

Participación efectiva en las negociaciones políticas y de paz

Las sociedades frágiles y afectadas por conflictos enfrentan múltiples desafíos interconectados a la vez. Estos incluyen la delincuencia y la violencia descontroladas, la pobreza y la desigualdad generalizadas, los profundos déficits democráticos, las fuertes divisiones sociales y políticas y la debilidad de las instituciones.

La llegada de negociaciones destinadas a alcanzar acuerdos políticos formales o acuerdos de paz (por ejemplo, entre el gobierno y la oposición o entre beligerantes armados) puede crear una oportunidad para superar tales desafíos, involucrando potencialmente a una amplia gama de partes interesadas en el proceso. Sin embargo, en tales situaciones se requiere una fuerte dosis de realismo y pragmatismo.

Si bien las negociaciones abren la posibilidad de incorporar diversas voces, un objetivo muy deseable, las demandas de cualquier parte para ampliar la participación deben equilibrarse con las numerosas limitaciones intrínsecas de los diálogos políticos formales y las conversaciones de paz.

Teniendo esto en cuenta, este documento de debate ofrece un análisis sobre las opciones de participación tanto dentro como fuera de la sala de negociaciones y propone criterios para garantizar que la participación dentro de cualquier negociación sea efectiva e inclusiva al mismo tiempo. En última instancia, el documento enfatiza que la participación se entiende mejor como un medio que como un fin y que requiere una gestión estratégica destinada sobre todo a conseguir que los acuerdos políticos y los acuerdos de paz tengan más probabilidades de materializarse, no menos.

Participación efectiva fuera de las negociaciones

Muchos conflictos armados internos están asociados con déficits en la calidad de la democracia de un país. Por lo tanto, corregirlos es una motivación común para las transiciones negociadas.

Los objetivos de una transición suelen ser multidimensionales y pueden abarcar el desarrollo de instituciones estatales más impersonales, mejores procesos electorales, una mayor descentralización y un mayor pluralismo político. Una visión republicana también puede enfatizar la importancia de los mecanismos de democracia deliberativa que pueden permitir que grupos sociales importantes y ciudadanos comunes participen directamente en el proceso de elaboración de políticas.

Sin embargo, las negociaciones destinadas a poner fin a un conflicto armado o a un régimen autoritario surgen antes de que se den las condiciones para la paz o la transformación democrática. Si se espera que las negociaciones previas a la transición absorban directamente una gran cantidad y diversidad de participantes, se corre el riesgo de empezar la casa por el tejado, especialmente si se considera la multiplicidad de actores, problemas, posiciones, intereses y saboteadores que deben manejarse con cuidado incluso en una negociación con una agenda más limitada. En el peor de los casos, llegar a un acuerdo se vuelve inviable, lo que aleja aún más el objetivo de una mayor democracia e inclusión.

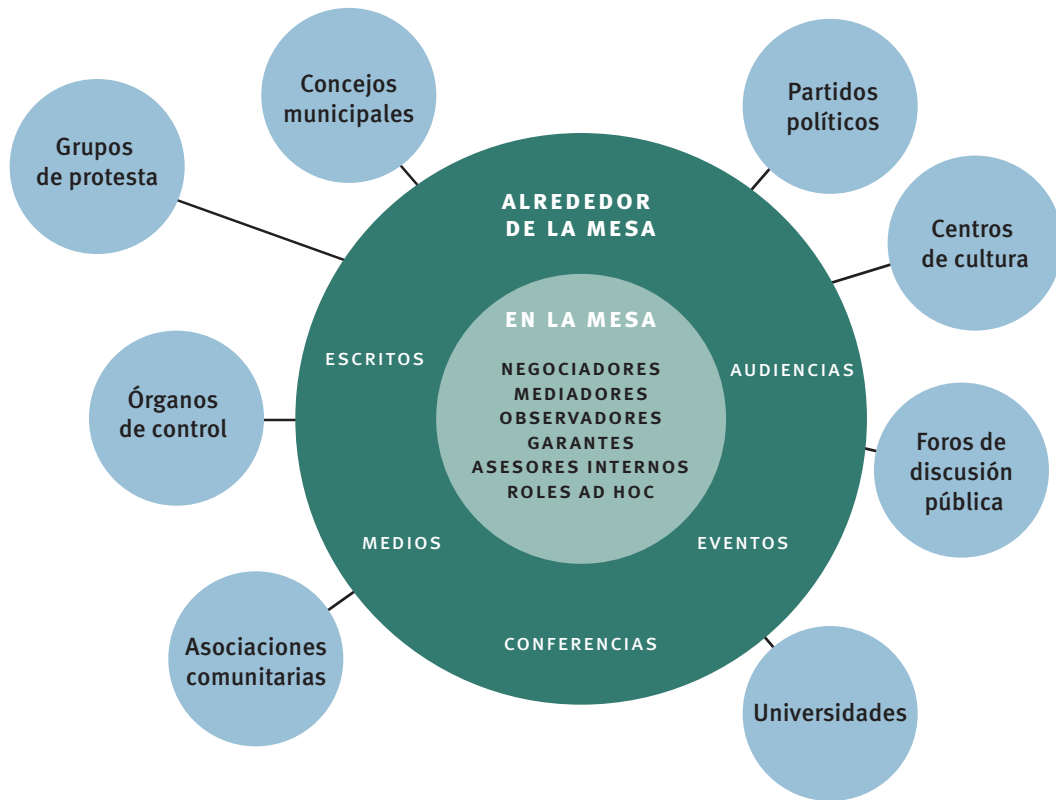
De igual modo, la insistencia en la participación directa en la mesa de negociaciones puede hacer que se pasen por alto o se infrautilicen otros ámbitos en los que la participación puede tener el mismo impacto político y a veces un impacto mayor. Esto incluye los ámbitos *de facto* o *de jure* que existen incluso en democracias limitadas, como las asociaciones cívicas, los consejos municipales, los órganos de supervisión, los partidos políticos, los grupos de protesta, las juntas vecinales y más. Entre otras cosas, la participación en estos espacios puede ayudar a amplificar las voces diversas y marginadas, a llamar la atención de las partes negociadoras sobre las expectativas clave y las ideas útiles y a sentar las bases del apoyo público del que depende, tarde o temprano, cualquier negociación.

