

Lecciones aprendidas acerca de los procesos de paz: el caso de América Latina en los años ochenta y noventa y en el contexto de las negociaciones

Rafael Grasa¹ (UAB), rafael.grasa@uab.es)

Nota previa

El texto que se presenta recoge el resultado, parcial, de diversas investigaciones en marcha. Se divide en dos grandes apartados. El primero, breve y muy contenido, se dedica a presentar sumariamente lo fundamental que debe saberse de lo que debe entenderse por “procesos de paz”, expresión ambigua, polisémica y valorativamente muy cargada. Se trata, en suma, de una pauta de análisis sencilla en clave comparada. La segunda, se focaliza en los casos latinoamericanos, con un acento muy particular en el caso de Chiapas y el de Guatemala, con el objeto de extraer lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Conviene señalar, empero, que lo que se dice a continuación prescinde, por razones de economía expositiva y de focalización, de la contextualización internacional, regional y subregional, así como de la presentación detallada de los diferentes casos considerados (Colombia, Perú², El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Chiapas/México) que sería imprescindible en otro contexto. Prescinde también, en buena medida, del aparato académico, incluso de citas y bibliografía, reducidas a su mínima expresión.

Pese a que, como he comentado, voy a prescindir de la contextualización, conviene explicitar de entrada al menos:

- a) que el fin de la guerra fría es un elemento clave, así como la presencia de actores externos, en el caso centroamericano, el decisivo en las décadas analizadas en América Latina y el Caribe;
- b) que algunos conflictos tienen raíces con mayor autonomía relativa e independencia de los factores internacionales, por lo que los factores internos tanto en el enfrentamiento como en los procesos de paz tienen mayor pertinencia, a saber: Colombia, Perú, México.
- c) que en el caso mexicano (Chiapas), pueden detectarse en los años noventa (en particular tras las elecciones de 1988) algunos fenómenos parcialmente semejantes a los ocurridos en los años ochenta en América central, en particular: 1) la transnacionalización de procesos políticos y militares, con dinámicas primero de militarización, ruptura del orden político y violación de derechos humanos, seguidas de dinámicas democratizadoras y de paz, con flujos y reflujos, incluso retrocesos claros, en el proceso; b) procesos de reforma de los sistemas y regímenes políticos y, por ende, de las constituciones; y c) procesos inacabados de reconfiguración y reforma del Estado.

Por último, conviene señalar que, para facilitar la comunicación, cada una de las tesis o ideas expuestas en ambos apartados (I y II) van precedidas de un número romano.

¹ Profesor de Relaciones Internacionales y secretario general de la UAB. Ha sido presidente de la Comisión de Expertos para la creación del Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) y coordinador de la puesta en marcha del ICIP. Asesora desde el 2004 las políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo y desde el 2006 las políticas de paz del Gobierno catalán.

² Ciertamente no ha existido proceso de paz ni nadie lo pidió ni siquiera desde la izquierda. No obstante, algunos estudios (véase por ejemplo C. Abramson, editora, *Comparative Peace Processes In Latin America*, Stanford U.P, 1999) incluyen Perú por considerar que la guerra contra Sendero Luminoso afectó fuertemente al funcionamiento del sistema político y porque al persistir las razones básicas del conflicto que escaló hasta la violencia no es totalmente descartable que pudiera rebrotar en algún momento, pese a la probabilidad poco alta.

I. Procesos de paz y resolución de conflictos: una definición operativa y una pauta de análisis

Pocas expresiones son tan engañosas, vistas desde diferentes enfoques pero en particular desde la resolución y transformación de conflictos (el que he elegido), como “proceso de paz”. De hecho, lo que suelen denominarse “procesos de paz”, alude a una enorme heterogeneidad de procesos de negociación política para poner fin a un conflicto armado, enfrentado, negociaciones con diferentes protagonistas, formatos, objetivos y, por supuesto, resultados.

1. Para ser precisos podríamos decir que **un proceso de paz es simplemente una “iniciativa de paz persistente que implica a los diferentes protagonistas de un conflicto (armado) prolongado”**, según la definición de Darby y MacGinty³. Por tanto, son negociaciones políticas, que se dan en contextos diferentes, que persiguen resultados que podrían considerarse de “paz” en sentido restringido, fin de las hostilidades armadas y algunos acuerdos para encarar el posterior proceso de rehabilitación y reconstrucción posbélica, por tanto con, en el mejor de los casos, una “hoja de ruta” relativamente consensuada sobre el proceso de construcción real de la paz, de transformación de conflictos, centrado por consiguiente en las tres “R”s, reconstrucción, resolución y reconciliación.

2. En suma, **se trata de negociaciones políticas para poner fin a un enfrentamiento armado prolongado**, que puede haber pasado por diferentes fases y etapas, algunas incluso de baja o nula violencia. Si, como en mi caso, el objetivo último es la transformación de los conflictos (lo que supone transformar relaciones sociales injustas y alterar de forma sustantiva la situación que engendró o aceleró el motivo de la disputa), la reconciliación adquiere un papel clave, en la medida en que el conflicto (entendido como disputa o antagonismo entre partes) seguirá existiendo, lo que puede cambiarse es la probabilidad de recorrer a formas y conductas violentas en su gestión.

No sorprende, por tanto, que los ya citados Darby y MacGinty sostengan en la introducción al mencionado libro que, así entendidos, “todos los procesos de paz son frágiles y la mayoría de ellos fracasan antes o temprano”. Conviene no olvidarlo.

3. Así las cosas, **la mayoría de los autores al estudiar procesos de paz reales se han centrado en diferentes temas y estadios básicos, a saber:**

- a. **preparación para la paz**
- b. **negociaciones en sentido estricto**
- c. **violencia (episodios durante el proceso negociador y fin de la misma)**
- d. **acuerdos de paz**
- e. **construcción y consolidación de la paz (*peacebuilding*, es decir las ya comentadas e “R”s)**

³ Aludo al libro de Darby and MacGinty (eds.) *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processing*, Londres, Macmillan, 2003.

El análisis teórico y práctico ha dado mucho de sí, pero, entendido, como pauta de análisis, vamos a limitarnos a señalar cinco cosas.

4. Respecto del conflicto, la teoría y la práctica **nos enseñan que la negociación consiste en buscar resultados ganar-ganar y compromisos entre las partes**, frente a las posturas iniciales de las partes que buscan estrategias “ganar-perder”, que, a menudo llevan a resultados “perder-perder”, malos para todas las partes. Por consiguiente, la tarea de la resolución de conflictos es ayudar a las partes a que sean capaces de convertir juegos de suma nula (ganar-perder) en juegos de suma positiva, con resultados en que todos cambian. La teoría de juegos, los estudios sobre negociación y otras herramientas resultan muy útiles al respecto. Eso es especialmente cierto en los conflictos sociales prolongados, a menudo internos, propios de la posguerra fría. Por decirlo de otra manera, se trata de aprender a negociar en función de intereses y necesidades y no a partir de posturas y posiciones.

5. Para ello resulta clave, en muchos casos, **considerar la intervención de terceras partes en las negociaciones** (buenos oficios, facilitación, mediación, arbitraje...). A menudo su papel puede servir para buscar salidas a aparentes callejones cerrados, para establecer nuevas pautas de comunicación.

