Kofi Annan FOUNDATION

Interpeace

Desafiando lo convencional: alcanzar la reconciliación después de la violencia

2018

“Cada persona interpreta la reconciliación de forma distinta, ya que la violencia y la paz afecta a los individuos de diferentes comunidades de diversas maneras”.

– Kofi Annan

Índice

Prólogo 3

Introducción: Entender la reconciliación 5

Mensajes principales. 10

La reconciliación en la práctica: un marco analítico 14

Formas en que la reconciliación restaura el tejido social y previene la violencia: conclusiones clave 26

Orientaciones para los profesionales de la paz 46

Casos de estudio 54

Guatemala: Estudio de caso 54
Irlanda del Norte: Estudio de caso 98
República Democrática del Congo: Estudio de caso 154
Sudáfrica: Estudio de caso 182

Annexos 222

Programa del simposio de alto nivel: “Desafiando lo convencional: ¿es posible alcanzar la reconciliación después de la violencia?” 222
Lista de participantes en el simposio 228
Bibliografía 232

Agradecimientos

La Fundación Kofi Annan e Interpeace agradecen la generosa contribución del Gobierno de Finlandia y Robert Bosch Stiftung en apoyo del simposio “Desafiando lo convencional: ¿es posible alcanzar la reconciliación después de la violencia?” y de los estudios en los que se fundamentaron los debates. Queremos expresar nuestro agradecimiento a los autores de los estudios de caso y a los participantes en el simposio, quienes tuvieron la generosidad de compartir su tiempo y experiencia e hicieron valiosas aportaciones para los fines del debate. Estamos en deuda con Bernardo Arévalo de León, Anum Farhan y Maud Roure, que elaboraron el presente informe. También damos las gracias a Graeme Simpson por sus revisiones y a Charlotte Davies por su labor de edición.

ACERCA DE LA FUNDACIÓN KOFI ANNAN

Fundada por Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, la Fundación Kofi Annan —cuya sede se encuentra en Suiza— se propone lograr un mundo más justo y pacífico mediante la movilización de la voluntad política y el conocimiento técnico con vistas a hacer frente a los principales retos para la paz, el desarrollo y los derechos humanos. La Fundación se centra en la mediación y la solución de conflictos, el fortalecimiento de la democracia y la integridad electoral, la promoción del liderazgo de los jóvenes y la lucha contra el hambre en África.
Para obtener más información, visite: http://www.kofiannanfoundation.org/

ACERCA DE INTERPEACE

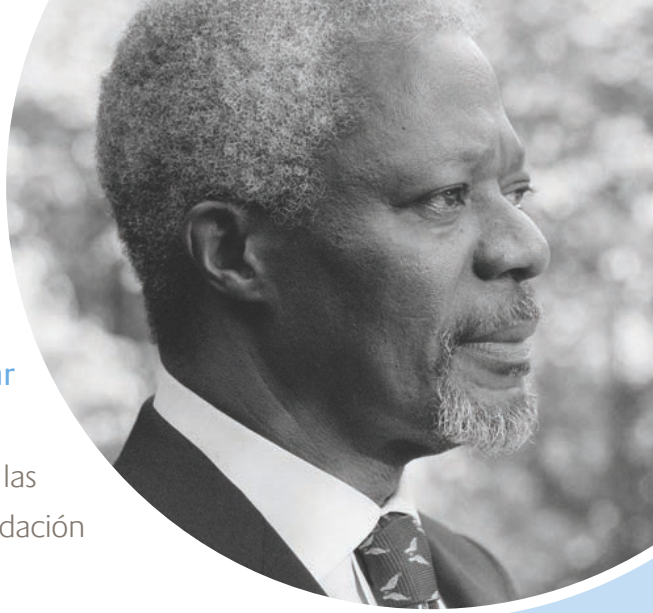
Interpeace es una organización internacional para la consolidación de la paz con sede en Ginebra. Fundada en 1994, Interpeace se dedica a construir una paz duradera, para lo que potencia la capacidad de las sociedades para superar las divisiones profundas y hacer frente al conflicto por medios no violentos. Interpeace se asienta en las realidades locales y saca fuerza de una alianza de equipos nacionales con un dilatado compromiso con la construcción de la paz en sus respectivas sociedades. La organización cree en la sabiduría de escuchar, el poder de la participación y la fortaleza del diálogo fundamentado para generar entendimiento y confianza —los pilares de la consolidación de la paz—. Interpeace apoya iniciativas locales de consolidación de la paz en más de 21 países de América Latina, África, Europa, Oriente Medio y Asia. Para obtener más información, visite: http://www.interpeace.org/

Con la colaboración de:

FORMIN.FINLAND.FI
MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND

Robert Bosch Stiftung

In memoriam: Kofi Annan, incansable en pos de la paz



El presente informe —"Desafiando lo convencional: alcanzar la reconciliación después de la violencia"— no habría sido posible sin el liderazgo de Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, Premio Nobel de la Paz y presidente de la Fundación Kofi Annan.

Por desgracia, su fallecimiento repentino el 18 de agosto dota de especial relevancia al discurso que pronunció en el simposio de alto nivel "Desafiando lo convencional: ¿es posible alcanzar la reconciliación después de la violencia?", celebrado en Bogotá el año pasado. Paladín infatigable de la paz, el señor Annan nos recordaba que "[l]a reconciliación es un proceso a largo plazo, no un acontecimiento inmediato. Para alcanzarla se requiere el compromiso de todos. Si no se impulsa con intenciones sinceras, o si realidades complicadas se reducen a titulares sensacionalistas, el proceso está condenado al fracaso".

En el propósito de promover e impulsar la reconciliación, su sabiduría y experiencia se echarán mucho en falta. Su compromiso continuo ha de servirnos de inspiración con el objetivo de hacer del mundo un lugar más pacífico, y debemos tener presente su profunda convicción de que "la enemistad entre los pueblos no dura ni puede durar eternamente".

Annan era un hombre de enorme integridad y un referente mundial notable. Se trataba de "un idealista que no se hacía ilusiones", miraba al futuro con un "terco optimismo" y trataba de averiguar cómo podríamos vivir y trabajar juntos para convertir el mundo en un lugar mejor para todos. La mejor manera de honrar su memoria y cultivar su legado es aceptar que la reconciliación es un paso imprescindible en aras de una paz duradera.

Alan Doss
Presidente de la Fundación Kofi Annan

Prólogo

Poner fin a la violencia y sostener la paz es uno de los principales retos de nuestro tiempo. En esa empresa, la reconciliación constituye una herramienta esencial. La reconciliación es tanto retrospectiva como proactiva: hace frente a las causas y consecuencias del conflicto y evita que se repitan. En vista de que la mitad de los países que salen de una guerra recaen en el conflicto durante el primer decenio tras el fin de los enfrentamientos, la dimensión preventiva de la reconciliación resulta de la mayor importancia. Sin embargo, desconocemos qué medidas dan verdadero resultado para promover la reconciliación, pese a que esta forma parte de casi todos los acuerdos de paz.

En la consolidación de la paz contemporánea se observa una inmensa variedad de experiencias de reconciliación en los planos interpersonal, comunitario y nacional. Comprende diversos instrumentos y procesos, tales como los programas de reparación, el diálogo entre grupos y la reforma jurídica o constitucional. La reconciliación también se produce en diferentes momentos del ciclo de paz y conflicto; no se circunscribe al contexto posterior al conflicto. Ciertos modelos de intervención temprana, incluso en pleno conflicto violento, han contribuido de manera asombrosa a tender puentes y reparar las relaciones deterioradas a nivel local.

Se espera que la reconciliación transforme las relaciones, ayude a crear un contrato social entre el Estado y la población, y resuelva la desigualdad económica y las fracturas estructurales. No obstante, la brecha entre la expectativa popular y lo que se consigue realmente lleva en ocasiones al desengaño o incluso a la decepción. Así pues, es fundamental desarrollar políticas y prácticas que doten de mayor eficacia a la reconciliación.

Analizar las experiencias previas e investigar cómo puede la reconciliación restaurar el tejido social y prevenir la violencia en el futuro fue el objetivo del simposio **"Desafiando lo convencional: ¿es posible alcanzar la reconciliación después de la violencia?"**, organizado por la Fundación Kofi Annan e Interpeace en Bogotá (Colombia) en octubre de 2017. El acto posibilitó el diálogo entre profesionales, encargados de formular políticas y académicos, que examinaron las experiencias adquiridas y trataron de concebir una programación más reflexiva sobre la reconciliación. Las conclusiones del simposio y los estudios de caso se recogen en el presente informe. Albergo la esperanza de que este oriente futuras iniciativas en favor de la reconciliación.

Quiero manifestar mi gratitud al Gobierno de Finlandia y a la Fundación Bosch por su generoso apoyo. También quiero agradecer al personal de Interpeace y la Fundación, bajo la dirección de Scott Weber y Alan Doss, respectivamente, la gran labor que ha desempeñado en este proyecto.

Por último, deseo hacer llegar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que participaron en el simposio por sus contribuciones expertas y visión crítica de la práctica actual de la reconciliación. La presente publicación es el resultado de sus reflexiones profundas y experiencias personales.

Kofi Annan
Ex Secretario General de las Naciones Unidas
Fundador y Presidente, Fundación Kofi Annan

Introducción: Entender la reconciliación

Un proceso cada vez más crucial que todavía no se entiende correctamente

La reconciliación es un proceso muy complejo que ha adquirido cada vez más relevancia en la agenda de consolidación de la paz después de una situación de violencia. Sin embargo, el concepto sigue siendo controvertido y sumamente específico de cada contexto. De hecho, los académicos, los expertos y los profesionales mantienen un intenso debate acerca del concepto y la práctica de la reconciliación y sobre el mejor modo de evaluar los logros o limitaciones de los procesos de reconciliación, sobre todo en aquellos contextos en los que existe el riesgo de que resurjan o se transformen determinados patrones y tipologías de violencia. Por tanto, es frecuente que falten pruebas —o que estas se cuestionen— acerca de las intervenciones "de éxito" que consiguen impulsar la reconciliación desde la perspectiva de quienes viven estos procesos.

La Fundación Kofi Annan e Interpeace han colaborado con el propósito de satisfacer la necesidad de un conocimiento más profundo de la reconciliación. La reconciliación representa una herramienta enormemente transformadora que, si se aplica correctamente, puede transformar a las víctimas en supervivientes y a sociedades caóticas y violentas en entornos productivos y esperanzadores. En la reconciliación tienen cabida elementos relacionados con la consolidación de la paz, el desarrollo, la reconstrucción después de la violencia y la justicia de transición.

Para alcanzar la reconciliación se requieren orientaciones sensatas, no reglas de obligado cumplimiento

Por consiguiente, cuantas más personas y Estados participan en los procesos de reconciliación, más necesarios resultan un entendimiento y reconocimiento exhaustivos de lo que la reconciliación conlleva en las sociedades que salen de la guerra, el genocidio, la dictadura y la opresión; las formas diversas que adopta en distintos momentos y lugares; y los enfoques programáticos que cabe aplicar para impulsarla con la mayor eficacia posible. Con nuestras iniciativas conjuntas no nos proponemos elaborar un conjunto de normas prescriptivas, sino destacar una serie de políticas y prácticas pertinentes y eficaces que pueden orientar la reconciliación a fin de garantizar la estabilidad y la gobernanza democrática en los países que salen de un conflicto violento.

En concreto, en esta publicación se señalan las preguntas y cuestiones clave a las que los profesionales y los encargados de formular políticas deberían prestar atención cuando diseñen e implementen procesos de reconciliación. Aquí se recogen los parámetros fundamentales de los

procesos de reconciliación, las prácticas innovadoras y las experiencias adquiridas en el pasado por medio de la investigación, la puesta en común de conocimientos y el diálogo sobre políticas.

Se subraya la importancia del aprendizaje continuo, el intercambio horizontal y el análisis de la innovación en los enfoques en favor de la reconciliación en diferentes contextos, en planos diversos de la sociedad y en distintas etapas del proceso continuo de paz y conflicto.

Se desafía a los agentes de los procesos de reconciliación nacional; los mediadores y negociadores de procesos de paz; los expertos en el establecimiento de la paz y la justicia de transición internacional; los encargados de formular políticas, entre ellos los miembros de las Naciones Unidas, órganos regionales, diplomáticos y comunidades donantes; y los agentes pertinentes de la sociedad civil internacional y nacional que participen o estén dispuestos a participar en iniciativas para la reconciliación, a que reflexionen a fondo sobre la amplitud de cuestiones que han de tenerse presentes en cada etapa del proceso de reconciliación —con el énfasis adecuado tanto en el futuro como en el pasado— con vistas a implementar procesos de reconciliación más eficaces y fructíferos.

Infinidad de lecciones obtenidas de cuatro experiencias en tres continentes

Nuestras conclusiones se basan en cuatro estudios de caso completados por agentes y entidades locales en Guatemala, Sudáfrica, la República Democrática del Congo e Irlanda del Norte. Estos estudios de caso ilustran muchas de las realidades prácticas y a nivel de políticas cuando se aplican procesos de reconciliación en contextos que difieren en su ubicación en el proceso continuo de paz y conflicto, las características derivadas de la naturaleza del conflicto, la violencia y la transición en esos contextos, así como el entorno cultural específico en el que la reconciliación tiene lugar.

Hay que destacar que estos estudios demuestran la prevalencia de la reconciliación en una amplia variedad de procesos y actividades a distintos niveles. Asimismo, mediante un enfoque comparativo se plasman las formas diversas que adoptan las prioridades, el ideal y los niveles de participación en los procesos de reconciliación en cada sociedad, y las diferentes motivaciones, intereses y experiencias en estos procesos de las partes interesadas de la sociedad. Por tanto, los conceptos de “éxito” y “fracaso” en relación con las estrategias y enfoques de reconciliación no deben considerarse como resultados simplistas o binarios.

Preguntas cruciales surgidas de un diálogo productivo

Interpeace y la Fundación Kofi Annan dieron continuidad al debate al reunir a profesionales de los ámbitos local y nacional, encargados de formular políticas y académicos en un simposio celebrado en Bogotá (Colombia) en octubre de 2017. El simposio estimuló un diálogo abierto y sincero con ánimo de alentar a los participantes a considerar la reconciliación desde una nueva perspectiva y desarrollar una programación más reflexiva y matizada sobre los procesos de reconciliación.

He aquí algunas de las cuestiones que se comentaron durante el simposio:

- ¿Cómo evolucionan los objetivos y la naturaleza de la reconciliación en función de las características del conflicto y de la situación del proceso de consolidación de la paz en el país?
- ¿Es posible hacer hincapié de forma simultánea en las relaciones entre grupos y la relación entre el Estado y la sociedad durante los procesos de reconciliación?
- ¿En qué niveles de la sociedad deben implementarse las iniciativas y cómo pueden estas reforzarse entre sí?
- ¿Qué rol puede desempeñar la reforma institucional en aras de la reconciliación?
- ¿De qué manera puede ayudar la perspectiva de género a entender las cuestiones relacionadas con la victimización y el trauma transgeneracional?
- ¿Qué funciones puede asumir la comunidad internacional con ánimo de favorecer la reconciliación, y cómo pueden variar y evolucionar a lo largo del proceso?
- ¿Qué consecuencias tiene esto para los países donde es necesaria la reconciliación?

El inicio de un recorrido fructífero

En resumen, en este informe nos proponemos debatir acerca de algunas de las dificultades y dilemas con los que las sociedades y la comunidad internacional se han encontrado en los procesos de reconciliación. Busca plantear preguntas cruciales sobre el modo en que se puede hacer frente a estas cuestiones en planos diversos y por parte de distintos agentes, y sobre qué principios rectores se requieren para que los mecanismos creados para resolver estas cuestiones no se obstruyan o contradigan entre sí.

Hay que señalar que la presente publicación no constituye en modo alguno un conjunto de directrices relativas a la reconciliación. Nos proponemos fomentar la conversación por medio de un proceso comparativo atento con más arraigo en el aprendizaje que parte de la base y la reflexión que en el análisis y las directrices impuestos desde arriba. Esperamos que las ideas y experiencias que compartimos estimulen un compromiso y una cooperación renovados entre los profesionales, los encargados de formular políticas, los mediadores, los donantes y otros actores fundamentales de la comunidad internacional que orienten las iniciativas de reconciliación venideras.

Alan Doss,
Presidente de la Fundación Kofi Annan

Scott Weber,
Presidente de Interpeace

Perfect Peace
Peace & Love for all for Good
what is seldom, is Wonderful
Kat 23/11/17
Peace & Love
Loves both Irelands
Love!
Mayo!
JOE FIORETTI
Friede, Freude, Eierku
Keep the peace
23/11/17
Cassandra 11/19/17
ERIN 11/
Chicago, IL
Love is love
6610
CALABRIA

Mensajes principales

Son muchas las observaciones valiosas que han surgido de nuestra investigación. A continuación, destacamos aquellos mensajes que consideramos más importantes para entender la reconciliación

La reconciliación es más importante que nunca.

Poner fin a la violencia de forma duradera es uno de los principales retos de nuestro tiempo: la mitad de los países que salen de una guerra recaen en el conflicto durante el primer decenio tras el fin de los enfrentamientos. Así pues, hemos de mejorar los métodos encaminados a cesar la violencia y sostener la paz. Si resuelven las causas de fondo de la violencia, los procesos de reconciliación pueden interrumpir el ciclo recurrente de conflicto.

La reconciliación es un proceso continuado cuyo destacado componente preventivo suele pasarse por alto. No solo aborda las causas y consecuencias del conflicto, sino que también evita que los países recaigan en la guerra.

No obstante, para obtener resultados es preciso que los objetivos de la reconciliación se revisen periódicamente, dado que las necesidades y expectativas de la sociedad evolucionan a lo largo del camino hacia una paz sostenible.

No basta con el anhelo de poner fin a la violencia.

Si bien dicho anhelo puede constituir una fuerza unificadora poderosa, resulta mucho más complicado alimentar y mantener la voluntad compartida necesaria para acometer la infinidad de difíciles iniciativas que hacen falta para alcanzar una paz sostenible. Se requiere el esfuerzo de todos para reconstruir las relaciones dañadas por el conflicto violento, entre las personas y los grupos que conforman la sociedad y entre las personas y las instituciones; revelar la verdad; luchar contra la impunidad; erradicar la corrupción; y construir un Estado que funcione correctamente por medio de procesos democráticos.

Para mantener el ímpetu hacen falta coaliciones en favor de la reconciliación.

La experiencia demuestra que el liderazgo y la formación de coaliciones en aras de la reconciliación son elementos imprescindibles para el logro de resultados. La reconciliación es un proceso a largo plazo que no puede depender de las prioridades volubles de los agentes políticos; por tanto, conseguir que las partes interesadas que participan en la reconciliación en todas las esferas sociales

formen coaliciones sólidas contribuye enormemente a sostener un ideal común del proceso más allá de las fracturas políticas y sociales. Aunque el Estado desempeña una función esencial al velar por que la agenda de reconciliación se aplique tras la firma del acuerdo de paz, la reconciliación real tiene lugar en distintos planos de la sociedad: desde las iniciativas de base centradas en las relaciones interpersonales y comunitarias hasta las iniciativas educativas que hacen frente a las desigualdades entre grupos, los programas de reparación nacional y las reformas constitucionales. Para que todas ellas tengan éxito es preciso crear sinergias entre las diversas partes interesadas e iniciativas.

Las mujeres y los jóvenes deben ayudar a superar las diferencias.

La importancia de las mujeres y los jóvenes como grupos clave y componentes de coaliciones sólidas en favor de la reconciliación es un factor fundamental que no se ha explorado de forma suficiente. Han de evitarse los enfoques simplistas que obvian la complejidad de estos colectivos: no se trata de grupos homogéneos sobre los que pueda asumirse automáticamente que compartirán un ideal positivo y una plataforma para la reconciliación, ni siempre quedan al margen de las dinámicas destructivas de la polarización sociopolítica. A pesar de todo, la inclusión de grupos de mujeres y jóvenes facilita que el proceso de paz se centre en cuestiones distintas de aquellas que plantean los grupos armados, lo que hace posible una mayor titularidad del resultado.

El potencial concreto de los jóvenes y las mujeres como colectivos sociales es que son identidades comunes que superan otras fracturas sociales y, de ese modo, constituyen un punto de entrada estratégico para salvar las diferencias. Los jóvenes pueden convertirse en vehículos de un cambio positivo, y su energía puede aprovecharse para cuestionar de forma constructiva las creencias y posturas afianzadas de sus mayores y demandar la transformación de la sociedad. En vista de su rol en la transmisión de valores y cultura, las mujeres pueden resultar decisivas para cambiar las actitudes y la manera en que se percibe a “los otros” en el seno de sus familias y comunidades. Así pues, lograr que confluyan en torno a un ideal común de reconciliación quizá tenga una gran repercusión en la sociedad.

Funciones de la comunidad internacional.

La función de la comunidad internacional consiste principalmente en apoyar el desarrollo de un proceso de reconciliación dirigido a nivel local. El valor añadido que aporta la comunidad internacional reside en su capacidad para impulsar sinergias entre múltiples iniciativas para la reconciliación que se llevan a cabo en distintos ámbitos de la sociedad. Asimismo, vela por que las principales partes interesadas a las que se suele excluir de las iniciativas de reconciliación —como las mujeres, los jóvenes, las víctimas y los defensores de los derechos humanos— sean incluidas y protegidas.

“La reconciliación es un proceso a largo plazo que no puede depender de las prioridades volubles de los agentes políticos”.

La reconciliación en la práctica: un marco analítico

"La paz que proclamáis con la boca debéis tenerla desbordante en vuestros corazones".

Francisco de Asís

Introducción: cuatro ejemplos de cambio muy trabajado

Las elecciones nacionales de Sudáfrica que marcaron la desaparición del régimen del *apartheid* se celebraron en 1994, y la Constitución del nuevo Estado de Sudáfrica se promulgó en 1996. El Acuerdo de Paz de Guatemala, con el que se puso fin a más de 30 años de conflicto armado entre un Estado autoritario y las guerrillas marxistas, se firmó en diciembre de 1996. El Acuerdo de Viernes Santo, que marcó el fin de casi 25 años de conflicto violento entre los republicanos católicos y los paramilitares protestantes unionistas, así como la retirada de las tropas británicas de Irlanda del Norte, se alcanzó en 1998. El Diálogo Intercongolés de Sun City en 2002 propició un acuerdo de participación en el poder durante la transición (2003–2006) entre las partes beligerantes de la República Democrática del Congo. Posteriormente, en 2009 y 2012, se firmaron acuerdos de paz con diversas partes de las provincias orientales.

Se ha invitado a los autores de los cuatro estudios de caso a que reflexionen sobre el significado, la experiencia y el alcance de la reconciliación en su sociedad, observando alrededor de dos decenios de realidad posconflicto en Sudáfrica, Guatemala e Irlanda del Norte —donde los acuerdos políticos resultantes de los procesos de paz cerraron con eficacia el ciclo de violencia política— y de 15 años de realidad posterior al acuerdo en la República Democrática del Congo —donde los acuerdos políticos a nivel central no han puesto fin a los conflictos regionales—.

En cada caso, **la labor para el establecimiento de la paz desempeñada con distinto grado de independencia desde la propia sociedad y con el apoyo de la comunidad internacional logró que las partes en el enfrentamiento armado —del Estado y la sociedad— depusieran las armas y se comprometieran con la política democrática.** En la República Democrática del Congo, los acuerdos políticos solo se han respetado parcialmente, y los conflictos persisten a escala regional. Se sigue trabajando en pos de la reconciliación en un contexto de violencia política, manifiesta en las provincias orientales.

En los otros tres casos, la violencia política ya no constituye un rasgo definitorio del sistema político: los adversarios en ese ámbito ya no recurren a las armas para defender su postura, ni el Estado utiliza la violencia armada contra quienes cuestionan sus decisiones. **Sin embargo, incluso en estos países, nuestros investigadores observan que, después de dos decenios de "paz"** —que en dos de los casos ha conllevado la transmutación de la violencia, no su fin—, **todavía no es posible hablar de "sociedades reconciliadas"** que han superado las divisiones causantes y resultantes del conflicto violento y han forjado un futuro común sustentado en relaciones de confianza entre los grupos sociales y las instituciones políticas del Estado.

En su lugar, las personas, comunidades e instituciones de estas sociedades interactúan en el marco de patrones complejos de relaciones marcadas por grados diversos de confianza y violencia, tensiones y acuerdos, esperanza y desesperación, que no es posible reducir a un simple esquema en blanco y negro de coexistencia negativa o positiva.

En los estudios de caso se señala que, **pese a que la plena reconciliación de la sociedad todavía es un objetivo lejano para los guatemaltecos, los sudafricanos y los norirlandeses, los cambios propiciados por los acuerdos de paz han tenido suficiente calado para transformar los patrones de interacción social y política en el seno de la sociedad.** Nuevos agentes y relatos, nuevas cuestiones y agendas que ya no responden (o no de forma exclusiva) a las dinámicas sociopolíticas previas al acuerdo aparecen y se combinan con los heredados del conflicto violento.

Incluso en la República Democrática del Congo, donde la debilidad del Estado y la amplitud geográfica generaron un panorama desigual de realidades posteriores a la violencia o paralelas a ella, los logros de los procesos de paz nacionales y regionales, aunque limitados, han contribuido a redefinir las relaciones sociales. De ese modo, los agentes sociales y políticos han podido perseverar en el propósito de poner fin a la violencia y fomentar relaciones no violentas entre los grupos de la sociedad y entre estos y la autoridad política. No basta, sin embargo.

Determinar parámetros comunes

En este capítulo no se pretende resumir los estudios de caso ni integrar sus hallazgos en un conjunto de "conclusiones" de presunta validez universal. Nuestro propósito es más pragmático. A partir del análisis que se expone en el presente informe y de la experiencia y las observaciones de los participantes en el simposio, nos proponemos:

1. **Definir los retos y oportunidades esenciales para la práctica de la reconciliación en cada contexto.** Debería ayudar a generar una agenda clara para las partes interesadas,

con cuestiones y preguntas pertinentes que habría que incorporar al proceso en una etapa temprana.

2. **Contribuir —en una escala más amplia— al desarrollo de una agenda de "políticas e investigación"** que haga frente a cuestiones fundamentales en los ejes principales de la práctica de la reconciliación y la consolidación de la paz y que sea merecedora de nuevos estudios y reflexiones basados en la exploración y el análisis comparativo de los casos.

En esa línea, querríamos destacar los que consideramos **elementos comunes principales de los casos de la República Democrática del Congo, Guatemala, Irlanda del Norte y Sudáfrica**. Esos denominadores comunes dan pie a una serie de paradojas, retos y oportunidades, y plantean preguntas importantes que exigen una actuación nacional e internacional más eficaz en aras de la reconciliación.

Naturaleza cambiante y objetivos de la reconciliación en distintos momentos del ciclo de paz y conflicto

El término "reconciliación" —o su equivalente en diferentes idiomas— se usa con frecuencia actualmente en relación con la "regeneración" o "reparación" de relaciones rotas en los niveles micro (interpersonal) y macro (internacional). Tiene numerosas vertientes: filosófica, religiosa, psicosocial y política. Su significado —cómo se interpreta— cambia de acuerdo con las principales alteraciones de los contextos temporal, político y cultural. Por consiguiente, la mayoría de las obras de investigación académica y de políticas sobre reconciliación comentan en su introducción lo que cabría denominar el "terreno conceptual" de la reconciliación antes de elegir una definición operativa que oriente su trabajo.

Nuestra investigación se apoya en una definición según la cual la reconciliación es un proceso consistente en **construir o reconstruir relaciones dañadas por el conflicto violento, no solo entre las personas y grupos que conforman la sociedad (reconciliación horizontal), sino también entre la población y las instituciones sociales (reconciliación vertical).**

Es importante señalar que, al margen de las definiciones de los académicos y contenidas en las políticas, **los particulares y las comunidades conciben ideas diferentes, a veces enfrentadas, sobre la reconciliación**, las cuales se emplean en la vida cotidiana con significados y objetivos muy dispares. Esta diversidad de interpretaciones suele interactuar con otros conceptos referidos a la cuestión fundamental de cómo las relaciones evolucionan, se transforman y cambian en la sociedad, por ejemplo el amor, la paz, la confianza, la esperanza, el conflicto, la justicia, etc. De este

modo, surgen definiciones controvertidas de la reconciliación, en las que se plasman los intereses y expectativas contrapuestos de distintas partes interesadas en el proceso sociopolítico.

La reconciliación no es un contexto esquivo, pues tiene un núcleo sólido y constante relacionado con la reparación de relaciones; no obstante, su forma, perímetro y matices cambian y se adaptan al perfil de las relaciones sociopolíticas del momento. Sus múltiples interpretaciones responden a los antecedentes sociales, culturales y políticos de la parte interesada; siempre estará ahí, pero los significados que transmite pueden ser diferentes y, quizá, disputados.

Asimismo, la **reconciliación es un concepto "interactivo", no solo "reactivo"**. La aplicación deliberada del concepto en definiciones concretas tiene la capacidad de conformar el discurso social y la práctica en las sociedades que salen de dinámicas destructivas de violencia. La religión y la política siempre han sido conscientes del poder movilizador de los conceptos cimentados en la imaginería de la esperanza: la posibilidad de un futuro diferente y mejor. El discurso de la reconciliación puede concitar ese poder. **En lo que concierne a la "labor en favor de la paz", por tanto, la pregunta clave es cómo recorrer el espacio existente entre la reconciliación "conformada" por el discurso y la acción social** y la reconciliación "conformadora" del discurso y la acción social, a fin de aprovechar con eficacia el potencial movilizador y transformador del concepto para el desarrollo de relaciones constructivas en la sociedad.

Reconciliación para la paz, paz para la reconciliación

A partir de los estudios de caso, resulta evidente que **hemos de distinguir entre los dos momentos cruciales que determinan cómo se interpreta la reconciliación y se aplica posteriormente con vistas a impulsar un cambio positivo** tanto en las relaciones entre personas y grupos (horizontales) como en las relaciones entre personas e instituciones (verticales): el camino hacia la paz y el camino hacia la consolidación.

- La **"reconciliación para la paz"** marca el período en el que el concepto de la reconciliación se utiliza para movilizar a las partes implicadas en el conflicto violento para que accedan a resolver sus diferencias por medios no violentos.

- La **"paz para la reconciliación"** marca el momento en el que la ausencia de violencia política hace posible que la sociedad vislumbre un futuro más allá de la mera tolerancia y acometa la construcción o reconstrucción de las relaciones de confianza necesarias para que la paz sea sostenible.

La dificultad estriba en el paso de uno a otro período.

En los cuatro casos analizados resulta evidente que la *reconciliación para la paz* —que se plasma en el discurso social y en la acción política— se centra en alcanzar un acuerdo político que ponga fin a la violencia armada. El elevado costo de la violencia política para las sociedades en conflicto genera una voluntad común que aglutina la energía política con la de los grupos sociales en torno a un proceso de reconciliación que hace hincapié en la necesidad apremiante de alcanzar un acuerdo de paz. Esa confluencia de voluntades ha representado en Guatemala, Irlanda del Norte y Sudáfrica un elemento esencial que ha permitido que las sociedades hallen el modo de salir de la violencia. Esa voluntad es también la que moviliza a los agentes de la sociedad civil para sostener las iniciativas de establecimiento de la paz y mediación en las provincias orientales de la República Democrática del Congo.

Al llegar a este momento, da la impresión de que la mayoría de las partes interesadas han dado por hecho que la "paz política" resolvería por sí misma el legado de violencia. En otras palabras, que la reconstrucción o construcción de la política democrática, definida en los nuevos acuerdos políticos o arreglos constitucionales, dotaría a las relaciones sociales de confianza suficiente para que la paz se sostenga. Este optimismo, que se antoja esencial en el impulso unificado en pos del fin de la violencia, oculta al mismo tiempo los verdaderos retos que el legado de violencia plantea en relación con el tejido social.

Aquello que denominamos "paz para la reconciliación" —cómo la ausencia de violencia hace posible construir o reconstruir relaciones de confianza que hacen sostenible la paz— normalmente se incorporó en una etapa tardía del arreglo político y se postergó a la fase posterior al acuerdo. Es muy probable que hubiera que ignorar o postergar tales cuestiones para centrarse todo lo posible en las negociaciones y en la búsqueda de un acuerdo político.

Sin embargo, es un hecho que la voluntad compartida que resultó fundamental para poner fin a la violencia se disipó una vez alcanzado el acuerdo. La capacidad de acción social para la paz se diluyó entre diversas partes interesadas del Estado y la sociedad que concibieron ideales, necesidades y expectativas divergentes (aunque no siempre contradictorios) para el período posterior al conflicto, y se "distrajeron" de la necesidad urgente de seguir construyendo la paz, de la que los acuerdos políticos no eran más que los cimientos.

En los Kivus, con el conflicto todavía activo, la capacidad de acción social para la paz continúa en la fase de *reconciliación para la paz*: el énfasis todavía se dirige a poner fin a la violencia política. Pero en Guatemala, Irlanda del Norte y Sudáfrica, donde los acuerdos de paz han dado pie a nuevas realidades políticas, la falta de una estrategia eficaz para preservar el entusiasmo en pos de la

consolidación de la paz, la superación de las diferencias y el impulso del desarrollo de un nuevo ideal común de reconciliación posterior a la violencia impide que se siga avanzando. La sociedad ha "perdido fuelle" en el largo camino hacia la "coexistencia positiva", en la que se sustenta la paz sostenible y que depende de la transformación de las relaciones de confianza. La fase de *paz para la reconciliación* decae: ni las sociedades se han reconciliado realmente ni la reconciliación ha servido para conformar el discurso y la acción social con miras a una "coexistencia positiva". La falta de seguimiento por parte del Estado ha tenido consecuencias significativas.

Cuando el Estado supone un obstáculo

Al intentar entender el motivo por el cual los acuerdos de paz fructíferos suelen dar paso a procesos de reconciliación menos exitosos, resulta imposible ignorar el papel del Estado. **En cada uno de los tres estudios de caso en los que al fin de la violencia política le ha seguido la política democrática, las limitaciones del Estado naciente —en sus funciones, capacidades y contradicciones— supusieron los mayores obstáculos para el desarrollo de relaciones horizontales y verticales funcionales de confianza:**

- En Guatemala, la habilitación democrática y el fin de la violencia estatal no han bastado para transformar un orden político cuyos deficientes cimientos socioeconómicos previos al conflicto se mantienen vigentes.

- En Irlanda del Norte, es posible que los acuerdos de reparto de poder hayan cerrado el ciclo de violencia entre las comunidades de la provincia, pero no han conseguido transformar las dinámicas etnonacionalistas de la sociedad ni resolver las cuestiones fundamentales relacionadas con su autonomía como entidad política.

- En Sudáfrica, el fin del *apartheid* conllevó la desaparición del viejo orden político, de índole racista, y de todo lo que representaba. Sin embargo, el nuevo orden democrático no está transformando las relaciones socioeconómicas forjadas en el antiguo régimen.

De estas experiencias se desprende de forma inequívoca que **los compromisos asumidos en los acuerdos políticos o incluidos en las constituciones no bastan para movilizar la capacidad de actuación política necesaria para fraguar los nuevos "contratos sociales" capaces de reconstituir realmente el orden político en la sociedad**, aunque parece haberse presupuesto implícitamente que así sería.

La incapacidad del nuevo orden político para tomar medidas relativas a la paz y desarrollar y aplicar el conjunto de políticas necesario para que los compromisos políticos reporten una vida mejor a los

ciudadanos se convierte en el principal obstáculo para la redefinición de las relaciones de confianza en la sociedad.

En Guatemala y Sudáfrica, la incapacidad del Estado para hacer frente a los cruciales legados de la discriminación y la exclusión traiciona la esperanza de un futuro mejor que albergaba la mayoría de la población. La persistencia de las brechas sociales y económicas, así como la percepción de que "el sistema" no está dando respuesta a su esperanza de un futuro mejor, exacerba las tensiones y conflictos entre grupos sociales, y entre estos y las instituciones políticas. **La violencia, erradicada de la esfera de la rivalidad política, se transmuta y resurge en formas diversas —violencia delictiva, violencia juvenil, violencia doméstica— y se impregna en la vida social hasta el punto de que la percepción de inseguridad después del conflicto hace que la paz resulte paradójica.**

En Irlanda del Norte la situación es diferente: se ha contenido la violencia, y la paz ha reportado dividendos socioeconómicos reales que han reducido las fuentes de fricción y resentimiento en la sociedad. Es indudable que la mayor disponibilidad de recursos técnicos, económicos y políticos ha hecho posible que las instituciones estatales obtengan mejores resultados en la lucha contra las exclusiones y deficiencias históricas en materia de desarrollo. No obstante, incluso allí **la incapacidad de las instituciones públicas para abordar con determinación las dinámicas etnonacionalistas enquistadas impide que estos activos contribuyan a la disolución de las barreras históricas de desconfianza entre comunidades** y que se impulse una redefinición más cohesiva de la sociedad.

De hecho, debemos buscar fuera del ámbito del Estado y la política para hallar ejemplos de iniciativas de reconciliación que han logrado generar confianza. En Guatemala, Irlanda del Norte y Sudáfrica, los investigadores señalan la capacidad positiva de actuación en favor de la paz de la que están dotadas la sociedad civil y las comunidades, en la que se combinan la necesidad y la convicción, y que a menudo opera sin apoyo institucional del Estado. Estas intervenciones eficaces se ponen en práctica a nivel local y en compartimentos institucionales en el seno del Estado, pero, al no existir una política integral, permanecen dispersas, de modo que su potencial transformador ni se explora ni se explota.

Buen ejemplo de ello es la República Democrática del Congo, donde los esfuerzos de la sociedad civil por mediar entre las partes en conflicto resultan imprescindibles ante la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad básica de la población y consolidar su presencia en las provincias. **La dificultad estriba, por tanto, en encontrar mecanismos con los que las capacidades existentes para la reconciliación se catalicen en una "capacidad de actuación para la reconciliación" más amplia que logre movilizar no solo al Estado, sino al conjunto de la sociedad, en una dinámica transformadora de las relaciones horizontales y verticales de confianza.**

No es posible sostener la reconciliación sin liderazgo sociopolítico

Al tratar de determinar qué impide al Estado alcanzar el ideal de paz que ha alentado a estas sociedades a salir de la violencia política se observa un aspecto esencial. Parece que el pacto político que posibilitó que el proceso derivara en un acuerdo de paz no es capaz de propiciar nuevos progresos en el camino hacia una reconciliación duradera en las sociedades.

Los acuerdos políticos en los que se sustentan los procesos de paz y que son el resultado del ideal de la *reconciliación para la paz* consistieron fundamentalmente en la decisión de renunciar al lenguaje de la violencia como instrumento para defender sus intereses políticos, pero no implican que se renuncie a tales intereses. Por consiguiente, se precisa un nuevo pacto político que redefina con más ambición las relaciones sociales y políticas necesarias para transformar realmente la sociedad en lo que concierne a la paz para la reconciliación.

Tal pacto no se ha producido en los casos analizados. Los partidos políticos y la burocracia estatal responsables de poner en práctica los compromisos asumidos en los acuerdos de paz no han sido capaces de aplicarlos, por una u otra razón. Tampoco han conseguido promover la reconciliación en general.

Entre los motivos cabe mencionar la competencia entre partidos, la incapacidad para cambiar las dinámicas negativas entre comunidades, la búsqueda de intereses egoístas o incluso corruptos, y, por último, la pura incompetencia. La paz para la reconciliación se ve refrenada, por tanto, por las carencias de los agentes políticos en diversos contextos democráticos. Mientras que el liderazgo político que participa en la reconciliación se debilita a causa de la política partidaria, el liderazgo social favorable a la reconciliación no confluye en una fuerza capaz de obligar al Estado a actuar.

En todos los casos analizados se aprecia que la sociedad civil dispone de pocos recursos para ejercer una influencia positiva en favor de la reconciliación de la sociedad: en la República Democrática del Congo, toma parte en la mediación y la prevención de conflictos debido a la ausencia de una presencia eficaz del Estado; en Guatemala, lucha por la reforma de la justicia y política, así como por la reconstrucción de la vida comunitaria; en Irlanda del Norte, promueve la reconciliación entre comunidades por medio de la colaboración y la integración; y en Sudáfrica, evita que los retos relacionados con la reconciliación y la reparación se dejen al margen de las políticas públicas.

La mayoría de las iniciativas que logran reconstruir las relaciones de confianza en el seno de estas sociedades se llevan a cabo gracias a la entrega de los ciudadanos y organizaciones. Sin embargo, pese a su importancia, no pueden conseguir grandes resultados debido al desinterés de la clase política y la indiferencia de una gran parte de la sociedad. Su influencia

en el discurso y la acción política de las numerosas partes interesadas que conforman la sociedad sigue siendo, por desgracia, escasa.

Sin un ideal común de una sociedad reconciliada capaz de reconocer e integrar las necesidades, intereses y expectativas de los diferentes grupos, el Estado no puede concebir políticas públicas que resuelvan los problemas, históricos y novedosos, de la exclusión y la injusticia. Es más, sin ese ideal no puede comprometerse de forma decidida a conformar y reconformar el discurso y la acción social en pos de una sociedad reconciliada y una paz sostenible. Alentar transformaciones socioeconómicas, promover un cambio cultural y de actitud, construir y reconstruir relaciones de confianza horizontal y vertical y, principalmente, resolver las tensiones inherentes al legado de violencia en la sociedad —reconocer y afrontar el pasado de manera eficaz— se convierten en obstáculos casi insalvables.

Así pues, el éxito de la reconciliación depende de la capacidad de las partes interesadas implicadas para integrar las iniciativas de reconciliación en un conjunto coherente que aglutine a las fuerzas involucradas y aproveche la capacidad de acción social en aras de la confianza horizontal y vertical.

La reconciliación representa un reto constante en todas las sociedades

Los problemas que observamos a causa de Estados débiles —sociedades divididas y élites políticas irresponsables— suelen surgir cuando el proceso de paz converge con el proceso de formación del Estado. **Los problemas que se plantean en estos países guardan menos relación con el propio proceso de paz que con el reto común de la formación del Estado y la dificultad de generar confianza en las sociedades democráticas, lo que sucede en todo el mundo.**

Basta con observar países vecinos como Honduras, Kenya y Bélgica, donde no ha habido conflictos violentos ni procesos de paz en el pasado reciente, para detectar patrones semejantes de relaciones problemáticas en los niveles horizontal y vertical. Tampoco existe ningún tipo de “umbral” político a partir del cual las sociedades consideren resueltas las cuestiones relacionadas con la confianza y la cohesión social, y puedan darlas por sentado. Las pautas del discurso social y político actual en los Estados Unidos ponen de manifiesto la vulnerabilidad de las relaciones de confianza horizontal y vertical frente a las dinámicas políticas destructivas en lo que se ha considerado generalmente como paradigma de sociedad “consolidada”.

Cabe deducir entonces que la reconciliación como "coexistencia positiva" constituye el problema fundamental del orden político en las sociedades plurales:

- ¿Cómo se sostiene la cohesión sociopolítica en un mundo complejo en constante evolución?
- ¿Cómo se afianza la coexistencia en relaciones de confianza horizontal y vertical que las doten de resiliencia frente a las tensiones y contradicciones propias de la vida en sociedad?

Es aconsejable entonces dejar de considerar que los retos a los que se enfrentan los países que salen de una situación de violencia (política) son exclusivamente la expresión de un pasado reciente de política violenta y procesos y acuerdos de paz "poco fructíferos". En su lugar, deberíamos analizarlos en relación con el reto común más amplio de la formación del Estado. En ese contexto, las actuaciones políticas en favor de la paz y la reconciliación pueden considerarse "coyunturas cruciales" que ayudan a las sociedades a dar un giro positivo hacia la cohesión social en el marco del reto universal y cíclico que supone formar y mantener Estados eficaces.

El rol secundario de la comunidad internacional

Pese a que se pidió a los investigadores que tuvieran presente el rol de la comunidad internacional en los procesos de reconciliación, no es casualidad que este factor no ocupe un lugar prominente en sus análisis.

Las partes interesadas locales del Estado y la sociedad formulan sus iniciativas con el propósito de superar el conflicto violento y generar sociedades funcionales en sus propios términos. Así suele ser pese a los debates intelectuales y sobre políticas que se dan entre los agentes internacionales acerca de sus intervenciones en los procesos de paz. No obstante, en función del contexto internacional del país,es posible que determinadas categorías y acciones externas influyan en distinta medida en las definiciones y enfoques nacionales y locales.

El papel de la intervención internacional, que brinda apoyo político y operacional al acuerdo de paz y su aplicación, se reconoce implícita o explícitamente, al igual que la importancia de la ayuda técnica y financiera que se facilita a los agentes estatales y sociales que toman parte en las iniciativas de reconciliación. En su mayor parte, la labor desarrollada en el plano comunitario en los cuatro estudios de caso —por lo general iniciativas de comunidades u organizaciones de la sociedad civil— se apoya en financiación internacional. Los órganos oficiales encargados de promover la paz y la reconciliación son los principales destinatarios de la asistencia técnica y financiera internacional.

Sin embargo, al considerar la “sociología” de la reconciliación, parece evidente que los factores esenciales capaces de catalizar la capacidad existente para tener una repercusión transformadora pertenecen al ámbito de la capacidad política de acción colaborativa y colectiva, es decir, para concebir un nuevo “contrato social” que, al impulsar un acuerdo sobre la naturaleza de la futura coexistencia, facilite la posibilidad de reconocer y afrontar el pasado de manera constructiva.

Pero reconocer que el problema es sistémico no conlleva la necesidad de adoptar un enfoque centrado en el Estado ni vías operativas descendentes a la hora de abordarlo: aunque el problema pueda tener su origen en las limitaciones y restricciones de las instituciones, los agentes y los procesos políticos, quizá la solución resida en mejorar y canalizar las capacidades para la reconciliación que ya se observan en la sociedad.

Por consiguiente, parece que la vía más efectiva hacia una asistencia internacional eficaz en aras de la reconciliación es mejorar las condiciones para el desarrollo de relaciones saludables entre el Estado y la sociedad y entre las comunidades: aumentar las capacidades nacionales y locales para la colaboración “política”; mejorar los procesos que propician una interacción inclusiva y colaborativa; desarrollar capacidades fundamentales de los agentes clave del Estado y la sociedad con vistas a forjar coaliciones más sólidas y eficaces; fomentar un liderazgo plural e inclusivo capaz de orientar de manera eficaz a los sectores políticos y sociales hacia una colaboración real.

ECKŌ
EST. EST.
UNLIMITED
Walk

Formas en que la reconciliación restaura el tejido social y previene la violencia: conclusiones clave

"Más que el fin de la guerra, queremos poner fin al comienzo de todas las guerras".

Franklin D. Roosevelt

Introducción

Los estudios de caso que se presentan en este informe constituyen una fuente valiosísima de observaciones útiles sobre experiencias de reconciliación en entornos políticos y culturales muy diferentes. El simposio propició otra oportunidad para reflexionar a partir de diversas prácticas de la reconciliación. En esta sección se exponen las conclusiones más importantes que estos países, muy dispares, tienen en común. Algunas se refieren a la interpretación y evolución de la propia reconciliación; otras tratan sobre los componentes clave que se consideran necesarios para concebir e implementar estrategias eficaces; por último, algunas guardan relación con ejemplos prácticos más concretos de políticas y programas que han dado resultado. Toda persona interesada en entender mejor la reconciliación debe asimilar estas conclusiones y reflexionar sobre ellas.

La reconciliación es un proceso extenso y en evolución

PROPÓSITO DE LA RECONCILIACIÓN

La reconciliación no solo consiste en "reparar" las consecuencias negativas del conflicto violento en las relaciones o hacer frente al legado de desconfianza entre quienes ejercieron la violencia y quienes la sufrieron; conlleva también afrontar el reto continuado de desarrollar y sostener relaciones de confianza en el seno de la sociedad, entre las personas y comunidades diversas que la conforman, y entre la población y las instituciones políticas[1].

[1] Graeme Simpson, "Reconciliation Beyond Conceptual Debates", en: *USIP Insights Newsletter*, otoño de 2014: *State of the Art - Reconciliation*

El proceso suele requerir una transformación de las relaciones sociales que vaya mucho más allá de la "reparación" o "reconstrucción" de las relaciones afectadas por la violencia, pues a menudo estas eran parte de las condiciones que llevaron al conflicto violento[2]. **La reconciliación consiste en redefinir las relaciones de confianza entre las personas, y entre las personas y las instituciones políticas, de manera profundamente transformadora: no se trata simplemente de hacer posible una coexistencia negativa —que podría definirse como la capacidad para mantener relaciones de desconfianza sin violencia—, sino de fomentar el desarrollo de relaciones de confianza que cimienten una coexistencia armoniosa y positiva.**

El fomento de la confianza es una cuestión que debe abordarse en las distintas fases del proceso de paz. Si bien se erige como cuestión fundamental en determinados momentos políticos —por ejemplo, después de un acuerdo de paz— ha de considerarse un proceso cíclico que exige atención constante[3]. Esta consideración se hace patente en países que no han sufrido un conflicto reciente, como los Estados Unidos, donde la injusticia racial actual menoscaba la coexistencia positiva.

Qué significa la reconciliación y qué estrategias se aplican para alcanzarla diferirá significativamente en cada situación, momento y contexto. La situación del país en el proceso continuo de consolidación de la paz y conflicto, la naturaleza y los términos en que la violencia llega a su fin o se transmuta, así como el contexto cultural específico en el que tiene lugar la reconciliación, contribuyen al carácter único de cada esfuerzo. La reconciliación puede abarcar, entre otros, los siguientes aspectos:

- La generación de una confianza suficiente entre los principales agentes políticos, de modo que puedan acordar mecanismos no violentos para salvar sus diferencias: una reconciliación que posibilite el fin de la violencia política.
- La confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones políticas necesarias para una coexistencia "positiva": la reconciliación como confianza cívica.
- La redefinición de las relaciones sociales entre comunidades separadas por sus identidades: la reconciliación como coexistencia social.

[2] Alexander Ramsbotham y Zahbia Yousuf, "Making peace with the past: transforming broken relationships", en: *ACCORD Insight n°3, Transforming broken relationships: Making peace with the past, Conciliation Resources 2016*, págs. 7-11

[3] Beristain, Carlos. "Reconciliación y democratización en América Latina: un análisis regional". En: IIDH-IDEA. *Verdad, Justicia y Reparación: Desafíos para democracia y la convivencia*. 2005

La reconciliación puede ser todo esto y mucho más, ya sea de forma secuencial o simultánea. **Son muchas las necesidades y oportunidades para la reconciliación, que cambian y tienen lugar en distintos niveles de la vida social y política.**

ENTENDER LAS INTERPRETACIONES LOCALES

En los estudios de caso se aprecia con claridad que los agentes locales no siempre entienden este tipo de iniciativas encaminadas a fomentar la confianza del mismo modo en que el concepto de la "reconciliación" es interpretado por la comunidad internacional[4]. En cambio, las etiquetas y conceptos que se adaptan a las dinámicas y consideraciones locales adquieren una mayor importancia.

Hallamos un ejemplo claro de este tipo de definiciones orientadas a lo local en el caso de Irlanda del Norte, donde los agentes que buscan promover la coexistencia pacífica entre comunidades emplean el término "relaciones comunitarias" en lugar de "reconciliación", debido a que las sensibilidades políticas locales desaconsejan utilizar este último término.

Las necesidades, los objetivos, los agentes y las definiciones de la reconciliación cambian de la mano de los procesos sociales. Así pues, el aspecto más relevante de los procesos de reconciliación no es el cuándo, sino el cómo. Estas con las preguntas esenciales que deben plantearse:

- ¿Cuáles son las necesidades y oportunidades específicas para la reconciliación en el momento histórico correspondiente y cómo pueden afrontarse?
- ¿Cómo contribuyen las necesidades concretas del momento para la confianza y la reconciliación a las necesidades generales holísticas de una sociedad reconciliada y dotada de confianza?
- En una situación posterior a un conflicto, ¿cómo se concilian las necesidades de las víctimas de la violencia con las del conjunto de la sociedad?
- ¿De qué modo pueden las intervenciones para la reconciliación hacer frente no solo a las necesidades de la sociedad inmediatamente después de la firma del acuerdo de paz, sino también a las divergencias subyacentes que propiciaron el conflicto?

