estudios de caso fueron publicados en línea como parte de la serie ‘Documentos sobre acuerdos políticos incluyentes (IPS, por su sigla en inglés)’, y se pueden consultar en: www.ips-project.org.

» *Inclusividad horizontal (o inter-élites)*

De acuerdo con el concepto de coaliciones ‘suficientemente incluyentes’, introducido en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2011* (World Bank, 2011), las transiciones posconflicto deben incluir a las partes necesarias para restablecer la confianza y transformar las instituciones⁸. Sin embargo, el informe mismo no profundiza en cómo serían estas coaliciones ni tampoco especifica cuándo ‘suficientemente incluyente’ equivale a ‘suficientemente bueno’ (Rocha-Menocal, 2011, p. 1274). Con base en la revisión de los argumentos académicos a favor de negociaciones y ámbitos de toma de decisiones incluyentes en los procesos de construcción de paz/Estado (v.g. Lindemann, 2008; Papagianni, 2009) y en los ejemplos recurrentes utilizados para ilustrar estos argumentos (v.g. Burundi, Afganistán, Iraq), definimos la inclusividad horizontal como la **participación de partes interesadas clave que tienen la capacidad de implementar y/o sabotear la paz y que representan a grupos importantes**. Entre estas se encuentran los grupos y actores independientes que, en su propio contexto, se consideran parte de la ‘élite’ tradicional/dominante o emergente tras el conflicto y que, por ende, tienen poder económico, social, cultural, político y/o militar —desde Gobiernos, líderes militares y grupos políticos de oposición (armados y no armados) hasta élites empresariales o grandes terratenientes, así como autoridades religiosas y tradicionales (Asia Foundation, 2010)—.

» *Inclusividad vertical (o Estado-sociedad)*

En contraste con el corpus emergente de estudios sobre los acuerdos políticos, la literatura surgida en el campo de la ciencia política y especialmente el enfoque consociativista de la democratización en sociedades profundamente divididas (v.g. Lijphart, 2004; O’Flynn & Russell, 2005), así como la escuela participativa de elaboración de constituciones (v.g. Banks, 2008), definen la inclusividad y la participación en términos del involucramiento del pueblo/los ciudadanos en la toma de decisiones. En línea con estos enfoques, definimos la inclusividad vertical como el **grado en que los segmentos más grandes de la población tienen acceso a o influyen en la toma de decisiones, con énfasis específico en los sectores sociales (antes) marginados**, quienes, por tradición, cultura o historia, poseen recursos y puntos de entrada limitados para acceder a, influenciar y participar en la infraestructura de poder. Con frecuencia, estos actores y grupos marginados son (pero no se limitan a) poblaciones indígenas, mujeres y grupos específicos regionales, culturales, religiosos, lingüísticos o étnicos.

Inclusividad a nivel de resultados

Según Di John y Putzel (2009), el grado de inclusividad o exclusión de un acuerdo político no se puede determinar mediante la simple observación del grado de participación en el proceso de negociación o de los nombramientos en cargos públicos. Se requiere un análisis de la distribución de derechos derivados del acuerdo entre los grupos y las clases de una sociedad. Los autores incluso señalan que un acuerdo político impuesto puede ser más incluyente (en cuanto a resultados) que uno logrado a través de la negociación pluralista.

Así, la inclusividad a nivel de resultados se refiere tanto al ámbito de codificación como al de materialización de un acuerdo político y puede evaluarse de acuerdo con dos dimensiones principales:

- ≡ La **representatividad de las instituciones estatales respecto de los ciudadanos**, es decir, si su composición refleja la estructura de la sociedad (mediante el establecimiento de un sistema de cuotas por género/etnicidad, disposiciones acerca del poder compartido, reforma electoral, etc.).

⁸ Se señala también que puede existir legitimidad local para excluir a algunos grupos e individuos, por ejemplo en el caso de que hayan Estado involucrados en violaciones de los derechos humanos.

- ≡ **La capacidad de respuesta de los textos clave que codifican el acuerdo político y su implementación con respecto a la distribución de derechos entre los grupos y las clases de la sociedad:** si favorecen a los grupos dominantes o reflejan de manera justa y real los diversos intereses y las necesidades de todos los sectores sociales.

Tal como se dijo antes, estas dimensiones se pueden medir objetivamente, mediante el examen del contenido de las leyes y políticas, o subjetivamente, mediante el examen de las percepciones públicas de los diferentes sectores sociales sobre las autoridades estatales: es decir, si los diversos grupos que componen la sociedad se sienten representados por quienes detentan el poder y/o consideran que el Estado está atendiendo a sus problemas.

Los presuntos beneficios de la inclusividad

Aunque las naciones donantes y otras partes coadyuvantes pueden apoyar las transiciones incluyentes en situaciones de conflicto y fragilidad como cuestión de principio o como fin en sí mismo, los esfuerzos por ampliar la participación en los acuerdos políticos también se justifican acudiendo a razones pragmáticas (Asia Foundation, 2010). Se asume que entre más incluyente sea un acuerdo, más legítimo, efectivo, capaz de empoderar, estable y resiliente será. Como anotábamos antes, unos de los objetivos de esta investigación era el de analizar y problematizar las características o los valores normativos generalmente asociados con el concepto de acuerdo político incluyente.

» *Legitimidad*

Tal como está redactado, el *Nuevo Consenso* de 2011 asume que existe una correlación directa entre ‘acuerdos políticos y solución de conflictos incluyentes’ y ‘política legítima’. La literatura académica justifica estas vinculaciones aduciendo el hecho de que la participación incluyente (v.g. pública) en los procesos de negociación y la toma de decisiones contribuyen a que la sociedad acepte y apoye sus resultados (v.g. Papagianni, 2009). En consecuencia, esta investigación se propuso indagar **las condiciones en las cuales los mecanismos participativos de transición en el posconflicto y/o los resultados incluyentes en materia de construcción de Estado podrían fomentar las percepciones públicas de acuerdos políticos legítimos.**

» *Empoderamiento*

Por empoderamiento se entiende la capacidad aumentada de los actores marginados para incidir en los diferentes acuerdos institucionales que influyen sobre sus propias vidas (Khan, 2010). Dado que los acuerdos políticos son procesos dinámicos en los que las relaciones de poder se (re)negocian continuamente, la inclusión de los actores marginados en los acuerdos políticos de posconflicto podría ofrecer la oportunidad de que ellos expresen, aborden y aboguen por sus propias agendas políticas y necesidades. No obstante, tal como se señaló anteriormente, algunos autores recalcan la falta de conexión entre la participación y el poder o la influencia real, puesto que las élites, en aras de la legitimación, tienden con frecuencia a diseñar procesos que parecen ser participativos, pero retienen para ellas el poder exclusivo de influenciar los resultados (White, 1996). Por ello, nos interesó averiguar **en qué condiciones las negociaciones sobre acuerdos políticos ofrecen oportunidades para el empoderamiento de las comunidades marginadas y sus (presuntos) representantes**, por ejemplo, los contendientes por el poder, en cuanto campo de entrenamiento para la participación en la toma de decisiones y la construcción de la democracia. Así mismo, nos propusimos examinar si los procesos de acuerdos políticos y los mecanismos para la construcción de Estado podrían llegar a ser controlados por las élites recurriendo a procesos falsamente incluyentes para mantener el statu quo y mitigar el descontento social.

» *Efectividad*

La efectividad de la construcción de Estado y la gobernanza se define con frecuencia en términos de la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones esenciales y brindar servicios clave —que es uno de los diez *Principios para una Intervención Internacional Eficaz en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad* (OCDE-CAD, 2007)—. Aunque en la literatura sobre acuerdos políticos y construcción de paz/Estado se suele asociar la inclusividad con la efectividad (DFID, 2010; Khan, 2010; Rocha-Menocal, 2015), esta relación es también asunto de debate y plantea algunos dilemas. Por ejemplo, durante los procesos de paz, la multiplicación de actores con intereses diversos en la mesa de negociación puede dificultar el logro de un acuerdo y conducir a un acuerdo impracticable (OCDE-CAD, 2011, pp. 31-2). De manera similar, el fomento de la inclusividad y la representación amplia mediante numerosas disposiciones relativas al reparto del poder podría ser perjudicial para la coherencia y la efectividad del Estado al causar tal dispersión del poder y la autoridad que se paraliza el sistema político y se torna incapaz de llevar a cabo reformas críticas en materia de gobernanza (Rocha-Menocal, 2011, p. 1729). En este sentido, la investigación se propuso examinar **las condiciones en las cuales los procesos ‘más incluyentes’ se traducen en gobernanza ‘más efectiva’** y también hasta qué punto la participación de las nuevas élites (especialmente los antiguos líderes de la oposición armada) en los mecanismos de construcción de Estado puede afectar la capacidad de los Gobiernos para desempeñar sus funciones clave.

» *Estabilidad y resiliencia*

Finalmente, mientras que se considera que los ‘acuerdos incluyentes entre élites’ y los mecanismos participativos de construcción de Estado conducen a la paz duradera y la estabilidad (Lindemann, 2008; Ghani & Lockhart, 2007), también se ha argumentado que los acuerdos políticos excluyentes pueden arraigarse, volverse estables e impedir su impugnación durante mucho tiempo. No obstante, la evidencia empírica sugiere que si bien, en el corto plazo, los pactos excluyentes entre élites pueden dar la impresión de estabilidad, la exclusión y las desigualdades contribuyen al conflicto o a la recaída en el conflicto y a la fragilidad en el largo plazo (OCDE-CAD, 2011; Call, 2012; Valters, Van Veen, & Denney, 2015). Dado el título de nuestro proyecto de investigación, nos interesaba particularmente averiguar **cuál sería un grado ‘suficiente’ de inclusión de potenciales ‘saboteadores’** (incluyendo contendientes por el poder, pero también actores de la sociedad civil y representantes de grupos marginados) **en los acuerdos políticos de posconflicto para evitar la recaída en la violencia y fortalecer la resiliencia de las instituciones resultantes en situaciones de cambio social abrupto.**

Finalmente, con respecto al apuntalamiento normativo de esta investigación, asumimos que la inclusividad a nivel de resultados (es decir, capacidad de respuesta y representatividad del Estado) es intrínsecamente positiva. Por otra parte, asumimos un enfoque más neutral en cuanto a valores respecto de la inclusividad a nivel de procesos, realizando un análisis crítico de las condiciones en las que los procesos incluyentes podrían ayudar a lograr resultados constructivos (o incluyentes).

La figura 1 sintetiza los diferentes componentes de los acuerdos políticos y de la inclusividad que hemos descrito.

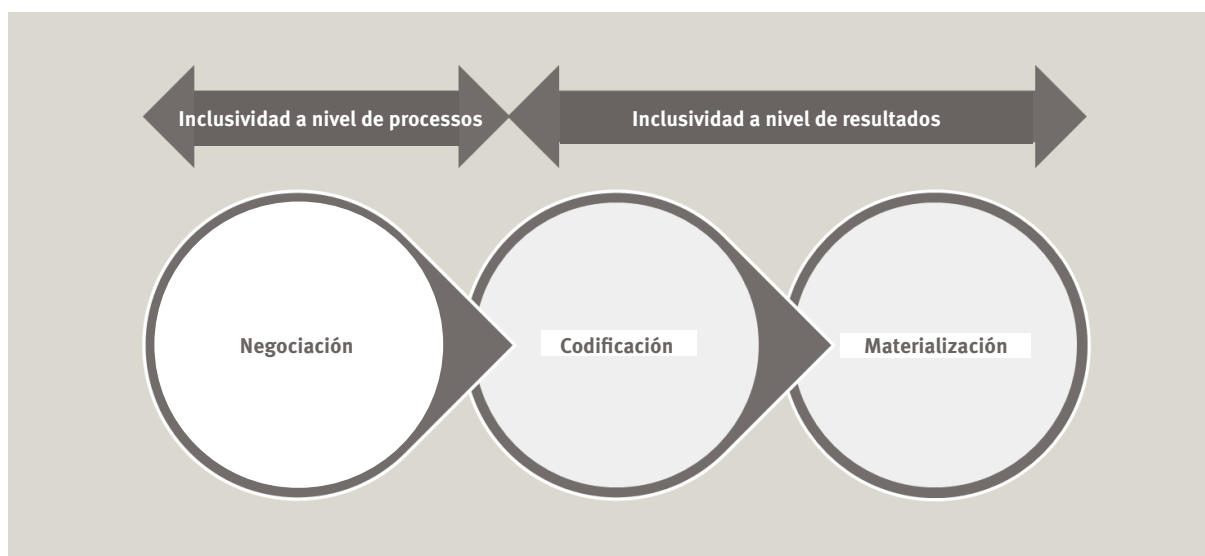


Figura 1. Ámbitos de inclusividad en los acuerdos políticos de posconflicto.

1.2.3 Contendientes por el poder

La literatura sobre acuerdos políticos se centra en el **papel de las élites**, definidas como actores estatales y sociales clave que determinan los acuerdos formales de poder y las ‘reglas de juego’ informales en un país determinado. En los estudios de caso que nos ocupan, esto incluye a la oligarquía política/económica (v.g. terratenientes) en **Colombia** y **El Salvador**, la monarquía y los hindúes de alta casta provenientes de las montañas en **Nepal**, la clase gobernante dentro de la minoría blanca en **Sudáfrica**, y los agentes estatales y las fuerzas de seguridad en **Aceh** y **Sudán del Sur**.

En contraste, una de las características distintivas de este estudio deriva de su énfasis fundamental en las nuevas élites surgidas durante el posconflicto de los antiguos opositores armados, que impugnaban el monopolio estatal sobre el uso de la fuerza con sus demandas explícitas de inclusividad durante el período de conflicto armado y su papel crucial en la configuración de la gobernanza a lo largo de las diversas etapas de transformación del conflicto. Se ha definido de varias maneras a los **grupos armados no-estatales**. Una de las definiciones más completas los caracteriza como grupos:

Que operan principalmente dentro de las fronteras estatales y realizan intentos violentos para desafiar o reformar el equilibrio y la estructura del poder político y económico, con el fin de vengar injusticias pasadas y/o defender o controlar recursos, territorio o instituciones para beneficio de un grupo étnico o social específico. (Ricigliano, 2005).

En nuestras investigaciones anteriores, utilizamos también el nombre de ‘movimientos de resistencia/liberación’, para reflejar la imagen que estos actores tenían de sí mismos, así como sus objetivos primarios (v.g. Dudouet, 2009). Este término también limita el alcance del análisis a los movimientos que impugnan la pretensión estatal de autoridad legítima (a diferencia, por ejemplo, de las milicias de auto-defensa o a favor del statu quo).

En este informe, se utilizará el apelativo de ‘**contendientes por el poder**’ con el fin de recalcar las exigencias de gobernanza y la agenda política de estos actores. El uso de este término busca redirigir el enfoque hacia el núcleo del problema: el conflicto violento respecto del uso legítimo del poder y la responsabilidad de gobernar al pueblo. Alcanzar, trasladar o transformar el poder: esto es precisamente lo que los contendientes por el poder, sin importar cómo los llamen sus opositores, buscan lograr. Otras características de los contendientes por el poder son: su organización formal en estructuras jerárquicas que

deben rendir cuentas; su uso de la violencia para lograr sus objetivos políticos, y su voluntad de respetar el Estado de derecho y el monopolio del Estado sobre la fuerza una vez se haya logrado el cambio político por el cual luchan, así como su dependencia del apoyo de grupos étnico-políticos o sociales significativos que los consideran legítimos representantes de sus reclamos e intereses (Dudouet et al., 2012a).

Los seis conflictos estudiados en este proyecto de investigación fueron liderados por contendientes por el poder que cumplían con estas características clave. En algunos contextos, un grupo principal dominaba el escenario político: este fue el caso del Movimiento de Liberación de **Aceh** (GAM), el Partido Comunista de **Nepal** (Maoísta) (CPN-M), y el FMLN en **El Salvador** (integrado por diversos frentes). En otras partes, múltiples contendientes luchaban en contra del Estado y competían entre sí (en ocasiones formando alianzas) por la influencia y el poder, aunque había un grupo que ejercía la influencia principal: este fue el caso de las FARC en **Colombia**, el Congreso Nacional Africano (ANC) en **Sudáfrica**, y el Movimiento/Ejército para la Liberación del Pueblo de Sudán (SPLM/A) en **Sudán del Sur**.

Se asume por lo general, en la literatura sobre acuerdos políticos, que los acuerdos de paz son firmados por las fuerzas beligerantes (representantes del Gobierno y de los grupos armados), mientras que la toma de decisiones formal e informal sobre las ‘reglas de juego’ les atañe a las élites civiles (es decir, los partidos políticos) (OECD-DAC, 2011, p. 31). No obstante, en los seis países objeto de esta investigación, los contendientes por el poder pasaron de élites militares a élites civiles y, por ello, pudieron desempeñar un **papel central tanto en los procesos de paz como en los acuerdos políticos** (mediante su participación en las negociaciones y otras plataformas de toma de decisiones respecto de los lineamientos de la reforma del Estado, tales como asambleas constituyentes y diálogos nacionales). Todos los actores estudiados en este informe protagonizaron una **transformación decisiva de la lucha armada a la lucha política a través de la política convencional partidista** a lo largo de los procesos de paz y la construcción de paz posconflicto. Con el tiempo, perdieron sus características de ‘contendientes por el poder’ y pasaron a formar parte de las instituciones estatales (Gobierno, Parlamento o administración local).

En la teoría de construcción de Estado y democracia, se considera que los partidos políticos son actores cruciales en cuanto mediadores en las relaciones entre Estado y sociedad. Al configurar el ‘contrato social’, los partidos políticos obtienen el poder y la influencia para generar una sociedad política más incluyente (Castillejo, 2015, p. 1). Sin embargo, se considera que en los Estados frágiles y afectados por el conflicto, los partidos no son aptos para ese fin ya que tienden a estar desconectados de los ciudadanos y moldeados por iniciativas elitistas, a carecer de bases populares y representación de grupos marginados y a tener poca orientación ideológica o contenido programático (Castillejo, 2015, p. 2; Reilly, Norlund, & Newman, 2008, p. 4).

No obstante, según nuestras investigaciones anteriores, los partidos políticos que surgen de los grupos armados no-estatales presentan un perfil bien diferente, que aumenta su potencial para encarnar una política incluyente —respecto de sus miembros, base de apoyo y de otros grupos sociales—. Así, este trabajo de investigación busca contribuir a la literatura que se está produciendo sobre actores/instituciones políticas surgidas de los movimientos armados y sus transiciones ‘de las balas a los votos’ (v.g. Clapham, 2012; Deonandan, Close, & Prevost, 2007; De Zeeuw, 2008; Dudouet, Planta, & Giessmann, 2016; Manning 2004; Söderberg-Kovacs, 2007;)⁹; busca complementar el corpus de investigación existente, el cual se enfoca principalmente en los factores de las (re)conversiones políticas eficaces, mediante la evaluación del impacto de la participación de estos actores en la formulación de políticas y la gobernanza estatal con el fin de hacer que el Estado sea más representativo de los diversos sectores de la sociedad y tenga una mayor capacidad de responderles. También examinaremos la manera en que evolucionan las relaciones entre estos actores y otras fuerzas sociales organizadas (no armadas) que buscan su propia cuota de poder político o de influencia en las transiciones posconflicto, tales como organizaciones de la sociedad civil, así como los grupos de los cuales, según esos actores, deriva su legitimidad y su mandato, a saber, las comunidades marginadas¹⁰.

⁹ La reciente publicación en el verano de 2016 de dos números especiales sobre transiciones de ‘las balas a los votos’, en las revistas *Civil Wars* y *Democratization*, respectivamente, demuestra la popularidad del tema en la actualidad. Ver: <http://www.tandfonline.com/toc/fciv20/18/2?nav=toCList> y <http://www.tandfonline.com/toc/fdem20/23/6?nav=toCList>

¹⁰ De hecho, algunos de los autores de los estudios de caso (a saber, Khatiwada, 2015; Mabuhang, 2015) también usan el término ‘contendientes por el poder’ para referirse a las comunidades marginadas.

1.3 Metodología

Los hallazgos empíricos presentados en este informe se basan en la información recopilada por seis equipos de investigación locales mediante su trabajo de campo en Colombia, El Salvador, Sudáfrica, Sudán del Sur, Aceh y Nepal, en 2013-4¹¹. En esta sub-sección se explican las semejanzas y diferencias entre los contextos de estudio de caso, la gama de coordinadores, participantes y asesores involucrados en esta investigación, y el diseño de la investigación participativa e incluyente.

Selección de casos

Los seis casos de país comparten una serie de **rasgos comunes**:

- ✓ Los seis casos **han sido estudiados en proyectos anteriores** (aunque con un enfoque y una perspectiva diferentes), lo cual nos permitió beneficiarnos de contactos preexistentes, a la vez que pudimos fortalecer y ampliar la red de investigadores locales, informantes, grupos objetivo y público en el área de políticas. El proyecto nos permitía aprovechar hallazgos empíricos previos relativos a procesos de transición pasados o en curso y utilizar este proyecto para pulir y profundizar el análisis existente, especialmente al ampliar nuestro horizonte de investigación para incluir las etapas de construcción de Estado y gobernanza en el largo plazo de los acuerdos políticos.
- ✓ En los seis países/regiones se llevaron a cabo procesos de paz que condujeron a nuevos acuerdos políticos. **Los antiguos contendientes por el poder participaron de manera significativa en estas transiciones** y, en consecuencia, pudieron (tratar de) implementar sus agendas del período de conflicto o de negociación como élites emergentes (en diversos niveles de la formulación de políticas).
- ✓ Cuando comenzamos el proyecto, había otro factor común: la **no recaída en el conflicto violento por parte de quienes habían participado en el acuerdo político, en el sentido de las líneas históricas del conflicto**. No obstante, durante el desarrollo del proyecto, **Sudán del Sur** recayó en la guerra (aunque por nuevas causas divisorias, es decir, por divisiones entre la nueva élite). Aunque en los demás países no se ha recaído en la guerra civil, resulta difícil considerarlos ‘pacíficos’, dado que se caracterizan por altos niveles de violencia social (**El Salvador y Sudáfrica**); han padecido instancias de violencia causada por grupos de oposición minoritarios o agentes provocadores durante el período inmediatamente posterior a la guerra (**Sudáfrica y Nepal**), o se ven afectados por un conflicto armado persistente liderado por las partes que fueron excluidas o se excluyeron a sí mismas del acuerdo político (**Colombia y Sudán del Sur**).

Más allá de estos factores comunes, los seis estudios de caso son bastante **diferentes en muchos sentidos**, y nuestro propósito era el de aprovechar estas diferencias para identificar rasgos comunes transversales y patrones generalizables a partir de las singularidades específicas de los casos.

- ✓ Los seis países representan **dos generaciones sucesivas de transiciones de la guerra a la paz/democracia**. En tres de los casos, dichas transiciones se llevaron a cabo hace más de veinte años y los países se encuentran en la fase de construcción de paz/consolidación democrática (**Colombia, El Salvador y Sudáfrica**), mientras que las otras tres transiciones se dieron hace menos de una década y los países todavía se hallan en la fase de implementación de paz y de reformas (**Sudán del Sur, Aceh y Nepal**). Además, debido a que todavía están en curso diferentes negociaciones de paz y procesos constitucionales, se presentó una gran oportunidad de trasladar las lecciones aprendidas directamente a los participantes activos en esos ámbitos de toma de decisiones (**Colombia, Sudán del Sur y Nepal**).

¹¹ Todos los informes de estudios de caso se publicaron en línea, como parte de la *Serie sobre Acuerdos Políticos Incluyentes*. Están disponibles en el sitio web dedicado: www.ips-project.org, así como en el sitio web de la Fundación Berghof: www.berghof-foundation.org/publications/. Además de los hallazgos de los estudios de caso, recurrimos también a fuentes secundarias con el fin de fortalecer la base de evidencia o llenar vacíos respecto de ciertos temas que no fueron cubiertos por todos los estudios de caso, especialmente en lo que respecta al papel de la comunidad internacional.

- ✓ La **distribución geográfica** de los seis casos permitió que el proyecto cubriera una gran variedad de contextos culturales y geopolíticos.
- ✓ Aunque todos los estudios de caso describen conflictos prolongados arraigados en las experiencias colectivas de exclusión de ciertos grupos sociales o étnicos, la **naturaleza de sus exigencias era bastante diferente** —desde luchas por la autodeterminación hasta movimientos a favor de la democracia—.
- ✓ Los seis casos representan una **variedad de modalidades y formatos utilizados para la negociación y toma de decisiones**. En algunos casos se optó por ámbitos incluyentes ‘nacionales’, tales como un diálogo nacional o una asamblea constituyente (**Sudáfrica, Nepal y Colombia**), mientras que en otros se utilizaron formatos de inclusión ‘horizontal’ (entre las élites dominantes y las emergentes), por ejemplo, las negociaciones entre las partes principales del conflicto (**El Salvador, Aceh y Sudán del Sur**). En algunos casos (a saber, **Colombia y Sudán del Sur**) hubo una multiplicidad de escenarios de negociación y resultados a lo largo de sucesivas soluciones al conflicto, lo cual nos permitió una extensa indagación comparativa intra-casos.
- ✓ Estos procesos distintos condujeron lógicamente a **diferentes formatos de codificación** (desde acuerdos de paz hasta nuevas constituciones) y **resultados en materia de construcción de Estado** (desde limitadas reformas jurídicas en **Colombia y El Salvador** hasta cambios de régimen en **Nepal**, reestructuración del Estado en **Sudáfrica**, o formación de un Estado en **Sudán del Sur**).
- ✓ Finalmente, los respectivos **contendientes por el poder han logrado diversos niveles de éxito en cuanto a empoderamiento posconflicto y reconversión política** (desde liderar un Gobierno mayoritario hasta formar parte de la oposición parlamentaria o participar en instituciones locales), y por ello gozan de un acceso desigual al poder estatal y a la formulación de políticas.

Dadas estas trayectorias tan diferentes, el proyecto no llevó a cabo una comparación sistemática transversal de los respectivos grados de inclusividad en los seis procesos de transición y sus resultados. Más bien, se exploraron las dinámicas de negociación, codificación y materialización en cada uno de los casos, antes de pasar a considerar rasgos, dilemas y factores de eficacia o impedimento comunes, que en algunos casos resultaron ser relevantes a pesar de sus caracteres bien diferentes y que, por ello, pudieron ser identificados como lecciones aprendidas genéricas.

Coordinación de la investigación, participantes y control de calidad

El proyecto se **gestionó mediante una asociación norte-sur** entre el Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (Cinep/ PPP) en Bogotá, encargado de la coordinación general del proyecto, y la Fundación Berghof en Berlín, Alemania, responsable de la supervisión de las actividades de investigación.

Los **investigadores asociados locales** incluían una mezcla de instituciones de investigación de larga tradición y entidades fundadas recientemente pero con gran potencial. Se seleccionaron con base en los criterios siguientes: experticia temática; potencial para el fortalecimiento de capacidades (tanto individualmente como a nivel de organizaciones); experiencia directa (personal o institucional) de los acuerdos políticos en su contexto (v.g. como activistas, asesores o ‘expertos internos’); acceso directo a las voces marginadas en sus sociedades, y relaciones confiables/estrechas con los antiguos grupos contendientes por el poder —la mayoría de los cuales están actualmente en el poder—.

Las instituciones de investigación asociadas fueron las siguientes: **Aceh Policy Institute**/API (Aceh, Indonesia); **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales** /FLACSO (El Salvador); **Friends for Peace**/FFP (Nepal); **In Transformation Initiative**/ITI (Sudáfrica); y **Sudd Institute** (Sudán del Sur). El **Cinep/PPP** tuvo una doble función como coordinador general del proyecto e investigador asociado del estudio de caso sobre Colombia. Además de las organizaciones asociadas, varios investigadores independientes aportaron informes adicionales de estudio de caso en Colombia, Sudán del Sur y Nepal. Estos fueron encargados sobre la base de la experticia específica o perspectiva innovadora que podrían brindar al proyecto.

Se contó también con un **comité asesor** integrado por ocho miembros, entre ellos investigadores sénior con experiencia tanto teórica como práctica en el asunto de este proyecto, así como profesionales y expertos de agencias internacionales relevantes (Banco Mundial, OCDE/CAD), que trabajan en distintos continentes (América, Europa, África y Asia). El Comité Asesor se reunió dos veces durante el desarrollo del proyecto para brindar asesoría sobre el diseño del proyecto, evaluar los hallazgos iniciales, comentar las lecciones aprendidas en materia de políticas y diseñar la estrategia de difusión. Durante la última fase del proyecto, se contrató un consultor externo para que llevara a cabo una evaluación exhaustiva de las diversas actividades e hiciera recomendaciones para futuras investigaciones y prácticas.

Métodos de indagación incluyentes

El proyecto implicó también un **diseño participativo** en el sentido de que todos los asociados aportaron a la definición y/o precisión del enfoque de la investigación los conceptos clave, la metodología y el cronograma en la fase inicial de planeación, además de colaborar en la ejecución y evaluación de las actividades de investigación. Así mismo, los equipos investigadores de los estudios de caso fueron los principales encargados de planear (seleccionar e invitar al público, decidir el asunto central del evento, invitar panelistas y facilitadores) e implementar los eventos para la difusión de políticas. Esperamos que esto haya contribuido genuinamente a desarrollar un sentido de apropiación conjunta, de manera tal que la inclusividad no fuera solamente el tema de la investigación, sino también un rasgo central de la metodología y del ethos que guiaba el proyecto.

Los equipos de investigación de los seis casos de país redactaron (o coordinaron) entre dos y cuatro **documentos de estudios de caso** cada uno, en los cuales investigaban las diferentes preguntas de investigación incluidas en el proyecto. El primer informe de estudio de caso producido por cada equipo examinó el grado de inclusividad en el proceso y los resultados de los acuerdos políticos. El segundo informe se centró en el papel específico y el aporte de los contendientes por el poder, así como en el impacto de su participación en la gobernanza, en el sentido de hacer que el Estado fuera más representativo de los diversos sectores de la sociedad y respondiera mejor a ellos. Los equipos respectivos escogieron libremente el enfoque del tercer y el cuarto informe de estudio de caso según sus intereses específicos y la identificación de carencias en materia de investigación en sus propios contextos. La mayoría de ellos se centran en actores específicos, tales como los contendientes por el poder menos conocidos en **Colombia**, las mujeres combatientes y las agencias internacionales en **Nepal**, y las élites ‘progresistas’ (como los servicios de inteligencia o la comunidad de negocios) en **Sudáfrica**.

Los investigadores utilizaron **métodos complementarios de recolección de datos**, seleccionados cuidadosamente caso por caso y de acuerdo con su propia trayectoria y experiencia (desde académicos hasta consultores de investigación independientes o profesionales vinculados a las ONG u organismos internacionales —OI—), la dimensión temporal (es decir, procesos pasados o en curso), y el tema y los grupos objetivo de los trabajos respectivos. Entre los métodos utilizados se hallan las entrevistas semiestructuradas con representantes de las élites, contendientes por el poder y comunidades marginadas; grupos focales con miembros pertenecientes a distintos niveles de los antiguos contendientes por el poder; análisis de contenido de los diferentes textos que codifican los nuevos acuerdos políticos (acuerdos de paz, constituciones, etc.) o de otros documentos que reflejan las agendas de los antiguos contendientes por el poder (v.g. discursos, programas de partidos políticos, etc.); análisis de fuentes secundarias relevantes, así como las experiencias personales o memorias de los autores —dado que varios de los investigadores de los estudios de caso habían participado activamente en algunas de las transiciones políticas estudiadas, ya sea como contendientes por el poder, activistas de la sociedad civil, miembros/capacitadores de las ONG o políticos.

Todos los informes de estudio de caso abordaron las preguntas generales de investigación mediante el análisis de datos empíricos. Los borradores de los primeros dos estudios de país se presentaron y discutieron colectivamente en una mesa redonda en Ciudad del Cabo (noviembre de 2013), y luego fueron sometidos a

varias rondas de revisión (por parte de los coordinadores de investigación, de un experto externo que había colaborado en la organización de la reunión y, en algunos casos, de expertos locales). Por su parte, los coordinadores de investigación realizaron un análisis comparativo transversal de los hallazgos por país con el fin de identificar tanto las tendencias generalizables como las especificidades de contexto, las cuales se presentan en este informe. El contenido de este informe aprovecha las diversas presentaciones y discusiones de los hallazgos preliminares llevadas a cabo en los seis eventos de difusión del proyecto: tres talleres regionales que exploraron las lecciones aprendidas de los casos regionales para los procesos de paz en curso (Bogotá, en octubre de 2014; Nairobi, en noviembre de 2014; Yakarta, en enero de 2015), y tres talleres locales que reunieron a investigadores de estudio de caso, informantes, funcionarios estatales, antiguos contendientes por el poder y representantes de la sociedad civil (San Salvador, en noviembre de 2014; Katmandú, en enero de 2015; Banda Aceh, en enero de 2015, y en tres regiones de Nepal, en abril de 2015).

La tabla 1, a continuación, presenta un resumen de los seis casos estudiados, que destaca la diversidad de los procesos de transición y los resultados que representan.

Tabla 1: Antecedentes y resultados formales de los acuerdos políticos de posconflicto en los seis casos de país

País/ región	Naturaleza del conflicto	Acuerdo de paz	Texto que codifica la reforma del Estado	Estatus actual de los antiguos contendientes por el poder	Recaída en la violencia del principal contendiente por el poder
Colombia	Gobernanza	1990/1 ¹³	Constitución	Individuos en política	No ¹⁴
Sudáfrica	Gobernanza	1991	Constitución	Cabeza de Gobierno	No
El Salvador	Gobernanza	1992	Reforma jurídica	Cabeza de Gobierno	No
Aceh	Territorio	2005	Reforma jurídica	Cabeza de Gobierno (local)	No
Sudán del Sur Sudan	Territorio/ gobernanza ¹⁵	2005	(Constitución) ¹⁶	Cabeza del nuevo Estado	Sí
Nepal	Gobernanza	2006	Constitución	Cabezas (Gobierno de poder compartido)	No ¹⁷

Una vez aclarada la terminología, los conceptos y la metodología utilizada en el proyecto, las secciones siguientes presentarán la evidencia que arrojó la investigación sobre la etapa de corto plazo de negociación de nuevos acuerdos políticos de posconflicto y la etapa de más largo plazo de reforma o construcción del Estado. En la **Sección 2** se hace un recuento de los antecedentes que llevaron a nuevos acuerdos políticos

(es decir, las protestas sociales en contra de los Estados excluyentes, la movilización armada en nombre de reformas incluyentes y las oportunidades de renegociar la distribución del poder estatal). El objetivo de la **Sección 3** es evaluar, comparar y explicar los niveles de inclusividad en los ámbitos de negociación/toma de decisiones y codificación. La **Sección 4** examina el grado de materialización de los acuerdos codificados a través de las diferentes áreas de reforma estatal y las relaciones Estado-sociedad, antes de pasar a explorar los factores influyentes que afectan la capacidad y la voluntad de las élites dominantes y aquellas surgidas en el posconflicto para implementar políticas estatales representativas que respondan a las necesidades de la población, así como los diversos mecanismos procedimentales que condicionan su habilidad para hacerlo. La **Sección 5** se enfoca en las vinculaciones entre la inclusividad a nivel de procesos/resultados y la recaída en el conflicto violento durante la posguerra. Finalmente, la **Sección 6** resume los hallazgos principales y brinda algunas de las lecciones aprendidas a los actores internacionales.