En última instancia, la oportunidad que representa una negociación debe ponerse en contexto. La ausencia de la mesa de negociaciones no es necesariamente un signo de irrelevancia; por el contrario, puede reflejar un enfoque más sistémico de las múltiples vías de participación e influencia que pueden existir junto al proceso y en la sociedad en general, vías que a veces pueden confluir en los mecanismos de la Vía II, a través de los cuales se pueden poner a prueba y formar con seguridad ideas y relaciones clave para la consolidación de la paz (ver Figura 1).

Participación efectiva dentro de las negociaciones

Hay muchos beneficios potenciales asociados con una mayor participación directamente dentro de las conversaciones políticas y de paz. Estos incluyen la inserción de diferentes voces y perspectivas, el aumento de la legitimidad y la sostenibilidad del proceso y la profundización del sentido de propiedad y responsabilidad para la futura implementación. Estos beneficios potenciales pueden ser útiles para una amplia variedad de procesos, pero especialmente para cualquier negociación de alto perfil con una agenda transformadora.

FIGURA 1: ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

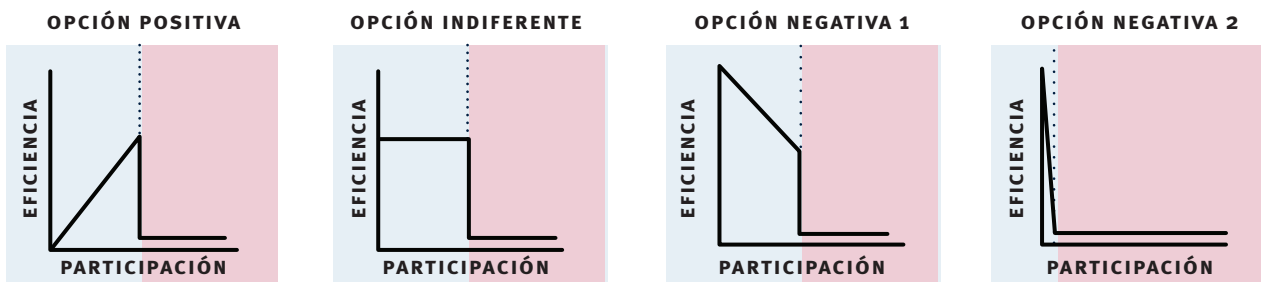


Sin embargo, una participación diversificada dentro de las conversaciones puede generar el riesgo de reducir la intimidad y la franqueza de la interacción entre los principales beligerantes. También puede generar complicaciones en términos de derechos de palabra, riesgos de sabotaje, intereses de acomodación y preservación de la confidencialidad. Esto último es especialmente importante porque la confidencialidad (y a veces incluso el secreto total) es la esencia de cualquier negociación política o de paz. Las partes de los conflictos políticos y armados necesitan poder presentar propuestas e intercambiar opiniones lejos de los micrófonos; de lo contrario, la posibilidad de crear confianza, poner a prueba las ideas y llegar a acuerdos se aleja.