6. Especialmente interesante es que el nuevo tipo de conflictividad armada y el fin de la guerra fría **ha ampliado el alcance y posibilidades de intervención de las terceras partes, así como el propio concepto, espacio y tiempo, de la intervención facilitadora**. Ello significa que se **amplía el significado de la diplomacia multilateral, que pasa a ser multinivel**, posibilitando intervenciones de abajo a arriba (*bottom-up*), un nuevo papel de los *peacemakers* internos y en general un creciente protagonismo de los mediadores y facilitadores no oficiales (*track 2*, en la jerga), como iglesias, ongs, centros especializados y también de las organizaciones ciudadanas y de base (*track 3*).

Por tanto, la diplomacia paralela, de vía múltiple o multirumbo (*multitrack*), un concepto creado en 1982, no ha dejado de crecer, hasta el punto de que el *Institute of Multitrack Diplomacy* contempla ya, al menos, nueve caminos para esa intervención: 1) gobierno; b) expertos profesionales en resolución de conflictos; 3) el mundo de los negocios y la empresa; 4) los ciudadanos privados; 5) el mundo de la investigación, la formación y el entrenamiento especializado; 6) personas y grupos activistas; 7) el mundo religioso; 8) las entidades financiadoras; y 9) opinión pública y comunicación.

7. En cuanto a las **negociaciones en sí**, el debate de los últimos años se ha centrado en los siguientes aspectos. Primero, **el momento de negociar**, el momento de “madurez” (“ripeness”), un debate donde ocupa un papel central William Zartman y sus nociones de **‘ripeness’ y ‘hurting stalemates’**. La idea de fondo es que algunos momentos sociales, políticos, militares, económicos - en algunas situaciones- presentan madurez para transitar de la violencia a la ausencia de violencia: ‘Parties resolve their conflict only when they are ready to do so – when alternative, usually unilateral, means of achieving a satisfactory result are blocked and the parties feel that they are in an uncomfortable and costly predicament. At that ripe moment, they grab onto proposals that usually have been in the air for a long time and that only now appear attractive.’⁴

⁴ W. Zartman, ‘The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments’, in Darby and MacGinty, *op cit.*

La noción, pese a ser discutida, parte de la percepción de callejones sin salida mutuamente perjudiciales por las partes. Por consiguiente, en ese momento, dice la teoría, las partes llegan a la conclusión de que el statu quo es una situación de suma nula negativa, por lo que se ven posibles resultados de suma positiva, estrategias ganar-ganar. Para ello, se sigue diciendo, es preciso contar con liderazgos fuertes, capaces de cambiar las reglas y el aprovechamiento de oportunidades que se perciben como mutuamente beneficiosas.

No obstante, autores como John Paul Lederach, el autor de referencia en transformación de conflictos, ha criticado la idea de que sólo puedan considerarse fructíferas las negociaciones en que se ha llegado a la situación de "madurez". Su apuesta, comprometida con la investigación para la paz es en pro de procesos de largo plazo. De ahí metáfora de que la solución y transformación del conflicto debe cultivarse, prepararse. En síntesis, el núcleo básico de la tarea de construcción de la paz es justamente alimentar y sostener relaciones auténticas, comprometidas, entre las líneas y fracturas en conflicto.

8. Sabemos también, por último, que una gran cantidad de iniciativas de paz no llegan normalmente a la fase de negociaciones reales, con posibilidad de éxito. De ahí que se haya insistido en la necesidad de que se den condiciones o criterios básicos para el éxito, como, que los protagonistas quieran negociar de buena fe, que los actores claves participen en el proceso, que las negociaciones se focalicen en las cuestiones básicas en disputa, que no se use la fuerza para conseguir los objetivos o que los negociadores estén comprometidos con objetivos viables y reales. En cuanto a las negociaciones en sí, se distingue entre las pre conversaciones, las conversaciones secretas, la fase multilateral, el acuerdo en sí mismo, la confirmación/aprobación, la implementación y la institucionalización.

9. Como conclusión, y antes de entrar en el caso de los procesos latinoamericanos, conviene recordar que el análisis que sigue parte de comparar la relación democratización y acuerdos de paz y que lo fundamental es **distinguir entre tres tipos de actores, élites, organizaciones internacionales y sociedad civil (interna y externa).**

II. Lecciones comparadas de los procesos de paz latinoamericanos

Exponemos a continuación algunos resultados, producto de comparar los procesos de paz y democratización de los años ochenta y noventa en América Latina.

10. **Democracia y paz**, en el sentido restringido de ausencia de conflicto armado y escasa o nula probabilidad de recurrencia de conductas violentas para solventar disputas o antagonismos, **han acabado estando muy ligadas en todos los procesos de paz de la época y de la zona.**
11. **Esa ligazón, empero, ni era evidente ni totalmente previsible, al menos al principio (años ochenta)**, ni por parte estadounidense (la democracia se reducía cuasi a procesos electorales relativamente libres como efecto demostración, o a lo que se denominó “democracia de baja intensidad”; también contó la preocupación, por parte de la sociedad civil y de algunos actores políticos, por las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos) ni por parte de los actores latinoamericanos (los actores del Grupo de Contadora, por ejemplo, se movieron sobre todo por intereses de seguridad nacional y pusieron el énfasis al principio en la desmilitarización, considerando la democracia como un medio para la paz y no un fin en sí mismo), situación a la que no era ajena la propia naturaleza de los sistemas políticos de los países impulsores (Colombia, México, Panamá y Venezuela en el caso de Contadora). Tampoco, obviamente, todos los actores nacionales perseguían o querían a priori dicha ligazón.
12. **Existe una correlación, normalmente positiva, entre procesos de negociación de la paz** (en un sentido de simple ausencia de guerra y de implementación de acuerdos de desmovilización de las guerrillas) **y transiciones democráticas, entendidas como procesos democratizadores con elementos de cambio y de continuidad entre el anterior régimen y el nuevo**⁵. Ello significa que en todos los casos, de forma más o menos explícita o implícita, la agenda negociadora incluyó temas sociales, económicos, políticos de alcance estatal. En algunos casos (Guatemala, El Salvador), la firma e implementación, aunque parcial, de acuerdos sobre derechos humanos bastante antes de que se firmaran acuerdos de paz globales, tuvieron un impacto positivo temprano.
13. **Esa correlación se manifiesta, no obstante, de formas diferentes.**

En Guatemala y El Salvador, el espacio político se amplió de facto antes de la firma de los acuerdos, que incluían aspectos claves dedicados a la reforma institucional. En Nicaragua, la transición en sentido fuerte se dio, y hubo de ser negociada de forma compleja, tras la derrota sandinista en las elecciones de 1990.

En Colombia, las negociaciones desde principios de los años ochenta con cinco grupos guerrilleros coincidieron, y coadyuvaron, a reformas constitucionales de envergadura.

⁵ Recuérdese, siguiendo a O'Donnell, una transición de un régimen político a otro (entendiendo por régimen político el conjunto de pautas y patrones que establecen las formas y canales de acceso al poder, los rasgos y características de los actores que se admiten o excluyen del acceso a dicho poder, así como los márgenes de acción que el sistema concede a los actores una vez llegados al poder).