12 Varios grupos guerrilleros firmaron acuerdos de paz con el Gobierno colombiano: el Movimiento 19 de abril (M-19) en 1990, y el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) en 1991.

13 Las FARC y el ELN continúan en la insurgencia armada, pero ninguno de los grupos que se desmovilizaron a comienzos de los años 90 ha recaído colectivamente en la guerra.

14 Con anterioridad al acuerdo de paz de 2005, algunos miembros del SPLM actuaban motivados por una agenda de reforma de la gobernanza en todo el Sudán.

15 En Sudán del Sur, el proceso de revisión de la Constitución no ha concluido. No obstante, fue suspendido cuando estalló la violencia a finales de 2013.

16 La transición post-2006 condujo a disturbios violentos en algunas partes del país y a algunos intentos de insurgencia organizada, pero el contendiente principal por el poder (el partido Maoísta) no recayó en la guerra.

2 Los contendientes por el poder como ‘adalides’ de la inclusividad

Aunque este informe se centra principalmente en la negociación, codificación y materialización de nuevos acuerdos políticos tras conflictos intraestatales, en esta sección se ofrece un panorama breve de las condiciones que condujeron a dichos acuerdos, a saber, el carácter excluyente de los acuerdos políticos disputados que regían antes del conflicto, las formas en que surgieron y se formularon las exigencias sociales de inclusión, y el impacto de la presión social en la decisión de las élites de renegociar la distribución del poder estatal y las reglas de juego que rigen las relaciones entre Estado y sociedad.

2.1 La exclusión como factor movilizador del conflicto

Tal como se evidencia en las teorías de las guerras civiles y los movimientos sociales (v.g. Gurr, 1993; Tilly, 2004), los conflictos armados intraestatales reflejan, por lo general, profundos patrones estructurales de exclusión (real o percibida) en las relaciones entre Estado y sociedad, lo cual lleva a los actores sociales y políticos a movilizarse en torno a exigencias de una mayor participación en la gobernanza política y el desarrollo socioeconómico. Cuando estos actores carecen de canales institucionales para expresar sus agravios y sienten que sus expresiones no violentas de insatisfacción se ven reprimidas, comienzan a disputar la legitimidad de las autoridades gobernantes y su monopolio sobre el uso de la fuerza, lo cual lleva al surgimiento de movimientos armados de oposición que se apoyan en esos grupos. Este es precisamente el escenario que se produjo en los seis países estudiados, según los ‘expertos internos’ provenientes de los (antiguos) movimientos de resistencia/liberación que participaron en nuestros anteriores proyectos de investigación (v.g. Álvarez, 2010; García-Durán, Grabe, & Patiño, 2008; Maharaj, 2008; Ogura, 2008; Wandt & Zunzer, 2008;). Aunque la mayoría de estos movimientos surgieron en un contexto de democracia formal (con una constitución y un sistema de gobierno electoral), sus miembros argumentaban que se trataba solo de una pretensión de democracia y que el carácter cerrado del sistema político o las estructuras de poder profundamente desiguales los habían llevado a la lucha armada en nombre de una comunidad o un grupo social oprimido (Dudouet, 2009).

Varios de los informes de estudio de caso presentan un panorama más detallado de estas estructuras y prácticas excluyentes pre-conflicto y de las expresiones políticas de la gobernanza excluyente. En **Colombia**, por ejemplo, desde finales de los años 60, varios grupos contendientes por el poder empezaron a movilizarse en contra de lo que percibían como un sistema político cerrado en el que las familias pertenecientes a la oligarquía detentaban el poder, a raíz de lo cual los campesinos, los pobres y los grupos indígenas tenían poca influencia y participación en el sistema político (Rampf & Chavarro 2014a, 2014b). De manera similar, según los grupos de oposición que luego combatirían en la guerra civil de 1981-99 en **El Salvador**, las causas de los grandes males de la sociedad salvadoreña eran la desigualdad social, la concentración de la riqueza en pocas manos y una dictadura militar al servicio de la oligarquía, que había impedido todo intento de democratización, mientras que los partidos civiles y democráticos eran demasiado débiles como para constituir una alternativa política real (Ramos, López, & Quinteros, 2015). En **Nepal**, los insurgentes maoístas le atribuían la exclusión de los ciudadanos de la participación democrática al régimen autocrático de la monarquía hasta 1990 y a la incapacidad del naciente régimen constitucional para fomentar una genuina democracia pluripartidista (Khatiwada, 2014).

Otros informes de estudio de caso plantearon la inequidad política en términos de la oposición entre grupos sociales mayoritarios/dominantes y grupos minoritarios/dominados. En **Aceh**, la opresión de los nativos se remonta al fracaso del Gobierno central en el intento de construir un Estado-nación que brindara derechos iguales a todos los indonesios. Uno de los informes sobre **Nepal** también le atribuye la marginación de varios grupos sociales a las “normas patriarcales, la supremacía de la religión hindú y un sistema de castas jerárquico cuyo origen data de la fundación del Estado de Nepal en 1779” (Mabuhang, 2015). En el caso **Sudán del Sur**, la distribución desigual de los recursos naturales y estatales por parte de las élites gobernantes fue la causa principal de la marginación social y económica respecto de los ingresos generados por la producción y exportación de petróleo, por ejemplo. Finalmente, todas estas formas de exclusión se encontraron en la **Sudáfrica** de la época del apartheid, donde solamente la reducida minoría blanca gozaba de derechos democráticos, mientras que la vasta mayoría de los habitantes, a quienes se les prohibía poseer tierra, padecía exclusión económica y carencia de recursos.

2.2 Planteamiento de las exigencias de inclusividad

Las agendas sociales, económicas y políticas de los contendientes por el poder durante los períodos de conflicto armado activo suelen girar en torno a una combinación de ideología revolucionaria basada en la clase y/o la identidad, cuyo objetivo es reemplazar a los Gobiernos imperantes o adquirir el derecho a la autodeterminación local (Dudouet, 2009).

En los Estados impugnados, la lucha armada fue iniciada por movimientos de influencia marxista, que planteaban una visión incluyente y participativa de la sociedad a través de principios democráticos basados en una ideología de izquierda, aunque las propuestas sobre la manera en la que debía practicarse la inclusión diferían entre sí.

En los casos de Colombia y El Salvador, se entendió la inclusión como la apertura del sistema democrático para permitir la participación de los partidos de oposición y los ciudadanos en la toma de decisiones y la gobernanza. En **Colombia**, las guerrillas, influenciadas por diferentes versiones del marxismo-leninismo, describían la exigencia de inclusión como una lucha de clases y expresaban el deseo de reconstruir el diseño institucional del Estado. Por ejemplo, el movimiento guerrillero M-19 planteó la inclusividad como ‘democracia plena’.

En **Nepal**, los sucesivos ‘Movimientos Populares’ se movilizaron de manera no violenta (sobre todo en 1950, 1990 y 2006) para exigir el cambio político. Por su lado, los maoístas libraron una guerra de clases descrita como ‘guerra del pueblo’ con el fin de lograr una “democracia plena”. De acuerdo con este principio, se exigía el derrocamiento de la monarquía, la participación en el sistema parlamentario, la emancipación directa de los grupos marginados hasta entonces, tales como los dalit, janajati y madheshi y las mujeres, y la reestructuración total del Estado para convertirlo en república federal. El término *lok tantra*, que resume el principio de inclusividad, significa democracia incluyente con pleno disfrute de los derechos humanos, buena gobernanza, sistema de representación proporcional, democracia pluripartidista y Estado de derecho, todo ello con base en el consenso político (Khatiwada, 2014).

En **Sudáfrica**, los objetivos del ANC, detallados en la *Carta de la Libertad* de 1955, se centraban en la lucha por una Sudáfrica unitaria, democrática y no racial en la que todos los habitantes tuvieran derechos ciudadanos iguales. Más aún, uno de los principios clave fue el de los derechos políticos para los contendientes por el poder con el fin de que pudieran participar plenamente en la competencia electoral. Esto implicó, en cierta medida, una reestructuración del Estado con la desaparición de los territorios raciales. Dicha agenda incluyente fue cuestionada por grupos más pequeños de contendientes por el poder con objetivos africanistas o separatistas (Graham, 2014b).

En los Estados divididos, las luchas de liberación nacional interpretaron el principio de la democracia como autogobierno para sus comunidades étnico-nacionales, mediante la independencia u otro acuerdo constitucional que garantizara el reconocimiento y la protección de su identidad así como

la distribución equitativa del poder y los recursos. En **Aceh**, antes de optar por la lucha armada por la liberación nacional, Hassan Di Tiro, el líder histórico y fundador de GAM, se pronunció a favor de una Indonesia democrática y federal como solución para satisfacer las diversas aspiraciones y reconocer las diferencias de los grupos étnicos no javaneses. Más adelante, durante las negociaciones con Yakarta, la inclusión se planteó en términos de derechos de participación política para los partidos políticos locales y de una forma avanzada de autonomía para la Provincia de Aceh (Wandi & Patria, 2015). EL SPLM, en **Sudán del Sur**, también consideró importante el principio de reestructuración del Estado. Su líder histórico, John Garang, favorecía un ‘nuevo Sudán’ multiétnico y multirreligioso, pero la mayor parte del movimiento prefirió luchar por la independencia plena con el fin de solucionar las relaciones desiguales centro-periferia y el abandono por parte de Jartum de las provincias del sur.

Con respecto a los **derechos socioeconómicos**, las reivindicaciones fueron diversas. En **Aceh** y **Sudán del Sur**, se exigió la autosuficiencia económica y redistribución de recursos; en **Nepal**, la abolición del sistema feudal de tenencia y distribución de la tierra; en **El Salvador** y **Colombia**, la redistribución entre los campesinos y pequeños hacendados de los derechos del Estado sobre la tenencia de la tierra y de las propiedades monopolizadas por la oligarquía terrateniente, y en **Sudáfrica**, el fin del agotamiento de los recursos. Varios estudios de caso destacan el cambio progresivo que se da en algunos contendientes por el poder, desde una agenda socioeconómica marxista hacia la promoción de una ‘economía mixta’, por ejemplo al aceptar la coexistencia de la propiedad privada y la estatal, o de la economía de mercado y la economía planificada (v.g. Rampf, 2015).

2.3 ¿La inclusividad como estrategia o como fin en sí misma?

Aunque aquí se ha presentado el concepto de inclusividad como un principio motivado por la ideología (o la política), varios de los autores de los estudios de caso lo definieron también como un método pragmático para alcanzar logros estratégicos, tales como la legitimidad social, que podrían luego traducirse en un mayor poder en la mesa de negociación o en apoyo electoral en la época de posconflicto. Así, la inclusividad puede considerarse como un principio y como un método, y ambos sentidos se interrelacionan, se complementan, se renegocian, se cuestionan y se reinterpretan constantemente por parte o al interior de los grupos contendientes por el poder.

Las agendas incluyentes —o al menos las identidades públicas incluyentes— de los contendientes por el poder suelen ser especialmente importantes cuando aún no han accedido al poder institucional. Durante la lucha armada es esencial consolidar un fuerte grupo de seguidores con el fin de generar impulso y asegurar la duración en el posconflicto. **Es así como los grupos excluidos representan un punto de convergencia y una red práctica** de la que no disponen las entidades estatales que tácitamente permiten o abiertamente sistematizan la marginación. Los regímenes imperantes a menudo concentran el poder en las élites y abren brechas entre gobernantes y gobernados. Los contendientes por el poder aprovechan la brecha entre las élites y los ciudadanos del común al darle voz a quienes no tienen voz y abogar por nuevas estructuras sociales diseñadas para corregir la desigualdad y la injusticia.

Varios de los informes de estudios de caso señalan ese tipo de cálculos estratégicos. En **Colombia** por ejemplo, el M-19 vio en la participación pública en sus negociaciones tanto una forma de legitimar el proceso de paz como una futura base de poder para su proyecto político (Patiño & Grabe, 2014). No obstante, estas dinámicas se describen de la manera más explícita en los informes de estudios de caso sobre Nepal (Mabuhang, 2015).

En **Nepal**, la atribución de connotaciones étnicas a la ideología de clase por parte de los maoístas coincidió con un levantamiento étnico posterior a 1990 de las comunidades marginadas en contra de la dominación por parte de grupos hindúes, brahmanes y chhetris (que integran el 30 % de la población) de casta alta, provenientes de las montañas. Por ejemplo, como parte de su estrategia para aprovechar la política de la identidad y ganar el apoyo de las comunidades regionales excluidas, incluyeron como punto

central de su programa político el establecimiento de un Terai libre de todo tipo de discriminaciones. En el año 2000, el CPN (M) (Partido Comunista de Nepal) creó el Frente de Liberación Nacional Madheshi. No obstante, el autor sostiene que el verdadero papel de los militantes madheshi radicados en el Terai era el de operar como fuerza subordinada de apoyo a la guerra popular liderada por el CPN-Maoísta, brindándole un frente regional y haciendo posible que desarrollara políticas que gozaban de popularidad local. También otros grupos excluidos, étnicos o de casta, tales como las comunidades janajati y dalit (intocables), estaban representados en la jerarquía maoísta, sumando 20 de los 37 miembros del organismo central de toma de decisiones. Más aun, este se comprometió firmemente a ponerle fin al estatus de intocables y a promover la igualdad respecto del estatus social, cultural, económico y político. Además, hizo de la igualdad de género un elemento central de su agenda, al dedicarle una sección entera de su manifiesto de políticas a las mujeres y la familia, y afirmó que entre un 30 % y un 50 % de su Ejército Popular de Liberación (PLA) estaba integrado por mujeres. A pesar de estas prácticas altamente incluyentes dentro del partido maoísta, el autor afirma que estas solo sirvieron de instrumentos para apelar a los sentimientos y lograr el apoyo emocional de las comunidades marginadas para su agenda de lucha de clases y aspiración al poder.

En realidad, el esfuerzo de los contendientes por el poder para obtener apoyo público les brinda a las comunidades marginadas una gran injerencia en la configuración de la agenda política de sus presuntos representantes. La apertura de algunos grupos insurgentes respecto de la colaboración incluyente y la participación en su lucha fue también en parte el resultado de **la presión social de abajo hacia arriba**. En **Aceh**, la actitud abierta del GAM hacia la colaboración con la sociedad civil, especialmente durante el proceso de paz, fue supuestamente el resultado de la presión ejercida por distintas organizaciones de la sociedad civil que cuestionaban el derecho del GAM a negociar en representación de la población de Aceh (Wandi & Patria, 2015).

En la mayoría de los casos, los contendientes por el poder y los grupos marginados compartían **estrechos vínculos de apoyo mutuo**. Los grupos sociales excluidos les brindaban a los militantes la oportunidad de colaborar con las bases populares, así como el fundamento necesario para que los grupos armados desarrollen y mantengan una posición de poder. A su vez, ellos les ofrecían liderazgo y una plataforma potencial de representación a las comunidades. Los informes de estudios de caso demuestran el interés de los contendientes por el poder en forjar alianzas con los movimientos sociales de masas en pos de un objetivo común. Casi todos los movimientos guerrilleros latinoamericanos que estaban activos en la década de los 80, por ejemplo, tenían un frente militar y uno social (y también político), entre ellos algunos de los frentes que integraban el FMLN en **El Salvador** y la mayoría de las guerrillas **colombianas**, inclusive el MAQL. De hecho, este último surgió como el brazo armado de autodefensa de un movimiento social preexistente, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) (Ramp y Chavarro, 2014a; Cárdenas, Sarrias, & Planta, 2014).

Según los seis grupos de estudios de caso, lo que obligó a las élites políticas dominantes a abrirle la puerta a una transición negociada hacia la paz y la democracia incluyente fue la presión conjunta de amplias coaliciones de contendientes por el poder y grupos de la sociedad civil, unidos en torno al objetivo común del cambio estructural. En **Sudáfrica**, el ANC se convirtió en parte integral de la amplia coalición de organizaciones anti-apartheid conocida como 'Movimiento Democrático de Masas' en los años ochenta (Graham, 2014b). En **Nepal**, el movimiento maoísta también unió fuerzas con las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil que representaban a varios segmentos de la población marginada con el fin de poner en marcha una revolución pacífica en 2006 (Khatiwada, 2014; Mabuhang, 2015). En **Colombia**, la Asamblea Constituyente de 1991 surgió a raíz de la presión ejercida por las organizaciones estudiantiles que adelantaron una campaña masiva por todo el país, y por varios grupos guerrilleros que le habían otorgado a la reforma constitucional un lugar prioritario en su agenda de negociación (Rampf & Chavarro, 2014b). Estos tres ejemplos demuestran que el poder de la movilización a favor del cambio, tanto la armada como la pacífica de abajo hacia arriba, instó a las élites dominantes a que transformaran los acuerdos políticos existentes mediante el poder compartido y las reformas estructurales, a cambio de la promesa de seguridad y estabilidad.

3 Evaluación de la naturaleza y los resultados de la participación en ámbitos de negociación/toma de decisiones

En la sección introductoria se definieron los ámbitos de negociación como plataformas de deliberación y toma de decisiones establecidas durante los procesos de paz y las transiciones durante el posconflicto, en las cuales las élites dominantes y emergentes (y a veces quienes no pertenecen a las élites) participan en la toma de decisiones conjunta respecto de la forma y el contenido de las instituciones nuevas o reformadas y de las ‘reglas de juego’ formales e informales que regirán las relaciones entre Estado y sociedad. Se señaló que los ámbitos principales de negociación incluían desde mesas de negociación bilaterales o pluripartidistas hasta foros ‘nacionales’ de deliberación que incluyen sectores sociales y políticos diferentes a los principales contendientes (tales como diálogos/conferencias nacionales o asambleas constituyentes). Se observó además que los espacios informales de toma de decisiones, creados al interior de o paralelamente a los ámbitos formales de negociación, también influyen sobre los acuerdos políticos.

Las preguntas clave de investigación que se abordan en esta sección son las siguientes: ¿qué ámbitos de toma de decisiones son más/menos susceptibles de caer en la inclusividad horizontal inter-élites o en la participación vertical por parte de quienes no pertenecen a las élites, y qué mecanismos apoyan u obstaculizan las prácticas incluyentes en dichos ámbitos? ¿Cuál es el impacto de la participación (directa/indirecta/cosmética) en los procesos de toma de decisiones sobre los contenidos de sus resultados codificados? ¿Qué formas de participación son más conducentes al empoderamiento de los actores y su capacidad de influenciar la toma de decisiones? ¿Cuáles son las condiciones para la representación legítima? Y, finalmente, ¿qué tipo de inclusividad es lo ‘suficientemente incluyente’ para la toma de decisiones?

El objetivo de esta sección es responder a esas preguntas a través de una evaluación comparativa de los niveles relativos, tipos y factores de inclusividad en los diversos ámbitos de negociación y codificación de los seis casos de país estudiados. No obstante, debido a la variedad de contextos en cuestión, no pudimos hacer comparaciones transversales significativas y sistemáticas. Más bien, nos dedicamos a una comparación intra-caso de las formas y los impactos relativos de la participación en la toma de decisiones a lo largo del tiempo, es decir, en las distintas etapas de los acuerdos políticos y la transformación del conflicto. Por ello, en esta sección no se plantean afirmaciones genéricas o universales respecto de la naturaleza incluyente o excluyente de un cierto tipo de ámbito de toma de decisiones (como, por ejemplo, una asamblea constituyente), sino que se busca identificar aquellos ámbitos y mecanismos específicos que han promovido la participación y la capacidad de respuesta en cada contexto.

El análisis está organizado de la siguiente manera: primero, presentamos una evaluación general de la propensión de cada tipo de ámbito de negociación a conducir a un proceso incluyente (según las dimensiones horizontales/verticales introducidas anteriormente). Luego, examinamos los resultados codificados por escrito para contrastarlos con lo anterior, lo cual revela que no siempre existe una correlación directa entre el grado de inclusividad (real o percibida) de la negociación y la codificación de los acuerdos políticos. Dicho de otra forma, la inclusividad a nivel de procesos no parece ser una condición suficiente (y, quizá, ¿ni siquiera necesaria?) para la inclusividad a nivel de resultados. Por lo tanto, en el

tercer apartado se exploran los factores adicionales que influyen sobre el resultado de la participación y se presentan unas cuantas lecciones aprendidas y algunas vías concretas para preservar y/o fomentar el empoderamiento, la legitimidad, la representación y la efectividad durante la negociación y codificación de acuerdos políticos incluyentes.

3.1 Evaluación comparativa de la inclusividad a nivel de procesos

Los **criterios utilizados para evaluar la inclusividad a nivel de procesos varían ampliamente de un estudio de caso a otro**, dependiendo de los antecedentes y la trayectoria de los investigadores y las circunstancias locales, dentro de un espectro que incluye tanto enfoques ‘conservadores’, centrados en la inclusividad horizontal entre las élites antiguas y nuevas, como enfoques ‘emancipadores’, centrados en la inclusión vertical élite-sociedad. Algunos informes de estudio de caso (**Aceh**) evalúan la inclusividad en función de la medida en que todos los sectores de las principales partes negociadoras (v.g. líderes civiles y militares, moderados y radicales, miembros exiliados y locales) fueron representados, así como de algunas formas de consulta con la sociedad civil y los ciudadanos. Otros (**Colombia, Sudáfrica y El Salvador**) definen la inclusividad como el derecho a la participación por parte de la oposición política entendida ampliamente (fuerzas ‘progresistas’, grupos de izquierda armados y no armados, partidos no tradicionales) como aquella que se opone a la élite/oligarquía gobernante. Finalmente, otros informes (**Nepal, Sudán del Sur**) se enfocan en la participación vertical (directa o indirecta) de las comunidades marginadas como criterio principal para determinar la inclusividad.

Tales discrepancias ilustran, una vez más, lo difícil que es llevar a cabo una comparación transversal significativa con respecto al principio altamente subjetivo de inclusividad. No obstante, la tendencia general surgida de los estudios de caso confirma los hallazgos de dos trabajos de apoyo encargados para este proyecto de investigación (Curtis, 2015; Planta, Prinz, & Vimalarajah, 2015), a saber, que **las negociaciones de paz tienden más a la inclusividad horizontal entre las élites antiguas y las emergentes, mientras que los formatos de deliberación nacional favorecen más la participación directa de representantes no pertenecientes a las élites**, es decir, las comunidades marginadas.

Negociaciones de paz

Las negociaciones de paz, particularmente en sus etapas iniciales (tales como las ‘conversaciones informales sobre el diálogo’), típicamente se llevan a cabo de manera confidencial, mediante conversaciones bilaterales directas o mediadas entre los protagonistas del conflicto, es decir, los representantes del Estado y uno (o varios, aunque es un caso menos frecuente) de los contendientes por el poder. Así fue en los seis países estudiados, donde hubo varias rondas de diálogos de paz entre los protagonistas del conflicto, quienes restringieron la participación directa de partes externas, pero se aseguraron de que los intereses de distintos sectores estuvieran representados en la mesa. Los canales de comunicación con actores no combatientes y no estatales, cuyo propósito era informar al público en general acerca del avance de los diálogos, fueron unidireccionales y dirigidos de arriba hacia abajo. En los pocos casos de influencia desde la base hacia arriba, se trató de esquemas de consulta bilateral con una u otra de las partes, tal como se explicará en la sección 3.3.3.

En **El Salvador**, las negociaciones oficiales de paz se celebraron entre abril de 1990 y enero de 1992, en distintos lugares del extranjero (Suiza, Venezuela, EEUU y México), a puerta cerrada y con un mediador de la ONU como único portavoz oficial de las conversaciones. Del lado de los contendientes por el poder, el equipo negociador del FMLN estaba integrado por los comandantes de los cinco frentes guerrilleros, mientras que la delegación del Gobierno incluía representantes del Gobierno, del Ejército y de los principales partidos políticos. El FMLN insistió en la celebración de rondas sucesivas con períodos

intermedios sustanciales de varias semanas con el fin de poder consultar con sus estructuras internas de toma de decisiones y sus seguidores (Ramos et al., 2015).

En **Aceh**, las ‘negociaciones de Helsinki’ entre los representantes de los contendientes por el poder (GAM) y el Gobierno indonesio duraron seis meses y también se celebraron en el exterior y a puerta cerrada en 2005, período durante el cual se le informó en términos generales al público de Aceh e Indonesia acerca de la celebración del proceso, pero sin divulgar su contenido. De hecho, el mediador finlandés, Martti Ahtisaari, insistió en que el proceso se desarrollara con discreción, lo cual demostraría la seriedad y el compromiso de las partes del conflicto y serviría de estrategia para el ‘manejo de los saboteadores’, evitando así posibles acciones provocadoras por parte de los radicales respecto de los asuntos políticos más delicados (Wandi & Patria, 2015).

En **Sudán**, el proceso de paz Norte-Sur —descrito como un “proceso arduo, costoso y frustrante para los mediadores”— se desarrolló entre 1988 y 2005 en distintas sedes (Etiopía, Nigeria y Kenia). Los terceros que actuaban como mediadores (liderados por un representante del bloque regional de África oriental, IGAD) propusieron inicialmente un formato que incluyera a todas las fuerzas políticas relevantes, pero al final las negociaciones se limitaron a las dos partes principales del conflicto, el Partido del Congreso Nacional (NCP), que estaba en el poder, y el SPLM/A, que entonces operaba en el sur. Durante las rondas de negociación, los líderes fueron seleccionando delegados con base en el presunto nivel de seriedad y buena fe del grupo opositor (Jok, 2015b).

En **Sudáfrica**, las conversaciones iniciales previas a la negociación, celebradas en los años 80 entre el Estado de apartheid y los líderes del ANC, también se celebraron de manera secreta, bilateral y excluyente. Sin embargo, dos de los informes de estudio de caso exploran el papel que desempeñaron ciertos segmentos específicos de la minoría gobernante blanca en garantizar un proceso de negociación por el poder que fuera horizontalmente incluyente. El Servicio Nacional de Inteligencia (NIS) participó inicialmente en las conversaciones sobre el diálogo para recabar información acerca del ‘enemigo’, y luego para convencer a los segmentos más conservadores de la élite de la inevitabilidad de la negociación y proteger los diálogos de “las fuerzas maliciosas y malévolas de todos los frentes” (Marais & Davies, 2014, p. 16). El sector empresarial también desempeñó un papel precursor al iniciar reuniones exploratorias con los movimientos de resistencia, preparando así el camino para que los hombres de negocios se convirtieran en facilitadores y asesores en las negociaciones formales (Marais & Davies, 2015).

Diálogos nacionales

La literatura sobre transiciones políticas (v.g. Harris & Reilly, 1998; Kaplan & Freeman, 2015; Papagianni, 2009) describe los diálogos nacionales como deliberadamente incluyentes en su diseño, respecto de su mandato, naturaleza y alcance (tal como lo indica el término ‘nacional’). No obstante, solo uno de los seis estudios de caso incluyó un ejemplo genuino de diálogo nacional.

En **Sudáfrica**, los ámbitos formales de negociación establecidos después de 1990 fueron altamente participativos. La conferencia nacional que condujo a la firma del Acuerdo Nacional de Paz en 1991 estaba integrada por 27 grupos —entre ellos, varios partidos políticos, líderes regionales, iglesias, asociaciones de empresarios, sindicatos y medios de comunicación—. Las negociaciones multipartidistas CODESA I y II que se celebraron después del acuerdo de paz para acordar principios constitucionales fundamentales también se diseñaron de manera participativa, con cientos de delegados que representaban a 19 partidos organizados en varios grupos de trabajo. En consecuencia, un “gran número de ciudadanos [...] se vieron estrechamente involucrados en la defensa del proceso de negociación”, lo cual llevó a los delegados a asumir que ellos representaban colectivamente las necesidades, las preocupaciones y los agravios de una población más amplia (Graham, 2014a, p. 11). Más aún, aunque algunos sectores optaron por no participar en las conversaciones directas, la puerta siempre estuvo abierta para que cualquier partido pudiera unirse al proceso en cualquier momento. De hecho, uno de los grupos contendientes por el poder, el Partido de

Liberación Inkhata, se unió a las negociaciones finales, a pocos días de las elecciones de 1994. Se informó de manera detallada al público del contenido de las negociaciones a través de boletines creados por grupos de la sociedad civil para comunicar e interpretar las decisiones más importantes que se iban tomando, y a través de los medios de comunicación que tuvieron acceso libre a los diálogos y los cubrieron ampliamente (Graham, 2014a, p. 12).

El término ‘diálogo nacional’ se utilizó también en **Colombia** a finales de los años 80, con un sentido diferente, para referirse a una iniciativa de movimiento social de abajo hacia arriba. Con el fin de obtener más evidencia de casos adicionales, encargamos un trabajo de apoyo que revisara los principios y la práctica de la inclusividad en varios contextos de diálogo nacional (Planta et al., 2015). Sus hallazgos concuerdan con la evidencia surgida de las asambleas constituyentes, al recalcar la importancia de los **mecanismos incluyentes a lo largo de las seis etapas de los procesos de diálogo nacional** (mandato, órgano preparatorio, selección de participantes, composición de los delegados, forma de participación, proceso de toma de decisiones). Por ejemplo, con base en información de Yemen e Iraq, los autores encontraron que los mandatos negociados por las élites podrían incitar a importantes partes interesadas en el conflicto o a grupos sociopolíticos influyentes a boicotear el diálogo desde su inicio.

Asambleas constituyentes

Según los investigadores de los estudios de caso, las Asambleas Constituyentes (AC), donde las hubo, fueron los ámbitos de toma de decisiones más incluyentes, si se contrastan con las negociaciones de paz previas o paralelas. Esto refleja la reciente tendencia, descrita por expertos constitucionales, hacia una más directa y amplia participación popular en los procesos de elaboración de una constitución, mediante la introducción de nuevos mecanismos, más allá de los referendos, para la educación cívica y la consulta popular (Storaas 2015).

En **Colombia**, la Asamblea Constituyente de 1991 fue aprobada mediante un proceso incluyente de elecciones libres y justas convocadas mediante referendo público (resultado de la iniciativa de la así llamada ‘séptima papeleta’), proceso que se concluyó mediante el nombramiento directo de representantes seleccionados entre los recientemente desmovilizados contendientes por el poder. El proceso fue realmente participativo gracias a la introducción de comités sectoriales y mecanismos para la toma de decisiones que combinaban sistemas de consenso y de voto mayoritario (Rampf & Chavarro, 2014b).

En **Nepal**, el acuerdo de paz de 2006 exigía una AC, que fue convocada en 2008 mediante una elección mixta proporcional y de mayoría simple. Su integración representaba bastante bien la composición de la sociedad y reflejaba la composición de la población según casta o identidad étnica o regional: el 33 % eran mujeres; el 36 %, pueblos indígenas (janjati); casi el 23 % eran representantes de la minoría étnica madheshi, y el 8 % eran intocables (dalit). Además, se asignaron cupos especiales para líderes de la sociedad civil que habían desempeñado un papel crucial en el Movimiento del Pueblo, en reconocimiento de su contribución al logro del cambio político. La sesión inaugural de la AC reflejó el mandato incluyente de los legisladores al abolir oficialmente la monarquía y declarar a Nepal un Estado democrático, laico y federal. Los miembros de la AC asumieron roles activos en los comités más relevantes para sus intereses, v.g. el de Protección de los Derechos Fundamentales de las Comunidades Minoritarias y Marginadas o el de Restructuración del Estado y Distribución de los Poderes Estatales. En cuanto a la toma de decisiones, la mayoría de los informes de los comités fueron aprobados por consenso de todos los partidos políticos. Sin embargo, la AC fue disuelta en 2012 (como se explicará más adelante) y reemplazada por otra (2013-15), que fue comparativamente menos incluyente debido a que disminuyó de manera significativa la proporción de delegados de los grupos marginados (Mabuhang, 2015).

En **Sudáfrica**, se convocó una Asamblea Constituyente en mayo de 1994 como resultado de la primera elección democrática en la historia del país. Integrada por 490 miembros de siete partidos (y fungiendo también como Asamblea Nacional), la AC incluía una oficina independiente encargada de facilitar el

trabajo de los delegados y de organizar un programa de participación pública masiva, mediante la solicitud de aportes a la ciudadanía en general, a los grupos de interés y a los sectores, y la realización de campañas de educación pública relativa al proceso de elaboración de una constitución.

Lo anterior posibilita la identificación de varios **factores comunes que hicieron de los foros de deliberación nacional, tales como los diálogos nacionales y las asambleas constituyentes, ámbitos particularmente incluyentes:**

- ✓ El gran **número de participantes directos** diferentes a la élite tradicional y a los contendientes por el poder (con la excepción de aquellos partidos que optaron por excluirse a sí mismos de esos ámbitos).
- ✓ El **grado de participación pública en la convocatoria de estos mecanismos** (v.g. mediante un referendo), en la selección de participantes (v.g. sistemas electorales proporcionales) y en **la validación o legitimización de sus resultados** (v.g. mediante un referendo).
- ✓ La **existencia de garantías para la participación de las minorías** (v.g. mediante cuotas por género/etnia o cupos asignados a representantes de los no pertenecientes a las élites o contendientes por el poder).
- ✓ **Mecanismos de toma de decisiones que favorecen las posiciones de las minorías**, tales como la construcción de consensos dentro de los comités sectoriales, o el voto mayoritario calificado para garantizar que ningún grupo político pudiera obtener la victoria sin el apoyo de otras facciones.

3.2 El impacto de la participación sobre la naturaleza de los acuerdos codificados

Tal como se describió en la sección 1, las codificaciones son los textos escritos (firmados y/o ratificados) que (re)definen el acuerdo político vigente. A menudo, estas codificaciones quedan incorporadas a declaraciones vinculantes de derechos y responsabilidades por parte del Estado y los ciudadanos, entre ellas, acuerdos de paz, constituciones (provisionales y definitivas), cartas de derechos y leyes o regulaciones sectoriales.

Para que tengan un verdadero efecto transformador en la construcción de Estados y sociedades más incluyentes, todos los textos escritos deben traducirse en prácticas. Sin embargo, es posible asumir que una codificación incluyente, dado su carácter definitorio y vinculante, constituye una condición previa más conducente a un Estado representativo con capacidad de respuesta. Uno de los objetivos clave de esta investigación era indagar si era posible identificar vínculos (no relaciones causales estrictas) entre los respectivos niveles de inclusividad de los procesos de toma de decisiones y los resultados codificados. Para responder a esta pregunta, es necesario **comparar el nivel de participación real de las partes del conflicto y de quienes no pertenecen a las élites (sectores políticos y sociales marginados) en las negociaciones relativas al perfil de la reforma estatal, y la medida en que sus reclamaciones fueron atendidas en los documentos escritos**. Los ejemplos que se brindan a continuación demuestran que no existe una relación de causalidad estricta y lineal entre proceso y resultado, y que la realidad es mucho más compleja. Nuestros investigadores de estudios de caso describieron diferentes trayectorias posibles (y al parecer contradictorias).