[4] Viaene, Lieselotte, "The internal logic of the cosmos as 'justice' and 'reconciliation': Micro-level perceptions in post-conflict Guatemala". En: *Critique of Anthropology,* 30(3), págs. 287–312, 2010

Cómo elegir el enfoque adecuado para la reconciliación: momento, secuenciación y longevidad

La reconciliación ha de interpretarse al margen de las dicotomías simples que circunscriben las intervenciones a los momentos posteriores al conflicto o a las dinámicas entre víctimas y perpetradores. Por ejemplo, la experiencia en la República Democrática del Congo demuestra que los procesos de reconciliación innovadores no están reservados exclusivamente para las situaciones posteriores a un conflicto: los modelos de intervención temprana, incluso en pleno conflicto violento, han obtenido resultados excelentes a la hora de tender puentes y reparar las relaciones dañadas en el plano local.

Las cuestiones no deben simplificarse en exceso hasta convertirlas en una disyuntiva entre dos opciones, pues así, ya sea de forma intencional o involuntaria, estas cuestiones se conforman como un asunto de alternativas exclusivas o jerárquicas. En Mindanao, la dicotomía entre víctimas y perpetradores no ha resultado útil: las intervenciones centradas en las víctimas cayeron en la irrelevancia cuando estas empezaron a defenderse a sí mismas de denuncias de abusos.

Superar la dicotomía entre víctimas y perpetradores también es necesario para que la reconciliación se perciba como una responsabilidad compartida por todos los sectores de la sociedad[5]. **La repercusión profunda y transformadora que la reconciliación debería tener en las relaciones interpersonales y sociales solo resulta posible cuando se equilibra la necesidad "retrospectiva" de reparar las relaciones de confianza entre quienes infligieron y sufrieron directamente la violencia con la necesidad "proactiva" de sostener la confianza social y sociopolítica en un plano general.**

[5] Rufa Cagoco-Guiam, "Grounding reconciliation: transforming relationships in Mindanao", en: *ACCORD Insight n°3, Transforming broken relationships: Making peace with the past, Conciliation Resources 2016*, págs. 30-36

Involucrar a las partes interesadas adecuadas

REPRESENTAR DE FORMA JUSTA A LAS VÍCTIMAS Y A LOS CIUDADANOS CORRIENTES ES FUNDAMENTAL

"Tendemos a prestar demasiada atención a las facciones armadas e ignorar a las fuerzas pacíficas del país"

Kofi Annan

Hay que señalar que las necesidades e intereses en materia de reconciliación de quienes alimentan el conflicto violento, como los grupos armados estatales y de otro tipo, reciben una atención excesiva. Pero el proceso de concesiones y presiones que lleva a la consecución de un acuerdo de paz exige un conjunto de aptitudes muy diferente al que se requiere para construir la reconciliación y la confianza en el seno de la sociedad.

Es inevitable preguntarse si el Estado y los grupos armados son las partes interesadas idóneas para impulsar la agenda de reconciliación tras la firma del acuerdo de paz. En las negociaciones de paz, **la atención y el poder cada vez mayores que se conceden a quienes portan armas a la hora de determinar el tejido político y social del Estado después del conflicto tienden a ocultar y marginar la capacidad de acción crucial para la paz de otras partes interesadas de la sociedad.**

Por ejemplo, cuando las víctimas llegaron a la Habana para las negociaciones de paz en Colombia, la agenda, en la que hasta ese momento se incluían cuestiones económicas de interés para el Gobierno y las fuerzas armadas (como la corrupción y la reforma agraria), se amplió con temas incorporados por las víctimas que resultaban relevantes para el conjunto más amplio de la población. Hay que señalar que **la inclusión de todos los agentes pertinentes a la hora de determinar la agenda de un proceso de reconciliación o de paz resulta fundamental para aumentar la durabilidad y eficacia de este tipo de procesos.**

Además, los enfoques centrados en los "agravios" —que hacen hincapié en el legado de períodos especialmente violentos— pueden relegar a un segundo plano la importancia esencial de la desconfianza y la injusticia sistémicas en la sociedad, que con frecuencia preceden y trascienden a las crisis violentas. El problema que plantea un énfasis tan acusado en el legado del conflicto es que puede impedir que se apliquen medidas transformadoras a nivel estructural, lo cual es necesario para que la reconciliación arraigue como coexistencia positiva. En Mindanao (Filipinas) se aplicó un enfoque más holístico.

El proyecto "Escuchemos a la gente" en Mindanao

Las agendas para la justicia de transición y la reconciliación se concibieron por medio de un proceso consultivo denominado "Escuchemos a la gente". Por encargo de la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación, un grupo de investigadores recopiló las experiencias y relatos de 3.000 miembros de la comunidad y funcionarios locales de las regiones de Mindanao. Con este método ascendente se pretendía evitar que las iniciativas en pos de la reconciliación se centraran exclusivamente en las dinámicas entre víctimas y perpetradores, lo que podría agravar de manera involuntaria las brechas históricas y perpetuar los ciclos de violencia. Asimismo, gracias a este planteamiento, las perspectivas de las comunidades afectadas por el conflicto contribuyeron a conformar el proceso de reconciliación.

La reconciliación es una cuestión de equilibrio y complementariedad en la que deben determinarse y reconocerse las diversas necesidades de "confianza" —interpersonal, entre comunidades, social, política— que se dan en una sociedad en un momento concreto y "entrelazarlas" con estrategias operacionales que admitan que todas son necesarias para sustentar relaciones transformadas, colaborativas y basadas en la confianza. No obstante, no es preciso renunciar a los derechos, las necesidades y los intereses de las víctimas en beneficio de las necesidades "sistémicas" de la sociedad y las instituciones, pues con tal enfoque cualquier tentativa de reconciliación resultaría no solo injusta, sino también ineficaz.

LA REGENERACIÓN PSICOSOCIAL PUEDE RESULTAR FUNDAMENTAL PARA SENTAR BASES SÓLIDAS PARA UNA PAZ DURADERA

La importancia de la regeneración psicosocial para la reconciliación nacional se hace patente en numerosos ejemplos, como los de Túnez, Sudáfrica, Colombia y Rwanda. La regeneración psicosocial es "un proceso dirigido a promover la salud psicológica y social de las personas, las familias y los grupos comunitarios"[6]. Se trata de un enfoque basado en la premisa de que, en una situación posterior a un conflicto en la que el tejido social se ha desgarrado a causa de la violencia, es preciso sanar las lesiones psicológicas y sociales de las personas y la sociedad para reconstruir las interacciones humanas que hacen posible que la sociedad funcione. Puesto que el trauma no se produce en un vacío social, el proceso de regeneración solo puede tener lugar en el contexto de las relaciones. Por consiguiente, los programas de regeneración psicosocial recurren a los grupos de apoyo y los debates facilitados para sanar a los individuos en un contexto grupal.

[6] P. Gutlove, G. Thompson, "Psychosocial healing and post-conflict social reconstruction in the former Yugoslavia", en: *Medicine, Conflict and Survival Journal*, abril a junio de 2004; 20(2), págs.136-50

Búsqueda de la verdad y regeneración en Rwanda

En Rwanda, para muchas personas la reconciliación equivalía a reunir a los supervivientes y los perpetradores. Sin embargo, la implementación de estrategias en pos de la verdad y la justicia en los tribunales *gacaca*[7] sin considerar las necesidades de regeneración individual y colectiva resultó problemática. Se comparó con una autopsia tras la cual, después de determinar la causa de la muerte, el cadáver se devuelve abierto a la familia: la verdad, por sí sola, no siempre resulta sanadora. Si bien los tribunales *gacaca* pusieron fin a la estigmatización y a la generalización (es decir, a la idea de que todos los *hutus* habían estado involucrados en el genocidio), la falta de apoyo psicosocial a los particulares hizo que el proceso fuera muy duro.

La regeneración psicosocial y el apoyo social sostenido a las víctimas directas de las consecuencias de la violencia son fundamentales para que el órgano social supere verdaderamente un pasado divisivo y se restablezcan los cimientos de la confianza que hacen posible una coexistencia positiva". Hallar el modo adecuado de satisfacer las necesidades de las víctimas en un proceso de reconciliación plantea varios retos: entre otros, el riesgo de servirse de discursos en torno al cierre y la catarsis, con los que, de forma involuntaria, se carga el peso de la reconciliación principalmente sobre quienes sufrieron daños; o el peligro de que se apliquen planteamientos victimistas que pueden exacerbar el conflicto en lugar de promover la paz, al atrapar a las personas y comunidades en una serie de roles que se definen a partir del conflicto, sin darles la ocasión de trascenderlos y transformarlos. A pesar de todo, el diseño y la implementación de estrategias de regeneración en el marco de las iniciativas para la reconciliación a menudo reciben un apoyo insuficiente de los agentes oficiales internacionales y nacionales.

¿En qué planos de la sociedad deberían llevarse a cabo las iniciativas para la reconciliación?

La reconciliación se produce en distintos niveles de la sociedad, y en ella toman parte un amplio conjunto de partes interesadas. No se trata solamente de un esfuerzo desde la base que se lleva a

[7] Los tribunales *gacaca* son un sistema de justicia comunitaria inspirado en la tradición rwandesa. El término gacaca se refiere a un "lecho confortable de hierba verde" en el que una comunidad y un grupo de líderes de reconocida integridad y sabiduría se reunían para discutir y resolver conflictos. Este sistema de justicia tradicional se adaptó en 2005 a las necesidades de Rwanda tras el genocidio del pueblo tutsi en 1994. Ante el reto de juzgar a 130.000 supuestos genocidas y aplicar justicia a tal escala, las autoridades del país decidieron restablecer los tribunales *gacaca*, además del Tribunal Penal Internacional para Rwanda. Entre 2005 y 2012, más de 12.000 tribunales comunitarios juzgaron más de 1,2 millones de casos en todo el país.

cabo en el plano comunitario y se centra en las relaciones interpersonales y comunitarias, ni de una campaña descendente a escala nacional que comprende procesos jurídicos y reformas jurídicas y constitucionales, comisiones de la verdad, programas de reparación nacional, etc.

En realidad, las estrategias descendentes, del medio hacia el exterior y desde la base en favor de la reconciliación pueden reforzarse entre sí. Evitar estrategias estrictamente descendentes, determinadas desde el exterior o impulsadas por los combatientes es importante para posibilitar la detección de alternativas para la labor de reconciliación en la sociedad, a veces incluso en pleno conflicto violento[8]. Al cuestionar los relatos del conflicto y la demonización del otro en el seno de las comunidades, por ejemplo, puede generarse un "espacio social" para la aparición de perspectivas alternativas que sostengan las relaciones no violentas y creen "islas" de paz.

En Colombia, una serie de iniciativas locales han logrado proteger a las comunidades frente a la violencia trabajando a nivel local para la reconciliación con las víctimas y perpetradores y aumentando las capacidades para la colaboración entre comunidades, mediante la creación de redes regionales de consolidación de la paz. Estas iniciativas iniciaron la "territorialización de la paz", para lo que facultaron a los agentes locales con miras a salvaguardar a sus comunidades y, al mismo tiempo, mejorar su capacidad para hacer frente a los retos de la reintegración, la colaboración y el desarrollo después del acuerdo.

Se observa algo parecido en la República Democrática del Congo, donde las iniciativas comunitarias encaminadas a reconciliar a las comunidades enfrentadas y las milicias regionales por medio de comités interétnicos consiguieron detener la violencia en ciertas zonas, de modo que fue posible implantar instituciones estatales que contribuyeron todavía más a prevenir la violencia e impulsar la coexistencia en un contexto de tensión entre comunidades.

Es más, **al reconocer y alentar la multiplicidad de iniciativas para la reconciliación puede empoderarse a los agentes locales para que participen en iniciativas que respondan a sus necesidades específicas a partir de definiciones y enfoques adaptados a su cultura,** como queda patente en las experiencias de Filipinas, Rwanda y Guatemala[9]. Pese a que la posible repercusión de cada una de esas iniciativas en la labor de reconciliación "nacional" posterior a un acuerdo es incierta, sí cabe señalar que su contribución a la superación de los déficits de confianza entre las personas y grupos que conforman la sociedad, así como al fortalecimiento de la capacidad de los agentes sociales para involucrarse en interacciones colaborativas, constituyen una aportación inequívoca y significativa a la paz.

[8] David Bloomfield, "On Good Terms: Clarifying Reconciliation", Berghof Report No. 14, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2006

[9] Arriaza, Laura y Roth-Arriaza, Naomi, "Social Reconstruction as a Local Process". En: *International Journal of Transitional Justice*, 2(2) págs. 152-172, 2008

Es cierto también que los acuerdos de paz mejor trazados en el plano nacional pueden venirse abajo debido al resurgimiento de un conflicto, o a la aparición de uno nuevo, a nivel local. De igual manera, los procesos de paz locales fructíferos a escala local pueden revertirse con facilidad cuando las conversaciones nacionales no llegan a buen puerto. **Para ser sostenibles, es preciso que el objetivo y el proceso de la reconciliación sean asumidos como propios y sostenidos por todos los agentes de la sociedad.**

Todos deben asumir una responsabilidad compartida, para lo cual hay que superar las dicotomías básicas —víctimas y perpetradores, pasado y futuro, Estado y comunidad— y reconocer la importancia social de abordar el legado destructivo de la violencia, que suele mutar de lo político a lo social. Para que se produzca tal progresión es preciso diseñar e implementar procesos de reconciliación inclusivos y participativos que permitan determinar y reconocer las diversas necesidades e intereses de la sociedad.

Es importante disipar la idea de que la reconciliación ha de ceñirse, o bien a un enfoque descendente o ascendente, y de que los agentes estatales y la sociedad civil o las comunidades son alternativas mutuamente excluyentes. Para ser eficaz y sostenible, **la reconciliación requiere iniciativas en las que todos los "niveles" de la sociedad participen en procesos que los conecten, integren y comprometan en una compleja red de relaciones de confianza.** Tanto la reconciliación horizontal entre personas y comunidades como la reconciliación vertical entre los grupos de la sociedad y la autoridad política son necesarias y complementarias: la una sin la otra no serían sostenibles. Los puntos de entrada para la reconciliación son múltiples y diversos:

Iniciativas comunitarias centradas en el fomento de la confianza "horizontal" con vistas a una relación posterior con la autoridad política

En la **región de Magdalena Medio, en Colombia**, observamos un ejemplo interesante de relación desde la base con las instituciones políticas. En este territorio, donde más conflictos había en aquel momento, se puso en marcha en 1995 una iniciativa comunitaria para la reconciliación. El proceso, que combinaba iniciativas de diálogo y proyectos de desarrollo, se centró en la definición de un ideal común para el futuro de los habitantes del territorio. Al generarse un sentido de pertenencia y una identidad cultural, las gentes de Magdalena Medio se organizaron en una fuerza colectiva para la paz. Este ejemplo demuestra que desarrollar un movimiento colectivo de este tipo en favor de la paz puede ser una condición estratégica indispensable para relacionarse con las instituciones políticas con vistas a impedir que el proceso de reconciliación sea secuestrado por los políticos o menoscabado por nuevas dinámicas de conflicto.

Involucrar y utilizar los espacios y procesos oficiales para llegar al conjunto de la sociedad

El diálogo sobre la justicia de transición en Túnez: En Túnez, los agentes de la sociedad civil dependían del marco institucional y jurídico del Estado para tomar parte en los procesos de reconciliación "oficiales". A los representantes de la sociedad civil se les encomendó la supervisión del diálogo nacional sobre justicia de transición. De ese modo, la sociedad civil fue la principal contribuyente a la ley de Justicia de Transición y al diseño del proceso de reconciliación surgido del diálogo nacional.

Impulsar coaliciones de la sociedad civil que presionen a los poderes políticos y apoyen a las comunidades

Estructuras de asociación locales en Irlanda del Norte: En Irlanda del Norte, la sociedad civil asumió un papel protagonista en la iniciativa para la reconciliación. Se crearon estructuras de asociación locales en las que se integraron grupos comunitarios locales, excombatientes, empleadores, sindicatos, etc. Estos velaron por que los programas de reconciliación no dependieran de los políticos, y posibilitaron la participación en el proceso de los sectores principales de la sociedad, a los cuales se dio voz y se hizo sentir reconocidos.

Casi siempre se observa una pluralidad de iniciativas de reconciliación que trabajan —de forma simultánea o secuencial— con vistas a redefinir las relaciones de confianza en la sociedad: iniciativas sancionadas por el Estado, otras impulsadas por la sociedad civil y procesos comunitarios coexisten, se combinan y generan interacciones y complementariedades que crean sinergias y logran así una repercusión mayor de la que podrían alcanzar por separado.

Importancia de las coaliciones para lograr la reconciliación

Ya se ha señalado que la reconciliación se topa con una serie de retos comunes entre los que se encuentra la pérdida de impulso una vez superado el período inmediatamente posterior al acuerdo y su dependencia de las prioridades y agendas políticas. Por tanto, hacen falta mecanismos que saquen partido a la capacidad de acción de la sociedad en favor de la reconciliación y reúnan a agentes diversos por encima de las brechas entre Estado y sociedad, sociales y comunitarias. Estos agentes facilitan la creación de **"grupos para la reconciliación"** capaces de sostener los ideales y

estrategias a pesar de los cambios sociopolíticos habituales en las sociedades que salen de la violencia y la polarización. **Este tipo de coaliciones quizá resulten fundamentales para impedir que la agenda social y política de reconciliación después del conflicto se diluya,** como sin lugar a dudas sucedió en Guatemala, donde no hubo la voluntad suficiente para estructurar y transformar realmente la sociedad tras los acuerdos de paz.

¿QUÉ TIPO DE LIDERAZGO SE REQUIERE PARA ALCANZAR LA RECONCILIACIÓN?

Para aplicar esta estrategia es preciso **desarrollar un "liderazgo social para la reconciliación" en el marco de un grupo diverso e inclusivo capaz de afianzar un ideal común de reconciliación más allá de las divisiones políticas y sociales.** En los estudios de caso y en numerosos ejemplos nacionales se observa que los cambios políticos propiciados por un acuerdo de paz acarrean una alteración de la importancia relativa de los agentes sociales: algunos agentes que resultaron fundamentales para la construcción de la paz pierden su predominancia e influencia política, mientras que otros, antes secundarios, se convierten en figuras clave en la esfera política posterior al acuerdo.

Ciertos responsables gubernamentales que ejercían una influencia notable pueden quedarse al margen de los puestos de poder a raíz de las elecciones democráticas, mientras que los agentes destacados de la sociedad civil pueden asumir cargos oficiales en el Gobierno. Si los ideales compartidos de reconciliación no tienen un arraigo amplio en la sociedad, este tipo de cambios suponen un reto significativo para la sostenibilidad de las iniciativas de reconciliación, pues el compromiso con un esfuerzo sostenido puede fluctuar debido a los cambios políticos.

"Los políticos no reconcilian; los políticos dividen".

Participante en el simposio

La alteración abrupta del equilibrio de poder e influencia entre los grupos de partes interesadas puede provocar oposición a la agenda de reconciliación. En Irlanda del Norte, por ejemplo, una vez que se crearon las instituciones públicas posteriores al acuerdo, los líderes políticos perdieron interés en la agenda de reconciliación más amplia. Así pues, la presencia de grupos con voluntad de impulsar dicha agenda se antoja decisiva. También es de suma importancia que quienes lideran o respaldan el proceso de reconciliación entiendan muy bien las causas del conflicto y la economía política de la paz.

LAS MUJERES Y LOS JÓVENES TIENEN UN ROL SIGNIFICATIVO EN VARIOS ASPECTOS

La importancia de las mujeres y los jóvenes como grupos clave y componentes de coaliciones sólidas en favor de la reconciliación es un factor fundamental que, sin embargo, no se ha explorado de forma suficiente. En ese sentido, han de evitarse los enfoques simplistas que obvian la complejidad de estos colectivos: **no se trata de grupos homogéneos sobre los que pueda asumirse automáticamente que compartirán un ideal positivo y una plataforma para la reconciliación**, ni siempre quedan al margen de las dinámicas destructivas de la polarización sociopolítica. A pesar de todo, la inclusión de las mujeres y los jóvenes facilita que el proceso de paz se centre en cuestiones distintas de aquellas que plantean los grupos armados, lo que hace posible una mayor titularidad del resultado.

Los jóvenes pueden ser esenciales de cara a una transformación eficaz de las actitudes y normas sociales. A raíz del poder y la influencia cada vez mayores de que gozan gracias a las redes sociales, los jóvenes se están convirtiendo en los principales determinantes de las normas sociales. A medio camino entre la infancia y la edad adulta, conscientes de su propia vulnerabilidad a los déficits de confianza y justicia en las estructuras sociales, **los jóvenes se convertirán en vehículos de un cambio positivo si se logra canalizar su energía para cuestionar de forma constructiva las creencias y posturas a las que se aferran sus mayores y demandar la transformación de la sociedad en la que viven.**

Los jóvenes no forman un "grupo" social, sino uno demográfico que, al igual que otros de este tipo, abarca una infinidad de identidades y creencias. El contraste entre la heterogeneidad de sus contextos sociales y la homogeneidad en cuanto a su "situación" social —los retos comunes en el acceso a la vida productiva y la asunción de responsabilidades sociales— es precisamente el motivo por el cual su participación se antoja especialmente ilusionante. Se observan sólidos bucles de retroalimentación en los grupos o comunidades de jóvenes, de modo que sus actitudes transformadas pueden actuar como catalizador de un cambio social más amplio.

El liderazgo de los jóvenes, fundamental para la resiliencia de las comunidades libias

Al analizar las comunidades resilientes de Libia, que han mantenido una relativa estabilidad a pesar del conflicto, en el estudio de Interpeace se descubrió que uno de los factores estabilizadores que compartían muchos de esos reductos pacíficos era el rol de liderazgo asumido por los jóvenes. En varios casos, los jóvenes —que habían adquirido legitimidad durante la revolución— renegociaron su relación con los ancianos de su comunidad con vistas a asumir un papel más importante en la toma de decisiones de gobernanza.

Resulta peligroso, no obstante, dar por hecho que los jóvenes siempre desempeñarán un rol positivo. Su participación en la violencia posterior a la firma de acuerdos, que se trató en algunos de los ejemplos presentados en el simposio —por ejemplo, en Sudáfrica, El Salvador y Nepal— pone de manifiesto el riesgo que conllevan los enfoques simplistas que ignoran de manera ingenua la capacidad de acción negativa de los jóvenes. De hecho, **es urgentemente necesario entender la diversidad de roles que desempeñan antes, durante y después de un conflicto, así como reconocer que esos roles pueden ser tanto positivos como negativos, proactivos y pasivos**, y que su experiencia suele englobar todas estas dimensiones.

Existe además una justificación de mucho peso para entablar relaciones inteligentes con los jóvenes en aras de la reconciliación: un joven que no se reconcilia con su pasado, presente o futuro hace insostenible el desarrollo de estructuras horizontales y verticales de confianza en la sociedad. Por el contrario, un joven reconciliado consigo mismo y con su situación presente y futura puede constituir el heraldo más convencido de una sociedad reconciliada. Las escuelas integradas son un ejemplo fundamental de los ámbitos donde este proceso de reconciliación puede llevarse a cabo con más eficacia, pese a que este aspecto suele ignorarse o recibir poco apoyo.

Carencia de escuelas integradas en Irlanda del Norte

Tan solo el 7% de los jóvenes en edad escolar de Irlanda del Norte asisten a las 63 escuelas integradas que reúnen a niños con raíces católicas y protestantes. Sin embargo, es posible que esta deficiencia no se deba a una falta de voluntad, como se señala en el estudio de caso: "En realidad los progenitores quieren enviar a sus hijos a escuelas integradas [...], pero no hay plazas para todos ni escuelas suficientes. Los líderes políticos y religiosos han paralizado el proceso".

De igual modo, **promover la participación de las mujeres en los procesos de reconciliación puede ayudar a generar un debate público sobre la transformación de los paradigmas de género negativos que a menudo se relacionan con las dinámicas sociopolíticas de polarización y conflicto —y que, en ocasiones, sustentan—.**

"Nada sobre nosotras sin nosotras"

Las mujeres de Mindanao, en referencia al proceso de justicia de transición y reconciliación

Incorporar de forma eficaz las dimensiones de género en la labor para la reconciliación puede reportar beneficios tanto a la reconciliación como a las relaciones de género más amplias. Llevar a cabo un proceso en el que se redefinan constructivamente las relaciones de género en el marco del proceso de reconciliación contribuye a establecer relaciones de género más sanas y, por tanto, más pacíficas.

Merece la pena señalar que la calidad de la participación de las mujeres es más importante que la cantidad para el éxito global de los acuerdos de paz. Los estudios indican que **cuando las agrupaciones de mujeres influyeron en el proceso de paz, aumentaron las probabilidades de alcanzar acuerdos e implementarlos**[10]. No obstante, como sucede con los jóvenes, para facilitar esa participación se requiere una comprensión cabal de los roles y las dinámicas de género en cada ámbito de la sociedad.

Es importante reconocer que las mujeres constituyen una categoría social plural y diversa con necesidades, ambiciones y objetivos comunes que trascienden los grupos sociales e identidades, pero cuya variedad representarán un activo en la medida en que las mujeres reconecten con todos los estratos de la sociedad asumiendo funciones esenciales como educadoras y cuidadoras. En vista de su rol en la transmisión de valores y cultura, no cabe duda de que las mujeres pueden resultar decisivas para cambiar las actitudes y la manera en que se percibe a "los otros" en el seno de sus familias y comunidades[11]. Así pues, lograr que confluyan en torno a un ideal común de reconciliación quizá tenga una gran repercusión en el conjunto de la sociedad.

El potencial concreto de los jóvenes y las mujeres como colectivos sociales es que son identidades comunes que superan otras fracturas sociales y, de ese modo, constituyen un punto de entrada estratégico para salvar las diferencias. No obstante, para aprovechar el potencial de las mujeres y los jóvenes como grupos fundamentales con vistas a la reconciliación es preciso trabajar de forma simultánea e independiente con ambos grupos y fomentar su participación en "coaliciones para la reconciliación" más amplias que trasciendan los límites de género, edad, clase y situación geográfica y que aglutinen a los agentes estatales y sociales en torno a ideales y acciones comunes en pos de un futuro reconciliado.

[10] Thania Paffenholz, "Beyond the Normative: Can Women's Inclusion Really Make for Better Peace Processes?", Informe de políticas del CCDP, abril de 2015

[11] Rosa Emilia Salamanca González y Ricardo Mendoza, "Imagining peace and building paths to inclusivereconciliation in Colombia", en: *ACCORD Insight n°3, Transforming broken relationships: Making peace with the past, Conciliation Resources* 2016, págs. 22-27

PARA CREAR COALICIONES DE RECONCILIACIÓN ENTRE GRUPOS Y SECTORES DEMOGRÁFICOS SE REQUIERE MÁS INNOVACIÓN

La creación de redes de confianza en la sociedad sólidas y sostenibles, capaces de movilizar realmente la acción social, no puede depender de que un solo "agente" o un pequeño segmento de la sociedad se erija en el único paladín de la reconciliación. Hay que aumentar la capacidad de diálogo, por encima de las fracturas sociales y políticas, entre el Estado y la sociedad, y entre la clase política y la sociedad civil.

Asimismo, **los profesionales no deben promover ninguna iniciativa para la reconciliación que, deliberadamente o no, dé pie a la exclusión de un grupo determinado**. Puede resultar complicado, pues no todos los grupos mostrarán interés o voluntad de relacionarse con los "otros", sobre todo en contextos marcados por la violencia y el sufrimiento. ¿Cómo pueden los negociadores evitar que estos grupos lastren o paralicen las iniciativas encaminadas a la reconciliación social? ¿Cómo pueden los agentes nacionales evitar que estos grupos se queden al margen de los procesos más amplios de reconciliación social?

Con estas preguntas se pone de manifiesto la necesidad de un entendimiento más matizado del modo en que los profesionales pueden ayudar a reparar o construir relaciones de confianza, así como de seguir buscando y compartiendo intervenciones innovadoras dirigidas a grupos específicos con necesidades concretas. Este tipo de innovación puede contribuir a un efecto acumulado en favor de una reconciliación sostenida después de un conflicto.

LAS REDES SOCIALES SON UN ARMA DE DOBLE FILO

Las redes sociales tienen un potencial movilizador interesante para la labor de reconciliación. Con un grado notable de penetración en la sociedad, en especial entre los jóvenes, las redes sociales facilitan el acceso a la información y alientan el debate, con lo que se crean un electorado y una opinión pública más informados, se reducen los estereotipos y los ciudadanos pueden pedir cuentas al Gobierno de manera constructiva.

Sin embargo, en los ejemplos de Myanmar, Rusia y los Estados Unidos se hace patente la necesidad de conocer los efectos negativos y exacerbadores del conflicto que puede acarrear el acceso a las redes sociales y el discurso en estas. La denominada "nueva teoría de la guerra" incluye entre sus instrumentos el uso de *bots* en Twitter con ánimo de difundir propaganda maliciosa y la publicación de páginas en Facebook con argumentos incendiarios dirigidos a desinformar y agitar a la población. Así pues, **los profesionales de la reconciliación han de tener más presentes los retos y oportunidades que los nuevos medios plantean en la labor de reconciliación y aprovecharlos de manera acorde en sus iniciativas.**

El fortalecimiento institucional debe integrarse en la transformación

Los enfoques hacia la reconciliación basados en la capacidad de acción social no pueden ignorar **la función de las instituciones estatales y sociales —tales como las escuelas, los medios de comunicación y las comunidades religiosas— como posibles plataformas de transformación de las relaciones y fomento de la inclusión en la sociedad.**

El Estado representa al mismo tiempo un activo y un obstáculo. Las instituciones pueden constituir un obstáculo debido al dilema que plantean cuando han sido cómplices históricas de los patrones de violación fundamentales en conflictos pasados. Hay que destacar que estas instituciones suelen ser heredadas por los nuevos regímenes democráticos posteriores al conflicto. Además, **muchos de los retos observados al implementar iniciativas de reconciliación en contextos posteriores a un acuerdo se derivan de las deficiencias de las instituciones estatales, la burocracia gubernamental y los agentes políticos**.

Las instituciones débiles o ineficientes, las burocracias incompetentes o indiferentes, las instituciones y actitudes autoritarias persistentes y los políticos corruptos o que persiguen sus propios intereses son factores que, en distintas combinaciones y medidas, pueden socavar el compromiso político necesario para sostener el esfuerzo que exige el desarrollo de una sociedad reconciliada. **Pese a todo, la reconciliación sostenible solo será posible si toda la maquinaria del Estado se suma a un esfuerzo integral dirigido a alcanzar la reconciliación a todos los niveles**.

Ejemplo de ello es Irlanda del Norte, que trató de superar los prejuicios institucionales mediante la aplicación de la Ley de Empleo Justo de 1976, con la que se pretendía poner fin a la discriminación por motivos religiosos en los centros de trabajo y crear un entorno en el que todos los grupos estuvieran en contacto. La sociedad da fe de la mejora y el sostenimiento de relaciones de confianza horizontal y vertical gracias a los marcos jurídicos, institucionales y normativos que regulan la vida social y política.

De nuevo, no es posible compendiar esto a un simple esquema en blanco y negro. **Las estrategias de reconciliación no pueden reducirse a, o bien una labor sociocomunitaria alejada de las instituciones políticas, o bien a una lógica centrada en el Estado que circunscribe la reconciliación al ámbito de la oficialidad.** En realidad, la sociedad conforma las instituciones y las instituciones conforman la sociedad. Para ser eficaz, la búsqueda de la reconciliación ha de sustentarse en ambas esferas.

Asimismo, la rendición de cuentas y la receptividad de las instituciones estatales son elementos esenciales para el desarrollo de relaciones de confianza no solo entre la población y las instituciones,

sino en el seno de la propia sociedad. Las instituciones —y no solo las estatales— pueden ser el objeto y el sujeto del empeño de reconciliación.

La labor en pos de la reconciliación que se lleva a cabo en entornos institucionales específicos puede tener un poderoso efecto simbólico y práctico en la sociedad.

La reconciliación mediante la reforma institucional en Irlanda del Norte

La reforma policial de Irlanda del Norte posibilitó su transformación de una fuerza de policía en un servicio de policía. Se desmanteló el órgano monocomunitario asociado con la discriminación y la represión con el propósito de crear otro nuevo en el que miembros de ambas comunidades sirvieran juntos bajo la supervisión de una junta civil. La creación de la policía de proximidad también ayudó a derribar barreras entre grupos cuando la policía empezó a colaborar con los líderes comunitarios, entre ellos excombatientes y dirigentes de los grupos de víctimas. De manera parecida, la puesta en marcha en virtud del Acuerdo de Viernes Santo de seis órganos Norte-Sur independientes de los partidos políticos mantuvo el impulso social al crear estructuras y mecanismos de asociación local entre grupos comunitarios, empleadores y sindicatos, entre otros, con ánimo de promover la transformación y la cohesión social. Uno de los proyectos más fructíferos implementados por el órgano responsable de la educación en Irlanda del Norte fue el ejecutado en la ciudad dividida de Derry. Se alentó a miles de docentes y estudiantes a intercambiar sus uniformes y recorrer la ciudad, de modo que se pusieran en la piel del otro.

La reforma educativa puede ser una herramienta muy útil con vistas a construir relatos novedosos y constructivos de confianza y coexistencia en sociedad, en colaboración con los niños desde la edad más temprana. Las asignaciones presupuestarias son cruciales para superar los patrones históricos de discriminación y exclusión institucionalizadas, y afianzar así la transformación de valores y actitudes.

Sin embargo, todavía quedan cuestiones importantes pendientes en lo que se refiere al equilibrio entre las necesidades a largo plazo relacionadas con la formación del Estado y las necesidades a corto plazo en materia de estabilidad después del acuerdo y la violencia política. En una sociedad dividida por el conflicto violento, ¿cómo se enseña historia de manera respetuosa con los relatos alternativos sin agravar las fracturas entre comunidades? ¿Cómo puede la justicia de transición convertirse en un diálogo entrecruzado sobre la reconciliación, la función de las comisiones de la verdad, y la

rendición de cuentas y la transformación de las instituciones, en lugar de que estas cuestiones se interpreten por separado? ¿Cómo pueden abordarse las iniciativas de fortalecimiento institucional para que respondan a fundamentos y propósitos basados en el "fomento de la confianza", no solo en consideraciones relativas a la "eficiencia"?

> *"A menudo la reforma institucional tiene lugar a puerta cerrada, sin comprender la relación de los ciudadanos con el Gobierno. Es fundamental incorporar los valores y prácticas de la consolidación de la paz al enfoque más pragmático sobre el fortalecimiento institucional".*
>
> Participante en el simposio

Solo la implicación del Estado puede garantizar que los cimientos sociales de la confianza se consagren en los marcos jurídicos e institucionales que regulan la vida social. Al mismo tiempo, solo con una sólida capacidad de acción social puede evitarse que la reconciliación sea "secuestrada", instrumentalizada o desechada por los agentes estatales. Nos hallamos de nuevo ante una cuestión de complementariedad y equilibrio entre las dinámicas de cooperación y disputa en la relación entre el Estado y la sociedad. Pero, en esencia, este equilibrio debería traducirse en una relación colaborativa y constructiva sostenida en el tiempo.

La comunidad internacional ha de tratar con cautela los sólidos conocimientos locales

La comunidad internacional se adentra en esta compleja maraña de procesos a largo plazo localizados, propios de cada país, cultura y contexto con sus propias necesidades, expectativas y recursos.

No obstante, **las iniciativas internacionales deben fundamentarse en la capacidad para entender el panorama político —capacidad positiva y negativa para la reconciliación, incentivos y motivaciones, obstáculos y activos— de la que solo gozan los agentes locales**. Contar con ese conocimiento tan minucioso del contexto servirá a los agentes internacionales para evaluar cuándo puede resultar más útil su propio trabajo, pues su función consiste en respaldar el desarrollo de procesos de reconciliación liderados de manera genuina a nivel nacional o local.

Es posible que su valor añadido consista en favorecer las sinergias entre las múltiples iniciativas que se lleven a cabo en distintos estratos y ámbitos de la sociedad, así como en velar por la inclusión y protección de ciertas partes interesadas a las que con frecuencia se ignora, como las mujeres, los jóvenes, las víctimas y los defensores de los derechos humanos. La pregunta, por tanto, es cómo puede la comunidad internacional impulsar el liderazgo

local necesario para el diseño, el desarrollo y la implementación de las estrategias de reconciliación, y cómo puede mejorar su propia capacidad para afrontar las necesidades y significados complejos, diversos y cambiantes de la reconciliación que coexisten en cualquier contexto.

Al aplicar esos conocimientos para determinar, a partir del contexto, las necesidades en materia de reconciliación, aumentará su capacidad para evaluar en qué medida las iniciativas a las que brinda apoyo contribuyen realmente al fomento de la confianza horizontal y vertical en la sociedad y posibilitan el uso inteligente de los recursos políticos, técnicos y financieros que puede aportar.

> *"Los donantes debemos hallar el modo de añadir matices y sofisticación a la repercusión que tratamos de alcanzar con las iniciativas de reconciliación".*
>
> Participante en el simposio

LA EXPERIENCIA NOS ENSEÑA QUÉ ERRORES DEBEMOS EVITAR A TODA COSTA: DESDE LA TENDENCIA A PRIVILEGIAR EL CORTO PLAZO A LA FALTA DE SENSIBILIDAD

Los agentes internacionales tienen que ser conscientes de que su ayuda puede acarrear perjuicios involuntarios. He aquí algunos ejemplos reales de efectos negativos: hacer que los procesos de reconciliación dependan en exceso de la disponibilidad de financiación o metodologías externas; presionar para lograr resultados a corto plazo; poner en marcha procesos de reconciliación sin contar con la capacidad necesaria para aguantar hasta el final y sostener su desarrollo a largo plazo; anegar de recursos económicos un país sin suficiente capacidad de absorción; y utilizar los recursos para imponer la agenda dogmática o política de un determinado agente internacional.

Hay que destacar que esta insensibilidad en nombre de la comunidad internacional —o "fetichización externa de la reconciliación"— se caracteriza por la concepción por parte de los agentes internacionales de plantillas para la reconciliación que se imponen a las sociedades, o bien de manera normalizada, o bien (peor aún) sin conocer las capacidades locales ni los posibles recursos innovadores para la reconciliación ya disponibles.

Únicamente si comprenden los matices y complejidades de su propio rol, así como las necesidades y posibilidades específicas de la reconciliación en cada contexto, podrán los agentes internacionales respaldar de forma eficaz a los nacionales en el propósito de restablecer las relaciones de confianza en la sociedad. Si no logran entender esos aspectos, es posible que los agentes internacionales caigan en la ineficacia y la parálisis, convirtiéndose en meros observadores de una tragedia continuada, como sucede en este momento en Myanmar.

Orientaciones para los profesionales de la paz

"Toda situación posterior a la violencia presenta ciertos rasgos únicos. No hay una sola receta para obtener resultados. La clave reside en velar por que quienes desarrollan los procesos de reconciliación sepan qué preguntas fundamentales deberían plantearse".

Kofi Annan

La reconciliación es un reto complejo que las sociedades siguen afrontando decenios después del cese de la violencia política y la firma de acuerdos de paz.

Se trata de un proceso social a largo plazo, en constante evolución y polifacético cuyo tiempo, formato, agentes y estructuras trascienden los formatos y marcos con que cuentan los agentes internacionales y profesionales para ayudar a los países a salir del conflicto violento y la polarización. Los ciclos y prioridades políticas, los *modus operandi* de las organizaciones, las prioridades y políticas cambiantes a escala nacional e internacional y la aparición de nuevas crisis y focos de atención menoscaban la posibilidad de asumir el compromiso sostenido, firme y flexible que se requiere para acompañar estos procesos.

Pese a todo, facilitar asistencia a los países que salen de un conflicto violento para que puedan afrontar los retos y aprovechar las oportunidades en pos de la reconciliación constituye un imperativo moral que no puede ignorarse. Resulta difícil hallar una estrategia mejor para prevenir la recaída en la violencia de las sociedades que salen de un conflicto que la consistente en fomentar las relaciones de confianza entre grupos e individuos, y entre estos y las autoridades políticas, que conforman la esencia de la labor en aras de la reconciliación.

La cuestión es cómo "envolver" esa asistencia para que, dentro de los límites de los marcos operativos y financieros vigentes, sea posible desarrollar estrategias que respondan a la naturaleza compleja y a largo plazo del problema.

Los profesionales internacionales y nacionales de la reconciliación han de reconocer que sus intervenciones, limitadas en el tiempo, deben ayudar a crear y apoyar procesos sociales a largo plazo cuyas necesidades, objetivos, agentes y dinámicas evolucionarán con el tiempo. En este sentido, la dificultad estriba en aprovechar con eficacia los recursos concretos, aunque limitados, de que disponen las iniciativas de reconciliación en cada momento del proceso sociopolítico para afianzar el proceso social de cambio de amplio alcance, que los trasciende.

Elaborar una lista concreta de acciones recomendadas y desaconsejables no haría justicia a la experiencia acumulada por los agentes internacionales y nacionales en todo el mundo. Así pues, consideramos que el mejor consejo que podemos ofrecer a los profesionales es que formulen siempre las preguntas que les facultarán, tanto a ellos como a las partes interesadas que los asisten, para reflexionar sobre el mejor modo de abordar la compleja naturaleza de la reconciliación. Gracias a estas preguntas podrán entender los retos y oportunidades propios de cada situación e incorporar esas observaciones en una estrategia operacional que dé el mejor uso posible a los recursos disponibles.

A continuación se enumeran algunas de las **preguntas fundamentales que las partes interesadas nacionales e internacionales deberían plantearse al diseñar o implementar un proceso de reconciliación:**

¿Qué pretendemos lograr con la reconciliación en este contexto concreto?

La reconciliación es un **proceso transformador.** Consiste en **redefinir las relaciones de confianza entre las personas, y entre estas y las instituciones políticas**, de manera profundamente transformadora. **No basta con posibilitar una coexistencia negativa** —que podría definirse como la capacidad para mantener relaciones de desconfianza sin violencia—, **sino de sostener interacciones entre las personas, y entre estas y las instituciones, basadas en una relación de confianza.**

Sin embargo, el modo en que se interpreta la reconciliación y las estrategias que se siguen para lograrla pueden diferir notablemente en cada contexto y momento. Lo importante es **tener claro el propósito de cada uno de los grupos que participan en el proceso de reconciliación**, pues es probable que sus expectativas sean diferentes, **y revisar el ideal de reconciliación a lo largo del proceso**, dado que las expectativas y necesidades evolucionan.

Las siguientes preguntas pueden resultar de ayuda a la hora de establecer **la agenda de reconciliación en torno a la cual puedan construirse y ajustarse relaciones de confianza**:

- ¿Da respuesta la agenda para la reconciliación a las necesidades y expectativas de confianza, diversas y cambiantes, de los distintos grupos de la sociedad?

- ¿Se equilibran en la agenda las necesidades de reconciliación contrapuestas del pasado y el futuro, el Estado y la sociedad, y las víctimas y la sociedad?

- ¿Permite el proceso de diseño determinar las prioridades de forma participativa y consensuada?

¿Cuándo y durante cuánto tiempo debería facilitarse asistencia?

La reconciliación no es un aditamento posterior al conflicto. Debe considerarse **un proceso transformador con una aspiración retrospectiva** —dirigida a superar el legado de la violencia previa— **y un objetivo con miras al futuro** —consistente en reconstruir las relaciones sociales—. Centrarse únicamente en reconstruir las relaciones dañadas puede entorpecer el logro del objetivo preventivo de la reconciliación si fueron precisamente esas relaciones las que dieron pie al conflicto. En ese caso, el objetivo no puede consistir en reparar estas relaciones, sino en mejorarlas de forma continuada en los niveles horizontal y vertical.

Los agentes implicados en la reconciliación han de tener presente que **las necesidades y oportunidades para la reconciliación, así como las relaciones de confianza transformadas, son diversas, evolucionan y tienen lugar en distintos planos de la vida social y política.**

En vista de que los objetivos y la naturaleza de la reconciliación evolucionan y cambian con el tiempo en función de las características del conflicto y del punto del proceso de consolidación de la paz en el que se encuentra el país, **las estrategias de intervención deben revisarse periódicamente a fin de reconocer y responder a estas necesidades cambiantes** y al conjunto variable de agentes, instituciones y entornos sociales.

La sostenibilidad de la reconciliación supone otro reto fundamental. Pasado cierto tiempo tras el acuerdo de paz, **es habitual que el ímpetu en pos de la reconciliación se diluya, y es posible que quienes impulsaban la agenda de reconciliación ya no gocen de una posición de poder e influencia.** En ese sentido, formar grupos para la reconciliación desde el primer momento garantizará que las intervenciones que se pongan en marcha en el momento posterior al conflicto tengan la capacidad necesaria para seguir adelante.

Con vistas a abordar **las dimensiones temporales de la reconciliación y sus necesidades en constante evolución**, los profesionales de la paz han de plantearse las preguntas siguientes:

- ¿Tendrán las intervenciones que se inician una vez finalizado el conflicto la capacidad necesaria para seguir adelante y mantener su vigencia en un contexto variable?

- ¿Reconocen las intervenciones las necesidades cambiantes de conjuntos variables de agentes, instituciones y entornos sociales, y responden a ellas?

¿Dónde deben implementarse las iniciativas de reconciliación (en qué planos de la sociedad y en qué lugares)?

La reconciliación tiene lugar a múltiples niveles de la sociedad, por encima de la fractura entre el Estado y la sociedad, y en ubicaciones geográficas diversas. Así pues, **es preciso estructurar los procesos de reconciliación de tal manera que faciliten puntos de entrada en distintos niveles y lugares** y así ayuden a salvar diferentes conjuntos de cuestiones y grupos.

En pos de la reconciliación pueden aplicarse varias estrategias: hacer hincapié en las relaciones entre grupos (reconciliación horizontal), centrarse en las relaciones entre Estado y sociedad (reconciliación vertical) o adoptar un enfoque desde la base o del medio hacia el exterior; lo importante es prestar atención al panorama general y asegurarse de que todas ellas se refuercen entre sí. **Al reconocer y alentar la multiplicidad de iniciativas para la reconciliación puede empoderarse a los agentes locales para que participen en iniciativas que respondan a sus necesidades específicas a partir de definiciones y enfoques adaptados a su cultura.**

No cabe duda de que **la reconciliación requiere iniciativas en las que todos los "niveles" de la sociedad participen en procesos que los conecten, integren y comprometan en una compleja red de relaciones de confianza.**

Para hacer frente a **la complejidad "estructural" de la reconciliación** hay que plantearse una serie de preguntas clave, por ejemplo:

- ¿Reconocen las intervenciones la complejidad sistémica del reto y se posicionan con miras a tener un efecto catalizador?
- ¿Comprenden las iniciativas para la reconciliación el entorno sociopolítico en el que tienen lugar y pueden adaptarse a esa realidad?
- ¿Aprovechan los procesos de forma eficaz las capacidades para la reconciliación que se sitúan a uno y otro lado de la fractura entre el Estado y la sociedad? ¿Favorecen la coherencia del cambio social e institucional? ¿Neutralizan la capacidad de acción negativa en el seno del Estado y la sociedad?
- ¿Facilita el diseño del proceso las sinergias y la colaboración entre las diversas iniciativas para la reconciliación que coinciden en un momento determinado?

¿Quién debería participar?

Las iniciativas para la reconciliación han de promover y aprovechar la capacidad de acción necesaria para impulsar procesos sociales capaces de transformar las instituciones y las normas. Los principales

retos para la reconciliación se relacionan con la sostenibilidad del esfuerzo y el liderazgo en este ámbito. Sucede con demasiada frecuencia que la iniciativa en pos de la reconciliación es dirigida por quienes ostentan el poder. No obstante, **hay que desarrollar un liderazgo y coaliciones sólidas al margen del Estado y los grupos armados, a fin de impulsar y sostener la agenda de reconciliación más allá de los cambios sociales y políticos que, a buen seguro, se producirán en la sociedad.**

Las necesidades e intereses en materia de reconciliación de los agentes que alimentan el conflicto violento, como los grupos armados estatales y de otro tipo, reciben una atención excesiva. Pero el Estado puede representar tanto un obstáculo como un catalizador. Por tanto, resulta imprescindible proteger el proceso de reconciliación de las élites políticas, que tratarán de controlarlo y politizarlo. En ese sentido, hay que entender correctamente la economía política del conflicto y del proceso de reconciliación. Al igual que quienes se aprovechan de la guerra y los incentivos negativos constituirán un obstáculo, **incluir a todos los agentes pertinentes al definir la agenda durante el proceso de reconciliación o paz dotará de mayor durabilidad y eficacia al proceso**.

Más concretamente, empoderar a diferentes grupos como excombatientes, agrupaciones de víctimas, mujeres, exprisioneros, etc., para que tomen la iniciativa en la labor de reconciliación es una estrategia muy acertada con vistas a crear **"coaliciones para la reconciliación"** capaces de sostener los ideales y estrategias frente a los cambios sociopolíticos propios de las sociedades que salen de la violencia. Si estos grupos diversos logran confluir en torno a su interés común por impulsar la reconciliación, contribuirán a **afianzar un ideal compartido de reconciliación más allá de las fracturas políticas y sociales.**

Los profesionales no deben promover ninguna iniciativa para la reconciliación que, deliberadamente o no, dé pie a la exclusión de un grupo determinado. Con frecuencia, grupos como las víctimas, las mujeres y los jóvenes son descuidados, y sus necesidades eclipsadas, por los intereses del Estado y los grupos armados. Darles voz y reconocimiento es fundamental para implicarlos en la reconciliación. **Los jóvenes pueden convertirse en vehículos de un cambio positivo, y su energía puede aprovecharse para cuestionar de forma constructiva las creencias y posturas afianzadas de sus mayores** y demandar la transformación de la sociedad. **De igual modo, promover la participación de las mujeres en los procesos de reconciliación puede ayudar a generar un debate público sobre la transformación de las dinámicas de género negativas que a menudo se relacionan con las dinámicas sociopolíticas de polarización y conflicto —que, en ocasiones, sustentan—. No obstante, no debe darse por hecho que las víctimas, las mujeres o los jóvenes comparten un ideal positivo y constituyen una plataforma para la reconciliación**. Su potencial concreto como colectivos sociales reside en que **son identidades comunes que superan otras fracturas y, de ese modo, constituyen un punto de entrada estratégico para salvarlas.**

Con el propósito de **promover las capacidades para "actuar en favor de la reconciliación" que existen en distintos espacios sociales e institucionales**, las siguientes preguntas clave pueden orientar a quienes participan en las iniciativas de reconciliación:

- ¿Cómo podemos crear "coaliciones" sólidas en favor de la reconciliación al posibilitar la colaboración y convergencia entre los grupos de beneficiarios de niveles y lugares diferentes?
- ¿Cómo podemos favorecer la influencia de las mujeres y los jóvenes como defensores firmes del cambio y la reconciliación en la sociedad?
- ¿Cómo podemos asegurarnos de que los esfuerzos de reconciliación no afiancen los tipos de discriminación de género que son predictores fiables de nuevos conflictos y patrones de violencia?
- ¿Cómo podemos conseguir que las víctimas ocupen un lugar prominente en los procesos de reconciliación, de modo que puedan convertirse en heraldos de la regeneración y la confianza en el conjunto de la sociedad?

¿Con qué enfoques, herramientas y metodologías podemos impulsar la reconciliación?

La reconciliación es una cuestión de equilibrio y complementariedad en la que **deben determinarse y reconocerse las diversas necesidades de "confianza" —interpersonal, entre comunidades, social, política— que se dan en una sociedad en un momento concreto y "entrelazarlas" con estrategias operacionales que admitan que todas son necesarias para sustentar relaciones transformadas, colaborativas y basadas en la confianza.** No basta con resolver los agravios (rendición de cuentas); también hay que afrontar las cuestiones estructurales (desigualdades políticas, sociales y económicas).

Al enfrentarse a las heridas del pasado suele pasarse por alto la regeneración psicosocial. Sin embargo, **el apoyo social sostenido a las víctimas directas de las consecuencias de la violencia es fundamental para que el órgano social supere verdaderamente un pasado divisivo y se restablezcan los cimientos de la confianza.**

En la resolución de las causas estructurales del conflicto, el fortalecimiento y la reforma de las instituciones puede contribuir de manera notable a la reconciliación. Las instituciones estatales y sociales, tales como las escuelas, los medios de comunicación y las comunidades religiosas, pueden convertirse en plataformas de transformación de las relaciones y fomento de la inclusión en la sociedad.

Solo la implicación del Estado puede garantizar que los cimientos sociales de la confianza se consagren en los marcos jurídicos e institucionales que regulan la vida social. Al mismo tiempo, solo con una sólida capacidad de acción social puede evitarse que la reconciliación sea "secuestrada", instrumentalizada o desechada por los agentes estatales.