En Perú, sin embargo, el balance es negativo: la lucha contra la guerrilla reforzó fuertemente el estado autoritario.

14. **Las transiciones** en el caso latinoamericano **implican diversos procesos de cambio, entrelazados y con conexiones, pero, a la vez, con agendas, actores, dinámicas y tiempos parcialmente diferentes, pese a los obvios traslapes.**

Por ejemplo, en el caso salvadoreño, y tras la firma de los Acuerdos de Paz, pueden singularizarse cuatro procesos de transición al menos: a) de la guerra a la paz (en el sentido de ausencia de conflicto bélico); b) de la militarización y el militarismo a la desmilitarización y desmovilización (que incluye reformas en las Fuerzas Armadas); c) de la dictadura y/o autoritarismo a fórmulas democráticas y a una democracia plena; y d) de una sociedad dividida y fragmentada a una sociedad integrada, con mayor grado de cohesión, en la medida en que dispone de mecanismos de resolución de conflictos que impidan que viejos o nuevos antagonismos fragmenten de nuevo la sociedad y permitan la escalada hacia la conducta violenta.

15. Dicho de otra forma, **en todos los casos existen al menos dos grandes procesos de transición, con dos objetivos respectivamente cada uno de ellos.**

Por un lado, una transición vinculada al logro de la paz, con un objetivo concreto fácil de visualizar (el a en el ejemplo de El Salvador del epígrafe 5) y otro de medio/largo plazo (el señalado como transición b en el mismo ejemplo), cuyo éxito o fracaso está ligado a factores más subjetivos o interpretables. **Por otro**, un proceso de transición vinculado a la democracia, con un objetivo de cambio de sistema/régimen a medio plazo (transición señalada como c en el ejemplo) y una de largo alcance y a muy largo plazo, difícil de aquilatar, la que presupone reconciliación e integración de la sociedad fragmentada.

16. **La correlación transición y proceso de paz**, y la realización de las primeras fases de ambas, **no implica hasta el presente certeza de consolidación democrática ni de cumplimiento cabal y total de la totalidad de los acuerdos.** La ausencia de guerra, e incluso la improbabilidad de que reaparezca, no significa que hayan desaparecido las raíces del conflicto, o que se hayan transformado en sentido positivo.

De ahí la importancia, y la insistencia, en la necesidad imperiosa de una **fase postconflicto armado**, articulada en torno a lo que ea veces se han denominado "3 Rs": rehabilitación, reconstrucción y reconciliación, fase en que **suele considerarse clave la presencia de actores internos y externos que sigan apoyando y monitorizando el proceso.**

17. En muchos casos, **la democratización y apertura política parece apuntar una tendencia doble:** el refuerzo de modelos de democracia liberal, con cambios de importancia en el sistema de partidos y en el sistema político en general, un descrédito y pérdida de fuerza del modelo de cambio revolucionario (partido político hegemónico y, en algunos caos, papel activo de la sociedad civil).

18. **La transición política**, y por tanto el proceso de paz, **tiene en todos los casos un doble desafío:** a) la generación de **sistemas políticos incluyentes**, en que quepan todas las fuerzas y actores sociales y políticos (lo que incluye a la población y comunidades indígenas, como en el caso de Guatemala); y b) **la**

modernización del Estado y/o la creación/consolidación de un aparato y administración del estado, institucionalizado, capaz de implementar las tareas que los acuerdos y la reconciliación de la sociedad exigen.

Ambas cosas no siempre se han logrado al implementar los acuerdos (fracaso de la reforma constitucional guatemalteca; impacto negativo de las políticas y modelos neoliberales de las instituciones financieras internacionales, incentivos de estados minimalistas, en las elites que conducen la implementación de los acuerdos).

19. **Los casos latinoamericanos muestran** que si bien las situaciones bélicas influyeron negativamente en los procesos políticos y democráticos, allá donde existían, **finalmente tuvieron impacto positivo en un doble movimiento en clave de participación e inclusión:** a) hacia arriba, es decir, en pro de soluciones políticas alternativas para las guerrillas y movimientos armados de oposición; b) desde abajo, en la medida que la presión surgió de sociedades civiles, más o menos fuertes y activas en cada caso, que manifestaron su decepción y creciente desconfianza de la vía armada y su insistencia en la implementación de soluciones no militares.
20. **Los procesos de paz se muestran inseparables de la voluntad de negociar,** bien porque se considere imprescindible por factores internos o externos bien porque se perciba que resulta más interesante que no hacerlo, **de la capacidad de ir conformado la agenda y el proceso negociador.**

Voluntad, agenda y proceso no dependieron únicamente de los actores directos, armados y políticos, ni de la simple correlación de fuerzas en el campo de batalla. Sin esa voluntad y sin el compromiso de las partes directamente implicadas, el papel de los restantes actores (gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales) se muestra insuficiente.

21. **Tres son los actores que parecen haber influido, de manera desigual, en los procesos de paz,** creando incentivos y presiones en pro de la solución política: a) las elites políticas y económicas; b) la comunidad internacional y c) la sociedad civil. Las combinaciones en grados diferentes de protagonismo son múltiples y escapan al objeto de estas páginas.

Como luego se muestra, la comunidad internacional y las élites fueron claves en el caso de El Salvador. Por el contrario, en el caso de Guatemala, la centralidad le corresponde a la comunidad internacional, sólo en algunos momentos a la sociedad civil, y, de forma más difusa temporal y focalmente, a las élites. Y en el de Colombia, habría que destacar a las élites (entre 1986 y 1992, especialmente) y la sociedad civil, en primer lugar, con un papel menos evidente de la comunidad internacional.

22. En todos los casos, **se puede percibir como a lo largo del proceso se sorteaban diversos obstáculos para la paz y, a menudo, se convertían en oportunidades.**

Habida cuenta del vínculo entre transición y proceso de paz, resulta útil analizar los procesos a la luz del impacto combinado de dos factores: a) el surgimiento, permanencia y refuerzo de intereses e incentivos para negociar, llegar a acuerdos e implementarlos; y b) la mayor o menor significación del proceso de paz para la agenda y proceso democratizador.

La combinación de incentivos fuertes, mediante presiones o por convencimiento, y de significación para el proceso democratizador refuerzan las oportunidades y la probabilidad de solución política. La debilidad de los incentivos y la capacidad gubernamental de aislar la reforma política del proceso de paz debilitan la probabilidad de solución política. Guatemala y El Salvador pasaron del segundo escenario al primero; Colombia ha oscilado entre uno y otro.

23. En todos los casos, **el papel de la comunidad internacional** (bilateral y multilateralmente, combinando acciones desde los Gobiernos, las organizaciones internacionales y desde la sociedad civil) **se mostró importante**. Dicho de otra forma, si bien ha tenidos costos, los beneficios parecen haber sido en general más importantes.

Por lo general, aportó legitimación, imparcialidad y, hasta cierto punto y en algunos casos, determinación y fuerza para salir del atolladero o del impasse en la mesa de negociaciones, o aun de garante de ciertas ofertas. No obstante en ningún caso es condición suficiente para garantizar el éxito. La valoración del papel de la comunidad en la fase de implementación y verificación de los acuerdos, empero, ameritaría otras reflexiones, que se omiten.

