

# Jonathan Tonge. (2014). *Comparative Peace Processes*. Reino Unido: Polity Press

---

NATALIA ABRIL BONILLA\*

El concepto “proceso de paz” hace referencia a la estrategia política que usan los actores en conflicto para darle tratamiento a la violencia generada por ellos, la cual puede darse entre o dentro de los Estados. Su intención, como un periodo de transición es, en últimas, convertir al conflicto en política. En su libro, *Comparative peace processes*, Tonge<sup>1</sup> explora y analiza las herramientas políticas disponibles para mediar, mantener e implementar un proceso de paz en zonas de conflicto, así como el desarrollo político que se le ha dado al mismo en diferentes partes del mundo.

El libro está dividido en dos partes: la primera describe el desarrollo del concepto de proceso de paz, discutiendo los distintos acercamientos que la academia ha hecho sobre el tema. En la segunda, el autor realiza un estudio empírico de seis distintos procesos de paz en el mundo —Israel y Palestina, Líbano, Irlanda del Norte, Bosnia-Herzegovina, España y Sri Lanka—, con el fin de analizar cómo el *modus operandi* de los mismos ha

\* Estudiante en proceso de grado de Periodismo y Opinión Pública y estudiante de Sociología con énfasis en Derechos Humanos y Justicia Transicional de la Universidad del Rosario. Miembro del Observatorio de Restitución de Tierras y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: natalia.abril32@gmail.com

<sup>1</sup> Jonathan Tonge es profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Liverpool y coeditor de la revista *Parliamentary affairs*.

cambiado dependiendo de la naturaleza y el tiempo que haya tardado del conflicto.

Tonge afirma que si bien los conflictos, es decir las divisiones y disputas que se dan al interior de un Estado, pueden ser permanentes, la violencia que estos generan es solucionable y es allí donde el proceso de paz cumple un rol fundamental. “Lo que los procesos de paz pueden lograr, como mínimo, es suspender los conflictos violentos durante un periodo de tiempo suficiente para volverlos benignos” (Tonge, 2014, p. 194). El autor concluye que si bien la teoría es indispensable para ampliar el conocimiento sobre cómo manejar un conflicto a través de un proceso de paz, la experiencia internacional, la puesta en práctica de procesos de paz alrededor del mundo, que él llama la enseñanza política<sup>2</sup>, puede hacer una contribución sustancial a la disminución del conflicto en el siglo XXI (Tonge, 2014).

En la presente reseña se analizará, en primer lugar, el desarrollo político que países como Bosnia-Herzegovina, Irlanda del Norte y Líbano le dieron a sus respectivos conflictos a través de un proceso de paz, explicando por qué resultaron ser exitosos. Luego se describirán las herramientas políticas útiles para dar viabilidad a dichos procesos, a la luz de los casos fallidos de España, Sri Lanka e Israel y Palestina. Finalmente, el texto concluirá con la importancia de la voluntad política para solucionar los conflictos por parte de quienes participaron en ellos, pues, aunque estos no se hayan solucionado del todo, es posible reconstruir un Estado después de la violencia.

La caída de la Unión Soviética, y con ella la división del mundo entre el bloque comunista y capitalista, significó un cambio en la naturaleza de los conflictos internacionales, que pasaron de ser inter-estatales a meramente internos. La proliferación de conflictos étnicos, territoriales y nacionalistas en gran parte del mundo, que antes estaban subordinados al paradigma de clase y contaron con graves violaciones a los Derechos Humanos, se convirtieron en el escenario político internacional de la última década del siglo XX y, en algunos casos, en el de la primera del XXI también.

Los conflictos étnico-nacionalistas en Bosnia-Herzegovina e Irlanda del Norte, de representación política en Líbano, de autonomía territorial en

<sup>2</sup> *Political learning*, en el original.

España y Sri Lanka y de soberanía en Israel y Palestina, tuvieron en cada caso uno o varios procesos de paz. Los tres primeros son considerados exitosos, mientras que los tres siguientes fueron procesos fallidos. Solo en el caso de Israel y Palestina el conflicto armado continúa.