En esa empresa, el papel de la comunidad internacional a menudo puede resultar crucial a fin de crear oportunidades y condiciones favorables para iniciar el proceso de reconciliación, así como para mantener los recursos y la capacidad adecuados. No obstante, la reconciliación no puede imponerse desde fuera, sino que debe impulsarse desde dentro. Así pues, los agentes internacionales deben esforzarse por conocer las capacidades locales y los posibles recursos para la reconciliación con que ya cuenta la sociedad, en lugar de reproducir planteamientos normalizados. **Su valor añadido consiste en favorecer las sinergias entre las múltiples iniciativas que se lleven a cabo en distintos estratos y ámbitos de la sociedad, así como en velar por la inclusión y protección de ciertas partes interesadas a las que con frecuencia se ignora, como las mujeres, los jóvenes, las víctimas y los defensores de los derechos humanos.**

A continuación, se plantean algunas preguntas fundamentales relacionadas con **la formulación de estrategias capaces de satisfacer las necesidades del pasado y, al mismo tiempo, impulsar la coexistencia positiva:**

- ¿Las intervenciones salvan de forma constructiva y eficaz la distancia entre las necesidades de reconciliación del pasado con las venideras, de modo que abordan las relaciones de confianza dañadas por los abusos y la violencia infligidos a personas y grupos concretos, así como las relaciones de confianza en las que se sustenta la coexistencia social pacífica entre grupos y categorías sociales más amplios?

- ¿Cómo pueden aprovecharse las reformas del sector de la seguridad o judiciales para reconstruir las relaciones?

- ¿Contribuyen los medios de comunicación o los sectores de la educación a transformar las relaciones y fomentar la inclusión en sociedades que miran hacia delante?

- ¿La asistencia internacional se facilita de tal manera que fortalece y habilita las capacidades y el liderazgo locales en sectores y estratos sociales diversos, así como por encima de la brecha entre el Estado y la sociedad?

- ¿Cómo podemos armonizar los recursos internacionales con vistas a sostener de forma eficaz los procesos sociales a largo plazo, en lugar de intervenciones técnicas puntuales a corto plazo?

Casos de estudio

Guatemala: Estudio de caso

De Bernardo Arévalo de León[12]

CRONOLOGÍA DE SUCESOS SIGNIFICATIVOS

Fecha	Suceso
1960	**La guerra civil de Guatemala, que se prolongará 36 años, comienza cuando una serie de grupos guerrilleros de extrema izquierda se enfrentan a las fuerzas militares del Estado.** El país se encuentra bajo el régimen autocrático del general Miguel Ydígoras Fuentes, quien asumió el poder en 1958 tras el fallecimiento del coronel Castillo Armas. El prolongado conflicto estuvo marcado por los secuestros y la violencia, así como mutilaciones y la exhibición pública de cadáveres.
1966	**Recrudecimiento de la violencia** con una importante campaña antisubversiva dirigida por el Ejército; la violencia se propaga a las zonas rurales.
1982	**Apogeo de la insurgencia.** El general Efraín Ríos Montt se hace con el poder por medio de un golpe militar. Anula la Constitución de 1965, disuelve el Congreso y suspende los partidos políticos. Las enérgicas medidas del Gobierno y el Ejército contra la nueva guerrilla unificada —la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca— suponen el inicio de uno de los períodos más violentos de la guerra civil.
1987	**Creación de la Comisión Nacional de Reconciliación** a raíz de la firma del acuerdo de paz regional Esquipulas II.
1989-1990	**Gran Diálogo Nacional** entre el Gobierno y otros siete agentes sociales (partidos políticos, cooperativas, medios de comunicación, agrupaciones religiosas, movimientos sociales, entidades académicas y sectores profesionales), el cual propició las condiciones para la negociación directa entre el Gobierno y los grupos insurgentes, que tuvo lugar en Oslo.

[12] Dr. Bernardo Arévalo de León es Asesor Superior sobre Consolidación de la Paz en Interpeace

Fecha	Suceso
1991	Acuerdo de México, que constituye un acuerdo marco para las negociaciones de paz.
1994	Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y Acuerdo para la creación de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) (que entrarán en vigor tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1996)
1995	Publicación del informe "Guatemala: Nunca más". Informe elaborado por una comisión de la verdad de carácter extraoficial puesta en marcha por la Iglesia católica para recabar información para la comisión oficial.
1995	Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (que entrará en vigor tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1996). Hito en la lucha contra el racismo histórico contra los pueblos indígenas, principales víctimas del conflicto.
1996	Acuerdos de Paz. Acuerdo de paz firme y duradera, con el que se pone fin a 36 años de conflicto violento. Prevé 34 reformas institucionales y jurídicas.
1999	Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH): "Memoria del silencio". Dio pie a una serie de recomendaciones sobre políticas, por ejemplo relativas a un programa de reparación y a la persecución de quienes perpetraron crímenes de lesa humanidad.
2005	Informe final de verificación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). En él se insta al Gobierno a implementar las reformas sociales previstas en el acuerdo de paz y a asumir un compromiso real con la reconciliación.
2013	Condena del general Ríos Montt por genocidio. Acusación de genocidio y crímenes de lesa humanidad contra el pueblo ixil del exdictador Efraín Ríos Montt, Jefe del Estado entre 1982 y 1983. Sin embargo, el Tribunal Constitucional revoca la condena inicial. Se iniciaron nuevos procesos en 2015 y 2017, hasta su fallecimiento el 1 de abril de 2018.

Pasados 20 años desde la firma de los Acuerdos de Paz, ¿qué celebramos?

La tarde del 29 de diciembre de 2016 se celebró un concierto único en el Parque Central de la Ciudad de Guatemala. En el Concierto de la Reconciliación y la Concordia[13] se reunió por primera vez a la Banda Marcial de Guatemala y a la Orquesta Sinfónica Juvenil Femenina Alaíde Foppa, agrupación que debe su nombre a una víctima notoria de la violencia estatal durante el conflicto armado en el país. El concierto fue el broche final de una jornada oficial de celebración de la firma, 20 años atrás, de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a una confrontación armada interna encarnizada que se prolongó 36 años. El hecho de que el concierto no fuera interpretado por la Orquesta Sinfónica Nacional, sino por una combinación de mujeres jóvenes y músicos militares tenía una significativa carga simbólica: los perpetradores y las víctimas, representados por ellos, tocaban juntos para celebrar la paz.

A simple vista, uno puede tener la impresión de que el concierto era la expresión de gozo de una sociedad reconciliada que celebraba dos decenios de coexistencia pacífica. En realidad, se trataba de un llamamiento a la reconciliación: Julio Solórzano Foppa, director del Memorial para la Concordia de Guatemala (una iniciativa de la sociedad civil en favor de la paz y la coexistencia, patrocinadora de la Orquesta) y víctima junto a su familia de la violencia estatal durante el conflicto armado, señaló que el concierto expresó la voluntad de "[...] dejar atrás la polarización que ha causado tanto daño en Guatemala"[14]. La percepción de la reconciliación, más que como un logro, como un reto todavía vigente tuvo eco en las palabras de Yashira Hernández, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP), quien explicó que se pretendía transmitir a los jóvenes el mensaje de que "[...] juntos podemos construir un país nuevo y pacífico"[15].

El concierto, de hecho, puso de manifiesto **las complejidades y contradicciones de un país que, si bien efectivamente ha cerrado el ciclo de conflicto político violento que hizo estragos en la sociedad durante más de tres decenios, todavía se pregunta cuál es el significado preciso de la reconciliación.**

A raíz de la firma de los Acuerdos de Paz, los grupos guerrilleros se desmovilizaron y reintegraron en la vida social y política. El Estado contrainsurgente que prevaleció durante más de tres decenios fue

[13] Redacción. "Orquesta Alaíde Foppa y Banda Marcial en concierto por la paz", en: *Prensa Libre*, 26 de diciembre de 2016. https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/orquesta-aladide-foppa-y-banda-marcial-unidas-en-concierto-por-la-paz/57957/

[14] *Ibid*. Véase también López, Kimberly. "¿Qué se ha hecho por sanar las heridas del Conflicto Armado?", en: *La Hora*, 29 de diciembre de 2017.

[15] Marlyn Valdez de León. En: *AGN*, 27 de diciembre de 2016. https://agn.com.gt/index.php/2016/12/27/guatemala-ensambla-reconciliacion-y-concordia-por-20-anos-de-la-paz/

desmantelado, desapareció el control militar sobre la actividad política y las fuerzas armadas vieron reducido su tamaño y presupuesto. Cesó la violación sistemática de los derechos humanos a cargo del Estado, y el aparato contrainsurgente responsable de la violencia estatal se desmanteló por completo.

Las partes en los Acuerdos de Paz no han recaído en la violencia, ni siquiera en el plano de las represalias particulares. Es más, las prácticas "poliárquicas" sustentan una democracia caracterizada por la alternancia periódica de poder según lo que se decide en elecciones libres y abiertas[16].
Pese a todo, solo hace 2 años, 17 después de la firma de los Acuerdos de Paz, el Presidente Pérez Molina —también signatario de los Acuerdos cuando todavía era un militar en activo— afirmó que "la reconciliación de la sociedad guatemalteca es quizá donde menos éxito hemos tenido"[17].

Entonces, ¿qué ha fallado?

500 años de violencia, 36 años de conflicto armado

NATURALEZA DEL CONFLICTO

Al margen de las formalidades del marco jurídico republicano y de la retórica política asociada a este, las condiciones básicas necesarias para establecer un contrato social real entre las autoridades y la población no se dieron en la historia de Guatemala hasta 1944. Hasta entonces, el país vivía bajo la lógica colonial de gobierno por coacción, impuesta por los españoles para asegurarse el trabajo forzado de las comunidades indígenas, la fuente de ingresos más importante de la economía.

La independencia llegó en 1821, cuando la élite criolla comprendió que para mantener el *statu quo* debía hacerse con el control de las instituciones estatales, en manos del decadente imperio español, sin alterar en lo más mínimo el orden sociopolítico. De hecho, el régimen cambió, pero las élites resistieron: el último representante del rey de España se convirtió en el primer Presidente republicano, firmemente apoyado por las élites de siempre —antes fieles súbditas del rey, después republicanas acérrimas—.

El Estado era fundamentalmente una estructura de poder establecida con objeto de sostener una economía basada en distintas formas de trabajo forzoso y en la exclusión sistemática de la vida

[16] Arévalo de León, Bernardo y Francisco Jiménez. "Derechos humanos, seguridad y Justicia después de los Acuerdos de Paz". En: Sarti y Girón (eds.) Sarti, Carlos Alberto y Felipe Antonio Girón (eds.) *Resignificando los Acuerdos de Paz en Guatemala*. Fundación Propaz: Guatemala, 2017, págs. 17-42.

[17] Redacción 180. http://www.cientochenta.com.uy/articulo/37556_Guatemala-17-anos-de-paz-pero-sin-reconciliacion.

política de las poblaciones indígenas y de los nuevos grupos de población mestiza. **La coexistencia en el país se fundamentaba en la capacidad de las élites para subordinar a estos grupos por medio de la coacción violenta, no en asociaciones voluntarias entre individuos, comunidades y autoridades.** El alcance del aparato jurídico e institucional del Estado se limitaba a garantizar las funciones de "control y coacción"; apenas se ocupaba del desarrollo ni la protección de la mayoría de la población[18].

En 1944, un movimiento civil y militar derrocó al general Jorge Ubico, último de los caudillos liberales, y dio inicio a una "primavera democrática" con dos gobiernos elegidos democráticamente de forma sucesiva que aplicaron una agenda reformista en los ámbitos político, social y económico. Era la primera vez que el Estado trabajaba en beneficio del bien común, en lugar de en defensa de los intereses de la élite terrateniente y sus acólitos.

Sin embargo, en 1954, de acuerdo con la perversa lógica de la Guerra Fría, una intervención militar planeada y financiada por los Estados Unidos puso fin al ciclo democrático. La victoriosa coalición contrarrevolucionaria —las élites terratenientes, que anhelaban recuperar el control del Estado; el Gobierno estadounidense, cuyo interés en la política interna de este pequeño país se inscribía en sus preocupaciones geopolíticas de la Guerra Fría; y las élites militares, a las que los Estados Unidos coaccionaron para que cooperaran— estableció un régimen autoritario que, amparándose en el anticomunismo, emprendió una campaña de represión violenta de la disensión política e imposibilitó toda vía electoral para una reforma política significativa.

Durante casi un decenio, esta coalición trabajó para sentar las bases de una hegemonía política electoral que le permitiera instaurar en el país un "modelo" de democracia liberal. Pero sus propias contradicciones hicieron imposible el programa: la paranoia anticomunista de la Guerra Fría llevó a los Estados Unidos a aliarse con los sectores más antidemocráticos de la sociedad; las élites tradicionales no querían una democracia liberal, sino reprimir la disidencia y coaccionar sin descanso a los trabajadores; y la orientación antidemocrática característica del período caudillista se vio reforzada en el Ejército por la Doctrina de Seguridad Nacional de diseño estadounidense, en la cual se basó toda su instrucción. Cuando en el período previo a las elecciones generales de 1963 se hizo evidente que los partidos políticos herederos de los Gobiernos revolucionarios de 1944 a 1954 retomarían el poder política, los Estados Unidos y el Ejército decidieron cancelar el proceso electoral e instaurar un régimen militar directo.

[18] Arévalo de León, Bernardo. *De La Milicia Colonial al Ejército Contrainsurgente: violencia, formación estatal y ejército en Guatemala, 1500-1963*. F&G Editores, Guatemala, publicación prevista para 2017.

Los Acuerdos de Paz firmados en 1996 pusieron fin al ciclo de violencia política entre este Estado contrainsurgente y los grupos insurgentes surgidos a principios de la década de 1960 ante la falta de vías pacíficas para manifestar la disidencia política y en vista del éxito de los métodos violentos para lograr un cambio político —ejemplificado en la revolución cubana—. **Durante más de tres decenios, los militares gobernaron tras una fachada democrática que les otorgó el pleno control del sistema político**, hasta el punto de que en las elecciones se enfrentaban oficiales retirados en representación de distintos partidos, y a menudo la elección del ganador era fraudulenta[19].

Simultáneamente, el aparato del Estado contrainsurgente sometió a la sociedad a una violencia política cada vez más intensa: de la represión de toda forma de disidencia política se pasó al enfrentamiento con la nueva insurgencia armada, posteriormente se atacó la red civil de apoyo político de esta y, finalmente, el poderío militar del Estado se utilizó contra la población civil de las zonas donde operaba la insurgencia.

La violencia alcanzó niveles delirantes cuando los insurgentes, derrotados en las tierras bajas del este y aniquilados en las ciudades, retrocedieron a las zonas rurales indígenas de las tierras altas occidentales y organizaron una nueva ofensiva militar que, por primera vez, ya a finales de la década de 1970, planteaba una amenaza real para el régimen. En un primer momento, el Estado reaccionó con brutalidad, pero en 1982 un grupo de oficiales jóvenes dio un golpe interno, anuló las últimas elecciones fraudulentas y retiró del alto mando a generales mayores, corruptos e ineficientes. Se aplicó entonces una estrategia contrainsurgente en la que se incorporó lógica operativa a lo que hasta entonces había sido violencia sin sentido[20].

La mayoría de las violaciones de los derechos humanos cometidas en los 36 años de conflicto se produjeron entre 1982 y 1984, en una campaña militar que neutralizó la amenaza de una victoria insurgente y estableció el control militar sobre territorios en los que el Estado jamás había tenido presencia[21]. Comunidades para las que el Estado no había sido más que una realidad amenazadora, pero distante —no les facilitaba servicios ni protección social, ni

[19] Solórzano Martínez, Mario. *Guatemala, autoritarismo y democracia*. FLACSO-EDUCA, San José 1987.

[20] Gramajo Morales, Héctor Alejandro. *Alrededor de la Bandera: un análisis praxeológico del conflicto armado en Guatemala 1960-1996*. Tipografía Nacional, Guatemala 2003. Schirmer, Jennifer. *Las intimidades del proyecto político de los militares en Guatemala.* FLACSO 1999.

[21] Ball, Patrick; Paul Kobrak y Herbert F. Spirer. *State Violence in Guatemala 1960-1996: A Quantitative Reflection*. Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia/Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, Nueva York: 1999; CEH. *Guatemala: Memoria del Silencio. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*. Guatemala 1999.

infraestructura de comunicaciones— lo conocieron de cerca a través de su institución más violenta: el Ejército.

Según la información recopilada por la comisión de la verdad de Guatemala, en los 36 años de conflicto armado murieron más de 200.000 personas de una población de 13 millones en su momento álgido. Más de 600 localidades fueron arrasadas por el Ejército o las fuerzas insurgentes. Además, las fuerzas militares cometieron actos genocidas contra la población ixil. **El conflicto armado en Guatemala se caracterizó por una violencia atroz, tanto por el número de víctimas como por la crueldad de los actos cometidos por el Estado[22].**

Construir y reconstruir

La supervivencia de comunidades indígenas muy unidas en las tierras altas occidentales en la segunda mitad del siglo XX se debió principalmente a dos factores. Por una parte, la estrategia del Estado para someter a la mayoría indígena: las "Dos Repúblicas" de la época colonial, concebidas oficialmente por la Corona para proteger a las comunidades indígenas del abuso de los colonizadores, pero que en realidad funcionaban como mecanismo de control social, subordinación y exclusión de la mayoría de la población de la provincia, es decir, los pueblos indígenas.

Por otra parte, la estrategia de supervivencia de esta comunidad, una "resistencia de los pobres[23]" que halló en la autonomía social y cultural de las aldeas el modo de preservar su sentido de identidad y pertenencia como comunidad en un territorio conquistado[24].

En la primera parte del siglo XIX, las élites gobernantes del nuevo Estado independiente se preocuparon principalmente por sus propias disputas internas por el control del gobierno. Como la economía dependía de los productos que se cultivaban en otras regiones, no se interesaron por las laderas y tierras altas en las que se concentraban las comunidades indígenas. La economía basada en las plantaciones de café desarrollada en la segunda mitad del siglo, eje de la economía nacional hasta bien entrado el siglo XX, alteró la situación y provocó la apropiación de tierras de las comunidades indígenas y mestizas situadas en valles y laderas aptos para la producción de café.

[22] CEH. *Op. cit.* 1999.

[23] Scott, James C. *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*. Yale University Press, 1985.

[24] McCreery, David. *Rural Guatemala 1760-1940*. Stanford University Press, California

Se abandonó a las comunidades cuyas tierras no eran adecuadas, que se convirtieron en una fuente de mano de obra estacional para las plantaciones. Ese trabajo, aunque impuesto, facilitó ingresos adicionales a pueblos que ya se veían presionados por el acceso limitado a terrenos agrícolas. La combinación de la agricultura de subsistencia, el comercio regional y los escasos ingresos provenientes del trabajo estacional aportó a las comunidades indígenas los recursos necesarios para sostener su autonomía relativa con respecto a un Estado cuya incapacidad para facilitar ningún servicio útil fuera de las capitales de provincia —y apenas en estas— facilitó la labor de las comunidades indígenas para preservar sus estructuras de autoridad, identidad étnica y estrecho tejido social.

La exclusión y marginación históricas a manos del Estado colonial y, posteriormente, independiente posibilitó que estas comunidades se resistieran a la desintegración social y la asimilación cultural, a pesar de que las divisiones de clase y presiones económicas ya mermaban la cohesión social en algunas de ellas[25].

Estos patrones tradicionales de interacción social colaborativa en el seno de la comunidad, desarrollados de manera autónoma durante siglos, se vieron gravemente mermados a causa de la irrupción en sus territorios del conflicto armado entre los insurgentes y el Estado. Históricamente, el conflicto social derivado de las tensiones y disputas de la vida en comunidad —entre familias por cuestiones de tenencia de la tierra o autoridad comunitaria, entre la nobleza y el vulgo, entre los fieles católicos y los adscritos a los rituales mayas, entre aldeas por temas de lindes o el acceso al agua, etc.— se caracterizó por un grado de violencia relativamente bajo y se resolvió a través de mecanismos tradicionales de solución de conflictos con los que las comunidades salvaban sus diferencias sin poner en peligro la cohesión social básica.

Ni siquiera cuando, a principios del siglo XX, los conflictos entre comunidades indígenas comenzaron a interactuar y entrelazarse con los procesos y agentes políticos "nacionales", la repercusión de estos factores externos dio pie a una violencia armada de un calibre capaz de erosionar las identidades comunitarias fundamentales ni los mecanismos de solución de conflictos.

Sin embargo, con la expansión de la insurgencia política a sus territorios, las divisiones en la comunidad aumentaron de forma exponencial debido a una lógica militar que subordinaba las divisiones tradicionales a la polarización política y les inoculaba niveles de violencia sin

[25] McCreery, David. *Op. cit*. 1994; Grandin, Greg. "Everyday Forms of State Decomposition: Quetzaltenango, Guatemala, 1954", *Bulletin of Latin American Research*, 19(3), págs. 303-320, julio de 2000; Grandin, Greg. *The Blood of Guatemala: A History of Race and Nation*. Duke University Press. Durham, 2000.

precedentes. Las guerrillas movilizaron a la población en una acción política que quebró los patrones tradicionales de autoridad e introdujo nuevas fracturas en las comunidades.

El Estado organizó a las comunidades en "comités de autodefensa", en la práctica grupos paramilitares encargados de ayudar al Ejército a aplicar estrategias contrainsurgentes, ya fuese en su pueblo o contra las localidades vecinas. Además de hacer respetar el control territorial, se pidió a estos comités que informaran sobre las actividades de los demás, denunciaran a las personas sospechosas de colaborar o simpatizar con los insurgentes y cometieran actos de violencia que iban desde obligar a las mujeres de las aldeas —por lo general a las familiares de quienes habían huido o de los sospechosos de ayudar al "enemigo"— a prestar servicios sexuales y domésticos forzosos a los soldados, hasta participar en masacres contra su propio pueblo.

Las comunidades se rebajaron a unos niveles y formas de violencia contra su propia comunidad y las comunidades vecinas que resultaban ajenos a su forma de vida tradicional. El resultado, una vez que concluyó el conflicto armado, fueron comunidades desgarradas por el resentimiento, la desconfianza y el miedo, donde la distinción entre perpetradores y víctimas quedaba difuminada por la variedad de motivaciones de sus actos: hubo quien escogió bando voluntariamente, otros se vieron obligados, y muchos se convirtieron en testigos silenciosos, víctimas y cómplices, todo a la vez[26].

Es evidente que en estas comunidades indígenas había una necesidad clara de "restaurar" el tejido de la vida comunitaria: rescatar de la debacle social los elementos básicos de la confianza interpersonal y colectiva que la violencia había destruido y que hacen posible la colaboración estrecha que da continuidad a la vida en comunidad. En este caso, la reconciliación sin duda consiste en restablecer las condiciones previas a la crisis; recuperar los activos sociales —confianza, habilidades sociales, cooperación— con los que el órgano social, dividido, podrá sanar sus heridas y superar las divisiones generadas por la violencia, de modo que su "cuerpo político" —la comunidad— funcione de nuevo.

¿Pero qué puede recuperarse a escala nacional? A lo largo de la mayor parte de la historia de Guatemala, la "comunidad política" no se ha sostenido gracias a la cohesión de asociaciones voluntarias que acercan a la población y a las instituciones estatales por medio de un ejercicio de autoridad legítima[27]. En Guatemala, los cimientos de la democracia establecidos en el decenio

[26] CEH. *Op. cit*. 1999; Roth Arriaza, Naomi y Laura Arriaza. "Social reconstruction as a local process". *International Journal of Transitional Justice*. 152 (2008)

[27] Lo mismo sucedió en otras zonas del continente, como Chile o el Uruguay, donde el régimen autoritario de la década de 1970 representó un período "extraordinario" para sociedades que habían iniciado procesos de

revolucionario de 1944 a 1954 fueron pisoteados por una lógica autoritaria contrarrevolucionaria que, en esencia, reformuló las antiguas "tradiciones" autoritarias que habían estado vigentes desde la época colonial.

La experiencia revolucionaria de la década de 1940 hacía imposible reinstaurar sin más los regímenes premodernos de los caudillos liberales, de modo que se impuso la lógica del gobierno por la fuerza. Las élites gobernantes crearon nuevos mecanismos que les aseguraban el control político sobre una población cada vez más concienciada políticamente y agitada. El régimen contrainsurgente no fue más que su última expresión: del dominio oligárquico "premoderno" al dominio oligárquico "moderno".

Por tanto, **la "coexistencia" previa al enfrentamiento armado del período entre 1963 y 1996 no era el resultado de una solidaridad funcional establecida libremente entre los diversos grupos de la sociedad**. La vida en común bajo el marco social y político del Estado de Guatemala no era más que el resultado de la violencia y la coacción que la élite gobernante logró movilizar para subyugar a la sociedad y obligarla a obedecer[28].

A lo largo de la historia guatemalteca, el "cuerpo político" del Estado se ha basado fundamentalmente en la violencia, la coacción y la obediencia, no en la confianza, la colaboración y la solidaridad. **En este contexto, es difícil concebir la "reconciliación" como un proceso de recuperación o rescate de los activos sociopolíticos anteriores al conflicto necesarios para la coexistencia** —valores, habilidades, conductas, relaciones, instituciones—.

Más bien se trata de crear "nuevas tradiciones" necesarias para la puesta en marcha de una comunidad democrática funcional: confianza en los planos interpersonal y colectivo; confianza en la autoridad política, a partir de su ejercicio legítimo; colaboración voluntaria entre los grupos y personas que integran la sociedad; un marco de objetivos políticos y aspiraciones comunes que acepten y reflejen la pluralidad de la sociedad; e instituciones que plasmen y expresen la lealtad voluntaria de los ciudadanos a la autoridad política.

Según un sencillo juego de palabras que se repitió con frecuencia en el período posterior al acuerdo, **la paz en Guatemala no consiste en una "reconciliación" —rescatar del pasado**

democratización ya a principios del siglo XX. Arévalo de León, Bernardo. "A Twisted Path to Reconciliation? The Historical Clarification Commission in Guatemala". En: Sisson, Jonathan. *Dealing with the Past on Post Conflict Societies: Ten-Years after the Peace Accords in Guatemala and Bosnia-Herzegovina.* Swisspeace. Ponencia 1/2007, págs. 12-20.

[28] Torres Rivas, Edelberto. *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. F&G Editores, Guatemala, 2015; Holden, Robert. *Armies without Nations*. Oxford University Press, Nueva York, 2004.

un patrón de relaciones entre el Estado y la sociedad y en el seno de esta—, sino en una "conciliación" —el desarrollo de un nuevo "pacto" voluntario entre los grupos de la sociedad, y entre la sociedad y el Estado—.

El concepto de la reconciliación en la antesala de los Acuerdos de Paz

Merece la pena señalar que las primeras menciones a la reconciliación en el contexto guatemalteco hacían referencia a una condición indispensable para la solución pacífica del conflicto armado: el desarrollo de unas condiciones mínimas que posibilitaran la negociación política del fin del conflicto armado. No se trataba, por tanto, de un ideal de coexistencia pacífica después del conflicto.

La Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), creada en Guatemala en 1987, fue el resultado de los compromisos asumidos por los Gobiernos centroamericanos en el acuerdo de paz de Esquipulas (Esquipulas II), el pacto regional con el que impidieron que las tensiones de la Guerra Fría en la etapa de Reagan conflagraran en un conflicto armado internacional.

Los Gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica definieron la persistencia de *conflictos armados internos* como uno de los orígenes de las crecientes tensiones regionales, y se comprometieron a iniciar procesos nacionales de reconciliación basados en tres ejes:

- la puesta en marcha de procesos nacionales de diálogo entre las autoridades nacionales y los grupos desarmados de la oposición;
- una amnistía que hiciera posible que los insurgentes armados depusieran las armas y se reintegraran en la vida política; y
- la creación de comisiones nacionales de reconciliación encargadas de supervisar la aplicación del acuerdo Esquipulas II[29].

La CNR convocó dos procesos nacionales de diálogo con esos objetivos. El primero fue el Gran Diálogo Nacional (1989-1990), en el que ocho "sectores" sociales se reunieron para un primer

[29] Se asumieron otros compromisos, entre ellos el cese de las hostilidades entre los Gobiernos y los grupos armados; un llamamiento a poner fin al apoyo internacional a los grupos armados irregulares o insurgentes y al uso del territorio nacional para atacar a los países vecinos; el inicio de negociaciones regionales sobre seguridad, verificación, limitación y control de armas; la búsqueda de soluciones en relación con el flujo regional de personas refugiadas y desplazadas; y la aplicación de procesos de democratización y la celebración de elecciones libres. "Acuerdo de Esquipulas II. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA. *Acuerdos de Paz*. Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 1997.

intercambio de impresiones sobre cuestiones fundamentales de la agenda nacional[30]. El segundo fue el Proceso de Oslo —que tomó el nombre de la ciudad en el que se firmó el acuerdo que lo propició—, en el que la CNR facilitó una serie de reuniones entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) —organización que englobaba a los cuatro grupos insurgentes— y los agentes sociales y políticos de la sociedad guatemalteca para debatir las opciones de cara a una solución política del conflicto[31].

En 1991, la reconciliación que había tenido lugar gracias a la labor de la CNR, así como el cambio en el equilibrio de poder entre el Ejército contrainsurgente y las autoridades civiles electas, habían generado condiciones propicias para iniciar las negociaciones directas entre el Gobierno y la URNG.

En el Acuerdo de México, de abril de 1991, se estableció el marco para el proceso de negociación política. El Presidente de la CNR mediaría entre las partes en calidad de "conciliador", y las Naciones Unidas ejercerían de observador del proceso[32]. Al contrario que la mayoría de los procesos de paz completados hasta entonces, las negociaciones no solo incluían los típicos acuerdos "operativos" relacionados con la conclusión del conflicto militar, la reintegración de los insurgentes y la normalización de la democracia electoral, sino también una agenda sustancial en la que se abordaban déficits fundamentales que, según acordaron las partes, eran el origen del enfrentamiento violento[33].

[30] La CNR organizó el diálogo en torno a los ocho sectores siguientes: gubernamental (poderes ejecutivo, legislativo y judicial; Comisión Nacional para Refugiados); político (partidos políticos); popular (sindicatos y movimientos sociales); cooperativo (movimientos de cooperación y solidaridad); académico y profesional (asociaciones profesionales, universidad del país y centros de estudio); refugiados (Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados); prensa y medios de comunicación (asociaciones de periodistas y organizaciones de medios); y religioso (católicos, protestantes y judíos).

[31] En 1990 se organizaron cinco reuniones de carácter sectorial en el contexto del Proceso de Oslo, en las que participaron la URNG y los partidos políticos (El Escorial [España]), el sector privado (Ottawa [el Canadá]), el movimiento popular (Metepec [México]), instituciones académicas, asociaciones profesionales, cooperativas y pequeños empresarios (Atlixco [México]) e instituciones religiosas (Quito [el Ecuador]). El Gobierno nacional participó en el Gran Diálogo Nacional, pero no en el Proceso de Oslo.

[32] "Acuerdo de México: Acuerdo de procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA, *Op. cit.*, 1997

[33] La agenda sustancial comprendía los siguientes aspectos: reasentamiento de la población desplazada por motivo del conflicto armado; derechos humanos y democratización; fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática; identidad y derechos de los pueblos indígenas; cuestiones socioeconómicas y agrarias; reforma constitucional y régimen electoral.

Las partes negociaron "acuerdos parciales" que se incorporaron al acuerdo de paz definitivo y que debían implementarse una vez que se firmara este[34]. Se reconoció que la transformación social, política y económica era indispensable para una coexistencia pacífica, y que alcanzar acuerdos fundamentales sobre por dónde empezar debía ser necesariamente uno de los resultados de las negociaciones[35].

Sin embargo, los acuerdos marco de 1991 y 1994[36] no hacían ninguna referencia relevante a la cuestión de la reconciliación, salvo en una mención rápida a la función de la Asamblea de la Sociedad Civil —órgano creado para que la sociedad civil pudiera efectuar recomendaciones sustanciales a las partes negociadoras— como uno de los posibles mecanismos "[...] encaminados a favorecer la reconciliación nacional [...]"[37].

En la postura de la sociedad civil sobre las negociaciones no se hacía ninguna referencia a la reconciliación después del conflicto: se centraba en el propio proceso de negociación y demandaba que se plantease una agenda sustancial, transparencia en el proceso y la participación de la sociedad civil[38].

Ni siquiera el "Acuerdo sobre el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca" mencionaba expresamente la reconciliación posterior al conflicto; en su

[34] La única excepción fue el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (AGDH), que entró en vigor inmediatamente con la verificación de las Naciones Unidas, a modo de "medida para el fomento de la confianza" con la que se demostraba la buena fe de las autoridades nacionales en el proceso de negociación.

[35] Se pidió al presidente de la CNR que convocara una Asamblea de la Sociedad Civil donde se trataran cuestiones sustanciales de las negociaciones, se elaboraran documentos consensuados con recomendaciones a las partes negociadoras y se revisaran los acuerdos parciales alcanzados por estas. Ponciano Castellanos, Karen. *El rol de la sociedad civil en los procesos de paz de Guatemala y El Salvador*, INCEP: Guatemala, 1996.

[36] El estancamiento de las negociaciones de paz, combinado con una crisis política entre las ramas ejecutiva y legislativa del Gobierno, provocaron en 1993 la suspensión de las negociaciones durante un período de ocho meses. En enero de 1994, el nuevo Gobierno provisional y la URNG retomaron las negociaciones con la misma agenda, si bien con un nuevo formato que incluía la mediación de las Naciones Unidas y la participación de la sociedad civil.

[37] "Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA, *Op. cit.*, 1997, págs. 201-215.

[38] "Propuesta de los sectores civiles acerca de su participación en el proceso de paz". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA, *Op. cit.,* 1997, págs. 167-170

lugar, hacía referencia a la importancia de la verdad como componente de una cultura de respeto mutuo, concordia y respetuosa de los derechos humanos[39].

Hubo que esperar a la fase final del prolijo proceso de negociación para que se mencionara expresamente la reconciliación. En el Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad, las partes acordaron que el Gobierno promulgase, antes de la firma definitiva de los Acuerdos de Paz, una ley de reconciliación nacional en la que se describiesen los mecanismos de indulto de los actos ilícitos cometidos por funcionarios del Estado o insurgentes en el contexto del conflicto armado.

La Ley de Reconciliación Nacional fue de hecho un decreto de amnistía en cuyo texto solo se mencionaba la reconciliación dos veces: en el preámbulo, donde se señala que para la reconciliación nacional se requiere "de un tratamiento equitativo e integral" de las diferentes circunstancias y factores que incidieron en los delitos cometidos durante el conflicto armado; y en el artículo 1, en el cual se establece que la Ley es un instrumento básico para la reconciliación de las personas involucradas en el enfrentamiento armado.

El objetivo general de la Ley era "[...] promover una cultura de concordia y respeto mutuo que elimine toda forma de revancha o venganza y, al mismo tiempo, preserve los derechos fundamentales de las víctimas, una condición indispensable para una paz firme y duradera[40] [...]", pero ni se intentó facilitar una definición sustancial o una orientación operacional con vistas a lograr tales objetivos, y apenas se hace una referencia rápida a las cuestiones de la reparación y la no repetición.

A falta de una definición oficial clara en los Acuerdos de Paz, el significado de la reconciliación después del conflicto quedó a expensas de la interpretación de los agentes sociales de una escena política muy inestable. ¿Cómo llegó el país a semejante situación después de más de un decenio de trabajo político y debate público acerca de las cuestiones del conflicto y la paz?

[39] "Acuerdo sobre el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA, *Op. cit.*, 1997, págs. 247-252.

[40] "Apéndice I: Ley de Reconciliación Nacional". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA. *Op. cit.*, 1997, págs. 421-426.

Dos problemas trascendentales: desesperación por la paz e incapacidad para reconocer y afrontar el pasado

Después de 36 años de violencia política y violación sistemática de los derechos humanos, la sociedad guatemalteca estaba desesperada por poner fin al conflicto armado. En un contexto marcado por profundas divisiones originadas en la crisis política de las décadas de 1940 y 1950, la reconciliación se interpretaba como un "desarme político": un acuerdo social sobre la necesidad de renunciar a la violencia con fines políticos y restablecer las condiciones de cara a alcanzar una solución negociada del conflicto armado. Los principales agentes del Estado y la sociedad centraron su labor e ingenio en cerrar el ciclo de violencia política, presuponiendo que un cierre adecuado aportaría el marco fundamental para una coexistencia pacífica posterior.

A tal efecto, no bastaría con un simple acuerdo "operativo" en el que se abordase el fin de las operaciones militares y la reintegración de la insurgencia en la política democrática. Resultaba inaceptable para la URNG, que necesitaba concesiones sustantivas del Gobierno para justificar la decisión de renunciar a la lucha armada; pero también lo era para la sociedad civil, que percibía las negociaciones como una oportunidad decisiva para incluir en la agenda política nacional cuestiones esenciales difíciles de abordar debido a la naturaleza del sistema político "transicional", tales como los derechos indígenas o la desmilitarización.

La convergencia en torno a la necesidad de incorporar una agenda sustancial de alcance "transformador" que hiciese frente a los déficits estructurales fundamentales subyacentes a la crisis política hizo posible que las partes en la negociación y el conjunto de la sociedad concibieran el proceso de paz no solo como una iniciativa encaminada a silenciar las armas, sino también como una oportunidad para cambiar y mejorar el futuro, en la cual la combinación de un marco político democrático con el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y los compromisos con el cambio social asumidos en los acuerdos parciales generarían un marco sociopolítico propicio para la coexistencia pacífica.

El segundo problema es que toda tentativa de alcanzar cierta claridad conceptual y orientación operacional en relación con la reconciliación después del conflicto habría obligado a los agentes implicados a abordar sus discrepancias en una cuestión que generaba profundas disensiones entre las partes negociadoras y la sociedad en general: reconocer y afrontar el pasado.

Los Gobiernos que negociaron los acuerdos de paz eran autoridades civiles elegidas democráticamente que trabajaban en una fase de transición. Entre 1985 y 1996, los militares, pese a que fueron cediendo poder de manera gradual a los sucesivos Gobiernos civiles, todavía tenían

mucho peso en cuestiones críticas de la política estatal, en especial en relación con el conflicto armado. Las delegaciones gubernamentales para las negociaciones de paz estaban compuestas por funcionarios civiles y oficiales militares de alto rango, una colaboración incómoda caracterizada por diversos grados de desconfianza y sospecha mutua.

La participación de los militares era inevitable —dados los temas de discusión y el poder que conservaban en el Estado— y también necesaria a fin de impedir que el Ejército se distanciara del proceso de paz e incrementara su autonomía funcional con respecto a la autoridad civil. **Pero también implicaba que los perpetradores se sentaran a la mesa para negociar las condiciones en que las violaciones de los derechos humanos se tratarían después del conflicto.**

No obstante, a lo largo del período de transición, el equilibrio de poder en el Ejército entre la "línea dura" —quienes se oponían a la autoridad civil y a cualquier solución negociada del conflicto armado— y los "institucionalistas" —quienes acataban la autoridad civil y comprendían que el conflicto requería una solución política— fue inclinándose progresivamente en favor de los últimos. Evitar que se rindiesen cuentas de las violaciones de los derechos humanos constituía un imperativo moral y jurídico para las instituciones.

Es importante entender por qué. En un plano moral, había que reivindicar el papel desempeñado por las fuerzas armadas "en defensa de la patria", pues habían "salvado" al país de la "agresión comunista" y negaban que se hubiera aplicado una política de violaciones de los derechos humanos. A nivel jurídico, había que evitar las consecuencias judiciales que la rendición de cuentas acarrearía para los oficiales y soldados implicados en los numerosísimos casos de violaciones y atrocidades. Desde su punto de vista, el fin del conflicto armado debía tomarse como una oportunidad para hacer borrón y cuenta nueva y enterrar la historia, pues de lo contrario se corría el riesgo de exacerbar la polarización y división social, y las heridas sociales no cicatrizarían[41].

La amnistía general resultaba totalmente inaceptable para la URNG, cuyos dirigentes tenían que considerar la demanda de verdad y justicia de sus integrantes, así como de sus simpatizantes nacionales e internacionales[42]. Tampoco convencía a los civiles de la delegación gubernamental,

[41] Isaacs, Anita. "At war with the past? The politics of truth-seeking in Guatemala". *The International Journal of Transitional Justice*, 2010, 1(24), págs. 251-274.

[42] Solo el 3% de las violaciones de derechos humanos registradas por la CEH en su informe podían atribuirse a las fuerzas insurgentes, frente al 93% atribuible a las fuerzas estatales y los paramilitares; el 4% restante no pudo determinarse. Es difícil determinar si la URNG incluyó estas comparativas de la responsabilidad en su marco de toma de decisiones en aquel momento —la CEH todavía no se había constituido—.

conscientes de que las autoridades políticas quedarían deslegitimadas a escala nacional e internacional si rechazaban la rendición de cuentas.

Los militares cayeron en su propia trampa: a principios de la década de 1980, la legitimación de la autoridad estatal mediante su democratización formal se había considerado un movimiento táctico con vistas a alcanzar el objetivo estratégico de derrotar a la insurgencia y completar así la victoria militar. Posibilitaría la desmilitarización del Gobierno sin desmilitarizar el Estado.

Sin embargo, la búsqueda de "legitimidad democrática" en el país y fuera de sus fronteras durante el período de transición (1985-1996) dio pie a un proceso político que no pudieron controlar y que propició la "civilización" gradual del poder político. Los militares, que al principio de este período podían imponer sus intereses institucionales a las autoridades civiles electas —por ejemplo, cuando prohibieron al Presidente Cerezo (1986-1991) que estableciera contactos directos de carácter político con la insurgencia—, vieron cómo iban perdiendo capacidad para imponerse a los Gobiernos civiles posteriores. El Presidente Serrano Elías (1991-1993) inició negociaciones políticas contra la voluntad de los militares; el Presidente De León Carpio (1993-1995) reforzó a los oficiales "institucionalistas" para poder progresar en los asuntos sustanciales; y el Presidente Arzú (1996-2000) concluyó el acuerdo de paz en su primer año en el cargo. Si bien conservaban su influencia política, los militares ya no eran el único factor determinante en el Estado guatemalteco[43].

En estas condiciones, las partes alcanzaron un acuerdo sobre dos de las cuestiones más complejas de la agenda: la prevención de violaciones de los derechos humanos y la creación de una comisión de la verdad que investigase las violaciones cometidas hasta entonces. El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos fue el primer acuerdo parcial que se firmó y el único que se aplicó de forma inmediata en 1994, sin la verificación internacional de las Naciones Unidas[44]. La voluntad del Gobierno de promover un marco jurídico e institucional que velara por el pleno cumplimiento de las protecciones y garantías constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos se consideró una prueba de su sinceridad y determinación a avanzar en las negociaciones.

No obstante, las negociaciones acerca de la creación de la Comisión de Esclarecimiento Histórico resultaron más complejas, pues afectaban directamente a la necesidad "moral y jurídica" básica de impunidad del Ejército. La oposición de los militares a la rendición de cuentas personal e institucional

[43] Arévalo de León, Bernardo. S*obre arenas movedizas: estado, sociedad y ejército en Guatemala 1997*. FLACSO: Guatemala, 1998.

[44] "Acuerdo Global sobre Derechos Humanos". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA. *Op. cit.,* 1997, págs. 221-232.

de las investigaciones hizo que en un primer momento se intentara evitar que en el informe se individualizaran las responsabilidades, así como retrasar 25 años su publicación[45]. Pero la presión política —tanto en las propias negociaciones como en la escena política nacional e internacional— obligó a las partes a hacer concesiones.

Las determinaciones incluidas en los Acuerdos de Paz sobre las cuestiones relacionadas con la verdad y la justicia fueron soluciones conciliadoras desafortunadas fruto de las condiciones políticas en que negociaron: una democracia surgida en un contexto de escasa tradición democrática, con enclaves autoritarios que coartaban al Estado y a la sociedad. La sociedad civil se mostró muy crítica con la Ley de Reconciliación Nacional y el acuerdo para la creación de la CEH. La Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), entre cuyas funciones estaba la de "validar" los acuerdos parciales alcanzados por las partes negociadoras, se opuso a la ausencia de rendición de cuentas personal y aplicabilidad judicial de su informe, pero optó por no retirar su apoyo por miedo a deslegitimizar de forma general el proceso de paz[46].

El resultado no satisfizo el deseo de los militares de una impunidad general, ni el objetivo de la plena rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos que demandaban las víctimas y numerosos agentes políticos. En cualquier caso, quedaron abiertas vías suficientes para buscar la verdad y combatir la impunidad en el período posterior al conflicto: la CEH podría llevar a cabo sus investigaciones con total independencia y publicar su informe de inmediato, y "[...] aquellos delitos que sean imprescriptibles o que no admitan la extinción de la responsabilidad penal, de conformidad con el derecho interno o los tratados internacionales ratificados por Guatemala"[47] quedaron fuera de la amnistía promulgada en la Ley de Reconciliación Nacional, de modo que el Estado pudiera investigar esos casos y enjuiciar a los perpetradores.

Guatemala llegó a la etapa posterior al conflicto sin una definición clara —y mucho menos compartida por toda la sociedad— de lo que significaban en la práctica los vagos conceptos de concordia, respeto mutuo y coexistencia pacífica. No se consideraron de forma práctica los retos que conllevaba superar el legado de miedo, dolor y desconfianza en la población, ni al hecho de que el país se adentraba en aguas casi desconocidas en su propósito de establecer un sistema político sin recurrir a la violencia y la coacción.

[45] Rosada Granados, Héctor. *El lado oculto de las negociaciones de paz. Transición de la guerra a la paz en Guatemala. (Junio 1993 a enero 1996).* Guatemala: 2007. Mimeo.

[46] De conformidad con el mandato de la Asamblea, no validar un acuerdo carecía de consecuencias formales, aunque tal decisión habría deslegitimado en suma medida el proceso.

[47] "Apéndice I: Ley de Reconciliación Nacional". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA. *Op. Cit.,* 1997, págs. 421-426.

Se asumió tácitamente que, una vez concluido el conflicto armado, la combinación de un marco político democrático funcional y la aplicación de los compromisos sustanciales contenidos en los Acuerdos de Paz posibilitaría la transformación sustancial de las relaciones sociales y políticas necesaria para llegar a esa "concordia" difusa.

En este proceso, las necesidades de las víctimas supervivientes quedaron relegadas en aras del arreglo político gracias al cual las partes beligerantes depusieron las armas, pero no fueron ignoradas por completo. La labor de la CEH, una serie de recomendaciones sobre políticas que emitió —en particular, un programa de reparación— y el enjuiciamiento de los perpetradores de crímenes de lesa humanidad previsto en la Ley de Reconciliación Nacional aportaron cierta verdad, dignidad y justicia, necesarias para satisfacer las necesidades de las víctimas.

Se dio por hecho que, al interpretar el "espíritu" de los Acuerdos de Paz a partir del "cuadro" esbozado por las diversas declaraciones y compromisos, la "conciliación" de la sociedad guatemalteca se haría realidad gracias a la combinación de un nuevo "contrato social" inclusivo y justo que pusiese fin a la marginación y la discriminación, y, por otra parte, a un programa de verdad, justicia y reparación que restaurase la dignidad de quienes más padecieron las consecuencias de la violencia.

La conciliación de la sociedad guatemalteca: los Acuerdos de Paz y la transformación inconclusa de las relaciones sociales y políticas

CERRAR EL CICLO DE VIOLENCIA ARMADA

Los Acuerdos de Paz lograron cerrar el ciclo de violencia armada iniciado hacía más de tres decenios. Las partes cumplieron sus compromisos estipulados en la "agenda operacional", de modo que pudieron alcanzarse los objetivos fundamentales del proceso de paz.

La desmovilización, el desarme y la reintegración de los 2.928 insurgentes armados se llevó a cabo correctamente. La URNG se convirtió en un partido político, y hubo excombatientes que participaron en la política electoral con la URNG u otras formaciones políticas a escala local y nacional. Además, no se han registrado casos particulares de venganza o represalia violenta —es decir, "ajustes de cuentas"— en los que participaran excombatientes de uno u otro bando ni sus familias.

El marco jurídico e institucional contrainsurgente desarrollado por el Estado para coaccionar de forma violenta todo tipo de disidencia, responsable de la violación sistemática de los derechos humanos durante el conflicto armado, se desmanteló con eficacia. La red de colaboradores civiles ("comisionados militares") y las "patrullas de autodefensa" paramilitares que los militares habían

creado en las comunidades se desmovilizaron antes de la firma de los Acuerdos de Paz. También se disolvieron las unidades militares creadas con ánimo contrainsurgente, entre ellas la Policía Militar Ambulante.

Se creó una nueva Policía Nacional Civil que ocupó el lugar de la Policía Nacional, profundamente corrupta. La reducción del 33% del personal militar convenida en los Acuerdos se aplicó en el plazo de un año; en 2004 se recortó el gasto militar, y la plantilla se redujo todavía más, un 50%[48]. Asimismo, se elaboró una nueva doctrina militar basada en los principios democráticos, que reemplazó a la doctrina contrainsurgente. Se desplegó un nuevo cuerpo concebido para defender el territorio nacional frente a amenazas externas, de modo que la hipótesis del "enemigo interno" que había orientado las operaciones militares durante casi cuatro decenios quedó descartada.

Aunque innegablemente se puso fin la militarización del Estado propia del período de conflicto armado, la falta de una política militar que asevere el "control civil" sobre el Ejército limita el alcance de su subordinación a la autoridad política, lo que hace posible una "relativa autonomía"[49].

UNA DEMOCRACIA QUE EN APARIENCIA FUNCIONA, PERO QUE ESTÁ HUECA…

En lo que se refiere al sistema político, están vigentes las libertades fundamentales necesarias para que la democracia electoral funcione. Desde que el proceso de democratización se puso en marcha en 1985, las elecciones libres han tenido siempre como resultado la alternancia de poder: a lo largo de más de 30 años, ningún partido político ha sido reelegido para liderar el Ejecutivo. **Sin embargo, pese a que la competencia política tiene lugar exclusivamente en el ámbito electoral, la democracia representativa no es ni mucho menos funcional.**

El clientelismo domina un sistema político sumamente inestable[50], en el que los partidos, con pocas excepciones, constituyen máquinas electorales que se organizan en torno a meros intereses

[48] En los Acuerdos de Paz no se establecía un principio de proporcionalidad de cara a la aplicación de esta reducción. Por consiguiente, afectó principalmente al número de soldados, pero quedaron intactos los cuerpos de oficiales, una medida de protección corporativista que no estaba justificada ni tenía sentido desde la perspectiva de la estrategia militar. Arévalo de León, Bernardo. "Civil Military Relations in Post-Conflict Guatemala". En: *Fuerzas Armadas y Sociedad Año 20* Nº 1. Chile, enero-junio 2006.

[49] Arévalo de León, Bernardo. *Op. cit.*, 2006; Arévalo de León, Bernardo y Francisco Jiménez. *Op. cit.*, 2017.

[50] Artiga González, Álvaro. "Fluidez y volatilidad en la institucionalización de los sistemas de partidos". En: *América Latina, Hoy*, n.º 19, 1998, págs. 125-129

clientelares, que no se distinguen los unos de los otros desde un punto de vista ideológico y carecen de programas de políticas sustanciales [51]. La corrupción ha facilitado que los intereses patrimoniales y delictivos contaminen las instituciones del Estado, acaparando las capacidades de este en beneficio propio[52]. Por tanto, **determinados intereses sociales legítimos carecen de representación en el sistema político, que en consecuencia recibe un respaldo extremadamente bajo de los ciudadanos[53].**

Las instituciones estatales ya no siguen una estrategia orientada a contener la disidencia política por medio de la represión violenta. El marco jurídico e institucional encargado de defender los derechos humanos se ha ampliado mediante la reforma de las leyes e instituciones vigentes y a través de la creación de otras nuevas en base a los Acuerdos. Pese a todo, el Estado se ha mostrado incapaz de proteger de los actos violentos a los ciudadanos que se involucran en los asuntos públicos: los "defensores de derechos" —es decir, los activistas en pro de los derechos humanos; los activistas de los ámbitos laboral, comunitario y ambiental; los periodistas e investigadores; profesionales de la justicia como policías, fiscales y jueces— todavía son víctimas de la intimidación, el acoso e incluso el asesinato.