En este sentido, es adecuada una lógica “suficientemente inclusiva”. Si bien es deseable presionar para que las negociaciones permitan una participación más amplia y directa, esta solo debe extenderse hasta donde lo permita el proceso específico, ampliándose y reduciéndose de forma flexible y gradual a lo largo del tiempo, en sintonía con el objetivo central de alcanzar un acuerdo duradero de la forma más eficiente posible.

El siguiente diagrama ilustra algunas posibles relaciones entre la participación y la eficiencia en las negociaciones políticas y de paz, al tiempo que reconoce que otras variables informan la relación (por ejemplo, cuanto más confiable es el equipo de negociación, menos se presiona para ampliar la participación; y viceversa para los equipos en los que se desconfía).

FIGURA 2: PARTICIPACIÓN Y EFICIENCIA EN LAS NEGOCIACIONES



Las gráficas ilustran la relación entre participación y eficiencia que puede existir en diferentes formatos de negociación, manteniendo todo lo demás constante. En cada una de las gráficas se muestra como, a partir de un punto crítico en el que la negociación se considere “suficientemente inclusiva” (línea punteada), una mayor participación puede hacer inviable el logro de un acuerdo.

Como lo indica la línea negra en las cuatro gráficas, la relación entre participación y eficiencia puede darse de diferentes maneras. En el primer caso (“opción positiva”), una mayor participación contribuye a la eficiencia de la negociación. En el segundo caso (“opción indiferente”), una mayor participación no afecta la eficiencia. En los últimos dos casos (“opciones negativas”), una mayor participación disminuye la eficiencia de la negociación – en el cuarto caso alcanzando a o logrando arruinar el proceso.

Una lógica “suficientemente inclusiva” ayuda a 1) enfatizar que la inclusión es una aspiración relativa, no absoluta; y 2) contrarrestar cualquier suposición de que la participación restringida está necesariamente impulsada por motivos antidemocráticos o excluyentes, una creencia que produce una falsa narrativa de amigos y enemigos de la participación inclusiva que, paradójicamente, corre el riesgo de poner en peligro la causa de la propia participación. Las negociaciones (incluidas las “conversaciones sobre conversaciones” anteriores) tienden a comenzar con niveles bajos de participación que se amplían gradualmente con el tiempo. Como tal, si se desconfía de una negociación de paz demasiado pronto y de forma demasiado categórica, se corre el riesgo de que las conversaciones fracasen antes de tiempo, lo que excluye la ventana que podría haberse abierto para los participantes adicionales en una coyuntura futura y más madura.

Participación en las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las FARC (2012–2016)

Tras los intentos fallidos de tres gobiernos colombianos anteriores de negociar la paz con las FARC (incluido un esfuerzo en El Caguán entre 1999 y 2002 en el que se priorizó la participación inclusiva a expensas de la eficiencia y los resultados), el gobierno del presidente Juan Manuel Santos inició una nueva ronda de conversaciones en La Habana, Cuba, en 2012 que culminó con un acuerdo final en 2016.

La participación en las conversaciones (que tuvieron una fase exploratoria secreta y luego una fase pública organizada y más larga) siguió las pautas establecidas y acordadas entre las partes. A continuación se describen las tres formas

principales de participación, implementadas gradualmente a medida que maduraban las conversaciones, es decir, de acuerdo con las necesidades de confidencialidad y eficiencia del proceso.

Visitas a La Habana: Al inicio de la fase pública en septiembre de 2012, las delegaciones convocaron periódicamente a personas a La Habana para visitas y consultas. Esta práctica se amplió con el tiempo, abarcando presentaciones de terceros por parte de expertos individuales convocados, así como visitas de delegaciones especiales, incluidas las de grupos de mujeres; miembros de una comisión histórica creada por las partes a mitad de las conversaciones; y 60 víctimas individuales del conflicto armado que se dirigieron a las partes en el transcurso de 5 visitas sucesivas, cada una de ellas compuesta por 12 víctimas.

Foros en Colombia: Las partes acordaron que, paralelamente a las conversaciones en La Habana, se realizarían foros en Colombia para examinar los temas planteados en la agenda de negociación. La Universidad Nacional de Colombia y las Naciones Unidas fueron los organizadores principales; otros terceros se encargaron de registrar y catalogar la información para los equipos de negociación.

Propuestas escritas: Las partes negociadoras crearon un procedimiento a través del cual, física o electrónicamente, cualquier ciudadano o grupo podía presentar propuestas. Al final de las conversaciones, unas 67.000 propuestas (que abordaban diferentes puntos de la agenda) llegaron a las dos delegaciones. A ellas se sumaron las propuestas generadas por los respectivos expertos y asesores especiales de las delegaciones.