Con respecto al primer punto, sobre el desarrollo político de los conflictos, la experiencia internacional ha demostrado que los procesos de paz pueden ofrecer un manejo del mismo en vez de su solución. “El volcán puede quedar inactivo, pero no extinto. Los procesos de paz no necesariamente están diseñados para resolver el conflicto, pero pueden manejar un problema con la aspiración de que este se disipe a largo plazo” (Tonge, 2014, p. 20).

El estricto federalismo de Bosnia-Herzegovina entre bosnios musulmanes y croatas católicos, que comparten un estado federal, y los serbios ortodoxos ubicados en otro, puso fin a cuatro años de violencia de estas identidades que buscaban, cada una, tener un Estado autónomo. El Acuerdo de Dayton sentó las bases de dicho federalismo con el fin de mantener a Bosnia-Herzegovina como una sola entidad política, a cambio de autonomía territorial y poder compartido. Si bien la violencia no se ha reanudado, no obstante veintidós años después, las divisiones y segregación territorial son una realidad en el país europeo, al punto que los ‘micro-Estados étnicos’ siguen siendo más importantes que la identidad bosnia en su conjunto.

En Irlanda del Norte, por su parte, el Acuerdo de Viernes Santo en 1998 permitió la posterior desmilitarización del IRA (Irish Republican Army) en 2005 y creó una inclusión en la agenda política de los intereses de los católicos separatistas, con el fin de compartir el poder entre estos y los protestantes unionistas. Un significativo triunfo del consociacionismo<sup>3</sup>, que ha evitado el uso de la violencia como arma política. Sin embargo, persiste en el sistema político norirlandés una coalición forzada entre estas dos identidades, impidiendo una forma de gobierno integral que supere los antagonismos históricos.

El Acuerdo de Ta’if en 1989 puso fin a la violencia que por catorce años golpeó Líbano. La reconstrucción institucional del Acuerdo tuvo

<sup>3</sup> La traducción en inglés es *consociationalism*, que se refiere a una forma de democracia que consiste en el poder compartido de ciertas élites.

como premisa que no había ganadores ni perdedores y se propuso retornar al poder compartido entre las identidades religiosas presentes en el país, pero esta vez con más representación para los musulmanes. Sin embargo, la intervención siria e israelí en el conflicto libanés, así como la presencia de Hezbollah en el sur del país, como un 'mini-estado' dentro de Líbano, ha causado nuevas divisiones culturales. Los cristianos maronitas, que estaban altamente representados en Líbano antes de la explosión de violencia en los 70, pasaron a ser una minoría con riesgo de ser excluida, enfrentada a la división entre chiitas y sunnís musulmanes que se disputan el poder. La cultura de *violencia política* presente en Líbano no ha dejado de existir y el peligro que el conflicto pueda estallar de nuevo es latente.

El éxito de estas experiencias, especialmente la de Irlanda del Norte, radica en que a través de los procesos de paz se logró poner fin, o por lo menos mermar, la violencia. Si bien es un resultado significativo, un proceso de paz constituye solo un paso hacia la desaparición de las divisiones estructurales que generan violencias como expresión política. La resolución de conflictos es potencialmente el fin último de un proceso de paz, pero no un requisito: como mero manejo de conflictos puede ser suficiente para ser considerado un éxito.

Los procesos de paz son, entonces, construcciones prolongadas en el tiempo, no lineales, que pueden atravesar interrupciones y retrocesos, pues abarcan décadas de historia y pretenden transformar la violencia en políticas institucionales. Por ende, del desarrollo político que se le dé a estos procesos, depende en gran medida la solución al conflicto. Luego de un acuerdo entre las partes, la puesta en práctica del mismo y la posibilidad de transformar definitivamente la sociedad están sujetas al modelo político que se establezca.

Según el autor, existe una variada gama de soluciones, que abarcan desde la partición e independencia, hasta la asociación/consociación, integración, descentralización y federalismo. Todas son un tipo de arreglo político que puede establecerse de acuerdo a las particularidades locales del conflicto.