Políticos corruptos molestos con los periodistas que revelaban sus planes; empresarios sin escrúpulos que combatían el activismo contra sus prácticas nocivas para el medio ambiente; acoso judicial a las comunidades indígenas que se oponían a la invasión de las industrias extractivas en su territorio; narcotraficantes y delincuentes comunes interesados en detener los procesos judiciales; violadores de los derechos humanos que intimidaban a activistas y víctimas para evitar que actuasen; he aquí ejemplos de una violencia que, aunque ya no la dirige el Estado ni se ajusta al paradigma Estado/insurgencia, acarrea graves consecuencias políticas.

En ocasiones, esta violencia es ejercida por redes informales cuyo origen se encuentra en el conflicto armado, en el que ciertos militares y policías colaboraron con delincuentes en el marco de su estrategia contrainsurgente. Al verse privadas de sus fondeaderos políticos a raíz de los Acuerdos

[51] Novales Contreras, Hugo. *Partidos políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad.* Guatemala, ASIES, 2014; ASIES. *Qué entendemos por "partidos franquicia"*. Guatemala, 2013.

[52] Briscoe, Ivan. "Corruption in the Northern Triangle: The siren song of crime". Clingendael, 2014. https://www.clingendael.nl/publication/corruption-northern-triangle-siren-song-crime. Y Tromme, Mat. *Rule of Law challenges in Guatemala and Honduras*. Bingham Centre for the Rule of Law. Noviembre de 2014. https://binghamcentre.biicl.org/ruleoflawexchange/documents/211_rule_of_law_challenges_in_guatemala_and_honduras.pdf?showdocument=1.

[53] Mendoza, Carlos; Daniel Haering y Christian Espinoza. "El futuro de la resignificación: escenarios posibles". En: Sarti y Girón, *Op. cit.*, págs. 193-216; Guatemala tiene el nivel más bajo de apoyo social a la democracia en América Latina. Véase en: Latinobarómetro. *Informe 2016*.

de Paz, estas redes hallaron un nuevo propósito y función en el mundo de la delincuencia como proveedores de servicios ilegales a agentes privados o como "empresarios" del hampa por derecho propio. De nuevo, en ocasiones, sus actividades absorben los recursos del Estado; por ejemplo, cuando se contrata ilegalmente a policías como sicarios o cuando los abogados de empresa utilizan a los fiscales para acosar a los activistas[54].

La violencia contra los defensores de derechos se produce en un contexto de epidemia de violencia más general que el Estado tiene dificultades para contener. Su incapacidad para monopolizar de forma legítima y controlar el uso de la violencia ha dado pie a una explosión que afecta a todos los segmentos de la sociedad. La tasa de homicidios de Guatemala después del conflicto se sitúa entre las más altas del mundo[55], y los titulares nacionales e internacionales están repletos de historias como el asesinato de conductores del transporte público a manos de las "maras" o tiroteos entre bandas de traficantes rivales.

El uso de la violencia por parte de grupos delictivos con ánimo de ampliar y controlar su territorio es solo la expresión más evidente de una violencia profundamente arraigada que impregna todo tipo de interacciones sociales y explica fenómenos como la tasa extremadamente alta de feminicidios[56], las reacciones violentas de las comunidades a la inseguridad —por ejemplo, con linchamientos—[57] y las respuestas patológicas a situaciones molestas del día a día[58]. Se trata de "violencia crónica": un patrón de violencia generalizada, sistémica y constante que reproducen las instituciones sociales —familia, escuela, comunidad— y afecta a las interacciones a todos los niveles[59].

[54] UDEFEGUA. *Informe de situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos*. Enero a diciembre 2015; Procurador de los Derechos Humanos. *Informe de ataques a defensores de derechos humanos. Año 2015 al 18 de mayo de 2016*. Guatemala, 2016.

[55] Dudley, Steven. "Homicides in Guatemala: Analyzing the Data". InSight Crime. 20 de abril de 2017. http://www.insightcrime.org/investigations/homicides-in-guatemala-analyzing-the-data

[56] ONU-Mujeres. *Guatemala*. https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/guatemala

[57] Procurador de Derechos Humanos. *Retenciones multitudinarias y linchamientos, casos y víctimas. 2005 al 31 de julio de 2016*. Guatemala: 2016.

[58] A modo de ejemplo, un conductor enojado atropelló a un grupo de estudiantes de secundaria cuya manifestación a las puertas de su escuela bloqueaba la calle. Barrientos, Miguel. Videos muestran vehículo que arrolló a estudiantes en Calzada San Juan. *Prensa Libre*, 26 de abril de 2017.

[59] Adams, Tani Marilena. *How Chronic Violence Affects Human Development, Social Relations, and the Practice of Citizenship: A Systemic Framework for Action*. Woodrow Wilson Center, Latin American Program, 2017.

…MENOSCABA EL PROGRESO SOCIOECONÓMICO

Así pues, no resulta sorprendente que no se hayan alcanzado los objetivos de desarrollo social establecidos en los Acuerdos de Paz. Los compromisos asumidos en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas y el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado tenían por objeto mejorar la justicia social y reducir la exclusión socioeconómica mediante el desarrollo de una economía más eficaz, la ampliación de las oportunidades de empleo y empresariales productivas en las zonas rurales y urbanas, y el incremento de los servicios sociales facilitados por el Estado.

Para aplicarlos correctamente era preciso concebir estrategias sostenidas sobre los elementos clave —entre ellos, la política fiscal, la política de empleo y la prestación de servicios sociales— de conformidad con los acuerdos moderados por la ortodoxia neoliberal del partido en el Gobierno que negoció el texto[60]. Pero ni siquiera fue posible alcanzar estos modestos objetivos: tras un arranque positivo, la tendencia cambió, y el país se enfrenta ahora a índices de pobreza y pobreza extrema cada vez más altos.

Las diferencias entre las zonas rurales y urbanas, a las que se prestó muchísima atención en los acuerdos parciales, no se han reducido: el empleo rural sigue estancado, hasta el 60% de los hogares rurales carecen de acceso a tierras productivas y el 70% de la población rural vive en situación de pobreza. En las ciudades crece el empleo informal y se reduce la clase media. El acceso a la educación disminuye desde 2009, y la cobertura sanitaria es precaria: de menos del 50% en las zonas urbanas y menos del 29% en las rurales. **La consecuencia directa es una mayor exclusión socioeconómica de amplios segmentos de la sociedad guatemalteca, entre ellos los pueblos indígenas, cuyas condiciones de vida apenas se han transformado con la llegada de la paz[61].**

[60] En la negociación del acuerdo entre las partes iniciada con el Gobierno anterior, se pactaron una serie de cuestiones como una reforma constitucional que recalcaba la "función social de la tierra", un tema espinoso en la política polarizada del país. El sector privado, que hasta entonces se había mantenido al margen del proceso de paz, propuso al nuevo Gobierno un texto alternativo en el que, entre otros aspectos, rechazaba toda restricción de los derechos a la propiedad privada, por ejemplo la referencia a una "función social". Las nuevas autoridades renegociaron el texto y retiraron la referencia a la reforma. Entrevista con Héctor Rosada Granados, 2017.

[61] Cabrera, Mynor y Erick Coyoy, 2017, "¿Qué significaron los Acuerdos de Paz para el desarrollo económico y la equidad en Guatemala?". En: Sarti y Girón, *Op. cit.*, 2017, págs. 43-66; PNUD. *Guatemala: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2016*.

EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS NO HA MEJORADO SUS CONDICIONES DE VIDA

No cabe duda de que el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (AIDIPI) marcó un hito importante en la lucha contra las estructuras históricas de racismo, marginación y exclusión que afectaban a estos grupos sociales, los que más sufrieron la violencia del conflicto. El 83,3% de las víctimas identificadas y el 70% de las víctimas sin identificar eran indígenas. El tejido social comunitario se desgarró a causa de la guerrilla y las fuerzas militares, que bloquearon las estructuras de autoridad tradicionales, desplazaron a la población de sus territorios e impusieron patrones de violencia que dividieron a la comunidad entre víctimas y perpetradores. Comunidades enteras fueron masacradas en el marco de una táctica militar de "tierra arrasada"[62].

El proceso de paz generó una escena política en la que los nuevos líderes indígenas pudieron relacionarse de manera más eficaz con el resto de la sociedad guatemalteca y el Estado en defensa de sus derechos como comunidades culturales diferenciadas. La Asamblea de la Sociedad Civil representó una plataforma en la que los grupos indígenas pudieron acordar, entre ellos y con la sociedad civil, una propuesta consensuada que no se conformaba con la reparación por los daños causados a sus comunidades durante el conflicto. Esa propuesta ponía el énfasis en el reconocimiento del carácter multicultural, plurilingüe y multiétnico de la sociedad guatemalteca, así como en la necesidad de que el Estado respondiera, representara y sirviera a la pluralidad de grupos que lo constituían.

Muchas de las recomendaciones sobre derechos indígenas formuladas por la Asamblea de la Sociedad Civil se incorporaron al acuerdo, de modo que se creó un marco jurídico e institucional para proteger los derechos de los indígenas, combatir el racismo y superar la marginación. Partiendo del reconocimiento del carácter multiétnico de la sociedad y la necesidad de hacer frente a la marginación y exclusión históricas, en el AIDIPI se proponía una profunda transformación del marco jurídico e institucional que determina la situación de los pueblos indígenas en la sociedad[63].

Una Academia de Lenguas Mayas, el control sobre una de las frecuencias de televisión del Estado, una Ley de Idiomas Nacionales y una comisión encargada de formular recomendaciones sobre su "oficialización" en la administración pública fueron algunas de las medidas adoptadas con el objetivo de proteger y promover los derechos y la identidad cultural de los indígenas. También se crearon

[62] CEH. *Op. cit.*, 1999, págs. 171-211

[63] "Agreement on Identity and the Rights of Indigenous Peoples". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA. *Op. cit.*, 2017.

la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas en Guatemala, un departamento encargado de proteger los derechos de las mujeres indígenas y una Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, con las que se facilita un marco al Gobierno para que dirija las iniciativas nacionales contra el racismo.

En numerosas instituciones estatales se pusieron en marcha dependencias específicas que tratan aspectos concretos de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado, por ejemplo una dependencia de educación bilingüe en el Ministerio de Educación, otra en el Ministerio de Salud Pública para facilitar el acceso a los servicios de salud, y un programa de capacitación y despliegue de traductores a las lenguas indígenas en los tribunales de justicia de todo el país[64].

Sin embargo, como declaró un líder maya en referencia a los decenios de democratización y paz: "[n]unca tuvimos tantos derechos como ahora, pero tampoco nunca tuvimos tanta hambre como ahora"[65]. **Pese a que el marco jurídico que garantiza el ejercicio de los derechos indígenas lleva tiempo vigente, en la práctica —y en las cándidas palabras de un informe oficial— las condiciones materiales no se han transformado:** "[...] persiste una exclusión sistemática de derechos básicos de ciudadanía en los ámbitos de educación, tierra, trabajo, y otros derechos ciudadanos. Los Pueblos indígenas siguen sufriendo hasta la fecha las peores condiciones sociales del país [...] [y] [...] tienen que enfrentar el racismo y la discriminación contra su persona y su Pueblo"[66]. Además, el énfasis en los derechos particulares de la ciudadanía, que crean un nexo político directo entre la persona y la autoridad política en el que se sustenta su integración en el Estado, ha exacerbado las dificultades con que se topan las comunidades indígenas para relacionarse con la autoridad política partiendo de identidades colectivas arraigadas en el vínculo ancestral entre el individuo, la comunidad y el territorio[67].

LA PAZ TODAVÍA REPORTA POCOS BENEFICIOS A LAS MUJERES

Algo parecido sucede cuando hablamos de sus derechos. El proceso de paz "precipitó" la capacidad de actuación de las mujeres en la sociedad. Las activistas de diversos ámbitos

[64] Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP). *Informe de seguimiento a los Acuerdos de Paz. Avances y limitaciones.* Guatemala: 2014. Consultado en: http://www.cnap.gob.gt/Informe%20de%20Seguimiento%20a%20los%20Acuerdos%20de%20Paz%202014.pdf

[65] Citado en: Colussi, Marcelo. "A propósito del caso Ríos Montt en Guatemala: reconciliación no es impunidad". *Aporrea*. Martes 11 de junio de 2013. https://www.aporrea.org/internacionales/a167942.html.

[66] Consejo Nacional para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP). *Op.cit.*, 2014.

[67] Tzul Tzul, Gladys y Jovita Tzul Tzul. "Plurigobernabilidad: Comunidad-Tierra-Autogobierno. (Examen crítico del AIDIPI a 20 años de los Acuerdos de Paz)". En: Sarti y Girón (eds.) *Op. cit.*, 2017, págs. 147-165

—sindicatos, grupos indígenas, colectivos de defensa de los derechos humanos, entidades académicas, etc.— confluyeron en torno a una agenda política de interés común. A falta de un acuerdo parcial en el que se tratasen expresamente los derechos de las mujeres, centraron sus esfuerzos en dotar de perspectiva de género a los documentos de consenso que la Asamblea de la Sociedad Civil presentó a las partes negociadoras para su examen. El 25% de las víctimas del conflicto fueron mujeres, y el 88,7% de estas eran mujeres y niñas indígenas. Se registraron 1.465 casos de violación: el 99% de las víctimas eran mujeres[68].

La violencia de género había constituido un elemento importante de la estrategia contrainsurgente durante el conflicto y un aspecto fundamental de las relaciones de género en el seno de la sociedad. Sin embargo, algunas de las demandas concretas planteadas por las mujeres para resolver ciertas expresiones específicas no se incluyeron en los acuerdos parciales, por ejemplo la declaración de la violación como crimen de lesa humanidad, la atención a las víctimas de la violencia doméstica y por razón de género, o el derecho a decidir en cuestiones de salud reproductiva. Tal como se señala en un informe reciente acerca de la situación de las mujeres de Guatemala, solo se permitió que las activistas aprovecharan la efervescencia política del proceso de paz para promover sus derechos hasta el momento en el que "[...] comenzaron a cuestionar los cimientos sólidos de la cultura patriarcal"[69].

No obstante, los Acuerdos de Paz preveían 34 ambiciosas reformas jurídicas e institucionales para superar la discriminación y marginación histórica de las mujeres. Se promulgaron varias leyes y políticas —una ley de promoción de la dignidad y la integración de las mujeres en la sociedad; una ley de acceso universal y equitativo a los servicios de planificación familiar, en el marco de la política nacional de salud reproductiva; una ley contra el feminicidio y otras formas de violencia; y una política nacional de promoción de las mujeres[70]— y se crearon diversas instituciones —entre otras, el Foro Nacional de la Mujer, la Defensoría de la Mujer Indígena, la Secretaría Presidencial de la Mujer, la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres, y la Unidad de Género del Instituto Nacional de Estadística— derivadas, directa o indirectamente, de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz[71].

[68] CEH. *Op. cit.*, 1999, págs. 13-57

[69] Trujillo, Silvia y Camerlengo, Camilla. "¿De qué paz hablamos? Balance crítico del legado construido por las mujeres guatemaltecas". En: Sarti y Girón, *Op. cit.*, págs. 97-146.

[70] Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar y su Integración en el Programa Nacional de Salud Reproductiva, Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer, Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres.

[71] Foro Nacional de la Mujer, Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), Secretaría Presidencial de la Mujer, Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Doméstica y de la Violencia contra la Mujer, Unidad de Género del Departamento Nacional de Estadística.

Pese a todo, Guatemala presenta los mayores índices de desigualdad de género en educación, salud, economía y empoderamiento político de las regiones de América Latina y el Caribe. Las mujeres tienen menos acceso al mercado laboral, más empleos informales y salarios más bajos que los hombres. Solo el 7,8% de las tierras con título de propiedad están escrituradas a nombre de mujeres, que tienen dificultades para acceder a una vivienda debido a que una mayoría desproporcionada de los créditos y ayudas oficiales se conceden a los hombres. Pese a que se ha reducido la mortalidad materna —110 por cada 100.000 (2015)—, se encuentra todavía entre las más altas de la región. Entre 2000 y 2015 murieron asesinadas 9.500 mujeres; entre 2008 y 2015 casi se triplicó el número de casos de violencia sexual registrados; y entre 2011 y 2015 aumentó en un 89% el número de partos correspondientes a niñas de 10 a 14 años, generalmente como resultado de actos de violencia sexual. **Resulta evidente que los avances normativos a raíz del proceso de paz apenas han generado resultados en relación con las condiciones de vida de las mujeres**[72].

LA PAZ PARA LA RECONCILIACIÓN NO HA DADO BUENOS FRUTOS

Veinte años después de la firma de los Acuerdos de Paz, es obvio que el efecto transformador que se esperaba de la combinación de un sistema político funcional y los compromisos adoptados en los Acuerdos de Paz no se ha producido. En términos generales, no es que el Estado decidiera rechazar expresamente los compromisos sustanciales de los Acuerdos de Paz, sino que **su implementación solo ha sido parcial e incoherente en lugar de integral.**

Se ha prestado mucha atención a la forma, pero no suficiente al fondo. Asimismo, el Estado ha ido reaccionando impulsivamente a los plazos oficiales y las presiones sociales, en lugar de guiarse por un propósito estratégico. Leyes que siguen sin poder aplicarse por la falta de los reglamentos necesarios, políticas que se desarrollan y publican pero nunca se ponen en práctica, y departamentos que se crean sin asignaciones presupuestarias que les permitan cumplir su mandato son algunos de los motivos por los que el efecto transformador de los Acuerdos de Paz es todavía escaso.

A consecuencia de ello existe una gran tensión social y animosidad entre diversos intereses en la sociedad, y entre la sociedad y la autoridad política[73]. Las deficiencias en el acceso a los recursos naturales y la tierra, y su mala administración; las deficiencias en el acceso a los servicios

[72] Trujillo, Silvia y Camerlengo, Camilla. "¿De qué paz hablamos? Balance crítico del legado construido por las mujeres guatemaltecas". En Sarti y Girón, *Op. Cit.*, págs. 97-146.

[73] Interpeace. *Resiliencia y Construcción de Paz: Marcos de Análisis para la Resiliencia en Guatemala*. Guatemala, 2015; INCEP. *Estado de la conflictividad social en Centroamérica. Reporte Político*. Año XLIII. Época n.º 8. enero-junio 2013.

sociales y las condiciones de inseguridad; la falta de políticas eficaces que regulen el mercado laboral y las condiciones económicas son ejemplos de incapacidades del Estado que provocan conflictos sociales capaces de erosionar la coexistencia pacífica. También así se obstaculiza la "confianza horizontal" —entre las personas y grupos de la sociedad— y la "confianza vertical" —entre la sociedad y la autoridad política—.

EL MAL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO DIFICULTA LA TRANSFORMACIÓN A LARGO PLAZO

El Estado no solo es incapaz de hacer frente a estas tensiones; se convierte en "[...] el mayor generador de conflictividad en la sociedad, por la debilidad institucional que no permite la atención de esas necesidades esenciales. El aparato es tan débil que hace que esas demandas se desborden y obliga a las personas, muchas veces, a tomar medidas de hecho que terminan en conflictos"[74].

En los Acuerdos de Paz se asumió la existencia de un Estado funcional capaz de aplicar la hoja de ruta sociopolítica surgida de los distintos acuerdos y de implementarla con eficacia para hacer realidad su potencial transformador. Sin embargo, un Estado funcional es justo de lo que ha carecido Guatemala en el periodo posterior al conflicto. El motivo hay que buscarlo en la naturaleza del sistema político creado a partir de la desaparición de las estructuras contrainsurgentes y de diez años de proceso de paz, el cual impide que el Estado democrático desempeñe su papel de forma eficaz y medie entre los distintos intereses sociales, administre con justicia los recursos naturales y facilite servicios sociales que promuevan la seguridad y el bienestar de la población.

Es muy sencillo: falta capacidad de acción por el cambio. Aunque se ha liberado de la camisa de fuerza de la violencia que caracterizaba al Estado contrainsurgente, el sistema político resultante no ha logrado transformar realmente las relaciones de poder en el seno de la sociedad. No solo por la "falta de voluntad política" de los agentes predominantes del sistema político y el recurso a la violencia como forma de gobernanza, sino también por una situación de "anomia estatal" que se caracteriza por el desajuste entre los valores y las expectativas que orientan sus estructuras institucionales.

Este desajuste tiene su origen en la inexistencia de un "consenso moral" en torno a los valores y normas sociales básicos por los que se rige la vida social y política, así como en la competencia entre grupos por el control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos del sistema. El

[74] Miguel Ángel Balcárcel, coordinador del Sistema de Diálogo Nacional, una dependencia gubernamental, en una entrevista reproducida en: INCEP. *Estado de la conflictividad social en Centroamérica. Reporte Político*. Año XLIII. Época n.º 8. enero-junio 2013, pág. 27

desorden social resultante está repleto de paradojas y problemas que paralizan al Estado y lo reducen a un "cascarón vacío" cuya capacidad se limita al desempeño de las formalidades básicas de los ritos electorales[75].

La reconciliación en la sociedad guatemalteca: víctimas, perpetradores y la búsqueda de la verdad y la justicia

La idea de la reconciliación como condición derivada del proceso de paz no se plasmó en documentos oficiales hasta que la comisión de la verdad publicó sus conclusiones y recomendaciones. Pese a que la reconciliación se menciona pocas veces en el texto, sí se define claramente como un objetivo deseable de un "[...] proceso largo y complejo [...]" de profunda transformación estructural y cultural.

Dar a conocer la verdad a la sociedad, procesar judicialmente los delitos no incluidos en la amnistía y aplicar los acuerdos sustanciales contenidos en los Acuerdos de Paz hará posible la coexistencia social, la unidad nacional y el estado de derecho[76]. Así pues, la reconciliación es una consecuencia de los esfuerzos acometidos por el Estado y la sociedad para que los Acuerdos de Paz constituyan la piedra angular de un proceso político inclusivo que logre establecer una sociedad pacífica, justa y equitativa.

El período posterior al conflicto comenzó con la prometedora reconciliación que había tenido lugar entre quienes se habían enfrentado entre sí con armas durante el conflicto. El prolongado proceso de negociación y la plena participación de los mandos militares en la Comisión de Paz gubernamental posibilitó el desarrollo de vínculos personales de confianza entre los mandos de ambos bandos que rebasaron el plano personal e influyeron en las actitudes colectivas e institucionales. El hecho de que los comandantes de la guerrilla retornados confiaran su seguridad personal al Ejército pone de manifiesto el grado de confianza que se había generado a lo largo del proceso[77]. Sin embargo, esta señal inicial se contraponía con las divisiones más profundas que existían en la sociedad.

[75] Mack, Luis Fernando. "Una mirada desde el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral". En: Sarti, Carlos Alberto y Felipe Antonio Girón (eds.). *Resignificando los Acuerdos de Paz en Guatemala*. Fundación Propaz: Guatemala, 2017.

[76] CEH. *Guatemala: Memoria del silencio.* Tomo V. Recomendaciones y Conclusiones. Guatemala, 1999: 12, 56, 60, 68 y 72.

[77] Entrevistas con Julio Balconi y Sandino Asturias. Arévalo de León, Bernardo. "Prólogo". En: Balconi, Julio y Kruijt, Dirk. *Hacia la Reconciliación. Guatemala 1960-1996*. Editorial Piedrasanta: Guatemala, 2004.

UNA OPORTUNIDAD PERDIDA PARA DEJAR ATRÁS EL AUTORITARISMO

En cuanto se empezaron a aplicar los Acuerdos de Paz, surgieron discrepancias profundas entre los principales agentes políticos del Estado y la sociedad acerca del significado "histórico" de dichos acuerdos como hito en el desarrollo de la sociedad guatemalteca. Las élites políticas dominantes consideraban que la firma de los Acuerdos de Paz no representaba una oportunidad histórica para dejar atrás un pasado autoritario lamentable, sino la continuidad de un proyecto político que se adentraba en una nueva fase en la que debían emplearse medios no violentos para mantener el control.

Las violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado interno habían sido, de acuerdo con esta interpretación, "excesos" cometidos en el contexto de la defensa justificada de un orden político cuya legitimidad se sustentaba en una serie de formalidades *westfalianas*, por muy vacías de significado democrático que estuvieran[78]. Esta postura contrastaba con la de las partes interesadas que habían sido víctimas de la violencia, la marginación y la discriminación a manos del Estado autoritario. Para ellas, los Acuerdos de Paz representaban la oportunidad de pasar página y desechar las tradiciones políticas de represión violenta de la disidencia, posibilitando la creación de legitimidad democrática y velando por que el Estado persiguiera el bien común en lugar de los intereses de una pequeña minoría. En este contexto, la búsqueda de la verdad y la justicia en relación con los delitos cometidos durante el conflicto armado era una medida necesaria para erradicar por completo las tradiciones de violencia estatal e impunidad de la vida política[79].

Esta fue la situación en la que la CEH llevó a cabo sus investigaciones. Incómodo con la existencia de esta, pese a su restringido mandato, el Gobierno se distanció de la labor de la Comisión. Cuando las Fuerzas Armadas decidieron no colaborar y se negaron a facilitar el acceso a los archivos y la información militar sobre las operaciones contrainsurgentes, el Gobierno se abstuvo de ejercer su autoridad política constitucional y no les exigió que facilitarán la información a la Comisión.

Paradójicamente, el distanciamiento del Gobierno liberó a la Comisión de la obligación de considerar la subordinación de los relatos históricos a un "consenso dominante" que debía preservarse por

[78] Vemos un ejemplo claro de esta idea en la decisión del Gobierno de Portillo de indemnizar a los exmiembros de los grupos paramilitares por los "servicios prestados al Estado" durante el conflicto, en lugar de indemnizar a las víctimas de los abusos del Estado movilizadas con fines contrainsurgentes. Arévalo de León, Bernardo. "Un Problema de Estado: Límites y Retos a la Subordinación Militar en Guatemala". En: *Nueva Sociedad*, n.º 213, Buenos Aires, Argentina, enero-febrero 2008.

[79] Arévalo de León, Bernardo. "A Twisted Path to Reconciliation? The Historical Clarification Commission in Guatemala". En: Sisson, Jonathan. *Dealing with the Past on Post-Conflict Societies: Ten-Years after the Peace Accords in Guatemala and Bosnia-Herzegovina*. Swisspeace. Ponencia 1/2007. págs. 12-20.

motivos de gobernanza —dilema que se planteó una y otra vez a las comisiones de la verdad—[80]. Con un sólido equipo de académicos y activistas sociales locales y la referencia del informe *Guatemala: Nunca más* (fruto de la labor de una comisión de la verdad extraoficial creada por la Iglesia católica en 1995 con el propósito de recabar información para la comisión de la verdad oficial y compensar las limitaciones impuestas a este órgano)[81], la labor de la CEH sacó a la luz violaciones de los derechos humanos cometidas, no a consecuencia de la "desintegración" de las normas sociales en un período de crisis política extrema, sino en una expresión extrema de la lógica violenta subyacente del Estado de Guatemala desde la época colonial[82].

Esta nueva verdad "moral"[83] —ejemplificada en la declaración de la comisión de actos de genocidio por el Estado y en la tipificación del racismo como uno de sus elementos constituyentes— se volvió incómoda para las élites económicas y políticas que se habían beneficiado del Estado contrainsurgente y lo habían dirigido, muchas de las cuales seguían ocupando puestos de influencia política después del conflicto.

IMPUNIDAD GENERALIZADA

En lugar de reivindicar la titularidad del informe elaborado en el marco de un proceso oficial que había iniciado con la firma de los acuerdos de paz, el Gobierno adoptó una actitud ambigua, minimizando su importancia al describirlo como "[...] un aporte para una tarea

[80] Grandin, Greg. "The Instruction of Great Catastrophe: Truth Commissions, National History, and State Formation in Argentina, Chile and Guatemala". En: *The American Historical Review*, 110(1), págs. 46-67, 2005.

[81] Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica. *Guatemala: Nunca Más*. Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. 1998. El obispo Juan Gerardi, principal figura del equipo que elaboró el informe, fue asesinado unos días después de su publicación. Pese a que las circunstancias que rodearon su muerte han quedado ocultas por cómo se afrontó la investigación posterior, se condenó como autores materiales a varios oficiales del Ejército vinculados con el Estado Mayor Presidencial, que se desmovilizaría después. Cabe interpretar este asesinato como una advertencia a la CEH sobre el contenido de su informe. En todo caso, el asesinato de Gerardi convenció todavía más a la sociedad civil —y muy probablemente a la Comisión— de que no podían permitir que el miedo coartara su labor para revelar la verdad. Véase también: Gutiérrez, Edgar. "La disputa sobre el pasado". *Nueva Sociedad*, n.º 161, mayo–junio 1999, págs. 159-173.

[82] Esta cuestión queda muy lejos del alcance de la interpretación histórica desarrollada por las comisiones de la verdad de la Argentina y Chile. Para una evaluación comparativa de los relatos históricos en la Argentina, Chile y Guatemala, véase: Grandin, Greg. "The Instruction of Great Catastrophe: Truth Commissions, National History, and State Formation in Argentina, Chile, and Guatemala". En: *The American Historical Review*, 110(1), págs. 46-67, 2005.

[83] No una mera descripción de los hechos, sino una interpretación histórica en la que se definen causas y responsabilidades. Ignatieff, Michael. "Articles of Faith". En: *Index on Censorship*. 25(5), septiembre de 1996.

que apenas comienza [...]”[84]. Por consiguiente, a pesar de la sobresaliente labor completada por la Comisión en cumplimiento del mandato que había recibido en los acuerdos de paz, se impidió que “Guatemala: Memoria del Silencio”[85] **tuviera una mayor repercusión social y, por tanto, fuera un componente esencial en el desarrollo de nuevas relaciones políticas y sociales en el país.**

La amplitud de las diferencias entre estas nociones enfrentadas se hizo patente en cuanto la acusación de genocidio pasó de las páginas de un informe a los tribunales de justicia[86]. La reacción inicial de los “negacionistas del genocidio” ante los hallazgos de la CEH había consistido en evitar los debates públicos, pues tomar parte en este tipo de discusiones podría acarrear consecuencias impredecibles en el clima de efervescencia política de la fase inicial posterior al conflicto. Por tanto, optaron por guardar un silencio que restaba importancia al informe[87], a fin de evitar que la sociedad reaccionara a este con indignación[88].

A esa reacción se sumó la pasividad de las autoridades gubernamentales con respecto al enjuiciamiento de los perpetradores de crímenes de lesa humanidad, así como la persistencia de obstáculos estructurales a la aplicación real de la justicia, por ejemplo la prevalencia de la corrupción y la incapacidad crónica del sistema de justicia.

Uno tras otro, los informes nacionales e internacionales elaborados en los dos últimos decenios apuntan a las dificultades que experimenta el sistema judicial de Guatemala para desmantelar las estructuras creadas durante los años del conflicto armado interno y poner en marcha una estructura funcional capaz de hacer frente con eficacia a las múltiples necesidades de la sociedad en materia de

[84] “Posición inicial del Gobierno de la República ante el Informe y las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico”. Publicado en los principales periódicos de Guatemala el 16 de marzo de 1999.

[85] Comisión para el Esclarecimiento Histórico. *Guatemala: Memoria del silencio*. Guatemala, 1999.

[86] El 75% de los oficiales militares y un porcentaje similar de los líderes empresariales y terratenientes entrevistados por un sociólogo que estudiaba las actitudes en torno a las cuestiones de la paz y la justicia en 2005 no consideraban que el Ejército fuera culpable de genocidio, frente al 93,7% de los campesinos, el 87,8% de los activistas de la sociedad civil y el 61,5% de los políticos que sí lo creían. Issacs, Anita. “At war with the past? The politics of truth seeking in Guatemala”. *International Journal of Transitional Justice*, 2010, págs. 1-24.

[87] Gutiérrez, Edgar. “La disputa sobre el pasado”. *Nueva Sociedad*, n.º 161, mayo–junio 1999, págs. 159-173.

[88] Torres Rivas, Edelberto. “La metáfora de una sociedad que se castiga a sí misma. Acerca del conflicto armado y sus consecuencias”. Prólogo a CEH. *Guatemala: Causas y orígenes del enfrentamiento armado interno*. F&G Editores: Guatemala, 2000, pág. xxix.

justicia. Así pues, se erigió un "muro de impunidad" *de facto* que impide que los perpetradores rindan cuentas tanto morales como judiciales[89].

EL JUICIO DEL GENERAL EFRAÍN RÍOS MONTT ACARREÓ CONSECUENCIAS SIGNIFICATIVAS

La determinación de las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas para superar estas barreras las llevó a proseguir una serie de casos clave con los que poco a poco lograron erosionar ese "muro", hasta el punto de que en 2012 el general Efraín Ríos Montt, Jefe de Estado en uno de los períodos más violentos del conflicto, fue acusado de genocidio y crímenes de lesa humanidad por su responsabilidad en varias masacres contra comunidades ixil del altiplano maya.

El juicio de Ríos Montt fue un evento paradigmático que acaparó las portadas de los medios nacionales e internacionales y se consideró una prueba de fuego de la capacidad e independencia de los tribunales nacionales. Más allá de su importancia en los avances implícitos en la reforma institucional del sistema judicial al que representaba, el juicio puso en primer plano las diferencias fundamentales que seguían prosperando en la sociedad guatemalteca más de un decenio después de la firma de los Acuerdos de Paz.

La sentencia por genocidio dictada por el tribunal en 2013 tuvo un efecto catalizador entre quienes apoyaban a la acusación y quienes se oponían a ella[90]. Oficiales militares retirados, líderes

[89] Entre los últimos informes cabe destacar los siguientes: Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado de 2013, 2014 y 2015; Naciones Unidas. *Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las Actividades de su Oficina en Guatemala*. Febrero de 2016. A/HRC/31/3/Add.1; Fundación Myrna Mack. *Informe a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados*. http://www.myrnamack.org.gt/images/stories/fmm/archivos/informes/2010/Informe_a_la_Relatora_Especial_de_Naciones_Unidas_para_la_Independencia_de_Magistrados_y_Abogados_-_2010.pdf.
Informe Alternativo Presentado al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Presentado por organizaciones de la sociedad civil. Ginebra, 2010. http://www.myrnamack.org.gt/images/stories/fmm/archivos/informes/2010/Informe_alternativo_al_PIDCP_Guatemala.pdf.
Véase también: Rodríguez, Alejandro. *El Problema de la impunidad en Guatemala*. Fundación Myrna Mack. Guatemala: 1996; Fundación Myrna Mack. *La lucha contra la impunidad y la depuración del sistema de justicia: Dentro de los límites de la constitucionalidad y la legalidad*. Guatemala, 2001; Briscoe, Ivan y Marlies Stappers. *Breaking the Wave: critical steps in the fight against crime in Guatemala*. Clingendael Institute / Impunity Watch, 2012. http://www.myrnamack.org.gt/images/stories/fmm/archivos/analisis/2011/Anlisis_depuracin_justicia-agosto_2011.pdf.

[90] El Tribunal Constitucional declaró nula la condena de 2013 por motivos técnicos, y el caso retornó a los tribunales para someterlo de nuevo a juicio. El juicio sigue su curso, pese a que Ríos Montt ha sido declarado incompetente para representarse a sí mismo debido a la demencia. Para conocer la perspectiva de una víctima acerca del juicio y sus vicisitudes, véase: Martínez, Marta. "Impunity's Eclipse. The long journey to the historic genocide trial in Guatemala". Disponible en: https://www.ictj.org/sites/default/files/subsites/guatemala-genocide-impunity-eclipse/. En marzo de 2017 se presentó una segunda acusación de genocidio contra él por otra masacre.

empresariales y políticos conservadores desacreditaron al tribunal, negando que durante el conflicto armado se hubiera cometido ningún acto de genocidio y denunciando la parcialidad de los jueces. Al mismo tiempo, acusaron al jefe del Ministerio Público de promover la polarización de la sociedad y evitar la "reconciliación de la nación"[91].

En una declaración pública firmada por destacados funcionarios del Gobierno en la fecha en que se firmaron los Acuerdos de Paz, entre ellos el jefe de la Comisión de Paz oficial y la Secretaría de la Paz, con el agorero título de "Traicionar la paz y dividir a Guatemala", se afirmaba que "[...] la acusación de genocidio en contra de oficiales del Ejército de Guatemala constituye una acusación, no solo contra esos oficiales o contra el Ejército, sino en contra del Estado de Guatemala en su conjunto que, de consumarse, implica serios peligros para nuestro país, incluyendo una agudización de la polarización social y política que revertirá la paz hasta ahora alcanzada [...]"[92].

Pese a tales posturas y declaraciones, no se interrumpió el enjuiciamiento de los crímenes de lesa humanidad. A lo largo de los años, el programa de reforma judicial previsto en varios acuerdos parciales había progresado lenta y dificultosamente, aumentando la capacidad de las instituciones de la cadena de justicia y mejorando su autonomía con respecto a los poderes políticos.

En 2007, el Gobierno de Guatemala —con el apoyo de los grupos de la sociedad civil— solicitó a las Naciones Unidas que creasen un órgano (la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala [CICIG]) que respaldase a la Fiscalía en la investigación y enjuiciamiento de los grupos ilícitos clandestinos que habían usurpado las instituciones estatales, menoscabado los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos e interferido con la justicia[93].

En 2015, la corrupción desbocada en las altas esferas del Gobierno provocó un movimiento de protesta pacífico con el que se redujo drásticamente la tolerancia de la ciudadanía con la corrupción gubernamental, y que posteriormente propició la dimisión y el encarcelamiento del presidente en funciones, el vicepresidente y varios miembros del gabinete[94]. A raíz de ambos procesos, los reformistas adquirieron más peso en el sistema, en especial en la plantilla del Ministerio Público y el poder judicial, de manera que fue posible reducir de manera gradual los obstáculos estructurales

[91] El Ministerio Público es la oficina autónoma del poder ejecutivo responsable de la acusación pública.

[92] "Traicionar la paz y dividir a Guatemala". Publicado en periódicos nacionales el 16 de abril de 2013. Consultado en: http://www.ghrc-usa.org/our-work/important-cases/genocide-cases/3472-2/.

[93] http://www.cicig.org/index.php?page=mandate

[94] Para una recopilación de ensayos breves sobre el movimiento cívico, véase: Nómada. *140 días de primavera*. Rara: Guatemala, 2015.

para impartir justicia. Así pues, **se están enjuiciando un mayor número de casos de derechos humanos, y varios oficiales de mando durante el conflicto armado —todos ellos retirados desde hace tiempo, la mayoría de más de 70 años— fueron encarcelados**.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN HAN EXALTADO LOS ÁNIMOS DE AMBOS BANDOS

Estos casos han enfrentado a ambos bandos más allá del mero desacuerdo sobre si se produjo un genocidio. La polarización ha dado pie a un lenguaje incendiario con el que se pone en duda la integridad moral, intelectual y política del oponente y que no se escuchaba desde hace años. Una cantidad preocupante de editoriales de prensa y debates en la radio, la televisión y las redes sociales han exacerbado esta polarización del debate, que suele reavivarse a raíz de cualquier noticia que quepa interpretar desde perspectivas enfrentadas: novedades judiciales en relación con los casos de derechos humanos; debates sobre la participación de las fuerzas militares en funciones no militares como la seguridad pública o la construcción de carreteras; o discusiones sobre el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil a las comunidades locales en conflictos ambientales.

En las redes sociales, una plataforma en rápido crecimiento y carente de la moderación del control editorial, los epítetos y el lenguaje demonizador se hacen eco del discurso deslegitimador propio del enfrentamiento violento: se considera al "otro" un enemigo y un traidor, alguien que va contra los intereses de la sociedad, la nación y la comunidad.

La búsqueda de la verdad y la justicia después del conflicto no se ha traducido en una contribución neta a la "reconciliación" de la sociedad; de hecho, las víctimas supervivientes, los perpetradores y sus simpatizantes siguen profundamente divididos. Sin embargo, no está claro si esta polarización en concreto representa las fisuras sociales más amplias y moviliza al conjunto de la sociedad en una confrontación organizada en torno a intereses e ideologías con origen en el conflicto armado y su resolución. Con frecuencia se señala que en Guatemala no hay que confundir la "opinión pública" con la "opinión publicada": el vínculo entre las opiniones y posturas políticas que se airean en la prensa o las redes sociales no representa necesariamente la perspectiva social generalizada.

La mayoría (por no decir todos) de los miembros de la sociedad y el Gobierno entrevistados con motivo de este informe consideran que la polarización no plasma las posturas generalizadas en el seno de la sociedad, y que la mayoría de la población del país no considera prioritarias las luchas por la memoria histórica y la justicia de transición. Cabe deducir algo parecido de la ausencia de una respuesta social vigorosa e indignada a la verdad revelada por la CEH. Toda una generación de guatemaltecos nació después del conflicto, y muchos otros eran niños que no lo sufrieron de forma directa. La falta de implicación proactiva de los jóvenes en el proceso de paz, así como de una política

eficaz que impulse el conocimiento y la comprensión del conflicto armado en el sistema educativo, ha provocado que **los jóvenes actuales sepan poco del conflicto, que relacionan en su mayor parte con el pasado histórico, y que consideren los Acuerdos de Paz como el último capítulo del conflicto, en lugar de un hito que marcó el inicio de una nueva era**[95].

Las comunidades indígenas han ido hallando su propio camino hacia la coexistencia pacífica. Abandonadas a su suerte por el Estado, pues no se aplicó una estrategia integral y coherente de reconciliación, han tenido que reconstruir un tejido social gravemente dañado por la irrupción de la violencia estatal y su efecto infeccioso en las relaciones sociales. Para muchos de los miembros de estas comunidades, la supervivencia cultural y material dependió de la capacidad para hacer frente al legado trágico de las divisiones intra e intercomunitarias entre las víctimas o supervivientes y los perpetradores.

En ocasiones, las estructuras de poder creadas en las comunidades en el marco de la campaña militar sobrevivieron al aparato contrainsurgente del Estado y se mantuvieron activas, facultadas por el muro de impunidad y la falta de una estrategia que hiciera frente a la distorsión que el conflicto provocó en las relaciones sociales del plano local. Su existencia es todavía un factor distorsionador, a menudo relacionado con la política clientelar y las tensiones que genera la ofensiva dirigida a explotar los recursos naturales de sus territorios, que da pie a conflictos y rivalidades con las autoridades tradicionales para hacerse con el dominio político en la comunidad y obstruir las iniciativas locales en pos de la verdad, la memoria y la justicia[96].

Pese a todo, numerosas comunidades han dado con sus propios mecanismos para abordar el legado de la violencia y restaurar su capacidad de actuación colaborativa. **Mediante diversas combinaciones de marcos de valores tradicionales y mecanismos de justicia de transición, estas comunidades han desarrollado enfoques propios a la hora de restaurar el tejido social y las relaciones de confianza y colaboración en una medida que haga posible la continuidad de su vida en comunidad.**

Estos enfoques surgen de la propia necesidad, se fundamentan en un fuerte sentido de identidad colectiva y utilizan los recursos culturales, sociales y políticos disponibles en cada zona, a los que en ocasiones suman los que aportan las intervenciones de agentes externos como las instituciones

[95] Carrera, Gabriela y Lisa Noriega. "Participación juvenil y Acuerdos de Paz: ¿Agenda actual y futura?". En: Sarti y Girón, *Op. cit.*, págs. 167-192. Los autores señalan de nuevo que no es que no existan espacios, directrices o textos que puedan emplearse para debatir cuestiones relacionadas con el conflicto y la paz, sino que —al igual que el resto del sistema educativo— se utilizan de forma aleatoria e ineficaz.

[96] Tzul Tzul, Gladys y Jovita Tzul Tzul. *Op. Cit*. 2017; Roth Arriaza, Naomi y Laura Arriaza. "Social reconstruction as a local process". *International Journal of Transitional Justice,* 152, 2008.

estatales y la sociedad civil guatemalteca, y la cooperación internacional. **Este es el plano de la sociedad guatemalteca en el que la reconciliación se da como recuperación de las capacidades y condiciones previas.** Para los pueblos indígenas, los recursos sociales y culturales de la situación anterior al conflicto —valores, normas, instituciones, identidades— se antojan esenciales para mantener su capacidad para sobrevivir en el período posterior a él como comunidades diferenciadas de la sociedad de Guatemala. Como tales, están intentando restaurar esos recursos de la debacle de la violencia, exista o no un proceso estatal[97].

¿Qué sucederá ahora en Guatemala?

El "cascarón vacío" del Estado de Guatemala y su incapacidad de acción en favor de la paz han impedido que se aplique la estrategia integral necesaria para superar las ambigüedades, complicaciones y paradojas generadas por las desafortunadas soluciones conciliadoras de los Acuerdos de Paz. Las recomendaciones de la CEH habrían sido un buen punto de partida con vistas a construir un nuevo proceso social más robusto que hiciera frente a cuestiones pendientes manifiestas en ámbitos que abarcan desde reconocer y afrontar el pasado hasta la justicia y la reparación. Este proceso también podría haber impulsado un enfoque equilibrado para concebir un futuro más realista de coexistencia y unidad. Sin embargo, solo cinco años después de la presentación del informe de la CEH y sus recomendaciones se hizo evidente que no existía voluntad política para aplicarlo. El informe de verificación de las Naciones Unidas de 2005 instaba a las autoridades políticas y las instituciones estatales "[...] a comprometerse sinceramente con el cumplimiento de las recomendaciones de la CEH y con los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz que aún se encuentran pendientes [...]", una forma diplomática de señalar que esa sinceridad no existía[98].

Ese mismo año, en vista de que pese a todas las iniciativas emprendidas en los últimos años para construir una cultura de paz, la cultura de la violencia todavía condiciona la vida cotidiana, dado que, por distintos factores y circunstancias, vivimos en el contexto de un proceso dinámico de relaciones sociales destructivas en el que faltan mecanismos pacíficos que transformen el conflicto o políticas institucionales que lo aborden, se aprobó una política pública dirigida a resolver estos problemas.

[97] Roth Arriaza, Naomi y Laura Arriaza. "Social reconstruction as a local process". *International Journal of Transitional Justice*, 152, 2008; Tzul Tzul, Gladys y Jovita Tzul Tzul. *Op. cit.*, 2017; Sanford, Victoria. "The 'grey zone' of justice: NGO's and rule of law in postwar Guatemala". En: *Journal of Human Rights*, 2(3), págs. 393-405, septiembre de 2003; Viaene, Lieselotte. "The internal logic of the cosmos as 'justice' and 'reconciliation': Micro-level perceptions in post-conflict Guatemala". *Critique of Anthropology*, 30(3), 2010.

[98] MINUGUA. *Informe de Verificación. Estado de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*. Guatemala, 2004. https://es.wikisource.org/wiki/El_estado_de_cumplimiento_de_las_recomendaciones_de_la_Comisi%C3%B3n_para_el_Esclarecimiento_Hist%C3%B3rico

Fue el fruto de un proceso participativo en el que el Estado y la sociedad civil —con la ayuda de la comunidad internacional— coincidieron en la necesidad de hacer frente a estas cuestiones.

En ella la reconciliación se define como un proceso que trasciende la relación entre víctimas y perpetradores, vinculado a procesos sociales que deben impulsar tanto el conjunto de la sociedad como los agentes políticos gubernamentales, el cual trata sobre la capacidad para establecer relaciones de confianza entre grupos sociales antes enfrentados, la compensación y reparación de los daños, y el reconocimiento del pasado orientado hacia la recuperación de la memoria histórica, en aras de los procesos de diálogo, negociación y gestión del conflicto entre los sectores enfrentados y afectados, así como la construcción de nuevas formas de coexistencia"[99]. En la política se incluía una extensa lista de medidas y mecanismos concretos sobre temas como el fomento de la participación de la ciudadanía, el fortalecimiento de los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas o el uso del sistema educativo para promover el conocimiento y la comprensión del conflicto armado y sus consecuencias: se reafirmaba así la estrategia dual consistente en reconocer y afrontar el pasado mientras se transforma el futuro.

Sin embargo, el resultado no ha sido ese precisamente: una Secretaría de la Paz cuya importancia marginal en el gobierno pone de manifiesto la escasa prioridad que se concede a la aplicación de los Acuerdos de Paz; un Programa Nacional de Resarcimiento integral que, aunque se ha diseñado correctamente, no obtiene resultados por culpa de las luchas internas entre los grupos de la sociedad civil y los cambios continuos de personal[100]; un programa nacional de capacitación sobre la cultura de la paz y la reconciliación que sensibiliza a burócratas gubernamentales cuya influencia queda anulada por la falta absoluta de medidas coherentes[101].

[99] Secretaría de la Paz y Comisión Presidencial para los Derechos Humanos. *Política Pública de Cultura de Paz y Reconciliación 2006-2015*. Guatemala, 2005.

[100] Roth Arriaza, Naomi y Laura Arriaza. *Op. cit*., 2008. La Presidenta de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH) durante el gobierno de Colom (2008-2012), Ruth del Valle, activista de la sociedad civil que aceptó colaborar en el Gobierno, comentó que "[e]l Estado no ha tenido capacidad de comprender qué significa el proceso de resarcimiento y por qué lo necesita. No es un problema de voluntad política en este gobierno. Sin embargo, le cuesta comprenderlo al Ministerio de Finanzas y a SEGEPLAN [...] Muchos funcionarios no vinculan el tema de la guerra (no lo conocen) o de responsabilidades de reparación". Citado en: Samayoa, Claudia. "Análisis de las medidas de resarcimiento". Secretaría de la Paz. *Entre pasado y olvido: Políticas de reconciliación en Guatemala 1996-2008*, Guatemala: 2009.

[101] Secretaría de la Paz. *La cultura de paz y reconciliación nacional: generalidades teóricas e históricas*. Guatemala, sin fecha. Consultado el 8 de abril de 2017 en: http://190.104.117.163/a2015/julio/ddhh/contenido/ponencias/Amanda%20Solorzano/Cultura%20de%20paz%20y%20reconciliacion.pdf

En 2015, la tensión social y política en el país se encontraba en un momento álgido: las políticas gubernamentales estaban echando por tierra los pocos avances registrados en los indicadores de desarrollo social tras la firma de los Acuerdos de Paz, el conflicto social se agravaba en torno a cuestiones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, la confianza en las autoridades políticas tocaba fondo debido a la extravagante corrupción en las altas esferas del gobierno, y la polarización acerca del reconocimiento del pasado empeoraba con el avance de los juicios por crímenes de lesa humanidad.

Desde la perspectiva de la reconciliación, hoy Guatemala presenta un panorama complejo. Algunos combatientes hallaron el modo de establecer relaciones de confianza entre ellos a raíz del contacto que mantuvieron durante las negociaciones. En las comunidades mayas, a pesar de las complejas relaciones de poder heredadas del conflicto armado, la coexistencia pacífica se está abriendo paso por la pura necesidad de recomponer las estructuras sociales y la cultura que posibilitaban la vida en comunidad.

En la sociedad en general, el auge del conflicto social en torno a los derechos y los medios de vida hace pensar que persisten diversos grados de desconfianza y resentimiento entre grupos con interés social, y entre estos y las autoridades políticas. Asimismo, aumenta la polarización entre las víctimas o supervivientes y quienes violaron los derechos humanos, que tienen percepciones, necesidades e intereses contrapuestos en relación con la memoria y la justicia.

La reconciliación se ha convertido en un concepto cambiante y esquivo en nuestra sociedad: condición indispensable para entablar negociaciones políticas, noción imprecisa de coexistencia pacífica que orientó los Acuerdos de Paz, conceptos contrapuestos y polémicos cuando el país empezó a reconocer y afrontar su pasado, marcos institucionales —leyes, instituciones y políticas— que en teoría sirven de guía pero que no se aplican.

Hay quien todavía se plantea la reconciliación como objetivo: un resultado que depende de la capacidad de la sociedad para caminar hacia el futuro asumiendo una actitud de “perdón y olvido” del pasado. Otros creen que la reconciliación es un proceso que depende de la capacidad del Estado para afrontar la necesidad de verdad, justicia y dignidad de las víctimas de la violencia.

El problema no reside en las definiciones y expectativas contrapuestas, inevitables en una sociedad en la que la guerra ha generado divisiones entre víctimas o supervivientes, perpetradores, colaboradores, testigos, observadores, etc; **el problema es la ausencia de un Estado con voluntad y capacidad para mediar entre esas necesidades, intereses y percepciones en el marco de un proceso político que permita que el país deje atrás para siempre los ciclos de violencia y coacción.**

A las élites económicas y políticas vinculadas al orden político del Estado contrainsurgente no les interesa promover ningún proceso que examine las acciones pasadas y ponga en entredicho su control político del sistema, aunque han surgido nuevos agentes políticos y hay nuevos competidores en las élites políticas.