Las instituciones democráticas de Colombia desarrollaron otros espacios de participación. Por ejemplo, el Congreso organizó audiencias que sirvieron de aporte a las partes negociadoras. Los medios de comunicación, las universidades, las grandes empresas y otras instituciones también organizaron reuniones y eventos en los que diferentes sectores de la sociedad pudieron debatir ideas que, directa e indirectamente, llegarían a alguna de las delegaciones de La Habana o ambas, enriqueciendo el proceso sin obstaculizar su ritmo.

Todo esto tuvo lugar antes de un referéndum público sobre el acuerdo final, una forma crítica de participación por derecho propio. Tras la validación constitucional del acuerdo parcialmente renegociado (después del estrecho rechazo del acuerdo original en el referéndum), la participación continuó con la fase de implementación, en cuya primera parte más de 220.000 colombianos propusieron o lideraron aproximadamente 32.000 iniciativas de paz.

Medios y fines inclusivos

Las sociedades frágiles y afectadas por conflictos enfrentan desafíos que a menudo se derivan en parte de auténticas quejas, incluidas las basadas en la identidad. Estas se traducen de forma natural y comprensible en demandas de participación en las negociaciones.

Sin embargo, aunque estas demandas suelen estar justificadas, también pueden ser manipuladas por las partes que buscan beneficios políticos a corto plazo. Por ejemplo, un actor que prefiere que una negociación fracase puede enmascarar su intención apelando a una mayor inclusión en el proceso, obteniendo así los beneficios políticos de respaldar a los grupos que se sienten excluidos, mientras que en realidad buscan destruir el proceso.

Sin embargo, ya sea que los llamados a la participación sean de buena fe o no, no se puede evitar la difícil tarea de equilibrar la participación y la eficiencia. Como ilustra la Figura 2, la tarea es intrínseca a la negociación. Sin embargo, cabe preguntarse si la participación debe ser un objetivo en absoluto o si, por el contrario, hay que centrarse en generar una “inclusión efectiva” entre los grupos de partes interesadas clave. Esto se puede lograr hasta cierto punto a través de la participación directa, pero alternativa o adicionalmente a través de una combinación de cualquiera de los siguientes elementos:

- *Narrativa pública inclusiva:* Al utilizar una narrativa explícitamente inclusiva en sus entrevistas públicas, comunicados de prensa y declaraciones de cara al exterior, las partes negociadoras pueden alzar las voces y las prioridades de los grupos que no están físicamente presentes en la sala de negociaciones.
- *Reuniones privadas inclusivas:* De forma individual o conjunta, las partes negociadoras pueden organizar reuniones privadas para impartir información que se pueda compartir y buscar las opiniones de grupos y actores importantes que no tienen un asiento en la mesa de negociaciones.
- *Agenda formal inclusiva:* Las partes negociadoras pueden elaborar una agenda para las conversaciones que tenga en cuenta los problemas prioritarios de los grupos clave que no son participantes de primera mano.

Es posible que ninguna de estas acciones satisfaga plenamente a las personas o a los grupos que esperan tener una representación o participación directa en las conversaciones. Sin embargo, en combinación, pueden proporcionar una sensación importante y tangible de inclusión, especialmente cuando se complementan con algunas de las opciones y mecanismos de participación descritos en la Figura 1.

Visto de este modo, hay un amplio margen para garantizar diversas formas de participación e inclusión, sin poner en riesgo de forma indebida o prematura las necesidades de eficiencia de la propia negociación. De hecho, se puede involucrar a personas o grupos importantes de diversas maneras y en diferentes momentos, según sea viable para el proceso.

En última instancia, la comprensión más amplia de la participación y la inclusión articulada en este documento subraya que lo más importante no es el “si” o el “dónde” de la participación, sino el “cómo” y el “cuándo”. La prioridad fundamental debe ser proteger la negociación, sin la cual no habrá un acuerdo de paz que estimule la inclusión ni un acuerdo político que pueda implementarse.

Fundado en 2012, [IFIT](#) es una organización internacional independiente, no gubernamental que ofrece un análisis integral y asesoramiento técnico a los actores nacionales involucrados en las negociaciones y transiciones en sociedades frágiles y afectadas por conflictos. IFIT ha apoyado negociaciones y transiciones en países como Colombia, El Salvador, Gambia, Libia, Nigeria, Siria, Sri Lanka, Túnez, Ucrania, Venezuela y Zimbabue.