Procesos participativos que condujeron a una codificación incluyente

Encontramos varias instancias en las que **una fuerte movilización popular a favor del cambio estructural**, mediante los esfuerzos combinados de la movilización de los movimientos sociales y las acciones armadas de los contendientes por el poder, **resultó ser efectiva para impulsar el establecimiento de mecanismos de participación** a los que fueron invitados estos actores de la sociedad

para que formularan **disposiciones progresistas encaminadas a reformar las áreas excluyentes de la gobernanza**.

En **Nepal**, “hubo un vínculo directo entre el carácter participativo del movimiento popular y la naturaleza incluyente de la AC” (Khatiwada, 2014, p. 17). Los líderes de la sociedad civil fueron invitados nominalmente a participar en la AC y a ayudar a formular disposiciones progresistas en materia de derechos humanos.

En **Sudán del Sur**, la cuota del 25 % otorgada a las mujeres en todos los organismos públicos, según el acuerdo de paz de 2005, se halla vinculada explícitamente al reconocimiento por parte de los negociadores del papel significativo de las mujeres y de su contribución a la lucha por la liberación (Jok, 2015b).

En **Colombia**, los contendientes por el poder, líderes de oposición y representantes de las comunidades marginadas que formaron parte de la AC ayudaron a formular la nueva Constitución de 1991, que puede describirse como altamente incluyente con respecto a la ampliación de la representatividad del Estado y su capacidad de respuesta para con los ciudadanos. Por ejemplo, el texto codificado afirma que es una función central del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 2). En contraste, la constitución anterior brindaba oportunidades más bien limitadas en cuanto a oportunidades y participación políticas. Además, la nueva constitución planteó las nuevas ‘reglas de juego’ que le proporcionaban al público varios mecanismos de participación, tanto a nivel nacional como local. También facilitó la creación de nuevos partidos políticos y se reformaron los mecanismos electorales para favorecer a los partidos políticos más pequeños y establecer la representación proporcional en el Congreso. Otro tema central de discusión entre los miembros de la AC fue el de la reorganización territorial, y el texto definitivo incluye algunas disposiciones relativas a la descentralización administrativa y la autonomía política. Más aún, al definir a Colombia como un Estado multicultural, los grupos minoritarios fueron reconocidos como parte fundamental de la sociedad (Rampf & Chavarro, 2014b).

Procesos de negociación verticales y excluyentes entre élites que condujeron a una codificación incluyente

Varios de los estudios de caso confirmaron la tesis de algunos estudiosos de los acuerdos políticos (v.g. Di John & Putzel, 2009; Asia Foundation, 2010), según la cual, **en ciertas circunstancias, la inclusividad a nivel de procesos podría no ser una condición necesaria para la inclusividad a nivel de resultados**.

En **Sudáfrica**, aunque el proceso constitucional formal (descrito anteriormente) fue altamente participativo, el contenido de la Constitución de 1996 se basó principalmente en el texto y los principios expuestos en la Constitución Interina, “entendida como el resultado de un acuerdo exclusivo” entre el partido de Gobierno y el ANC, ninguno de los cuales gozaba en ese momento de legitimidad formal democrática basada en la elección libre y justa (Graham, 2014a, p. 14). No obstante, la percepción general fue que la nueva constitución de 1996 era incluyente y respondía a las necesidades sociales de los ciudadanos sudafricanos, debido a su compromiso con los derechos humanos, la representación garantizada de los partidos minoritarios en las decisiones de las legislaturas, leyes que fomentaran “el mejoramiento de las condiciones de los desfavorecidos (Principio V)” y una carta de derechos.

En **Aceh**, a pesar del papel limitado de la población civil (es decir, los no combatientes) durante las negociaciones de Helsinki, se considera que el acuerdo de paz resultante (Memorando de Entendimiento, MoU) fue un acuerdo político integral que abordaba todas las reclamaciones principales de la población, gracias al principio según el cual ‘nada está acordado hasta que todo esté acordado’, el cual garantizaba la inclusión de disposiciones relativas a la política, la seguridad, la economía, los derechos humanos y la justicia transicional en un único texto. Según uno de los informes de estudio de caso, “aunque el proceso mismo de negociación fue esencialmente incluyente en un sentido horizontal, inter-élites, [el MoU] creó un acuerdo de paz incluyente para toda la población de Aceh” (Wandi & Patria, 2015, p. 11).

Negociaciones incluyentes con codificación objetada

Entre las diversas secuencias de negociación y codificación llevadas a cabo en los seis casos de país, hallamos también algunas instancias en las que **los mecanismos incluyentes de toma de decisiones condujeron a resultados escritos imperfectos o ambivalentes.**

Los sucesos recientes en **Nepal** demuestran que los resultados codificados de ámbitos de negociación altamente incluyentes (tal como se describen arriba) no son percibidos necesariamente como legítimos ni como resultados que respondan a las necesidades de la mayoría de los ciudadanos. Siete años después de la primera AC y de las numerosas demoras causadas por la imposibilidad de que los miembros de la AC llegaran a un consenso sobre los asuntos más controversiales relativos a la restructuración del Estado (es decir, el tipo de federalismo y de gobernanza estatal), la Constitución fue adoptada finalmente en septiembre de 2015, por mayoría cualificada (de las dos terceras partes). Si bien muchas de las disposiciones encarnan una visión incluyente de la sociedad, que otorga más derechos y recursos a las minorías étnicas y los pueblos indígenas, el acuerdo logrado respecto de la restructuración del Estado ha sido objetado fuertemente en algunas regiones de Nepal. Grupos marginados como los janajati, las mujeres y los madheshi de la región sureña de Terai han realizado protestas porque consideran que la nueva constitución no aborda sus intereses y reclamaciones y que conducirá a una distribución desigual de los recursos, lo cual impedirá que algunas provincias logren la auto-sostenibilidad en el largo plazo. El proceso mediante el cual se resolvieron estos asuntos ha sido también objeto de crítica dado que los máximos líderes de las comunidades de casta alta utilizaron el reciente y devastador terremoto de abril de 2015 como pretexto para acelerar las negociaciones y llegar a un acuerdo excluyente que mantenía la dominación de las tradicionales élites políticas¹⁷.

En **Aceh**, el MoU de 2006 entre GAM y el Gobierno central fue un documento político mas no un texto vinculante en el sentido jurídico. Por ello, los partidos se vieron enfrentados al desafío de convertir el acuerdo político en una ley que codificara la gobernanza provincial mediante la reforma de las relaciones entre Aceh y el Gobierno central en Yakarta. En retrospectiva, se ha dicho que el proceso involucró a un gran número de actores con intereses contrapuestos, lo cual llevó a interpretaciones incongruentes por parte del público de Aceh, de algunos sectores conservadores de la sociedad que abogaban por la introducción de disposiciones islámicas (v.g. la Sharia), de GAM y del Gobierno indonesio. En otras palabras, este proceso amplio de consulta fue interpretado como perjudicial para la claridad y la coherencia del texto resultante. Se alega también que el proceso fue manipulado por el Gobierno de Yakarta, responsable en última instancia de la codificación de la nueva ley, que reinterpretó algunas secciones del MoU en beneficio propio. En consecuencia, varias disposiciones clave del MoU en materia de transferencia del poder y mecanismos de justicia transicional no quedaron codificadas en la Ley sobre la Administración de Aceh (Wandi & Patria, 2015).

Estos dos ejemplos revelan que los procesos amplios de consulta o los ámbitos formalmente incluyentes no logran evitar que las élites dominantes manipulen o soslayen los procedimientos democráticos para codificar reformas acordes con sus propias preferencias e intereses. Particularmente, este puede ser el caso cuando se paralizan los mecanismos de toma de decisiones debido a la aguda polarización de diversas partes que detentan posiciones al parecer incompatibles entre sí.

Negociaciones excluyentes que condujeron a una codificación excluyente

Como haciendo eco de los desarrollos recientes en Nepal arriba descritos, otros de los autores de estudios de caso identificaron ejemplos de **procesos de toma de decisiones carentes de elementos participativos,**

¹⁷ Ver, por ejemplo: Kumar, Sanjay. (28 de septiembre de 2015). Understanding Nepal's Constitutional Crisis: A Conversation with Prashant Jha. *The Diplomat*. Recuperado de <http://thediplomat.com/2015/09/understanding-nepals-constitutional-crisis-a-conversation-with-prashant-jha/>

que condujeron a resultados codificados que **no lograron responder a las exigencias y reclamaciones de los sectores excluidos**.

En **Sudán del Sur**, las negociaciones de paz se llevaron a cabo exclusivamente entre el SPLA y el Gobierno de Jartum y excluyeron a otros grupos clave, entre ellos otros contendientes por el poder diferentes al SPLA. Por ello, a pesar de su nombre alentador, el Acuerdo Integral de Paz (AIP) ha sido descrito como todo menos integral (Jok, 2015b). En particular, la exclusión de las negociaciones de ‘otros grupos armados’ que habían combatido contra el SPLA durante la guerra hizo que sus pretensiones de gobernanza fueran desestimadas en el contenido del acuerdo. Dichos actores fueron mencionados solamente en una disposición que los obligaba a unirse al SPLA o a las Fuerzas Armadas de Sudán, sin que se establecieran mecanismos claros para tal proceso de integración y sin que se les otorgara poder alguno para negociar los términos de su incorporación o para hacerse sentir de nuevo por la vía militar. Además, el asunto sensible del estatus futuro de las tres regiones fronterizas de las Montañas de Nuba, el Nilo Azul meridional y Abyei fue omitido del acuerdo, que simplemente y de manera vaga aludía a una ‘consulta popular’ acerca de su estatus.

En **El Salvador**, debido a la falta de inclusividad vertical durante las negociaciones de paz, los acuerdos resultantes se enfocaron principalmente en los ítems de la agenda central de seguridad y la agenda política propuestos por el FMLN, a costa de las necesidades básicas y las reclamaciones expresadas por la sociedad salvadoreña, especialmente las comunidades marginadas. Los contenidos de los acuerdos reflejan este desequilibrio: según los cálculos, el 68,6 % de las disposiciones del acuerdo tenían que ver con asuntos de desmilitarización, el 18,6 % se referían a las reformas electorales e institucionales que le permitirían al FMLN participar en el ejercicio de la democracia, y solamente el 12,7 % de las medidas consignadas en los acuerdos abordaban cuestiones económicas y sociales (Ramos et al., 2015). En consecuencia, los Acuerdos de Paz no abordaron las exigencias originales de las organizaciones que integraban el FMLN respecto de la pobreza, las condiciones deficientes de trabajo y vivienda, la falta de espacios para la plena participación política de los disidentes, y la construcción de una sociedad socialista en la que se mitigarían estas injusticias y se lograría una mejor distribución de la riqueza (Ramos et al., 2015).

Tales discrepancias en las relaciones entre la inclusividad durante los procesos de transición y los resultados escritos en los seis países objeto de estudio parecen indicar que **las deliberaciones participativas por sí mismas no son condiciones suficientes (o ¿necesarias?) para que se produzcan acuerdos de poder democráticos con capacidad de respuesta**. Por ello, es necesario examinar con mayor cuidado aquellos atributos específicos de la inclusividad —más allá del mero número de participantes en un ámbito dado de toma de decisiones— que afectan la calidad de los resultados codificados.

3.3 Tres atributos de la toma de decisiones incluyente

De acuerdo con los estudios de caso, entre los presuntos beneficios de la inclusividad citados en la sección 1.2.3, se destacan tres atributos altamente relevantes para el examen de la transición entre la negociación y la toma de decisiones y el contenido de los acuerdos resultantes, así como de la dependencia de la trayectoria: **empoderamiento, legitimidad y efectividad**.

3.3.1 Influencia: cómo superar el desequilibrio de poder en la mesa

Un factor primordial que afecta el impacto de la participación de quienes no pertenecen a las élites en los ámbitos de deliberación sobre el contenido de los acuerdos es la **desconexión entre participación e influencia**, entre la mera presencia en un ámbito dado y el poder real para tomar decisiones. De hecho, la participación en un órgano de toma de decisiones (ya sea una mesa de negociación, una AC o un diálogo

nacional) no se traduce necesariamente en una oportunidad significativa de incidir sobre los procesos de toma de decisiones y sus resultados.

Sin embargo, a largo plazo, la ‘exclusión interna’ de quienes no pertenecen a las élites (tal como se definen en la sección introductoria) acarrea el riesgo de convertir a esos sectores en ‘saboteadores’, tal como se argumentó en el caso de **Sudán del Sur**: “una invitación superficial a la mesa, sin inclusión genuina de sus exigencias, hará que su compromiso con la paz también sea superficial” (Jok, 2015b).

Varios estudios de caso identifican factores estructurales, institucionales, culturales o técnicos que les han impedido a los representantes de los contendientes por el poder participar en igualdad de condiciones con las élites dominantes.

En **Nepal**, la comisión encargada de redactar la nueva constitución en 1990 alentó a los representantes de grupos indígenas (*janajati*) para que plantearan propuestas de reforma. Y, en efecto, hicieron sugerencias progresistas en materia de etnicidad, casta, lengua y religión, pero según uno de los investigadores de estudio de caso, el 90 % de ellas fueron descartadas por el presidente de la comisión sobre la base de que eran ‘comunales e inútiles’ y tenían que ver con cuestiones ‘secundarias’ planteadas por personas sin un conocimiento básico sobre asuntos constitucionales (Mabuhang, 2015, p. 8).

En cuanto élites emergentes, los contendientes por el poder utilizaron varios medios para compensar el desequilibrio técnico en la mesa de negociación u otros ámbitos formales de toma de decisiones.

En **Colombia**, varios representantes de grupos guerrilleros desmovilizados accedieron a la Asamblea Constituyente sin contar con experiencia previa en la política institucional y arrastrando un legado de división y competencia interna e intergrupala durante la guerra. Adicionalmente, no se les otorgó el derecho al voto a varios delegados de grupos guerrilleros más pequeños (PRT y MAQL). Los antiguos delegados a la AC recuerdan algunos de los métodos utilizados para compensar esos impedimentos, entre ellos el intento de coordinar y unificar sus posiciones, trabajar con diligencia y conformar una ‘minoría activa’ (Patiño & Grabe, 2014).

En **Aceh**, el grupo contendiente por el poder, GAM, aprovechó el apoyo internacional para hacerle contrapeso a su relación de poder asimétrica con el Gobierno indonesio. Por ejemplo, invitaron a algunos expertos internacionales para que los asesoraran durante las negociaciones de Helsinki en 2005, lo que les ayudó a plantear opciones y propuestas innovadoras en la mesa de negociación, mientras que en las conversaciones preliminares habían asumido un rol más pasivo. Las intervenciones diplomáticas de la Unión Europea y de varias embajadas extranjeras también lograron presionar al Gobierno indonesio para que continuara en la mesa de negociación (Wandi & Patria, 2015, p. 7).

En **Nepal**, los delegados a la AC provenientes de grupos marginados (mujeres, dalits y janajatis) organizaron sus propios grupos integrados por miembros de todos los partidos, con el fin de promover los intereses de sus respectivos grupos dentro de los diversos partidos políticos y estructuras de la AC.

También observamos, en consonancia con la investigación existente sobre la dimensión de género de las negociaciones de paz (v.g. Bell, 2013; Paffenholz, Ross, Dixon, Shluchter, & True, 2016; UN Women, 2012), que **las mujeres** no participaron en las negociaciones y foros de toma de decisiones con igualdad numérica y en igualdad de condiciones a los hombres. En particular, las mujeres pertenecientes a comunidades o clases sociales marginadas se vieron escasamente representadas.

En **Nepal**, el comité de redacción encargado de codificar la Constitución Interina de posguerra estaba integrado por seis expertos en jurisprudencia, que representaban a los partidos políticos y a los grupos defensores de la democracia y los derechos humanos que habían participado en la revolución popular de 2006. Pero no había una sola mujer (como tampoco representantes de las comunidades janjati y madheshi) en dicho comité (Khatiwada, 2014). Tampoco había mujeres en los órganos centrales encargados de negociar las modalidades de DDR y de integración al ejército de los maoístas, a saber el Comité Especial y el Comité Técnico (Bogati, 2015).

Cuando sí participaron las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones tales como las Asambleas Constituyentes o las Conferencias de Diálogos Nacionales, los mecanismos de selección tendieron a

favorecer a aquellas mujeres estrechamente aliadas con los líderes masculinos de su partido político o grupo de contendientes por el poder. En consecuencia, las mujeres suelen representar principalmente a sus electores políticos y solo indirecta o simbólicamente a las mujeres en cuanto grupo marginado en cuanto tal. Por fuera de la política partidista, se ha observado que los grupos de mujeres suelen influir en los ámbitos de toma de decisiones formales e informales como parte de diferentes constelaciones de la sociedad civil, aunque con resultados divergentes.

En resumen, se puede afirmar que la participación se traduce en incidencia sobre la toma de decisiones solamente si va acompañada de mecanismos eficaces de empoderamiento. No obstante, no debemos ignorar la **importancia simbólica de la participación amplia en el sentido de que permite a las comunidades marginadas expresar sus preocupaciones e integrarse al ámbito político formal, sin importar cuáles hayan sido los resultados sustanciales logrados**. En palabras de un antiguo contendiente por el poder en Colombia, que ingresó por primera vez al ámbito político gracias a la Asamblea Constituyente, “la simple oportunidad de levantarse a defender cuestiones que ellos identificaron como importantes fue reconocida como una victoria en sí misma” (Rampf & Chavarro, 2014a, p. 13). Por lo tanto, aunque la participación incluyente no se traduzca en influencia substantiva, podría, no obstante, conducir a otras formas de empoderamiento, entre ellas la de ayudar a cambiar la mentalidad y las actitudes de las élites hacia los actores marginados (Grävingsholt et al., 2013, p. 48).

3.3.2 Representación mediante liderazgo legítimo

Mientras que por participación se entiende un acto de involucramiento o compromiso, representación significa que los problemas y las preocupaciones de las personas son interpretados, planteados y negociados por otra persona en nombre de aquellas. Algunos analistas han sugerido que, en el caso de Estados frágiles o de escaso desarrollo, la única posibilidad realista de que intereses diferentes a los de las élites sean representados en la negociación de un acuerdo político es mediante las relaciones clientelistas, lo cual exige que las élites representen (al menos parcialmente) los intereses del electorado más amplio con el fin de mantener la legitimidad (Asia Foundation, 2010, p. 23). Dentro de la comunidad dedicada a la construcción de paz se hacen aseveraciones similares. Tal como argumentan los participantes en el Swiss Mediation Support Project (MSP, 2008):

Si las dos partes en el diálogo son jefes de Estado que, en cuanto tales, son representantes legítimos de sus respectivos pueblos, ese proceso excluyente puede ser más efectivo y democrático que un proceso muy incluyente con centenares de personas que carecen de poder decisorio y de grupos de apoyo fuertes. (p. 14).

Estos análisis fueron confirmados por nuestros estudios de caso, que encontraron que es más probable que la **representación auténtica de los intereses y las reclamaciones de quienes no pertenecen a las élites por parte de los equipos negociadores o partidos políticos conduzca a la inclusividad a nivel de resultados, que la ‘exclusión interna’ de los miembros nombrados pertenecientes a sectores marginados**. Esto se dio especialmente cuando los participantes en las asambleas constituyentes o comités técnicos fueron nombrados desde arriba (v.g. el Gobierno), y por ello tendían a responderles a quienes los habían nombrado en vez de a sus supuestos representados.

En **Sudán del Sur**, la Constitución Interina de 2011 ordenaba que el presidente nombrara una Comisión Nacional de Revisión Constitucional (NCRC) tras haber consultado con los partidos políticos y la sociedad civil, con el fin de garantizar que dicho órgano “se estableciera teniendo en cuenta la diversidad política, social, regional y de género de Sudán del Sur y en reconocimiento de la necesidad de

inclusividad, transparencia y participación equitativa” (GoSS, 2011). Un decreto presidencial les asignó veinticinco escaños a los miembros del SPLM, dieciséis fueron divididos entre 14 partidos de oposición y dos representantes de la sociedad civil y grupos religiosos que fueron supuestamente ‘cuidadosamente seleccionados por el presidente’. Según los críticos, “todos los miembros de la Comisión tenían vínculos estrechos con el presidente”, lo cual volvía irrelevante a qué partido representaran formalmente (Storaas, 2015, p. 19).

Un rasgo común a los seis casos de país tiene que ver con el hecho de que todos los contendientes por el poder relevantes se definían a sí mismos como movimientos revolucionarios o de liberación que habían recibido el mandato de ejercer la voluntad de la mayoría excluida (que incluía a sus aliados de la sociedad civil) en la mesa de negociación. En gran medida, estas reivindicaciones fueron confirmadas por sus representados quienes los consideraban los legítimos voceros de sus reclamaciones.

Durante las negociaciones multipartidistas en **Sudáfrica**: Se asumió que los ciudadanos y sus intereses estaban mediados por los partidos políticos presentes en la mesa. Igualmente, se acordó que los diversos ejércitos y milicias también estaban bajo el control de uno u otro partido y que, por lo tanto, no era necesario que estuvieran en la mesa por derecho propio. [...] No hubo muchas solicitudes de organizaciones externas para participar en la mesa, y, en gran medida, se dio por sentada la legitimidad de las partes negociadoras. (Graham, 2014a, p. 12). En el transcurso de las negociaciones, el presidente De Klerk incluso organizó un referendo para demostrar la legitimidad pública de su política de paz. Por su parte, el ANC tenía el peso de los números en las calles, a través de su propia organización y la de sus asociados de la sociedad civil, como por ejemplo, el sindicato COSATU. Con base en este poder representativo legítimo, las dos partes principales en la mesa —el Partido Nacional gobernante y el ANC— se otorgaron a sí mismas el derecho de aplicar el principio de ‘consenso suficiente’ cada vez que no se lograba consenso pleno entre los delegados respecto de una decisión: el acuerdo entre las dos partes principales bastaría para llegar a una decisión.

En **Aceh**, tanto el Gobierno de Yakarta y los líderes de GAM que se hallaban en el exilio tomaron medidas proactivas para movilizar el apoyo del público en Indonesia y Aceh antes del proceso de paz. Tal como se mencionó antes, algunas organizaciones de la sociedad civil cuestionaron la pretensión del GAM de negociar en nombre de la población de Aceh, lo cual llevó al movimiento a realizar extensas consultas y a invitar a delegados de la sociedad civil a participar en el equipo negociador —lo cual efectivamente fortaleció sus credenciales como representante incluyente del pueblo de Aceh—. Este proceso de legitimación fue considerado como un avance importante en el sentido de construir confianza entre las dos partes (Wandi & Patria, 2015).

No obstante, uno de los investigadores de estudio de caso impugna la legitimidad de la pretensión de representatividad de los contendientes por el poder.

En **Sudán del Sur**, los dos grupos negociadores pretendieron hablar por la totalidad de quienes se hallaban en su zona de influencia. En el caso del SPLM, esto incluía a los habitantes de Sudán del Sur y de ciertas partes marginadas del Norte, en las montañas de Nuba y el Nilo Azul meridional, mientras que el NCP decía representar a las masas del norte, inclusive a quienes se oponían a su gobierno. Esta pretensión de representar a quienes no se les había consultado le dio a cada una de las partes el poder de excluir a otras fuerzas, alegando que sus opiniones y reclamos estaban atendidos y que por ello no necesitaban ser representados en las conversaciones de paz. (Jok, 2015b, p. 9).

En resumen, nuestra investigación demuestra que los resultados de las negociaciones excluyentes entre élites pueden percibirse como legítimas siempre y cuando los dueños del poder (actuales o emergentes) sean percibidos como auténticos representantes de los intereses sociales. Aunque la evaluación del grado de legitimidad social de quienes participan en la mesa de negociación plantea un reto científico, es posible encontrar indicadores formales o informales de apoyo público en cada uno de los contextos (tales como referendos o declaraciones a la prensa por parte de los líderes de la sociedad civil).

3.3.3 Inclusión efectiva: cuatro fórmulas

La literatura sobre los acuerdos políticos destaca los **peligros potenciales asociados al exceso de inclusividad**, citando el argumento de que la multiplicación de actores con intereses divergentes en la mesa de negociación puede dificultar el acuerdo y llevar a compromisos inviables (OECD-DAC, 2011, pp. 31-2). Uno de los estudios de caso sobre **Sudán del Sur** resalta también la disyuntiva entre efectividad y sostenibilidad: por un lado, traer a la mesa de negociación demasiados partidos e intereses dificulta el consenso y podría poner en peligro la voluntad de los grupos beligerantes de llegar a un acuerdo; por otro lado, la representación de los actores y sus reclamaciones es un prerrequisito para la legitimidad y el mayor apoyo popular, lo cual garantizaría la sostenibilidad de cualquier acuerdo que se firme (Jok, 2015b).

En esta sub-sección final, se presentan **diferentes modelos de procesos de deliberación ‘suficientemente incluyentes’** que se podrían implementar para lograr un **auténtico proceso participativo que no obstaculice la eficiencia de los mecanismos de toma de decisiones** y que mantenga el interés de las élites para asegurar su compromiso con las reformas integrales.

Inclusividad incremental

Este primer modelo se basa en el principio de que la búsqueda de ‘acuerdos de paz integrales’ (como los llamaron en Nepal y Sudán del Sur) es poco aconsejable y poco realista, si no una contradicción de términos. Dado que las mesas de negociación no tienden a la participación incluyente (tal como se evaluó antes), no se les debe exigir que codifiquen soluciones para las causas substantivas y estructurales del conflicto. Más bien, **los acuerdos políticos podrían concebirse como procesos integrados por dos etapas: la primera se inicia con los acuerdos de cese al fuego entre los contendientes principales, y se caracteriza por una agenda limitada** enfocada en las prioridades inmediatas y medidas encaminadas a crear confianza (como, por ejemplo, ponerle fin a la violencia y establecer los parámetros generales para una agenda transformadora). **Luego vendrían los ámbitos de participación para deliberar sobre los detalles de las reformas estructurales** y los mecanismos de construcción de paz (en los sectores político, económico, de seguridad, de derechos humanos y de justicia transicional).

Hasta cierto punto, este principio de inclusividad incremental es inherente a la mayoría de los procesos de paz, que por lo general comienzan a puerta cerrada antes de empezar a involucrar a segmentos más amplios del Estado, la oposición y la sociedad civil. Los acuerdos de paz negociados en **Colombia** en 1991 (con el EPL, el PRT y el MAQL) se acercan a este enfoque ya que se limitaron en gran parte a las modalidades para el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes. No obstante, esos acuerdos también les otorgaron a esos grupos el derecho de participar en la Asamblea Constituyente, en la cual se negociaría y se codificaría el acuerdo político relativo a las nuevas reglas de juego (Rampf & Chavarro, 2014b)¹⁸.

Este modelo coincide bastante con el escenario propuesto por uno de los autores de estudios de caso (Jok, 2015a) para resolver el conflicto armado continuado en **Sudán del Sur**. Dicho autor, quien escribía mientras estaba en curso el proceso de mediación liderado por el IGAD (septiembre de 2015), abogaba por un proceso de paz secuencial que podría comenzar con un acuerdo inter-élite enfocado en ponerle fin a las matanzas y repartir el poder entre los dos opositores (visto como un ‘medio para fines mayores’). Luego seguiría un acuerdo integral que abordaría los problemas centrales que habían causado la guerra e incluiría a todas las partes interesadas relevantes. Tales mecanismos de seguimiento (que podrían tomar la forma de un diálogo nacional, basado en una nueva constitución) podrían garantizarse mediante un fuerte compromiso político y financiero de las partes y los entes mediadores¹⁹.

¹⁸ Un decreto presidencial expedido en agosto de 1990 le otorgó un lugar en la AC a cada uno de los grupos que se encontrara en un estado avanzado de negociación con el Gobierno.

¹⁹ Este modelo incremental es aplicable principalmente a las negociaciones de paz que van seguidas de diálogos o ámbitos de toma de decisiones más incluyentes. Es posible que en el caso de procesos de negociación diferentes sean más adecuados otros

Inclusividad temática multi-ámbito

El segundo modelo se basa en un principio similar al anterior en el sentido de que **empareja la participación con el enfoque temático en cuestión, pero a través de ámbitos simultáneos, y no secuenciales, de toma de decisiones**. En efecto, consiste en establecer mesas de negociación paralelas, cada una con un foco temático e integrada por los actores más afectados, inclusive sectores relevantes de la sociedad civil como garantía de la inclusividad vertical.

Durante las negociaciones de 1989 entre el Gobierno y la guerrilla del M-19 en **Colombia**, la negociación sobre asuntos de seguridad (tales como DDR y esquemas de protección para los combatientes) se llevó a cabo exclusivamente entre el Estado (Gobierno y Ejército) y los representantes de los contendientes por el poder. No obstante, el M-19 estableció conversaciones paralelas sobre reforma política y social en la forma de ‘mesas de análisis y construcción de consenso’, en las que participaron varios partidos políticos junto con casi 1000 ciudadanos de todos los sectores sociales, las cuales fueron codificadas en un “Pacto Político por la Paz y la Democracia”, luego incorporado al acuerdo de paz definitivo. También se instalaron mesas más pequeñas para tratar asuntos de interés particular para grupos específicos, en las cuales participaron destacados expertos —tales como miembros del Congreso y abogados que dieron charlas acerca de la normalización del estatus jurídico de los combatientes, y asesores de paz que hablaron sobre la rehabilitación de las zonas de conflicto, entre otros— (Patiño & Grabe, 2014).

En un sentido similar, se podrían concebir muchas mesas temáticas adicionales, tales como foros sobre justicia transicional y reconciliación, con participación de las víctimas del conflicto, foros sobre reforma agraria, con la participación de asociaciones campesinas, etc.

En **El Salvador**, las reformas relacionadas con la tenencia de la tierra y los ajustes socioeconómicos estructurales, que no habían sido tratados en las negociaciones de paz, fueron abordadas después de la firma de los acuerdos de paz por el Foro de Concertación Económico y Social (FES), que reunía una amplia gama de representantes de los sindicatos y organizaciones campesinas, el Gobierno, y las asociaciones empresariales más importantes del país. Entre sus tareas estaban la (re)distribución y transferencia de tierras, la creación de mecanismos efectivos para proteger a los consumidores y la promoción del acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas privatizadas. A pesar de algunos logros importantes en ciertas áreas, como las reformas al código laboral, no se obtuvo el suficiente respaldo político como para lograr acuerdos significativos, debido a que ya se había perdido el impulso de los acuerdos de paz. Aunque estos constituían el fundamento del acuerdo político, no fueron seguidos de un proceso de codificación más integral como, por ejemplo, una nueva constitución (como en Nepal, Sudáfrica y Colombia) o un marco jurídico global (como en Aceh).

Foros paralelos de consulta con mecanismos vinculantes incorporados

Una de las formas más comunes de participación de la sociedad civil en los procesos de paz y las transiciones políticas consiste en establecer **canales paralelos para incidir sobre los procesos de toma de decisiones desde afuera, tales como foros de consulta, encuestas públicas o peticiones de los ciudadanos**. Un proyecto de investigación reciente (Paffenholz, 2015) examinó varios modos de inclusión durante las transiciones políticas, más allá de la representación directa en la mesa de negociación, entre ellos el papel de las consultas (tanto oficiales como no oficiales). El estudio apunta a la importancia de combinar múltiples **estrategias de transferencia** (v.g. asignándoles los informes a los negociadores o mediadores, o el intercambio directo con ellos), de manera tal que los resultados de los canales de

tipos de enfoques. Por ejemplo, Elster (2012), el experto en asuntos constitucionales, sugiere que el proceso ideal de redacción de una constitución tiene forma de clepsidra, pues implica un amplio debate ascendente antes de la elección de los delegados, un debate cerrado y secreto entre los delegados, y un amplio debate descendente entre la redacción de una propuesta y el referendo aprobatorio.

consulta puedan incorporarse eficazmente a las negociaciones oficiales o a los formatos de diálogo. En varios de los países que fueron casos de estudio se establecieron foros de ese tipo, a menudo con apoyo de las ONG extranjeras o agencias internacionales (como el PNUD), pero todos **carecían de circuitos de retroalimentación vinculantes y de mecanismos de monitoreo** para garantizar que los problemas y las preocupaciones planteados por los participantes fueran trasladados efectivamente a la mesa de negociación e incorporados a sus resultados codificados.

Durante las negociaciones de paz en **El Salvador**, que se celebraron fuera del país, los partidos de oposición y las entidades de la sociedad civil establecieron mesas paralelas en El Salvador (como, por ejemplo, un ‘comité permanente sobre el debate nacional’ integrado por 83 entidades de la sociedad civil) que formularon propuestas específicas a la mesa de negociación de la paz, mediante la incidencia pública y la celebración de reuniones bilaterales de consulta con las partes negociadoras.

Durante las conversaciones de paz de 2005 en **Aceh**, varias organizaciones de la sociedad civil exigieron el derecho a ser consultadas sobre los puntos sustanciales de las negociaciones. En consecuencia, en la segunda etapa de las conversaciones, se organizaron varias reuniones durante los recesos entre las sucesivas rondas de negociación, entre representantes de GAM y de organizaciones de la sociedad civil, en Suecia y Kuala Lumpur (Malasia), a raíz de las cuales se incorporaron propuestas sustanciales de la sociedad civil al programa de negociación de GAM.

En **Colombia**, en el contexto de las negociaciones de paz que se están desarrollando en La Habana entre el Gobierno y las FARC, las partes han optado por un proceso temático secuencial negociado por un número limitado de actores, con algunas formas de consulta paralela: delegaciones de la sociedad civil (mujeres, víctimas, minorías étnicas) que han viajado a La Habana, y foros públicos temáticos en Bogotá, a nivel nacional y local, y con miembros de la diáspora (Patiño & Grabe, 2014). No obstante, dado que las conversaciones se han llevado a cabo en un ámbito confidencial, resulta difícil saber en qué medida las recomendaciones hechas a través de esos canales han sido incorporadas a los acuerdos temáticos alcanzados hasta el momento.

¿Mecanismos informales para solucionar impasses, dentro de los ámbitos formales incluyentes?

Mientras que la fórmula anterior se ocupaba de diseñar caminos incluyentes para incidir sobre los ámbitos no participativos, esta última tiene que ver con el logro de la **toma de decisiones efectiva dentro de los órganos de deliberación incluyentes**, tales como las asambleas constituyentes o los diálogos nacionales. La idea es la de mejorar la construcción de confianza dentro de los escenarios de negociación polarizados, apoyando las plataformas informales de diálogo como **mecanismos para salir de los impasses**. Sin embargo, los ejemplos empíricos que hallamos en los estudios de caso son bastante ambivalentes cuando se trata del impacto de dichos mecanismos en materia de realzar la inclusividad del proceso de toma de decisiones y su resultado codificado.