24. **El inicio de la negociación**, no siempre acompañado de situaciones de empate militar (de incapacidad asumida y demostrada de que un bando logre una victoria militar concluyente, “de “madurez” en el sentido comentado de Zatrman), **suele ir acompañado de cierta apertura y de una ampliación de la agenda en la dirección democratizadora**.

Una vez iniciadas, las negociaciones influyen siempre en el proceso de democratización y transición, habida cuenta que temas como elecciones en igualdad de condiciones y con plenas garantías, la incorporación de fuerzas políticas ausentes a la arena electoral, la reforma del Estado y de las instituciones (incluyendo la descentralización y eventuales reformas constitucionales), la consideración como tema de agenda de cambios estructurales en la dimensión social y política, son importantes, cruciales, junto a temas de agenda securitaria (desmovilización, desarme, reformas en las fuerzas armadas y creación de nuevos cuerpos policiales, etcétera), en el proceso negociador.

Por decirlo de forma rápida, de hecho, se parte de la constatación que la nueva etapa, incluyendo la implementación de las diversas fases del proceso de paz, no será posible con (o no cabría dentro de) las instituciones y procesos políticos existentes hasta el momento. De ahí el impulso democratizador, incentivador de la transición, del proceso negociador y de paz

25. **Procesos de transición democrática y procesos de paz parecen compartir**, de acuerdo con la teoría pero también con la práctica latinoamericana analizada, **la necesidad de contar con élites claramente implicadas y comprometidas con ambos procesos**.

No obstante, ello parece constituir -de acuerdo con la experiencia práctica- una **condición necesaria pero no suficiente**. Dicho de otro modo, por si sólo no garantiza el resultado final, en particular en el caso del proceso de paz. No basta, pues, con su compromiso y con su impulso o fuerza motriz para garantizar los resultados. No obstante, bien es cierto que, en algunos caos, como el de El Salvador o Colombia (la fase analizada), la presión de las élites en pro de una solución política resultó clave.

26. Resulta clave analizar el papel de los actores armados, como fuentes potenciales o reales de violencia, en la negociación.

En todos los casos, el papel de las Fuerzas Armadas fue relevante, habida cuenta de la insuficiente tradición de subordinación de las mismas al poder civil. Ello presupone que la naturaleza de la relación poder civil-poder militar, el grado de control del poder militar por parte del civil y, en suma, el grado de autonomía, profesionalización y modernización de las fuerzas armadas constituyen un factor crucial en todos los procesos.

La relación de los movimientos insurgentes y guerrillas con los eventuales representantes políticos es más compleja. El rol de los grupos **paramilitares** es importante cuando gozan de amplia autonomía, como en el caso de Colombia.

27. El papel de la sociedad civil y en general de los movimientos sociales en los procesos de paz se muestra importante, pero esquivo a la interpretación teórica o a la simple generalización, por mor de la heterogeneidad de sus componentes, los casos muy variados, y, por otro lado, la dificultad real de mantener el mismo.

Provisionalmente partiremos de las siguientes tesis:

- a. su participación en el proceso es, como en el caso de la comunidad internacional, una condición no suficiente para garantizar el resultado final.
- b. La indiferencia o desinterés de la sociedad civil obstaculiza el proceso, o al menos lo desincentiva.
- c. La incorporación de la sociedad civil incentiva el proceso, ayuda a superar obstáculos, sobre todo en la medida que “comunica” a las partes su preferencia por las soluciones políticas y negociadas, y en algunos casos permite ampliar la capacidad de representar intereses generales de las partes en conflicto directo (casos de Colombia y Guatemala).
- d. Su protagonismo ha sido en general indirecto, no como mediador o intermediador, al menos de forma permanente.
- e. La participación suele diferir en la fase de negociación, en la de firma del acuerdo y en la fase postconflicto armado.
- f. El caso con mayor implicación de la sociedad civil es el de Guatemala, probablemente vinculado a la debilidad militar de la guerrilla y a su falta de representación política directa. Está probado que tuvo un papel clave en el inicio del proceso y en varios momentos trascendentes. No obstante, los acuerdos y en particular la fase de implementación le dejaron poco espacio posterior.

29. Ninguno de los procesos de transición y de paz están plenamente concluido Incluso en aquéllos donde se llegó a un acuerdo general, y se han implementado de forma más o menos total procesos de desmilitarización y desmovilización, quedan muchos aspectos por implementar, en su mayor parte vinculados con la agenda social y económica o con aspectos delicados de la reforma del estado (Fuerzas Armadas, reformas constitucionales de cierta envergadura, inclusión real de todos los sectores sociales y políticos, en particular de los pueblos y comunidades indígenas).

El caso mexicano versus los latinoamericanos

Veamos ahora las principales diferencias entre el caso mexicano, a partir del 1 de enero de 1994 con la ofensiva del Ejército Zapatista., dejando de lado la importancia más que conocida del contexto temporal e internacional en que se ubica (años 90s y sistema internacional de posguerra fría), y los casos latinoamericanos en general pueden resumirse en los siguientes puntos:

30. Respecto del **proceso de democratización y transición**, hay que recordar que se inicia antes del levantamiento armado (si bien su propia lentitud es una de las causas que inciden en los acontecimientos del 1º de enero de 1994). La interrelación con el proceso de paz es cambiante: en general, la participación y significación del proceso de paz en el proceso democratizador y de reformas políticas es, desde la óptica gubernamental, baja o poco significativa a lo largo de todo el tiempo, alcanzando probablemente su punto de mayor relación en mayo de 1994 (reformas electorales). Por consiguiente, si bien proceso de paz y proceso de democratización/transición transcurren paralelamente, el segundo es en buena medida independiente del primero, algo que se acentúa tras la victoria de Zedillo e, incluso más, tras la de Fox. De hecho, a menudo son actuaciones en el contexto de la reforma política general las que generan movimientos y cambios sustantivos en el ámbito del conflicto (reforma del artículo 4º de la Constitución, 1991, el desencadenante de los contactos y actuaciones que hicieron que las demandas tradicionales sobre tierra, precio justo, etcétera, cristalizaron en una agenda articulada en torno a la demanda de autonomía indígena).
31. **El propio sistema político federal acentúa la autonomía relativa de proceso de paz y proceso democratizador**, al permitir la disociación, al menos como baza negociadora, del plano de reformas a realizar en el nivel estatal del plano de reformas a considerar a nivel federal/nacional. Ello permite también una constante dinámica de interrelación, bidireccional, nacional-estatal. Por un lado, el Gobierno federal a menudo ha intentado separar la dimensión nacional de la federal, “localizando” regionalmente el conflicto. Por otro, las demandas del EZLN (por ejemplo las referidas a los pueblos indígenas en el pliego de 34 temas de marzo de 1994), suponían, de aceptarse en el proceso de negociación, cambios en el marco federal y también en los estatales.
32. Uno de los temas de la **agenda de la reforma política de la transición es la modernización del Estado y, particularmente, la descentralización**. Se trata, empero, de un tema que se ha ido dejando para fases más tardías (estaba, empero, presente en la propuesta manejada en la primera ronda de las conversaciones de San Andrés, al hablar de construir un nuevo estado “descentralizado, democrático, inclusivo y respetuoso del pluralismo”), algo que ha incidido en la consideración en las negociaciones de un tema clave como la autonomía indígena y regional. El factor humano también incidió: recuérdese el impacto

del cambio de asesores del INI entre noviembre de 1995 y enero de 1996, sustituidos por representantes del estado de Chiapas, que alteró profundamente la proclividad a aceptar la autonomía en la segunda ronda de conversaciones.