Sin embargo, la naturaleza clientelar del sistema ha tenido como consecuencia que la mayoría de los partidos políticos no se comprometan con la agenda sustancial de los Acuerdos de Paz, con los que se relacionan de forma oportunista ante las presiones de la sociedad civil o la comunidad internacional, o en busca de popularidad y apoyo electoral. Así no ha sido posible concebir un "pacto político nacional" capaz de reunir a los partidos en torno a una estrategia que dote de una perspectiva de Estado a largo plazo y coherencia a los mandatos electorales periódicos.

Solo las agrupaciones de la sociedad civil y una minoría de agentes políticos —partidos pequeños, funcionarios públicos con convicciones— han mantenido su compromiso con la agenda transformadora contenida en los Acuerdos de Paz. La responsabilidad por la acción en favor de la paz recayó sobre estos agentes, que centraron sus esfuerzos en agendas sectoriales —derechos humanos, medio ambiente, inseguridad, derechos de la mujer, acceso a los servicios, etc.— a medida que avanzaba el proceso posconflicto. Pero, si bien este esfuerzo dirigido les permitió lograr avances importantes en los temas de su interés, no representaba una estrategia integral que sumara sus esfuerzos individuales a una fuerza social mayor. La dispersión limita el empoderamiento.

Sería un error afirmar que nada ha cambiado desde los Acuerdos de Paz, o que su aplicación ha fracasado completamente. Pese a las vacilaciones, la gama de reformas jurídicas e institucionales introducidas desde 1996 ha transformado el panorama político del país. Si bien han sido insuficientes para lograr la visión transformadora de los Acuerdos de Paz, el marco jurídico-institucional resultante ofrece un escenario político distinto para las iniciativas emprendidas por los grupos sociales con el fin de promover sus derechos e intereses, un espacio libre de violencia estatal, elemento que había sido una característica estructural del Estado prácticamente a lo largo de toda su historia.

El proceso de paz y las dificultades para la aplicación de los Acuerdos han contribuido al desarrollo de capacidades importantes en la sociedad para el ejercicio de influencia política, como entre los grupos de mujeres, los pueblos indígenas, los activistas de los derechos humanos o los ecologistas. **A falta de una acción clara en favor del cambio en la esfera del sistema político, con un Estado incapaz de ofrecer a la sociedad orientación y sentido de dirección, el impulso a la transformación reside en los agentes sociales que han estado demandando e impulsando la acción del Estado.**

Hoy día, estos grupos tienen una capacidad de acción social mucho mayor que hace veinte años. Esta se manifiesta en múltiples iniciativas que están permitiendo a las comunidades divididas y la sociedad civil transformar las relaciones en los planos local y nacional. Siempre que ha tenido lugar una iniciativa eficaz y con éxito en favor de la reconstrucción de las relaciones de confianza fracturadas en Guatemala después del conflicto era resultado fundamentalmente del liderazgo de la sociedad civil, ya se tratara de medidas de reconciliación concretas de la comunidad o iniciativas nacionales, como el Memorial para la Concordia Guatemala, que a través de su proyecto de "Mapeo de la memoria", abierto a todas las partes, está estableciendo una red virtual de iniciativas de recuperación de la memoria[102].

No obstante, para dar un paso adelante real, que supere la ambigüedad de la situación actual en la que el conflicto político ha terminado pero no existe un camino evidente de conciliación o reconciliación, deben darse dos factores cruciales.

El primero consiste en el aumento de la capacidad de acción social en favor de la reconciliación, mediante el fortalecimiento de los "constituyentes" intersectoriales a lo largo de la línea divisoria estatal-social con el fin de capacitarlos para el ejercicio del liderazgo político necesario para movilizar la acción eficaz del sistema político.

No es que estos "constituyentes" no existan ya. A falta de un Estado capaz de diseñar y ejecutar estrategias para la reconciliación, los progresos logrados en relación con la transformación eficaz de las relaciones de confianza en la sociedad hasta el momento obedecen claramente a la capacidad y determinación de los agentes sociales y políticos. Es necesario contar con un liderazgo político sólido que colabore en el desarrollo de un "contrato social" genuino —al margen de las formalidades jurídicas e institucionales— para "sacar" al Estado de la inercia política malsana que se halla arraigada en el sistema político en la actualidad.

El segundo factor consiste en el desarrollo de un Estado capaz de mediar entre las distintas necesidades e intereses y coordinar la acción social, en la que se reúnen distintas iniciativas de promoción del establecimiento de las condiciones para una convivencia pacífica.

Este tipo de Estado depende principalmente de lo que Michael Mann ha denominado "poder infraestructural", es decir, la capacidad de basarse en relaciones de colaboración en el seno de

[102] Estas tienen por objeto promover la sinergia entre las iniciativas locales espontáneas de recuperación de la memoria, los proyectos desarrollados por organizaciones e instituciones de la sociedad civil como las iglesias, y las medidas oficiales adoptadas por autoridades gubernamentales en los planos local y nacional, mediante el desarrollo de un recurso de información virtual y una red que fomente la sinergia. http://mapeo.memorialparalaconcordia.org/.

la sociedad y entre la sociedad y las autoridades políticas con el fin de cumplir eficazmente sus funciones[103].

Esto no significa necesariamente entender el Estado como una maquinaria burocrático-racional, de acuerdo con el paradigma liberal occidental de raíces weberianas, ni mucho menos un Estado que depende de su capacidad para utilizar la fuerza para imponer su voluntad, o la de quienes lo controlan. Por el contrario, es el tipo de Estado que apoya el liderazgo social en la labor concertada dirigida a la consecución de objetivos comunes a través de un marco institucional, desarrollado y legitimado de manera colectiva, que permite aprovechar la capacidad de acción de distintos agentes sociales, grupos, personas, comunidades y sectores en pos de un bien común. Se trata de un Estado cuya fuerza no se entiende como su capacidad para operar por encima de la sociedad, sino con esta.

La reconciliación no es un proceso descendente de alcance nacional que depende exclusivamente de los recursos políticos y materiales del Estado, como queda patente en la serie de ejemplos de reconciliación locales derivados de la acción local. Sin la voluntad y la acción de la sociedad civil y las comunidades de base, el Estado sería incapaz de generar las condiciones que permiten la convivencia pacífica.

El liderazgo de la sociedad en favor de la reconciliación es una condición imprescindible de la transformación eficaz de las relaciones de confianza horizontales y verticales de la sociedad. Pero solo un Estado puede reunir la capacidad necesaria para aprovechar y mediar entre las múltiples iniciativas, a menudo contradictorias, que los distintos sectores emprenden para promover la convivencia en condiciones de paz, equidad, respeto y dignidad, e integrarlas en el tejido de una sociedad inclusiva donde existe justicia social y un sistema democrático funcional conforme al estado de derecho.

[103] Mann, Michael. “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”. En: Hall, John A. *States in History*. Basil Blackwell Ltd. Oxford, 1986.

“La paz en Guatemala no consiste en una ‘reconciliación’, sino en una ‘conciliación’. Requiere el desarrollo de un nuevo ‘pacto’ voluntario entre los grupos de la sociedad, y entre la sociedad y el Estado”.

Irlanda del Norte: Estudio de caso

Brandon Hamber y Gráinne Kelly[104]

CRONOLOGÍA DE SUCESOS SIGNIFICATIVOS

Fecha	Suceso
IRLANDA DEL NORTE: PROCESO DE PAZ Y RECONCILIACIÓN	
10 de abril de 1998	**Acuerdo de Viernes Santo**, que pone fin al conflicto de Irlanda del Norte —conocido como "The Troubles"— que comenzó en 1968. • Creación de la Asamblea de Irlanda del Norte elegida democráticamente. • Creación de un Consejo Ministerial Norte-Sur. • Creación del Consejo Británico-Irlandés y de la Conferencia Gubernamental Británico-Irlandesa. • Creación de un foro cívico consultivo, con representantes de la empresa, los sindicatos y otros sectores cívicos de Irlanda del Norte, con el fin de que actuaran como mecanismo consultivo sobre cuestiones sociales, económicas y culturales.
14 octubre de 2002	**Suspensión de la Asamblea** Se suspende la Asamblea de Irlanda del Norte debido principalmente, pero no solo, a las diferencias existentes en relación con el desarme del Ejército Republicano Irlandés (IRA).

[104] El profesor Brandon Hamber ostenta la Cátedra John Hume y Thomas P. O'Neill de Paz en la Universidad de Ulster, situada en el Instituto Internacional de Investigación de Conflictos (INCORE). Asimismo, es miembro del Instituto de Justicia Transicional de la universidad, y profesor invitado del Centro Africano para la Migración y la Sociedad de la Universidad de Witwatersrand de Sudáfrica. Dirigir la correspondencia a b.hamber@ulster.ac.uk. Dña. Gráinne Kelly es profesora titular y directora del máster en Estudios Aplicados sobre Paz y Conflictos de la Universidad de Ulster, en el INCORE.

Fecha	Suceso
21 de marzo de 2005	**Futuro Compartido: Marco Normativo y Estratégico para las Buenas Relaciones en Irlanda del Norte** Marco Normativo para garantizar que la reconciliación se fundamenta esencialmente en relaciones arraigadas en la confianza y el reconocimiento mutuos.
26 de septiembre de 2005	**Confirmación del desarme** Los monitores internacionales confirman que el IRA ha completado la operación de desmantelamiento de su arsenal.
22 de noviembre 2006	**Acuerdo de St. Andrews** Incluía un calendario del proceso hacia el restablecimiento de la transferencia de poderes y el reparto de poder en Irlanda del Norte, que se encontraba bajo administración directa desde 2002.
7 de mayo de 2007	**Restablecimiento de la Asamblea de Irlanda del Norte** El Partido Democrático Unionista (DUP) forma un gobierno de coparticipación con el Sinn Féin. Ian Paisley del DUP ocupa el cargo de primer ministro, con Martin McGuinness del Sinn Féin como viceprimer ministro.
Junio de 2007-octubre de 2009	**Grupo Consultivo sobre el Pasado** El grupo compuesto por ocho personas publicó el informe titulado *Dealing with the Past in Northern Ireland: The Recommendations of the Consultative Group on the Past* (Hacer frente al pasado en Irlanda del Norte: recomendaciones del Grupo Consultivo sobre el Pasado) con 31 recomendaciones entre las que se incluían el establecimiento de una Comisión sobre Legado encargada de integrar los procesos de reconciliación, justicia y recuperación de información; la ejecución de actos públicos de recordación; y la medida más controvertida, pagos de reconocimiento por valor de 12 000 libras a los familiares de las personas muertas durante el conflicto. La aplicación de estas recomendaciones sigue pendiente.

Fecha	Suceso
5 de febrero de 2010	**Acuerdo de Hillsborough** Este Acuerdo permitió a Westminster transferir los poderes policial y judicial a la Asamblea de Irlanda del Norte. Trataba, asimismo, sobre la manera de progresar en algunos aspectos complicados, como los desfiles. Esto mejoró el funcionamiento del Gobierno y la gestión de cuestiones pendientes del Acuerdo de St. Andrews.
Febrero de 2011	**Documento sobre cohesión, compartición e integración** El gobierno autónomo de Irlanda del Norte se comprometió a trabajar en favor de un "futuro compartido y mejor para todos" en su Programa de Gobierno para 2008-2011. A tal efecto, en 2010 presentó un documento de consulta titulado "Programa para la cohesión, compartición e integración" en el que se cuestionaba la suposición de que la división y la separación eran un patrón de vida "normal". Nunca aplicado.
2012-2013	**Protestas en Belfast** El 3 de diciembre de 2012 se inician una serie de protestas por miembros de la comunidad unionista lealista protestante tras la decisión del Ayuntamiento de Belfast de ondear la bandera del Reino Unido en el ayuntamiento solo en días señalados. Las protestas se prolongaron a lo largo de 2013 adoptando diversas formas.
23 de mayo de 2013	**Publicación de la estrategia Juntos: Construyendo una Comunidad Unida (T:BUC)** Publicación de la estrategia Juntos: La estrategia T:BUC, desarrollada por la Administración autónoma, incluía proyectos y compromisos específicos dirigidos a la mejora de las relaciones de la comunidad y la continuación del camino hacia una sociedad compartida y más unida. Su aplicación por los departamentos públicos pertinentes se halla en curso en la actualidad.

Fecha	Suceso
23 de diciembre de 2014	**Acuerdo de Stormont House (SHA)** El SHA revitalizó numerosas recomendaciones sobre el modo de afrontar la relación con el pasado que incluían el establecimiento de estructuras dirigidas a recopilar las historias del conflicto en y sobre Irlanda del Norte, investigar las muertes relacionadas con el conflicto pendientes, permitir a las víctimas y supervivientes recibir información sobre las muertes relacionadas con el conflicto, y poner en marcha un Grupo de Reconciliación encargado de supervisar la recuperación de información y archivos. Este documento se ha incluido en todas las conversaciones entre las partes desde entonces, pero su aplicación sigue pendiente.
17 de noviembre 2015	**Acuerdo de Nuevo Comienzo** Hoja de ruta para la aplicación de numerosos aspectos del Acuerdo de Stormont House (incluidos los relacionados con los desfiles y las banderas), además de un plan para poner fin a los grupos paramilitares y hacer frente a la delincuencia organizada. No abordaba las cuestiones relativas al modo de afrontar el pasado en el Acuerdo de Stormont House.
Enero de 2017	**Suspensión de la Asamblea** Diferencias entre los principales partidos estimuladas por acusaciones —y refutaciones— de irregularidades en el Programa de Incentivos para la Calefacción Renovable por parte del primer ministro, así como las acusaciones dirigidas por el Sinn Féin a los Unionistas de que no habían hecho frente a la desigualdad ni cumplido los compromisos anteriores relativos al reconocimiento mayor del idioma irlandés en Irlanda del Norte.

Introducción

La reconciliación es un concepto amplio y se utiliza de forma distinta en contextos políticos diferentes. Este informe expone algunos de los desafíos que presenta el modo de utilizar este concepto en Irlanda del Norte específicamente. El informe no ofrece una introducción pormenorizada del conflicto de Irlanda del Norte ni pretende ser un examen exhaustivo del tema. Más bien trata de rastrear de qué modo se ha incluido y excluido el concepto de reconciliación en el proceso de paz de Irlanda del Norte, fundamentalmente desde la perspectiva de las políticas. Considera, asimismo, de qué forma la reconciliación se ha plasmado en los planos político y comunitario, y qué desafíos presentan su uso y definición. En la conclusión, se destacan algunas de las cuestiones y retos prioritarios de cara al futuro.

El informe se ha elaborado a partir de la experiencia de estudio del proceso de reconciliación en Irlanda del Norte de los autores, así como su participación o papel directivo en diversas iniciativas de reconciliación, durante los dos últimos decenios. En consecuencia, el informe se basa en sus estudios previos (Devine, Kelly y Robinson, 2011; Hamber y Kelly, 2005a; Hamber y Kelly, 2005b; Hamber y Kelly, 2007; Hamber y Kelly, 2008; Hamber y Kelly, 2009a; Hamber y Kelly, 2009b; Hamber y Kelly, 2016; Kelly, 2012a, 2012b; Kelly y Braniff, 2016; Kelly y Hamber, 2004; Kelly y Hamber, 2005a; Kelly y Stanton, 2015), junto con 24 entrevistas cualitativas con profesionales de la comunidad, representantes gubernamentales, miembros de partidos políticos y encargados de formular políticas realizadas en mayo y junio de 2017 con el propósito específico de fundamentar este estudio de caso[105]. Asimismo, como parte de la investigación, los autores asistieron y participaron en el Foro de la Estrategia Juntos: Construyendo una Comunidad Unida (T:BUC) del Gobierno de Irlanda del Norte celebrado el 15 de junio de 2017. Este foro se centró en el tema de la reconciliación en conexión con la aplicación de la estrategia T:BUC (que se comenta extensamente más adelante)[106].

Como se ha mencionado, el documento aborda la reconciliación en gran medida desde el punto de vista de las políticas en Irlanda del Norte. Comienza con un resumen breve de algunos procesos y temas clave de política, tanto ya afrontados como aún pendientes, ligados al proceso de paz. A continuación, se define el concepto de la reconciliación principalmente a través del prisma de los debates sobre la “definición práctica de la reconciliación” propuesta por los autores.

[105] En el presente informe, se han extraído algunos temas generales planteados durante las entrevistas, pero las limitaciones de espacio impiden ofrecer un análisis detallado de todo el material recopilado durante estas.

[106] Este informe se basa en general en los temas planteados por los 180 representantes de la comunidad que asistieron al foro y debatieron la cuestión en grupos reducidos.

Después, se examinan la formulación de políticas en relación con la reconciliación a través de varias subsecciones como las relaciones comunitarias, el modo de afrontar el pasado y las cuestiones de género. A continuación, se considera la reconciliación en la práctica con atención a dos niveles de participación, a saber: la reconciliación en la comunidad y la reconciliación política. Por último, se reflexiona sobre el camino a seguir, y se argumenta en favor de la coherencia e intersección en los niveles práctico y normativo respecto a la reconciliación, así como la necesidad de liderazgo político pluripartidista con visión de futuro que impulse el proceso.

Antecedentes

La expresión más reciente de las tensiones permanentes entre la población católica irlandesa, en su mayoría autóctona, y la población protestante asentada en la isla de Irlanda se manifestó en el conflicto violento surgido a finales de la década de los sesenta en Irlanda del Norte. Durante este período, experimentó un impulso el movimiento de derechos civiles que demandaba el fin de la marginación económica y política de la población católica por parte de las clases unionistas dominantes. En el centro del conflicto más general se hallaba el debate territorial y constitucional más amplio sobre la permanencia de Irlanda del Norte en el Reino Unido o su incorporación a Irlanda.

El conflicto —conocido coloquialmente como "the Troubles"—, que se tornó violento rápidamente a principios de los setenta con la aparición de grupos paramilitares tanto republicanos como lealistas, y la presencia, a veces perjudicial, de soldados británicos en las calles, llegó a provocar más de 3.600 muertes y miles de heridos hasta la negociación del acuerdo de paz (el Acuerdo de Viernes Santo o Acuerdo de Belfast) en abril de 1998. El Acuerdo dio lugar al establecimiento de una Asamblea local autónoma que asumió el compromiso explícito de "esforzarse por trabajar en todos los sentidos prácticos en aras de la reconciliación y el acercamiento con arreglo al marco de los acuerdos democráticos suscritos" (Oficina de Irlanda del Norte, 1998).

Cerca de dos decenios después del acuerdo de paz de 1998, Irlanda del Norte es una región relativamente pacífica y se han aplicado íntegramente varios elementos del Acuerdo de Belfast. Pese a las dificultades iniciales del proceso de transferencia de poderes, en el que la Asamblea se desmoronó varias veces entre 1999 y 2006, desde 2007 —hasta la reciente suspensión de la Asamblea en enero de 2017— se ha vivido un período de "transferencia asentada" evidente (Morrow, Robinson y Dowds, 2013). Para llegar a este punto, se suscribieron diversos acuerdos subsiguientes, como, entre otros:

- el Acuerdo de St. Andrews (2006) que dio pie al restablecimiento del poder compartido tras su suspensión en octubre de 2002;

- el Acuerdo de Hillsborough (2010) que facilitó la transferencia de los poderes policial y judicial al gobierno de Irlanda del Norte, así como algunos acuerdos sobre los desfiles y otras cuestiones pendientes del Acuerdo de St. Andrews;

- el Acuerdo de Stormont House (2014), que abordaba específicamente las cuestiones de la identidad —p. ej., en relación con las banderas y los desfiles—, abordaba la reforma de la asistencia social, y planteaba una serie completa de propuestas sobre cómo afrontar el pasado; y

- Un Nuevo Comienzo: el Acuerdo y Plan de Ejecución de Stormont (2015), donde se exponían las medidas que debían aplicarse para poner en práctica el Acuerdo de Stormont House, aunque no se abordaban cuestiones como la manera de afrontar el pasado.

Dicho esto, el modelo de consociación de reparto del poder que formaba parte del eje del acuerdo no se encuentra operativo en la actualidad, ya que la Asamblea local está suspendida desde enero de 2017 debido a los desacuerdos entre los dos partidos principales; siguen existiendo algunos grupos contrarios, reducidos, pero persistentes, de disidentes republicanos y lealistas; todavía no se han reconocido ni resuelto los problemas relacionados con la verdad y la justicia; y las tensiones intercomunitarias derivadas de las cuestiones de identidad política y cultural se manifiestan periódicamente en disturbios y desórdenes violentos localizados principalmente en las zonas urbanas.

Al examinar la lista de conflictos resueltos en los años noventa, Irlanda del Norte representa en cierto modo una anomalía por su ubicación dentro de la Unión Europea —aunque no por mucho tiempo, dada la decisión del electorado del Reino Unido en favor del "Brexit"—, su producto interno bruto (PIB) comparativamente alto, sus sistemas de protección y servicios sociales en funcionamiento y una población con estudios en general.

Sin embargo, el legado del conflicto es patente en todos los sectores de la sociedad, aunque algunas comunidades y zonas geográficas han resultado más castigadas que otras por la violencia directa. Los surcos profundos que separan a las dos comunidades principales se pueden observar, por ejemplo, en el ámbito de la vivienda, la educación, o la vida social, cultural, deportiva y religiosa. Por ejemplo:

- En Irlanda del Norte hay 109 "muros de la paz" (Nolan y Hughes, 2017). El Departamento de Justicia es propietario de 52 muros de la paz (58 en 2012) y la Dirección de Vivienda otros 20. Estas estructuras, con frecuencia muros de ladrillo de más de 2,5 metros de alto y más de 30 años de antigüedad, continúan separando a las comunidades y el progreso hacia su eliminación ha sido lento.

- Un aspecto positivo ha sido el descenso marcado del porcentaje de distritos de viviendas con una “identidad única” (por encima del umbral del 80% de una religión), del 55% al 37% (Nolan, 2013, 2014). No obstante, algo más del 37% de los 582 distritos de Irlanda del Norte podrían describirse como extremadamente segregados, ya que una de las dos comunidades principales representa más del 90% de la población (Nolan, 2013). El programa Shared Neighbourhoods (Vecindarios Compartidos) lleva en marcha desde 2008 con 30 vecindarios. En 2011 se incorporaron otros 20, y está previsto establecer además 10 “aldeas urbanas” (Wilson, 2016). Pese a su importancia, estas son iniciativas de escaso alcance para una sociedad con una profunda segregación residencial.

- Solo el 7% de los estudiantes de Irlanda del Norte asisten a las 63 escuelas integradas —con mezcla de católicos y protestantes— (Wilson, 2016).

- Las “guerras culturales” continúan en Irlanda del Norte (Wilson, 2016) con informes prácticamente a diario sobre objeciones al ondeo de una bandera u otra, disputas sobre las manifestaciones y desfiles, y las demarcaciones del territorio.

Así, tras 20 años del proceso de paz, pese a un progreso significativo, perduran las divisiones sociales y la polarización. No obstante, existe voluntad de mayor compartición e integración entre la mayoría de la población (Morrow *et al.*, 2013). La investigación social llevada a cabo a través de encuestas revela que más del 90% de las personas opinan que los lugares de trabajo deben ser espacios compartidos; más del 80% preferiría vivir en una zona mixta; y más del 70% expresan preferencia por la escolarización integrada (Morrow *et al.*, 2013).

PROBABLEMENTE, EL INFORME DE SUPERVISIÓN DE LA PAZ DE 2014 CAPTE DE MANERA ÓPTIMA LA COMPLEJIDAD DEL PANORAMA DE ACIERTOS Y FRACASOS DEL PROCESO DE PAZ DE IRLANDA DEL NORTE

Veinte años después del alto el fuego de los grupos paramilitares, Irlanda del Norte sigue siendo una sociedad profundamente dividida. Una línea divisoria recorre la educación, la vivienda y muchos otros ámbitos de la vida cotidiana. Estos hechos, no obstante, no representan la imagen completa. Existe otro lado del balance de la situación. En algunos sentidos, se han conseguido progresos extraordinarios. Los niveles de violencia se encuentran en su nivel más bajo en cuarenta años. En el último año, no ha sido asesinado ningún soldado británico, oficial de policía ni funcionario de prisiones, ni se ha producido ningún asesinato sectario. De hecho, Irlanda del Norte se está convirtiendo en uno de los lugares más seguros para vivir en estas islas (Nolan, 2014, pág. 8).

Dicho esto, resulta difícil desenmarañar el conjunto de la herencia de violencia en Irlanda del Norte. Los grupos paramilitares continúan ejerciendo poder social y político en algunas comunidades, y, aunque el número de muertes directamente atribuibles a motivos políticos ha descendido significativamente, perduran otros restos de la violencia del pasado. Por ejemplo, aunque sea difícil establecer por completo vínculos directos con el conflicto, la prevalencia global de los problemas de salud mental en Irlanda del Norte es un 25% mayor que la de Inglaterra (Departamento de Salud, Servicios Sociales y Salud Pública, 2014).

Numerosos estudios han puesto de relieve la gran cantidad de problemas psicológicos derivados de los traumas relacionados directamente con el conflicto que perduran en el presente y tienen una repercusión transgeneracional (véanse, entre otras referencias, *Bamford Review of Mental Health and Learning Disability*, 2006; Gallagher *et al.*, 2012; O'Neill *et al.*, 2014; Ferry *et al.*, 2015; Universidad de Ulster, 2015).

Respecto a la violencia directa, según las cifras oficiales de la policía, en los últimos diez años, 272 personas, en su mayoría jóvenes, fueron víctimas de disparos y 523 sufrieron agresiones en casos que se conocen localmente como disparos y ataques "de estilo paramilitar". Tales ataques por grupos paramilitares se dirigen principalmente a hombres jóvenes y adolescentes supuestamente implicados en actividades delictivas en las comunidades. El número de tiroteos y ataques de esta naturaleza se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los últimos diez años, lo que apunta a escasos cambios en el control que los grupos paramilitares ejercen en algunas comunidades.

Otro problema que se ha relacionado con el legado del conflicto es la tasa de suicidios. En un examen de las tendencias al respecto en Irlanda del Norte a lo largo de un período de 40 años se descubrió una propensión ascendente pronunciada en la tasa de suicidios tras el Acuerdo de 1998 que se ha relacionado con el conflicto de diversas maneras (Tomlinson, 2012).

Cuando se trata el tema de la violencia doméstica, no cabe duda de que ciertos tipos de masculinidad han generado violencia contra las mujeres (McWilliams y Ní Aoláin, 2015) y, con frecuencia, la violencia relacionada con el conflicto ha desviado la atención de la violencia doméstica (Mental Health Foundation, 2016). El número total de casos de maltrato en el hogar en Irlanda del Norte ha aumentado prácticamente todos los años desde 2004-2005, con 28.465 incidentes entre junio de 2015 y junio de 2016 (Mental Health Foundation, 2016). Aunque es difícil correlacionar directamente este aumento con el legado de la violencia política en Irlanda del Norte tras el Acuerdo, la tendencia ascendente da que pensar.

La definición de la reconciliación en la teoría y la práctica

Como en muchas sociedades divididas, el lenguaje utilizado y las palabras elegidas para describir los sucesos, los problemas y los objetos están plagados de controversia y susceptibilidades. El término "reconciliación" no es una excepción en Irlanda del Norte y su popularidad continúa creciendo y menguando con el tiempo. Durante el período inicial del conflicto, el discurso de los derechos humanos, la justicia, la condena y el resarcimiento raras veces se superponía con los debates más amplios sobre el desarrollo de las relaciones y la superación de las divisiones de la sociedad. El primer aspecto se planteaba en gran medida como una cuestión "política", mientras que el segundo se consideraba "más leve" y se describía generalmente como una tarea de las "relaciones de la comunidad".

Incluso en las fases iniciales del conflicto violento, se reconoció la necesidad de trabajar para sostener las relaciones que estaban sometidas a presión, reparar las rotas y construir otras nuevas que salvaran divisiones sectarias. En el nivel normativo, el Gobierno británico estableció estructuras institucionales que asumieran la responsabilidad del apoyo a las relaciones de la comunidad, y ya en 1969 se creó una Comisión de Relaciones Comunitarias, a imagen de un organismo del Reino Unido encargado de hacer frente al racismo. Su existencia fue breve, ya que hizo frente al desinterés de los políticos locales en desmantelar los bloques de voto sectarios que aseguraban su supervivencia.

A medida que se cometían atrocidades a manos de fuerzas tanto paramilitares como estatales durante el punto álgido del conflicto violento de los setenta y los ochenta, se observó escaso interés en promover el contacto entre grupos o el desarrollo de las relaciones, al margen de algunos proyectos simbólicos en el contexto del sistema de educación —como la iniciativa, en gran medida superficial, de Educación en Aras del Entendimiento Mutuo (véase Smith y Robinson, 1996)— y proyectos comunitarios con escasos recursos expuestos a los vaivenes de las tensiones entre las comunidades.

En 1987, se estableció la Unidad Central de Relaciones Comunitarias con la misión de formular, mejorar y revisar las políticas gubernamentales en materia de desarrollo de las relaciones intercomunitarias. Le siguieron una serie de políticas de igualdad, contacto intercomunitario y apoyo a las "tradiciones culturales". El aspecto más importante es que se acometieron cambios legislativos para hacer frente a la discriminación y las desigualdades en el empleo y el lugar de trabajo. Con el tiempo, esto ha dado pie a una mayor igualdad entre las dos comunidades principales, a pesar de que perduran diferencias y desequilibrios históricos en los patrones de empleo (Nolan, 2013, 2014).

En 1990, se estableció el Consejo de Relaciones Comunitarias para Irlanda del Norte, un organismo independiente, aunque financiado con fondos públicos, con la misión de promover mejores relaciones

comunitarias entre las dos "tradiciones" principales. Junto con las funciones de desarrollo de políticas y promoción, actuó como motor para la creación de subvenciones y el desarrollo de la capacidad de proyectos comunitarios, nuevos y ya establecidos, cuya labor se centraba principalmente en el ámbito de la construcción de las relaciones a través del contacto. En opinión de muchos, esto representó un adelanto significativo en la reconfiguración de las relaciones en el conflicto (Frazer y Fitzduff, 1994), mientras que otros acusaron al Gobierno de promover una agenda de asimilación que iba poco más allá de aplicar una "tirita" al conflicto (Hughes y Donnelly, 2002). Los republicanos también criticaron el trabajo dedicado a las relaciones de la comunidad alegando que ignoraba las causas profundas del conflicto, es decir, la ocupación británica (Coiste na n-Iarchimí 2003a, 2003b).

En el contexto posterior al Acuerdo de 1998, el Consejo adoptó un papel más prominente en la labor de apoyo a las víctimas o supervivientes, y facilitó el diálogo en torno al espinoso tema de las prácticas de recordación y conmemoración relacionadas con el conflicto. Las iniciativas dirigidas al apoyo de la población creciente de ex prisioneros políticos, en especial tras el programa de libertad anticipada establecido conforme al Acuerdo de Belfast de 1998, recayó fundamentalmente en otros órganos de financiación, en particular el Programa por la Paz y la Reconciliación de la Unión Europea (PEACE), y donantes independientes como The Atlantic Philanthropies[107].

La introducción del Programa especial de apoyo a la paz y la reconciliación de la Unión Europea en Irlanda del Norte y los condados fronterizos de Irlanda en el período inmediatamente posterior al alto el fuego de los grupos paramilitares republicanos y lealistas de 1994 también inyectó enormes sumas de dinero destinadas a la labor de paz y reconciliación en Irlanda del Norte. La introducción de este flujo de financiación significativo dirigido a los esfuerzos de consolidación de la paz comunitarios dieron mayor prominencia al lenguaje de la reconciliación en el discurso político y comunitario.

En 1995, la Comisión Europea distribuyó más de 550 millones de dólares a través de órganos de financiación intermediarios y consejos locales entre más de 13.000 proyectos centrados en la creación de empleo, la inclusión social, la regeneración rural y urbana, y la cooperación transfronteriza. Aunque en general se estimó adecuado como programa de desarrollo económico y de la comunidad, se cuestionó su eficacia para hacer frente a las causas profundas del conflicto y su capacidad para confrontar los problemas sociales más complejos de la división y desconfianza arraigadas entre las comunidades y dentro de estas.

[107] Entre 1991 y 2014, y mucho después, The Atlantic Philanthropies invirtió cerca de 570 millones de dólares en Irlanda del Norte, principalmente en el proceso de paz, con el fin de "hacer frente al legado del conflicto violento, proteger y promover los derechos humanos y civiles, fomentar el crecimiento económico a través de la educación superior, fortalecer el sector dedicado a las personas de edad, y transformar los servicios para la infancia a través de la prevención y la intervención temprana" (véase The Atlantic Philanthropies, 2015).

Se argumentó (Harvey, 2003) que "los conceptos de paz y reconciliación no estaban suficientemente integrados en numerosas medidas del programa" (pág. 12). Pese a las críticas dirigidas a la vaguedad en torno a qué constituía una actividad en favor de la paz y la reconciliación, la Comisión Europea estimó que el programa tenía un valor significativo y, dos años después del Acuerdo de Belfast, en 2000, se asignó a la región un segundo tramo de financiación de la Unión Europea por valor de aproximadamente 700 millones de dólares, que comenzaron a distribuirse al año siguiente. Las esferas prioritarias incluían la renovación económica, la integración social, las estrategias de regeneración y desarrollo locales, y la cooperación transfronteriza. Cabe destacar la introducción de tres "criterios distintivos", que cada proyecto con apoyo debía cumplir para su consideración.

Tras un tramo inicial de financiación de cuatro años (2000-2004), la extensión de dos años del apoyo financiero de la Unión Europea (2004-06) brindó la oportunidad de reajustar el enfoque de los objetivos del programa. En su momento, recibió numerosas críticas —incluso por parte de los autores de este informe— porque, a pesar de que la promoción de la reconciliación fuera uno de los criterios de la financiación, había escasa claridad sobre qué significaba esto en la práctica.

Como respuesta a esta falta de claridad, en enero de 2003, los autores de este estudio de caso se embarcaron en un proyecto de investigación centrado en la reconciliación en Irlanda del Norte[108]. En parte, les movía la ausencia de una definición concertada del término "reconciliación" en la región, pese a que su uso era cada vez más común. El estudio examinó cómo se entendía y aplicaba la reconciliación, en el nivel político y comunitario, en distintas zonas de Irlanda del Norte (para consultar los resultados detallados, véanse Hamber y Kelly, 2005a; Hamber y Kelly, 2008; Hamber y Kelly, 2009a; Hamber y Kelly, 2009b; Kelly y Hamber, 2005b). Como parte del proceso de recopilación de datos, se presentó una "definición práctica de la reconciliación", aplicable a las sociedades que salen de un conflicto, con el fin de estimular el debate, determinar las opiniones al respecto y enmarcar el debate más amplio sobre la reconciliación.

Al desarrollar la definición, se consideraron una serie de definiciones procedentes de las publicaciones existentes, incluidos diccionarios, manuales, revistas académicas, y libros de profesionales[109]. Esta definición práctica asume que la construcción de la paz requiere atención a las relaciones y que

[108] Este estudio, llevado a cabo con el patrocinio de Democratic Dialogue, se tituló "Community Reconciliation: Realising Opportunities, Meeting Challenges and Ensuring New Innovation into the future" (La reconciliación de la comunidad: aprovechar las oportunidades, afrontar los desafíos y asegurar medidas innovadoras en el futuro). Fue financiado por el Programa por la Paz y la Reconciliación de la Unión Europea conforme a la medida 2.1 (Reconciliación en favor de la paz sostenible), y administrado por el Consejo de Relaciones Comunitarias (CRC).

[109] A tal efecto, los autores reconocen la contribución específica de una serie de textos (ADM/CPA, sin fecha; Assefa, 2001; Bloomfield, Barnes y Huyse, 2003; Hamber y Van der Merwe, 1998; Lederach, 1997; Porter, 2003; Rigby, 2001; Van der Merwe, 2000; Van der Merwe, 2002).

la reconciliación es el proceso de hacer frente a relaciones conflictivas y fracturadas. Esta incluye una variedad de actividades y conlleva no solo reparar las relaciones rotas —como el término reconciliación implica de manera un tanto confusa—, sino también forjar relaciones nuevas donde antes no las había. Se trata de un acto voluntario que no se puede imponer (Bloomfield *et al.*, 2003).

Según la propuesta de esta "definición práctica", el proceso de reconciliación por lo general tiene cinco vertientes entrelazadas e interrelacionadas, a saber:

1. **Fomentar una visión compartida de una sociedad justa e interdependiente.** El desarrollo de la visión de un futuro compartido requiere la participación del conjunto de la sociedad, en todos los niveles. Aunque las personas tengan opiniones o ideas políticas diferentes, la articulación de la aspiración común a una sociedad interdependiente, justa, equitativa, abierta y diversa es una parte crucial de cualquier proceso de reconciliación.

2. **Reconocer y afrontar el pasado.** Es preciso reconocer la verdad del pasado, con todo el dolor, el sufrimiento y la pérdida que este entraña, e implementar mecanismos que ofrezcan justicia, superación de las heridas, restitución o reparación, y restauración (incluida la petición de disculpas, si fuera necesario, y los pasos dirigidos al desagravio). Para fomentar la reconciliación, las personas y las instituciones deben reconocer su propio papel en los conflictos pasados, aceptarlo y extraer lecciones constructivas con el fin de asegurar que no vuelva a repetirse.

3. **Construir relaciones positivas.** Tras el conflicto violento, es necesario construir o renovar las relaciones, y encarar las cuestiones relacionadas con la confianza, los prejuicios y la intolerancia en el proceso. Esto da pie a la aceptación de las afinidades y las diferencias, y a la comprensión de las personas distintas a nosotros y la interacción con ellas.

4. **Fomentar cambios culturales y de actitud significativos.** También resulta crucial cambiar el modo en que las personas se relacionan entre sí. Esto permite acabar con la cultura de la sospecha, el temor, la desconfianza y la violencia, y abrir oportunidades y espacios en los que las personas pueden escuchar y ser escuchadas. Así, se desarrolla una cultura de respeto a los derechos humanos y las diferencias que genera un contexto en el que todos los ciudadanos se convierten en participantes activos de la sociedad y sienten que pertenecen.

5. **Conseguir cambios sociales, económicos y políticos sustanciales.** Se identifican, reconstruyen o afrontan y transforman las estructuras sociales, económicas y políticas que dan lugar al conflicto y el extrañamiento. Es posible entender también que esta vertiente guarda relación con la igualdad o la consecución de la equidad entre grupos.

Véase el anexo A para consultar un resumen de la definición práctica.

Hay otros dos aspectos importantes para entender esta definición práctica, aunque no se examinaron formalmente en las entrevistas de investigación. En primer lugar, **un proceso de reconciliación siempre entraña paradojas, tensiones e incluso contradicciones.** No es ordenado ni fácil, y a veces puede parecer incongruente. Lederach (1997) advierte que se pueden crear tensiones entre los distintos aspectos —por ejemplo, entre la articulación de un futuro independiente a largo plazo, por un lado, y la necesidad de justicia por otro—. El fomento del cambio económico también requiere cambios en la asignación de recursos dentro de un país —por ejemplo, el desplazamiento de recursos de las personas acomodadas hacia los pobres—, pero al mismo tiempo, la reconciliación requiere la construcción de relaciones entre tales grupos[110].

Además, resulta un hecho ineludible que el concepto de la reconciliación está cargado de connotaciones morales **y cada persona incorpora sus propios prejuicios ideológicos**. Cómo entiende la reconciliación una persona suele fundamentarse en sus creencias básicas sobre el mundo. Cabe identificar distintas ideologías de reconciliación (Hamber y Van der Merwe, 1998; Van der Merwe, 2000; Van der Merwe, 2002). Por tanto, hay que ser conscientes de que las personas van a interpretar de manera distintas las diversas dimensiones de la reconciliación.

La reconciliación consiste en el proceso de afrontar estas cinco vertientes. No se trata exclusivamente del resultado (pongamos por caso, una relación reparada), ya que el contexto social, interpersonal y político cambia constantemente. Este es, por definición, complejo e incompleto, y las paradojas y ambivalencias persistirán como se ha indicado. Así, la reconciliación es por naturaleza conflictiva y dinámica (Hamber y Kelly, 2009). En consecuencia, la reconciliación concierne al proceso de hacer frente a las cinco vertientes expuestas, pero, de manera simultánea, consiste en intentar resolver las complejas paradojas y tensiones que surgen entre estas.

Por tanto, nuestra perspectiva de la reconciliación ha cambiado con el tiempo para abarcar no solo los resultados acumulados o interrelacionados en cada una de las vertientes, sino también la capacidad para gestionar las paradojas y tensiones inherentes al proceso mediante el cual se abordan estas vertientes y se encaran las tensiones entre ellas (Hamber y Kelly, 2009).

Aunque la definición práctica se desarrolló para facilitar el estudio, con la posibilidad de ayudar a priorizar lo que podría ser necesario hacer para conformar una agenda de reconciliación, a la luz de las críticas que pedían una definición más concreta de la reconciliación, el Organismo Especial para

[110] Una de las personas entrevistadas señaló que la “pérdida” formaba parte importante de la reconciliación, entendida como aprender a renunciar a ciertos aspectos en interés del bien común.

los Programas de la Unión Europea (SEUPB) adoptó oficialmente esta definición como componente básico del programa de financiación ampliado PEACE II+.

En la actualidad, numerosos miembros de la comunidad y el sector del voluntariado reconocen esta definición como parte adicional del criterio de financiación del programa ampliado PEACE II+, ya que, para acceder a los fondos, tienen que justificar cómo se ajusta su proyecto a la definición. Sin duda, los autores se congratularon de la adopción de la definición más concreta, no obstante, también se plantearon desafíos nuevos relacionados con la manera simplista en que se utilizó la definición, con un formato de casillas para marcar, que no daba cabida a la naturaleza dinámica de la reconciliación, tal como se había conceptualizado.

La Unión Europea facilitó dos tramos sucesivos de financiación (PEACE III, 2007-2013[111] y PEACE IV 2014-2020), con mayor énfasis en proyectos a gran escala dirigidos por socios centrados en las dos vertientes de trabajo principales, enmarcadas como la "reconciliación de las comunidades" y la "contribución a una sociedad compartida" (SEUPB, 2007). En PEACE III, la definición práctica de la reconciliación de Hamber y Kelly se desglosó en una variedad de puntos temáticos de alto nivel que recorren el programa, es decir: el desarrollo de relaciones positivas en el plano local, el reconocimiento del pasado, la creación de espacios públicos compartidos, y el desarrollo de capacidades institucionales clave en aras de una sociedad compartida. El programa se ha ido ajustando gradualmente a las prioridades en materia de políticas del gobierno autónomo de la Asamblea de Irlanda del Norte, que, a su vez, como se mostrará en el resto de este informe, han sido criticadas por la falta de ambición y perspectiva en materia de reconciliación.

Tras cerca de 15 años de conversaciones sobre la definición de reconciliación, en cuya conformación los autores han desempeñado un papel significativo, siguen pendientes algunas cuestiones fundamentales. En el curso de la investigación realizada a efectos del presente proyecto, se determinó que numerosas personas recuerdan todavía la definición de los autores y la ven favorablemente como el único intento significativo de definir la reconciliación; pero, de igual forma, el concepto sigue despertando perplejidad en muchas otras personas de Irlanda del Norte que, además, no conocen algunos de los sucesos previos en materia de políticas.

Formulación de políticas en favor de la reconciliación

La historia de la reconciliación como concepto es relativamente larga. Aunque se han producido contribuciones significativas internacionalmente en el proceso de conceptualización y puesta en

[111] El Programa PEACE III era un programa especial financiado parcialmente por la Unión Europea (225 millones de euros de la Unión Europea con contribuciones nacionales adicionales por valor de 108 millones de euros) a través de su programa de fondos estructurales.

marcha de la reconciliación en los planos local, político y de grupos (véanse todas las contribuciones en Salter y Yousuf, 2016; y otros, como Baines, 2007; Bar-Tal y Bennink, 2004; Bar-Tal, 2009; Bar-Tal y Cehajic-Clancy, 2014; Bloomfield, Barnes y Huyse, 2003; Clark, 2014; Lambourne, 2014; Philpott, 2012; Staub, 2013; Wallis, Renee y Kent, 2016), nuestro interés aquí se centra principalmente en el contexto de Irlanda del Norte.

Dicho lo cual, igual que en el caso de las publicaciones y el debate internacional más amplios, el entendimiento del concepto ha evolucionado desde una perspectiva más teológica e individualista (Clegg y Liechty, 2001; Love, 1995; Morrow, 2003; Stevens, 2004; Thomson, 1998; Wells, 1999) hasta otra social más amplia, integrada en los documentos y actividades de políticas y prácticas (ADM/CPA, sin fecha; Aiken, 2010; Beirne y Knox, 2014; Morrow, 2016; Porter, 2003).

Aunque se han planteado otras perspectivas de la reconciliación en el contexto de Irlanda del Norte (véase ADM/CPA, sin fecha; Porter, 2003), todavía, como se observó en 1994, es un término "vago y mal definido" (Hurley, 1994, pág. 2) en gran medida, al menos en el ámbito de las políticas públicas. Es más difícil cuantificar el grado de adopción local significativa de la reconciliación o de la comprensión común de lo que esta implica, pero la investigación que fundamenta este informe apunta a cierto conocimiento de la definición práctica —por parte al menos de quienes tienen experiencia considerable en el sector comunitario—, aunque indica igualmente sentimientos de recelo y hastío respecto al uso del término. En aras de la brevedad, no se ha proporcionado un examen completo del uso, y omisión, del término "reconciliación" en Irlanda del Norte; en lugar de ello, se consideran más adelante algunos de los principales acontecimientos en el ámbito de las políticas.

Relaciones de la comunidad y consolidación de la paz

Durante los decenios de conflicto en Irlanda del Norte, y en torno a esta, se empleó un conjunto complejo de intervenciones para hacer frente a algunas de las causas fundamentales del conflicto —como, entre otras, el acceso al poder, la desigualdad y la discriminación—, así como para afrontar el extrañamiento de las dos comunidades principales. Las intervenciones (de 1970 a 1990) y disposiciones legislativas iniciales introducidas por el Gobierno de Westminster incluyeron el establecimiento de, entre otros:

- el Ministerio de Relaciones Comunitarias y la Comisión de Relaciones Comunitarias independiente en la década de los setenta;
- la Ley de Empleo Justo de 1976 y la Ley de Empleo Justo (Irlanda del Norte) de 1989;

- la política de atención a las necesidades sociales (Targeting Social Need) orientada a los ámbitos donde las diferencias sociales y económicas contribuyen a las divisiones de la población;

- la Orden de Reforma Educativa (Irlanda del Norte) de 1989; y

- el establecimiento de un Consejo de Relaciones Comunitarias independiente con el objeto de apoyar la labor de desarrollo, promover el contacto intercomunitario cualitativo, hacer frente a la segregación y apoyar y financiar el trabajo de intervención y desarrollo en 1989.

El subsiguiente Acuerdo de Belfast, o Acuerdo de Viernes Santo, brindó una nueva oportunidad de encarar las relaciones intercomunitarias, y la Ley de Irlanda del Norte de 1998 incluía una cláusula que requería a todas las autoridades públicas "tener en cuenta la conveniencia de promover las buenas relaciones entre las personas de distintos credos religiosos, opiniones políticas o grupos raciales" y "abordar de manera proactiva las buenas relaciones".

Esta obligación jurídica de promover las "buenas relaciones" añadió cierta complejidad a la terminología utilizada en Irlanda del Norte, que, hasta ese momento, se había centrado fundamentalmente en el lenguaje de las relaciones comunitarias. Mientras que, tradicionalmente, las relaciones de la comunidad implicaban la atención a las relaciones entre protestantes y católicos específicamente, el término "buenas relaciones" parecía conllevar una comprensión más amplia de las relaciones entre las múltiples identidades y comunidades, y dentro de estas, incluidas las nuevas comunidades de inmigrantes en Irlanda del Norte.

En 2005, durante el período de administración directa de Westminster (2002-2006), se introdujo un ambicioso marco normativo denominado Un futuro compartido (A Shared Future) (Community Relations Unit, 2005), en el que se declaraba: "las relaciones son importantes y centrales. La esencia de la reconciliación consiste en pasar de relaciones arraigadas en la desconfianza y la actitud defensiva a otras basadas en la confianza y el reconocimiento mutuos".

Sin embargo, con el restablecimiento de la Asamblea de Irlanda del Norte en 2007, los dos principales partidos, Sinn Féin y el Partido Democrático Unionista (DUP), aprovecharon la oportunidad para retirar discretamente el documento, ya que "su espíritu integracionista no resultaba aceptable para la alianza Sinn Féin-DUP tras el restablecimiento de la autonomía" (Nolan, 2014, pág. 107). Cuando se publicó el nuevo documento de consulta "Cohesión, compartición e integración" (Cohesion, Sharing and Integration) en 2011, su contenido no parecía estar a la altura del título, y recibió el rechazo generalizado de quienes trabajaban activamente en el campo de la consolidación de la paz por su

carácter “anodino” (Nolan, 2014). En el documento no se hizo referencia al término “reconciliación” —al margen de las descripciones del estudio de caso—.

En 2012 y 2013, tuvieron lugar en Belfast disturbios y protestas graves tras la decisión de solo ondear la bandera del Reino Unido en el ayuntamiento en días señalados. El Ejecutivo de la nueva Asamblea de Irlanda del Norte fue objeto de presiones crecientes para que abordara las relaciones entre las dos comunidades principales, una presión que se vio agravada por la visita pendiente del Presidente Obama a Irlanda del Norte en 2013.

En 2013, se publicó una nueva estrategia, Juntos: Construyendo una Comunidad Unida (T:BUC) (Oficina del Primer Ministro y el Viceprimer Ministro, 2013). La Estrategia, según se especifica, *“refleja el compromiso del Gobierno con la mejora de las relaciones de la comunidad y la continuidad del camino hacia una sociedad más unidad y compartida”* y expone la visión de: *“una comunidad unida, fundamentada en la igualdad de oportunidades, la conveniencia de las buenas relaciones y la reconciliación —una [comunidad] que se vea fortalecida por la diversidad, donde se celebran y aceptan las expresiones culturales, y en la que todo el mundo puede vivir, aprender, trabajar y relacionarse entre sí, libres de prejuicios, odio e intolerancia”* (pág. 2).

En general, la estrategia, comparada con cualquiera de las iniciativas precedentes, utiliza un lenguaje más firme y ambicioso en sus declaraciones principales. Asimismo, introduce un léxico nuevo, si bien algo confuso, para hablar de las buenas relaciones, la compartición y también la reconciliación. Por un lado, parece contener aspiraciones ambiciosas —trabajar en pos de la reconciliación, como se comenta abajo—, pero, por otro, se aleja del objetivo, por ejemplo, al pasar de la educación integrada a la educación compartida —una estrategia para compartir instalaciones y aulas al tiempo que se mantiene el sistema existente de escolarización segregada—, además de promover los espacios compartidos. Asimismo, la estrategia tiende a ver las “buenas relaciones” como un proceso de gestión de la buena vecindad, en lugar de eliminar completamente las divisiones de la sociedad y la comunidad que constituyen el origen de los problemas. Paul Nolan captó este aspecto, como queda reflejado en la extensa cita siguiente:

El documento presta escasa atención a las preocupaciones teóricas y ni siquiera define las “buenas relaciones”. En ocasiones, este término y el más antiguo “relaciones comunitarias” parecen utilizarse indistintamente, aunque normalmente este último se refiere a las relaciones entre ambos lados de la fractura sectaria, mientras que “buenas relaciones” tiene en cuenta las distintas comunidades étnicas minoritarias... pero no se elabora el significado de “comunidad unida” y las referencias poco frecuentes a otras comunidades distintas de la protestante y la católica conllevan que la atención sigue centrándose en gran medida en la interrelación de estas exclusivamente. Sin duda, la estrategia asume la permanencia de ambos bloques. Las “buenas relaciones” se presentan como un modo no

de eliminar las divisiones, sino más bien de asegurar que las relaciones entre estas dos entidades fijas pueden ser positivas (Nolan, 2014, pág. 107).

En lo que respecta al tema de la reconciliación en concreto, la T:BUC hace un uso del término más o menos abundante y sin duda más profuso que en documentos previos. La palabra "reconciliación" aparece 26 veces en este documento de política, y está conectada con 14 párrafos sólidos. Esto quizá resulte sorprendente al tratarse de un término que muchos en Irlanda del Norte todavía se niegan a utilizar. En general, forma parte del tejido de la visión del documento, además de ser uno de los objetivos en la mayoría de las acciones propuestas. No obstante, la reconciliación no llega a definirse en ningún momento.