Tanto Bosnia-Herzegovina, como Irlanda del Norte y Líbano instauraron un tipo de consociacionismo/federalismo que ha resultado ser útil para disminuir la violencia. El primero consiste en una asociación de élites

políticas, en representación de grupos rivales, étnicos en la mayoría de los casos, para gobernar sociedades profundamente divididas. Normalmente, este modelo político garantiza proporcionalidad en el gobierno y otras instituciones representativas, como la rama judicial, por ejemplo, para asegurar que no haya un grupo dominante. Asimismo, facilita la autonomía cultural de las partes, de manera institucional, en relación con las preferencias educativas, festividades, costumbres, tradiciones, etc.

El federalismo permite a los Estados parte una relación formal y semiautónoma con el Estado mayor. La integridad territorial del Estado se conserva, satisfaciendo al gobierno nacional, mientras que la base legal del acuerdo federal puede ofrecer suficiente 'consuelo' para apaciguar a secesionistas. El federalismo supone que una lealtad al Estado nacional coexiste con un fuerte sentimiento de regionalismo, permitiendo al gobierno federal una limitada influencia sobre las partes constitutivas de la federación.

Las rivalidades que aún existen en los mencionados casos, siendo el consociacionalismo confesional<sup>4</sup> de Líbano el arreglo político más frágil, tienen que ver con la forma en que son concebidos estos modelos. Según Tonge (2014), el consociacionalismo

[...] subvierte las normas liberales democráticas, en la medida que divide el poder entre agentes étnicos. La identidad individual, en sus múltiples formas, queda subordinada a la pertenencia de un grupo. En este sentido, la consociación como arreglo político no ofrece ninguna forma de erradicar identidades contestatarias (p. 46).

Por otro lado, el excesivo énfasis en un diseño institucional que acomode a los grupos rivales en estructuras políticas fijas, se ha constituido a expensas de las relaciones horizontales entre las comunidades, es decir, son acuerdos de élites. Asimismo, Tonge señala que es casi imposible lograr un arreglo político equitativo entre antagonistas cuando ha habido dominación por parte de un grupo sobre otro; dominación que se manifiesta en exclusión socioeconómica, represión y marginalización política, que, tarde o temprano, puede explotar en violencia.

<sup>4</sup> El confesionalismo hace referencia a una práctica política estrechamente ligada a los conceptos y concesiones de una religión particular.

Si bien los conflictos continúan en estos países, el hecho de que se haya podido reconstruir los Estados sin necesidad de reincidir en la violencia, demuestran la importancia de los procesos de paz para manejar un conflicto. Pero para llegar a este punto, los actores de la violencia deben ser conscientes que esta vía no es útil y, por ende, deben tener el interés de avanzar en la solución de sus disputas.

Con respecto a las herramientas disponibles para mediar, implementar y mantener paz en zonas de conflicto, la academia ha coincidido en que existen ciertas 'condiciones', si se pueden llamar de esta manera, que dan cuenta que el conflicto llegó al punto en el que las habilidades políticas de cada actor son más rentables que los hostigamientos. El autor entiende a dichas herramientas, que vienen siendo las mismas condiciones identificadas por la academia, como los insumos políticos necesarios para dar vía libre a un proceso de paz. Condiciones que en el conflicto de Israel y Palestina no se han cumplido a cabalidad y que en Sri Lanka y España fracasaron.

Las herramientas esenciales para implementar un proceso de paz a buen término son, según Tonge: la buena fe de las negociaciones, la inclusión de los principales combatientes, la voluntad de abordar los principales puntos de la controversia, la desaprobación del uso de la fuerza y el compromiso prolongado de las partes. Todas ellas surgen cuando el conflicto llega a un punto de *estancamiento*, en el que la violencia no es efectiva para alcanzar un fin y, por ende, las partes deciden avanzar en la solución de sus diferencias, lo cual significa que el conflicto llega a su estado *madurez*.

La intermediación internacional, es decir, la participación de países o instituciones ajenas al conflicto, que sirvan como garantes o 'jueces' del acuerdo, es también una herramienta crucial. Al respecto, Tonge identifica la participación de las entidades de la ONU en conflictos nacionales que, si bien han sido altamente criticadas por los intereses que esconden, han sido útiles para contener la violencia y dar seguridad a los países en conflicto (p. 58).