33. **La naturaleza genérica de los conflictos subyacentes**, y en particular de la fase armada, **es muy diferente**: las insurgencias armadas de la postguerra fría en América Latina tienen lógicas y raíces muy diferentes que las anteriores. Podemos caracterizarlas por la presencia de todos o algunos de los siguientes rasgos: a) si bien suele hablarse de “conflicto” en singular, en las fases armadas suelen converger diversos enfrentamientos o antagonismos, y b) la preeminencia de motivos de enfrentamiento de naturaleza socioeconómica y de justicia distributiva, a menudo interrelacionados con motivos o variables externas e internas de tipo político y institucional, más difíciles de negociar, de concertar, así como de implementar y verificar; c) predominio de factores y actores internos.
34. **La caracterización de la naturaleza del conflicto ha constituido una fuente constante de debate y polémica en el propio proceso de paz, que ha afectado a las partes y también a las instancias de mediación, intermediación y coadyuvancia**, lo que constituye también una diferencia clara con otros procesos. Las divergencias afectan de hecho tanto al análisis del problema (s) o motivos de antagonismo, al proceso y a la caracterización de las percepciones, intereses y necesidades de los diversos actores, primarios o directos y secundarios o indirectos.

Basta con decir que de hecho tras el campo semántico de la expresión el “conflicto de Chiapas” o el “conflicto en Chiapas” **subyacen** varios conflictos sociales, políticos, culturales y comunitarios, con actores, procesos y problemas diferentes aunque interrelacionados. En términos comparativos, una mezcla de rasgos propios de conflictos por la tenencia de la tierra, conflictos de identidad y de defensa de las propias especificidades, conflictos de justicia distributiva y lucha contra el caciquismo, todo ello en un contexto caracterizado desde principios de los años ochenta por la existencia de una dualidad de poderes.

De ahí que el levantamiento de 1994, al igual que la creación del propio EZLN, resulten incomprensibles sin tomar en consideración problemas, a raíces y procesos mucho más antiguos, con actores muy relevantes, desde formas de autoorganización indígena al papel crucial de la diócesis de San Cristóbal (en su conjunto, no sólo en la figura de su Obispo). Ello supone, por último, que ni siquiera el éxito futuro en el proceso de paz, con la firma de acuerdos globales y su implementación cabal, acabarán con algunas de esos problemas, raíces y, en última instancia, motivos de antagonismo de dilatada historia.

35. **El grado de simbolismo que adquiere el tema indígena**, en particular el no reconocimiento y vulneración de sus derechos individuales y colectivos, **no tiene parangón en perspectiva comparada en otros procesos de paz** (de hecho, hay que buscarla en otros procesos de reforma y revuelta política, como en Bolivia y Ecuador).

De hecho, la significación política del EZLN no se encuentra en su fuerza militar o en su ideario, sino en su capacidad de poner en el centro de la agenda nacional, desafiando al Gobierno y forzando la toma de postura de los diversos actores sociales y políticos, dos temas: a) primero la situación de rezago absoluto y de falta de estado de derecho con raíces seculares en Chiapas (como suele decirse, la revolución mexicana no llegó o fracasó en Chiapas); b) en segundo lugar, la falta de consideración real de los pueblos y comunidades indígenas como ciudadanos mexicanos, a los que se dispense un tratamiento digno e igualitario y, posteriormente y con el objeto de corregir su debilitada posición de partida, se les considere protagonistas de políticas y actuaciones de acción positiva.

Por decirlo con Stavenhagen, en tales situaciones, el reconocimiento y provisión de derechos colectivos es un prerrequisito para la provisión y disfrute de derechos individuales.

36. Por otro lado, **la visibilidad y ubicación del tema indígena ha cambiado fuertemente durante el proceso de paz**, a consecuencia del mismo, ya incluso antes de los Acuerdos de San Andrés: a) ha acabado con la visión indigenista y ha dado paso al "postindigenismo"; b) ha vinculado el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas a la estructura del estado y al debate sobre su modernización (discusión acerca del "cuarto nivel" de gobierno, junto al federal, estatal y municipal suscitada en San Andrés y posteriormente a raíz de la reforma de la Constitución promulgada en el 2001; o, más en general, debate incluso entre actores indígenas acerca de la forma de concebir e implementar la noción de autonomía); c) ha puesto a los pueblos indígenas, en tanto que mexicanos discriminados y merecedores de justicia, en la agenda nacional de los próximos años; y d) ha propiciado la aparición de nuevos actores o de nuevos roles para actores que se han transformado (alianzas entre comunidades y movimientos indígenas; Congreso Nacional Indígena).

37. **Se desarrollaron mecanismos de diálogo y negociación sin que, en el sentido clásico del término, haya existido guerra durante un tiempo prolongado ni las armas hayan tenido un papel clave.** La fuerza de las armas, las ventajas estratégicas, o el miedo a un resurgimiento de los combates no influyen decisivamente ni en el inicio del proceso negociador, ni en su evolución, ni tampoco en su desatoramiento una vez se estanca.

Por otro lado, desde 1994, el potencial bélico de las Fuerzas Armadas en la zona ha aumentado y parece haber disminuido el

del EZLN. La aparición de nuevos grupos armados (EPR, Guerrero, junio de 1996, inicialmente, y posteriormente otros, algunos de ellos presumibles escisiones del EPR) tampoco ha sido un elemento clave⁶. Sea como fuere, la situación internacional y nacional (caracterizada por un rechazo vigilante desde dentro y desde fuera a la tentación de resolver el conflicto militarmente) impiden a los actores armados, en el caso de que realmente quisieran hacerlo, recurrir a la implementación de estrategias militares convencionales y al uso directo de la fuerza militar. Los dos actores armados, el EZLN y el Ejército federal, obtuvieron beneficios por no recurrir a las armas, en términos de reconocimiento.

El Ejército, además, tuvo otras ganancias: incremento de su presupuesto y del número de efectivos (con un incremento de personal e instalaciones en Chiapas) en los años 90s (argumentado tanto por el conflicto en sí como por la nueva conceptualización de la “frontera sur”; incremento de los programas de asistencia militar y de cooperación binacional México-Estados Unidos; incremento de las actividades denominadas de “acción cívica” o de apoyo a grupos marginales, que, de acuerdo con las teorías clásicas de contrainsurgencia son una forma de mermar el liderazgo de las guerrillas en las zonas en que operan o en las zonas vecinas; realización, por último, de una profunda reforma organizativa, en particular con la creación de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales y su ubicación en las 12 regiones y 41 zonas militares.