Dicho lo anterior, en el documento la reconciliación se considera mayormente valiosa de dos maneras.

En primer lugar, la reconciliación se ve como una consecuencia posible de diversas intervenciones. Los siguientes aspectos, por ejemplo, están ligados en la T:BUC a la promoción de la reconciliación: los "eventos deportivos intercomunitarios"; el afrontamiento de "un legado de daño y división"; las "oportunidades educativas para que nuestros jóvenes aprendan más sobre nuestra historia"; la "eliminación de las barreras a la interacción y otras estructuras divisorias"; los "modelos de prestación de servicios mejor coordinados y compartidos"; y el desarrollo de "una capacidad de conmemoración que sirva para cerrar heridas sin ofender, de una manera no triunfalista".

En segundo lugar, la reconciliación se considera esencial para el progreso social y económico. La reconciliación, al menos desde el punto de vista de esta visión, está vinculada a la construcción de "una sociedad moderna y bien preparada" —junto con las buenas relaciones y la igualdad de oportunidades—. Asimismo, se menciona que es esencial "para continuar progresando hacia una comunidad unida". Además, facilitar la reconciliación —en relación con la eliminación de las barreras físicas entre las comunidades y la promoción del intercambio— "conllevará enormes beneficios para las relaciones individuales y la comunidad local, además de reportar beneficios económicos a la sociedad en general".

A tal fin, la reconciliación —junto con la lucha contra la discriminación, y la promoción de la igualdad de oportunidades y la inclusión social— ocupa un lugar esencial en el proyecto de unión, o al menos acercamiento, de las comunidades, y así garantizar como resultado cierta forma de renovación social y progreso económico. La reconciliación, al menos en los términos de las declaraciones incluidas en la estrategia T:BUC, se reconoce como un proceso clave de la transformación del contexto social y político.

Al mismo tiempo, el examen más detallado del documento revela que el tipo de estrategias propuestas no llegan a satisfacer sus elevadas aspiraciones. Es decir, en lo que respecta a la noción de reconciliación, la T:BUC deja patente una distancia entre la política basada en la visión y la práctica programática incorporada. Algunas de las acciones principales parecen el programa de una organización filantrópica con escasos fondos, en lugar de una estrategia gubernamental general a largo plazo en favor del cambio social. Entre los programas esenciales que la T:BUC se compromete a ejecutar se encuentran los siguientes:

- establecer diez centros educativos compartidos nuevos;
- facilitar a 10.000 jóvenes, que no cursan estudios ni están trabajando, una plaza en el nuevo programa de voluntariado Juventud Unida;
- establecer diez programas nuevos de viviendas compartidas;
- desarrollar cuatro programas de aldeas urbanas;
- elaborar un programa significativo de eventos deportivos intercomunitarios;
- eliminar las barreras a la interacción para 2023; y
- poner a prueba 100 escuelas de verano compartidas para 2015.

Las acciones principales descritas en la Estrategia constituyen pasos en la dirección adecuada, pero no bastan para hacer frente a la escala de los problemas recogidos en la propia Estrategia. Por ejemplo, de acuerdo con el Departamento de Educación, hay 308.095 alumnos matriculados en escuelas de primaria y posprimaria. Aunque no es posible realizar un cálculo con precisión absoluta, con fines ilustrativos, estas cifras sugerirían que:

- Cien escuelas o campamentos de verano en los que participen 100 alumnos de posprimaria (hay 142.547 alumnos de secundaria), como recomienda la Estrategia, solo llegarían al 7% de los estudiantes.
- Teniendo en cuenta la población que asiste a la escuela, y asumiendo que se cuenta con todos los niños en cada escuela participante, los 10 centros compartidos solo llegarían a entre el 1% y el 2% de la población total de estudiantes de primaria y posprimaria. Si restringiéramos las propuestas relativas a la educación compartida a los alumnos de posprimaria, solo se

beneficiarían entre el 3% y el 4% del total de alumnos de la sociedad a lo largo de cinco años[112].

No obstante, las cifras resultan más favorables si se restringe la atención a grupos específicos. Si la recomendación de la Estrategia de ofrecer 10.000 plazas de un año en un programa nuevo de "Juventud Unida" se restringe a los 46.000 desempleados menores de 24 años, como se menciona en la Estrategia, el porcentaje de beneficiados sería más significativo (el 22% de los jóvenes desempleados). Pero dicha selección supone dar por sentado que la responsabilidad de las actitudes negativas en las comunidades recae de forma desproporcionada sobre estas personas —algo que no sabemos de hecho y que podría estigmatizarlas—.

Esto no significa que dichas actividades estén de más o sean ineficaces. Por el contrario, la investigación internacional en el campo de la psicosociología ha demostrado claramente que, en determinadas condiciones, el contacto entre grupos puede promover la opinión más favorable del otro (Pettigrew y Tropp, 2006). Cualquier contacto mayor entre quienes representan distintas perspectivas es de celebrar. La sostenibilidad de estas conexiones es crucial en esta sociedad profundamente dividida.

La investigación reciente sobre educación compartida en Irlanda del Norte indica que un entorno que parece reforzar un orden monocultural puede limitar el potencial de tales programas (Hughes, 2013). El autor advierte que: "no es sorprendente que los alumnos, que se reúnen con sus pares de la "otra comunidad" durante períodos breves —aunque de manera sostenida a lo largo del tiempo— y en un contexto altamente estructurado, encuentren difícil cultivar amistades que se puedan mantener fuera del contexto escolar" (Hughes, 2013, pág. 206).

En otras palabras, los programas de contacto que tienen lugar en el contexto segregado general del que se habla en la Estrategia son, pese a su potencial positivo, esencialmente una tirita para un sistema que es poco propicio para el desarrollo de actitudes positivas entre los grupos.

Las conclusiones de las entrevistas cualitativas realizadas para este estudio de caso fueron claras. Muchos de los entrevistados defendían la necesidad de una estrategia más sólida para hacer frente a decenios de separación social. Se advirtió que, pese a que la estrategia T:BUC articula una visión elevada de la reconciliación, los tipos de programas propuestos para lograr este objetivo son

[112] Legamos a esta cifra asumiendo que todas las escuelas tienen 261 alumnos (el número de estudiantes dividido por las 1.180 escuelas de Irlanda del Norte) y participan 20 escuelas, es decir, participan 5.220 de los 142.547 alumnos. En la Estrategia se comenta la educación compartida subvencionada como "modelo", pero no se ha justificado plenamente desde el punto de vista práctico, económico y de las relaciones comunitarias la ampliación de este modelo al conjunto del sistema educativo en relación con la inversión en la transformación e integración gradual de las escuelas existentes.

fragmentarios y desconectados y no se han integrado ni incorporado plenamente en el conjunto de la administración pública[113].

Por supuesto, existen muchas otras razones por las que no se puede cambiar el contexto de manera inmediata. En este sentido, algunas de las personas entrevistadas indicaron que "compartir" era todo lo que cabía esperar a corto plazo y cualquier proceso tenía que ser gradual, si bien, siempre que se pueda, se debe fomentar el contacto, por limitado que sea. Pero, al analizar el documento de la estrategia T:BUC, como el pilar actual de la política de reconciliación y "buenas relaciones", cabe preguntarse si el objetivo es la integración "tenue" o la transformación social más profunda, como se afirma en la introducción de la Estrategia[114]. ¿Está Irlanda del Norte conformándose con una sociedad en la que las comunidades dominantes permanecen separadas y —con suerte— en condiciones de igualdad, pero conviven en una paz "negativa"? En resumen, ¿permite la Estrategia en su forma actual conseguir el cambio profundo que demanda o simplemente pone parches al cambio social?

Afrontar el pasado

El debate sobre el modo de afrontar el pasado en Irlanda del Norte constituye otra de las esferas donde se manifiesta el problema de la reconciliación. Este espacio no permite un examen completo de los entresijos del debate sobre el modo de afrontar la relación con el pasado en Irlanda del Norte, dada la gran dimensión de su amplitud y alcance (véanse por ejemplo, entre muchas otras referencias, Healing Through Remembering, 2006; Gormally y McEvoy, 2009; Lawther, 2013; Lundy, 2009, 2010; McEvoy, 2010). No obstante, a continuación, se repasa brevemente el tratamiento de la reconciliación en algunas de las principales políticas que se han desarrollado en torno al modo de afrontar el pasado.

En octubre de 1997, el Gobierno británico estableció una comisión dirigida por un antiguo jefe de la administración pública, Sir Kenneth Bloomfield, "con el objeto de considerar las formas posibles de reconocer el dolor y el sufrimiento de las víctimas de la violencia" (Bloomfield, 1998, pág. 8). Respecto a la cuestión específica de la reconciliación, Bloomfield indica que el Gobierno debe considerar la posibilidad de apoyar las iniciativas en favor de la paz y la reconciliación originadas en el Reino Unido, no solo las de Irlanda del Norte, así como la financiación de proyectos de reconciliación. Además,

[113] Uno de los entrevistados arguyó que esto solo sería posible mediante el establecimiento de un Departamento de Reconciliación.

[114] "No podemos construir una sociedad moderna y bien preparada si no existen buenas relaciones, igualdad de oportunidades y reconciliación. Esta estrategia dispone una visión del tipo de sociedad que deseamos ver y expone el marco estratégico que dará forma a la acción encaminada a hacer frente al sectarismo, el racismo y otras formas de intolerancia" (pág. 10).

recomienda la consideración de un “día conmemorativo y de reconciliación”, y la construcción de un puente de la paz y reconciliación.

Un aspecto controvertido del informe es la escasa mención que hace de las víctimas de la violencia estatal, aunque no descarta la posibilidad de establecer una Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Aunque en los años inmediatamente posteriores al acuerdo se pusieron en marcha una variedad de proyectos comunitarios y gubernamentales en apoyo de las víctimas, las tensiones políticas dieron pie a la suspensión de la Asamblea de Irlanda del Norte en 2002 y hasta 2007 no se estableció la primera iniciativa importante impulsada por el gobierno —por el Secretario de Estado del gobierno laborista de Irlanda del Norte— con el propósito de considerar un enfoque integral a la hora de afrontar el pasado (Hamber y Kelly, 2016).

A principios de 2009, un Grupo Consultivo sobre el Pasado compuesto por ocho personas publicó un informe detallado con 31 recomendaciones clave, incluida la creación de una Comisión de la Herencia con el mandato amplio de llevar a cabo un proceso de recuperación de información, examinar e investigar los casos históricos, y evaluar los casos conectados o temáticos surgidos del conflicto (Grupo Consultivo sobre el Pasado, 2009).

Asimismo, instaba al establecimiento de un Foro de la Reconciliación a través de la Comisión de la Herencia y otros órganos gubernamentales con el fin de hacer frente a una variedad de problemas sociales —como el sectarismo, el trauma relacionado con el conflicto, el suicidio y la adicción—, apoyar la mejora de los servicios destinados a los problemas de salud derivados del conflicto, y facilitar y promover la expresión de las historias personales del conflicto (Grupo Consultivo sobre el Pasado, 2009). El informe solicitaba también que el Día de Reflexión anual, el 21 de junio, iniciado por la organización no gubernamental (ONG) Healing Through Remembering,[115] pasara a denominarse “Día de Reflexión y Reconciliación”. Todas estas propuestas se enmarcaron en un contexto o visión más general, es decir:

“El pasado debe afrontarse de una manera que permita a la sociedad llegar a definirse por su deseo de reconciliación genuina y duradera más que por la división y la desconfianza, aspirando así a promover un futuro compartido y de reconciliación para todas las personas” (Grupo Consultivo sobre el Pasado, 2009, pág. 23).

[115] Healing Through Remembering (Superación de las Heridas a través de la Memoria) es una iniciativa independiente compuesta por miembros diversos con distintas tendencias políticas que colaboran en aras del objetivo común de encontrar el modo de afrontar la herencia del conflicto en y sobre Irlanda del Norte. Para obtener más información, visite www.healingthroughremembering.org

Quizá lo más importante sea que, al menos desde un punto de vista conceptual, el informe señalaba que "las relaciones importan y constituyen los cimientos de la reconciliación". Mencionaba, asimismo, el deseo de reconciliación, verdad y justicia como uno de los principales temas derivados de la consulta (Grupo Consultivo sobre el Pasado, 2009). Además, el informe indicaba la importancia de la verdad y el reconocimiento en la labor de reconciliación e indicaba que "una sociedad en proceso de reconciliación asume la responsabilidad colectiva por el pasado, en lugar de atribuir a otros la culpa y rechazar responsabilidades". Asimismo, mencionaba el perdón advirtiendo que: **"…la integridad y el éxito de la reconciliación requieren otros dos elementos, a saber, la buena disposición hacia el perdón mutuo y la buena voluntad para asumir la verdad de las cuestiones a las que se aplica dicho perdón"** (Grupo Consultivo sobre el Pasado, 2009, pág. 54).

Es decir, independientemente de los mecanismos que se pongan en marcha para "hacer frente al pasado", estos deberán encontrar el equilibrio entre los procesos a veces contradictorios y complejos de la justicia y la reconciliación. El propio informe era categórico en el entendimiento de la reconciliación como el objetivo del proceso de "afrontamiento del pasado". Las recomendaciones del informe se vieron pronto rodeadas de polémica en conexión con una recomendación específica sobre el pago de compensaciones, lo que tal vez refleja de hecho que la sociedad no está lista todavía para hacer frente a un pasado complejo ni dispone de un proceso sólido para la reconciliación. Para el año siguiente, se consideraron malogradas la naturaleza integral de las propuestas y la probabilidad de su aplicación (Hamber y Kelly, 2016).

Tras el período de protestas graves en Belfast, mencionado anteriormente, que se inició a finales de 2012, los cinco partidos políticos principales se vieron obligados a volver a la mesa de negociaciones en 2013. Después de semanas de intensas negociaciones, los presidentes de las conversaciones, el diplomático estadounidense Richard Haass y la académica Meghan O'Sullivan, redactaron un Acuerdo Propuesto con el fin de impulsar el proceso político. Entre otras recomendaciones, se plantearon una serie de propuestas nuevas para hacer frente a la herencia del pasado. Estas incluían el establecimiento de una Dependencia de Investigaciones Históricas (HIU), una Comisión Independiente para la Recuperación de Información (ICIR), y un Grupo de Aplicación y Reconciliación (IRG), así como un archivo de las historias orales del conflicto (Panel de las Partes del Ejecutivo de Irlanda del Norte, 2013, pág. 36). Los cinco partidos principales de la Asamblea de Irlanda del Norte no consiguieron llegar a un acuerdo sobre estas propuestas y, de nuevo, un conjunto exhaustivo de recomendaciones quedó estancado (Hamber y Kelly, 2016).

En 2014, los cinco partidos políticos principales iniciaron una nueva ronda de negociaciones motivada por otra crisis política en torno a los recortes al bienestar público propuestos por el Gobierno conservador del Reino Unido. En diciembre de 2014 se alcanzó el Acuerdo de Stormont House (SHA), que recuperaba muchas de las recomendaciones contenidas en las propuestas de Haass y O'Sullivan,

si bien con menor detalle. Las recomendaciones relativas al modo de afrontar el pasado ofrecieron una vía para avanzar que incluía el establecimiento de estructuras dirigidas a:

- recopilar las historias del conflicto en y sobre Irlanda del Norte (Archivo Histórico Oral);
- investigar las muertes pendientes relacionadas con el conflicto (Dependencia de Investigaciones Históricas);
- permitir a las víctimas y los supervivientes la búsqueda y obtención de información de forma privada sobre las muertes de sus familiares relacionadas con el conflicto (Comisión Independiente para la Recuperación de Información); y
- establecer el Grupo de Aplicación y Reconciliación encargado de supervisar los temas, los archivos y la recuperación de información.

El acuerdo, asimismo, instaba a los Gobiernos y partidos políticos del Reino Unido e Irlanda a realizar declaraciones de reconocimiento como parte del proceso.

Desde el punto de vista de la reconciliación específicamente, se indica que la "promoción de la reconciliación" es uno de los principios subyacentes básicos del acuerdo y se advierte que la "promoción de la reconciliación fundamentará todo el trabajo del Grupo de Aplicación y Reconciliación. Fomentará y apoyará otras iniciativas que contribuyan a la reconciliación, la mejor comprensión del pasado y la reducción del sectarismo" (Acuerdo de Stormont House, 2014, pág. 10). No obstante, en general, el documento ofrece pocos detalles y, sin duda, no incluye propuestas tan detalladas como las anteriores del Grupo Consultivo sobre el Pasado (2009). No contiene una idea clara de cómo se va a lograr la reconciliación, ni afirma de manera definitiva que la reconciliación emane de procesos como la recuperación de la verdad.

El foco de los debates públicos subsiguientes sobre el Acuerdo de Stormont House se centró en general en los órganos de investigación y búsqueda de la verdad. La reconciliación y el papel del Grupo de Aplicación y Reconciliación parecen haberse convertido en los parientes pobres del paquete propuesto para "afrontar el pasado". Si este Acuerdo se aplica —y, en el momento de la redacción del presente documento, sigue habiendo dudas al respecto—, se corre el riesgo de desintegrar aún más el proceso de afrontamiento del pasado. No está claro, por ejemplo, cómo se van a relacionar entre sí los cuatro organismos nuevos propuestos. ¿Es posible que las víctimas terminen contando su historia a distintas dependencias en múltiples ocasiones? ¿Cómo va el Grupo de Aplicación y Reconciliación a supervisar o relacionar las conclusiones y los procesos con el propósito de "contribuir a la reconciliación"?

La falta de consenso político amplio en todas las cuestiones planteadas en el Acuerdo de Stormont House de 2014 dio pie a la publicación de un nuevo documento titulado Un Nuevo Comienzo: el Acuerdo y Plan de Ejecución de Stormont (A Fresh Start: The Stormont Agreement and Implementation Plan) (Oficina para Irlanda del Norte y la Excma. Sra. Dña. Theresa Villiers, parlamentaria, 2014) en noviembre de 2015 que representó cierto progreso en varias cuestiones políticas y económicas. No obstante, el documento básicamente aparcó el tema de cómo afrontar el pasado y advirtió que "no fue posible resolver todas las cuestiones fundamentales dentro del plazo" (pág. 11).

Resulta esclarecedora la manera en que la reconciliación aparece y desaparece del debate sobre el modo de afrontar el pasado en Irlanda del Norte.

En primer lugar, parece que, a diferencia de otros países —como Sudáfrica—, afrontar el pasado no siempre se equipara o se vincula con la reconciliación. Los debates e iniciativas en torno a la verdad y la justicia —pese a los esfuerzos del Grupo Consultivo sobre el Pasado de relacionarlos— con frecuencia tienen lugar sin que se mencione la reconciliación o se vinculen con esta. Como explicó Pablo de Greiff, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, tras su reciente visita a Irlanda del Norte:

"Con relación a la verdad, la justicia y las reparaciones, los esfuerzos realizados hasta la fecha han dependido en gran medida de procedimientos judiciales, lo que ha dado pie inevitablemente a la 'fragmentación'. Los procedimientos judiciales se basan en casos y atañen principalmente a la responsabilidad individual... La resolución de los casos individuales, concebida de manera estrecha, aunque importante, no representa toda la labor de las iniciativas en pos de la verdad y la justicia. Sin duda, la confianza en las instituciones y el estado de derecho dependen en gran parte de la claridad al respecto" (De Greiff, 2017, pág. 5).

Aunque el Sr. de Greiff estaba hablando sobre la importancia de los patrones, estructuras, instituciones, organizaciones, cadenas de mando y políticas a la hora de hacer frente al pasado, se podría argumentar de modo similar que un enfoque jurídico caso por caso del pasado tiene escasas posibilidades de éxito a la hora de desarrollar las relaciones al margen de los actos individuales de reconciliación —si es que estos tienen lugar—. Al mismo tiempo, pese al impulso escaso o nulo que recibió el informe, es muy posible que el enfoque del Grupo Consultivo sobre el Pasado fuera el más sólido en relación con el vínculo entre el afrontamiento del pasado y un objetivo más amplio como el de la reconciliación. Tal vez esto explique la ineficacia del enfoque del Acuerdo de Stormont House en materia de reconciliación, y, dadas las tensiones políticas en Irlanda del Norte, es posible argumentar que es todo lo que cabe esperar.

La reconciliación a través del punto de vista del género

El papel de las mujeres en el proceso de paz y la labor más general de consolidación de la paz en Irlanda del Norte también se ha documentado de manera extensa y adecuada (véanse, entre muchas otras referencias, Donahoe, 2013; McEvoy, 2009; Cowell-Meyers, 2003; Potter, 2004, así como la serie de artículos "Women and Peacebuilding in Northern Ireland" [Las mujeres y la consolidación de la paz en Irlanda del Norte][116]). En su mayor parte, no obstante, se centran en la labor más amplia de establecimiento y consolidación de la paz. En ocasiones, se menciona la idea de la consolidación de la paz que incluye iniciativas de reconciliación cara a cara, pero las publicaciones no suelen abordar específicamente el tema de las mujeres —ni tampoco el del género en general— y la reconciliación. No obstante, Irlanda del Norte cuenta también con un sector de la mujer amplio y muy activo con gran cantidad de coaliciones, redes y centros de apoyo. Además, hay numerosas iniciativas de reconciliación en las que han participado distintos grupos en años anteriores. Sin embargo, es menos evidente la atención a las cuestiones de la masculinidad como dimensión clave de un enfoque de género (Hamber y Gallagher, 2014).

Ahora bien, es posible aplicar a Irlanda del Norte algunas de las principales críticas dirigidas a otros países, es decir, el hecho de que una vez instaurada la paz, pese a su labor continua en la comunidad, muchos grupos de mujeres permanecen marginados, no tienen financiación suficiente y son menos visibles en los procesos formales. Aunque se ha reconocido el papel fundamental de la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte (NIWC) en la incorporación de las cuestiones de la reconciliación y las víctimas al acuerdo final durante el proceso de paz desarrollado en 1998 (Fearon, 1998; Kilmurray y McWilliams, 2011), mantener la perspectiva de las mujeres en el ámbito político desde entonces ha requerido una lucha continua.

Y esto a pesar de que los dos partidos principales de Irlanda del Norte están dirigidos en la actualidad por mujeres[117]. Desde 1998, se han planteado constantemente dudas acerca de la consolidación de la paz —y, por extensión, la labor de reconciliación— como "ámbito dominado por los hombres con oportunidades reducidas para la participación de las mujeres en los debates o el proceso de consolidación de la paz" (Pierson y Radford, 2016, pág. 10).

[116] Disponible en el sitio de openDemocracy, https://www.opendemocracy.net/5050/women-and-peacebuilding-in-northern-ireland. Este aspecto fue mencionado por varias de las personas entrevistadas.

[117] Arlene Foster sustituyó a Peter Robinson cómo líder del Partido Democrático Unionista en diciembre de 2015. Michelle O'Neill sustituyó a Martin McGuinness como líder del Sinn Féin en enero de 2017. Asimismo, Naomi Long se convirtió en la primera mujer líder del Partido de la Alianza de Irlanda del Norte intercomunitario en octubre de 2016.

La política de relaciones comunitarias, incluida la estrategia T:BUC y otros documentos diversos elaborados a lo largo de los años, han recibido críticas desde el punto de vista del género. Con frecuencia la división etnonacional —en general, católicos y protestantes— suele eclipsar otras divisiones sociales, como las relacionadas con el género y la clase —así como la intersección de las tres—. Además, en la mayoría de los principales documentos de política no se reconoce debidamente, al menos de manera oficial, la necesidad de hacer frente a la repercusión distinta del conflicto en las mujeres (Ward, 2013).

Por otra parte, ha resultado más fácil asegurar financiación disponible para hacer frente a las diferencias etnonacionales que para cuestiones comunitarias, como la pobreza o la violencia de género, o para examinar la naturaleza de la intersección de estas cuestiones. En general, se ha criticado el concepto de las "relaciones comunitarias" —no el de la reconciliación específicamente, aunque se le podría aplicar de igual forma— por ser neutro en cuanto al género, y, en consecuencia, no tener en cuenta la forma en que las cuestiones de género y la intersección del género, el conflicto y las relaciones configuran las relaciones comunitarias.

Como Laurence McKeown (McKeown, 2011) indica en un informe titulado "El género en las interrelaciones" (Gender at the Interfaces):

"Las desigualdades estructurales determinan la medida en que las mujeres pueden participar en los procesos sociales, comunales y políticos debido a: la pobreza relativa; las obligaciones impuestas por razón de género y socialmente (el cuidado de los niños, el apoyo a la familia, o las obligaciones o compromisos domésticos); y las desigualdades socioeconómicas, políticas y sociales características entre hombres y mujeres en las sociedades después de los conflictos, donde los hombres con frecuencia crean y dominan las estructuras, los sistemas y los procesos y las mujeres solo encuentran sitio para participar como "mujeres simbólicas" o como resultado de una perseverancia tenaz" (pág. 6).

Pierson y Radford ofrecen también un ejemplo de la neutralidad en cuanto al género de las estrategias orientadas a las relaciones comunitarias y, por tanto, de cómo pierden de vista ciertas cuestiones:

"...la estrategia Juntos: La estrategia Construyendo una Comunidad Unida se centra en los jóvenes y los espacios compartidos, la construcción de comunidades más seguras y la expresión cultural. No obstante, si se adoptara un enfoque de incorporación de la perspectiva de género, los proyectos centrados en la marginación de las jóvenes y las cuestiones de género en los espacios seguros —en especial por la noche— podrían dar pie a programas innovadores" (Pierson y Radford, 2016, pág. 19).

Además, en lo que respecta a afrontar el pasado, hasta la fecha, la política de igualdad ha recibido críticas por ignorar las cuestiones de género (Legacy Gender Integration Group, 2015). Como indicó de Greiff:

"La repercusión de las infracciones y abusos relacionados con el género no se han estudiado suficientemente a nivel oficial. Dada la ambigüedad del Estado con relación a la clasificación del conflicto, no se pueden aplicar a Irlanda del Norte la resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000) y las recomendaciones conexas en materia de políticas. Se necesita un análisis más constante y exhaustivo de cómo se manifiestan los efectos de las infracciones y los abusos en la vida de las mujeres" (De Greiff, 2017, pág. 9).

Raras veces se ha asociado a las mujeres —y una perspectiva de género más amplia— con el debate sobre el modo de afrontar el pasado a causa del enfoque excesivamente estrecho centrado en los daños concretos derivados del conflicto (físico), a menudo desde un punto de vista jurídico, lo que suele llevar a que se ignoren cuestiones como los efectos socioeconómicos (O'Rourke, 2013). En el plano de las políticas, Irlanda del Norte tampoco ha tenido en cuenta numerosos acontecimientos internacionales. Tanto el Gobierno británico como el irlandés han redactado planes de acción nacionales para la aplicación de la resolución 1325 de las Naciones Unidas. Sin embargo, como se indica en un informe reciente, el Gobierno británico *"califica la resolución 1325 de cuestión de política internacional, por lo que no compete a Irlanda del Norte"* (Pierson y Radford, 2016, pág. 8). En el séptimo informe periódico presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) por el Gobierno del Reino Unido se advierte que: *"El Plan de Acción Nacional del Reino Unido se aplica al Reino Unido en su conjunto y aborda el modo en que se van a adaptar sus políticas, programas, capacitación y procedimientos operativos con el fin de garantizar la incorporación de las Mujeres, la Paz y la Seguridad a su labor exterior en los contextos de conflicto. En consecuencia, no existen planes para integrar las disposiciones relacionadas con la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Irlanda del Norte en el Plan de Acción Nacional del Reino Unido. No obstante, algunos aspectos de esta resolución, como la participación de las mujeres en los procesos políticos y de consolidación de la paz, son pertinentes en todos los Estados. Asimismo, el Gobierno del Reino Unido seguirá trabajando en favor del aumento de la representación de las mujeres en la vida pública y política de Irlanda del Norte"* (2011, párrafo 301).

Acerca del Reino Unido, el CEDAW expresó (en 2013) su *"preocupación por la escasa representación de las mujeres en los procesos posconflicto en Irlanda del Norte y el fracaso a la hora de aplicar plenamente la resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000)"* (cita de Pierson y Radford, 2016). El Plan de Acción Nacional del Gobierno irlandés menciona en cierta medida la necesidad de apoyar la sociedad civil y fomentar la interacción transfronteriza (McMinn y O'Rourke, 2012), pero se le ha criticado su *"ambigüedad en el reconocimiento del conflicto en Irlanda del Norte"*

(Pierson y Radford, 2016), por no mencionar que en la práctica, debido a cuestiones jurídicas, no puede hacer mucho por influir en la participación de las mujeres en el gobierno local, por ejemplo.

No obstante, los grupos de mujeres se han mantenido activos en la promoción de la aplicación de la resolución 1325 de las Naciones Unidas, y se han organizado múltiples foros y actividades con el objeto de promover la cuestión[118]. Dicho esto, oficialmente, como mencionaron varias de las personas entrevistadas en este estudio, este proceso no ha conseguido cambiar el enfoque general de la Asamblea o el Gobierno en relación con el reconocimiento de resoluciones de las Naciones Unidas como la 1325.

Sin embargo, nuestro examen de las políticas sugiere que, cuando se plantean las cuestiones del género y la reconciliación, el primer tema que se menciona es la participación (en especial en la vida pública)[119]. Esto se refleja en los diversos documentos sobre políticas en los que la atención a las cuestiones de género se reduce en gran medida a afirmaciones vagas sobre el aumento de la participación de las mujeres en la vida pública, p. ej.:

- el "derecho de las mujeres a la participación política igual y plena" (Acuerdo de Belfast, 1998);
- el "adelanto de la mujer en la vida pública" (Acuerdo de Belfast, 1998; Acuerdo de Stormont House, 2014, y Acuerdo de Nuevo Comienzo, 2015);
- la "ampliación de la representación de las mujeres en la vida pública y política" (T:BUC, 2013); y
- el compromiso del Acuerdo de Nuevo Comienzo (2015) con "el desarrollo de un programa dirigido a aumentar la participación e influencia de las mujeres en el desarrollo de la comunidad".

En breve, pese a la importancia de la participación en la vida pública y la necesidad de promoverla, los acuerdos, estrategias y políticas fundamentales que se centran en las relaciones comunitarias y la reconciliación no consiguen abordar cuestiones clave. Esto incluye la complejidad de las comunidades dominadas por los hombres, la exclusión de las mujeres de los puestos de liderazgo locales y comunitarios, las experiencias del conflicto marcadas por el género, el legado de los grupos

[118] Véase por ejemplo el Women and Peace Building Project (Proyecto de las Mujeres y la Construcción de la Paz), http://wrda.net/women-and-peace-building.html.

[119] Desde el punto de vista de las políticas locales, la participación femenina es similar, con el 30% de parlamentarias en Westminster, el 35% en el Parlamento escocés y del 42% en la Asamblea Nacional de Gales, véase http://www.assemblyresearchmatters.org/2017/03/08/representation-women-public-life-northern-ireland-stand-now/

paramilitares desde el punto de vista del género, y la repercusión de los conceptos de masculinidad violentos y otros tipos de masculinidad política (Hamber, 2015), por no mencionar la forma en que estas cuestiones pueden superponerse con otros factores como la clase, la religión o el acceso a los recursos (Rooney, 2006) en un contexto en el que, con frecuencia, las políticas sectarias han obstaculizado la consideración de la desigualdad de las mujeres.

Un análisis con perspectiva de género del conflicto de Irlanda del Norte, y su legado, plantea toda una plétora de cuestiones para la agenda de consolidación de la paz, así como en relación con el concepto y la práctica de la reconciliación y el modo de afrontar el pasado. Pese a la actividad y la labor de análisis y promoción considerables en el plano de la comunidad, no se ha llegado a tratar seriamente la cuestión específica del género y el conflicto en los enfoques políticos más amplios, y todavía queda mucho por hacer en este sentido.

La reconciliación en el plano de la comunidad

Irlanda del Norte, como Belloni explica, "tiene una vida asociativa rica" y no requiere de intervención externa para construir o albergar una sociedad civil en funcionamiento, como sucede en otros contextos después de la violencia. Desde la década de los setenta, ha habido en marcha y en evolución actividades comunitarias dirigidas a respaldar los procesos de reconciliación (Byrne, 2001), y a lo largo de los cerca de cincuenta años siguientes se ha acumulado todo un caudal de conocimiento tácito de estrategias y enfoques (Kelly y Stanton, 2015). En la actualidad, hay 6.127 organizaciones voluntarias, comunitarias y del sector de la empresa social (Consejo de Irlanda del Norte para la Acción Voluntaria [NICVA], 2017). El sector del trabajo voluntario y de la comunidad sigue siendo un empleador importante en Irlanda del Norte, con aproximadamente 44.703 empleados. Esta cifra representa el 5,3% de la fuerza de trabajo total de Irlanda del Norte (NICVA, 2017).

Los participantes en la Encuesta de la Situación del Sector identificaron los cinco ámbitos de trabajo principales, a saber: el desarrollo de la comunidad, la educación y la capacitación, la salud y el bienestar, y los niños de 6 a 13 años y de 0 a 5 años. Las relaciones comunitarias como categoría específica ocuparon el séptimo puesto (NICVA, 2017). Es decir, no todas estas organizaciones comunitarias y voluntarias trabajan en asuntos relacionados con la paz, aunque, sin duda, existe una superposición significativa en ciertos ámbitos.

En especial, en los últimos 25 años, se han destinado fondos y apoyo considerables, comparativamente, a la labor de consolidación de la paz y la reconciliación a través de la financiación para la paz de la Unión Europea —junto con otros donantes como el Fondo Internacional para Irlanda, la Joseph Rowntree Charitable Trust, The Atlantic Philanthropies, el Big Lottery Fund (fondo comunitario de la lotería nacional británica), y los donantes locales, como el Consejo de Relaciones

Comunitarias para Irlanda del Norte (NICRC) y la Fundación Comunitaria para Irlanda del Norte (CFNI)—.

Se puede argumentar que el sector voluntario y comunitario se ha convertido en la parte más significativa del panorama de la reconciliación. Aunque la palabra reconciliación no se utiliza con tanta frecuencia como otros términos —como "desarrollo de las relaciones comunitarias", "buenas relaciones" o, más recientemente, "consolidación de la paz"—, existen redes y programas amplios orientados a hacer frente al legado del conflicto en toda la sociedad.

Cabe mencionar, a modo de ejemplo, el Programa PEACE III (2007-2013), encaminado a "reforzar el progreso hacia una sociedad estable y pacífica" y "promover la reconciliación" facilitando las operaciones y proyectos que ayudan a reconciliar a las comunidades y contribuyen a una sociedad compartida para todos. Estos objetivos prioritarios se consiguen a través de "temas", a saber: el desarrollo de relaciones positivas en el plano local; el reconocimiento del pasado; la creación de espacios públicos compartidos; y el desarrollo de la capacidad institucional básica para la consecución de una sociedad compartida.

Los tipos de programas con apoyo, entre muchos otros, incluían:

- el desarrollo de los planes de acción para la paz y la reconciliación del consejo local con el fin de ayudar a combatir el sectarismo y el racismo;
- la asistencia a los grupos comunitarios en favor de la lucha contra los signos de sectarismo y racismo en sus comunidades a través de las artes creativas;
- el desarrollo de asociaciones orientadas a reducir el sectarismo y el racismo y promover el liderazgo y la integración social con las minorías étnicas;
- la recopilación de historias y narraciones del conflicto compartidas por medios variados cara a cara y por vía digital con el fin de promover la reconciliación y el entendimiento;
- el desarrollo de la capacidad de las mujeres para contribuir al proceso de transición posconflicto, el diálogo intercomunitario, la narración de historias y la reconciliación;
- la mejora del conocimiento y las competencias en relación con el trauma, la transformación del conflicto y la justicia restaurativa;

- los programas dirigidos a aumentar la participación en la política formal, a menudo centrados en las mujeres y los jóvenes;
- la construcción de instalaciones para el cuidado infantil intercomunitario;
- la creación de espacios compartidos como centros comunitarios, instalaciones deportivas y espacios verdes;
- el afrontamiento de cuestiones controvertidas, como los murales, las banderas y las conmemoraciones, así como la renovación de la concepción de los murales;
- los proyectos que abordan los aspectos de los modelos de planificación actuales que repercuten negativamente en la consolidación de la paz;
- la interacción, el diálogo y la reunión entre grupos y comunidades con distintos puntos de vista políticos; y
- la incorporación de enfoques nuevos de estudio del conflicto en el plan de estudios.

Esta labor tiene un vasto alcance. A modo ilustrativo, si tomamos uno de los aspectos anteriores, como la recopilación de historias sobre el conflicto, la investigación empírica (Kelly, 2005; Kelly, 2013) revela que hay, o ha habido, más de 60 organizaciones —y un número reducido de personas— implicadas en proyectos de recopilación de historias con resultados tangibles e identificables, y que, según estimaciones prudentes, se han documentado miles de historias, como mínimo (Kelly, 2005; Kelly, 2013).

Otros donantes han intentado centrarse específicamente en las comunidades "a las que es difícil llegar", como se las denomina a veces. Por ejemplo, el Programa de Repercusión de la Paz (PIP), financiado por el Fondo Internacional para Irlanda (IFI) con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se ha orientado a "construir una paz y prosperidad sostenibles en el seno de las comunidades que sufren mayor privación social y económica, donde se registran niveles bajos de participación en el proceso de consolidación de la paz y beneficios limitados del proceso de paz" (IFI, 2015, pág. 4). Asimismo, se señaló que el programa estaba diseñado "para ser receptivo y ofrecer una variedad de intervenciones económicas, de reconciliación, integración, y desarrollo comunitario sostenibles" (IFI, 2015, pág. 10).

El Programa de Repercusión de la Paz respaldó un total de 56 proyectos a ambos lados de la frontera (41 en Irlanda del Norte y 15 en los condados fronterizos del sur) con un gasto total de casi 4,4 millones de GBP (7,1 de USD y 5,5 de EUR) entre enero de 2013 y marzo de 2015. Muchos de los proyectos de este programa hacían frente, entre otras, a cuestiones muy delicadas, como la gestión de la actividad continua de los grupos paramilitares, las alternativas al comportamiento antisocial, la eliminación de la exclusión y el aislamiento político, o el fomento de la participación de las mujeres y los jóvenes marginados en la práctica y el desarrollo de la comunidad. La evaluación puso de relieve la eficacia del trabajo que lograba "reducir la sensación de impotencia, cuestionar las dinámicas de poder que sostienen las divisiones, y abrir las estructuras comunitarias a las personas que han estado, o se sienten, excluidas o que se autoexcluyen" (IFI, 2015, pág. 5).

El programa Prison to Peace (P2P) es otro ejemplo destacado de programa de educación y reconciliación. Este programa se centró primero en desarrollar una red de ex prisioneros políticos —procedentes de todas las antiguas estructuras paramilitares lealistas y republicanas principales— con el objeto de compartir experiencias e interaccionar mutuamente en una actividad de consolidación de la paz más amplia. Asimismo, se elaboró un programa educativo basado en las historias de los ex prisioneros políticos. A continuación, se preparó un plan estructurado de diez lecciones para el aula y un DVD (CFNI, sin fecha), que se complementó con el programa de un taller que permitía a los jóvenes hablar directamente con los ex prisioneros. Los objetivos generales del programa P2P son: *"prevenir que los jóvenes participen en la violencia, o vuelvan a recurrir a esta, mediante la presentación de las realidades del conflicto y la experiencia en prisión desde el punto de vista de quienes estuvieron involucrados en el conflicto directamente; mostrar a los jóvenes formas alternativas de afrontar el conflicto que no requieren necesariamente la renuncia a sus aspiraciones políticas o su identidad cultural; presentar a los jóvenes perspectivas "ascendentes" alternativas del conflicto a través de una representación exhaustiva y compleja de la experiencia de los ex prisioneros políticos; y ofrecer a los jóvenes la oportunidad de interactuar directamente con quienes participaron en el conflicto mediante mesas redondas con ex prisioneros"* (Emerson, Orr y Connolly, 2014, pág. 4). Existen pruebas claras de los efectos positivos del programa Prison to Peace en el conocimiento, las actitudes y los comportamientos de los jóvenes, cuando se compara el grupo experimental con el grupo de control (Emerson *et al.*, 2014).

Asimismo, es importante advertir que numerosas iniciativas a lo largo de los años han intentado conseguir la participación de grupos con distintas opiniones, examinar las diferencias y afinidades, y entablar un diálogo fecundo. Esto ha incluido encuentros entre antiguos combatientes y víctimas, así como entre víctimas y con la sociedad civil, grupos religiosos, académicos y muchos otros interesados (véanse, entre otras referencias numerosas, Healing Through Remembering, 2002; Murphy y Adair, 2004; Tyler, 2015).

En las zonas de interacción, donde las comunidades se encuentran separadas por grandes “muros de la paz”, se reconoce que “los trabajadores comunitarios de ambos lados han realizado un trabajo preparatorio considerable a lo largo de los años, que ha pasado desapercibido, [...] para construir las relaciones en zonas donde se ha vivido una enorme tensión y que han sufrido numerosas muertes” (Wilson, 2016, pág. 64).

Otros programas, como el movimiento escolar integrado, han intentado reunir a los niños de distintos contextos en programas de escolarización conjunta, y, más recientemente, en programas educativos compartidos. Se ha demostrado que “la asistencia a escuelas integradas formalmente, en especial, o a escuelas con estudiantes de distintas religiones, también ha tenido un efecto positivo significativo en las actitudes de los jóvenes protestantes hacia los jóvenes católicos” (Schubotz, 2017, págs. 7 y 8).

La lista de iniciativas importantes centradas en la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte es inagotable y no es posible tratarlas todas en este documento. No obstante, cabe señalar que, en el plano de la comunidad, muchos grupos comunitarios no necesariamente se refieren a sus actividades como el tipo de labor dirigida a la consecución de la reconciliación descrita arriba. En el contexto de Irlanda del Norte hemos descubierto, tanto en nuestra investigación pasada como en los últimos datos cualitativos recopilados, que existe cierto nerviosismo acerca de la promoción de la reconciliación, sobre todo como concepto en el plano comunitario. En la comunidad, los participantes suelen preferir hablar sobre las “relaciones comunitarias” o la “consolidación de la paz”, y más recientemente, sobre la necesidad de “promover la igualdad”.

Sin embargo, el temor a utilizar el término no obedece a que se estime “débil”, sino más bien a que parece un proceso que cambia esencialmente las relaciones sociales y políticas. Es decir, es un proceso que va más allá de la mera convivencia y conlleva una experiencia más profunda y transformativa. Nuestro estudio ha puesto de relieve la sensación de que muchas personas y comunidades no están listas para un cambio tan significativo y que el proceso debe experimentarse de manera más gradual y progresiva.

Al utilizar el concepto de reconciliación, los profesionales han indicado que podría “alarmar” a las personas e impedir que participen en las iniciativas porque tal vez les obligan a avanzar a un ritmo con el que no se sienten cómodas. Es decir, los dirigentes y profesionales de la comunidad temen articular un proceso con objetivos de reconciliación que puedan parecer demasiado radicales, difíciles o amenazantes (Hamber y Kelly, 2009). De manera instintiva, evitan utilizar tales términos, incluso cuando trabajan en aras del objetivo final de un concepto de reconciliación “más sólido” que sea radical y transformador.

En nuestra investigación previa, se descubrió cierta disposición de los profesionales a participar en este tipo de trabajo —y hay pruebas de que los grupos continúan participando en procesos reconciliadores transformadores—, pero también parecen reacios a describir su trabajo en tales términos cuando el proceso político más amplio no crea condiciones favorables o propicias para que tales intervenciones prosperen.

También existen deficiencias en el conocimiento. A pesar de que se han llevado a cabo numerosas evaluaciones y estudios de caso —por entidades financiadoras o en informes anuales— no hay tantas descripciones detalladas como cabría esperar de enfoques de "buenas prácticas" o "mejores prácticas" realizadas por organizaciones comunitarias (Kelly y Braniff, 2016). Pese a que Irlanda del Norte dispone de una práctica comunitaria extensa con recursos adecuados, se observa también una falta sorprendente de teorías de consolidación de la paz "autóctonas" locales (Kelly y Stanton, 2015). No obstante, hay pruebas suficientes de que el contacto a través del enfoque de las "relaciones comunitarias" integradas ha tenido un efecto causal mensurable en la promoción de unas relaciones entre grupos más positivas en Irlanda del Norte (Aiken, 2010). Aiken (2010), a partir del trabajo de Hewstone, Hughes y Cairns (2008), señala que:

El aumento del contacto ha sido extremadamente eficaz a la hora de ayudar a mejorar la tolerancia, la confianza, la amistad, el entendimiento y los efectos positivos intercomunitarios, reduciendo al mismo tiempo las percepciones negativas de amenaza, ansiedad y prejuicios entre grupos. Además, demuestra que el aumento del contacto intercomunitario está correlacionado con un descenso en el apoyo a la violencia política y con la reducción de las percepciones de la identidad de grupo extremadamente polarizadas y monolíticas (Aiken, 2010, págs. 184 y 185).

En un informe reciente de 2017 que examinaba los datos sobre actitudes de los últimos veinte años, se concluye de manera semejante que:

"[...] existe escasa evidencia que apunte a la necesidad de ajustar las iniciativas dirigidas a continuar con los programas que fomentan la mezcla o integración formales. El aumento del contacto guarda una relación estrecha con las actitudes mutuas más positivas" (Schubotz, 2017, págs. 7 y 8).

Asimismo, los datos sobre la evolución de las actitudes a lo largo de 20 años procedentes de la encuesta anual sobre la Vida y los Tiempos en Irlanda del Norte (Northern Ireland Life and Times Survey) apuntan a una "mejora gradual del 'clima' subyacente relativo a la aprobación del aumento de la participación intercomunitaria y la tolerancia en Irlanda del Norte" (Morrow *et al.*, 2013). El mismo informe menciona a continuación que *"sin embargo, esto no implica que las relaciones no puedan verse obstaculizadas por sucesos importantes, y el progreso sostenible sigue siendo vulnerable a los acontecimientos políticos inmediatos"* (Morrow *et al.*, 2013), p. ej., la suspensión de las instituciones

o las controversias públicas como las protestas relativas a la bandera en 2012 y 2013. Un aspecto más preocupante, mencionado en el informe de 2013, es que "*[l]as pruebas iniciales del deterioro en la percepción de las relaciones comunitarias entre 2010 y 2012 sugieren que el progreso depende de un compromiso integral convincente con el desarrollo de una sociedad compartida que requiere atención y no se puede dar por sentado*" (Morrow *et al*., 2013, pág. 1).

¿Qué significa todo esto para la reconciliación? Se ha realizado una inversión masiva en la labor de paz y reconciliación interpersonal en Irlanda del Norte. En gran parte, se considera que esta labor ha generado cambios positivos en la actitud de los participantes en tales programas —denominado por algunos el "modelo de transformación personal"— (véase Hamber y Gallagher, 2014). No obstante, aún se desconoce el grado en que estos programas han repercutido en la sociedad en general, especialmente en un contexto en el que siguen presentes las divisiones sociales, residenciales y educativas.

Asimismo, hemos descubierto que el trabajo en las relaciones comunitarias y las iniciativas de reconciliación suele ir paralelo a los acontecimientos políticos. Muchas de las personas entrevistadas u objeto de estudio han mencionado la necesidad de continuar con esta labor a pesar de los reveses políticos. Pero los datos revelan que los factores políticos externos —como la firma de acuerdos o el colapso de las instituciones políticas— influyen de manera clara en las actitudes políticas, positiva y negativamente. Esto sugiere que la creación de un contexto político propicio y operativo es crucial para mantener y fomentar el cambio de actitudes.

Otra preocupación manifiesta entre los entrevistados —y también en el foro público de la T:BUC en el que participamos como parte de este estudio— es la reducción con el tiempo del apoyo y los fondos dirigidos al trabajo interpersonal. "[...] ha habido una disminución constante y creciente de los fondos disponibles para el trabajo orientado a las buenas relaciones, la consolidación de la paz y la reconciliación. Las economías de Irlanda e Irlanda del Norte experimentaron un declive significativo como resultado de la crisis económica, y sus efectos se sienten todavía con mayor intensidad en las zonas urbanas desfavorecidas socialmente y las comunidades rurales aisladas. Las tasas de desempleo en las zonas urbanas y rurales han aumentado drásticamente, y el apoyo social destinado a las comunidades desfavorecidas ha experimentado una reducción y erosión constantes, lo que ha repercutido sobre todo en los jóvenes en situación de riesgo; además, las zonas rurales a ambos lados de la frontera han sufrido con la emigración continuada de los jóvenes" (IFI, 2015, pág. 14).

Un porcentaje elevado (66,3%) de los participantes —trabajadores del sector voluntario y comunitario— en la encuesta de previsión del sector de 2016 del Consejo de Irlanda del Norte para la Acción Voluntaria comentaron que esperaban un empeoramiento de las condiciones económicas del sector en 2016. Esto está ligado a los recortes sin precedentes en el sector, en particular, en

las inversiones gubernamentales. Curiosamente, un porcentaje significativo de los encuestados (38,6%) afirmaron que la Asamblea de Irlanda del Norte había tenido un efecto negativo en el sector voluntario y comunitario en los últimos 12 meses —esto representa un aumento del 10% de la repercusión negativa con relación a la encuesta de 2012[120]—.

En el foro de la T:BUC de junio de 2017, se manifestaron preocupaciones nuevas, a saber, que (en el momento de la redacción) la Asamblea se hallaba suspendida y no se habían acordado los presupuestos para el trabajo comunitario, lo que podría dar pie a despidos. En general, los resultados son bastante preocupantes, ya que la mayoría de las personas que trabajan en el sector no tienen una percepción positiva de la repercusión de la gobernanza local a través de la Asamblea en su labor. Una serie de nuevas crisis políticas representan un obstáculo adicional. Esta tendencia también es evidente en la esfera pública donde, partiendo de los datos de la encuesta sobre la Vida y los Tiempos en Irlanda del Norte, se ha señalado que: *"A medida que se ha prolongado el proceso de trasferencia de poderes tras el acuerdo, se ha deteriorado la percepción pública de los logros de la Asamblea durante ese período"* (Wilson, 2016, pág. 12).

En conclusión, pese a los decenios de trabajo comunitario de reconciliación, y sus efectos positivos, no es fácil argumentar que la reconciliación —o las relaciones comunitarias en general— haya tenido lugar en un plano conjunto político y comunitario en Irlanda del Norte. Dada la cuantía de las inversiones dirigidas a estos ámbitos, cabe concluir que no se ha logrado un rendimiento íntegro debido en gran medida a la falta de dirección política y de iniciativas que ofrezcan un enfoque integral de la reconciliación a través de un planteamiento gubernamental mejor concertado, compartido e impulsado desde la política.

La reconciliación política

El modo en que el concepto de la reconciliación encaja en el panorama político de Irlanda del Norte constituye una cuestión compleja y multidimensional. La brevedad de este informe no permite hacer justicia plenamente al papel histórico del término, y por tanto, nuestra atención se centra en un conjunto específico de observaciones, estudios y argumentos pertinentes durante los últimos años del proceso de paz.

En resumen, la reconciliación como ideal político —si bien indefinido y controvertido— ha estado siempre presente en el proceso político, pese a las objeciones de numerosas personas que ponen en duda que sea un objetivo viable e incluso deseable. Lo más interesante es que la reconciliación

[120] También descendió ligeramente el porcentaje de encuestados que afirmaba que el efecto seguía siendo positivo (2,5 puntos porcentuales), lo que los sitúa justo por debajo del 20%.

nunca ha desaparecido del mapa político —pese a la relación incómoda de numerosos políticos con el concepto, los obstáculos políticos graves, y la escasa frecuencia con que la utilizan, en particular, los políticos unionistas—.

Durante el último decenio del proceso de paz, se ha manifestado en una compleja variedad de formas. Esto quedó patente en la distancia entre la retórica de la estrategia T:BUC, publicada por primera vez en 2013, y lo que sus medidas permiten lograr de manera realista (como se examinó anteriormente). En relación con la reconciliación, nuestro estudio ha puesto de relieve la falta frecuente del liderazgo necesario para agarrar al toro por los cuernos. A medida que el proceso de paz avanzaba y se alejaba del Acuerdo de 1998 original, ha quedado patente el entrelazamiento del término reconciliación con perspectivas divergentes del futuro.