En **Nepal**, los miembros de la AC acordaron la formación de un “Grupo de Trabajo de Alto Nivel”, integrado por líderes políticos de alto rango y encabezado por el Primer Ministro, para resolver más de 100 asuntos altamente controversiales que no se habían podido resolver en dos años de Asamblea Constituyente. Supuestamente, esta estructura ayudó a lograr el consenso sobre varios asuntos clave relacionados con los sistemas judicial y electoral. Más aún, muchos donantes extranjeros y agencias internacionales han organizado o apoyado reuniones temáticas y talleres entre delegados clave de los participantes en la AC de 2008-12, para tratar de solucionar el impasse respecto de cuestiones controversiales clave como la del federalismo. No obstante, los observadores también han argumentado que esos foros informales han reforzado la naturaleza secreta y excluyente de la negociación en la política nepalí, al establecer diversos canales que ignoran las estructuras de la AC e impiden que los legisladores logren un consenso dentro del ámbito formal de los comités y sesiones plenarios de la AC. El resultado fue que los espacios informales y cerrados, dominados por la *Realpolitik* de las élites y las viejas reglas de juego, se apropiaron de los procedimientos formales, bloqueando el avance en los ámbitos oficiales (Grävingsholt et al., 2013).

Uno de los documentos de referencia encargados para esta investigación (Planta et al., 2015) se refiere también al impacto ambivalente de los mecanismos encaminados a solucionar los impasses en escenarios de diálogo nacional. Si bien la conferencia de diálogo nacional convocada durante la transición democrática en Yemen (2013-4) se esforzó por ser lo más incluyente posible, especialmente mediante la inclusión de partidos pequeños e importantes grupos sociales como las mujeres y la juventud, la toma de decisiones final se fue separando gradualmente de la conferencia plenaria y se delegó a un comité de consenso, “un pequeño grupo de delegados seleccionados por el Presidente Hadi” (Gaston, 2014, p. 6).

Las cuatro fórmulas que acabamos de presentar y esta sección en su totalidad indican que **no existe un camino único hacia los acuerdos políticos o marcos constitucionales incluyentes**. Es posible que los diferentes ámbitos (es decir, las negociaciones o los ámbitos ‘nacionales’ de deliberación y toma de decisiones) con diferentes grados de participación horizontal o vertical desempeñen papeles útiles en distintos momentos de una transición política y para fines diversos (v.g. ponerle fin a la guerra o reformar las instituciones estatales). También hallamos que **no es posible definir automáticamente como incluyente o excluyente a un solo tipo de ámbito de toma de decisiones**. Aunque las asambleas constituyentes y los diálogos nacionales tienden a ser más incluyentes (especialmente al nivel vertical de participación social) que los formatos de negociación bilaterales, **inclusive los ámbitos altamente participativos pueden conservar prácticas o regulaciones excluyentes** respecto de ciertos problemas y/o grupos. **Además, la inclusividad es un concepto bastante relativo que solo puede evaluarse de manera comparativa**: un acuerdo político dado no puede describirse como incluyente en sí mismo, sino como más/menos incluyente que el acuerdo político anterior. Más aún, tal como se argumentó anteriormente, **resulta imposible comprender la inclusividad si se la aísla de los mecanismos que transforman la participación (horizontal y vertical) en poder e influencia y/o garantías para la representación legítima** (de los grupos sociales y sus exigencias). Con respecto a la tensión entre inclusividad y efectividad, no encontramos que ningún proceso fuera demasiado incluyente o participativo, sino que la evidencia apunta a instancias en las cuales ‘un tipo específico de inclusividad se da en el momento inadecuado en un contexto particular’. Tal como se demostró, es posible **concebir varias opciones creativas para incorporar efectivamente en el resultado codificado las preferencias de los actores que no están incluidos formalmente en la toma de decisiones**. En lo que sigue, pasamos a la evaluación de la etapa de materialización de los acuerdos políticos, examinando si y en qué condiciones las negociaciones y/o los acuerdos codificados se traducen en prácticas representativas y con capacidad de respuesta en el campo de las políticas.

4 ¿De la inclusión política a la política incluyente? Materialización de los acuerdos políticos en el posconflicto

En la Sección 1, definimos la materialización de los acuerdos políticos como la etapa de implementación de marcos legales y pactos codificados. Es decir, el término alude a la transformación de las instituciones estatales (v.g. Gobierno, legislatura, sector seguridad/justicia y partidos políticos) y las normas informales de gobernanza (v.g. cultura política, ‘reglas del juego’), y, de manera más general, a la evolución gradual y de largo plazo de las prácticas relativas a políticas y de las relaciones Estado-sociedad.

Los seis casos de país representan dos generaciones de acuerdos políticos de posconflicto (a saber, comienzos de la década de 1990 y mediados de la década de 2000), y por ello han alcanzado etapas muy diferentes de consolidación de la paz y construcción del Estado, o de reforma estatal. Tal como señalábamos en la sección anterior, resulta difícil llevar a cabo una comparación significativa por países de los niveles y el ritmo de materialización de esos nuevos acuerdos políticos, debido al carácter distintivo de los acuerdos vigentes antes del conflicto, la heterogeneidad de las reclamaciones de inclusividad planteadas por los contendientes por el poder y los actores marginados, y las agendas específicas propuestas, negociadas y codificadas por las élites dominantes y nuevas en cada uno de los escenarios. Estas, a su vez, han tenido un impacto sobre la implementación de las reformas (o la carencia de tal implementación), y sobre los grados de inclusividad en las instituciones y sectores del Gobierno.



Figura 2. Inclusividad a nivel de resultados: materialización incompleta de los acuerdos políticos.

No obstante, a pesar de estas grandes diferencias, es posible observar algunas tendencias y algunos patrones importantes y recurrentes en los seis países estudiados. Por ejemplo, la mayoría de los autores de los estudios de caso destacan **transformaciones positivas hacia una mayor inclusión política (y en el sector seguridad)** de grupos previamente marginados de las instituciones estatales, así como **avances hacia una democracia más formal y una garantía sobre los derechos humanos**. Pero, al mismo tiempo, los autores señalan el **incumplimiento relativo por parte del Estado de sus promesas respecto de la inclusión**

socioeconómica, de abordar las exigencias de las víctimas del conflicto en relación con **mecanismos incluyentes de justicia transicional**, o de **enfrentar las normas culturales y políticas subyacentes** que influyen sobre las ‘reglas del juego’. La gráfica siguiente representa de manera algo esquemática los diversos sectores de construcción de paz y de Estado y su grado respectivo de materialización efectiva.

En esta sección se examinan, en primer lugar, el ritmo y el grado de materialización de los acuerdos codificados en diversos sectores de la reforma estatal y de las relaciones entre Estado y sociedad (4.1.). A continuación, se pasa a explorar los factores influyentes que afectan la capacidad y la voluntad de las élites, tanto las dominantes como las que emergen en el posconflicto, de implementar políticas estatales representativas que respondan a las circunstancias, así como los diversos mecanismos procedimentales que condicionan su posibilidad de hacerlo (4.2.).

4.1 Evaluación general de la inclusividad en ámbitos de materialización

La inclusividad a nivel de resultados en ámbitos de materialización puede evaluarse en dos dimensiones: la representatividad de las instituciones estatales respecto de los ciudadanos (si su composición y liderazgo reflejan la estructura de la sociedad), y la capacidad de respuesta de quienes formulan las políticas respecto de la distribución de derechos entre los grupos y las clases sociales. Esta primera sub-sección examina hasta qué punto la materialización de la reforma estatal en los estudios de caso seleccionados les brindó acceso a la gobernanza tanto a los contendientes por el poder como a los sectores sociales marginados y atendió a sus múltiples necesidades e intereses.

4.1.1 La inclusión horizontal: los antiguos opositores del régimen ¿Como élites emergentes o como nuevo poder hegemónico?

En apartados anteriores introdujimos la inclusividad horizontal y vertical como herramientas analíticas para evaluar el carácter participativo de los ámbitos de negociación y toma de decisiones, pero pueden también utilizarse para analizar el grado de representatividad de las instituciones estatales de posconflicto. En los seis casos de país, se han implementado amplias reformas políticas encaminadas a lograr un mayor pluralismo político y reforzar la legitimidad del Estado. Se han llevado a cabo elecciones democráticas competitivas, a través de las cuales los contendientes por el poder obtuvieron la oportunidad legal de participar en la gobernanza nacional, local o provincial y de poner en práctica las agendas incluyentes que plantaban durante el conflicto. Aunque estos procesos no han seguido la misma secuencia y no han llevado a resultados similares en los diferentes estudios de caso, pudimos, sin embargo, identificar patrones y mecanismos recurrentes que facilitaron dicha inclusión horizontal.

Inclusión real de los contendientes por el poder en las instituciones estatales reformadas

En los seis contextos, los contendientes por el poder ingresaron a la esfera de la política legal al transformarse en un partido unificado (ANC en Sudáfrica, SPLM en Sudán del Sur, Partai Aceh en Aceh, FMLN en El Salvador)²⁰, o al unirse con otros grupos de oposición para formar un solo partido: en Colombia, la Alianza Democrática-M19 (AD-M19) estuvo integrada principalmente por miembros de antiguos grupos guerrilleros como el M-19 y el EPL; y en Nepal, el UCPN-M se formó en 2009 cuando los maoístas

20 Tal como se describe a continuación, todos estos partidos sufrieron escisiones internas desde su formación.

se unieron con el Partido Comunista de Nepal (Unity Centre-Masal). Estos virajes hacia la participación política pacífica fueron evaluados como muy efectivos en general, aunque las nuevas entidades afrontaron **diversos grados de éxito político y longevidad.**

Resultados electorales en las primeras elecciones multipartidistas de posconflicto:

- ≡ En **Colombia**, la AD-M19 obtuvo el 26,7 % de los votos (segundo lugar) en las elecciones a la Asamblea Constituyente de 1991.
- ≡ En **Sudáfrica**, el ANC obtuvo el 63 % de los votos (primer lugar) en las elecciones generales de 1994.
- ≡ En **El Salvador**, el FMLN obtuvo el 21,4 % de los votos (segundo lugar) en las elecciones legislativas de 1994.
- ≡ En **Nepal**, los maoístas lograron el 30 % de los votos (primer lugar) en las elecciones a la Asamblea Constituyente de 2008.
- ≡ En **Aceh**, Partai Aceh obtuvo el 47 % de los votos (primer lugar) en las elecciones parlamentarias provinciales de 2009.
- ≡ En **Sudán del Sur**, el SPLM obtuvo el 93 % de los votos (primer lugar) en las elecciones generales de 2010.

Elecciones más recientes y posición actual:

- ≡ En **Colombia**, ya no existe la AD-M19, pero algunos excombatientes continúan en la política a nivel nacional, municipal o departamental.
- ≡ En **Sudáfrica**, el ANC ganó las elecciones generales de 2014 con el 62 % de los votos (primer lugar) y lidera un Gobierno mayoritario²¹.
- ≡ En **El Salvador**, el FMLN ganó las elecciones presidenciales en 2014 (50,5 %) y es el mayor partido de oposición en el parlamento.
- ≡ En **Nepal**, los maoístas obtuvieron el 16 % de los votos (tercer lugar) en las elecciones a la segunda Asamblea Constituyente en 2013 y se convirtieron en el principal partido de oposición a la coalición gobernante. Prachanda, el presidente del partido, encabeza actualmente un gobierno de coalición.
- ≡ En **Aceh**, Partai Aceh ganó las elecciones parlamentarias provinciales en 2014 (36 %), así como las elecciones provinciales de 2012.
- ≡ En **Sudán del Sur**, no ha habido elecciones desde 2010 debido a la guerra civil que estalló en 2013.

En algunos casos, las nuevas élites no solo consolidaron su poder político mediante la competencia electoral, sino que también **tomaron control de todos los sectores del Estado, incluidos el aparato de seguridad y el sector económico y de negocios.**

En el período post-independencia en **Sudán del Sur**, no existe una distinción real entre el partido gobernante, SPLM, y los organismos estatales, como tampoco la separación de poderes (a saber, una rama judicial independiente). El antiguo ejército rebelde, SPLA, se convirtió en el ejército oficial. Según el autor de nuestro estudio de caso, este recién adquirido monopolio sobre el poder y los recursos dio pie para acusaciones de “corrupción y nepotismo en la distribución de puestos en el Gobierno, contratos y programas de desarrollo” (Jok, 2015a, p. 10).

En **Aceh**, los combatientes de GAM se reinventaron como políticos, administradores, hombres de negocios y contratistas (Ansori, 2012), y algunos órganos del partido que se habían establecido inicialmente como mecanismos transicionales para facilitar la reintegración de los combatientes se convirtieron en organizaciones poderosas que controlan todos los sectores de la vida socioeconómica y política de Aceh. El

²¹ No obstante, en las elecciones locales de agosto de 2016, el partido gobernante sufrió un fuerte revés, al perder el poder en muchas de las ciudades principales de Sudáfrica.

Consejo Transicional de Aceh (KPA), en particular, se ha convertido en una poderosísima organización al asumir diversos roles en distintas áreas, entre ellos, licitar para obtener contratos de construcción, recoger fondos (algunos lo llamarían extorsión) para Partai Aceh, conseguir votos en épocas de campaña electoral y proporcionar seguridad en cuanto fuerza policial a la sombra (Barron, Rahman, & Nugroho, 2014, p. 32). También se ha dado una curiosa alianza informal entre los líderes supremos de GAM, todos laicos, y líderes religiosos conservadores, en la que GAM promete fortalecer el papel del Islam en la vida cotidiana con el fin de fortalecer sus grupos de apoyo de base (IPAC, 2015).

Garantías institucionales para la participación en la gobernanza política y de seguridad

Existen muchos factores que explican la inclusión efectiva de los contendientes por el poder en las instituciones nacionales y locales (Dudouet et al., 2016). En los seis casos de país, la codificación de acuerdos políticos, en particular, facilitó enormemente la participación de la antigua oposición armada en los sectores político y de seguridad. Varios de los acuerdos de paz incluyeron disposiciones específicas que le otorgaban a la oposición armada la oportunidad de competir en las elecciones siguientes o de participar en las instituciones provisionales. Entre esas medidas se encuentran, por ejemplo, la **eliminación de impedimentos legales** tales como prohibiciones o encarcelamiento por motivos políticos (**Colombia, El Salvador, Sudáfrica, Aceh**), y la introducción de **cláusulas que permitan explícitamente la creación de nuevos partidos políticos** surgidos de los antiguos contendientes por el poder (v.g. en **El Salvador, Colombia, Aceh** y **Nepal**). También se facilitó la participación política mediante **medidas de ‘discriminación positiva’** que institucionalizaban el rol de los antiguos grupos armados dentro de las estructuras estatales antes de los procesos electorales competitivos. Esto implicó garantizarles escaños en el Gobierno, el Parlamento o la Asamblea Constituyente, o puestos en la administración territorial, el cuerpo diplomático o las empresas públicas. Se consideró que tales medidas eran necesarias para compensar el desequilibrio entre quienes entregaban sus armas y desmantelaban sus organizaciones armadas y los partidos políticos existentes en cuanto a acceso a un aparato político legal para hacer campaña.

En **Colombia**, los grupos guerrilleros que firmaron acuerdos de paz con el Gobierno a comienzos de la década de 1990 recibieron apoyo económico, acceso a los medios de comunicación y oficinas para que pudieran promover su proyecto político con miras a las siguientes campañas electorales (Rampf & Chavarro, 2014a). En las elecciones locales de 1994, también se beneficiaron de la creación de ‘jurisdicciones especiales electorales’ que les asignaban a los insurgentes desmovilizados escaños garantizados en los concejos municipales de las áreas afectadas por el conflicto (Rampf, 2015).

La exitosa conversión política de los grupos contendientes por el poder se vio también condicionada por la implementación de reformas más amplias tendientes a apoyar una **agenda transformadora que abordara las causas de fondo del conflicto y fortaleciera la democracia participativa multipartidista**. Estas incluían reformas constitucionales o electorales que fortalecían el papel de los partidos minoritarios y/o de oposición, o la transferencia del poder y las competencias a las instituciones locales.

En Indonesia, la Ley del Gobierno de **Aceh** (LoGA) codificó el principio de autogobierno al permitirle a los ciudadanos de Aceh presentar candidatos independientes a las elecciones locales y formar partidos políticos basados en Aceh, y al transferir al nivel provincial diversas competencias (entre ellas, la gobernanza política, la gestión de la economía y los recursos, y los derechos humanos), permitiéndole así al GAM asumir el control de la gobernanza local.

En **El Salvador**, el acuerdo de paz incluyó disposiciones de reforma procedimental que introdujeron la financiación pública para todos los partidos, en una cantidad proporcional a su éxito electoral, y el cambio en la composición del Tribunal Supremo Electoral. Con dichas medidas se buscaba abolir el sistema clientelista que favorecía a las élites dominantes.

El cambio más dramático de régimen ocurrió en **Nepal**, donde se abolió la monarquía a favor de la república, abriendo así el camino hacia un sistema multipartidista más democrático.

Las **transformaciones del sector seguridad** también favorecieron la inclusión horizontal y llevaron a la integración de los ex-combatientes al aparato legal de seguridad, tal como se pudo constatar en **El Salvador, Sudáfrica, Sudán del Sur y Nepal**. No obstante, este proceso enfrentó varios retos²².

En **Sudán del Sur**, el ejército de liberación SPLA se convirtió en el nuevo ejército oficial y absorbió otras antiguas milicias, de acuerdo con el enfoque de ‘base amplia’ adoptado por el nuevo Gobierno. Este consistía en atraer a todos los ‘saboteadores’ potenciales a la defensa nacional ofreciéndoles altos rangos y jugosos beneficios. Aunque muchos ciudadanos y asesores de paz que querían cerrar de una vez por todas el capítulo de las rivalidades militares apoyaron el enfoque: “Este contribuyó a la creación de un ejército monstruoso e inmanejable, demasiado indisciplinado como para observar una cadena de mando coherente, reacio a la reforma e incapaz de ella. También produjo un ejército que no solo carecía de profesionalismo, sino también de un ethos cultural institucional que todos sus miembros pudieran compartir. El resultado fue que, en aras de lograr la paz mediante las absorciones, el ejército del país se convirtió en la fuente de la misma inseguridad que la institución debía mantener a raya”. (Jok, 2015a, pp. 6-7).

Uno de los informes de estudio de caso de **Nepal** detalla los diversos obstáculos que le han impedido a la gran mayoría de combatientes maoístas unirse al ejército nacional; así, a pesar de su entusiasmo inicial por integrarse al sector seguridad, el 80 % de los miembros del PLA optaron finalmente por aceptar paquetes de jubilación voluntaria. La causa principal de esta discrepancia fue el temor de los combatientes desmovilizados a ser discriminados dentro del ejército, o a verse obligados a integrarse como soldados con un rango muy inferior al que tenían en el PLA, debido a su nivel insuficiente de educación formal (Bogati, 2015).

4.1.2 Democratización al interior de los partidos de la nueva élite

En apartados anteriores definimos la inclusividad interna como el nivel de representatividad al interior de instituciones y actores individuales. Este concepto se puede aplicar también a la capacidad de los antiguos contendientes por el poder, ahora convertidos en partidos políticos, para reflejar en sus estructuras de toma de decisiones y de membresía la composición política, social, étnica, regional y de género de la sociedad.

Tal como se señala en la literatura que favorece el enfoque ‘de las balas a los votos’ (v.g. De Zeeuw, 2008), la democratización organizacional de los nuevos partidos surgidos de las estructuras militantes ilegales durante el posconflicto implica la capacidad de pasar de estructuras de comando vertical (diseñadas para la lucha militar) a un proceso interno de toma de decisiones más horizontal y participativo. Nuestros estudios de caso confirmaron esta apreciación. Los mismos ex-combatientes anotan que “las guerrillas no son organizaciones de iguales” (Patiño & Grabe, 2014), y destacan la importancia de desarrollar la inclusividad interna lo más pronto posible durante el proceso de (re)conversión política. En los casos de estudio, se encontraron cuatro dimensiones relevantes de democratización intra-partidista.

Adopción de una cultura de apertura y debate democrático

Uno de los retos clave que se deben enfrentar durante la transición de la política ilegal a la legal es la reforma de las prácticas del secreto en la toma de decisiones.

En **Sudáfrica**, el ANC mantuvo su tradición de debate y discusión internos a pesar de años de militarización del movimiento. Al subir al poder, buscó reafirmar este aspecto de su cultura organizacional y reformó la operación del Parlamento nacional para abrir todas sus reuniones plenarias y de comité al público y a los medios, con el fin de recalcar la rendición de cuentas y la transparencia. Además, durante su

²² Estos procesos se describen con mayor detalle en las publicaciones resultantes de nuestras investigaciones anteriores (Dudouet et al. 2012a, 2012b)

campana electoral de 1994, introdujo un Foro del Pueblo en el que se invitaba al cuestionamiento público de su plataforma electoral para cerrar la brecha social entre políticos y ciudadanos (Jordan, 2004).

Mantener la cohesión del movimiento

En algunos de los estudios de caso se observaron diversos **desplazamientos internos de poder**, por ejemplo, entre antiguos líderes exiliados y comandantes de campo (**Aceh**), entre líderes políticos y militares (**El Salvador, Colombia**), entre diferentes facciones del partido (v.g. a lo largo de las cuatro elecciones sucesivas en **Sudáfrica**), o entre los pragmáticos que adaptaron sus agendas a las realidades de la formulación de políticas y los ideólogos o radicales que siguieron enfocados en salvaguardar los valores revolucionarios (**Nepal**). Tales rivalidades han producido una disminución relativa de la cohesión del proyecto político.

En **El Salvador**, los líderes del nuevo partido FMLN decidieron mantener los cinco bloques guerrilleros diferentes que habían integrado la organización armada, pero fue imposible mantener el equilibrio de poder que había prevalecido durante el conflicto. Hubo varias divisiones respecto de las posiciones ideológicas, sobre todo entre los renovadores y los sectores ortodoxos, lo cual llevó a un cada vez mayor control del movimiento por parte de los últimos, que ejercieron su poder mediante las expulsiones y sanciones en contra de los disidentes (Ramos et al., 2015).

Así mismo, puede suceder que la transformación de grupos guerrilleros descentralizados en partidos nacionales con sede en la capital conduzca a una desconexión jerárquica y a la subordinación de la base social histórica del movimiento a un liderazgo institucionalizado.

En **Colombia**, tras la desmovilización del pequeño grupo guerrillero local PRT, la mayoría de sus miembros se unieron al proyecto político de la AD-M19. No obstante, el éxito de la reconversión del movimiento a la política convencional se vio seriamente socavado por la desconexión entre los altos mandos radicados en Bogotá y las antiguas tropas dedicadas a desarrollar proyectos políticos en las regiones, los cuales habían sido cooptados por las agendas, los candidatos y las prioridades nacionales (Rampf, 2015).

Finalmente, un rasgo recurrente de los acuerdos políticos surgidos de los conflictos separatistas es la aparición de divisiones internas dentro de la nueva élite, no tanto por motivos políticos o ideológicos, sino principalmente por el control sobre el poder estatal y la repartición de los dividendos de la paz/independencia.

En **Aceh**, el GAM se vio afectado por una fractura interna surgida inmediatamente después del acuerdo de paz y que contrapuso a las élites mayores del movimiento (liderado por individuos que operaron principalmente desde la diáspora durante los últimos años del conflicto) y al grupo juvenil, que tildaba de antidemocrático el nombramiento de Hasbi Abdullah Malik Mahmud como nuevo jefe del GAM y decía comprender mejor las realidades contemporáneas del país. Estos dos grupos (conocidos también como las alas ‘ideológica’ y ‘pragmática’) propusieron candidatos diferentes para las elecciones provinciales y distritales de 2006-7. Según uno de los autores de estudio de caso, dicha polarización se dio porque el período de transición política fue demasiado corto para que el GAM consolidara y fomentara la comunicación entre las distintas generaciones con el fin de generar una percepción común del futuro de Aceh (Daud, 2015). Para las elecciones legislativas y regionales de 2009 y 2012, se había recuperado la unidad formal.

Promoción de la paridad interna étnica y de género

La **promoción de la igualdad de género** tuvo un papel significativo en la definición de inclusividad defendida por la mayor parte de los contendientes por el poder aquí estudiados, sobre todo porque las mujeres desempeñaron roles importantes en los movimientos durante el conflicto (hasta un 30 % de los miembros eran mujeres). Se introdujeron varias medidas para fomentar esta igualdad dentro de las estructuras internas de las nuevas entidades políticas, con diferentes grados de éxito.

En **El Salvador**, aunque las mujeres constituían el 30 % de los combatientes y el 60 % de las organizaciones de masas o frentes políticos aliados con el FMLN, el movimiento se caracterizó por la división del trabajo por género, discriminando así a las mujeres miembros y degradando las exigencias de estas a agenda ‘burguesa’. En consecuencia, las contribuciones de las mujeres fueron básicamente ignoradas durante las negociaciones de paz y ellas no se beneficiaron de los programas de transferencia de tierras. En los últimos años ha habido avances en la materia pues el FMLN estableció una cuota femenina del 35 % para los candidatos nominados y ya hay un número cada vez mayor de mujeres que son miembros del partido o participan en las estructuras directivas (Ramos et al., 2015).

En **Nepal**, el 20 % de los candidatos maoístas a la Asamblea Constituyente de 2008 eran mujeres, muchas de ellas provenientes de comunidades desempoderadas que participaban por primera vez en política. Pero, en su primer gabinete, nombraron solamente mujeres de casta alta, muy de ‘élite’. Una antigua combatiente maoísta de la oprimida casta dalit manifestó en una entrevista que su partido le había prometido nominarla como candidata a la Asamblea Constituyente, pero que al final su nombre había sido retirado de la lista, supuestamente debido a su baja casta y su falta de acceso y conexiones con la jefatura clave del partido (Mabuhang, 2015).

En las sociedades multiétnicas y aquellas caracterizadas por la diversidad cultural, quienes detentan el poder deben demostrar sus políticas incluyentes al reflejar la composición de la nación dentro de sus estructuras organizativas. Tal como se explicará en la Sección 5, las causas de los casos más destacados de recaída en la violencia durante el posconflicto fueron **las denuncias de exclusión interna dentro de los círculos de toma de decisiones de las nuevas élites, sobre todo por razones étnicas o regionales**.

En **Nepal**, la minoría étnica madheshi abandonó el movimiento maoísta durante las primeras etapas del proceso de reforma posterior al acuerdo de paz para formar sus propios partidos, debido a que se sentían excluidos del proceso interno de toma de decisiones en el CPN-M (Mabuhang, 2015).

Por el contrario, en **Sudáfrica**, el ANC puede considerarse como un movimiento altamente incluyente ya que comenzó como una organización de pueblos africanos antes de buscar aliados entre la población blanca, mestiza e india y postularse como un movimiento no racial abierto a todos los demócratas y que incluía a sudafricanos de todas las razas entre sus jefes y filas (Jordan, 2004).

Renovación de la dirigencia y los afiliados

La gestión de la administración pública o de un partido político requiere de unas destrezas muy diferentes a las necesarias para dirigir un ejército o un movimiento social. Más aún, para ser eficaces y creíbles en sus aspiraciones democráticas, los contendientes por el poder deben ser capaces de atraer nuevos afiliados y líderes, más allá de sus seguidores políticos y sociales originales de los tiempos del conflicto.

En **Colombia**, cuando el M-19 desmovilizó sus tropas en 1990, invitó a los grupos guerrilleros más pequeños y a todos los sectores progresistas de la sociedad (inclusive a las élites tradicionales) a unirse para formar un nuevo partido antes de las elecciones para la Asamblea Constituyente. En retrospectiva, los antiguos combatientes señalan que el nuevo partido, la AD-M19, se volvió demasiado incluyente y carecía de claras estructuras internas y de una plataforma ideológica sólida. Muchos oportunistas se afiliaron al partido con miras a hacer carrera política. Se le dio prioridad a garantizar los resultados electorales más que a desempeñar un papel de verdadera oposición crítica. Además, la decisión de disolver los bloques internos dentro del partido llevó a la ruptura del vínculo con las bases respectivas de sus movimientos integrantes (García-Duran et al., 2008; Rampf & Chavarro, 2014).

A diferencia del ejemplo colombiano, la mayoría de los casos estudiados confirman la tendencia de los movimientos de liberación a resistirse a la renovación de sus cuadros y a depender demasiado de la dirigencia y las credenciales de la época del conflicto, incluso muchos años después de su reconversión política (Clapham, 2012).

En **El Salvador**, más de dos décadas después del acuerdo de paz, los líderes del Frente son todavía

comandantes o militantes de rango medio de la época del conflicto. El candidato del FMLN a la presidencia para el período 2009-13 se había unido al partido poco antes de las elecciones y formó un gobierno de coalición multipartidista. No obstante, uno de los informes de estudio de caso describe esta estrategia aparentemente incluyente más bien como una táctica electoral para que el FMLN llegara al poder (Ramos et al., 2015). En general, la legitimidad de la dirigencia del partido se deriva todavía de la participación en la guerra (Allison & Álvarez, 2012). De hecho, el actual presidente, elegido en 2013, fue uno de los principales jefes del FMLN durante el conflicto y firmante del acuerdo de paz. Tal es el caso de otros líderes y diputados.

En **Sudáfrica**, la falta de renovación en las filas del ANC ha llevado a episodios de resistencia interna por parte de la nueva generación de miembros del partido. La división más grande dentro del partido gobernante fue promovida por la liga juvenil del ANC que llevó a la formación de un nuevo grupo político: los Combatientes por la Libertad Económica (Economic Freedom Fighters) (Graham, 2014b).

En **Aceh**, los observadores han destacado un intento reciente del Partido Aceh por fortalecer las bases del partido al no depender tanto de los excombatientes para los cargos políticos (debido a su supuesto mal desempeño) y recurrir a cuadros más jóvenes y mejor educados (IPAC, 2015). En la mayoría de los casos, no obstante, los mismos líderes de la época de la guerra siguen detentando el poder interno y no hay un proceso claro encaminado a la renovación generacional.

4.1.3 La inclusión vertical: ¿las instituciones reformadas reflejan mejor la composición de la sociedad?

Pasamos ahora a examinar el impacto de la inclusión política de los antiguos grupos armados en el sentido de lograr un Estado más representativo. En particular, el principio de inclusión vertical nos lleva a preguntar si las comunidades marginadas se vieron mejor representadas en las instituciones públicas, por ejemplo mediante la introducción de garantías de representación tales como cuotas, mecanismos de transferencia del poder que le permitan a las comunidades indígenas o grupos minoritarios manejar sus propios asuntos, o instrumentos de democracia directa (como los referendos). Los estudios de caso presentan una evaluación ambigua de la apertura de las nuevas élites a la inclusividad vertical. Varios informes mencionan la introducción proactiva de mecanismos de representación incluyente por parte de los contendientes por el poder encargados ahora de formular políticas, pero señalan que, por lo general, su implementación está rezagada.

Cuotas de representación para mujeres y minorías

Los expertos han evaluado de manera ambigua los beneficios de la acción afirmativa para la representación de grupos, tales como las cuotas de género. Por una parte, dicha acción posibilita una mayor participación en las instituciones gubernamentales, fomenta cambios en la cultura institucional y pone a la mujer y las cuestiones de género en el centro de los debates nacionales. Pero, por otra parte, se convierte con frecuencia en un acto meramente simbólico de representación numérica que carece de impacto sustancial e incluso podría fortalecer el poder del clientelismo partidista (Edward, 2014). Los estudios de caso reflejan y confirman el doble impacto del sistema de cuotas.

En **Nepal**, los maoístas adoptaron medidas progresistas cuando asumieron el control del Gobierno tras las elecciones para la Asamblea Constituyente en 2008. Una nueva ley les garantizó el 33 % de las curules legislativas a las mujeres, y entraron en vigor cuotas incluyentes étnicas y de género en la administración pública y el sector seguridad. No obstante, el examen de la implementación real de estas medidas incluyentes revela que la discriminación positiva no parece haber beneficiado a las comunidades marginadas en el largo plazo. Por el contrario y paradójicamente, parece que estas medidas acabaron beneficiando a los grupos

hindúes dominantes de casta alta, provenientes de las montañas, cuya representación en la administración pública aumentó del 72 % al 79 % entre 2006 y 2012. Las cifras en el sector seguridad muestran apenas una leve mejoría, dado que la proporción de grupos dominantes en el ejército nacional disminuyó del 55 % al 51 % durante el período comprendido entre 2009 y 2012 (Mabuhang, 2015).

En **Sudán del Sur**, la cuota del 25 % para las mujeres en todas las instituciones estatales introducida en el AIP no se ha aplicado de manera coherente, ni siquiera dentro de las filas del propio SPLM (Mayai 2013). Además, este umbral tiende a fomentar la representación simbólica por parte de mujeres que tienen lazos estrechos (en cuanto esposas o parientes) con la dirigencia masculina. Las mujeres miembros del Gabinete o el Parlamento también fueron nombradas sobre la base de su participación activa en la lucha armada, ignorando otros criterios como la aptitud o los méritos (Edward, 2014).

¿Autogobierno... o reproducción de la discriminación étnica?

Varios Estados multiétnicos han implementado **medidas de descentralización del poder** para permitirle a las instituciones locales que representen mejor a sus electores.

En **Sudáfrica** se implementaron medidas para la devolución del poder a nivel local, a la vez que la Constitución le otorga el derecho a la autodeterminación a “toda comunidad que comparta un legado común cultural y lingüístico” siempre y cuando haya “justificación sustancial comprobada” para ese derecho (Constitución de la República de Sudáfrica 1993).

No obstante, en los casos de luchas por la autodeterminación, se observa una tendencia a que quienes detentan el poder en representación de las comunidades antes marginadas le den prioridad a sus propios grupos (étnicos) cuando desempeñan cargos en el aparato administrativo o de seguridad, en desmedro de otros grupos minoritarios²³.

En **Aceh**, la nueva administración surgida del movimiento de liberación GAM no abordó la marginalización sostenida de las minorías no achenesas, las cuales representaban el 20 % de la población de Aceh y exigían el establecimiento de subdivisiones administrativas (Ansori, 2012; Barron et al., 2013). Además, la expansión de la Sharia, introducida tras la reforma institucional negociada por GAM, discrimina significativamente a los no musulmanes (Hariyadi, 2014).

Rendición pública de cuentas

Se observaron discrepancias similares respecto de la materialización de los mecanismos codificados para la democracia directa y la supervisión pública. Por un lado, es cierto que se llevaron a cabo reformas significativas de las estructuras estatales, el sector seguridad los partidos políticos y los procesos electorales, y se logró eliminar la exclusión política y la restricción de los derechos civiles. Sin embargo, estas reformas no lograron resolver los problemas de participación, rendición de cuentas y mecanismos de control para los ciudadanos.

En **El Salvador**, los investigadores de estudio de caso hallaron que: “Si bien la inclusividad en el caso de lo político ha sido evidente para el FMLN, no lo es tanto para las demandas sociales y los colectivos que incluso apoyaron la lucha política y militar del FMLN. [...] El sistema de partidos políticos les ha otorgado a estos muchos poderes y pocos controles con lo que los espacios no fiscalizados siguen abiertos a la búsqueda de rentas y la cooptación de las instituciones por parte de las élites. Dentro de estas élites, además, ahora encontramos al Frente”. (Ramos et al., 2015). La reforma constitucional producto de los Acuerdos de Paz dejó claro que los partidos políticos eran la única vía legítima de la que disponían los

23 El caso de Sudán del Sur se explorará más a fondo en la Sección 5.

ciudadanos para la representación política. Un claro ejemplo de esto es el control del Tribunal Supremo Electoral por parte de los partidos políticos, lo cual ha llevado a que la clase política dominante actúe en beneficio de sus propios intereses al interpretar las leyes electorales.