38. Mención aparte exige la presencia de grupos y fuerzas paramilitares. Hay que señalar que se contempla, agudizada, una tendencia presente en otros conflictos armados latinoamericanos y los subsiguientes procesos de paz: es mayor, y creciente, el número de víctimas que provoca la violencia de los paramilitares que la atribuible a enfrentamientos armados entre ejército y guerrilla. Por otro lado, a medida que el proceso de paz se encalla, se acrecienta la violencia paramilitar, dentro de las comunidades y entre comunidades, exacerbando en algún caso (junto a factores adicionales de tensión como el resultado de las elecciones de agosto de 1994 y la campaña en pro de la abstención en las elecciones de octubre de 1995) líneas de fractura y de tensión ya existentes con anterioridad. En ese sentido, el fenómeno paramilitar se añade, y parcialmente se confunde, con el tradicional recurso a “guardias blancas” y formas de la llamada “autodefensa”. A diferencia de Colombia, los grupos paramilitares parecían gozar de poca autonomía, merced a su clara vinculación a caciques del PRI y a sectores del Ejército, por

⁶ Recuérdese que en México son tres, hasta el momento, las instituciones básicas con competencias respecto de grupos armados: Secretaría de Gobernación, con mando sobre servicios de inteligencia civil y recientemente de la Policía Federal Preventiva; la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional.

lo que su potencial disruptor (altísimo entre 1996 y 1999) en los momentos de bloqueo de las negociaciones, puede desaparecer o mitigarse considerablemente, como el propio fenómeno, en función de la voluntad política y de los nuevos resultados electorales en el estado y la nación. Su principal impacto, empero, es el reto que suponen su impacto para la vida intra e intercomunitaria y la reconciliación de la sociedad tras un eventual acuerdo de paz.

39. **El proceso de negociación y de paz**, a diferencia del centroamericano donde la presencia de fuerzas externas es inicialmente clave, **tiene en este caso génesis, raíces y protagonistas básicamente nacionales**. Veamos a continuación las diferencias entre los tres actores indirectos con mayor protagonismo en procesos de paz: comunidad internacional, elites nacionales y sociedad civil.
40. Respecto de la **comunidad internacional**, cabe decir, en primer lugar, que el conflicto armado y los restantes conflictos nunca afectaron a la seguridad subregional. En segundo lugar, que la cultura política nacional (con un a fuerte conciencia de soberanía nacional y contraria al ingerencismo) y la opinión generalizada (incluso entre protagonistas de la primera fase del diálogo) siempre ha sido que el conflicto debía resolverse entre mexicanos. En tercer lugar, que las peculiares e históricas relaciones intergubernamentales entre México y EEUU, incluyendo el nuevo marco del TLC, explican la disociación entre la posición de la opinión pública y de la sociedad civil estadounidense (mayoritariamente favorable al proceso de paz, a la democratización e incluso a las posiciones del EZLN, con una presencia activista de muchas organizaciones sobre el terreno y con observadores en las propias comunidades chiapanecas) y la del gobierno de Washington, renuente a presionar al presidente Zedillo de forma significativa en el proceso de paz o de democratización (situación de derechos humanos). Todo ello explica que desde la comunidad internacional no hayan existido presiones claras y continuadas a favor de la negociación y de la solución política, al menos decisivas para precipitar la solución de forma rápida; eso sí, hubo claras y continuadas manifestaciones de que no era aceptable ningún tipo de solución militar.
41. **La posición de las elites también presenta diferencias notorias con otros procesos**. Por un lado, **es muy significativo el impacto y toma de posición de la intelectualidad y de los profesionales de los medios de comunicación**.

Valgan como ejemplo los siguientes señalamientos: a) el seguimiento constante del conflicto en los medios de comunicación y el papel activísimo de los grandes formadores de la opinión pública (cabe señalar al respecto que CONAI, en particular la oficina de la capital federal, fue muy importante al respecto, al mantener reuniones periódicas de intercambio de

pareceres con medios de comunicación e intelectuales); b) la rica bibliografía que el conflicto ha generado; c) durante los momentos de diálogo y negociación intensa del proceso de paz, buena parte de la intelectualidad mexicana asesoró a las partes, en particular al EZLN y a la CONAI (San Andrés).

Sin embargo, **si consideramos la percepción de las elites políticas y económicas**, coincido con Neil Harvey, **en que nunca sintieron que su proyecto de futuro, incluyendo el mantenimiento de su hegemonía, estuviera en juego** de mantenerse irresuelto el conflicto armado y de deteriorarse la situación institucional. Dicho de otra forma, no percibieron que el EZLN y el apoyo que concitó a nivel nacional alteraran de forma sustantiva el equilibrio de fuerzas de manera que se socavaran sus intereses últimos, de ahí que no presionaran en pro de soluciones políticas o se manifestaran incluso en contra de ello, lo que significa una importantísima diferencia con los casos centroamericanos e incluso colombiano. De hecho, en algún caso, más que presionar en pro de soluciones políticas, parte de las elites se manifestaran partidarias de, en un contexto más general, soluciones policiales y de seguridad pública al incremento de la violencia en zonas urbanas acomodadas.

42. **El papel de la sociedad civil fue**, sin embargo, **mucho más activo y fuerte que en cualquier otro caso**, incluyendo en la sociedad civil a movimientos sociales, grupos y fuerzas culturales, partidos políticos (merced a la peculiar subordinación del Legislativo al Ejecutivo derivado de la hegemonía del PRI en los aparatos del estado durante 70 años) y, particularmente, a los actores religiosos o con dimensión religiosa.

Puede afirmarse tajantemente que **la sociedad civil constituyó la principal fuerza de presión en pro de una solución política, el principal incentivo por ende para negociar, hasta el punto de que al menos en dos momentos la explicitación pública de la voluntad de la sociedad civil quebró el resurgir de la lógica militar** (concretamente, el 12 de enero de 1994, cuando fue clave para incentivar la declaración unilateral de alto el fuego por parte del Presidente; en los días posteriores al 9 de febrero de 1995, al iniciarse la ofensiva para capturar a la dirigencia del EZLN).

También cabe señalar que la sociedad civil nacional se articuló eficazmente con grupos y redes de la sociedad civil internacional. Con más fuerza aún que en el caso guatemalteco, se produjo una clara alianza entre la sociedad civil (al menos con abundantes de sus sectores) y el EZLN: esa alianza se convirtió en el principal incentivo en pro de la negociación y en el factor compensador de la falta de fuerza militar, la real e inicial y la derivada de la estrategia temprana del EZLN de no insistir en su declaración de guerra al ejército y ejecutivo federales hasta tomar la capital y el poder. La capacidad de inventiva y de actuación de la sociedad civil ha sido notabilísima (redes, foros, consultas, caravanas, cabildeo, campamentos de paz, brigadas de observación,

asistencia técnica...), aunque, en el balance negativo, hay que inscribir la poca capacidad de incidencia en las elites políticas y económicas dominantes, así como la fractura que supuso la toma de posición explícita de algunos sectores y líderes antes de las elecciones legislativas de 1999 por uno u otro de los candidatos con posibilidades de derrotar al PRI.