En Israel y Palestina el uso de la violencia como medio de expresión del conflicto, continúa. En 1993 y 2000, se lograron dos acuerdos de paz entre los dos Estados, pero fracasaron por la falta de voluntad política, persistente todavía, para cumplir lo pactado. La negativa de Israel de

reconocer a Palestina como un Estado soberano, así como las divisiones internas entre Hamas y Fatah, como representantes políticos palestinos junto con la constante disputa por la soberanía de los territorios que tanto judíos como musulmanes reclaman sagrados son los grandes impedimentos de un acuerdo de paz duradero

Por otro lado, el conflicto de Sri Lanka y el de España coinciden en que en ambos acabaron con los grupos armados, los Tamil Tigers y el ETA, respectivamente, a través de la vía militar. Si bien las dinámicas y el desarrollo del conflicto fueron diferentes, en ambos casos los mencionados grupos se alzaron en armas para exigir autonomía territorial —separatistas— para la población tamil en Sri Lanka y vasca en España. Autonomía que terminó siendo desconocida y sus grupos armados identificados como terroristas.

En el país asiático, los Tamil Tigers alcanzaron tal grado de aprobación y expansión territorial por la vía militar, que el conflicto pudo haber llegado a su estado de *madurez* para llevar a buen término las conversaciones con el gobierno cingalés, auspiciadas por India. Sin embargo, su falta de estrategia política y audacia en el manejo del conflicto, hizo que los intentos de paz fracasaran con el ataque de los Tamil Tigers a la comisión de paz de la India. Desde entonces, este grupo armado fue perdiendo sus fuerzas y cualquier intento de negociar cierta autonomía territorial para la comunidad tamil a cambio de la dejación de armas, era inútil. Para el 2009, ya con la etiqueta de agrupación terrorista, los Tamil Tigers fueron derrotados militarmente.

En 2010, el grupo separatista ETA anunció un cese a las acciones armadas ofensivas, luego de mantenerse activo por más de tres décadas. La coerción y represión con que el gobierno español trató siempre el conflicto con el grupo armado, así como la falta de legitimidad del ETA, quien, según el autor, en su recta final ya no tenía justificación para seguir alzado en armas, impidió que se desarrollaran unos diálogos de paz exitosos.

Tanto en Israel y Palestina, como en Sri Lanka y España, a pesar del evidente estancamiento, las conversaciones nunca fueron exitosas, pues no hubo una *madurez* de las partes de avanzar en el conflicto. Para empezar cualquier acuerdo de paz, las partes tienen que reconocer que la victoria total es inalcanzable y los costos de lograrla por la vía armada

no son los más óptimos. Este punto de estancamiento del daño mutuo<sup>5</sup>, consiste, en últimas, en reconocer que la vía violenta no va a conducir a ningún lado.

Es aquí cuando la madurez del conflicto<sup>6</sup> llega a su clímax y las partes involucradas deben demostrar que tienen la voluntad política de acabar los enfrentamientos y hostilidades para empezar a negociar. Esta elección racional<sup>7</sup>, consiste en el cálculo por parte de los combatientes de comprender que similares o mejores resultados pueden ser obtenidos por la vía del diálogo o la negociación. Y para impulsarla es preferible que haya una mediación internacional e imparcial en los intereses del conflicto, que ayude a llevar los diálogos a buen término.

La intermediación de Bill Clinton en el conflicto Israel y Palestina, por ejemplo, condujo a las conversaciones de Camp David en el 2000, que por poco concluyen en un fin de hostilidades. Sin embargo, no fue suficiente con que hubiera un “juez” relativamente parcial que quisiera acabar con la guerra, si los actores del conflicto no estaban dispuestos a hacerlo. En este caso y como lo afirma el autor, para que las conversaciones en Israel y Palestina puedan retornar, debe haber por lo menos “un cese al fuego permanente, un mayor monitoreo internacional y un movimiento libre de judíos y musulmanes en el territorio, como antesala de cualquier acuerdo político” (p. 91).