Por el contrario, en **Colombia**, la Constitución de 1991 introdujo varios mecanismos como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa directa y la revocatoria del mandato para aumentar la participación popular en la política, más allá de los partidos y movimientos sociales organizados. Sin embargo, más adelante, el Congreso aprobó algunas reformas constitucionales que limitaban el uso de tales instrumentos, sin proporcionarle la suficiente información a los ciudadanos acerca de su contenido. El resultado es que la democracia participativa diseñada por la Asamblea Constituyente nunca se ha practicado plenamente (Rampf & Chavarro, 2014b).

En **Sudáfrica**, aunque las elecciones siguen siendo el medio principal para que los ciudadanos expresen su voluntad política (en 2014, más del 76 % de los votantes registrados acudieron a las urnas), “la proliferación de procesos de consulta no solo ha permitido sino promovido con insistencia la participación ciudadana en asuntos de políticas y en la implementación de políticas públicas” (Graham, 2014a, p. 14). Otros analistas ofrecen apreciaciones más críticas de los canales de participación ciudadana en la Sudáfrica post-apartheid. Según Cherry, Jones y Seekings (2000), cuando el ejercicio de la democracia directa en medio de la ‘agitación social’ que caracterizó la lucha en contra del apartheid dio paso a la democracia representativa, a los ciudadanos les quedaron roles políticos muy limitados, aparte de su participación electoral.

La cooptación de la sociedad civil

Tal como se describió en la Sección 2, la sociedad civil —sea en la forma de organizaciones de la sociedad civil (OSC) o de movimientos sociales de masas— juega un papel instrumental, al lado de los contendientes por el poder, en lograr el cambio estructural al obligar a las élites políticas dominantes a renegociar el acuerdo político vigente. También destacamos en la Sección 3 que, durante la etapa de negociación, a veces se invita a los representantes de la sociedad civil a participar en procesos de toma de decisiones, sobre la base de su experticia o en reconocimiento de su rol activo en la lucha por una democracia incluyente. Una vez que los contendientes por el poder logran acceso a las instituciones estatales mediante el reparto del poder o los procesos electorales, las relaciones con sus antiguos aliados de la sociedad civil se ven seriamente afectadas. Mientras que a estos últimos se les abren caminos directos para influir de manera informal sobre las políticas estatales mediante el cabildeo y la incidencia, los rebeldes convertidos en portadores de poder tienden a ignorar las exigencias de participación de las OSC y a circunscribir sus funciones a roles de asesoría o provisión de servicios (Dudouet, 2007). Esto es coherente con la teoría de la consolidación democrática dominada por visiones ‘minimalistas’ de la democracia liberal (v.g. Linz & Stepan, 1996), en las que las exigencias de la sociedad civil se canalizan a través de los partidos políticos y el sistema electoral, limitando así el papel de las OSC a uno meramente ‘técnico’. Se argumenta que si bien una sociedad civil robusta puede ayudar a garantizar la estabilidad y previsibilidad del sistema político, “la vida asociativa [...] acabará por desestabilizar más que fortalecer la democracia si mantiene el papel excesivamente politizado que le ayudó a derribar Gobiernos no democráticos” (Pearce, 2004, p. 103). Las observaciones empíricas en los seis casos de país parecen confirmar este cambio de función que sufre la sociedad civil durante la materialización de los acuerdos políticos en el posconflicto. Encontramos que, por lo general, los Gobiernos que están saliendo de luchas de liberación tienden a carecer de una sociedad civil independiente dado que están enfocados en cooptar a sus antiguos aliados sociales para que apoyen su nueva visión de país.

Aunque los informes de estudio de caso sobre **Sudáfrica** no entran en mucho detalle respecto de la suerte de las OSC después de 1994, nuestra investigación anterior (Dudouet, 2007) había demostrado que las asociaciones entre el Gobierno del ANC y sus antiguos aliados de la sociedad civil (como la coalición de sindicatos, COSATU) transformaron de alguna manera a las OSC de agentes de cambio a subcontratistas apolíticos del Gobierno para la implementación de políticas. Por ejemplo, el hecho de que muchos

funcionarios del Gobierno hubieran sido activos en el sector de la sociedad civil llevó a que hubiera relaciones inusualmente estrechas y cordiales entre la sociedad civil y la política, lo cual ha impedido el examen cuidadoso y la crítica independiente a las políticas del Gobierno por temor a parecer desleales con los antiguos colegas o aliados (Hearn, 2000). Más aún, la ‘comercialización’ de las ONG formales a través de proyectos de desarrollo posconflicto, las ha convertido en agentes proveedores del Gobierno, con el resultado de que pierden autonomía y se ven enfrentadas a exigencias contradictorias respecto de su lealtad para con el Estado y su comunidad (Habib, 2005). Sin embargo, también debe destacarse el surgimiento, durante la última década, de un movimiento social nuevo, más radical, que se moviliza en torno a los derechos socioeconómicos y el suministro de servicios como vivienda, electricidad, salud, educación, redistribución de tierras, tratamiento para el VIH/SIDA y la reducción del crimen.

Si bien el rol constructivo de la sociedad civil en **Aceh** durante las fases de negociación y codificación (v.g. la redacción de LoGA) ha sido bien documentada, nuestros informes de estudio de caso no profundizan en las relaciones entre las nuevas instituciones de Aceh y las OSC. Otros expertos (Askandar, 2016; Sulaiman & Takwadin, 2013) han observado que, al igual que en Sudáfrica, muchos activistas y organizaciones de la sociedad civil fueron absorbidas por las nuevas estructuras estatales (partidos políticos, Parlamento, Gobierno y burocracia estatal), para que persiguieran sus objetivos democráticos desde adentro. Las alianzas estratégicas del GAM con algunas OSC (como el Centro de Información para el Referendo en Aceh, SIRA) durante el conflicto facilitaron las asociaciones después de la guerra, como cuando el primer Gobernador del posconflicto, Irwandi Yusuf, escogió a Muhammad Nazaras, director de SIRA como vicegobernador, lo cual le ayudó a obtener el apoyo de la mayoría del electorado de Aceh. Su administración se caracterizó por una notable apertura a las contribuciones de la sociedad civil, debido a su falta de experiencia en el gobierno de una provincia y a las tensiones con la bien establecida élite indonesia. No obstante, las contribuciones de la sociedad civil eran por lo general de naturaleza informal, pues faltaban mecanismos para incorporar esos aportes (Askandar, 2016).

4.1.4 ¿Formulación de políticas y provisión de servicios que respondan a las necesidades de todos?

La democracia formal se logró en los seis casos estudiados y se codificaron diversas disposiciones progresistas que le otorgaban derechos políticos, sociales y económicos nominales a las minorías y a los grupos socialmente marginados. Pero en la práctica, las reformas políticas (y de seguridad) han primado sobre las agendas de reforma socioeconómica, y no produjeron automáticamente una transformación fundamental de la infraestructura ‘real’ de poder. En consecuencia, las cuestiones de **marginalización socioeconómica y distribución desigual de los recursos no se han abordado en gran medida**. Esto demuestra que una mayor representatividad política y social dentro del aparato estatal no se traduce necesariamente en políticas y provisión de servicios más incluyentes. Estos hallazgos reflejan la evaluación aleccionadora que brinda la literatura más amplia sobre las transiciones de movimientos de liberación a Gobiernos, según la cual pocos contendientes por el poder han logrado plasmar los objetivos simbólicos y ambiciosos que animaban su lucha en beneficios materiales tangibles para la mayoría de la población (Clapham, 2012).

En **Nepal** es muy pronto para determinar si la materialización de la nueva Constitución va a lograr dividendos de paz amplios para la vasta mayoría de nepaleses. Pero, al menos, en las elecciones para la segunda AC en 2013, se notó un cambio en el discurso de los políticos respecto de la necesidad de una ‘revolución económica’ tras el éxito de la larga lucha por los derechos civiles y políticos (Khatiwada, 2014). Una vez aprobada la Constitución en septiembre de 2015, algunos grupos marginados expresaron su temor de que las nuevas líneas de demarcación federales basadas en la geografía llevaran a una mayor distribución desigual de recursos, poder y representación estatal (Strasheim & Bogati, 2016).

En **El Salvador**, aunque el FMLN se vio gradualmente dominado por su ala ‘ortodoxa’ en los años siguientes a su conversión a la política partidista, una vez en el poder solo ha implementado reformas

mínimas. Cuando el FMLN llegó al poder en 2008, las expectativas populares eran altas ya que el primer Gobierno de izquierda en la vida política salvadoreña parecía brindar la oportunidad para realizar cambios económicos relevantes y de alto impacto, con el fin de abordar la exclusión social y la desigualdad. No obstante, el sistema económico basado en los servicios financieros y el comercio no ha cambiado y ha habido poco o escaso desarrollo del sector productivo nacional. En el campo social, se observaron algunas innovaciones respecto de los grupos vulnerables en condición de extrema pobreza, pero no se implementaron políticas generales para lograr el bienestar de la población en general. En lugar de desarrollar una cultura de derechos y ciudadanía, el Gobierno ha mantenido una cultura clientelista que favorece a las élites políticas (Ramos et al., 2015).

Ni siquiera las codificaciones altamente progresistas como las nuevas Constituciones de Colombia y Sudáfrica lograron cambiar de manera fundamental las infraestructuras de poder y corregir las desigualdades sociales.

En **Sudáfrica**, el nuevo acuerdo político se ha materializado de manera desigual entre la población; aunque formalmente se logró la libertad política y la inclusión, ese no es el caso de la inclusión social y la libertad económica de grandes segmentos de la población negra que aún enfrentan situaciones de privación relativa. “Sudáfrica sigue siendo una sociedad muy desigual, cuyos tres grandes retos son la pobreza, la desigualdad y el desempleo” (Marais & Davies, 2014, p. 14). Por ejemplo, junto con la ciudadanía, la otra gran exigencia del ANC antes del acuerdo político había sido la restitución de tierras, asunto que no ha podido resolver desde que asumió el poder. Existe, además, un gran déficit de vivienda. En el sector educativo, el sistema escolar aún no se ha recuperado de la división espacial del pasado ni de la discriminación intencional de la educación bantú. Estos retos han llevado a cada vez más ‘protestas cívicas’ y a una mayor desconfianza entre funcionarios del Estado y ciudadanos (Graham, 2014a).

En cuanto a la perspectiva de género, las limitaciones a las políticas de cuotas antes esbozadas apuntan a la necesidad de abordajes de largo plazo: la provisión adecuada de servicios y los mecanismos para mejorar las condiciones sociales, la educación y la situación económica de las mujeres podrían ser más eficaces para aumentar sus posibilidades de competir equitativamente en el ámbito público. No obstante, los estudios de caso muestran que a pesar de las medidas legislativas incluyentes, tales como la revisión de leyes discriminatorias y los esfuerzos graduales por eliminar la arraigada desigualdad de género en **Nepal** (Bogati, 2015), la implementación sigue constituyendo un verdadero reto. Por ello, todavía queda un **largo camino por recorrer para lograr que el Estado responda a las exigencias sociales y necesidades de las mujeres**. En **El Salvador**, el Gobierno del FMLN está implementando políticas de género bastante conservadoras en materia de derechos sexuales y reproductivos (por ejemplo, el apoyo a la criminalización del aborto). Recientemente, **Aceh** ha atraído la atención de los medios internacionales debido a que el Gobierno local supuestamente introdujo medidas islámicas que reducen el espacio para las mujeres en la esfera pública y restringen sus derechos fundamentales²⁴.

Finalmente, **la justicia transicional** puede considerarse como un elemento de la construcción de un Estado incluyente, dado que busca recuperar la confianza y la legitimidad en las relaciones entre Estado y sociedad, y contribuye al establecimiento de un país cohesionado socialmente. Las cuestiones de reparación, restitución y reconciliación eran/son relevantes en los seis contextos, y los acuerdos de paz en **Sudáfrica**, **El Salvador**, **Aceh** y **Nepal** incluyeron mecanismos para transmitirles a los ciudadanos la sensación de responsabilidad estatal por los abusos de autoridad en el pasado. Sin embargo, con pocas excepciones (**Sudáfrica** y **El Salvador**), las disposiciones codificadas relativas a las comisiones de verdad y reconciliación, los esquemas de rehabilitación y reparación o la investigación de antecedentes en materia de derechos humanos no se han materializado aún.

En **Nepal**, la Comisión de Verdad y Reconciliación (TRC) y la Comisión de Desapariciones (DC) ordenadas por el AIP de 2006 se establecieron finalmente en febrero de 2015, gracias a la incansable labor

²⁴ Ver, por ejemplo: <http://america.aljazeera.com/articles/2015/6/10/indonesias-aceh-sets-partial-curfew-for-women.html>; <http://www.thejakartapost.com/news/2015/05/06/aceh-women-activists-slam-latest-sharia-based-regulations.html>.

de incidencia de los grupos de la sociedad civil. El Gobierno también desarrolló varios planes nacionales de acciones, políticas y programas para distribuir dividendos de paz y paquetes de reparación a los sobrevivientes de la violencia y a las familias de las víctimas del conflicto. Sin embargo, faltan mecanismos eficientes para entregar esos servicios y para permitirle a la sociedad civil que monitoree el cumplimiento con estos planes de acción por parte del Estado (Khatiwada, 2014).

En **Sudán del Sur**, aunque el AIP no previó mecanismos de justicia transicional, el Gobierno anunció programas de reconciliación después de la independencia, y se crearon instituciones para este fin, entre ellas, la “Comisión Nacional de Paz y Reconciliación”, a nivel de gabinete, así como otras agencias encargadas de investigar los conflictos pasados, crear un ambiente propicio para que las diferentes comunidades lograran justicia y resarcimiento, y ayudar a la nación entera a afrontar la carga de más de cinco décadas de violencia. No obstante, estas medidas no fueron lo suficientemente desarrolladas por el SPLM, ni entre las comunidades étnicas y regionales opuestas. De hecho, podría argumentarse que tanto: “El impacto de estos programas fallidos, como la falta de reconciliación y justicia por los crímenes del pasado se relacionan directamente con la recaída del joven país en el conflicto a partir de diciembre de 2013, así como con la propagación de la violencia a muchas partes del país.” (Jok, 2015a, p. 10).

Hasta en **Sudáfrica**, dos décadas después de que la Comisión de Verdad y Reconciliación concluyera su trabajo, muchas medidas para la compensación de las víctimas siguen pendientes de implementación, y muchos casos de enjuiciamiento de perpetradores que no se acogieron a la amnistía siguen sin resolverse (Graham, 2014b).

Una vez expuestos los múltiples retos relacionados con la materialización de la construcción de Estado y la gobernanza incluyentes, pasamos a examinar los factores causales que explican esas discrepancias entre las exigencias de inclusividad de los contendientes por el poder durante su lucha armada y su relativa incapacidad (o falta de voluntad) para cumplirles con esas promesas a sus seguidores y al país en general.

4.2 Factores que afectan la materialización efectiva de la gobernanza influyente

La mayor parte de los factores que influyen sobre la capacidad y/o voluntad de las élites emergentes de implementar sus agendas incluyentes tienen que ver con las relaciones de poder que estén en juego en el nuevo acuerdo político, tanto en términos de regulaciones formales como de acuerdos informales o competencia entre los contendientes por el poder y sus (antiguos) opositores. También es necesario considerar los retos específicos de la construcción de Estado en sociedades posconflicto, dados los vacíos en cuanto a capacidades y recursos, resultado de años de conflicto armado, así como el papel de los donantes, intereses e influencias internacionales.

4.2.1 Capacidad para implementar las reformas acordadas

Al momento ‘eufórico’ de renegociación del acuerdo político le sigue una época en la que las nuevas élites ya no serán juzgadas por sus promesas durante la negociación, sino por las políticas reales que implementen, o no. Tal como se señala en un informe de seminario sobre las transiciones de rebeldes-a-Gobierno en África (Clapham, 2012, p. 10), existe una brecha inevitable entre las expectativas populares desproporcionadamente altas de los miembros y seguidores de los futuros gobernantes y la desilusión producida por las realidades de su desempeño. Las razones principales ofrecidas por los funcionarios del Gobierno para explicar la falta de implementación de los acuerdos codificados se relacionan con su capacidad para realizar cambios. Esto no debe sorprendernos, especialmente en contextos de posconflicto o Estados recién creados que los nuevos líderes, apenas salidos de la política clandestina o la lucha armada, deben crear desde cero.

Capacidad económica

La brecha económica entre las promesas que hicieron quienes ahora detentan el poder durante la guerra o las elecciones y los limitados ingresos estatales constituye un gran obstáculo para la reforma del Estado. Por ello, cuando se ven enfrentados a prioridades que compiten entre sí, los Gobiernos tienden a dedicarle la mayor proporción del presupuesto nacional a la consolidación de las instituciones estatales centrales, entre ellas, el sector seguridad, en detrimento del suministro de servicios públicos esenciales o del fortalecimiento del contrato social entre Estado y ciudadanos (Van Veen & Dudouet, 2016).

El Gobierno del **Sudán del Sur** post-independencia no pudo cumplirle sus varias promesas al pueblo dado que la mayor parte de los recursos del Estado fueron absorbidos por el sector seguridad, lo cual perjudicó a muchos otros ámbitos necesitados de reforma estatal. Por ejemplo, el Ministerio de Género, Niñez y Bienestar Social ha creado coordinaciones o departamentos para asuntos de género en varias instituciones gubernamentales, pero la financiación inadecuada entorpece su efectividad en el sentido de promover el enfoque de género al interior del aparato estatal (Edward, 2014, p. 6).

En otras partes, no fue posible implementar las agendas económicas incluyentes relativas a la redistribución de recursos que los antiguos contendientes por el poder profesaban durante su lucha armada, debido a las **restricciones financieras impuestas por la economía global**. Después de sus procesos de paz y democratización, los Estados de Sudáfrica y El Salvador se vieron presionados a satisfacer las condiciones de ‘programas de ajuste estructural’ neoliberales para poder recibir asistencia de las instituciones financieras internacionales. Tales programas redujeron los recursos disponibles para implementar programas socioeconómicos en beneficio de los sectores más excluidos de la población. En consecuencia, la amplia investigación en **El Salvador** ha demostrado que los programas de estabilización y desarrollo de posguerra en la década de los 90 acabaron por crear más pobreza y desigualdad (Ochoa et al., 2000).

En **Sudáfrica**, los líderes del ANC también le hicieron concesiones importantes a la comunidad empresarial a cambio de su lealtad con el nuevo Gobierno, como, por ejemplo, que las empresas multinacionales no se vieran obstaculizadas durante el proceso de apertura de la economía. Esto llevó a los líderes a incumplir las promesas consagradas en la Carta de la Libertad, su documento fundacional, con respecto a la igualdad y al hecho de que los recursos naturales del país, como los minerales, ‘le pertenecen al pueblo’. Esto significó que el ANC aceptara condiciones de inversión que favorecían a las grandes empresas, lo cual impidió que el crecimiento económico se fomentara de manera más incluyente para así extender los beneficios de la transformación a la totalidad de la población (Marais & Davies, 2015).

Capacidad técnica

La capacidad de las nuevas élites de implementar programas y políticas incluyentes depende también de su grado de **experiencia y de sus aptitudes para dirigir o participar en instituciones estatales**, así como de su habilidad para superar las normas informales y reglas no escritas que beneficiaban a las élites tradicionales oligárquicas. Para los veteranos de la guerra, esto implica la necesidad de abordar asuntos que rebasan por completo la experiencia obtenida durante la lucha, lo cual los deja a menudo dependientes de la experticia de los especialistas (Clapham, 2012, p. 10). Esta tendencia se ve reforzada por el hecho de que los nombrados a posiciones de dirigencia con frecuencia establecen sus credenciales sobre la base de su experiencia en la guerra o de su carisma personal, y no sobre la base de sus aptitudes profesionales o políticas.

En **Colombia**, los entrevistados que representaban a grupos guerrilleros desmovilizados como el PRT y el EPL destacaron su necesidad de aprender el ABC de la política. “Lo que pasa es que uno sí llegó con una idea muy reformadora [a la ANC], de creer que lo que nosotros pensábamos iba a salir y uno se encontraba con un fenómeno y es que en la política juegan las alianzas [con] una clase política, que tiene [...] doscientos

años de experiencia, frente a unos muchachos que venían del campo soñadores, con muchas ideas muy poéticas, con una visión del poder totalmente diferente”. (Rampf & Chavarro, 2014, p. 16).

En **Aceh**, la transformación de GAM en partido unido (Partai Aceh) logró significativos triunfos electorales, pero las altas expectativas populares de realizaciones y cambio se han estrellado contra la falta de conocimientos de los nuevos políticos sobre la gobernanza regional y local (Wandi, 2012). Por ejemplo, el primer gobernador de Nueva Provincia autónoma, Irwandi Yousuf, era un cirujano veterinario sin experiencia previa en política democrática, derecho, administración o políticas públicas. En lo que se refiere a la legislatura, la falta de experiencia de los nuevos parlamentarios pertenecientes a Partai Aceh le ha impedido al organismo desempeñar hasta sus tareas más básicas. De acuerdo con un informe del PNUD de 2012, “solamente el 10 por ciento de los miembros en ejercicio poseen la capacidad técnica para evaluar adecuadamente el presupuesto entregado por el poder ejecutivo, a pesar de que la aprobación del presupuesto es una de las responsabilidades principales del Parlamento”. En consecuencia, el presupuesto provincial de 2010 no fue aprobado sino hasta julio de ese año (PNUD, 2012, p. 102).

4.2.2 Voluntad política

Dejando de lado el capital financiero y los recursos para la materialización incluyente, si no hay voluntad política de cumplir con lo prometido, es probable que se avance poco o nada. La literatura sobre la construcción de paz/Estado durante el posconflicto se refiere a la voluntad política como un factor clave para lograr cambios constructivos (ver Dudouet et al., 2012b). No obstante, la respuesta a la pregunta de *por qué* no hubo voluntad política varía y a menudo se basa en evidencia anecdótica. En algunos casos, la lucha de los rebeldes se llevó a cabo bajo la bandera de la inclusión exclusivamente para atraer el apoyo popular y reclutar combatientes, mientras que en otros casos, la base ideológica y las posiciones políticas construidas durante la guerra tuvieron que adaptarse a las exigencias de la *Realpolitik* de la posguerra, las cuales están estrechamente asociadas a las negociaciones y compromisos con otros grupos que forman parte del acuerdo político, así como con los donantes internacionales y los poderes regionales. En breve, la voluntad política de impulsar o abandonar agendas de gobernanza y prioridades de políticas incluyentes debe entenderse como una categoría amplia que incluye una gran cantidad de razones, motivos y concesiones. Hay, no obstante, una serie de tendencias observables que se pueden plantear como indicadores respecto de la probabilidad de que las élites emergentes del posconflicto generen y mantengan la voluntad política suficiente para llevar a cabo la materialización de una política incluyente.

Las prioridades cambiantes de quienes detentan el poder

La transición de la clandestinidad a la política estatal/formal exige cambios necesarios de tipo ideológico y estratégico, incluida la necesidad de reformular los objetivos políticos. Aquello que en otra parte llamamos la ‘democratización programática’ de los grupos contendientes por el poder implica:

La adaptación o reevaluación de las agendas de los tiempos de guerra de acuerdo con la realidad compleja de la política de posconflicto, lo cual incluye el paso de una mentalidad de resistencia/liberación a una agenda integral de gobernanza e implementación de políticas. (Dudouet et al., 2016, p. 8).

Todos los movimientos estudiados experimentaron esos cambios, que influyeron significativamente sobre su preparación o habilidad para cumplir con los derechos y beneficios prometidos a sus seguidores y al resto de la sociedad. Aunque este proceso no implica necesariamente un cambio ideológico total, **la mayoría de los contendientes por el poder analizados adoptaron objetivos de políticas más ‘moderados’ o**

‘convencionales’ cuando se convirtieron en partido político o entraron a formar parte del aparato estatal. En particular, los movimientos armados izquierdistas de liberación abandonaron sus ideales revolucionarios para adoptar una agenda reformista, y hasta políticas socioeconómicas neoliberales (como lo denuncian sus antiguos aliados de la sociedad civil), mediante la liberalización de los mercados financieros y comerciales y la privatización de los activos del Estado²⁵. Sin embargo, tal como se destaca en algunos de los informes de estudio de caso, es posible que los contendientes por el poder tuvieran agendas socioeconómicas minimalistas desde un comienzo, lo cual los llevó a adoptar políticas moderadas de reforma una vez que llegaron al poder.

En **Colombia**, los antiguos guerrilleros que participaron en la AC e institucionalizaron su participación política después, a partir de 1991 apoyaron siempre una agenda reformista, al buscar reformas políticas y dejar de lado las reformas al sistema económico. Como señaló uno de los entrevistados, “como no eran muchas las pretensiones pues tampoco fueron muchas las desilusiones” (Rampf & Chavarro, 2014a, p. 13).

Uno de los autores del estudio de caso sobre **Nepal** profesa gran escepticismo respecto del discurso incluyente de los maoístas durante su lucha armada, y lo considera una mera estrategia para lograr el poder. “Como dice un popular proverbio nepalí, ‘tira el palo cuando hayas cruzado el río’. La mayoría de los partidos políticos han utilizado a los grupos excluidos de la sociedad como ‘palo’ hasta que llegan al poder, y los maoístas nepalíes no son la excepción”. (Mabuhang, 2015, p. 7).

Varios de los entrevistados expresaron la misma opinión, argumentando que la insurgencia maoísta, como las insurrecciones armadas anteriores, olvidaron sus discursos sobre el proletariado, los campesinos, los que carecen de tierras y los pobres una vez que entraron al Gobierno (Mabuhang, 2015, p. 21).

Grado de consenso (vs. polarización) inter- e intra-partidos respecto de las reformas necesarias

La disposición y habilidad de quienes detentan el poder para implementar reformas incluyentes también se ve afectada de manera significativa por el grado de acuerdo entre las élites establecidas y las emergentes en cuanto al diseño de políticas en el posconflicto. Es más probable que **las decisiones tomadas por consenso dentro del nuevo acuerdo político se materialicen efectivamente** que aquellas tomadas en un contexto de aguda polarización inter- o intra-partidos.

En **Colombia**, la AC de 1991 se caracterizó por el espíritu de consenso respecto de la necesidad de reformas políticas incluyentes, como lo demuestra el hecho de que el 74 % de los artículos fueron aprobados por consenso (Buenahora, 1995). Los representantes de la oposición (que incluía a los representantes de las antiguas guerrillas) y el partido mayoritario estaban convencidos de la necesidad de fortalecer la democracia y los derechos fundamentales, aumentar la flexibilidad constitucional y ejercer mayor control institucional por parte del Estado y de los ciudadanos (Rampf & Chavarro, 2014a, 2014b).

En **Sudáfrica**, también hubo un amplio consenso respecto del acuerdo político de los años 90, el cual no ha sido cuestionado sustancialmente desde el fin del apartheid. La transición política fue liderada mediante la colaboración entre el ANC y el último gobierno blanco (Partido Nacional, NP, por su sigla en inglés). El NP se disolvió en 2004 y su dirigencia se unió al ANC, lo cual demuestra la similitud de posiciones ideológicas a la que habían llegado los antiguos adversarios políticos durante el período post-apartheid (Graham, 2014b).

En **Nepal**, por el contrario, la alianza táctica, que se forjó entre los maoístas y los partidos tradicionales en contra de un enemigo común (el Rey) durante la revolución pacífica, duró muy poco. Cuando se conformó la primera Asamblea Constituyente en 2008, estos partidos asumieron rápidamente posiciones polarizadas y antagonistas respecto del tipo de Estado que deseaban construir, obstaculizando así la toma de decisiones efectiva sobre los principios clave para la redacción de una constitución (Khatiwada, 2014).

²⁵ Sobre el caso del ANC, ver, por ejemplo: McKinley, Dale. (2004). The Political Economy of the Rise of Social Movements in South Africa. Links. International journal of socialist renewal. Recuperado de <http://links.org.au/node/37>

Se han polarizado tanto las posiciones respecto del federalismo, que cada posible solución de compromiso propuesta desde 2008 ha llevado a protestas masivas al interior de todos los partidos. En septiembre de 2015 se aprobó finalmente el borrador de la Constitución, por mayoría cualificada y no por consenso, y el nivel de cuestionamiento que ha suscitado en distintas partes del país indica que el camino hacia la materialización será arduo.

Si la polarización entre partidos obstaculiza la materialización efectiva de los acuerdos políticos incluyentes, podría argumentarse también que **el consenso excesivo mediante el monopolio sobre el poder tampoco ayuda a lograr una sana democracia pluralista**. El estudio de caso sobre Sudán del Sur ilustra el riesgo de que los regímenes posteriores a la liberación se conviertan en Estados corporativos constituidos por un bloque de poder monolítico. La falta de oposición política o la ausencia de controles y contrapesos pueden afianzar sistemas excluyentes cuando los dueños del poder carecen de voluntad política para implementar las reformas necesarias.

En **Sudán del Sur**, el enfoque de ‘base amplia’ del SPLM condujo a la adaptación e incluso cooptación de la oposición, en lugar de interactuar con ella en un debate político de ideas (Van Veen & Dudouet, 2016). Ese monopolio del poder ha hecho imposible presionar al SPLM para que implemente los compromisos codificados en el Acuerdo Integral de Paz con respecto a programas de desarrollo equitativo, justicia, rendición de cuentas y elecciones transparentes (Jok, 2015a).

Interferencia de las élites tradicionales y otros actores informales

En contextos de acuerdos polarizados, el ritmo y la profundidad de las reformas y la inclusividad de las políticas se ven fuertemente condicionados por la voluntad política (o la carencia de la misma) de las fuerzas que defienden el statu quo. Según Rocha-Menocal (2011), “la historia demuestra que los acuerdos políticos pueden seguir siendo bastante excluyentes incluso después de la negociación de un acuerdo de paz que pretende ser más incluyente” (p. 1722). La autora explica esta discrepancia mediante la distinción entre los elementos formales e informales de los acuerdos políticos: si bien los acuerdos negociados pueden verse bien sobre el papel, especialmente en cuanto a la protección de los grupos más marginados históricamente, convertir en realidad una retórica, por lo general bastante ampulosa, es otra cosa totalmente diferente. Las instituciones y prácticas informales arraigadas históricamente y basadas en la lógica de concentrar el poder en manos de ciertos grupos políticos, étnicos o sociales pueden resultar bastante resistentes. Las élites a favor del statu quo perciben la redistribución del poder socioeconómico, político y cultural como una amenaza directa contra su propio poder, posición y/o activos, o como una amenaza más general contra la moral, los valores o los órdenes sociales.

A través de los estudios de caso, encontramos que aunque los contendientes por el poder sí ganaron poder político sustancial, en la mayoría de los casos obtuvieron poca influencia económica, lo cual limitó su capacidad para transformar su país en una sociedad más dinámica y equitativa. Tal como señala el informe sobre **Sudáfrica**, la élite política del posconflicto no se convirtió automáticamente en la élite empresarial del posconflicto (Marais & Davies, 2015). Dicha discrepancia abrió **camino para que las élites socioeconómicas ‘tradicionales’ se resistieran al cambio estructural**, ya sea directamente — como cuando algunas instituciones, entre ellas el sistema judicial, o hasta el órgano legislador, siguieron controladas por las viejas infraestructuras de poder o ‘reglas de juego’ —, o a través de canales informales de autoridad (v.g. propiedad de tierras/empresas, dominación de clase, poder consuetudinario, clientelismo político, etc.).

En **Sudán del Sur**, más del 75% de la población se rige por las costumbres y tradiciones de sus respectivos grupos étnicos, lo cual afecta seriamente la materialización de reformas incluyentes. Por ejemplo, aunque la Constitución de Transición garantiza los derechos y la libertad de las mujeres ante la ley, lograr esos derechos es una tarea difícil, especialmente en las áreas rurales, porque “ciertas costumbres y tradiciones perjudiciales se hallan fuertemente arraigadas y afianzadas en las prácticas sociales, culturales y legales

de los diferentes grupos étnicos del país” (Edward, 2014, p. 40).

También se encuentran actores clave que obstaculizan la materialización de acuerdos incluyentes en el nivel subnacional, en contextos en los que **las élites y oligarquías locales ven las reformas democráticas introducidas en la capital como una amenaza para su poder.**

En la **Colombia** post-1991, las élites locales y regionales fueron excluidas de los procesos de paz con las diferentes guerrillas y, por ello, acudieron a los grupos paramilitares para proteger sus intereses y mantener sus privilegios económicos y políticos. Estos actores regionales poderosos se oponían profundamente a la participación de los antiguos contendientes por el poder en la política y su alianza táctica con los paramilitares condujo a asesinatos masivos de combatientes desmovilizados ya convertidos en políticos. En consecuencia, algunas reformas bien intencionadas dirigidas a aumentar la participación democrática a nivel subnacional, tales como la elección directa de gobernadores y alcaldes, crearon nuevos espacios de conflicto al abrirle la puerta a la cooptación de las instituciones estatales mediante los carteles de la droga y los paramilitares (Rampf & Chavarro, 2014a; Rampf, 2015).

Finalmente, cabe anotar que no todas las élites tradicionales/dominantes e informales son por naturaleza antidemocráticas o defensoras del statu quo. Dos de los estudios de caso examinan la **intervención positiva de las comunidades de negocios y de inteligencia para facilitar y proteger un acuerdo político incluyente en Sudáfrica.**

Si bien algunos elementos de los servicios de inteligencia de **Sudáfrica** buscaron socavar los esfuerzos tendientes a lograr un acuerdo negociado y la reforma política, los miembros del Servicio Nacional de Inteligencia, guiados por una visión estratégica y comprendiendo el imperativo de cambio, jugaron un papel significativo en la década del 90, al proteger la paz y la estabilidad frágiles que eran esenciales para una transición exitosa y sin tropiezos (Marais & Davies, 2014). Así mismo, algunos sectores de la comunidad empresarial se convirtieron en una élite bastante única que apoyaba el nuevo acuerdo político en Sudáfrica. Los líderes empresariales, en aras de una transición política pacífica y una transformación económica fluida, se posicionaron como mediadores entre el Gobierno, el sector privado y el sector laboral para lograr un consenso incluyente en materia de políticas públicas, tales como el Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP) de 1994. Trabajaron en estrecha colaboración con el Gobierno en los años siguientes para lograr sus metas conjuntas de crecimiento y desarrollo, y, a la vez, reconciliar los intereses principales de negocios (incluida la competitividad global) con las necesidades de equidad del país (es decir, el empoderamiento económico de la población negra). El sector empresarial se convirtió gradualmente en un actor fundamental en la transformación de Sudáfrica y en su diálogo sociopolítico y económico continuado. Al mismo tiempo, apuntaló la inclusividad a nivel de resultados para la población en general en lo referente a la implementación de políticas y suministro de servicios (Marais & Davies, 2015).