43. El **protagonismo de la sociedad civil incluye a las instancias de mediación e intermediación**. Conviene recordar al respecto, que las instancias de mediación surgen o se ofrecen sin que las partes les pidan inicialmente su intervención, tanto en la fase de mediación individual (Don Samuel Ruiz, con un equipo de asesores y el apoyo de la propia diócesis). Por otro lado, tanto la COCOPA (derivada del Legislativo, subordinado al Ejecutivo mientras el PRI tuvo mayoría absoluta, y constituida a partir de la pertenencia a los partidos políticos parlamentarios, con el riesgo claro de que la dinámica partidaria trabara en momentos claves la dinámica de actor colectivo y tuviera un impacto fragmentador de la instancia, imposibilitando el consenso y por tanto la toma de decisiones) como la CONAI (de índole civil, articulada en torno al primer mediador, Samuel Ruiz, y con un componente político-civil y religioso y la doble tensión a que ya hemos aludido laico/religioso, individual/colectivo) son actores indirectos con papeles de mediación, intermediación y coadyuvancia, no siempre claros y con protagonismos diferentes en las diferentes fases y subfases del proceso. El Gobierno no reconoció el papel de la CONAI formalmente, y de forma indirecta (sin mencionarla directamente en la Ley para el diálogo, la conciliación y la paz
44. Respecto de la **COCOPA, conviene recordar que si bien se definió como instancia de coadyuvancia, y en la práctica ejerció junto con la CONAI un papel de mediación e intermediación, durante un breve momento pareció asumir funciones de arbitraje⁷, lo que conllevó también un cambio temporal de las funciones de CONAI**. Aludo al momento en que, tras la ruptura de las negociaciones por parte del EZLN (septiembre de 1996) y el impasse posterior, la COCOPA presentó al Presidente una propuesta de concreción legislativa de los acuerdos sobre derechos y cultura indígenas que había defendido, antes las partes y ante la propia CONAI, como una solución de “lo toma o lo deja” para las partes, basada en el texto acordado en febrero de 1996. El EZLN lo aceptó pese a manifestar sus discrepancias, por ser en su opinión menos de lo acordado, pero el Presidente no hizo lo propio y presentó un texto muy diferente, sin que la COCOPA impusiera su papel supuestamente de arbitraje. LA CONAI en ese momento dejó de actuar como simple instancia de mediación y privilegió su papel de garante del proceso: tras comprobar con una serie de

⁷ Es decir como instancia facultada para dirimir las diferencias insalvables entre las partes mediante un fallo, en este caso un texto, con carácter cercano al laudo de obligado cumplimiento.

contactos que efectivamente la COCOPA había decidido actuar como árbitro, hizo público un comunicado crítico explícito y directo.

45. En suma, **el papel de la sociedad civil** (con un protagonismo alto de la CONAI) **en el propio proceso negociador y mediador** constituye **un caso extremo, máximo, en América Latina** (de hecho, en la práctica totalidad de procesos de paz recientes) **de implicación de la sociedad, al ser a la vez el principal actor facilitador e incentivador del proceso de solución política, y estar necesitado a veces de asumir otros roles** (garante, por ejemplo, e incluso como veremos árbitro en un caso).
46. Ello constituye una fuerza y a la vez una debilidad, en particular al producirse periódicas crisis de confianza, recrudescimiento de formas de violencias y falta de implementación de los acuerdos alcanzados: de manera que los objetivos de las instancias mediadoras y de coadyuvancia, sentidos como necesidades por ellos mismo y por la presión de la sociedad civil que apoya sus esfuerzos, crecen a veces hasta el punto de suplir o de complementar los que no se plantean u olvidan las partes. Todo ello implica, considerando el proceso negociador y de paz, tres características diferenciadoras (una digamos de naturaleza de las instancias mediadoras y otras dos, parcialmente derivadas de la primera, que suponen riesgos para el proceso: a) los actores de la mediación y coadyuvancia (pero en especial la CONAI), por ser nacionales y estar vinculados desde antiguo a la zona y –de forma indirecta- al proceso de cristalización del conflicto en su fase de insurgencia armada, son actores con proyecto e intereses, no neutrales *per se* (algo por lo demás explicitado desde el principio y aceptado por las partes directas); b) un riesgo más alto que en cualquier otro proceso latinoamericano de implicación y de toma de postura, incluyendo la posibilidad de que una u otra de las partes las considerara parciales o no suficientemente imparciales, o demasiado poco cercanas a la postura propia, lo que, de suceder, repercutía en la propia dinámica negociadora, al percibirse –desde la lógica y la visión subjetiva de una o ambas partes negociadoras- la mediación en parte del problema; y c) un riesgo mayor de vacío y de distanciamiento entre las partes cuando las instancias de mediación y coadyuvación desaparecen o quedan bloqueadas. Recuértese que ese riesgo se dio en el caso mexicano con resultados aún visibles en el período 1997 y 1998, desde el fracaso de la función arbitral de COCOPA (que marca el cambio claro de su carácter y su languidecimiento progresivo), hasta las tensiones extremas entre CONAI y el Gobierno federal (ejemplificables en la campaña contra don Samuel, incluyendo la elaboración y difusión de dossiers específicos) que acabaron con la renuncia de Samuel Ruiz y de la propia CONAI (junio de 1998).
47. Atendiendo **a la dinámica del proceso negociador**, el caso mexicano, como otros latinoamericanos, **tiene un movimiento**

claramente pendular, aunque de forma más acusada, habida cuenta que es el contexto nacional la fuerza motriz de la misma, incluyendo los puntos de inflexión. Así como, según lo ya señalado, el proceso de paz nunca se percibió por todas las partes como parte muy significativa del proceso de democratización (con un punto álgido en mayo de 1994), sí que es posible encontrar dos momentos con fuerte motivación gubernamental para negociar (respectivamente, entre el 12 de enero y el 23 de marzo de 1994; entre octubre de 1995 y febrero de 1996), otros de significación dudosa pero apreciable (abril a octubre de 1995; febrero-julio de 1996) y algunos con motivación prácticamente nula o poco significativa (durante la fase armada, hasta el 12 de enero de 1994; del 24 de marzo de 1994 a abril de 1995; de julio de 1996 a mayo/junio de 1998). En suma, nunca hubo una motivación combinada en pro de la solución política muy alta por parte del gobierno. **Resultaría interesante cruzar esa periodización con la de la actividad de la CONAI.** Por otro lado, la escasa motivación gubernamental para negociar implica una falta de congruencia entre la actitud del Ejecutivo y la política exterior, muy activa y colaboradora en los procesos de paz centroamericanos, y la actitud manifestada respecto de la búsqueda de soluciones en el caso chiapaneco.

48. Respecto del EZLN, **la principal diferencia** (además de las ya comentadas a propósito de la fuerza militar, el simbolismo de la defensa de los derechos indígenas y de la alianza con la sociedad civil) respecto de otros procesos latinoamericanos **es el carácter intermitente de su presencia en la arena política y negociadora y su relación compleja y, a menudo tensa, con la instancia mediadora (CONAI), a nivel colectivo y en particular con algunos de sus componentes**, algo en parte vinculado al hecho ya mencionado de que las instancias de mediación, al menos individualmente, manifiestan a veces intereses y proyectos específicos respecto de factores o componentes del conflicto (bien hacia el futuro bien porque se extrapolan conductas o percepciones del pasado). Dicho de otra forma, en momentos críticos, las propias instancias de mediación y coadyuvancia se consideran susceptibles de entrar en la negociación, casi parte de la agenda a negociar, o al menos partes a las que se intenta hacer cambiar de postura o motivar de una forma u otra, hasta el punto que, a veces (a modo tentativo y desde fuera) podría pensarse que el EZLN reacciona ante alguna conducta o actitud de dicha instancia como si considerara que no es bastante cercana, o que enfría su compromiso por el hecho de mostrar distancia o pedir precisiones. Ello supondrá a veces una tensión adicional que se proyecta en el interior de la CONAI. Además, hay que recordar que la propia CONAI, al igual que la COCOPA en otro plano, no escapan -pese a su papel clave de interlocución y facilitación- de esa intermitencia, del silencio derivado de las fases de desaparición de la arena de negociación, de "lacandización" o invisibilidad fuera de las zonas consideradas propias y autónomas (un ejemplo

del impacto de ello se encuentra en la alusión al a veces “pesado silencio” dirigida al EZLN en el comunicado anunciador de la disolución de la CONAI).