En los últimos 10 años, en el ámbito público y político, la reconciliación ha continuado apareciendo en el discurso público ligada a diversos acontecimientos políticos importantes. En ciertas esferas, el mero establecimiento del acuerdo de participación en el poder representa cierta forma de reconciliación entre los principales partidos políticos, aunque el término raras veces se utilice de este modo. Por ejemplo, cuando se restablecieron los acuerdos de participación en el poder de 2007 —tras el Acuerdo de St. Andrews en octubre de 2006—, con frecuencia se hacía referencia al Primer Ministro, Ian Paisley (líder del Partido Democrático Unionista), y al Viceprimer Ministro, Martin McGuinness (líder del partido republicano, Sinn Féin) como los “hermanos risitas”, por las imágenes frecuentes de ellos juntos riéndose y la buena comunicación que parecían tener.

Huelga decir que este cambio abismal en el modo de relacionarse y colaborar públicamente de republicanos y unionistas irritó a cierto sector que opinaba que no era el momento adecuado para el acercamiento. A pesar de que la relación entre McGuinness y el siguiente líder del DUP —tras la retirada de Paisley de la vida política— fue más tensa, incluso durante ese período (2008 a enero de 2016) compartieron numerosas plataformas —por ejemplo, misiones de inversión interna en los Estados Unidos—, si bien eran de naturaleza más profesional, lo que demostraba un cambio de tono permanente y la disposición a trabajar con antiguos enemigos políticos en pos de objetivos comunes.

Otra serie de acontecimientos más importantes a lo largo de los años (enumerados de manera selectiva abajo) se han relacionado también de manera más directa con la reconciliación:

- Junio de 2010: David Cameron pide disculpas[121] por los asesinatos cometidos por el ejército británico el día del Domingo Sangriento (Bloody Sunday) en 1972 (Burns, 2010, describía esta

[121] Se pronunció de la siguiente manera en la Cámara de los Comunes: “Pero las conclusiones de este informe son absolutamente claras. No hay lugar a duda. Ni incertidumbre. Ni ambigüedad. Los hechos del Domingo Sangriento ni estaban justificados ni son justificables. Fue una injusticia”.

disculpa en el *New York Times* como “un acto de reconciliación que habrá de figurar junto con el de Hirohito en Arlington, el de F. W. de Klerk en la investidura de Nelson Mandela, y otros actos de penitencia a lo largo de la historia”).

- Junio de 2012: la reina y Martin McGuinness se dan la mano y mantienen una reunión (The Associated Press, 2010, artículo titulado “La reina Isabel II y el ex dirigente del IRA, Martin McGuinness, se dan la mano en señal de reconciliación” [Queen Elizabeth II, ex-IRA chief Martin McGuinness shake hands in reconciliation landmark]).

- Abril de 2014: Martin McGuinness asiste a la cena de Estado del Presidente del Estado irlandés, Higgins, en el Castillo de Windsor, así como a una recepción con varios altos cargos del Sinn Féin (Connolly, 2014, artículo titulado “Melodías irlandesas anuncian una era de reconciliación en Windsor” [Irish melodies herald era of reconciliation at Windsor]).

- Junio de 2014: la reina y Martin McGuinness se reúnen otra vez en una antigua prisión donde estuvo encarcelado (Philipson, 2014, citan las siguientes palabras de McGuinness: *“La gran mayoría de nuestra gente aprecia el esfuerzo que la reina Isabel está haciendo en favor del proceso de paz y reconciliación”*. En su mensaje de Navidad de ese mismo año, la reina habló de los *“beneficios de la reconciliación”* y de su visita a la prisión de Crumlin Road en Belfast como ejemplo de *“un lugar de esperanza y nuevos propósitos”*).

- Mayo de 2015: El príncipe Carlos y Gerry Adams se dan la mano y mantienen una reunión (*The Guardian*, 2015, artículo titulado “La opinión de *The Guardian* sobre el apretón de manos de Gerry Adams: un acto valiente de reconciliación” [The Guardian view on the Gerry Adams handshake: a brave act of reconciliation])[122].

Desde mayo de 2015 —paradójicamente, tras la presentación de la estrategia T:BUC, que presta atención sustancial a la reconciliación—, quedó patente la tensión en las relaciones entre los dos partidos principales —el DUP y el Sinn Féin— y sus asociados en el Gobierno de coparticipación. Con la retirada de Peter Robinson del DUP y la llegada de Arlene Foster en su lugar, fue necesario desarrollar nuevas relaciones de trabajo. Otra serie de cambios en la cúpula dirigente del Sinn Féin y la muerte posterior de Martin McGuinness han agravado las tensiones. Esto no ha impedido el trabajo

[122] Resulta interesante la divergencia de opiniones entre las personas entrevistadas sobre la repercusión de los actos simbólicos de reconciliación públicos. Mientras que algunas los consideraban muy importantes para ganar el apoyo de la gente al proceso de paz y opinaban que se necesitaban más, otras los veían “artificiosos” y una manera de ocultar los problemas graves.

comunitario de reconciliación en curso, ni tampoco el relacionado con la T:BUC[123], pero es más difícil argumentar que en la actualidad existe una cooperación básica en el plano político, y mucho menos un proceso de reconciliación más profundo.

Tras el callejón sin salida de la situación política actual (en el momento de la redacción de este informe), se encuentran numerosas diferencias políticas, juegos de poder, acusaciones y aspiraciones que superan el alcance de este informe. Curiosamente, nosotros afirmaríamos que todo ello está ligado a la cuestión de la reconciliación en la medida en que, como concepto, está vinculada con el objetivo final real del proceso de paz, un aspecto que se ha ido acentuando con el paso del tiempo desde 1998.

Existe una diferencia fundamental entre los dos bloques políticos principales —nacionalistas o republicanos y unionistas o lealistas— acerca del futuro político de Irlanda del Norte. Irlanda del Norte representa un "acuerdo" entre partes y no una "solución". El Acuerdo de 1998 no resuelve la cuestión constitucional de la pertenencia de Irlanda del Norte —como parte del Reino Unido o de la República de Irlanda—, sino que más bien establece una estructura de gobierno local que, en general, para una sección de la población constituye un proceso o un paso hacia una Irlanda unida, mientras que para otra representa la consolidación de la Unión. Como se ha observado: *"Los unionistas vieron la legitimidad de Irlanda del Norte como fundamentada en su rango constitucional como parte del Reino Unido, y en el Acuerdo se les dio motivo para creer que esta posición constitucional oficial se asentaba en una base más firme que nunca. El Partido Socialdemócrata y Laborista (SDLP) del Gobierno irlandés aceptó el principio del consentimiento —conforme al cual la situación de Irlanda del Norte debe depender exclusivamente del consentimiento del mayor número de ciudadanos—, lo que eliminó la demanda de su derecho constitucional sobre el Norte y, de manera implícita, la del Sinn Féin. En consecuencia, los unionistas que favorecieron el Acuerdo lo defendieron como una solución permanente al conflicto de Irlanda del Norte. Los nacionalistas, por el contrario, apelaron a una norma institucional de legitimidad relativa a la calidad de la gobernanza y consiguieron obtener una gama de medidas dirigidas a garantizar que las instituciones de gobierno de Irlanda del Norte podrían asegurar su consentimiento"* (Mitchell, 2009, págs. 324 y 325).

A tal fin, el propio trato, redactado a partir de la noción de Henry Kissenger, suele describirse como una forma de ambigüedad constructiva (Arthur, 2000; Aughey, 2002; Dingley, 2005; Mitchell, 2009; Ruane y Todd, 2001). La realidad política y la supuesta ambigüedad de este trato, así como su interpretación, escapan al alcance del presente documento, no obstante, la ambigüedad del acuerdo es un aspecto fundamental para este informe, ya que guarda relación con el motivo por

[123] Visitar https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/articles/together-building-united-community para consultar informes de actualización.

el que distintos partidos están participando en el denominado “proceso de paz”. En este contexto, expresiones como “una sociedad compartida” o una “sociedad reconciliada” tienen significados diferentes.

El uso más reciente del término “reconciliación” por parte del Sinn Féin en su discurso político refleja algunas de las controversias existentes entre quienes tienen aspiraciones políticas diferentes en relación con el pacto constitucional de Irlanda del Norte a largo plazo. Vale la pena examinar este aspecto más detenidamente, ya que demuestra dónde y cómo se cuestiona la reconciliación en la política de Irlanda del Norte.

Declan Kearney, presidente del Sinn Féin, describió la visión del partido en materia de reconciliación en una declaración de octubre de 2012 (Kearney, 2012). Se trata de un documento complejo con numerosas dimensiones, pero entre sus componentes clave se incluye la reflexión de que la “siguiente fase” del conflicto es una fase de reconciliación y es necesario *“hacer frente a la división intergeneracional y las heridas derivadas de la guerra civil y nuestros conflictos políticos desde entonces”.* La declaración menciona específicamente la importancia de *“estar preparados para abordar temas que nos incomodan y adoptar una nueva mentalidad”*, algo que, según indica, el republicanismo está preparado para hacer.

Asimismo, observa que los unionistas parecen menos dispuestos a conectar o abordar “los actos de acción y omisión” y que el Gobierno británico no muestra voluntad de afrontar el pasado. La declaración insta a que una comisión independiente internacional de la verdad se encargue de resolver las “preguntas aún sin respuesta”. A partir de ahí, la declaración incluye lo que denomina “un programa propiciador” —por ejemplo, la implantación de los acuerdos pendientes, el compromiso con diversos proyectos de gasto de capital, la retirada del Secretario de Estado británico, la transferencia al Ejecutivo de las atribuciones reservadas, y la especificación de la fecha de un referéndum sobre la reunificación (“border poll”)—.

La declaración advierte que la reconciliación es responsabilidad de todos y señala que *“se requieren una masa crítica e impulso para desarrollar el apoyo de la comunidad de base en favor de la reconciliación, de lo contrario seguirá siendo meramente una teoría y una idea abstracta”*. La declaración termina con una llamada a la amistad. *“Nuestro objetivo es lograr la reconciliación durante nuestro tiempo y comenzar una era en la que todos nosotros —republicanos, unionistas, irlandeses y británicos— podamos mantener relaciones de amistad: un tiempo en el que nuestros niños aprendan a jugar y a crecer juntos, y en el que, parafraseando a Bobby Sands, el futuro resuene con el eco de sus risas”* (Kearney, 2012).

Caben pocas dudas de que algunos de los actos de reconciliación importantes que siguieron a este documento —como las reuniones con la familia real británica— se derivaron de este cambio de

política en la posición del Sinn Féin hacia las instituciones británicas. La política se relacionó también con un programa llamado Conversaciones Incómodas (Uncomfortable Conversations) que animaba a los republicanos, a través de una serie de eventos estructurados y artículos de opinión, a encarar algunos de sus propios temores y *"hacer frente a las preocupaciones y temores genuinos de los unionistas de una manera significativa"*.

Esto culminó en la presentación del documento "Hacia un futuro de acuerdo y reconciliación: política del Sinn Féin en materia de reconciliación y superación de las heridas" (Towards an Agreed and Reconciled Future: Sinn Féin Policy on Reconciliation and Healing) en marzo de 2016, aparentemente, para que coincidiera con el centenario del Alzamiento de Pascua —la insurrección armada fallida de 1916 de los republicanos para acabar con el Gobierno británico en la Isla de Irlanda—. Esto marcó un hito en la siguiente fase del conflicto para los republicanos, que consideraron la reconciliación como un paso adelante en su compromiso sistemático con una Irlanda unida. El documento del Sinn Féin ofrece una definición de la reconciliación. *"La reconciliación es tanto un objetivo —algo que se ha de lograr— como un proceso, un medio para alcanzar dicho objetivo. Es el espacio público en el que podemos abordar colectivamente los desafíos fundamentales de la verdad, la justicia y el reconocimiento en el contexto de la construcción del futuro. A efectos de esta política, nos centramos en el fomento de la reconciliación como proceso: un proceso abierto que aspira a situar la posibilidad de reconciliación fuera de la iniciativa de la política cotidiana"* (Sinn Féin, 2016).

El documento habla de múltiples maneras de fomentar la reconciliación. La diversidad de programas y medidas es demasiado amplia como para reproducirlos aquí en su totalidad, pero, por ejemplo, incluyen el reconocimiento del dolor y la pérdida de todas las víctimas; la interacción continuada con las familias que han perdido a alguno de sus miembros, o cuyos miembros han sufrido lesiones físicas graves, incluidos aquellos heridos por acciones republicanas; el tratamiento exhaustivo del tema de la herencia a través de la aplicación plena de los mecanismos relativos al legado expuestos en el Acuerdo de Stormont House —advirtiendo la importancia de un enfoque con perspectiva de género—; el reconocimiento de las heridas e injusticias infligidas mutuamente; la promoción de la política pública con el fin de incentivar la compartición, promover la integración y prestar un servicio público eficaz; la presencia de la equidad y las buenas relaciones en todas las decisiones principales sobre políticas; y la respuesta positiva a las invitaciones a conmemoraciones comunes en las que "nuestra presencia" contribuya a los resultados en materia de reconciliación y superación.

En general, lo interesante de este documento es que la reconciliación como estrategia se halla entrelazada con una serie de compromisos gubernamentales que giran en torno a los acuerdos de Stormont House y Nuevo Comienzo, así como a los diversos procesos y estructuras (como la Comisión de las Banderas, la Identidad, la Cultura y la Tradición). Al examinar los distintos enfoques y declaraciones sobre la reconciliación del Sinn Féin a lo largo de los años, queda patente que se

encuentra en el eje de su estrategia política y su planteamiento del proceso de paz más amplio. Desde el punto de vista conceptual, esto genera tanto oportunidades como peligros ligados a las posibilidades de uso del término en la esfera política más general, que abarca las perspectivas nacionalistas y unionistas.

Sobra decir que el enfoque de reconciliación del Sinn Féin ha recibido numerosas críticas desde partidos políticos con tendencias opuestas. Muchas de estas críticas ponen en cuestión la estrategia considerándola simplemente un movimiento cínico concebido para lograr unos objetivos políticos, sin ningún intento genuino de reconocer y afrontar las heridas causadas por el IRA. El comentarista Alex Kane reconoce en el *Newsletter* —diario de orientación unionista— que el enfoque del Sinn Féin *"no es una estratagema ni un truco"*, sino "*[...] un elemento clave del recorrido continuado del Sinn Féin hacia una Irlanda unida. Como el propio documento indica, '[l]a reconciliación es tanto un objetivo —algo que se ha de lograr— como un proceso, un medio para alcanzar dicho objetivo'. El objetivo es la unidad irlandesa y el Sinn Féin entiende la reconciliación como el proceso de preparación de los unionistas para esa unidad. Es decir, los unionistas deben asumir el concepto de reconciliación del Sinn Féin porque facilita la consecución de una Irlanda unida, reconciliada, 'que aprecia verdaderamente por igual a todos sus hijos'"* (Kane, 2016).

El DUP ha cuestionado con frecuencia la medida en que la visión de la reconciliación del Sinn Féin es integral. Por ejemplo, se cita a Trevor Clarke, concejal del DUP en Coleraine, como autor de las siguientes palabras: *"Dejemos de discutir sobre 'narraciones', como sugiere el Sr. Kearney, y tratemos con los hechos. El 90% de las muertes durante la campaña de matanzas sectarias que vivimos aquí fueron causadas por terroristas. Eso no es una narración, es un hecho. Y mientras que el Sinn Féin continúe ensalzando y, en consecuencia, legitimando a los terroristas y sus acciones, no puede haber reconciliación con las víctimas de sus atrocidades [...] yo elijo siempre la democracia y las urnas por delante de la Armalite: es una pena que otros persiguieran ambas opciones a la vez"* (Newsletter, 2017).

Mike Nesbitt, antiguo líder del Partido Unionista del Ulster —el menor de los dos partidos unionistas—, reflexionaba también de la siguiente manera:

"El Sinn Féin parece no entender la ironía inherente a su uso del lanzamiento de un documento sobre reconciliación para incomodar al unionismo. Hemos identificado sistemáticamente la necesidad de alcanzar un entendimiento común del significado de la reconciliación. El Sinn Féin la entiende claramente como un recorrido. Pero, al definir el final del recorrido como algo que el unionismo no podrá apoyar nunca —una Irlanda unida—, su idea de la reconciliación entraña un defecto irremediable" (Newsletter, 2016).

Lo interesante es que, cuando un concepto como el de la reconciliación entra en el ámbito político, no puede escapar al debate sobre la sinceridad del discurso asociado, independientemente de la amplitud de las estrategias y aspiraciones políticas. Cabe argumentar que, al margen de lo que se piense sobre la sinceridad del enfoque, una vez que las expresiones empiezan a utilizarse de manera más amplia dentro del panorama político, tienen un efecto intrínseco sobre lo que las personas sienten unas hacia otras y se abren oportunidades nuevas de influir en las relaciones tensas o rotas.

Probablemente, la relación entre McGuinness y Paisley sea uno de tales ejemplos, ya que su interacción, al menos durante un tiempo, comenzó a reconfigurar el panorama político. La ruptura obvia de las relaciones entre los partidos políticos durante el punto muerto actual de 2017, si bien está animada por cuestiones reales como las acusaciones de irregularidades del Primer Ministro en relación con el Programa de Incentivos para la Calefacción Renovable (para obtener más detalles, véase The Guardian, 2016), y los acuerdos sobre la situación del idioma irlandés en los órganos públicos y políticos, entre otras cuestiones, reflejan también una fractura básica de la confianza en el plano personal.

El problema en las sociedades profundamente divididas por cuestiones etnonacionales es que la política con frecuencia se reduce a un juego de suma cero: si el Sinn Féin defiende la reconciliación, una persona que apoye a otro partido considerará que debe oponerse a la idea. Esto limita el horizonte de lo que es posible o lo que se puede compartir entre los partidos. Con frecuencia en nuestro trabajo de investigación a lo largo de los años, así como en las entrevistas llevadas a cabo para este informe, han surgido dos factores.

En primer lugar, muchas personas, incluidas algunas de las entrevistadas y de las presentes en foro de la T:BUC, desconfían de que un solo partido político pueda “estar en posesión” del concepto de reconciliación —si bien es cierto que el Sinn Féin ha indicado que la “reconciliación no es propiedad o responsabilidad de un solo partido político o comunidad”— (Kearney, 2012).

En segundo lugar, se repite constantemente la recriminación relativa a la falta de liderazgo político en materia de reconciliación. Nuestro estudio indica que esto no se refiere tanto a la escasez de eventos señalados que sirvan como “actos de reconciliación”, sino al hecho de que los objetivos políticos partidistas de las dos comunidades principales —nacionalistas o republicanos y unionistas o lealistas— suelen marginar las cuestiones sociales más generales asociadas a la creación de una sociedad más compartida, equitativa y próspera.

En el plano político, existe una tensión entre la reconciliación entendida como un proceso socialmente —e individualmente— transformador o como una mera consecuencia inevitable de la

necesidad de aceptar un compromiso incómodo con oponentes políticos a fin de asegurar que no vuelva a repetirse la fase violenta del conflicto.

Si cabe extraer alguna lección de la polémica noción de reconciliación en el plano político en Irlanda del Norte es que, a pesar de las diferencias políticas, se ha avanzado considerablemente en diversos ámbitos —como en las muestras públicas de reconciliación—. El término reconciliación no ha desaparecido, a pesar de sus detractores. Esto podría sugerir de manera implícita que incluso conectar con "el otro" con respeto mutuo no se puede ignorar. Sigue pendiente la cuestión de cómo el conjunto del ámbito político puede apropiarse de esto e impulsarlo desde la esfera dirigente pluripartidista. Asimismo, nuestra labor de investigación ha puesto de relieve de manera inequívoca el deseo de que el conjunto de la clase política, de todas las tendencias y tradiciones, trace la ruta y se comprometa con ella.

El camino para avanzar

El presente informe ha tratado una gran variedad de cuestiones. En su sección final, se exponen las cinco cuestiones clave que han aparecido con regularidad en nuestro trabajo sobre la reconciliación en Irlanda del Norte, y que se reafirmaron en la investigación principal que fundamentó el informe. Las consideramos esferas sobre las que continuar la reflexión y que tener en cuenta en la labor futura en el camino de reconciliación de la región.

UNA DEFINICIÓN PRÁCTICA DE LA RECONCILIACIÓN

Nuestros resultados han revelado que la definición práctica propuesta hace más de diez años sigue teniendo apoyo en la sociedad civil, y entre ciertos sectores de la Administración de Irlanda del Norte. A medida que el documento de la T:BUC ganaba impulso, descubrimos un interés constante en escuchar, una vez más, los detalles de nuestro trabajo sobre la descripción de las vertientes clave necesarias para abordar la reconciliación tras el conflicto violento. Durante el Foro de la Estrategia Juntos: Construyendo una Comunidad Unida (Together: Building a United Community Strategy [T:BUC]) de las Oficinas Ejecutivas de Irlanda del Norte, que se celebró el 15 de junio de 2017 y contó con 180 asistentes, se presentó la definición, que fue bien recibida por la gran mayoría de los participantes. Asimismo, comprobamos que también se acoge favorablemente su uso como herramienta de diagnóstico para la reconciliación.

En general, simplificando, el diagnóstico del proceso de reconstrucción de las relaciones fracturadas en Irlanda del Norte aplicando las cinco vertientes de nuestro planteamiento revela que, desde el punto de la "construcción de una visión común del futuro", los políticos de Irlanda del Norte han tenido dificultades para formularla de manera unificada; no se ha abordado el "reconocimiento

y afrontamiento del pasado" de forma estructurada ni integral; se ha producido una inversión significativa en la "construcción de relaciones" y el "cambio de actitudes" con distintos grados de éxito; y, por último, se han reducido los niveles de "desigualdad socioeconómica" en Irlanda del Norte y, técnicamente, esto debería ofrecer una base para el progreso. La aplicación de este tipo de enfoque al entendimiento de las dinámicas de la reconciliación, aunque sea algo simplista, se recibió bien sistemáticamente durante las entrevistas y en el Foro de la T:BUC.

En este sentido, hemos descubierto que la reconciliación recaba apoyo cuando se plasma de manera práctica. Dicho lo cual, como señalaron algunos entrevistados, es necesario tener precaución con la posibilidad de que el concepto adopte el carácter de mera aspiración. Como se mencionó anteriormente, nuestro trabajo de investigación ha puesto de manifiesto con regularidad que, en contra de la idea de que la reconciliación podría ser rechazada por ser un término "débil", de hecho muchos entienden de manera intuitiva la "dureza" de los desafíos que conlleva para una sociedad profundamente dividida. Podemos elegir no hacer frente a estos desafíos, o podemos encontrar nuevos modos de trabajar con el término y convertirlo en un concepto práctico.

LIDERAZGO POLÍTICO

En este informe, así como en otros estudios realizados, aparece de manera recurrente el tema de la falta de visión y liderazgo político en torno a la cuestión de la división intercomunitaria de Irlanda del Norte (Kelly, 2012b) y, aún más importante, de los enfoques comunales de reconciliación. Aunque la visión de la estrategia T:BUC es relativamente innovadora y, de hecho, su alcance es bastante amplio, muchas de las personas con quienes hablamos consideran inadecuadas las medidas descritas para lograrla. Existe la preocupación constante de que términos como "buenas relaciones" y "compartido" representan un enfoque minimalista del cambio social, y pocas de las estrategias aprobadas por el Gobierno hasta la fecha van dirigidas a cambiar radicalmente la división social subyacente.

De las entrevistas cualitativas y los estudios bibliográficos se extrae un mensaje claro, a saber, que se requiere un conjunto de políticas gubernamentales más sólido para acabar con la segregación social, residencial y educativa y promover activamente la integración. Domina todavía la política de suma cero, lo que hace poco probable que los políticos adopten políticas propuestas por otros partidos, por sensatas que sean. Sigue siendo motivo de preocupación, por ejemplo, que el Sinn Féin tenga ahora la "propiedad" de la reconciliación y que esta esté asociada con su programa político. Pero, del mismo modo, no se han producido intentos por otras partes de redefinir el término o interactuar con "el otro" para comprobar si es posible desarrollar enfoques comunes de la reconciliación.

En resumen, citando a Duncan Morrow, la reconciliación implica, entre otras tareas, "recalibrar los objetivos etnonacionales con vistas a la adaptación" (Morrow, 2016, pág. 43). Para ello, es necesario

liderazgo genuino y con visión de futuro. Si bien la interacción con un concepto como el de la reconciliación también es arriesgada, como se ha advertido, porque suele acarrear consecuencias impredecibles —tanto positivas como negativas—, la asunción de riesgos —calculados— suele ser la característica distintiva de un verdadero líder.

LA VINCULACIÓN DE LOS PLANOS POLÍTICO Y COMUNITARIO

No cabe duda de que, como este informe pone de manifiesto, Irlanda del Norte dispone de cantidades vastas de conocimientos, competencias y experiencia práctica en el plano de la comunidad en relación con la labor de consolidación de la paz y la reconciliación. Como se indicó arriba, pese a los decenios de trabajo comunitario de reconciliación, y sus efectos positivos, no es fácil argumentar de forma convincente que la reconciliación —o las relaciones comunitarias en general— haya tenido lugar en el plano conjunto político y comunitario en Irlanda del Norte.

Por supuesto, es imposible separar la reconciliación de las "decisiones reales con las que se responde a los desafíos concretos asociados a las intervenciones que afrontan el conflicto armado y que surgen del temor, la ira, el resentimiento y la discriminación" (Morrow, 2016, pág. 39). Pero, de la misma manera, no es posible desarrollar una labor de reconciliación positiva sobre el terreno si esta se ve minada constantemente por la falta de políticas sociales que alteren las cuestiones de la segregación y la naturaleza insidiosa del sectarismo, así como tampoco sin introducir una cultura de los derechos. Existen pruebas claras de que el contexto político de Irlanda del Norte afecta indirectamente a la percepción mutua de las distintas comunidades.

Por consiguiente, las políticas orientadas al cambio social que cuestionan la división, así como el liderazgo que supera las barreras políticas o se orienta hacia el bien común, son componentes esenciales de las labores de reconciliación locales y comunitarias que pueden tener una repercusión ampliada. Es preciso crear un entorno político propicio para el logro de la repercusión máxima de la labor comunitaria. Existe gran inquietud respecto a la limitación de los fondos que respaldan el trabajo comunitario, así como a la falta de priorización de este trabajo en la esfera política. Del mismo modo, es necesario prestar más atención a la formulación de qué funciona y por qué desde el punto de vista de los cambios de actitud y comportamiento.

CONECTAR LAS BUENAS RELACIONES, LA RECONCILIACIÓN Y EL AFRONTAMIENTO DEL PASADO

En este estudio, y a lo largo de los años, hemos oído con regularidad que afrontar el pasado sigue siendo una prioridad urgente en el contexto de la reconciliación. Aunque se han logrado progresos significativos dirigidos a proponer un conjunto de medidas para afrontar el pasado vinculadas al Acuerdo de Stormont House, el proceso parece ahora estancado. Del presente estudio se derivan tres recomendaciones.

En primer lugar, es necesario prestar atención urgente a la cuestión del modo de afrontar el pasado, y la sociedad ya no puede permitirse el estancamiento permanente de esta cuestión. El mensaje de que los problemas sin resolver del pasado obstaculizan la construcción del presente se ha escuchado con regularidad. Sin embargo, no es fácil gestionar este componente de la agenda de reconciliación, ya que "requiere enfrentarse con el poder y la violencia del pasado" (Morrow, 2016, pág. 44).

En segundo lugar, y atendiendo a estudios previos, es necesario articular más claramente el nexo entre las buenas relaciones, la reconciliación y el afrontamiento del pasado (Kelly, 2012b). Citando este informe *"[d]urante demasiado tiempo 'afrontar el pasado' se ha tratado como un proceso independiente, a menudo mecánico, que implicaba estructuras, medidas, objetivos y participantes específicos, al margen de los objetivos más generales en materia de buenas relaciones y reconciliación en Irlanda del Norte. Lo que se requiere es una formulación clara de las conexiones, afinidades e intersecciones entre afrontar el pasado y los procesos más amplios de reconciliación en los planos individual, comunitario, político y social*" (Kelly, 2012b, págs. 9 y 10). En otras palabras, del mismo modo que no es posible separar la labor de fomento de las relaciones y reconciliación de los procesos políticos, tampoco cabe hacerlo del afrontamiento del pasado.

Por último, tenemos que preguntarnos: ¿por qué es necesario afrontar el pasado? En el informe del Grupo Consultivo sobre el Pasado examinado anteriormente se propusieron una serie de razones por las que, por ejemplo, la verdad era un elemento clave de la reconciliación. Si bien este enfoque no recibió mucho apoyo, tal vez por la dificultad de demostrar algunas de las afirmaciones del grupo, tampoco ha resultado útil el uso anodino del término en documentos subsiguientes —como el Acuerdo de Stormont House—. En resumen, se necesita una formulación más sistemática y clara de qué se entiende por reconciliación cuando se utiliza en documentos políticos y normativos. El debate sobre el afrontamiento del pasado solo avanzará cuando se reconozca el argumento de su utilidad.

ARTICULAR LA COMPLEJIDAD DE LAS RELACIONES

Al examinar el material producido para este informe, resulta sorprendente comprobar que la mayoría del trabajo hoy día, así como de los análisis de las conversaciones en torno a la reconciliación, vuelven a remitirse constantemente a las principales fracturas sociales —entre las comunidades católica y protestante—. Esto, por supuesto, es una característica distintiva de los conflictos etnonacionales, pero para que se produzca un avance de la reconciliación como concepto, es necesario cuestionarse algunas de las limitaciones que emanan de este tipo de conflicto. Se necesita un análisis más matizado del conflicto, su repercusión y las medidas necesarias.

El presente informe ha examinado de qué forma la falta de un análisis del conflicto que tenga en cuenta las cuestiones de género limita nuestro modo de considerar el daño; quién participa en la labor de reconciliación y consolidación de la paz y por qué; y la manera en que se produce una intersección entre distintas cuestiones, como la clase social, y la práctica de la consolidación de la paz. De igual modo, cuando se leen documentos de política en Irlanda del Norte centrados en las "buenas relaciones", se observa gran confusión sobre cómo se relaciona esto con las nuevas comunidades de migrantes, o de otros sectores de la sociedad, como la comunidad de personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero (LGBT).

Los participantes del foro de la T:BUC nos recordaron, por ejemplo, que raras veces se aplican las palabras "reconciliación" y "relaciones comunitarias" a la reflexión sobre el envejecimiento de la población. Una de las personas entrevistadas hizo hincapié en la importancia de pensar en las comunidades de clase media y su papel en cualquier programa de reconciliación. Asimismo, en nuestras conversaciones sobre el pasado y la reconciliación, se mencionaron algunos problemas persistentes, como los trastornos de salud mental, la drogodependencia, el suicidio y la violencia juvenil, entre otras cuestiones, en las zonas deprimidas. Son necesarios planteamientos nuevos que hagan frente a estos problemas sociales básicos, así como una labor más extensa en torno a conceptos como el de reconciliación y consolidación de la paz que vaya más allá de una comprensión limitada de la repercusión del conflicto restringida por las posiciones políticas.

Conclusión

Si bien se han examinado una variedad de prácticas innovadoras en el plano de la comunidad, el documento se ha centrado principalmente en el enfoque de las políticas en materia de reconciliación en Irlanda del Norte. Sin duda, esto conlleva el riesgo de que se centre excesivamente en el Estado y plantea cuestiones de carácter comparativo sobre la relevancia del enfoque para los Estados frágiles con capacidades limitadas. Ahora bien, Irlanda del Norte ofrece una advertencia aleccionadora de cómo incluso en sociedades con recursos financieros y humanos (relativamente) significativos, el planteamiento político puede superar a la aplicación práctica. Además, las políticas dirigidas a afrontar el pasado y las relaciones entre grupos —e intentar restablecer la confianza en el Estado—, al hallarse profundamente divididas, se encuentran sujetas continuamente a las mismas fracturas que impulsan la división política y social en la sociedad.

En este sentido, los dirigentes políticos de Irlanda del Norte no han conseguido defender sin reservas la visión intercomunitaria de una sociedad reconciliada —sin mencionar la complejidad de dicha noción—, y han optado por una visión más restringida que quizá quede mejor reflejada con el término "convivencia". Dadas las vacilaciones constantes del propio proceso de paz, junto con los nuevos factores de tensión —como el Brexit y las cuestiones que plantea sobre la frontera con Irlanda y el proceso de paz más amplio—, este enfoque limitado parece inadecuado. La incapacidad para transformar las divisiones sociales y políticas subyacentes de la sociedad —tanto en materia de educación como de segregación social o en relación con las manifestaciones culturales de la identidad— y la reticencia continua a afrontar el pasado de manera integral, socavan el progreso constantemente.

Además, aunque se ha llevado a cabo una labor significativa en el plano comunitario —que a menudo no se ha denominado trabajo de reconciliación sino de "relaciones comunitarias" o "consolidación de la paz"— y se han puesto en marcha una serie de políticas orientadas a la reconciliación en el plano político, por lo general, han funcionado en vías distintas. Asimismo, los enfoques del Gobierno han resultado poco sistemáticos e inconexos, y no han contado siempre con el apoyo del conjunto del espectro político, además de no haberse integrado e incorporado plenamente en todos los departamentos gubernamentales.

Irlanda del Norte necesita claramente, como demuestra este documento, coherencia y convergencia de la práctica y la política en materia de reconciliación. Es esencial aprovechar la inversión masiva en recursos de la comunidad e inversión financiera directa en la labor de paz y reconciliación interpersonal que ha tenido lugar en Irlanda del Norte.

Mientras Irlanda del Norte hace frente a crisis políticas continuas y la incapacidad aparente de alcanzar un acuerdo político que restablezca la Asamblea de Irlanda del Norte, por no mencionar los nuevos desafíos para la isla de Irlanda asociados con el Brexit, cabe concluir que el mayor obstáculo para la reconciliación, independientemente de cómo esta se defina, consiste en establecer una visión política para el futuro que trascienda las diferencias y aspiraciones políticas.

Curiosamente, cuánto más se ha alejado la sociedad del Acuerdo de Belfast de 1998, más obvias han sido las divergencias en las aspiraciones futuras, lo que ha dado pie, al menos en parte, al callejón sin salida de la política actual. La superación de esta situación por la sociedad no depende simplemente del trabajo de los profesionales de la consolidación de la paz, ni de negociadores hábiles, ni se puede lograr mediante el desarrollo económico eficaz de por sí solo, requiere liderazgo político que marque el rumbo de la siguiente fase del proceso de paz con una visión convincente de un futuro mejor.

Para concluir, merece la pena citar las palabras del Dr. Raymond McClean sobre la repercusión del Domingo Sangriento de 1972, diez años después de los acontecimientos:

"...estaba aún por afrontarse el enorme problema de la reconciliación entre estas poblaciones. Me parecía que cualquier intento de progreso tendría que dirigirse de alguna forma a través del proceso político... Sentí que se podría alcanzar un acuerdo a nivel local. Sin embargo, el papel que iban a desempeñar 'el hombre de Londres', 'el hombre de Belfast' y 'el hombre de Dublín' resultaría crucial para nuestro desarrollo y existencia en el futuro" (McClean, 1983, pág. 162).

Disculpando al Dr. McClean el uso de un lenguaje basado en el género masculino —si bien, en su época, la presencia de mujeres en la política era escasa y poco frecuente—, resulta aleccionador que en 2017 nuestra evaluación nos lleve a la misma conclusión. Pese a toda la labor comunitaria positiva y la generosidad observada en el plano local para tender la mano y acabar con la división, en nuestra opinión, en este momento, la reconciliación solo puede avanzar mediante el proceso político.

En última instancia, nuestro estudio de caso sugiere que, aunque se han logrado progresos significativos en el proceso de paz de Irlanda del Norte más general, cuando se trata de la transformación de la división subyacente de la sociedad, la mayor parte de las políticas hasta la fecha se han limitado a rozar la superficie del cambio social. Esto sigue minando el proceso de paz y las relaciones comunitarias, así como el restablecimiento de la confianza de algunas comunidades en el Estado. La desconexión entre la práctica comunitaria innovadora y el proceso político, junto con el fracaso a la hora de alcanzar un acuerdo sobre el modo de afrontar el pasado conjuntamente y de manera constructiva, representan obstáculos adicionales para el progreso.

Para seguir avanzando en Irlanda del Norte, es crucial contar con un enfoque de reconciliación inclusivo impulsado por un liderazgo político concertado y una estrategia gubernamental compartida e integrada —basada en el reconocimiento del alcance y la complejidad de las relaciones— que esté vinculada directamente con la intervención comunitaria de amplio alcance y los procesos de afrontamiento del pasado.

Anexo A: Definición práctica de la reconciliación

UNA DEFINICIÓN PRÁCTICA DE LA RECONCILIACIÓN

© Brandon Hamber y Gráinne Kelly

Según nuestra hipótesis de trabajo, la reconciliación es un proceso necesario tras un conflicto. No obstante, creemos que se trata de un acto voluntario y, por tanto, no se puede imponer (IDEA, 2003). Conlleva cinco vertientes interrelacionadas:

Fomentar una visión compartida de una sociedad justa e interdependiente.

La articulación de la visión común de una sociedad interdependiente, justa, equitativa, abierta y diversa. El desarrollo de la visión de un futuro compartido requiere la participación del conjunto de la sociedad, en todos los niveles.

Reconocer y afrontar el pasado

El reconocimiento del daño, las pérdidas, los hechos y el sufrimiento del pasado. A tal fin, se han de facilitar mecanismos para el ejercicio de la justicia, la superación de las heridas, la restitución o reparación, y la restauración (incluida la petición de disculpas, si fuera necesario, y los pasos dirigidos al desagravio). Las personas y las instituciones deben reconocer su propio papel en los conflictos pasados, aceptarlo y extraer lecciones constructivas con el fin de asegurar que no vuelva a repetirse.

Construir relaciones positivas

Una labor de construcción o renovación de las relaciones tras el conflicto violento que encare las cuestiones relacionadas con la confianza, los prejuicios y la intolerancia en el proceso. Esto da pie a la aceptación de las afinidades y las diferencias, así como a la comprensión de las personas distintas a nosotros y la interacción con ellas.

Fomentar cambios culturales y de actitud significativos

Cambios en el modo en que las personas se relacionan entre sí, y sus actitudes mutuas. Esto permite acabar con la cultura de la sospecha, el temor, la desconfianza y la violencia, y abrir oportunidades y espacios en los que las personas pueden escuchar y ser escuchadas. Así, se desarrolla una cultura de respeto a los derechos humanos y las diferencias que genera un contexto en el que todos los ciudadanos se convierten en participantes activos de la sociedad y sienten que pertenecen.

Conseguir cambios sociales, económicos y políticos sustanciales

Se identifican, reconstruyen o afrontan y transforman las estructuras sociales, económicas y políticas que dan lugar al conflicto y el extrañamiento.

HAY OTROS DOS FACTORES CRUCIALES, A SABER:
La reconciliación entraña una PARADOJA, es decir, promueve un encuentro entre la expresión abierta de un pasado doloroso, a la vez que aspira a un futuro interdependiente a largo plazo (véase Lederach, 1997). El concepto de la reconciliación siempre está sujeto a los supuestos subyacentes de una persona. Existen distintas IDEOLOGÍAS de la reconciliación, por ejemplo, el planteamiento religioso suele hacer hincapié en el redescubrimiento de una nueva conciencia personal y social a través de la reflexión moral, el arrepentimiento, la confesión y el renacimiento. Por otra parte, un enfoque de los derechos humanos puede considerarla un proceso cuyo éxito depende de la regulación de la interacción social mediante el estado de derecho y la prevención de la repetición de ciertas violaciones de los derechos (véase Hamber y Van der Merwe, 1998; Van der Merwe, 1999; Hamber, 2002).

Definición práctica de Brandon Hamber (✉ b.hamber@ulster.ac.uk) y Gráinne Kelly (✉ g.kelly@ulster.ac.uk).
Publicada por primera vez en: Hamber, B. y Kelly, G. (2005). *A Place for Reconciliation? Conflict and Locality in Northern Ireland* (informe n.º 18). Belfast, Irlanda del Norte: Democratic Dialogue.

Definición práctica elaborada y adaptada a partir de: IDEA, 2003; Lederach, 1997; Porter, 2003; ADM/CPA, 2000; Rigby, 2001; Hamber, 2002; Hamber y Van der Merwe, 1998; Van der Merwe, 1999; Assefa 2001

República Democrática del Congo: Estudio de caso

Por Claude Iguma Wakenge[124]

CRONOLOGÍA DE SUCESOS SIGNIFICATIVOS

PROCESO DE PAZ Y RECONCILIACIÓN DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

Fecha	Suceso
1996-1997	**Primera guerra del Congo.** Tras el genocidio de los tutsis en Rwanda, el Gobierno de dicho país decide tomar medidas contra las amenazas a la seguridad planteadas por los genocidas que habían buscado refugio en el Zaire. Los ejércitos rwandés y ugandés, que apoyaban la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo-Zaire —un grupo rebelde opositor de Mobutu dirigido por Laurent-Désiré Kabila— invaden el Congo. El Gobierno de Mobutu es derribado por Kabila y el país pasa a llamarse la República Democrática del Congo.
1998-2003	**Segunda guerra del Congo.** En un intento de adquirir legitimidad, y ante el temor de que Rwanda y Uganda se anexionen el territorio oriental rico en minerales de la República Democrática del Congo, Kabila ordena que ambos países abandonen el Congo. Como reacción, rebeldes de la Coalición Congoleña para la Democracia (CCD) y el Movimiento para la Liberación del Congo (MLC), con el apoyo de Rwanda y Uganda, se alzan contra las fuerzas de Kabila, que cuentan con el apoyo de países vecinos.
Julio de 1999	Firma del **Acuerdo de Cesación del Fuego de Lusaka** entre los siete países implicados en la "primera guerra mundial de África" (Angola, Uganda, Rwanda, la República Democrática del Congo, Zimbabwe, Namibia y Zambia) y, posteriormente, grupos rebeldes del MLC y la CCD.
Enero de 2001	El presidente Laurent Kabila es asesinado por un guardaespaldas. Joseph Kabila sucede a su padre.

[124] Claude Iguma Wakenge, Investigador de la Red de Innovación Institucional (RIO), Bukavu, República Democrática del Congo

Fecha	Suceso
Febrero-abril de 2002	**Acuerdo de Sun City.** El Gobierno de Kinshasa y los rebeldes del MLC respaldados por Uganda firman un acuerdo de participación en el poder. Sin embargo, los rebeldes de la CCD respaldados por Rwanda rechazan el acuerdo.
Julio de 2002	**Acuerdo de Pretoria** entre la República Democrática del Congo y Rwanda, conforme al cual Rwanda retirará sus tropas del este, y la República Democrática del Congo desarmará y arrestará a los hutus rwandeses armados acusados del genocidio de la minoría tutsi en 1994.
Septiembre 2002	**Acuerdo de Luanda,** que pone fin a la guerra oficialmente. Uganda y Rwanda declaran que han retirado la mayor parte de sus fuerzas del este. Al concluir la guerra, **habían muerto 3,3 millones de personas, el mayor número de víctimas civiles durante un conflicto bélico desde la segunda guerra mundial; además, se registraron 40.000 violaciones y 3,4 millones de desplazados** dentro de la República Democrática del Congo y en países vecinos.
Diciembre de 2002	**Acuerdo Global e Inclusivo sobre la Transición en la República Democrática del Congo.** Según este acuerdo, los rebeldes y los miembros de la oposición reciben carteras en un gobierno provisional durante un período de transición de 24 meses. Determina, asimismo, que se establecerán cinco instituciones para apoyar la democracia durante la transición, a saber: la Comisión Electoral Independiente; la Dirección de Medios de Difusión; la Comisión de la Verdad y la Reconciliación; el Observatorio Nacional de los Derechos Humanos; y la Comisión de Ética y Lucha contra la Corrupción.
Julio de 2003	**Gobierno de Transición de la República Democrática del Congo.** El Presidente Kabila nombra un gobierno de transición con líderes de los antiguos grupos rebeldes como vicepresidentes. Se inaugura el parlamento provisional.

Fecha	Suceso
Julio de 2003	Se establece la **Comisión de la Verdad y la Reconciliación** para investigar y promover la unidad nacional como respuesta a las atrocidades cometidas durante las guerras del Congo.
Mayo de 2004	**El Coronel Mutebusi y el General Laurent Nkunda capturan la ciudad de Bukavu** y la convierten en un campo de batalla.
Julio de 2006	**Se celebran las primeras elecciones libres en cuatro decenios.** Joseph Kabila es declarado vencedor a pesar de que se producen enfrentamientos en la capital.
Diciembre de 2006	Enfrentamiento entre fuerzas del general rebelde Laurent Nkunda y el ejército apoyado por las Naciones Unidas en la provincia de Kivu del Norte que provoca la huida de unas 50.000 personas.
2007	**Concluye el mandato de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.** La Comisión no consiguió cumplir muchos de sus objetivos. Entre otros problemas, se incluyen la selección y los criterios para la inclusión de los comisionados, su largo mandato desde el período colonial hasta el momento de su puesta en marcha, la politización de la comisión, y el temor de las antiguas facciones beligerantes de hacer frente a la verdad y la justicia.
Enero de 2008	**Conferencia de Goma.** Firma de un acuerdo de paz entre el Gobierno y 22 grupos armados, incluidos los rebeldes de Nkunda.
Octubre de 2008	**Las fuerzas rebeldes de Nkunda capturan la principal base militar de Rumangabo.**
Mayo de 2009	**Kabila aprueba una ley que concede la amnistía a los grupos armados** como parte de un trato que aspira a poner fin a la lucha en el este de la República Democrática del Congo.
Enero de 2010	**Amani Leo.** El Ejército congoleño (FARDC) lanza la operación militar “Amani Leo” (paz ya) para luchar contra los grupos rebeldes del este del Congo.

Fecha	Suceso
Febrero de 2011	Los tribunales sentencian al Teniente Coronel Kibibi Mutware a 20 años de prisión por un caso de violación masiva en el este del Congo. Se trata de la **primera condena de un oficial al mando por violación** en el este del Congo.
Noviembre de 2011	**Elecciones presidenciales y parlamentarias.** Kabila gana otra legislatura. El proceso de votación recibe críticas desde el extranjero y la oposición cuestiona los resultados.
Diciembre de 2012	El caudillo Thomas Lubanga se convierte en la **primera persona condenada por la Corte Penal Internacional**. Se le sentencia a 14 años de prisión por el uso de niños soldados en su ejército rebelde en 2002 y 2003.
Diciembre de 2013	**El grupo rebelde Movimiento 23 de Marzo (M23) firma el acuerdo de paz** con el Gobierno tras la captura por el ejército de sus últimos bastiones en el este.
Diciembre de 2016	**Aplazamiento de las elecciones.** Dimisión del Primer Ministro Augustin Matata Ponyo y su gabinete tras la firma de un acuerdo político entre la coalición gobernante del Presidente Kabila y la oposición para retrasar las elecciones presidenciales hasta 2018. Esto allana el camino para la formación de un nuevo gobierno que incluya representantes de la oposición.
Diciembre de 2017	**Crisis política provocada por más retrasos de las elecciones presidenciales.** Con 1,7 millones de personas forzadas a huir de sus hogares a lo largo del año, los organismos de ayuda declaran una “megacrisis” en la República Democrática del Congo. El país es el más afectado del mundo por los desplazamientos debidos a conflictos.

Introducción

Este estudio trata sobre la búsqueda de la reconciliación[125] en el este de la República Democrática del Congo. Se centra específicamente en la provincia de Kivu del Sur, y en la experiencia de las organizaciones Acción por la Paz y el Desarrollo Endógenos (ADEPAE) y la Red de Innovación Institucional (RIO). Estas iniciativas orientadas a la reconciliación se centran en los conflictos relacionados con la migración estacional en los territorios de Fizi y Uvira[126].

En los territorios de Fizi y Uvira, la migración estacional es el traslado de los ganaderos en busca de pastos durante la estación seca. Aunque se volvió permanente en 2014, la migración estacional solía ocurrir durante el período de mayo a septiembre de cada año. Anteriormente, la practicaban los ganaderos banyamulenges de las tierras altas de Minembwe, y los babembes en las costas del lago Tanganica. Hoy día, participan los banyamulenges y los barundis por un lado, y los babembes, bafuliirus y baviras, por otro.

El conflicto de la migración estacional, que inicialmente se consideró un conflicto de acceso a la tierra para la agricultura y el ganado, ha pasado a verse como un conflicto de identidad y poder entre los banyamulenges y los babembes por un lado, y entre los barundis y los bafuliirus por otro.

¿Por qué se ha elegido un conflicto relacionado con la migración estacional para evaluar la búsqueda de la reconciliación en el este de la República Democrática del Congo?

La relevancia de este conflicto es evidente en tres niveles, a saber:

- Ha roto la cohesión social entre comunidades que han pasado de simplemente disputar el acceso, gestión y control de la tierra para la agricultura o el ganado, a recurrir a actos de violencia que han acarreado daños materiales y pérdida de vidas humanas, lo que ha ocasionado el desplazamiento de personas dentro y fuera del país.

[125] De acuerdo con Interpeace, la reconciliación es un mecanismo inclusivo para hacer frente a los patrones subyacentes de la exclusión y prevenir la repetición de la violencia. Según la definición práctica elegida para esta investigación, la reconciliación consiste en la construcción o reconstrucción de las relaciones dañadas por los conflictos violentos, no solo entre las personas y grupos que conforman la sociedad —reconciliación horizontal—, sino también entre la población y las instituciones —reconciliación vertical—.

[126] La migración estacional consiste en el traslado estacional de los ganaderos y el ganado —normalmente, vacas— en busca de pastos. En los territorios de Fizi y Uvira, los rebaños de ganado por lo general dejan las mesetas altas —la zonas de origen— para dirigirse a las zonas de pasto situadas en las costas del lago Tanganica —zonas de destino—.

- Este conflicto ha afectado a las relaciones entre el pueblo y el Estado. El fracaso del Estado a la hora de ofrecer seguridad ha provocado la formación de milicias étnicas en todas las comunidades para protegerse unas de otras. Esta situación ha aumentado la desconexión del pueblo y el Estado.

- El conflicto de la migración estacional en estos dos territorios ha tenido una dimensión regional (transfronteriza) porque las comunidades han buscado apoyo y aliados en los países vecinos. De hecho, los banyamulenges y los barundis tienen aliados en Rwanda y Burundi, así como en la esfera política del Congo, y por todo el mundo. De manera similar, los babembes, los bafuliirus y los baviras tienen conexiones con la República Unida de Tanzanía, en la esfera política de la República Democrática del Congo, y en todo el mundo.

Según este estudio de los procesos de reconciliación, las instituciones públicas —el Estado y sus servicios— no consiguieron promover la reconciliación y la cohesión social a través del establecimiento de estructuras formales nacionales como la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, y el programa nacional de desarme, desmovilización y reintegración. Por el contrario, las iniciativas locales para la promoción de la reconciliación han sido más eficaces a la hora de fomentar la rehabilitación y la convivencia entre las comunidades, así como en el restablecimiento de la autoridad del Estado ante la población tras el conflicto relacionado con la migración estacional.

Metodología

Este estudio cualitativo se llevó a cabo en abril de 2017. Se combinó el examen documental con grupos de discusión, conversaciones con las comunidades afectadas por el conflicto, y entrevistas individuales con encargados de formular políticas, representantes de la sociedad civil que participan en el proceso de reconciliación, y forjadores de la opinión.

El examen documental consistió en una revisión bibliográfica de las dinámicas del conflicto y la búsqueda novedosa de la reconciliación en Kivu del Sur. Del 27 de marzo al 24 de abril de 2017 se llevó a cabo una investigación sobre el terreno en Minembwe y Baraka (para el territorio de Fizi), y en Uvira-Centro, Bwegera y Lemera (para el territorio de Uvira), así como en Bukavu. En total, se entrevistó a 52 personas, incluidas 15 mujeres y 37 hombres, de manera individual o en grupo. Estas personas fueron seleccionadas por su participación en los conflictos relacionados con la migración estacional, o su papel en el proceso de reconciliación llevado a cabo por la Red de Innovación Institucional y Acción por la Paz y el Desarrollo Endógenos, que en ese momento recibían apoyo financiero y técnico del Instituto para la Vida y la Paz[127] (LPI).

[127] Organización no gubernamental (ONG) sueca situada en el este de la República Democrática del Congo desde 2002.

Este informe se estructura en torno a cinco puntos. En la primera sección se introducen las cuestiones clave tratadas y se describe la metodología utilizada. La segunda sección ofrece una perspectiva histórica del conflicto en la República Democrática del Congo, en especial en la zona este y en relación con la migración estacional. La tercera sección presenta a los agentes y las iniciativas que participan en la labor de reconciliación relacionada con la migración estacional. Destaca los resultados principales, el nivel de participación de las mujeres y los desafíos que se afrontan para lograr la reconciliación. La cuarta sección resalta las lecciones aprendidas. Por último, las secciones quinta y sexta concluyen el estudio con una serie de directrices para la consecución de la reconciliación.