4.2.3 Mecanismos institucionales o de procedimiento

Por último, la materialización incluyente está condicionada también por la presencia o ausencia de mecanismos que protejan a las nuevas élites de bloqueos indebidos por parte de actores a favor del statu quo, y que, a la vez, eviten el monopolio basado en la idea de que ‘el ganador se lleva todo’ y garanticen un diálogo continuado entre las partes interesadas, tanto políticas como sociales.

Mecanismos de implementación vinculantes

Cuando no hay acuerdos jurídicamente vinculantes sobre los perfiles del nuevo acuerdo político, es posible que el siguiente Gobierno o Parlamento ignore muy fácilmente las promesas hechas por los negociadores de la paz o los miembros de la AC. Es más probable que los acuerdos de paz se implementen plenamente cuando sus disposiciones se incorporan a un marco jurídico que las legitima y les otorga un carácter

obligatorio. Se supone que los marcos constitucionales ofrezcan esa garantía al definir las características de un Estado democrático y unificado, así como los principios de gobernanza del sector seguridad, encargado de garantizar la justicia y seguridad de todos los ciudadanos. Sin embargo, los **principios constitucionales por sí solos no pueden asegurar la implementación de las reformas necesarias si no se traducen en leyes y regulaciones.**

En **Colombia**, los miembros de la AC de 1991 acordaron no ser elegibles en las siguientes elecciones al Congreso y le cedieron su poder a este para que implementara lo que habían acordado. Este fue un grave error de cálculo porque los nuevos partidos que surgieron de las organizaciones guerrilleras no lograron obtener las curules suficientes en el Congreso para realmente incidir en la toma de decisiones y quedaron relegados a la oposición minoritaria. El Congreso acabó dominado por las élites políticas tradicionales que habían sido marginadas por la AC y quienes utilizaron el poder recuperado para lanzar contrarreformas que obstaculizaban directamente la materialización de la nueva constitución (por ejemplo, respecto de los mecanismos de participación y las medidas de descentralización). Para 1994, la AD-M19 había perdido casi todo el apoyo electoral y su dirigencia se vio severamente afectada por amenazas contra su seguridad y asesinatos selectivos, lo cual llevó a muchos a abandonar la política o irse del país. Tanto la inhabilidad de los delegados a la AC como los pobres resultados electorales de los antiguos guerrilleros tuvieron un impacto de gran alcance sobre la implementación de la nueva constitución (Rampf & Chavarro, 2014b). Los autores sugieren que los delegados a la AC deberían haber introducido medidas para darle al nuevo acuerdo político el tiempo suficiente para consolidarse, como por ejemplo medidas que impidieran reformar la Constitución en sus primeros años de existencia.

En **El Salvador**, la agenda para la negociación de la paz se enfocó principalmente en las reformas políticas que le permitieran al FMLN participar en el ejercicio de la democracia, mientras que las reformas relacionadas con la tenencia de la tierra y los ajustes estructurales de tipo socioeconómico le fueron encargadas al Foro de Concertación Económico y Social (FES). El FES representó un intento de involucrar a una amplia gama de actores en la toma de decisiones relativa a políticas económicas y sociales que no se habían abordado en los acuerdos de paz, reuniendo a representantes de sindicatos, organizaciones campesinas, Gobierno y las asociaciones de empresarios más importantes del país. Sin embargo, empezó a funcionar solo después de la finalización de los acuerdos de paz, sin el apoyo político necesario para lograr acuerdos significativos. En consecuencia, sus logros respecto de los derechos laborales fueron modestos y no se institucionalizó como un mecanismo permanente para el diálogo social (López et al., 2015).

Mecanismos que favorecen el pluralismo político y la cooperación inter-élites

Como se vio anteriormente, tanto la polarización inter-partidos como el monopolio del poder pueden obstaculizar la materialización de acuerdos políticos incluyentes. Es posible mitigar esos riesgos mediante mecanismos institucionales provisionales o permanentes que promuevan la inclusividad horizontal en los ámbitos de toma de decisiones.

En el corto plazo, **las medidas tendientes a construir confianza, tales como los mecanismos para compartir el poder**, pueden ayudar a crear un espacio para el diálogo político y asegurar la voluntad política de las antiguas élites de respetar las reformas acordadas (Dudouet et al., 2012; Hoddie & Harzell, 2003). En Sudáfrica, Nepal y Sudán (antes de la independencia de Sudán del Sur), se establecieron Gobiernos interinos de ‘unidad nacional’ inmediatamente después de los acuerdos de paz, con el fin de dirigir el Estado hasta que se organizaran las elecciones democráticas o entrara en vigencia una nueva constitución. Tales mecanismos brindaron la primera oportunidad para que los representantes de los antiguos gobernantes y sus opositores pusieran a prueba su capacidad para trabajar conjuntamente en la reconstrucción y el gobierno del país (Dudouet et al., 2012).

En **Sudáfrica**, el ANC adoptó algunas medidas tendientes a salvaguardar los privilegios sociales y económicos de la élite blanca con el fin de construir confianza y como concesión necesaria para lograr

que aquella apoyara la transición democrática. Esto implicó acuerdos transicionales incluidos en la Constitución Interina de 1993 (las así llamadas ‘Sunset Clauses’ o cláusulas de caducidad o extinción) para proteger los trabajos y las pensiones de los funcionarios públicos y no generar ‘cambios fundamentales’ en el sector seguridad (Graham, 2014b). Los partidos también acordaron establecer un Gobierno de Unidad Nacional (GNU) durante los cinco años siguientes a las elecciones de 1994, cuyos miembros se escogerían sobre una base proporcional y no por pertenecer al partido mayoritario. No obstante, el GNU no terminó su período debido a las relaciones conflictivas entre los partidos principales y surgieron críticas (por ejemplo, de los sindicatos) en contra del GNU y de las cláusulas de caducidad, acusándolos de restringir la transformación y particularmente la reestructuración de la economía y los programas de restitución de tierras. Aun así, el ANC ha mantenido hasta la fecha, de manera simbólica y voluntaria, un gobierno de unidad (Graham, 2014a).

Tal como lo demuestra la literatura sobre sistemas democráticos en sociedades profundamente divididas (v.g. Lijphart, 2004; O’Flynn & Russell, 2005), también es posible establecer mecanismos electorales y constitucionales más ‘permanentes’ para evitar que las fuerzas dominantes monopolicen el poder. Entre estos se encuentran los **sistemas de representación proporcional** que favorecen la gobernanza incluyente al impedir las mayorías basadas en el principio de que el ganador se lo lleva todo, o los **mecanismos de transferencia del poder** para mitigar el monopolio del poder.

En **Sudáfrica**, aunque el ANC ha temido el monopolio del nivel ejecutivo desde 1994, el sistema de representación proporcional se halla garantizado por la constitución. En los niveles provincial y municipal, ciertas partes del país están gobernadas por partidos diferentes al ANC: esto le ofreció a los partidos minoritarios la oportunidad de desarrollar una trayectoria y lograr presencia nacional (Graham, 2014b).

Finalmente, la estabilidad y efectividad de la consolidación democrática de posconflicto no están determinadas exclusivamente por los marcos legales, sino también por la existencia de mecanismos y **ámbitos que le permitan a todos los partidos participar regularmente en el diálogo y la cooperación inter-partidos**, donde el acuerdo político puede renegociarse y validarse continuamente. Las así llamadas ‘infraestructuras para la paz’ —como los comités conjuntos de monitoreo, los comités locales de paz, las comisiones permanentes, etc.— pueden desempeñar papeles cruciales para mantener el diálogo incluyente horizontal y/o vertical (Unger et al., 2013).

Uno de los informes de estudio de caso sobre **El Salvador** afirma que el Acuerdo de Paz de 1992 debe considerarse como un ‘plan maestro’ para lograr los objetivos ambiciosos que no se pudieron cumplir durante el período inmediatamente posterior al conflicto. “La voluntad política necesaria para seguir construyendo sobre la base de este plan es responsabilidad de todos los salvadoreños, tanto hombres como mujeres”, lo cual exigiría, según el autor, una segunda generación de acuerdos en los que participen todos los ciudadanos interesados, con el fin de renegociar un acuerdo político más incluyente (Ramos et al., 2015). El Gobierno del FMLN puso en marcha recientemente una serie de consejos consultivos para identificar y abordar prioridades nacionales clave (v.g. educación, medio ambiente, empleo, seguridad, etc.) de manera participativa. Por ejemplo, en 2014 se lanzó un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC) para abordar la violencia y el crimen mediante un diálogo incluyente entre funcionarios del Gobierno, el sector privado y la sociedad civil —representada por la Iglesia Católica— (Gagne, 2014). Aunque se diseñó un plan de acción ambicioso y prometedor que fue aprobado por las distintas partes interesadas, un informe del PNUD destaca los numerosos retos enfrentados durante su implementación, surgidos a raíz de la falta de recursos, brechas de coordinación entre los ministerios relevantes y la falta de liderazgo político (debido a que el Consejo mismo solo tenía una función de monitoreo durante el período de implementación) (PNUD, 2015).

4.2.4 Influencia internacional

Si bien es cierto que la materialización de los acuerdos políticos de posconflicto está en las manos de actores nacionales, también es cierto que la capacidad y voluntad política de las élites dominantes y emergentes se ven afectadas por el entorno internacional. El papel y el impacto de la intervención extranjera en los acuerdos políticos de posconflicto varía bastante, dado que hay procesos de transición impulsados principalmente por dinámicas internas y actores locales, como también proyectos internacionalizados de construcción de Estado, controlados estrictamente o incluso administrados directamente, por actores externos. Entre estos actores hay desde diplomáticos o profesionales de las ONGI que asumen el liderazgo durante la fase de negociación, hasta actores militares que hacen cumplir y monitorean la paz tras la firma de los acuerdos codificados, y agencias de desarrollo que intervienen en el mediano y largo plazo. Por ello, queda por explorar la influencia de esos actores en los seis países estudiados, en cuanto a si han aumentado u obstaculizado la construcción de Estado incluyente en el posconflicto. Dada la ausencia de evidencia empírica al respecto en los informes de estudio de caso, nos basamos en otros aportes académicos así como en nuestro propio trabajo de consultoría investigativa sobre el apoyo de las agencias donantes a las políticas incluyentes en Estados Frágiles y Afectados por Conflictos (FCAS) para OCDE-CAD (van Veen & Dudouet, 2016)²⁶ y sobre la ayuda internacional para la reintegración política, para el PNUD (Dudouet et al., 2016).

Interacción limitada con partidos políticos: oportunidad desaprovechada para fortalecer la capacidad de gobernanza, la democracia intra-partido y la construcción de instituciones incluyente

A pesar del papel preponderante de los nuevos partidos políticos surgidos de las formaciones de la época del conflicto en la construcción de Estado durante el posconflicto, los **actores internacionales de construcción de paz y desarrollo tienden a evitar la intervención en el campo altamente delicado del apoyo a partidos políticos**, por considerarlo demasiado político y partidista (Dudouet et al., 2016; Reilly et al., 2008,). Aparte de lo delicada que es la cuestión del apoyo a partidos políticos, las medidas antiterroristas implementadas desde 2001 han tenido un efecto paralizador sobre la asistencia económica o técnica a (antiguos) contendientes por el poder (Dudouet et al., 2016).

En **Nepal**, el Partido Maoísta siguió figurando en la lista de organizaciones terroristas de los EEUU durante varios años después de acceder al poder y participar en la Asamblea Constituyente, lo cual afectó severamente su capacidad para recibir apoyo con el fin de desarrollar un programa político democrático (Dudouet, 2011). El enfoque mal concebido de DDR implementado en Nepal también ha impedido la interacción con el Partido Maoísta tras su reconversión a la política pacífica. La política de ‘dar de baja y rehabilitar’ a los combatientes maoístas ‘descalificados’, adoptada por el Programa de Rehabilitación Interagencial de la ONU, fue totalmente inapropiada y humillante para la vasta mayoría de combatientes (incluidos menores de edad) que se habían unido a la rebelión por convicción política y siguieron afiliados a las estructuras del Partido Maoísta durante varios años después de su desmovilización (Robins & Bhandari, 2016). En lugar de enfocarse en (re)integrar a los excombatientes individuales, la asistencia internacional debería haber apoyado la consolidación de un partido democrático unificado y entrado en contacto con otros miembros del partido, más allá de su presidente (a saber, el actual Primer Ministro) y sus colegas de la facción ‘moderada’. Esto podría haber ayudado a prevenir la formación de un partido disidente por parte del ‘ala ortodoxa’, lo cual ha demorado enormemente la codificación y materialización del nuevo acuerdo político.

²⁶ El objetivo de este proyecto de investigación encargado por la Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad (International Network on Conflict and Fragility) era el de evaluar qué tan comprometidos estaban los donantes para el desarrollo con el apoyo a los acuerdos políticos incluyentes y legítimos, tal como se formuló en el Nuevo Consenso para el Compromiso con los Estados Frágiles de 2011 en lo que se refiere a su Primer Objetivo de Construcción de Paz y de Estado (PSG1). La investigación de campo se enfocó en cuatro países piloto del Nuevo Consenso: Afganistán, Somalia, Sudán del Sur y Timor Leste.

Cuando sí se involucran en programas de apoyo a un partido, los donantes suelen “adoptar enfoques preconcebidos que son especialmente inapropiados para tratar con partidos de antiguos rebeldes” (Castillejo, 2016, p. 5) y limitan su colaboración a la asistencia técnica vertical basada en un ideal de lo que debería ser un partido político, en lugar de dialogar sobre las cuestiones centrales de representación, legitimidad, democracia interna e inclusión (Wild & Foresti, 2010).

El caso de **Sudán del Sur** post-independencia ejemplifica la renuencia de la comunidad internacional a involucrarse de manera ‘crítica constructiva’ con las élites emergentes. El optimismo de los donantes (o sus ilusiones) respecto de la visión incluyente del SLPM para el nuevo país, junto con la noción extendida de que problemas como la corrupción y la violación de derechos humanos eran el resultado más que todo de la capacidad débil y la inexperiencia, produjeron una cultura de trabajo en la que los donantes les exigían a sus contrapartes sudanesas escasa rendición de cuentas y pocos resultados, mientras que se eclipsaban los crecientes síntomas de una crisis de gobernanza fuertemente arraigada. Pocos actores extranjeros se atrevieron a plantear temas políticos delicados respecto de la legitimidad e inclusividad del nuevo Gobierno, ya que los esfuerzos por (re-)establecer las instituciones estatales principales tendían a ser el centro de atención (Van Veen & Dudouet, 2016).

Por su parte, el caso de **Aceh** ilustra los defectos de los programas internacionales centrados en el trabajo de asistencia de corto plazo, la transferencia de fondos y los esquemas de incentivos, a costa de la construcción de instituciones incluyentes. Si bien hubo una ayuda masiva para la construcción de paz y el desarrollo inmediatamente después del tsunami de 2005 y el acuerdo de paz de 2006, los programas relacionados con el conflicto se enfocaron principalmente en la ayuda socioeconómica para los excombatientes de GAM, los antiguos presos políticos y las comunidades afectadas por el conflicto. Hubo muy poco apoyo para el fortalecimiento de las capacidades de gobierno del nuevo partido Aceh y para construir instituciones efectivas, duraderas e incluyentes (Barron et al., 2013; Marhaban, 2012). No obstante, la cantidad de ayuda internacional se redujo drásticamente una vez cumplida la fase inmediata de reconstrucción (post-2010), y “la reforma de la gobernanza ha perdido impulso debido a que los antiguos miembros de GAM han logrado el control oligárquico y tienen pocos incentivos para mejorar el desempeño institucional” en cuanto a la asignación de recursos públicos y el suministro de servicios por parte del Gobierno (Barron et al., 2013, p. 18).

La investigación demostró también que no es probable que los programas de fortalecimiento de capacidades técnicas en democracia política conduzcan a un mejor desempeño en gobernanza si las autoridades locales (especialmente las recién desmovilizadas de la lucha armada) no tienen la capacidad necesaria **“para asimilar los consejos en cuanto a políticas y traducirlos a estrategias y programas viables”** (PNUD, 2012). El intercambio entre pares provenientes de las élites emergentes y los partidos más establecidos en los contextos de posconflicto podría conducir a mejores resultados, ya que este se basa en compartir experiencias directamente y no en modelos genéricos²⁷.

Asistencia deficiente a las élites informales, grupos de oposición y/o actores de la sociedad civil más allá del Estado

Aunque el apoyo internacional a las instituciones de posconflicto tienen una importancia fundamental, pueden verse limitadas si reducen los incentivos de los donantes para apoyar a otros actores que podrían

27 Por ejemplo, el Centro Internacional Olof Palme de Suecia ha venido liderando desde 2008 un programa de intercambio entre pares sobre transiciones “de un movimiento de liberación a un moderno partido democrático”, que reúne miembros de varios partidos políticos, entre ellos el ANC sudafricano. Los organizadores buscan ayudar a los “partidos social-demócratas hermanos que están pasando por una etapa de transición” para que “pasen de ser una organización secreta y jerárquica a un partido democrático abierto que brinde espacio para la influencia de los miembros y la rendición de cuentas política”, mediante el intercambio de conocimiento entre movimientos que han pasado por un proceso similar (Olof Palme International Center, 2010). Los seminarios de intercambio entre pares ofrecidos por la Fundación Berghof cada año para los dirigentes de movimientos de resistencia y liberación están encaminados a un fin similar, aunque se enfocan principalmente en la capacitación para la negociación más que en la transformación política en el posconflicto (ver <http://www.berghof-foundation.org/programmes/dialogue-mediation-peace-support-structures/negotiation-support-for-rlms/>).

‘sabotear’ los esfuerzos de construcción de paz y de Estado, o para contribuir al cambio transformativo. Durante la investigación que nos encargó OCDE-CAD encontramos que **con frecuencia las agencias de desarrollo y construcción de paz se muestran renuentes a involucrarse con actores no-estatales tales como las élites locales/tradicionales/informales, así como con los partidos de oposición y las iniciativas de ‘protesta social’** que se oponen al control del Estado por parte de élites no representativas que buscan enriquecerse. Observamos que prefieren más bien la ruta fácil de tomar como sus interlocutores privilegiados al personal o los asesores con educación occidental que ocupen cargos en los ministerios clave. Esto sucede especialmente en los Gobiernos de coalición hegemónica o de base amplia que controlan todas las instituciones estatales, impidiendo así el surgimiento de una oposición política significativa por fuera del pacto de las élites. Esto limita las oportunidades de los donantes para apoyar desarrollos hacia una democracia multipartidista o para promover la participación de los grupos marginados en los procesos políticos. Dado que la sociedad civil tiende a ser incipiente, mal organizada o estar dominada por las mismas élites que controlan las estructuras de gobierno principales, esto refuerza la tendencia de los donantes a asociarse con los ‘sospechosos habituales’, a saber, los profesionales moderados y de clase media de las ONG, nacidos o educados en occidente, y los grupos de mujeres (Van Veen & Dudouet, 2016).

En **Sudáfrica**, la transición democrática que acompañó el nuevo acuerdo político tuvo un gran impacto sobre el nivel y la naturaleza de la asistencia para el desarrollo y la construcción de paz. De hecho, una vez que los donantes internacionales normalizaron sus relaciones con Sudáfrica, enfocaron su atención y sus recursos en el nuevo Gobierno democrático y ya no en el sector de la sociedad civil (Dudouet, 2007). “Mientras que las OSC habían sido las únicas beneficiarias de la asistencia política extranjera antes de 1994, una vez establecida la democracia les tocó compartir los beneficios con el nuevo Estado” (Landsberg, 2000, p. 127). Esto no solo redujo drásticamente los fondos disponibles para las OSC, sino que también las obligó a adaptarse a las nuevas prioridades temáticas del momento, ya que los donantes le pidieron al sector no lucrativo sudafricano que “ayudara a [...] consolidar la gobernanza democrática sostenible” mediante “asociaciones estratégicas” con el Estado, a la vez que se restringían sus funciones más independientes como la protesta, el monitoreo o las actividades de incidencia (Landsberg, 2000, p. 118).

La interpretación restrictiva de los mandatos de las misiones internacionales obstaculiza el monitoreo de largo plazo

Los organismos multilaterales como la ONU, la Unión Europea (UE) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) apoyan con frecuencia la gobernanza posconflicto a través de misiones internacionales cuyo mandato es el de acompañar y verificar la implementación de los acuerdos codificados (es decir, los acuerdos de paz). No obstante, nuestra investigación anterior nos mostró que dichos **mandatos de monitoreo suelen interpretarse de manera restrictiva –lo cual lleva a que se retiren prematuramente– y tienden a enfocarse principalmente en cuestiones técnicas de corto plazo como la DDR, a costa de reformas de más largo plazo tendientes a fomentar un Estado y una sociedad incluyentes** (Dudouet et al., 2012).

En **Nepal**, a muchos excombatientes maoístas les habría gustado que la Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNMIN) se mantuviera más allá de la fase de acantonamiento de las tropas y hasta que se completara el proceso de integración del ejército y reestructuración del Estado, con el fin de garantizar que se cumplieran sus exigencias clave respecto del federalismo y el sector seguridad (Neupane, 2012).

En **Aceh**, la UE y ASEAN establecieron la Misión de Monitoreo de Aceh (AMM), conformada por civiles, en septiembre de 2005. La AMM gozaba de un amplio mandato para monitorear la implementación de las transiciones en seguridad (entre ellas, DDR, la retirada de las tropas del ejército, los mecanismos de derechos humanos) y las reformas políticas (tales como el cambio legislativo). Pero le puso fin a su mandato en diciembre de 2006 tras anunciar que había acompañado exitosamente los procesos de desarme y desmovilización, pero sin asegurar claramente si las demás disposiciones del acuerdo se iban a implementar (Wandi, 2012).

Uno de los informes de estudio de caso sobre **Sudán del Sur** hace una evaluación bastante crítica del fracaso de los garantes internacionales del Acuerdo Integral de Paz de 2005 (IGAD, Naciones Unidas, Unión Africana y la Troika) en cuanto exigirles rendición de cuentas a los partidos y hacer que cumplieran con el espíritu y la letra del Acuerdo. El autor se pregunta: “¿Cuál es el propósito de un acuerdo de paz incluyente si solo se le encarga su implementación a los partidos principales sin ninguna vigilancia nacional o estructuras de monitoreo, y si el rol de supervisión de las fuerzas externas se reduce a un mero ejercicio simbólico?” (Jok, 2015b, p. 11). Por su parte, el acuerdo de paz de 2015 prevé una Comisión de Evaluación Conjunta del Monitoreo multipartidista, encargada de vigilar todas las instituciones y mecanismos transicionales creados a raíz del acuerdo. Pero como el acuerdo prácticamente no se ha implementado, es todavía muy pronto para evaluar la efectividad de la Comisión²⁸.

En contraste, dos décadas antes, la contribución de la ONU a la materialización del acuerdo político en **El Salvador** había sido mucho más integral, especialmente en términos de garantizar la ampliación de la participación política. Inmediatamente después de los acuerdos de paz, se creó la Misión de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), para verificar el cumplimiento de sus disposiciones relativas a seguridad, elecciones y derechos humanos. La misión estaba integrada por una planta de más de 1000 funcionarios que permanecieron más de tres años en El Salvador. La presión ejercida por la ONU sobre el Gobierno para que cumpliera los compromisos, así como sus esfuerzos de mediación en épocas de nuevas crisis, fueron instrumentales para permitir la participación política del FMLN (Söderberg-Kovacs, 2007). Los «Amigos del Secretario General de la ONU para El Salvador» brindaron garantías adicionales de seguridad durante la etapa de implementación de la paz, por ejemplo, mediante la protección de los candidatos políticos de los asesinatos selectivos.

Aunque esta sub-sección se ha enfocado exclusivamente en las agencias al abordar la influencia internacional, **como en todas partes, las tendencias globales geopolíticas o económicas también afectan los entornos nacionales en los países que están saliendo del conflicto**, incluido el carácter incluyente o excluyente de sus políticas gubernamentales. Tal como se mencionó antes, la integración de las nuevas democracias a la economía global ha llevado a los Gobiernos en cuestión a apoyar la ortodoxia neoliberal que predomina en el mundo, lo cual ha llevado a mayor desempleo, pobreza y desigualdad (v.g. Ochoa et al., 2000).

Para cerrar esta sección, sería posible afirmar que aunque los seis acuerdos políticos estudiados representan grandes logros en cuanto a la apertura del sistema político y el intento de reformar las ‘reglas del juego’ para alcanzar mayor pluralismo y participación, la transición democrática (o, en el caso de la generación anterior de acuerdos, la consolidación democrática) es todavía ‘una labor en marcha’ en lo que respecta a construir Estados que representen y le respondan a todos los sectores de la sociedad. De hecho, si tenemos en cuenta la brecha sostenida entre la igualdad formal de los ciudadanos ante la ley y la representación desigual en las instituciones estatales o el acceso a servicios básicos, o las limitaciones impuestas por la incapacidad o renuencia de las élites a gobernar en acuerdo total con sus compromisos codificados, los Estados de posconflicto gobernados por los antiguos contendientes por el poder parecen correr la misma suerte que la mayoría de las democracias de posguerra. Por ello, quizá el término ‘poliarquía’ sería el más adecuado para describir esos regímenes caracterizados por “el gobierno de una élite minoritaria y la existencia de desigualdades socioeconómicas, en un entorno de libertad política formal y elecciones basadas en el sufragio universal” (Hearn, 2000, p. 818).

Hemos analizado diversos factores que contribuyen a dicha materialización incompleta de los acuerdos incluyentes, desde los retos relacionados con capacidades y finanzas que enfrentan los contendientes por el poder una vez que se convierten en los nuevos gobernantes, hasta el choque de intereses que puede suscitarse entre los agentes del poder (tanto antiguos como nuevos) y los varios mecanismos que afectan la cooperación o competencia inter-élites, y, finalmente, el rol limitante o de apoyo de los donantes, los intereses y las influencias internacionales. En la siguiente sección, se discuten las interrelaciones entre la inclusividad y la estabilidad en el acuerdo político de posconflicto.

28 Ver <http://www.jmecsouthsudan.com/>

5 La rebelión de los marginados: inclusividad y recaída en la violencia

La literatura sobre acuerdos políticos establece una **fuerte correlación entre la inclusividad, tanto a nivel de procesos como de resultados, y la estabilidad y resiliencia**. Por una parte, se considera que los acuerdos excluyentes entre élites son incapaces de reconciliar las divisiones sociales existentes y que le brindan incentivos a los líderes excluidos para movilizar la protesta y la rebelión violenta. Por otro lado, se entiende la inclusividad, tanto en términos de participación en el ámbito de toma de decisiones como del contenido mismo y la materialización del nuevo acuerdo político, como un factor esencial para lograr una amplia aceptación social de las nuevas reglas de juego y para solucionar la fragmentación social (Call, 2012; Ghani & Lockhart, 2007; Lindemann, 2008; OCDE-CAD, 2011).

Uno de los objetivos iniciales de este proyecto de investigación (titulado: “Cómo evitar la recaída en el conflicto a través de acuerdos políticos incluyentes”) era ciertamente el de definir los mecanismos mediante los cuales los procesos y resultados incluyentes producen acuerdos estables, a través de la selección de seis casos de acuerdos políticos de posconflicto, en los que los principales contendientes por el poder no habían regresado (aún) a la lucha violenta, así como rastrear los factores que condujeron a esos desarrollos pacíficos.

El factor principal que explica por qué los antiguos contendientes por el poder no recaen en la violencia es sin duda su inclusión política dentro de los acuerdos políticos de posconflicto: tal como se analizó en la sección anterior, en cinco de los seis casos, los antiguos ‘adalides de la inclusividad’ están actualmente en el poder²⁹. En el sexto caso, el de Colombia, hay varias razones por las cuales ninguno de los contendientes por el poder que se desmovilizaron y participaron en el acuerdo político de comienzos de los años 90 ha recaído en la violencia.

Aunque los acuerdos de paz de 1990-91 y la Constitución no resolvieron todas las causas estructurales del conflicto de décadas en **Colombia** (v.g. el sistema económico y la cultura política excluyentes), y no se tradujo directamente en cargos políticos para los líderes de los grupos guerrilleros desmovilizados, la frustración de los antiguos contendientes por el poder ante estas fallas nunca ha sido lo suficientemente fuerte como para hacerlos recapacitar respecto de su decisión de abandonar las armas. Hay varias razones para esto, entre ellas, el consenso interno entre los grupos desmovilizados respecto de la ineficacia de la lucha armada, la relativa falta de ambición política de los excombatientes individuales y el sentido de responsabilidad y compromiso con las nuevas reglas de juego que ellos habían ayudado a desarrollar mediante su participación en la toma de decisiones política en la AC de 1991 (Rampf & Chavarro, 2014a).

Durante el desarrollo del proyecto de investigación, uno de los países estudiados, a saber, Sudán del Sur, recayó en el conflicto armado: en diciembre de 2013, el SPLM de Sudán del Sur se vio afectado por una violenta división interna que pronto se convirtió en guerra civil. Más allá de este suceso importante, también encontramos que los seis países objeto de los estudios de caso se han visto afectados por la violencia política, social, étnica o criminal, causada por la agencia de actores diferentes a los principales

²⁹ Esto lo confirma un estudio cuantitativo reciente según el cual la inclusión y la participación de los antiguos rebeldes en el Gobierno nacional tiene un impacto significativo sobre la probabilidad de una paz duradera después de los acuerdos (Marshall et al. Ishiyama, 2016).

contendientes por el poder, lo cual puede atribuirse a vacíos de inclusividad en los niveles horizontal y vertical de los acuerdos políticos.

5.1 Exclusión horizontal y recaída en la violencia

La mayor parte de los episodios violentos sucedidos durante la negociación, codificación o materialización de los acuerdos políticos de posconflicto pueden describirse como manifestaciones de la exclusión horizontal. Más que el resurgimiento de la violencia en el sentido del conflicto histórico entre la antigua y la nueva élite, los principales factores de inseguridad fueron las protestas violentas y/o la guerra sostenida por parte de actores insatisfechos o excluidos, ya sea entre los contendientes por el poder o la nueva élite.

Violencia continuada por parte de algunos contendientes por el poder (auto-) excluidos del acuerdo político

Tanto en Colombia como en Sudán del Sur, algunos contendientes por el poder que fueron excluidos —o que se excluyeron a sí mismos— del proceso de negociación, o que sentían que el nuevo acuerdo político no cumplía con sus aspiraciones personales o su agenda colectiva, o se negaron a desmovilizarse o se alzaron en armas de nuevo después de los acuerdos de paz.

En **Colombia** ha continuado el conflicto armado entre el Estado y las guerrillas que no participaron en el acuerdo político de 1991. Tanto las FARC como el ELN, que hoy, 25 años después, están negociando su propia transición hacia la paz, hicieron referencia a las causas estructurales del conflicto que no habían quedado resueltas por la nueva constitución (por ejemplo, los asuntos relativos a tierras) como justificación de su continuación de la lucha armada. Por su parte, los grupos paramilitares y carteles de la droga, quienes intensificaron sus ataques violentos contra los movimientos guerrilleros desmovilizados y activos, actuaban por razones que no tenían nada que ver con los acuerdos políticos (es decir, por motivaciones criminales o de ganancia económica) y apoyados por las élites políticas y económicas que defendían el statu quo.

En **Sudán del Sur**, el AIP y la independencia realmente no le pusieron fin a la violencia, debido a que el acuerdo político no abordó “los pequeños conflictos existentes al interior del conflicto mayor” en el sentido de la división norte-sur, y al fracaso relativo de los programas de DDR (Jok, 2015a, p. 2). De hecho, las milicias que no estaban afiliadas ni al Gobierno de Jartum ni al SPLM fueron excluidas de las negociaciones de paz y se les pidió que se unieran a uno u otro ejército. “Con esto, se ignoraban por completo las reclamaciones que las habían llevado a la guerra y, por lo tanto, se convirtieron en saboteadores que causaban estragos a lado y lado de la frontera” (Jok, 2015b, p. 3). En consecuencia, la materialización del AIP ni siquiera cumplió su promesa básica de restablecer la paz en el país.

El caso de **Sudáfrica** parece contradecir los hechos: aunque las negociaciones entre el ANC y el Gobierno de la minoría blanca se celebraron en medio de la aumentada violencia callejera —promovida más que todo por elementos del sector seguridad que se oponían al nuevo acuerdo político (la así llamada ‘quinta columna’)—, la violencia política cesó tras las elecciones de 1994 y no ha resurgido. Todas las facciones armadas de los diversos movimientos de oposición fueron incorporadas al aparato de seguridad reformado. Unos de los informes de estudio de caso citan una entrevista con el antiguo líder de una de las reservas nativas, en la que le preguntaron por qué no había optado por la rebelión armada tras haber sido expulsado del ANC en 1996, dadas sus credenciales militares y su popularidad. Respondió que sus principales motivaciones para aceptar el nuevo acuerdo político eran la transición democrática en curso y la disposición de Mandela de recibir contribuciones a la sociedad planteadas desde fuera del ANC (Graham, 2014b, p. 12).

Violencia disidente motivada por la exclusión dentro de la nueva élite

Como planteamos antes, pocos contendientes por el poder logran democratizar su estructura dirigente y de membrecía una vez que ingresan a la esfera de la política democrática. La crisis de diciembre de 2013 en Sudán del Sur ilustra de manera especial los riesgos de recaída en el conflicto a raíz de disputas internas dentro de las nuevas élites. Algunos de sus miembros, insatisfechos con la distribución de los ‘dividendos de la paz’ y sintiéndose marginados por su propio partido, impulsaron el retorno a la violencia con el ánimo de renegociar los términos del acuerdo político post-independencia.

En **Sudán del Sur**, el mayor descontento al interior del partido de gobierno SPLM provenía de líderes que habían participado en la negociación del nuevo acuerdo político y posteriormente habían ocupado cargos clave en el Gobierno de posconflicto a partir de 2005. La causa de la insatisfacción de estas élites es que se dieron cuenta de que el acuerdo que habían suscrito en realidad no les era favorable: aunque desempeñaron cargos públicos, los puestos que les dieron eran superficiales y carecían de poder en cuanto a toma de decisiones, control de recursos (es decir, de puestos en el Gobierno, contratos y programas de desarrollo) e influencia significativa en el Ejército. El caso más sonado es el del antiguo vicepresidente, Riek Machar Teny, quien había liderado una disidencia del partido en 1991 y luego había regresado al SPLM en 2002, justo a tiempo para las negociaciones del AIP. Aunque llegó a ser el segundo en la jerarquía del partido político y del poder ejecutivo, su ambición personal y sus reclamaciones lo llevaron a la insubordinación beligerante frente al presidente del país y al director del partido de gobierno. Tras haber sido removido de su cargo, junto a otros ministros y gobernadores sénior, durante la importante reorganización de julio de 2013, creó un frente de oposición al presidente, con lo cual el país entró en una época de confrontación que culminó con el estallido de un conflicto violento que actualmente amenaza la viabilidad del Estado mismo (Jok, 2015a, pp. 10-11)³⁰.