49. Una **agenda de negociación muy cambiante, que combina siempre temas de “estado” (Chiapas) y “nacionales” con diferente grado de visibilidad e intensida.** La ya mencionada autonomía relativa de la agenda del proceso de democratización y de reforma del Estado, con la mescolanza nacional/federal/local, complica aún más la rápida traslación de los temas de estado y de los nacionales en la propia mesa negociadora. Por parte del EZLN, como es sabido, la declaración de guerra inicial del EZLN iba dirigida al ejército federal y al ejecutivo federal y buscaba avanzar hacia la capital del país y vencer al mencionado ejército. Una vez iniciado el diálogo, las demandas del 3 de marzo de 1994, si bien combinan lo nacional y lo estatal, se centran mucho más en las reivindicaciones de las comunidades indígenas, incluyendo las del propio Chiapas. Esa tónica de combinar elementos nacionales y estatales, intereses generales e intereses de grupos específicos se mantendrá constantemente.
50. **La disputa por la agenda fue siempre clave y en ella intervinieron directa o indirectamente otros actores,** desde instancias de la sociedad civil al Ejército.
51. **La disputa acerca de la mediación,** sus límites y virtudes, su protagonismo...se convirtió, en la etapa en que se estancan las negociaciones en formato de San Andrés y luego la vía paralela en parte de del propio proceso negociador, incluso a veces en alguno de los temas más “relevantes” de la agenda para alguna de las partes.

A MODO DE CONCLUSIÓN

De todo lo anterior de pueden deducir cuatro grandes conclusiones, en el marco que nos ocupa, una institución, la Universidad para la Paz, comprometida con el cambio y la transformación.

Primero, que debe considerarse el conflicto como un fenómeno intrínseco a las relaciones sociales, inevitable, la sal de la vida y, si se maneja bien, un elemento que propicia el cambio y el desarrollo social. En suma, algo, una visión positiva que, siguiendo el trabajo pionero de Lewis Coser a mediados de los años cincuenta, se centra no en la eliminación del conflicto, lo cual sería prácticamente imposible, sino en administrarlo, regularlo y gestionarlo adecuadamente, con el objeto de maximizar los beneficios potenciales y minimizar sus consecuencias destructivas. Esta gestión y resolución debe insertarse en un marco en el que las partes puedan trabajar de forma cooperativa y manejar sus incompatibilidades y diferencias.

Segundo, en ese contexto, en enfoque que aspira a transformar (o trascender, en la versión de Galtung) los conflictos, es clave: aprehende mejor la naturaleza del conflicto y visualiza la paz como algo más que ausencia de violencia, al centrarse en la raíz, en las diversas causas.

Tercero, de ello se deriva que acercarse a los procesos de paz y extraer lecciones desde el punto de vista de la transformación de los conflictos, significa poner las bases de procesos de cambio de las relaciones sociales. Ello supone enfocar negociaciones orientadas a promover cambios largos (que no acaban con las negociaciones ni poco después de éstas), a priorizar inicialmente los problemas que dieron origen a la confrontación armada, a buscar cómo movilizar y organizar múltiples voluntades y grupos humanos en favor de la solución negociada (con un importante papel de la diplomacia multinivel) y, por último, aceptar que el protagonismo del proceso, pese a la importancia de la mediación (recuérdese el papel de la comunidad internacional en los casos latinoamericanos), debe corresponder a las partes y sociedades que son actores primarios. Dicho de otra forma, una de las claves del éxito, es que las formas de solución para que la paz sea duradera no pueden ser impuestas desde afuera: deben surgir de los actores directos y de las comunidades y sociedades afectadas por el conflicto. En ese punto radica la preferencia de la solución negociada frente a la “resolución por la vía de la fuerza”, que dificulta la reconciliación y puede sembrar futuras resurgencias. Negociar es pues un elemento central de la perspectiva de la transformación de conflictos, y, en ese caso, la aportación/intervención de terceras partes es crucial.

Cuarto, de todas formas, como nos recordaban Darby MacGinty, hay que estar preparados para el fracaso, para los resultados no satisfactorios, al menos en un primer momento. Los datos son contundentes respecto de los acuerdos negociados; en el siglo XX sólo el 15 por ciento de los conflictos armados internos se resolvió mediante acuerdos negociados y de éstos, casi la mitad fracasaron –al menos parcialmente- en los cinco años siguientes al acuerdo, al reiniciarse la fase violenta, armada.

Y quinto, la aportación de terceras partes, en particular formas reales de mediación, es en general provechosa. Hay que recordar que la mediación se distingue de otras formas de intervención de terceras partes, como el arbitraje y la adjudicación/sentencia, porque el poder de toma de decisión se mantiene en los actores directos, las partes o contendientes: la mediación sólo ayuda y facilita a lo largo del proceso, ayuda a gestar un acuerdo satisfactorio para ambos. De acuerdo con una definición conocida, de Bercovitch, la mediación “es un proceso reactivo de manejo del conflicto por el cual las partes buscan la asistencia, o aceptan un ofrecimiento de ayuda de un individuo, grupo u organización, con el objeto de cambiar su comportamiento, solucionar su conflicto o resolver su problema, sin recurrir a la violencia física o invocar la autoridad de la ley”⁸.

Así las cosas, resulta fácil hacer las cuentas: a) una mediación es exitosa cuando ha significado un cambio positivo y significativo considerable en la gestión de un conflicto y en la interacción subsiguiente entre las partes; b) se considerará parcialmente exitosa cuando ha servido para hincar negociaciones o un diálogo entre las partes, que puede o no conllevar un cese del fuego una interrupción de las hostilidades; y c) deberá considerarse rotundamente un fracaso cuando la intervención no ha tenido ningún impacto constatable a corto o medio plazo sobre la forma en que las partes se comportan en el conflicto.

Hay, en suma, camino y lecciones bien positivas en los procesos de paz. Y tarea para las iniciativas desde Catalunya, como muestra la tarea de la Escola de Cultura de Pau (UAB) o, esperemos, que en el futuro el Institut Català Internacional per a la Pau.

⁸ Bercovitch et al., *The Study of InternationalMediation, op. cit.*, p. 13.

Pero conviene no olvidar al poeta, y aceptar los tiempos largos:

“La pau no és un cop de vent sobtat,

Sinó una pedra

En la qual esculpir, dia a dia

L'esforç de conquerir-la