Otro de los elementos políticos que dan viabilidad a un proceso de paz y que se desprende de este primer escenario de *madurez* del conflicto, consiste en el reconocimiento del adversario como actor del conflicto, con demandas que merecen ser escuchados e intereses que deben ser debatidos. La connotación política de ese enemigo, fue otro de los elementos que hizo falta en los procesos de Israel y Palestina, Sri Lanka y España. A pesar de los varios intentos de diálogo, la desconfianza y el rechazo siempre fueron una constante.

Por último, luego de tomar la decisión de construir un proceso de paz, es necesario que este contenga una agenda de derechos a respetar,

<sup>5</sup> *Mutually hurting stalement*, en el original.

<sup>6</sup> *Ripeness*, en el original.

<sup>7</sup> Teoría microeconómica que supone que el individuo o agente tiende a maximizar su beneficio y toma decisiones con base en esta premisa.

tanto de los combatientes como de las víctimas, y un grado de inclusión en las oportunidades políticas a nivel local y nacional. Es decir, que se reconozca la participación del adversario en la agenda política del Estado, para evitar que la violencia vuelva a reincidir.

Tanto el desarrollo político del conflicto como las herramientas para facilitar una paz, deben comprenderse en perspectiva comparada. Como lo afirma el autor, “si bien un proceso de paz no es un comodín exportable de manera universal, el crecimiento internacional de técnicas de manejo del conflicto y la habilidad para crear soluciones políticas han sido evidentes para aprender de ellos” (p. 193). La labor de la academia consiste, entonces, en dotar de contenido a estas experiencias para crear un conocimiento que sirva como hoja de ruta para conflictos posteriores.

Asimismo, Tonge reconoce una necesidad de orientar de nuevo el énfasis de procesos de paz sobre la sostenibilidad, más que el acuerdo en sí. Esto es porque se ha dedicado muy poco conocimiento a los posibles efectos secundarios de los procesos, que pueden contribuir a la desestabilización a largo plazo. Mientras tiende a haber un punto culminante, en la forma de un acuerdo entre partidos en guerra, ciertas violencias pueden permanecer y la realización de un acuerdo puede ser seguida del colapso y un empeoramiento de la situación.

Si bien los conflictos pueden no acabarse, pues son inherentes a las divisiones que se tienen en la sociedad, estos son tolerables si existe un modelo político capaz de atenderlos, antes de que estallen en violencias y crímenes atroces. Uno de los más valiosos aportes de los procesos de paz, como se enunció en esta reseña, es que demuestran que se puede reconstruir un Estado después de un periodo de violencia. Si bien existen baches en estos procesos, el hecho de que las partes no reincidan en el uso de la fuerza y respeten lo acordado es, per se, un significativo avance.

Para sanar completamente a una sociedad que ha vivido la guerra, es necesario una reconstrucción del tejido social que se evidencia en, por ejemplo, opciones de justicia restaurativa para los combatientes, comisiones de verdad y reparaciones a las víctimas. Para el autor, este tipo de medidas ayudan en el proceso de sanación de una sociedad que quiere dejar el conflicto armado atrás. Y esto ya no depende de las élites políticas que acordaron el cese de hostilidades, sino una tarea de la sociedad en su conjunto. Las herramientas para implementar la paz,

el proceso y el desarrollo político del conflicto, permiten a la sociedad poder empezar esta sanación.

La relevancia de este texto para la coyuntura colombiana es evidente. Cada proceso de paz es una enseñanza para el mundo y su implementación, exitosa o no, alimenta la experiencia sobre qué estrategias son útiles, cuáles no y por qué, de acuerdo con el contexto del conflicto. En Colombia ya se llegó a uno con la guerrilla de las FARC y se está iniciando otro con la del ELN. La implementación del primero aún está pendiente y gran parte de la no reincidencia en el conflicto depende de la forma en que se lleven a cabo los puntos pactados entre las partes. Reconstruir un Estado y “pasar la página” luego de más de medio siglo de múltiples violencias, es un proceso largo que requiere aprender de las experiencias internacionales, pero sobretodo, de tener el interés de transformar las condiciones estructurales que causan el conflicto. El proceso de sanación en Colombia hasta ahora empieza y para que pueda darse, es necesario que quienes hicieron la guerra tengan la voluntad política de hacer la paz.

## Referencias

Tonge, J. (2014). *Comparative peace process*. Reino Unido: Polity Press.