Las disputas internas de la nueva élite de **Aceh** se manifestaron en la forma de violencia electoral durante los comicios de 2009 y 2012, en los que hubo un creciente número de asesinatos asociados a las elecciones. En 2012, la división al interior de GAM produjo una violencia significativa durante el período electoral, “especialmente en antiguos bastiones de GAM, donde las divisiones al interior del ex-grupo rebelde eran más pronunciadas”. Sin embargo, la decisión del gobernador anterior, Irwandi Jusuf, de establecer un nuevo partido tras la derrota electoral frente a sus viejos camaradas de GAM —en vez de hacerle resistencia violenta al Partido Aceh— demuestra que “es posible manejar la competencia inter-élites en Aceh a través de procesos democráticos” (Barron et al., 2013, p. 34).

El Partido Maoísta de **Nepal** también se vio afectado por una división, pero el partido disidente estaba menos motivado por ambiciones personales que por diferencias ideológicas y no ha retomado (aún) las armas. En 2012, el entonces vicepresidente del Partido Maoísta, Mohan Baidya (alias Kiran), lideró la facción disidente que acusó a la dirigencia principal de destruir los logros de la ‘guerra del pueblo’ y de adoptar el sistema occidental de democracia ministerial en un esfuerzo oportunista por alcanzar el poder. El partido de escisión ha atraído a la mayoría de los excombatientes que no se integraron al ejército y fueron excluidos a pesar de su amplia experiencia y conocimiento de la insurgencia. Tal como señaló un entrevistado, “Son personas entrenadas, así que saben pelear, fabricar municiones y, posiblemente, dónde conseguir armas y municiones. Así que la pregunta es cuándo y cómo se dará la recaída en la violencia” (como se citó en Mabuhang, 2015, p. 23).

³⁰ En agosto de 2015 se suscribió un acuerdo de poder compartido, que, tras muchos meses de demora, hizo que Riek Mashal fuera reinstalado como vicepresidente en abril de 2016, pero se reanudó el combate y el acuerdo todavía está por implementarse efectivamente.

5.2 Exclusión vertical y recaída en la violencia

Las deficiencias en cuanto a inclusividad a nivel de resultados también pueden sentar las bases para la violencia y la inestabilidad cuando se incluye a los contendientes por el poder en un acuerdo político, pero el resto de la sociedad queda por fuera, y cuando los nuevos dueños del poder son incapaces de llevar a cabo la transformación estructural prometida a quienes han padecido una marginalización de larga data. Si bien la desigualdad sostenida y la privación no llevan necesariamente a la re-radicalización de los grupos armados desmovilizados ni al surgimiento de nuevos grupos, sí pueden producir el traslado de la violencia de la arena política a la social, o al estallido de disturbios comunitarios y asesinatos sectarios. Un proyecto de investigación realizado por el Centro de Investigación sobre Desigualdad, Seguridad Humana y Etnicidad (CRISE) del Reino Unido halló que mientras que la exclusión política empuja a las élites a la rebelión, la exclusión económica moviliza a las masas a la participación en el conflicto (Stewart, 2010). Nosotros relacionamos esos fenómenos con la dimensión vertical de la exclusión, dado que se hallan arraigados en unas relaciones que no funcionan entre Estado y sociedad (y entre sociedades).

Violencia étnica

Tanto Nepal como Sudán del Sur ilustran las consecuencias dramáticas de los acuerdos políticos que no logran unir la nación, ni logran la cohesión social entre los diversos componentes étnicos, tribales, de clan o nacionales del país. La diferencia principal entre los dos casos es que la violencia étnica tomó la forma de protestas (aparentemente) espontáneas sobre los términos de la codificación del acuerdo político nepalí, mientras que en Sudán del Sur, la violencia fue promovida directamente por líderes insatisfechos que movilizaron tanto a miembros de las fuerzas armadas como a varias milicias.

Las avalanchas de violencia entre grupos étnicos minoritarios en **Nepal**, que antes formaban parte del bloque maoísta, pueden interpretarse como una reacción a lo que se percibía como el fracaso del CPN-M en responder por su agenda incluyente una vez que se encontraron en posición de implementar políticas de Estado. El primer episodio ocurrió en el contexto de la Constitución Interina (CI) a comienzos de 2007. La comunidad madheshi de la región de las llanuras de Terai en el sur de Nepal no estaba representada en el comité de redacción y por ello no se incluyó su exigencia histórica de un Estado federal. El día en que se promulgaría la CI, la comunidad madheshi y otros grupos marginados anunciaron un movimiento de protesta que se convirtió en una confrontación armada violenta que cobró la vida de al menos 53 personas. Las negociaciones entre el Gobierno interino y los insurgentes llevaron a la resolución del conflicto mediante una reforma de la CI que convertía oficialmente a Nepal en una democracia federal (Khatiwada, 2014). El segundo y más sostenido episodio de violencia entre las comunidades madheshi (y tharu) ocurrió después de la promulgación de la constitución definitiva en septiembre de 2015, la cual no había satisfecho sus demandas respecto de una estructura federal basada en las etnias y, especialmente, de la creación de una provincia madheshi única. Estos grupos tienen muchas esperanzas de que el recién elegido (en agosto de 2016) primer ministro maoísta pueda reformar la constitución para abordar estas reclamaciones y restaurar la estabilidad en la región del Madhesh.

En **Sudán del Sur**, lo que empezó como una rebelión por el poder dentro del SPLM (ver arriba) se convirtió rápidamente en una auténtica guerra civil de características étnicas, impulsada por percepciones de representación y distribución de poder y riqueza desiguales entre las diversas comunidades de Sudán del Sur. El presidente fue acusado de favorecer a su propio grupo étnico, los dinka, en detrimento del segundo grupo en cuanto a tamaño, los nuer. A las masacres de civiles nuer en Juba a manos de soldados dinka siguió una avalancha de ataques vengativos en los Estados de Jonglei, Alto Nilo y Unity, casi todos perpetrados por los nuer en contra de los dinka. La expansión del conflicto se explica por una combinación de factores asociados al fracaso de la construcción de nación, el recuerdo de pasados conflictos étnicos no

resueltos, la impunidad desenfrenada de los tiempos de guerra y la falta de justicia y rendición de cuentas por crímenes cometidos en nombre de la liberación (Jok, 2015a).

Violencia social

Finalmente, otro tipo de violencia que ha aparecido en varios de los países estudiados, pero especialmente en El Salvador, Sudáfrica y Aceh, tiene que ver con el hecho de que la materialización del nuevo acuerdo no logró la inclusión socioeconómica de todos los ciudadanos (incluidos los excombatientes) y se ha manifestado a través de diversas formas de violencia ‘no convencional’, desde las pandillas urbanas juveniles y el crimen organizado, hasta la violencia de género.

Las pandillas juveniles en **El Salvador**, que se han convertido en la mayor causa de mortalidad en el país, son una grave causa de inseguridad debido a su involucramiento en el tráfico de armas, drogas y personas. Este fenómeno puede explicarse en parte por las injusticias estructurales que persistieron a pesar del nuevo acuerdo político. No obstante, Cruz (2013) señala que es necesario tener en cuenta otros factores, tales como los flujos migratorios desde y hacia los EEUU, la cultura de violencia y el fácil acceso a las armas. La respuesta del Gobierno del FMLN a esta violencia oscila entre la militarización de la seguridad ciudadana y los intentos de negociación con los líderes de las pandillas, otorgándoles privilegios carcelarios a cambio de su compromiso de reducir los homicidios causados por conflictos entre las pandillas. Los resultados de estos esfuerzos de diálogo han sido bastante ambivalentes y no han logrado brindar una estrategia institucional para el restablecimiento del Estado de derecho en el país (Ramos et al., 2015).

En **Aceh**, las dificultades surgidas durante el proceso de DDR —ocasionadas por la gran discrepancia entre la cifra oficial de miembros de GAM verificados y el número mucho más alto de quienes se autoproclamaban combatientes— llevó a la distribución desigual de los beneficios de reintegración y las oportunidades de empleo (Wandi, 2012). En este contexto, muchos excombatientes de bajo rango han recurrido al crimen por razones económicas. Se calcula que en 2009, el 90 % de la actividad delictiva en el distrito de Aceh Oriental la llevaban a cabo excombatientes frustrados ante la falta de ayuda en el posconflicto (ICG, 2009). Los antiguos combatientes también han utilizado la violencia en contra de sus ex-comandantes “para mostrarles a las élites su descontento y su continuada capacidad de coerción, con el fin de aumentar los flujos clientelistas hacia abajo” (Barron et al., 2013, p. 37).

Tabla 2: Casos de recaída en la violencia ³¹

		Etapa de negociación ⁶	Etapa de codificación	Etapa de materialización
Exclusión horizontal	Intra-élite			Sudán del Sur 2013-16
	Inter-élite	Sudáfrica 1990-94		Sudán del Sur desde 2005 Colombia desde los años 90 Aceh durante las elecciones de 2009/2012
Exclusión vertical	Exclusión étnica		Nepal 2013; 2015-6	Sudán del Sur 2013-16
	Exclusión social			El Salvador (en proceso) Sudáfrica (en proceso) Aceh (en proceso)

³¹ Aunque aquí solo se reporta el caso de Sudáfrica, la mayoría de los contextos estudiados enfrentaron incidentes de violencia durante el período de negociación debido a los vaivenes de las conversaciones de paz (a menudo interrumpidas debido a la reanudación de la confrontación) o a las estrategias de ‘combatir mientras se dialoga’, adoptadas por Gobiernos y contendientes por el poder en muchos de los conflictos (entre ellos, el de Sudán del Sur).

La tabla anterior presenta los casos antes explicados de resurgimiento de la violencia, según el momento y los orígenes (actores) de dicha recaída.

Resulta difícil sacar conclusiones claras a partir de esta sección, pues pudimos observar que, a pesar de sus esfuerzos por negociar y codificar acuerdos políticos incluyentes, es muy común que los contendientes por el poder tengan que enfrentar estallidos de revuelta violenta, tanto dentro de sus propias filas como por parte de otros actores políticos y sociales, especialmente durante la etapa de materialización, que inevitablemente lleva a desilusiones y frustraciones respecto del ritmo lento de las reformas. La muestra limitada de casos analizados en esta investigación no nos permitió, por ejemplo, llegar a hallazgos definitivos que pudieran explicar por qué algunas élites emergentes de posconflicto se ven afectadas por escisiones internas violentas, mientras que otras permanecen unidas y en paz. Lo que sí queda claro es que el acuerdo de **Sudán del Sur**, descrito en secciones anteriores como el menos incluyente durante sus etapas de negociación, codificación y materialización, también ha sido el más frágil y cuestionado de los acuerdos. Al preguntarse qué dimensiones de la exclusión podrían haber causado la instancia más dramática de recaída en la violencia a finales de 2013, Jok (2015a) concluye que fueron los vacíos de inclusividad en las tres etapas del acuerdo político 2005/2011, e identifica tres factores complementarios que podrían haber evitado la situación: (1) un proceso de base amplia en el que se vieran representadas las voces de todas las partes interesadas; (2) la inclusión de las causas fundamentales del conflicto en la agenda de los diálogos de paz, y (3) esfuerzos que miraran más allá del acuerdo de paz y crearan un entorno y unos mecanismos para la reforma institucional que promovieran mejor la seguridad, la reconciliación, la cohesión social y la ciudadanía.

6 Conclusión

Dada la extensión de este informe y la riqueza de la información recolectada, en esta sección final no pretendemos hacer un resumen global de todos los hallazgos, sino más bien retomar las preguntas iniciales de investigación que se formularon en la sección 1, antes de pasar a sugerir algunas implicaciones de políticas para que la asistencia internacional pueda promover acuerdos políticos de posconflicto que sean incluyentes, participativos, representativos y receptivos.

6.1 Principales lecciones aprendidas

Debido a la heterogeneidad de los casos y a los momentos en que se dieron las transiciones estudiadas, no intentamos hacer una comparación sistemática de los acuerdos políticos en los seis países estudio de caso (es decir, ‘a través del espacio’), sino que nos enfocamos, más bien, en comparar las fases sucesivas y los ámbitos de toma de decisiones y reforma del Estado al interior de cada caso (‘a través del tiempo’). No obstante, durante el proceso encontramos algunos patrones emergentes a pesar del carácter distintivo de cada contexto individual, que nos permiten plantear algunas lecciones aprendidas acerca de las cuatro áreas principales de indagación planteadas al comienzo del proyecto.

¿Cuáles son las dimensiones y los criterios de *inclusividad* durante los procesos de acuerdo político y construcción de Estado?

»*Inclusividad a nivel de procesos*

Con respecto a los ámbitos de negociación y toma de decisiones sobre los lineamientos de los nuevos acuerdos políticos, los procesos pueden describirse como altamente incluyentes a **nivel horizontal** cuando están representados o, al menos, tienen la posibilidad de estarlo, todos los sectores del Estado (Gobierno, Ejército, partidos principales representados en el Parlamento, la élite económica y las autoridades religiosas y tradicionales) y todas las alas de los grupos armados de oposición (v.g. civil y militar, exiliados y líderes locales). De hecho, en algunos contextos (**Colombia, Sudáfrica**), varios actores poderosos se excluyeron voluntariamente a sí mismos de los ámbitos de negociación y diálogo. Por otro lado, dichos ámbitos pueden describirse como altamente **incluyentes a nivel vertical** cuando se les brindan a quienes no pertenecen a las élites (especialmente las comunidades marginadas) espacios para la participación efectiva (con poder para tomar decisiones) o representación legítima.

No es sorprendente que los ámbitos de toma de decisiones más incluyentes que encontramos sean los Diálogos Nacionales (**Sudáfrica**) y las Asambleas Constituyentes (**Nepal** y **Colombia**), de acuerdo con el grado de participación pública en todas las etapas del proceso: desde convocar a estos ámbitos (v.g. mediante un referendo) y seleccionar a los participantes (elecciones, garantías para la participación de las minorías, más allá de la élite tradicional y los contendientes principales), hasta la verdadera toma de decisiones (mecanismos que favorezcan las posiciones minoritarias) y los procedimientos que validen o legitimen sus resultados (v.g. un referendo).

»Inclusividad a nivel de resultados

La inclusividad a nivel de resultados se refiere a las etapas de codificación formal y materialización real de los acuerdos políticos, sea en los textos escritos que regulan la reforma del Estado y las relaciones entre Estado y sociedad (v.g. acuerdos de paz, constituciones, leyes y regulaciones vinculantes) o en la práctica del diseño de políticas. Es posible evaluar la inclusividad de acuerdo con dos dimensiones, a saber, la **representatividad de las instituciones estatales** con respecto a los ciudadanos (es decir, si su composición y dirigencia reflejan la estructura de la sociedad), y la **receptividad y capacidad de respuesta de quienes formulan las políticas** respecto de la distribución de derechos entre los grupos y clases sociales.

Encontramos que los seis países estudiados solo habían logrando parcialmente la inclusividad. Por un lado, se observó que más allá de la mera inclusión de los contendientes por el poder en un sistema no reformado, los países experimentaron transformaciones genuinas del sistema estatal y de gobernanza con base en las nuevas reglas de juego codificadas. No obstante, la aumentada inclusividad horizontal a raíz la apertura del sistema político no se tradujo plenamente en una mayor inclusividad vertical. En otras palabras, las reformas políticas formales han beneficiado más a la clase política —a las élites existentes y emergentes— y, en la mayoría de los casos, los mecanismos codificados para la democracia y la participación ciudadana no se implementaron por completo debido a que la cultura política no se transformó. Tal como han argumentado los teóricos de las transiciones democráticas, con frecuencia la democratización coincide con una reducción de la movilización popular para abrirle paso a la política institucionalizada. Con esto, los activistas y organizaciones de la sociedad civil acaban siendo absorbidas por las nuevas estructuras estatales y perdiendo su capacidad de mantener su vocería crítica o independiente o función de vigilancia, tan necesaria para una democracia robusta. Además, prácticamente no se logró la igualdad económica para los sectores marginados de la sociedad (como las mujeres, las minorías étnicas o los pobres), quienes siguieron, por lo general, privados de acceso igualitario a las instituciones estatales, provisión de servicios o reconocimiento de su identidad cultural.

¿En qué condiciones llevan los procesos incluyentes de negociación y toma de decisiones a resultados incluyentes en cuanto a gobernanza?

Investigamos esta pregunta en dos pasos. Primero, comparamos el nivel real de participación de las partes del conflicto y de quienes no pertenecen a las élites en los procesos de negociación y toma de decisiones acerca de los lineamientos de la reforma del Estado, con la medida en que sus reclamaciones habían sido atendidas en los textos formales que codificaban el acuerdo político. Encontramos **una relación positiva, mas no una correlación causal estricta entre quienes participan en la toma de decisiones y los contenidos de los acuerdos codificados**. Algunos resultados codificados se evaluaron como altamente incluyentes, aunque los procesos mediante los cuales se alcanzaron no lo habían sido. A la inversa, encontramos también instancias en las que los mecanismos incluyentes de toma de decisiones habían llevado a resultados escritos imperfectos o ambivalentes, o que inclusive no habían logrado llegar a la etapa de codificación.

En segundo lugar, comparamos las etapas de codificación y materialización, donde hallamos la discrepancia más grande. Tal como señalamos antes, **algunas disposiciones sectoriales de los acuerdos políticos codificados rara vez se ponían en práctica**, como, por ejemplo, la dimensión socioeconómica de la gobernanza incluyente y las relaciones sociedad-Estado, o la transformación de la cultura política. Lo que queda poco claro en algunos casos es si las partes del acuerdo realmente tenían la intención de transformar todas las causas fundamentales de la gobernanza excluyente y no lograron hacerlo, o si en realidad sus intenciones habían sido modestas desde un comienzo (ver, a continuación, más sobre las agendas de los contendientes por el poder).

Los estudios de caso revelan también una serie de factores que apoyan u obstaculizan la materialización efectiva de la gobernanza y la construcción de Estado incluyentes, que clasificamos según cuatro temas principales.

- ≡ Primero, **la capacidad económica y técnica de los contendientes por el poder para implementar las reformas acordadas** afecta significativamente la naturaleza de los acuerdos posconflicto, especialmente si el Gobierno está en manos de élites emergentes que carecen de la experiencia para manejar instituciones estatales, o les toca la abrumadora tarea de construir un país desde cero.
- ≡ Segundo, sin importar su capacidad, las élites formales e informales necesitan tener la suficiente **voluntad política para redistribuir el poder y los recursos** de manera incluyente. Hallamos que la mayor parte de los contendientes por el poder tienden a cambiar su discurso de políticas y a moderar sus agendas ambiciosas una vez que se convierten en partido político o se integran al aparato estatal; que las decisiones codificadas tienen poca probabilidad de materializarse efectivamente si no las apoyan la mayoría de quienes detentan el poder, tanto en las antiguas como en las nuevas élites; que, a la inversa, el consenso excesivo a través del monopolio del poder o las coaliciones de base amplia no contribuye a una democracia sana y pluralista; y, finalmente, que las reformas ambiciosas pueden ser objetadas o impedidas por las fuerzas a favor del statu quo, debido a la continuada dominación por parte de las élites tradicionales o que tienen el poder, mediante canales informales de negociación del poder. Para que esos actores adopten una actitud de cooperación, necesitan sentir que sus intereses se verán protegidos dentro del nuevo orden.
- ≡ Tercero, **los mecanismos institucionales o de procedimiento** también pueden ayudar a proteger las nuevas reglas de juego. Estos incluyen: los mecanismos de implementación vinculantes que garantizan la consagración de los principios codificados en leyes y regulaciones, así como la participación de los ‘codificadores’ en la etapa de materialización con el fin de evitar que las ‘viejas’ elites impongan contrarreformas; mecanismos que fomenten el pluralismo político y la cooperación entre élites, tanto en los períodos interinos tempranos (mediante el poder compartido y otras medidas que construyan confianza) como en el largo plazo (mediante sistemas representativos que impidan las mayorías en las que el ganador se lleva todo, o mecanismos de devolución que mitiguen el monopolio del poder); y, finalmente, mecanismos que permitan el diálogo constante entre partidos y entre Estado y sociedad, así como la renegociación del acuerdo político.
- ≡ Cuarto, **los donantes y agencias internacionales también juegan papeles de apoyo o de limitación**. Por ejemplo, observamos que los actores internacionales de construcción de paz y desarrollo son renuentes a involucrarse con los partidos políticos (especialmente aquellos surgidos de los grupos contendientes por el poder) en cuanto a asuntos centrales como representación, legitimidad, democracia interna e inclusión. Por otro lado, las mismas agencias tienden a rehuir la interacción con otros actores clave (v.g. élites tradicionales o grupos de oposición) que tienen un interés en los acuerdos políticos y el poder (o la ambición) para influir sobre ellos. Con frecuencia, los programas internacionales se limitan a brindarles ayuda técnica de corto plazo a las instituciones estatales y a unos pocos grupos de la sociedad civil y no ofrecen un monitoreo sostenido de los compromisos de las partes con las reformas incluyentes de largo plazo.

¿En qué condiciones dejan de ser los *contendientes por el poder* actores excluidos para convertirse en élites incluídas... y en diseñadores incluyentes de políticas?

Con respecto a los actores, este informe se centró fundamentalmente en los (antiguos) contendientes por el poder, definidos como organizaciones que se habían opuesto violentamente a la legitimidad del Estado y a su monopolio de la fuerza, debido a su papel central en los procesos de paz y los acuerdos políticos de posconflicto. Se identificaron varios temas recurrentes en los seis casos estudiados.

Primero, hallamos que **las relaciones excluyentes entre Estado y sociedad constituyeron un**

factor significativo de movilización del conflicto para los contendientes por el poder, quienes pusieron la inclusividad (con diferentes nombres, según el contexto local) en el centro de su agenda de gobernanza —ya sea como un principio motivado por la ideología o como método para lograr objetivos estratégicos que más adelante podrían **convertirse en poder en la mesa de negociación o en apoyo electoral** en el período de posconflicto—. De hecho, se consideró que estos movimientos habían llevado a cabo la voluntad de su gente (incluidos sus aliados de la sociedad civil) en la mesa de negociación y que habían aprovechado ese poder representativo para desempeñar un papel fundamental en los procesos de paz y acuerdos políticos.

En la etapa de materialización, todos los principales contendientes por el poder estudiados se transformaron en partidos políticos y lograron diversos grados de éxito en la política de posconflicto; algunos de ellos incluso **se convirtieron en el nuevo poder hegemónico que controlaba todos los sectores del Estado**, entre ellos el aparato de seguridad y el sector económico/empresarial. Como resultado de su institucionalización, todos los contendientes por el poder desradicalizaron su discurso sobre políticas y agenda de reformas. Más aún, la medida en que estos nuevos dueños del poder lograron reflejar la composición política, social, étnica, regional y de género de la sociedad dentro de sus propias estructuras organizativas tiene una influencia directa sobre la capacidad de respuesta social de sus políticas resultantes. No obstante, y por las razones antes mencionadas, estas élites emergentes por lo general **no han logrado construir Estados que representen plenamente y le respondan a todos los sectores de la sociedad**. En este sentido, puede argumentarse que cuando los antiguos rebeldes llegan al poder tienden a comportarse como cualquier otro Gobierno de posguerra; la diferencia principal es el agudo contraste entre las altas expectativas creadas por ellos —al prometer un Estado incluyente para todos y la integración de todas las comunidades marginadas— y la realidad escueta de las políticas que ellos pueden realmente cumplir.

¿Cuáles son las características y los *beneficios* reales (vs. los asumidos) de la inclusividad?

Finalmente, una de las metas principales de esta investigación era la de ‘poner a prueba’ una serie de atributos normativos asociados con frecuencia a los procesos y resultados incluyentes en la literatura sobre acuerdos políticos y construcción de paz y, más ampliamente, en los discursos sobre políticas, tales como el Nuevo Consenso o las resoluciones relevantes de la ONU.

»Empoderamiento

Uno de los objetivos principales de este proyecto era averiguar en qué condiciones conducen las negociaciones sobre acuerdos políticos a “una capacidad aumentada de los actores marginados para influir sobre los distintos acuerdos institucionales que afectan sus vidas” (Khan, 2010). Nuestros hallazgos confirman que **la participación directa en un ámbito de toma de decisiones no se traduce automáticamente en un poder sustancial de toma de decisiones**, dado que los participantes no llegan a este ámbito equipados con el mismo poder y los mismos recursos. Exploramos algunas de las estrategias utilizadas por los representantes de los contendientes por el poder y los grupos marginados para compensar su desigualdad estructural, institucional, cultural o técnica respecto de las élites dominantes, y para evitar una situación de ‘exclusión interna’ (es decir, participación sin influencia). Pero, al mismo tiempo, recalcamos que incluso una participación ‘simbólica’ de las comunidades marginadas en los procesos de acuerdos políticos puede contribuir de todos modos a su empoderamiento, a pesar de los resultados sustantivos logrados, al darles la oportunidad de expresar sus preocupaciones y participar en la arena política formal, evitando así la acumulación de quejas que más adelante podrían aumentar el riesgo de recaída en la violencia.

»Legitimidad

En este proyecto definimos la legitimidad como ‘la aceptación y el apoyo de la sociedad’ de un cierto proceso o resultado. Con respecto a la inclusividad a nivel de procesos, hallamos que la **representación genuina de los intereses de la sociedad por los partidos políticos o equipos de negociación** (v.g. los contendientes por el poder) ayuda a superar la brecha entre participación y empoderamiento, ya que puede conducir a resultados que sean más aceptables para la sociedad que los falsos procesos participativos caracterizados por la ‘exclusión interna’ de los grupos marginados.

En cuanto a la inclusividad a nivel de resultados, ¿en qué condiciones se mantiene la legitimidad de los contendientes por el poder más allá del proceso de negociación y se traduce en apoyo electoral de largo plazo? ¿En qué medida se ve afectada la legitimidad de las élites emergentes por su incapacidad relativa para lograr los dividendos de la paz para todos? Aunque resulta difícil generalizar los patrones observados a lo largo de los seis estudios de caso, nuestra pequeña muestra revela algunas **diferencias notables entre los Gobiernos surgidos a raíz de la autodeterminación o de movimientos de liberación, y aquellos que nacen de insurgencias ideológicas**. Gracias a su fama de héroes y servidores de su pueblo, adquirida en la época de guerra, los primeros tienden a seguir gozando de confianza y popularidad entre la vasta mayoría de sus seguidores, mucho tiempo después de su transformación y a pesar de sus logros limitados. No obstante, la popularidad del ANC ha venido disminuyendo lentamente en **Sudáfrica**, y tanto el GAM como el SPLM están enfrentando una fuerte oposición interna en **Aceh** y (muy dramáticamente) en **Sudán del Sur**. Por otro lado, los partidos formados por antiguas insurgencias ideológicas (izquierdistas) tienden a ser juzgadas más rápidamente por sus logros reales de gobernanza, tal como lo demuestran el M-19 en **Colombia** y los maóistas en **Nepal**. En **El Salvador**, el FMLN tuvo una trayectoria bastante única, dado que comenzó como un partido de oposición que lentamente aprovechó el pobre récord de gobernanza de las antiguas élites y finalmente llegó al poder estatal dos décadas después de su desmilitarización, aunque en un contexto de aguda desigualdad socioeconómica que se ha convertido en caldo de cultivo para la violencia social y criminal.

»Efectividad

También exploramos el dilema planteado por la inclusividad ‘excesiva’ en los ámbitos de negociación: por un lado, la multiplicación de actores con intereses divergentes en la mesa de negociación dificulta el logro del consenso y podría llevar a un compromiso inviable. Por otro lado, la representación de todas las partes interesadas y sus reclamaciones son un prerrequisito para un apoyo popular más amplio, para la legitimidad y para garantizar la sostenibilidad de todo acuerdo que se firme. Con base en los procesos y las deficiencias descritas en los seis estudios de caso, identificamos **cuatro fórmulas posibles para combinar mecanismos participativos y al mismo tiempo mantener el interés de las élites** para que no se conviertan en ‘saboteadores’: inclusividad incremental; inclusividad temática multi-ámbito; foros de consulta paralelos con mecanismos vinculantes incorporados, y mecanismos informales para solucionar impasses dentro de los ámbitos formales incluyentes (ver Sección 3.3.3.).

»Estabilidad

Finalmente, nuestra investigación demostró que la recaída en la violencia se correlaciona estrechamente con las brechas de inclusividad en las distintas etapas de los acuerdos posconflicto. Aunque en ninguno de los seis casos analizados hubo violencia por parte de los grupos excluidos para exigir participación en el proceso mismo de negociación, encontramos varios casos de recaída (o negativa a desmilitarizarse) por parte de grupos excluidos e incluidos (o de facciones marginadas dentro de la nueva élite), causada por el descontento respecto de la codificación y la materialización de la gobernanza incluyente. O los procesos de construcción de Estado no abordaron las causas primarias y/o secundarias del conflicto, o el nuevo acuerdo

político no cumplió con las aspiraciones personales o colectivas de los excombatientes y las comunidades marginadas. Mientras que la **exclusión horizontal (intra- o inter-élite) se asoció fundamentalmente con la violencia política, la exclusión vertical (Estado-sociedad) sostenida ha producido violencia étnica, social o criminal.**

6.2 Implicaciones para el apoyo internacional

Como se vio en la Sección 4, los actores internacionales —tales como mediadores, agencias de construcción de paz o donantes para el desarrollo— pueden influir sobre los acuerdos políticos nacionales en contextos de posconflicto, ya sea promoviendo u obstaculizando la inclusividad, tanto a nivel de procesos como de resultados. Aunque solamente aquellos procesos liderados y apropiados internamente son capaces de producir acuerdos sostenibles que surjan de las fuerzas sociales existentes y representen intereses reales (Chandler, 2006; OCDE-CAD, 2011), el logro de una apropiación incluyente en sociedades fragmentadas con severas asimetrías de poder y bajos niveles de capital constituye un reto significativo. Por lo tanto, podría requerirse el apoyo externo para cerrar las brechas de capacidades y fortalecer la voluntad política, siempre y cuando las agencias internacionales se aseguren de que su propio enfoque normativo en cuanto a la democracia incluyente no haga caso omiso de las normas y los hábitos de gobernanza locales. En esta sub-sección final, se sugieren algunas lecciones aprendidas para el apoyo internacional, basadas en los hallazgos del proyecto y posteriormente validadas por otros estudios sobre acuerdos políticos y asistencia para el desarrollo (Asia Foundation, 2010; Castillejo, 2014; Elgin-Cossart, Jones, & Esberb, 2012; Van Veen & Dudouet, 2016).

Enfoque de procesos: apoyar negociaciones y ámbitos de toma de decisiones participativos

Los procesos de negociación acerca de los lineamientos de los nuevos acuerdos políticos, tales como las negociaciones de paz, los diálogos nacionales o las asambleas constituyentes, representan una excelente oportunidad para que los actores internacionales promuevan y alienten la inclusividad, ya sea a través de la mediación, la financiación, la asesoría técnica o la presión diplomática. Los hallazgos presentados en la Sección 3 tienen algunas implicaciones directas para el diseño de estrategias de apoyo efectivas por parte de los mediadores y las agencias de construcción de paz, a través del fortalecimiento de capacidades, los aportes substantivos o de procedimiento y el compromiso constructivo con quienes se resisten al cambio social constructivo.

»Capacidad = Cerrar la brecha participación/influencia

En los lineamientos internacionales de políticas se suele interpretar la inclusividad como una participación aumentada en los procesos de transición política —más allá del Gobierno y los principales grupos de oposición (es decir, los contendientes por el poder)—. Los donantes y practicantes de construcción de paz pueden apoyar la inclusión efectiva de actores de la sociedad civil, mujeres y minorías en los ámbitos de negociación al fortalecer la capacidad de estos actores para formular sus propias exigencias de inclusión e involucrarse en las contiendas políticas necesarias para hacerlas realidad. Una vez que se han seleccionado los participantes mediante elecciones, sistemas de cuotas o nombramiento, los expertos extranjeros también pueden diseñar programas de apoyo enfocados a los delegados no pertenecientes a las élites para fortalecer su capacidad técnica y experticia en los asuntos que están en juego, aumentando así su capacidad de ejercer influencia real sobre los resultados negociados. El verdadero reto aquí es el de involucrar a representantes genuinos de las comunidades marginadas, dado que:

[Los] líderes comunitarios más arraigados a nivel local tienden a ser menos visibles y atractivos para los actores internacionales [que los líderes de la sociedad civil, de clase media urbana] por su carencia de conexiones, su limitada capacidad institucional y la incapacidad de hablar en el idioma de los donantes. (Castillejo, 2014, p. 8).

Sin embargo, es crucial que los actores internacionales encuentren formas de incluir de manera significativa a estos actores en sus procesos de toma de decisiones, porque su alto nivel de legitimidad local y poder de representación pueden compensar su falta de experiencia en los procesos de negociación política.

»Mecanismos = Apoyar opciones de inclusividad incremental/temática/consultiva

Considerando los dilemas planteados por el empoderamiento y la eficiencia, presentados en la Sección 3, los donantes y agencias internacionales que brinden apoyo a los procesos incluyentes de acuerdo político deberían explorar también un enfoque más matizado de la participación, que vaya más allá de la presencia física en un ámbito dado de negociación. Por ejemplo, encontramos que la estrategia más eficiente para incluir todas las voces de la sociedad sin obstaculizar la eficiencia de los mecanismos de toma de decisiones podría ser un proceso incremental que se inicie con conversaciones de paz ‘elitistas’ pero eficientes, entre bastidores, encaminadas a ponerle fin a la violencia, seguidas de un diálogo incluyente acerca de las causas fundamentales del conflicto, que conduzca a un paquete integral de reformas. Los mediadores y asesores extranjeros involucrados en las negociaciones de paz pueden apoyar este enfoque sugiriendo que las partes lleguen a un acuerdo de paz minimalista pero con disposiciones incorporadas que los comprometan a crear estructuras incluyentes con mandato legítimo y proceso de validación (como un referendo), donde se resuelvan los asuntos sustantivos del conflicto.

Argumentamos también que es posible lograr la inclusividad de manera más eficiente a través de canales vinculantes de consulta, que incluyendo demasiadas voces en la mesa de negociación. Por lo tanto, además de brindar mediación y facilitación por parte de terceros entre las principales partes interesadas, los actores internacionales pueden apoyar, económica y técnicamente, la organización de canales de consulta paralelos durante los diálogos, con el fin de impulsar un proceso dual de aportes de la sociedad, de abajo hacia arriba, y de divulgación de información sobre el proceso de negociación, de arriba hacia abajo. Si son efectivos, estos canales pueden ayudar enormemente a legitimar tanto el proceso de negociación como sus resultados.

»Voluntad política = Analizar e involucrar a las élites informales y a los saboteadores potenciales

Con el fin de evitar que los ámbitos incluyentes formales como los diálogos nacionales o asambleas constituyentes acaben siendo dominados por pactos informales entre las élites, acordados entre bastidores, los promotores internacionales de transiciones incluyentes en el posconflicto deben realizar, en primer lugar, un análisis exhaustivo del acuerdo político vigente para entender mejor quiénes son los actores más relevantes, cuáles son sus intereses, en qué se basa su legitimidad y qué recursos pueden movilizar para lograr sus objetivos. Una vez identificados todos los agentes del poder y los potenciales ‘saboteadores’, los actores internacionales deben buscar formas de llegar a ellos, mediante conexiones diplomáticas, de negocios o religiosas. Esos canales de comunicación pueden utilizarse para ‘instruir’ a esos actores respecto de los beneficios de la toma de decisiones incluyente y alentarlos para que planteen sus inquietudes dentro de la esfera pública de los ámbitos formales. Los mediadores y practicantes de construcción de paz deben averiguar también si los ámbitos informales de toma de decisiones pueden convertirse en espacios constructivos, por ejemplo como mecanismos para solucionar impasses.

Enfoque de resultados: apoyar la materialización de acuerdos incluyentes

Un mensaje clave de esta investigación es que los actores internacionales no deben asumir que los procesos de negociación participativos conducen automáticamente a resultados incluyentes. Por ello, deben seguir involucrados tanto durante la formulación de los acuerdos codificados (v.g. sugiriendo disposiciones constitucionales específicas que aborden las necesidades de los marginados), y durante la etapa de materialización, apoyando la capacidad y la disposición de las élites dominantes y emergentes para implementar agendas políticas incluyentes.

»Capacidad = Cerrar la brecha gobernanza/capacidad de las nuevas élites

Apoyar a las élites emergentes en el posconflicto (especialmente cuando sus integrantes son antiguos militantes armados) exige lograr un delicado equilibrio entre varias prioridades, todas ellas igualmente importantes. Entre ellas están: fortalecer la capacidad de los líderes para gobernar mediante programas de capacitación e intercambio internacional o de asesoría entre pares; ir más allá de la dirigencia para escuchar las voces minoritarias (v.g. mujeres y jóvenes, pero también disidentes o seguidores de una 'línea dura'); desarrollar esquemas de reintegración política (paralelos o como parte de los programas de DDR) para excombatientes de rango medio y soldados rasos que deseen participar en la transformación del país, y apoyar la apropiación de la construcción de Estado por parte del nuevo Gobierno mediante la canalización de ayuda extranjera hacia los programas de gobierno (mediante apoyo presupuestal o financiación sectorial para reconstrucción y reformas), en vez de implementar proyectos paralelos.

Por otro lado, las agencias donantes y de construcción de paz deben también apoyar las fuerzas sociales y políticas que no forman parte del establecimiento, con el fin de fortalecer sus capacidades de oposición política pacífica. A las fuerzas excluidas no se les da el espacio suficiente para ser escuchadas y oponerse a los procesos políticos y a las políticas, especialmente en países en período de posconflicto gobernados por antiguos movimientos de liberación que son ahora los dueños hegemónicos del poder, y en ausencia de una oposición significativa o de una sociedad civil independiente. Por ello es fundamental apoyar a las fuerzas sociales y políticas alternativas que pueden proporcionar un equilibrio respecto de las élites gobernantes, otorgándoles legitimidad a esos actores, fortaleciendo su capacidad y brindándoles la protección necesaria para hacer oposición en la arena política, pero sin sesgar o imponer resultados (Van Veen & Dudouet, 2016).

»Voluntad política = Incentivar las reformas

Las formas de apoyo antes descritas se ven condicionadas por la voluntad de las nuevas élites de llevar a cabo transformaciones incluyentes, y la disposición de las antiguas élites de cooperar o al menos permitir que se hagan las reformas. Cuando no existen tales incentivos, los actores internacionales deben identificar potenciales aliados (v.g. individuos a favor de las reformas) dentro del pacto de élites, y, al mismo tiempo, evitar que se aumente la polarización y se susciten divisiones que puedan llevar a una recaída en la violencia. Esos actores externos que gozan de un cierto grado de confianza entre los nuevos dueños del poder pueden de hecho intervenir para subsanar las divisiones internas y promover una cultura de deliberación interna, transparencia y resolución pacífica de disputas dentro de los grupos elitistas, para prevenir o resolver quejas de exclusión por parte de algunos miembros (un ejemplo son los esfuerzos de Sudáfrica por reconciliar a las tres facciones beligerantes del SPLM durante las negociaciones posteriores a 2013). En el más largo plazo, los donantes pueden seguir creando incentivos para una reforma política más amplia mediante las relaciones comerciales y de desarrollo, y al mismo tiempo apoyar un cambio progresivo en las normas sociales, culturales y políticas hacia la democracia incluyente y los derechos de las minorías, a través de la investigación, la educación y el trabajo con los medios. Esas transformaciones normativas al interior de la sociedad pueden ayudar a cambiar las realidades políticas y aumentar la

presión sobre las élites establecidas para que adopten agendas incluyentes, al hacer que cada vez sea más difícil justificar la exclusión.

»Mecanismos = Abrir espacios para monitorear y renegociar el acuerdo político

En la Sección 4 se presentaron varios mecanismos institucionales y de procedimiento que podrían ofrecer garantías provisionales y de largo plazo para la cooperación horizontal inter-élites y el diálogo vertical Estado-sociedad. Las agencias internacionales están en una posición favorable para apoyar y fortalecer esos espacios, mediante funciones de facilitación, financiación, capacitación, promoción o monitoreo. Se debe prestar especial atención a los mecanismos que institucionalicen una cultura de diálogo y consulta social, tales como los comités incluyentes que monitoreen la implementación de reformas sectoriales, o los comités locales de paz que prevengan o resuelvan las manifestaciones de descontento al interior de la sociedad.

Los ámbitos mencionados de intervención implican un alto grado de riesgo para las agencias internacionales, tanto en términos de involucrarse más directamente en el campo político (en vez de enfocarse únicamente en asistencia técnica para la construcción de Estado) como de trabajar con actores diferentes a sus contrapartes usuales (incluidos los partidos políticos) en asuntos altamente sensibles pero centrales de representación, legitimidad, democracia e inclusión. No obstante, creemos que vale la pena arriesgarse si dichas agencias quieren acercarse a las metas que se impusieron de apoyar “la reconciliación y la paz sostenible [...] [mediante] la participación amplia e incluyente” (ONU, 2015), o lograr “una política legítima [a través de] la promoción de acuerdos políticos incluyentes y la resolución de conflictos” (Nuevo Consenso para el Compromiso con los Estados Frágiles de 2011).

7 Referencias

- Albin, Cecilia; & Druckman, Daniel.** (2012). Equality Matters: Negotiating an End to Civil Wars. *Journal of Conflict Resolution*, 56(2), 155-182.
- Allison, Michael; & Álvarez, Alberto Martín.** (2012). Unity and Disunity in the FMLN. *Latin American Politics and Society*, 54, 89-118.
- Álvarez, Alberto Martín.** (2010). *From Revolutionary War to Democratic Revolution: The Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN) in El Salvador*. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Transitions_Series/transitions9_elsalvador.pdf
- Ansori, Mohammad.** (2012). From Insurgency to Bureaucracy: Free Aceh Movement, Aceh Party and the New Face of Conflict. *Stability*, 1(1), 31-44.
- Asamblea Nacional Constituyente [Colombia].** (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Asia Foundation.** (2010). *Political Settlements: Implications for International Development Policy and Practice* [Occasional Paper No. 2. Asia Foundation]. Recuperado de www.asiafoundation.org/resources/pdfs/PoliticalSettlementsFINAL.pdf
- Askandar, Kamarulzaman.** (2016). *The Dynamics of Insider Peacebuilding in Aceh*. Berlin: Berghof Foundation.
- Banks, Angela.** (2008). Expanding Participation in Constitution Making: Challenges and Opportunities. *William and Mary Law Review*, 49(4), 1043-1069.
- Barnes, Catherine.** (2009). *Renegotiating the Political Settlement in War-to-Peace Transitions* [Conciliation Resources]. Recuperado de www.c-r.org/downloads/Renegotiating%20the%20Political%20Settlement_200903_ENG.pdf
- Barron, Patrick; Rahman, Erman; & Nugroho, Kharisma.** (2013). *The Contested Corners of Asia: Subnational Conflict and International Development Assistance: The Case of Aceh, Indonesia*. Recuperado de www.asiafoundation.org/resources/pdfs/AcehCaseStudyFullReport.pdf
- Bell, Christine.** (2013). *Women and peace processes, negotiations, and agreements: operational opportunities and challenges* [NOREF Policy Brief]. Recuperado de www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/b6f94e1df2977a0f3e0e17dd1dd7dccc4.pdf
- Bogati, Subindra.** (2015). *Assessing Inclusivity on the Post-War Army Integration Process in Nepal* [Inclusive Political Settlements Paper 11. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/IPSPaper11-Assessing-Inclusivity-in-the-Post-War-Army-Integration-Process-in-Nepal_English.pdf
- Buenahora, Jaime.** (1995). *La Democracia en Colombia: Un Proyecto en Construcción*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Call, Charles.** (2012). *Why Peace Fails: The Causes and Prevention of Civil War*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Cárdenas, Armando; Sarrias, José; & Planta, Katrin.** (2014). Two Sides of the Same Coin: Indigenous Armed Struggle and Indigenous Nonviolent Resistance in Colombia. En Veronique Dudouet (ed.), *Civil Resistance and Conflict Transformation: Transitions from armed to nonviolent struggle* (pp. 154-172). London: Routledge.
- Castillejo, Clare.** (2014). *Promoting inclusion in Political Settlements: a priority for international actors?* [NOREF Report, March]. Recuperado de www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/eo64fd8c-68d1be1dd3af802be5a97dd8.pdf
- Castillejo, Clare.** (2015). *Political Parties and the Social Contract in fragile States* [Expert Analysis]. Recuperado de http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/6e7f9ffb0949c2623be-403b997eab9eb.pdf
- Castillejo, Clare.** (2016). *The role of ex-rebel Parties in building Peace* [NOREF Report]. Recuperado de http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/58c5d33363f2f7060599cd2e44ab1658.pdf

- Chandler, David.** (2006). *Empire in Denial: The Politics of State-building*. London: Pluto Press.
- Cherry, Janet; Jones, Kris; & Seekings, Jeremy.** (2000). Democratisation and Politics in South African Townships. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), 889-905.
- Clapham, Christopher.** (2012). *From Liberation Movement to Government: Past Legacies and the Challenge of Transition in Africa* [Discussion Paper 8. Johannesburg: Brenthurst Foundation]. Recuperado de www.african.cam.ac.uk/images/files/Brenthurstpaper201208FromLiberationMovementtoGovernment2.pdf
- Cruz, José Miguel.** (19 de junio de 2013). Dimensión Política de la Tregua. *El Faro*. Recuperado de www.elfaro.net/es/201306/opinion/12436/Dimensi%C3%B3n-pol%C3%ADtica-de-la-tregua.htm
- Curtis, Devon.** (2015). The origins and multiple meanings of inclusivity in peace processes. [Internal Background Paper. Berlin Berghof Foundation. no publicado].
- Daud, Muslahuddi.** (2015). *GAM's takeover of the Aceh Province: Governance challenges* [Inclusive Political Settlement Papers 16]. Manuscrito inédito, Berghof Foundation, Berlin.
- Deonandan, Kalowatie; Close, David; & Prevost, Gary** (eds.). (2007). *From Revolutionary Movements to Political Parties: Cases from Latin America and Africa*. New York: Palgrave Macmillan.
- De Zeeuw, Jeroen** (ed.). (2008). *From Soldiers to Politicians: Transforming Rebel Movements after Civil Wars*. Boulder: Lynne Rienner.
- DFID** [Department for International Development]. (2010). *Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67694/Building-peaceful-states-and-societies.pdf
- Di John, Jonathan; & Putzel, James.** (2009). *Political Settlements*. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/files/119/103642.pdf>
- Dudouet, Véronique.** (2007). *Surviving the Peace: Challenges of War-to-Peace Transitions for Civil Society Organisations* [Berghof Report 16. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de <http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Reports/br16e.pdf>
- Dudouet, Véronique.** (2009). *From War to Politics: Resistance/Liberation Movements in Transition* [Berghof Report 17]. Recuperado de <http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Reports/br17e.pdf>
- Dudouet, Véronique.** (2011). *Anti-Terrorism Legislation: Impediments for Conflict Transformation* [BF Policy Brief]. Recuperado de http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Policy_Briefs/PolicyBrief02.pdf
- Dudouet, Véronique; Giessmann, Hans J.; & Planta, Katrin.** (2012a). *From Combatants to Peacebuilders. A Case for Inclusive, Participatory and Holistic Security Transitions* [Policy Report. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Policy_Reports/PolicyPaper_dudouetetal.pdf
- Dudouet, Véronique; Giessmann, Hans J.; & Planta, Katrin** (eds.). (2012b). *Post-war Security Transitions: Participatory Peacebuilding after Asymmetric Conflicts*. London: Routledge.
- Dudouet, Véronique; Planta, Katrin; & Giessmann, Hans.** (2016). *The Political Transformation of Armed and Banned Groups. Lessons Learned and Implications for International Support* [Framework paper, UNDP]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/UNDP-Berghof_PoliticalTransformation-BannedGroups_2016.pdf
- Edward, Jane Kani.** (2014). *A Strategy for Achieving Gender Equality in South Sudan* [SUDD Institute Special Report]. Recuperado de www.suddinstitute.org/publications/show/a-strategy-for-achieving-gender-equality-in-south-sudan/
- Elgin-Cossart, Molly; Jones, Bruce; & Esberb, Jane.** (2012). *Baseline Study to identify Theories of Change on Political Settlements and Confidence Building*. New York: Center on International Cooperation, New York University.
- Elster, Jon.** (2012). The Optimal Design of a Constituent Assembly. En Helen Landemore y Jon Elster (eds), *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms* (pp. 148-172). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fisas, V.** (2010). "Introducción a los procesos de paz", en Quaderns de Construcció de Pau, N.º 12, Escola de Cultura de Pau, Barcelona. Recuperado de: http://escolapau.uab.cat/img/qcp/introduccion_procesos_paz.pdf

- Gagne, David.** (1 de octubre de 2014). El Salvador Announces Inclusive Security Initiative. *InSight Crime*. Recuperado de www.insightcrime.org/news-briefs/el-salvador-announces-new-security-initiative
- García-Durán, Mauricio; Grabe, Vera; & Patiño, Otty.** (2008). *M-19's Journey from Armed Struggle to Democratic Politics: Striving to Keep the Revolution Connected to the People* [Transitions Series 1. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Transitions_Series/transitions_m19.pdf
- Gaston, Erica.** (2014). *Process Lessons Learned in Yemen's National Dialogue* [United States Institute of Peace Special Report 342]. Recuperado de www.usip.org/sites/default/files/SR342_Process-Lessons-Learned-inYemens-National-Dialogue.pdf
- Ghani, Ashraf; & Lockhart, Clare.** (2007). Writing the History of the Future: Securing Stability through Peace Agreements. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1(3), 275-306.
- GoSS** [Government of Southern Sudan]. (2011). *Laws of South Sudan. The Transitional Constitution of the Republic of South Sudan, 2011*. Recuperado de www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=531469ee6
- Graham, Paul.** (2014a). *Committed to Unity: South Africa's Adherence to its 1994 Political Settlement* [Inclusive Political Settlements Paper 6. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/6-South-Africa_s-Adherence-to-Its-1994-Political-Settlement.pdf
- Graham, Paul.** (2014b). *The 1996 Political Settlement in South Africa: An Analysis of the Primary Strands of the Negotiations and its Most Public Actors* [Inclusive Political Settlements Paper 5. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/The-1996-Political-Settlement-in-South-Africa.pdf
- Grävingsholt, Jörn; Bendfeldt, Lennart; Berk, Linda; Bloss, Yvonne; Fiedler, Charlotte; & Mroß, Karina.** (2013). *Struggling for Stability - International Support for Peace and Democracy in post-Civil War Nepal* [DIE Discussion Paper, No. 27. German Development Institute (DIE), Bonn]. Recuperado de www.die-gdi.de/uploads/media/DP_27.2013.pdf
- Gurr, Ted.** (1993). *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Habib, Adam.** (2005). State - Civil Society relations in post-Apartheid South Africa. *Social Research*, 72(3), 671-692.
- Hariyadi, Mathias.** (10 de febrero de 2014). Aceh: Activists and Civil Society Groups against Sharia for non-Muslims. *Asianews.it*. Recuperado de <http://www.asianews.it/news-en/Aceh:-activists-and-civil-society-groups-against-Sharia-for-non-Muslims-32316.html>
- Harris, Peter; & Reilly, Ben** (eds.). (1998). *Democracy and Deep Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Stockholm: International IDEA
- Hearn, Julie.** (2000). Aiding democracy? Donors and Civil Society in South Africa. *Third World Quarterly*, 21(5), 815-830.
- Hoddie, Matthew; & Hartzell, Caroline.** (2003). Civil war settlements and the implementation of military power-sharing arrangements. *Journal of Peace Research*, 40(3), 303-320.
- ICG** [International Crisis Group]. (2009). *Indonesia: Deep Distrust in Aceh as Elections Approach* [Asia Briefing No. 90]. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/indonesia/indonesia-deep-distrust-aceh-elections-approach>
- IPAC** [Institute for Policy Analysis of Conflict]. (2015). *Political Power Struggle in Aceh* [IPAC Report 16]. Recuperado de www.academia.edu/10827017/Political_Power_Struggles_in_Aceh
- Jok, Jok Madut.** (2015a). *Negotiating an end to the Current Civil War in South Sudan: What Lessons Can The Sudan's Comprehensive Peace Agreement Offer?* [Inclusive Political Settlements Paper 16. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/IPS-paper-16-Negotiating-an-End-to-the-Current-Civil-War-in-South-Sudan.pdf
- Jok, Jok Madut.** (2015b). *The Paradox of Peace in Sudan and South Sudan. Why the Political Settlements Failed to Endure* [Inclusive Political Settlements Paper 15. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/IPS-paper-15-The-Paradox-of-Peace-in-Sudan-and-South-Sudan-Why-the-Political-Settlements-Failed-to-Endure.pdf

- foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/IPS-paper-15-The-Paradox-of-Peace-in-Sudan-and-South-Sudan.pdf
- Jones, Bruce; Elgin-Cossart, Molly; & Esberg, Jane.** (2012). *Pathways out of Fragility: The Case for a Research Agenda on Inclusive Political Settlements in Fragile States*. New York, USA: Center on International Cooperation, New York University.
- Jordan, Pallo.** (2004). The African National Congress: from Illegality to the Corridors of Power. *Review of African Political Economy*, 31(100), 203-212.
- Kaplan, Seth; & Freeman, Mark.** (2015). *Inclusive Transitions Framework*. Recuperado de www.ifit-transitions.org/publications/inclusive-transitions-framework/ifit-inclusive-transitions-framework.pdf/view
- Khan, Mushtaq.** (2010). *Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions*. Recuperado de http://eprints.soas.ac.uk/9968/1/Political_Settlements_internet.pdf
- Khatiwada, Padma Prasad.** (2014). *The Nepalese Peace Process: Faster Changes, Slower Progress* [Inclusive Political Settlements Paper 9. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/The-Nepalese-Peace-Process.pdf
- Kumar, Sanjay.** (28 de septiembre de 2015). Understanding Nepal's Constitutional Crisis: A Conversation with Prashant Jha. *The Diplomat*. Recuperado de <http://thediplomat.com/2015/09/understanding-nepals-constitutional-crisis-a-conversation-with-prashant-jha/>
- Landsberg, Christopher.** (2000). Voicing the Voiceless: Foreign Political Aid to Civil Society in South Africa. En Marina Ottaway & Thomas Carothers (eds.), *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democratic Promotion* (pp. 105-132). Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Laws, Edward.** (2012). *Political Settlements, Elite Pacts, and Governments of National Unity: A Conceptual Study* [DLP Background Paper 10]. Recuperado de <http://publications.dlprog.org/Political%20Settlements,%20Elite%20Pacts,%20and%20Governments%20of%20National%20Unity.pdf>
- Lijphart, Arend.** (2004). Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of democracy*, 15(2), 96-110.
- Lindemann, Stephan.** (2008). *Do Inclusive Elite Bargains Matter? A Research Framework for understanding the Causes of Civil War in sub-Saharan Africa* [Discussion Paper 15]. Recuperado de <http://www.lse.ac.uk/internationaldevelopment/research/crisisstates/download/dp/dp15.pdf>
- Linz, Juan; & Stepan, Alfred.** (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, MA: John Hopkins University Press.
- López, Roberto; Quinteros, Carolina; & Ramos, Carlos Guillermo.** (2015). *State Reform after the Peace Accords. Negotiating and Implementing an Inclusive Political Settlement in El Salvador* [Inclusive Political Settlements Papers 13. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/Paper-1-El-Salvador-english-layout-final.pdf
- Mabuhang, Balkrishna.** (2015). *From Peace Settlement to Political Settlement in Nepal: State Restructuring and Inclusive Measures for Marginalised Groups* [Inclusive Political Settlements Paper 10. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/IPSPaper-10-From-Peace-Settlement-to-Political-Settlement.pdf
- Maharaj, Mac.** (2008). *The ANC and South Africa's Negotiated Transition to Democracy and Peace* [Transitions Series 2. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Transitions_Series/transitions_anc.pdf
- Manning, Carrie.** (2004). Armed Opposition Groups into Political Parties: Comparing Bosnia, Kosovo, and Mozambique. *Studies in Comparative International Development*, 39(1), 54-76.
- Marais, Nel, & Davies, Jo.** (2014). *Interrogating the Impact of Intelligence. Pursuing, Protecting, and Promoting an Inclusive Political Transition* [Inclusive Political Settlements Paper 7. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/7-Pursuing-Protecting-and-Promoting-an-Inclusive-Political-Transition-Process-in-South-Africa.pdf
- Marais, Nel, & Davies, Jo.** (2015). *The Role of the Business Elite in South Africa's Democratic Transition: Supporting an Inclusive Political and Economic Transformation* [Inclusive Political Settlements Paper 8. Berlin: Berghof Founda-

- tion]. Recuperado de http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/The-Role-of-the-Business-Elite-8.pdf
- Marhaban**, Shadia. (2012). The Reintegration of Ex-Combatants in Post-War Aceh: Remaining Challenges to a Gender-Blind Planning and Implementation Process. En Veronique Dudouet, Hans J. Giessmann & Katrin Planta (eds.), *Post-war Security Transitions: Participatory Peacebuilding after Asymmetric Conflicts* (pp. 191-206). London: Routledge.
- Marshall**, Michael; & **Ishiyama**, John. (2016). Does Political Inclusion of Rebel Parties promote Peace after Civil Conflict? *Democratization*, 23(6), 1009-1025.
- Mayai**, Augustino Ting. (10 de abril de 2013). SPLM Politics of Gender Equity. *SUDD Institute Weekly Review*. Recuperado de www.suddinstitute.org/publications/show/splm-politics-of-gender-inequity
- McKinley**, Dale. (2004). The Political Economy of the Rise of Social Movements in South Africa. *Links. International journal of socialist renewal*. Recuperado de <http://links.org.au/node/37>
- MSP** [Mediation Support Project]. (2008). *Unpacking the Mystery of Mediation in African Peace Processes*. Recuperado de www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Journals_Articles/Aberg__Annika__Unpacking_the_Mystery_of_Mediation.pdf
- Neupane**, Khagendra. (2012). The Challenges of Security Sector Restructuring in Nepal. En Veronique Dudouet, Hans J. Giessmann & Katrin Planta (eds.), *Post-war Security Transitions: Participatory Peacebuilding after Asymmetric Conflicts* (pp. 209-216). London: Routledge.
- OCDE-CAD** [OECD-DAC – Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee]. (2007). *Principles for Fragile States and Situations*. Recuperado de www.oecd.org/fsprinciples
- OCDE-CAD** [OECD-DAC – Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee]. (2011). *From Power Struggle to Sustainable Peace: Understanding Political Settlements*. OECD: INCAF, OECD Publishing.
- Ochoa**, María Eugenia; Dada-Hutt, Óscar; & Montecinos, Mario. (2000). *El Impacto de los Programas de Ajuste Estructural y Estabilizacion Economica en El Salvador*. Recuperado de www.saprin.org/elsalvador/research/els_cover_index.html
- O'Flynn**, Ian; & **Russell**, David (eds.). (2005). *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*. London: Pluto Press.
- Ogura**, Kiyoko. (2008). *Seizing State Power. The Communist Party of Nepal (Maoist)* [Berghof Transition Series No. 4. Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Transitions_Series/transitions_cpnm.pdf
- Olof Palme International Center**. (2010). *Pro Social Democracy: Party-oriented Democracy Support*. Stockholm.
- ONU** [Organización de las Naciones Unidas]. (2015). *Report of the Advisory Group of Experts on the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture addressed to the Presidents of the Security Council and of the General Assembly*. Recuperado de www.un.org/en/peacebuilding/pdf/150630%20Report%20of%20the%20AGE%20on%20the%202015%20Peacebuilding%20Review%20FINAL.pdf
- Paffenholz**, Thania. (2015). *Can Inclusive Peace Processes Work? New Evidence From a Multi-Year Research Project*. Recuperado de www.inclusivepeace.org/sites/default/files/IPTI-CCDP-Can-Inclusive-Processes-Work.pdf
- Paffenholz**, Thania; **Ross**, Nick; **Dixon**, Steven; **Schluchter**, Anna-Lena; & **True**, Jacqui. (2016). *Making Women Count - Not Just Counting Women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations* [Inclusive Peace and Security Transition Initiative]. Recuperado de www.inclusivepeace.org/sites/default/files/IPTI-UN-Women-Report-Making-Women-Count-60-Pages.pdf
- Papagianni**, Katia. (2009). Political Transitions after Peace Agreements: The Importance of Consultative and Inclusive Political Processes. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 3(1), 47–63.
- Patiño**, Otty; & **Grabe**, Vera. (2014). *Considerations Regarding Peace Negotiations in Colombia: 1990-2014* [Inclusive Political Settlements Paper 3. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/3-Considerations-Regarding-Peace-Negotiations-in-Colombia_1990-2014.pdf

- Pearce, Jenny.** (2004). Civil Society, the Market and Democracy in Latin America. En Peter Burnell & Peter Calvert (eds.), *Civil Society and Democratisation* (pp. 90-116). Portland, OR: Franck Cass.
- Planta, Katrin; Prinz, Vanessa; & Vimalarajah, Luxshi.** (2015). *Inclusivity and National Dialogues* [Background Paper. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/IPS_Background-Paper_1_National-Dialogue.pdf
- PNUD [UNDP - United Nations Development Programme].** (2012). *Governance and Capacity-Building in Post-Crisis Aceh*. Recuperado de www.anuedge.com/storage/UNDP%20ANUE%20AGTP%20Study_Book_Printed%20Version.pdf
- PNUD [UNDP - United Nations Development Programme].** (2015). *Diálogo y consensos en democracia. Una experiencia salvadoreña posconflicto*. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, UN Regional Center for Latin American and the Caribbean.
- Ramos, Carlos Guillermo; López, Roberto Oswaldo; & Quinteros, Carolina.** (2015). *The FMLN and Post-War Politics in El Salvador From Included to Inclusive Actor?* [Inclusive Political Settlements Paper 14. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/Paper-2-El-Salvador-English-final.pdf
- Rampf, David.** (2015). *The Untold Story of the Workers' Revolutionary Party in Colombia. An Analysis of the PRT's Transformation from a Clandestine Party into a Legal Political Actor* [Inclusive Political Settlements Paper 4. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/The-Untold-Story-of-the-Workers_-Revolutionary.pdf
- Rampf, David; & Chavarro, Diana.** (2014a). *Entering the Political Stage – An Analysis of Former Guerrilla's Experiences in Colombian Politics* [Inclusive Political Settlements Paper 2. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/2-Entering-the-Political-Stage.pdf
- Rampf, David; & Chavarro, Diana.** (2014b). *The 1991 Colombian National Constituent Assembly. Turning Exclusion into Inclusion, or a Vain Endeavour?* [Inclusive Political Settlements Paper 1. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/The-1991-Colombian-National-Constituent-Assembly.pdf
- Reilly, Benjamin; Norlund, Per; & Newman, Edward.** (2008). *Political Parties in Conflict-prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development*. Tokyo: United Nations University.
- Ricigliano, Robert (ed.).** (2005). Choosing to Engage: Armed Groups and Peace Processes. *Conciliation Resources Accord*, 16. Recuperado de http://www.c-r.org/downloads/16_Choosing_to_engage.pdf
- Robins, Simon; & Bhandari, Ram Kumar.** (2016). *Poverty, Stigma and Alienation: Reintegration Challenges of ex-Maoist Combatants in Nepal. A Participatory Action Research Project with ex-PLA Fighters in Nepal* [Berghof Foundation and York University]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Grantees_Partners/Final_Report_Ex-PLA_Nepal_May_2016.pdf
- Rocha-Menocal, Alina.** (2011). State Building for Peace : a new Paradigm for International Engagement in Post-Conflict Fragile States? *Third World Quarterly*, 32(10), 1715-1736.
- Rocha-Menocal, Alina.** (2015). *Inclusive Political Settlements: Evidence, Gaps, and Challenges of Institutional Transformation*. Recuperado de http://publications.dlprog.org/ARM_PoliticalSettlements.pdf
- SGNU [UNSG - United Nations Secretary General].** (8 de octubre de 2012). *Peacebuilding in the Aftermath of Conflict. Report to the General Assembly Security Council*. Recuperado de www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/SG%20report%20PB%202012.pdf
- Söderberg-Kovacs, Mimmi.** (2007). *From Rebellion to Politics: The Transformation of Rebel Groups to Political Parties in Civil War Peace Processes* (Tesis doctoral). Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Sweden.
- Stewart, Frances.** (2010). *Horizontal Inequalities as a Cause of Conflict: a Review of CRISE Findings* [CRISE Research Overview 1. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Oxford University]. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/EXTWDR2011/Resources/6406082-1283882418764/WDR_Background_Paper_Stewart.pdf

- Storaas, Guri.** (2015). *Participation on Paper but not in Practice? The South Sudan Constitutional Review Process* [Inclusive Political Settlements Paper 17. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/IPS-Paper-17-South-Sudan-vs2.pdf
- Strasheim, Julia; & Bogati, Subindra.** (2016). Nepal's Quest for Federalism: A Driver of New Violence. *GIGA Focus Asia*, (1). Recuperado de www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_asien_1601.pdf
- Sulaiman, Ahmad Nidzam; & Taqwadin, Danil Akbar.** (2013). The Strategy of Local CSOs towards Government and Peacebuilding in Aceh, Indonesia. Paper Presented in Sweden-Indonesia Excellence Seminar, Gadjah Mada University, Yogyakarta, March 16, 2016. Recuperado de www.academia.edu/27183806/The_Strategy_of_Local_CSOs_towards_Government_and_Peacebuilding_in_Aceh_Indonesia_An_exploratory_study_from_conflict_to_post-conflict
- Tilly, Charles.** (2003). *The Politics of Collective Violence*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Unger, Barbara; Lundström, Stina; Planta, Katrin; & Austin, Beatrix** (eds.). (2013). *Peace Infrastructures. Assessing Concept and Practice* [Berghof Handbook Dialogue Series No. 10. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogues/dialogue10_peaceinfrastructures_complete.pdf
- UNSG** [United Nations Secretary General]. (8 de octubre de 2012). *Peacebuilding in the Aftermath of Conflict. Report to the General Assembly Security Council*. Recuperado de www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/SG%20report%20PB%202012.pdf
- UN WOMEN.** (2012). *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence*. Recuperado de www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/10/wps-sourcebook-03a-women-peacenegotiations-en.pdf
- Valters, Craig; Van Veen, Erwin; & Denney, Lisa.** (2015). *Security Progress in Post-Conflict Contexts: between Liberal Peacebuilding and Elite Interests* [Development Progress Dimension Paper 2]. Recuperado de <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9521.pdf>
- Van Veen, Erwin; & Dudouet, Véronique.** (2016). *Hitting the Target but Missing the Point? Donor Support for Domestic Politics in Fragile Societies*. Manuscrito inédito, OECD-DAC Report.
- Wandi, Agus.** (2012). Guns, Soldiers and Votes: Lessons from the DDR Process in Aceh. En Veronique Dudouet, Hans J. Giessmann & Katrin Planta (eds.), *Post-war Security Transitions: Participatory Peacebuilding after Asymmetric Conflicts* (181-190). London: Routledge.
- Wandi, Agus; & Patria, Nezar.** (2015). *Inclusivity and the Aceh Peace Process* [Inclusive Political Settlements Paper 18. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/IPS-18-The-Rebels-the-State-and-the-People__Inclusivity-in-the-Aceh-Peace-Process.pdf
- Wandi, Agus; & Zunzer, Wolfram.** (2008). *From Politics to Arms to Politics again: The Transition of the Gerakan Aceh Merdeka (Free Aceh Movement – GAM)* [Transition Series 5. Berlin: Berghof Foundation]. Recuperado de www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Transitions_Series/transitions_gam.pdf
- Whaites, Alan.** (2008). *States in Development: Understanding State-building* [DFID Working Paper]. Recuperado de <http://tna.europarchive.org/20081212094836/http://dfid.gov.uk/pubs/files/State-in-Development-Wkg-Paper.pdf>
- White, Sarah.** (1996). Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation. *Development in Practice*, 6(1), 6-15.
- Wild, Leni; & Foresti, Marta.** (2010). *Support to Political Parties: A Missing Piece of the Governance Puzzle* [ODI Briefing Paper]. London: Overseas Development Institute.
- World Bank.** (2011). *World Development Report 2011. Conflict, Security and Development*. Recuperado de http://sit-eresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf

8 Siglas

AC	Asamblea Constituyente
AD-M19	Alianza Democrática-M19 (Colombia)
AIP	Acuerdo Integral de Paz
AMM	Misión de Monitoreo de Aceh
ANC	Congreso Nacional Africano (Sudáfrica)
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
CI	Constitución Interina
CINEP/PPP	Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (Colombia)
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (El Salvador)
CODESA	Convención por una Sudáfrica Democrática
COSATU	Congreso de Sindicatos Sudafricanos
CPN-M	Partido Comunista de Nepal (Maoísta)
DDR	Desarme Desmovilización Reintegración
DfID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Gran Bretaña)
EPL	Ejército Popular de Liberación (Colombia)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCAS	Estados Frágiles y Afectados por Conflictos
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)
GAM	Movimiento de Liberación de Aceh
GNU	Gobierno de Unidad Nacional
GoSS	Gobierno de Sudán del Sur
IGAD	Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (Cuerno de África)
IPS	Acuerdos Políticos Incluyentes
KPA	Consejo Transicional de Aceh
LOGA	Ley para el Gobierno de Aceh
M-19	Movimiento 19 de Abril (Colombia)
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame (Colombia)
MoU	Memorando de Entendimiento
NCP	Partido del Congreso Nacional (Sudán)
NP	Partido Nacional (Sudáfrica)
OCDE-CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONGI	Organización No-Gubernamental Internacional
ONU	Naciones Unidas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PLA	Ejército Popular de Liberación (Nepal)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores (Colombia)
SIRA	Centro de Información para el Referendo en Aceh
SPLM/A	Movimiento/Ejército para la Liberación del Pueblo de Sudán
UCPN-M	Partido Comunista Unido de Nepal – Maoísta