Breve historia del conflicto en la República Democrática del Congo

Desde principios de la década de los noventa, la República Democrática del Congo —anteriormente, el Zaire— ha sido escenario de numerosos conflictos que han afectado en particular a la zona oriental del país[128].

En 1996, tras el genocidio en Rwanda de 1994, Rwanda y Uganda invadieron el este de la República Democrática del Congo con el propósito de desarmar a los autores del genocidio que quedaban. Una coalición formada por los ejércitos de estos países, junto con el líder de la oposición congoleña, Laurent Désiré Kabila, capturaron Kinshasa y derrotaron al presidente del Congo, Mobutu. Este conflicto —que a menudo se denomina la primera guerra del Congo— dio pie al ascenso al poder de Laurent Désiré Kabila en mayo de 1997. El Zaire pasó a llamarse la República Democrática del Congo. Pero las relaciones con Rwanda y Uganda se deterioraron rápidamente cuando Kabila tomó conciencia de que los congoleños lo consideraban un instrumento de fuerzas extranjeras. En 1998, en un intento de obtener legitimidad y apoyo popular, y ante el temor de que Rwanda y Uganda se anexionaran el territorio oriental rico en minerales de la República Democrática del Congo, ordenó que ambos países abandonaran el Congo.

La segunda guerra del Congo, que adquirió una dimensión regional más amplia y se conoce también como la guerra mundial de África, comenzó en 1998 cuando rebeldes de la Coalición Congoleña para la Democracia (CCD) y el Movimiento para la Liberación del Congo (MLC), con el respaldo de Rwanda y Uganda, se alzaron contra Kabila, tomaron el control de la mayor parte del este del Congo y comenzaron su avance hacia Kinshasa. El Gobierno congoleño recibió el apoyo militar de Zimbabwe, Namibia, Angola, el Chad y el Sudán para detenerlos.

[128] Vircoulon, T. (febrero, 2009), *Reforming peace-making in the Democratic Republic of the Congo. When the peace processes become systems of international action*, notas del Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI), programa de África Subsahariana, París.

En 1999 se firmó en Lusaka un primer acuerdo de alto el fuego entre los seis países implicados en el conflicto. Este fue seguido de una serie de acuerdos, incluidos el Acuerdo de Sun City en abril de 2002, el Acuerdo de Pretoria posterior en julio de 2002 entre Rwanda y el Congo, y el Acuerdo de Luanda entre Uganda y el Congo, que puso fin a la guerra oficialmente. El Gobierno de Transición de la República Democrática del Congo asumió el poder en julio de 2003.

Sin embargo, los principales movimientos rebeldes siguieron operando en Kivu del Norte, Kivu del Sur, y las provincias Oriental y de Équateur. El período comprendido entre 2007 y 2013 fue testigo del aumento del poder de las rebeliones armadas, como la del Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP) y la del M23, entre muchas otras (Judith y Wakenge, 2015; Stearns, 2013).

Esta guerra provocó la muerte de 3,3 millones de personas. Además, se han registrado 40.000 violaciones y 3,4 millones de desplazados dentro de la República Democrática del Congo y en países vecinos.

Estos conflictos han afectado en particular a las provincias orientales. Comenzó con la violencia entre los balubas de Kasai y los de Katanga en 1992, e incluyó también enfrentamientos entre los congoleños de procedencia rwandesa o burundesa y otros grupos étnicos de Kivu del Norte y Kivu del Sur en 1998. Desde entonces, la inseguridad en estas dos provincias ha ido en aumento marcada, por un lado, por los conflictos étnicos entre los hutus y los hundes (Kivu del Norte), y, por otro, por las violaciones de los derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas del Zaire durante las operaciones militares denominadas Mbata[129] (Kivu del Norte) y "tierra arrasada" (Kivu del Sur), que culminaron con la aparición de las milicias Mai-Mai[130]. En octubre de 1996, estalló la primera guerra del Congo en el territorio de Uvira (Kivu del Sur). Se extendió por todo el país y concluyó con la toma de Kinshasa el 17 de mayo de 1997.

LOS INTENTOS DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ NACIONALES

Los conflictos en la República Democrática del Congo han pasado por varios procesos de reconciliación en el plano nacional. Tales procesos, puestos en marcha por las autoridades públicas con el apoyo de la comunidad internacional, han conllevado rondas de negociación entre las partes beligerantes o foros semejantes a una conferencia nacional. La primera conferencia nacional soberana tuvo lugar entre agosto de 1991 y diciembre de 1992. El Diálogo Intercongolés de Sun City, de febrero a diciembre de 2002, representa el siguiente momento destacado en el proceso

[129] Esta palabra significa "látigo" en lingala.

[130] Nombre dado a las milicias locales congoleñas. Para obtener más información, consultar: Emmanuel Mugisho Lubala (2000). " L'émergence d'un phénomène résistant au Sud-Kivu (1996-2000)", Great Lakes of Africa Centre, Anuario 1999-2000, L'Harmattan, París, págs. 188-223.

de establecimiento de la paz. Este diálogo dio pie al acuerdo de participación en el poder entre los combatientes durante el período de transición (2003-2006), y la creación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, establecida el 30 de julio de 2004. El mandato de esta comisión era restablecer la verdad y promover la paz, la justicia, la compensación, el perdón y la reconciliación con el fin de consolidar la unidad nacional.

Sin embargo, la opinión pública consideraba que la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, disuelta en 2007, no había cumplido su cometido. No hizo frente a cuestiones fundamentales, en especial la búsqueda de la verdad, el registro de las denuncias de las víctimas, la compensación y la superación de los traumas de las víctimas, la investigación de masacres, el examen de solicitudes de amnistía, y la organización de ceremonias de perdón. En lugar de ello, centró sus esfuerzos en la promoción cívica de la reconciliación, la gestión del conflicto interétnico y la educación cívica[131]. Además, la disconformidad de los excombatientes en el poder, junto con la tensión social y en materia de seguridad en el país, tampoco facilitaron el funcionamiento normal de la Comisión. Como no se resolvieron los conflictos recurrentes, surgieron otros brotes nuevos de violencia en el este, sobre todo en Kivu del Norte y del Sur.

El otro momento clave del proceso de consolidación de la paz y la reconciliación en el plano nacional, y en particular, en la zona este del país, fue la Conferencia de Goma sobre la Paz, la Seguridad y el Desarrollo en el este de la República Democrática del Congo, celebrada en enero de 2008. De la conferencia se derivaron una serie de compromisos entre los participantes que incluían un alto el fuego inmediato, el desarme y la reintegración de los rebeldes en la vida civil, la facilitación de la vuelta de los refugiados y desplazados internos, y el establecimiento de una zona de amortiguación controlada por fuerzas de las Naciones Unidas. Se puso en marcha un programa nacional de desarme, desmovilización y reintegración —el Programa Amani— con el propósito de asegurar, estabilizar y reconstruir las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur. No obstante, aparecieron nuevos grupos armados, y el país vio el resurgimiento de las milicias del CNDP y del M23.

Consciente de que la intervención militar había fracasado, el Gobierno congoleño decidió negociar con el CNDP y el M23. Sin embargo, pese a las negociaciones y a una serie de acuerdos de paz sucesivos, los Kivus siguen asediados por la presencia de múltiples grupos armados que agravan el conflicto intercomunitario.

Esta larga historia de conflictos recurrentes y acuerdos de paz sucesivos apoyados por la comunidad internacional ha ocasionado que los congoleños tengan valoraciones encontradas del papel de la comunidad internacional.

[131] Véase, P. Ngoma-Binda y MuandaVuidi, “Transitional justice in DR Congo. The experience Commission for Truth and Reconciliation” en Congo Africa, Kinshasa, n.° 416, págs. 433-454, junio-julio-agosto 2007.

LOS AGENTES DEDICADOS A LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ Y LA BÚSQUEDA DE LA RECONCILIACIÓN

Los habitantes de Kivu del Norte y del Sur han hecho frente a diversos tipos de conflictos en años recientes que han dado pie al aumento de distintas clases de violencia.

Si bien, con fines aclaratorios, los conflictos suelen clasificarse por temas —p. ej., los relacionados con la tierra, las políticas, la identidad, las instituciones, las cuestiones geopolíticas o los intereses comerciales—, de hecho, se encuentran interrelacionados. Esta interrelación de las fuentes de los conflictos en Kivu del Norte y del Sur explica también la existencia de múltiples agentes que participan en las iniciativas de consolidación de la paz: desde campesinos locales hasta multinacionales mineras, y grupos armados, el ejército o las autoridades políticas y administrativas.

Con relación a los esfuerzos de reconciliación apoyados por organizaciones de la sociedad civil, el equipo de investigación ha identificado al menos siete prácticas de consolidación de la paz, a saber, la investigación de acción participativa, la concienciación, la divulgación de las leyes, el cabildeo y promoción, la mediación, el diálogo permanente, y la transformación del contexto que genera el conflicto. Esta lista de prácticas no es exhaustiva. A veces se hallan interconectadas y sus resultados sobre el terreno merecen un examen detenido.

La comprensión de la migración estacional como fuente del conflicto

La migración estacional es un sistema agrícola basado en el traslado estacional de los rebaños de una región a otra en busca de pastos. La migración estacional es un tema de interés para este estudio porque ha generado “núcleos de conflicto” en los territorios de Fizi y Uvira (Kivu del Sur). Como la migración estacional tiene una dimensión comunitaria y subregional, las lecciones aprendidas por distintas partes interesadas en los esfuerzos de reconciliación pueden contribuir a las prácticas en este sentido, y enriquecerlas, en la región más amplia de los Grandes Lagos.

LOS NÚCLEOS DE CONFLICTO

En muchos sentidos, la migración estacional es una fuente de conflicto debido a la dificultad de convivencia entre ganaderos y agricultores[132]. En los territorios de Fizi y Uvira, la migración estacional tiene lugar anualmente entre mayo y mediados de septiembre. En ella participan grupos de

[132] Para obtener más detalles, consultar también: ADEPAE, Arch of Alliance y la RIO, 2012; LPI, 2013.

ganaderos, incluidos los banyamulenges[133]. Los banyamulenges buscan pastos cerca de las aldeas pobladas por el pueblo babembe, es decir, Milimba, Kilicha (sector de Lulenge, territorio de Fizi) y en la comunidad de Ngandja (hacia Nemba y Sebele en el territorio de Fizi). La migración estacional también tiene lugar en el territorio de Uvira (llanura del río Ruzizi, así como en las mesetas medias y altas de Uvira).

Los conflictos relacionados con la migración estacional surgen a causa de los efectos que tiene y del modo en que se gestiona. Por un lado, las vacas de los banyamulenges y los barundis[134] arrasan los campos de los agricultores, principalmente en las comunidades bembes (territorio de Fizi) y bafuliirus (territorio de Uvira).

Por otra, los agricultores hieren —y a veces matan— a las vacas con machetes, lo que agita las tensiones entre ganaderos y agricultores. Estos incidentes surgen debido a la falta de demarcación de las zonas dedicadas al pastoreo, el cultivo y las fuentes de agua.

El modo de gestión de la migración estacional también contribuye a desencadenar la violencia en el ámbito local. La migración estacional reporta beneficios económicos a los jefes locales tradicionales (babembes y bafuliirus) y los grupos armados (Mai-Mai). Los jefes tradicionales obtienen por costumbre una comisión de la migración, aunque los ganaderos a menudo la rechazan. Además, las milicias han introducido un sistema complejo de rescates en las zonas bajo su control. Estos grupos armados exigen a los ganaderos el pago de regalías en efectivo y en especie por un valor que oscila entre los 10 y los 100 dólares por rebaño de 20 a 100 vacas. La frustración creciente generada por este impuesto llevó a los ganaderos banyamulenges a organizarse y crear su propia milicia armada en 2010, denominada “Twigwaneho”[135].

Otros factores contribuyen a amplificar los conflictos relacionados con la migración estacional, a saber: por un lado, el mayor tamaño de los rebaños de ganado y la sequía recurrente en las zonas de partida de la migración que han dificultado el pastoreo en esas tierras; por otro, la falta de mecanismos claros y concertados de compensación por los daños provocados por el ganado[136]. En

[133] Los banyamulenges son congoleños que hablan rwandés.

[134] Los barundis son congoleños originarios de Burundi. Para leer sobre este tema, ver: Bosco MUCHUKIWA, *Local powers and popular contestations in the territory of Uvira*, tesis doctoral, Amberes, 2004.

[135] Un término del idioma kinyarwanda que significa “defendámonos”.

[136] Entrevista con agricultores de Malinde (Fizi) y Lubondja, abril de 2017. Entrevista con un agente de la sociedad civil, Baraka, abril de 2017.

algunas zonas de pastoreo —como en el eje de Kilembwe—, el impago de la regalía tradicional (itulo) por los ganaderos sigue aumentando las tensiones entre las comunidades, así como entre las milicias.

LA DIMENSIÓN HORIZONTAL DEL CONFLICTO

Esos conflictos relacionados con la migración estacional han arruinado la cohesión social entre las distintas comunidades de los territorios de Fizi y Uvira, ya que los ganaderos desean proteger su ganado y los agricultores, su tierra. Esta tensión inherente pasa a formar parte integral de la identidad de las comunidades. Además, constituye la base de las alianzas entre comunidades. Por ejemplo, los babembes y bafuliirus creen que deben "proteger" sus tierras, mientras que los banyamulenges y los barundis necesitan acceso a la tierra de pastoreo para su ganado. Como reflejan sus comentarios, este sentimiento de protección marca la identidad de las comunidades: "We the Babembe, identity yetu ni bulongo, na Banyamulenge, yabo ni Ng'ombe"[137] (nosotros los babembes, nuestra identidad es la tierra y la de los bayamulenge es la vaca). Y como expresa un dicho babembe: "Si pedimos a un mubembe (singular de babembes) que elija entre un terreno y un camión lleno de billetes, elegiría el terreno"[138].

Este aspecto de la identidad adopta una dimensión étnica que contribuye al aumento de las tensiones. El ganado se suele asociar con sus propietarios —los barundis y los banyamulenges— que las comunidades de agricultores consideran no nativos. Esta tensión entre los denominados nativos y no nativos afecta a la percepción de la identidad asociada a la ganadería y contribuye a convertir la migración del ganado en una fuente de conflicto intercomunitario.

LA DIMENSIÓN VERTICAL DEL CONFLICTO

Los conflictos relacionados con la migración estacional también han debilitado la autoridad del Estado, lo que ha dado pie a una desconexión con los ciudadanos y a la falta de confianza en el Gobierno. La escasa autoridad del Estado se utiliza para justificar en parte la formación de milicias, que adoptan el carácter étnico de la comunidad a la que representan y afirman compensar las deficiencias del Estado.

La ineficacia de los servicios públicos (incluido el servicio local de inspección de la agricultura, la pesca y el ganado [ITAPEL]) para gestionar las tierras de pastoreo y controlar el movimiento del ganado contribuyen también a agravar los conflictos. Los grupos armados que controlan la zona han evitado

[137] Entrevista con un agente de la sociedad civil, Baraka, abril de 2017.

[138] Entrevista con Mateso Milingita, jefe del grupo balala, Sur/Fizi, en abril de 2017.

el acceso de los inspectores a los territorios, lo que ha socavado las relaciones verticales entre la población y las instituciones del Estado.

Iniciativas de reconciliación que abordan los conflictos relacionados con la migración estacional

Esta sección arroja luz sobre las partes interesadas de la sociedad civil, las autoridades públicas y tradicionales, así como los agentes internacionales que han participado en el proceso de reconciliación. En el cuadro que aparece abajo figuran las iniciativas y prácticas de reconciliación desarrolladas por estos agentes en el plano local entre 2007 y 2016.

A la vista de lo cual, se pueden extraer varias conclusiones. Las organizaciones mencionadas arriba han llevado a cabo diversas iniciativas e intervenido en distintos momentos en la cuestión de la migración estacional. Aunque algunas de ellas han actuado de manera sinérgica, o en colaboración con las estructuras locales ya disponibles (por ejemplo, el Marco del Diálogo Intercomunitario), se observa falta de coordinación en varias iniciativas.

La migración estacional se ha convertido en un “tema atractivo” para distintas organizaciones dedicadas a la consolidación de la paz. La evaluación del éxito de los procesos de reconciliación raras veces se ha sometido a un examen concertado entre estas organizaciones. Esto ha impedido que dichas organizaciones extraigan lecciones importantes sobre su repercusión a corto, medio y largo plazo.

Por último, aunque algunas organizaciones han recibido apoyo de los agentes políticos en el plano provincial, existe una falta evidente de apoyo y conexión con las iniciativas de reconciliación puestas en marcha por los órganos políticos nacionales. En resumen, las prácticas desarrolladas localmente han seguido siendo puramente locales, en gran medida aplicadas por los propios agentes locales sin la participación del Estado.

CUADRO DE LOS AGENTES Y LAS INICIATIVAS QUE PARTICIPAN EN LA LABOR DE RECONCILIACIÓN RELACIONADA CON LOS CONFLICTOS ASOCIADOS A LA MIGRACIÓN ESTACIONAL

Agentes/organizaciones	Iniciativas/proyectos
RIO y ADEPAE	a) Investigación de acción participativa sobre los conflictos intercomunitarios en Fizi y Uvira (2007-2010). b) Establecimiento de estructuras locales (4 BCC) [Bukavu, Uvira, Baraka y Minembwe], 3 Comités de Negociadores [Uvira, Baraka y Minembwe] y 18 comités mixtos de ganadores y agricultores. c) Sinergia con las autoridades y otras partes interesadas (administración provincial de Kivu del Sur, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo [MONUSCO], el FARDC, ITAPEL, Peace Direct y la Fundación Cirezi) en los conflictos relacionados con la migración estacional, y la separación de los grupos armados congoleños.
CCAP[139], SEDI[140] y CADEAL[141]	a) Apoyo firme a los agentes implicados en la migración estacional. b) Capacitación y documentación sobre diversos temas como, entre otros, los derechos humanos, la educación cívica, y la educación, la paz y la democracia. c) Proyecto para la unidad de las comunidades: escuelas, salud y campos comunitarios.

[139] Comité de Coordinación de Acciones de Paz.

[140] Solidaridad-Intercambio para el Desarrollo Integral.

[141] Red de Escucha y Alerta.

Prácticas de reconciliación

a) Organización del Diálogo Intercomunitario (DIC) (2010).

b) Acuerdo sobre migración estacional entre ganaderos, agricultores y jefes tradicionales (2010-2011).

c) Participación de los agentes reubicados (que viven fuera de los territorios de Fizi y Uvira) como forjadores de la opinión.

d) Delimitación de las zonas de pasto y los cultivos.

e) Colocación de carteles en las zonas agrícolas y las zonas de cría.

f) Proyecto de tratado sobre la migración estacional (en curso).

g) Sensibilización de las comunidades sobre la separación de los grupos armados.

a) Estudio preparativo para la identificación de oportunidades y obstáculos en relación con la migración estacional.

b) Mediación, apoyo a los supervivientes del VIH/sida, lucha contra el analfabetismo, mentorías para las víctimas de la violencia sexual.

Agentes/organizaciones	Iniciativas/proyectos
Estado y jefes tradicionales	a) Apoyo a las actividades de la RIO y de ADEPAE. b) Participación en sesiones de sensibilización dirigidas a los agricultores con el fin de tener una migración estacional tranquila (por ejemplo en Nyangi, en el territorio de Fizi en 2016).
Internacionales	MONUSCO: reuniones sobre migración estacional y desmovilización de los grupos armados congoleños (invitación de dos IAB de Fizi y Uvira) (2014 y abril de 2017).
LPI (2007-2015)	Desarrollo de la capacidad de ADEPAE y la RIO mediante apoyo técnico y financiero.
CORDAID (2014-2015)	Apoyo a ADEPAE en la zonificación de las tierras de pasto y de cultivo en la llanura de Ruzizi.
IFA (2013)	Apoyo a la RIO en la labor de difusión de los acuerdos sobre migración estacional.
ZOA (2014)	Apoyo a la labor de mediación en los conflictos entre ganaderos y agricultores en Uvira.

Prácticas de reconciliación

a) Actos de reconocimiento de las estructuras locales por parte del Estado, participación en el Diálogo Intercomunitario, y reuniones de mediación entre ganaderos y agricultores.

b) Ratificación de acuerdos sobre migración estacional.

c) Acompañamiento a los comités de negociadores en el proceso de desmovilización de los grupos armados congoleños.

Participación en la rendición de 128 milicianos con 20 armas de fuego en Baraka, Minembwe y Uvira.

Véase el trabajo de ADEPAE y la RIO.

Colocación de señales en las vías autorizadas para el tránsito de ganado.

Apoyo a la organización de la mediación entre las partes en conflicto.

Apoyo a la organización de sesiones de mediación entre las partes en conflicto. Establecimiento de cuatro comités de desarrollo apoyados por el Marco del Diálogo Intercomunitario/Uvira.

Resultados principales

Pese a la persistencia de los conflictos relacionados con la migración estacional en los territorios de Fizi y Uvira, las iniciativas y prácticas de reconciliación emprendidas por distintos agentes han logrado cuatro resultados destacados:

- Mejora de las relaciones entre las comunidades.
- Mayor conciencia de la función del Estado.
- Mayor acceso de las comunidades a la tierra.
- Mayor papel de las mujeres en las iniciativas para el establecimiento de la paz y los procesos políticos.

LA RECONCILIACIÓN HORIZONTAL ENTRE LAS COMUNIDADES

El carácter comunitario de las estructuras de mediación permanentes establecidas (el Marco del Diálogo Intercomunitario y los Comités de Negociadores) ha contribuido a mejorar las relaciones entre las comunidades, transformando las estructuras locales monoétnicas en una estructura para el diálogo interétnico. El carácter mixto de estas estructuras (el Marco del Diálogo Intercomunitario, los Comités de Negociadores y los comités conjuntos de ganaderos y agricultores) facilitó la reconciliación progresiva entre las comunidades. La labor de estas estructuras encaminada a la solución de conflictos ha derivado en un descenso neto de los conflictos intercomunitarios relacionados con la migración estacional[142]. La población local ha recurrido cada vez más a estas estructuras de mediación y menos a la violencia. La firma y aplicación de acuerdos escritos entre los comités de ganaderos y agricultores sobre la migración estacional auspiciados por la RIO y ADEPAE, con el apoyo del LPI, ha representado otro logro significativo. A falta de regulaciones estatales, estos acuerdos han llenado un vacío jurídico con relación a las prácticas conflictivas de la migración estacional.

[142] En 2013, se identificaron 1.451 conflictos de los que 457 se sometieron a un proceso de mediación. En 2014, se sometieron a un proceso de mediación 845 conflictos de los 1246 identificados; y en 2015, 446 de los 764 identificados. Informe del programa Plan de Acción de Reasentamiento (RAP), diciembre de 2014.

LA RECONCILIACIÓN VERTICAL ENTRE LA POBLACIÓN Y LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

La repercusión positiva de las prácticas de reconciliación vertical han aportado una segunda serie de resultados. Así, ahora los ciudadanos son mucho más conscientes del papel del Estado como regulador principal de la vida social.

Ahora, en una zona controlada durante varios años por grupos armados, el servicio local de inspección de la agricultura, la pesca y el ganado (ITAPEL), por ejemplo, participa en la instalación de señales que identifican claramente las vías para el ganado. Esto demuestra una mayor participación del Estado en las soluciones para conflictos locales emprendidas por las estructuras de mediación comunitarias. De acuerdo con el Administrador Adjunto del Territorio[143], la población ha reanudado recientemente el pago de impuestos a las autoridades públicas en lugar de a las milicias.

Las estructuras basadas en la comunidad se han convertido también en el intermediario preferido por otras partes interesadas, incluido el gobierno provincial, MONUSCO, los miembros de las asambleas nacionales y provinciales, y otras organizaciones no gubernamentales (ONG). Por ejemplo, miembros del gobierno provincial, los administradores territoriales de Fizi y Uvira, y MONUSCO contaron con los comités de negociadores en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los rebeldes hasta la entrega de las armas de miembros de grupos armados.

ACCESO MEJORADO A LA TIERRA

También se ha observado una mejora relativa en el acceso de los campesinos a la tierra como resultado de las medidas de reconciliación. En 2015, el Marco del Diálogo Intercomunitario en Uvira y los comités de negociadores mediaron en los conflictos entre los agricultores y propietarios de minas. Gracias a estas iniciativas de mediación, algunos propietarios de minas, como Zurubabeli Mugozi y Diallo Lungwe en Biriba y la llanura de Ruzizi, han aceptado la concesión de parcelas a los agricultores.

MAYOR PAPEL DE LAS MUJERES

Las prácticas de reconciliación han cambiado la posición y las funciones de las mujeres en la sociedad. Dada la participación activa de las mujeres en los conflictos, tanto por su conexión con los grupos armados como por su papel de agentes en las comunidades de agricultores y pastores, la RIO y ADEPAE han contado con ellas en las iniciativas de reconciliación relacionadas con la migración estacional. Esta participación de las mujeres es importante teniendo en cuenta el contexto y las

[143] ITAPEL, entrevista en Baraka el 15 de abril de 2017.

limitaciones tradicionales que las mujeres afrontan. Las mujeres son víctimas de marginación y violencia. No se les permite sentarse junto a los hombres ni participar en los foros y estructuras de adopción de decisiones.

Las prácticas actuales en torno a los conflictos relacionados con la migración estacional han supuesto progresos notables en la percepción de las mujeres. En primer lugar, las comunidades nombraron como agentes a mujeres en varias estructuras permanentes de mediación y gestión de conflictos. En los territorios de Fizi y Uvira, las mujeres representan el 17% de los miembros de este tipo de estructuras[144], por lo que contribuyen a legitimarlas como marcos de trabajo inclusivos en la solución de controversias. Como algunas de esas mujeres tenían lazos estrechos con los grupos armados, los comités de negociación que participaron en las negociaciones con las milicias tuvieron que concederles un papel mayor el proceso de mediación con vistas a lograr buenos resultados a la hora de convencer a los combatientes de que se desmovilizaran[145].

Entre 2013 y 2015, las mujeres representaban el 32%[146] de los participantes en las actividades organizadas por las estructuras establecidas por ADEPAE y la RIO, con el apoyo del LPI. En resumen, las mujeres formaron parte de los comités de negociación en calidad de negociadoras, de mediadoras en el Marco del Diálogo Intercomunitario y de facilitadoras de las mediaciones[147]. Asimismo, las mujeres realizaron actividades de promoción en materia de seguridad en Uvira y Baraka. Esta labor llevó a la eliminación de 21 de las 36 barreras levantadas de manera ilegal en la ruta de Baraka-Misisi[148].

Algunas mujeres, a través de su labor en el Marco de Diálogo Intercomunitario y con este, han ascendido a posiciones con responsabilidad en la toma de decisiones, incluida la jefa actual de la ciudad de Uvira, Jeanne-d'Arc Chakupewa, exmiembro del Marco (Uvira). Otra mujer, la Sra. Ange Kyega Wa Kyega, que fue miembro del Marco del Diálogo Intercomunitario (Bukavu), ocupó el puesto de directora del gabinete en el Ministerio Provincial de Planificación de Kivu del Sur. Unas cuarenta mujeres de la ruta Uvira-Fizi y del Marco del Diálogo Intercomunitario en Bukavu han ocupado también posiciones ejecutivas en las estructuras de gestión de conflictos, como el de Presidenta del Comité de Mediación y Conciliación en Lubumba (Fizi), Vicemoderadora del Marco (Uvira), Secretaria

[144] De los 269 miembros que componen las estructuras locales, 47 eran mujeres.

[145] En Minembwe, no obstante, algunos cónyuges se negaron a permitir que sus mujeres participaran en los comités de negociación.

[146] De las 8.598 personas involucradas, 2.781 eran mujeres.

[147] En Uvira y Baraka, por ejemplo, era difícil reunirse con la milicia Bede RUSAGARA sin la facilitación de algunas mujeres miembros del Marco del Diálogo Intercomunitario y de los comités de negociación.

[148] Informe final sobre el desarrollo de la capacidad de la comunidad en materia de gestión de los conflictos y consolidación de la paz en el este de la República Democrática del Congo, ADEPAE y la RIO, 2016.

del Marco (Bukavu), y asesoras del Marco en Minembwe (Fizi). En resumen, las competencias demostradas por las mujeres en las estructuras de reconciliación locales han hecho que los hombres reconocieran gradualmente la capacidad de las mujeres para ocupar puestos que demandan la adopción de decisiones, antes reservados para los hombres exclusivamente.

DESARROLLO DE LA RESILIENCIA ANTE LOS CONFLICTOS RELACIONADOS CON LA MIGRACIÓN ESTACIONAL: FACTORES CLAVE

En los territorios de Fizi y Uvira, se dieron tres factores que promovieron la resiliencia ante los conflictos relacionados con la migración estacional, a saber: la preocupación por la protección del grupo étnico, la protección de la tierra, y las duras condiciones experimentadas por los grupos étnicos en los lugares de refugio o viaje. A estos factores fundamentales se suman el instinto de supervivencia, las competencias sociales comunitarias, la capacidad personal de integración, y la voluntad para el diálogo como elementos de provecho en el proceso de reconciliación.

En los dos territorios de Kivu del Sur, la resiliencia de las comunidades queda patente en tres datos positivos básicos:

- Se ha producido un descenso pronunciado en la corriente de refugiados y otros desplazados internos de las comunidades locales.
- Se observa una tolerancia relativa entre las partes en conflicto.
- Hay una presencia persistente de los ganaderos junto a los agricultores en las zonas de migración estacional, pese al daño sufrido a veces por los agricultores y los ganaderos, lo que también puede considerarse un indicador de la resiliencia. Celebrar reuniones con regularidad permite a los dos grupos conocerse mejor.

Estos factores variados de la resiliencia han dado pie a otras iniciativas de las comunidades de Kivu del Sur orientadas a poner en marcha mecanismos de resiliencia positivos y negativos:

Para hacer frente a la fragilidad causada por los conflictos relacionados con la migración estacional, las comunidades han establecido actividades religiosas[149] (creencias religiosas), reconfiguradas en términos de reciprocidad[150] (capacidad de autocuidado); han creado y construido escuelas

[149] Sesiones de oración, servicios de intercesión y purificación, campañas de evangelización y arrepentimiento, etc.

[150] Las personas se han unido en cooperativas agrícolas, cooperativas de microcrédito, fondos de pensiones, las denominadas asociaciones “Con”, donde las mujeres y los hombres forman fondos de asistencia mutua rotatorios, campos comunitarios, y equipos de pesca y deporte.

(propiedad comunitaria) donde pueden estudiar niños de distintas comunidades en conflicto; y emprendido actividades de vigilancia nocturna para la defensa local con el fin de reducir los problemas de seguridad locales que el Gobierno no es capaz de controlar (capacidad de autorregulación de la vida segura).

Además, para poder sobrevivir en situaciones de conflicto, las distintas comunidades han establecido milicias basadas en la identidad[151] y la profesión[152]. Se han establecido, asimismo, grupos de jóvenes locales, monoétnicos o interétnicos con el fin de cuestionar las instituciones gubernamentales que no han sido capaces de desempeñar su función de gobierno (capacidad de autoorganización de las comunidades). Por ejemplo, los rastas y el comité territorial de jóvenes se encargan del mantenimiento de las carreteras con el cargo de impuestos de circulación a los conductores.

LOS DESAFÍOS QUE AFRONTA EL PROCESO DE RECONCILIACIÓN

Si bien se han logrado progresos en materia de convivencia y promoción de la igualdad de género, el proceso de reconciliación entre las comunidades en conflicto como consecuencia de la migración estacional no ha transcurrido sin dificultades. En esta sección se pretenden destacar los desafíos de la reconciliación en aras de una paz duradera.

1. La falta de una comprensión común de la reconciliación entre los agentes de la paz y la población.

Pese a que se han puesto en marcha varias iniciativas relativamente eficaces y diversas prácticas, la reconciliación sigue planteando desafíos.

El primero consiste en la falta de una definición y entendimiento común de la reconciliación. La reconciliación no la entienden de la misma manera ni los distintos agentes del proceso de paz, por un lado; ni estos agentes y las comunidades, por otro. Para algunas comunidades consiste en la compensación por los perjuicios sufridos, mientras que para otras significa el enjuiciamiento de los autores del daño. Por contraste, para los trabajadores por la paz (ADEPAE y la RIO) y sus donantes internacionales, la reconciliación significa tolerancia mutua y convivencia. Este entendimiento diferente de la reconciliación da lugar a que distintas personas tengan expectativas diferentes y, por tanto, evalúen el proceso de reconciliación de manera distinta.

[151] Los grupos de milicias existentes son de los babembes (Yakutumba, por ejemplo), banyamulenges (Gumino, por ejemplo) y bafulirus (Kilolo y Fujo).

[152] Cada agricultor y ganadero tiene una milicia protectora (de los grupos correspondientes al tipo de actividad).

2. Limitaciones de las prácticas actuales

El segundo desafío está relacionado con las prácticas actuales. Durante el proceso de reconciliación, los negociadores tuvieron que afrontar la presión ejercida por los miembros de la comunidad o los agentes de la paz. Por ejemplo, los facilitadores del Marco del Diálogo Intercomunitario parecían presionar en cierta medida a los miembros de sus comunidades para que las partes en conflicto hicieran concesiones. Esta práctica de presión social ha generado en algunos casos insatisfacción de las partes en el seno de las propias comunidades. Además, las prácticas de reconciliación —es decir, negociación y mediación— utilizadas por algunos dirigentes de las estructuras locales solían repercutir negativamente en su neutralidad en el Marco del Diálogo Intercomunitario y los comités de negociadores.

Debe advertirse que las prácticas utilizadas no han conseguido poner fin a los prejuicios, ni los juicios de valor y los estereotipos. Esto se refleja en el complejo de superioridad de los ganaderos respecto a los agricultores, y en la conciencia de superioridad numérica de los agricultores bafuliirus y babembes y su ventaja como "nativos" frente a los banyamulenges y los barundis: los ganaderos se consideran más prósperos económicamente y con más recursos que los agricultores, mientras que, debido a su población minoritaria, se considera a los banyamulenges y los barundis los que nunca "dominarán", al menos desde el punto de vista político.

Por último, las prácticas han producido algunos efectos inesperados. Algunos de los dirigentes de las estructuras locales se aprovecharon de la legitimidad que les confirió su comunidad para utilizar estas estructuras como trampolín para su posicionamiento político[153].

3. Existe una falta de liderazgo y compromiso con los esfuerzos de reconciliación

La falta de compromiso con las prácticas de reconciliación de las partes en conflicto, el Gobierno[154] y los miembros de las estructuras permanentes plantea otro desafío fundamental. En general, no hay mecanismos para empoderar a las estructuras sociales y permitirles que se gestionen ellas mismas y paguen sus propios costos de alquiler, viajes, funcionamiento, etc[155].

[153] Un caso llamativo es, por ejemplo, el de Amango Boazi, que fue moderador del Marco del Diálogo Intercomunitario en Baraka y, posteriormente, se convirtió en el ministro provincial de Finanzas de Kivu del Sur.

[154] En otros, como en el caso de la organización Innovación y Formación para el Desarrollo y la Paz (IFDP) en Mumosho, el propio Gobierno se convierte en un obstáculo para la reconciliación. Por ejemplo, de acuerdo con un representante de IFDP entrevistado en Bukavu, los miembros de la Policía Nacional del Congo en Mumosho tienen un conocimiento escaso de las actividades de IFDP porque les privan de fuentes de ingresos.

[155] Salvo en Kilicha, donde los miembros del Comité Conjunto de Agricultores y Ganaderos han construido su propia oficina, y en Minembwe, donde el Marco del Diálogo Intercomunitario tiene una parcela.

Estas estructuras dependen en gran medida de la financiación externa. En algunos casos, tal financiación incluso ha desencadenado conflictos entre los facilitadores de las estructuras (Marco del Diálogo Intercomunitario en Baraka y Uvira)[156].

Además, el Gobierno no ha conseguido fomentar la reconciliación a partir de las dinámicas existentes. Por ejemplo, tras el acuerdo firmado entre los comités de ganaderos y agricultores, las autoridades solo manifestaron un compromiso verbal, en lugar de promulgar un edicto provincial que regulara permanentemente la migración estacional. En lo que respecta a la prestación de asistencia jurídica a las víctimas, cuando se producen muertes de personas durante la migración estacional, es aparente la ausencia total del Estado, que no lleva a cabo ningún tipo de investigación. Esta falta de implicación por parte del Gobierno en los acuerdos que regulan la migración estacional da pie a que los ganaderos suelan seguir confiando en los grupos armados para su protección, y los agricultores en otros grupos para la gestión de sus reclamaciones.

4. La sostenibilidad de los logros de la reconciliación

La dependencia económica de las estructuras de mediación comunitarias con relación a ADEPAE y la RIO ha tenido una repercusión negativa en la sostenibilidad de las prácticas dispuestas[157]. De hecho, las actividades de las estructuras existentes se están derrumbando debido a la falta de recursos financieros. Este problema se ve acentuado por la ausencia de mecanismos del Estado para el seguimiento de las actividades de las organizaciones que trabajan en favor de la transformación del conflicto.

[156] Estos conflictos también han ocurrido en los Marcos de Diálogo y Medicación de Acción por la Paz y la Concordia (APC) en Kalehe.

[157] No obstante, otras experiencias ponen de manifiesto que tales estructuras pueden sobrevivir pese a la falta de donantes. Este es el ejemplo de los Comités de Diálogo y Mediación (CDM) en Kalehe.

Lecciones aprendidas

LAS AUTORIDADES PÚBLICAS DEBEN COMPROMETERSE PLENAMENTE CON UNA PAZ SOSTENIBLE

En el ámbito nacional, el Gobierno de Transición apoyó el establecimiento de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de conformidad con el Acuerdo Global e Inclusivo, firmado en Pretoria el 17 de diciembre de 2002. Sin embargo, la mera existencia del marco jurídico e institucional de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación no demuestra una voluntad genuina del Estado de restablecer la cohesión social amenazada por los conflictos. De hecho, se esperaban señales concretas del Estado, como gestos simbólicos de petición pública de disculpas, la lucha contra la impunidad, y un interés real en las víctimas de crímenes graves.

Sin embargo, la Comisión no cumplió sus objetivos. Al concluir su mandato, recibió críticas por haber ignorado completamente la verdad y haberse centrado —aunque no sistemáticamente— en el aspecto "adicional" de la promoción cívica de la reconciliación, la gestión de los conflictos interétnicos y la educación cívica.

En el plano local, las dinámicas de reconciliación iniciadas por las organizaciones de ADEPAE y la RIO se enfrentan al mismo desafío. Para que los pactos de la comunidad suscritos entre los comités de ganaderos y agricultores fueran sostenibles, era imprescindible que las autoridades públicas participaran en sus distintos ámbitos de aplicación. En el plano provincial, requería la participación de los miembros del gobierno provincial y las instituciones nacionales —la Asamblea Nacional y el Senado— en las actividades de diálogo intercomunitario organizadas en Bukavu en marzo de 2010.

El Gobierno no ha reglamentado todavía rigurosamente la migración estacional, y las comunidades en conflicto la regulan mediante acuerdos.

Lo mismo se aplica a la cuestión de los grupos armados, cuyos combatientes se han desmovilizado en algunos casos a través de programas comunitarios, y cuyo proceso de reintegración socioeconómica, que no ha contado con el apoyo las autoridades, sigue siendo todavía uno de los principales desafíos.

En resumen, las ONG participantes en el proceso de paz intercomunitario deben centrarse en la labor de promoción con las autoridades públicas con el fin de controlar la crisis en materia de gobernanza.

EL DIÁLOGO INTERCOMUNITARIO DEBE MANTENERSE EN ARAS DE LA COHESIÓN SOCIAL.

Las organizaciones de la RIO y ADEPAE han asegurado el apoyo de las comunidades al proceso de reconciliación, de modo que se ha producido una reconciliación gradual entre los miembros de distintas comunidades étnicas previamente contendientes en conflictos violentos. Este abandono progresivo de la cultura de la violencia en favor del empleo de medios pacíficos de gestión de conflictos —mediación, conciliación y diálogo— revela que han dado un paso adelante importante. No obstante, sigue habiendo insatisfacción entre los agentes del conflicto porque desean alguna forma de justicia local de transición que permita investigar, y realizar audiencias con los supuestos autores materiales, las víctimas y los testigos en favor del perdón mutuo, así como la compensación material o moral justa, con el fin de llegar a una reconciliación genuina.

ES CRUCIAL LA NEUTRALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES QUE LLEVAN A CABO EL PROCESO DE RECONCILIACIÓN.

La actitud positiva de las personas implicadas en la reconciliación es un elemento esencial para que tenga éxito. Si bien los arreglos y acuerdos de compromiso son importantes, como explicaba Biyoya[158], es fundamental reparar el tejido social a través de las relaciones.

Para construir una paz duradera, las comunidades de Fizi y Uvira deben contarse una a otra la verdad y perdonarse mutuamente. A fin de facilitar este proceso, los miembros de las estructuras locales establecidas por ADEPAE y la RIO deben demostrar imparcialidad y neutralidad, y no doblegarse a la presión política y comunitaria. Estas cualidades deben caracterizar, asimismo, el comportamiento de todos los miembros de las estructuras intercomunitarias responsables de la labor cotidiana de diálogo y mediación.

Los dirigentes de estas ONG podrían realizar una autoevaluación de los facilitadores de tales estructuras con el fin de asegurar la presencia y la aplicación de estas cualidades y este planteamiento.

Conclusión: Directrices para el éxito de la reconciliación

A partir de las experiencias de otras organizaciones —de ADEPAE y la RIO—, y en relación con el proceso de consolidación de la paz en general y de reconciliación en particular, esta sección

[158] Biyoya Makutu Philippe, “African experiences of resort to the Truth and Reconciliation Commission. Lessons for the Democratic Republic of Congo”, Seminario Internacional sobre la Gestión de la Transición en la República Democrática del Congo, Kinshasa, 26 a 28 de abril de 2004.

establece algunas directrices para el éxito de la reconciliación en el este de la República Democrática del Congo.

Es imprescindible empezar destacando que, para que sean eficaces, los procesos de reconciliación deben comenzar por prestar atención detenida a los propios agentes del conflicto. Se ha de emprender una labor de investigación sustancial que permita entender los conflictos en profundidad, los problemas en cuestión, así como el papel y los agravios de los actores implicados y sus aliados. En el contexto de los conflictos relacionados con la migración estacional entre los ganaderos banyamulenges y barundis, por un lado, y los agricultores babembes, bafuliirus y baviras por otro, la migración estacional no era más que la punta del iceberg, no la cuestión conflictiva en sí. Aunque el acceso a la tierra (los pastos) y el daño sufrido por los ganaderos se encontraba en el núcleo de estos conflictos, el principal problema era la cuestión de la identidad.

En segundo lugar, como explica Walker Wink (2005), para una paz duradera, el proceso de reconciliación debe integrar la justicia de transición a efectos de la compensación, la indemnización y el perdón sincero. El principal motivo de la precariedad actual de la paz en esta zona de la República Democrática del Congo es que no se han integrado de hecho la verdad, la compensación, la justicia, la indemnización y el perdón en los mecanismos de reconciliación, ni en la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en el plano nacional ni en el caso de la migración estacional en los territorios de Fizi y Uvira. Estas iniciativas no responden a los desafíos planteados por la fragilidad del Estado congoleño en general.

En consecuencia, se debe considerar al Estado el motor principal de la regulación de los aspectos sociales y de seguridad de la vida de los ciudadanos. El Estado debe establecer sus medidas de paz localmente a través de las experiencias de las estructuras comunitarias disponibles. La disfunción del poder judicial, la ausencia de servicios públicos o su ineficacia, y el fracaso del Estado en diversos sectores representan desafíos que socavan el proceso de reconciliación en países que salen de un conflicto, como la República Democrática del Congo. Por tanto, es una ilusión creer que la reconciliación puede tener éxito en el contexto de un Estado que no funciona y no colabora ni se implica suficientemente en las iniciativas de paz.

Por último, se deben identificar y tener en cuenta las prácticas de reconciliación tradicionales. La “Comunidad Barza”, el Marco del Diálogo Intercomunitario y los comités de negociación han evolucionado considerablemente en años recientes —de estructuras monoétnicas compuestas exclusivamente por hombres, a un carácter intercomunitario y una composición mixta—. Otros agentes del proceso de paz deben prestar atención a estas buenas prácticas en el diseño de los procesos de reconciliación futuros.

FNB
FNB

Sudáfrica: Estudio de caso

Piers Pigou[159]

CRONOLOGÍA DE SUCESOS SIGNIFICATIVOS

PROCESO DE PAZ Y RECONCILIACIÓN DE SUDÁFRICA

Fecha	Suceso
Febrero de 1990	**Puesta en libertad de Nelson Mandela tras 27 años en prisión** El 2 de febrero de 1990, de Klerk deroga la prohibición del Congreso Nacional Africano (ANC), el Partido Comunista de Sudáfrica y el Congreso Panafricanista. El 11 de febrero, sale de prisión Mandela y poco después empiezan las negociaciones para una transición pacífica.
1991-1994	**Las negociaciones para poner fin al *apartheid* comienzan en octubre de 1991 y se prolongan hasta 1994** La Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA), un foro multirracial establecido por de Klerk y Mandela, comienza la negociación de una nueva Constitución, y la transición a una democracia multirracial basada en la ley de la mayoría. De Klerk deroga las leyes del *apartheid* restantes, y se retiran las sanciones internacionales. El país experimenta niveles de violencia sin precedentes a lo largo del proceso de negociación.
27 de abril de 1994	**Investidura de Nelson Mandela como presidente** Se celebran las primeras elecciones multirraciales de la república. El ANC obtiene una victoria aplastante y Nelson Mandela es investido presidente el 10 de mayo de 1994.

[159] Piers Pigou es Consultor Principal para África Meridional del International Crisis Group.

Fecha	Suceso
1996	**Nueva Constitución** Tras dos años de trabajo de la Asamblea Constitucional y extensas consultas públicas, se adopta la nueva Constitución el 8 de mayo de 1996.
1996-2002	**Comisión de la Verdad y la Reconciliación** En 1996, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, presidida por el arzobispo Desmond Tutu, comienza las audiencias de los delitos contra los derechos humanos cometidos por el antiguo Gobierno y los movimientos de liberación durante la era del apartheid. El informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación calificó el *apartheid* de crimen de lesa humanidad y determinó que el ANC era responsable de violaciones de los derechos humanos. El informe provisional de la Comisión, presentado al Presidente Mandela en octubre de 1998, recibió la aprobación plena del Gobierno. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación estuvo activa hasta 2002. La Comisión determinó que todos los protagonistas principales del conflicto —el Partido Nacional, el Partido de la Libertad Inkathay el ANC— eran culpables de infracciones.
2006	**Órgano de supervisión** En 2006, en respuesta a la presión de la sociedad civil, el Gobierno establece un órgano dentro del Departamento de Justicia encargado de supervisar la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, en particular, las relativas a las reparaciones y exhumaciones. Sin embargo, hasta la fecha, el proceso de reparación ha estado repleto de retrasos prolongados y tensiones entre las víctimas y el Gobierno.
2007-2010	**Dispensa especial de indultos políticos** En 2007, el Presidente Mbeki instituye un proceso de concesión de indultos especiales, que se suman a las amnistías concedidas por el Comité de Amnistía de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Este proceso, que quedó estancado, sigue sin arrancar, pese a los esfuerzos de los sucesores de Mbeki, los Presidentes Motlanthe y Zuma. El proceso de indultos especiales ha sido impugnado en los tribunales nacionales por una red de organizaciones de la sociedad civil sudafricanas.

Introducción

La transición de Sudáfrica de la ley de la minoría racista a una democracia constitucional fue un símbolo extraordinario del cambio en una dirección positiva en el contexto posterior a la Guerra Fría a finales del siglo XX. Nelson Mandela, con su recorrido personal de prisionero a presidente y su personalidad carismática, marcó el tono de una agenda de reconciliación y transformación basada en los compromisos personales, pero en un programa mal definido para lograr una vida mejor para todos. Esta devoción por Mandela, que pasó de la imagen de terrorista a transformarse en un icono del establecimiento de la paz y la conciliación, sedujo a la comunidad internacional y fue un elemento clave de la renovación de la imagen de Sudáfrica, que, de ser un paria internacional, se convirtió en la nación del arco iris. La contribución directa de la comunidad internacional a la agenda de reconciliación, no obstante, ha seguido un planteamiento de no intervención.

El proceso de negociación vino acompañado por niveles de violencia sin precedentes, y entre 1990 y 1994 murieron más personas a causa de la violencia política que durante los 30 años precedentes[160]. El arreglo negociado, no obstante, permitió alejar a las partes en conflicto del precipicio con un gobierno de coparticipación comprometido ostensiblemente con una agenda de reconstrucción y desarrollo orientada a reducir la pobreza y la desigualdad endémicas, que incluía además una serie de compromisos vagos sobre el afrontamiento del legado de las violaciones de los derechos humanos pasadas.

LAS INICIATIVAS EN FAVOR DE LA RECONCILIACIÓN SE CENTRARON EN LA DISCRIMINACIÓN RACIAL SIN ABORDAR LOS PATRONES SOCIALES Y ECONÓMICOS DE LA EXCLUSIÓN

Con frecuencia se presentan las principales fracturas en el conflicto de Sudáfrica y los principales desafíos de su programa de reconciliación como de carácter racial. Esto es razonable dada la historia y la experiencia del gobierno de la minoría blanca y sus prácticas represoras y discriminatorias. Pero es cada vez mayor la convicción de que la debilidad de la lógica de la reconciliación en Sudáfrica reside precisamente en la premisa de que las divisiones raciales son el principal desafío. Muchos

[160] Durante este período, fueron asesinadas más de 14.000 personas debido a los enfrentamientos de los partidarios del ANC y sus simpatizantes internos con las fuerzas de seguridad y sus rivales del Partido de la Libertad Inkatha. Si bien los testimonios sobre la violencia durante este período predominaron entre los presentados ante el Comité sobre Violaciones de los Derechos Humanos de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, es discutible y sigue sin haberse analizado significativamente en qué medida se utilizó la violencia para fortalecer y debilitar las posiciones de negociación respectivas en este período. Aunque parece que evitar un examen detallado de las responsabilidades correspondientes forma parte de un trato no escrito, la misma violencia actuaba como recordatorio constante de las alternativas a la solución para los involucrados en las negociaciones. Entrevista, 30 de mayo de 2017.

cuestionan esta afirmación y señalan en su lugar al conflicto entre clases, que, si bien se manifiesta fundamentalmente a través del prisma racial, está sustentado en la exclusión estructural, tanto social como económica.

Transcurridos 23 años desde de las primeras elecciones democráticas de Sudáfrica, y 21 desde la adopción de su elogiada e innovadora constitución liberal, la visión definida por Mandela se está deteriorando de manera palpable; y se cuestiona esencialmente la promesa de una transformación amplia debido a las deficiencias de un modelo económico y de desarrollo incapaz de generar las políticas y el crecimiento adecuados para respaldar un cambio más profundo, social y económico, que no se limite al enriquecimiento de una élite nacionalista y el aburguesamiento de una clase media reducida pero cada vez más numerosa. El resultado es una brecha creciente entre los ricos y una inmensidad de pobres con escasas perspectivas de mejora.

Aunque el crecimiento económico puede ofrecer el motor y las oportunidades para la transformación y reestructuración, este resultado no es automático. Entre 1993 y 2012, la economía sudafricana creció una media del 3,3% anual. Esto se presenta sistemáticamente como un éxito relativo al comparar la experiencia nacional con el contexto económico internacional. Esto ha tenido consecuencias transformadoras importantes, si bien graduales, que se han reflejado en un aumento significativo del producto interno (PIB) per cápita y una subida del 93% en los ingresos disponibles de los hogares sudafricanos. Sin embargo, no ha significado una reconfiguración de las distorsiones estructurales de la economía que habían afianzado la exclusión de una mayoría principalmente negra.

Al mismo tiempo, el crecimiento económico vino acompañado de un descenso en la actividad de los sectores intensivos en mano de obra —es decir, la minería, la manufactura y la agricultura—. En consecuencia, la economía es incapaz de absorber la fuerza de trabajo creciente en el marco de una estrategia más amplia que haga frente a la desigualdades estructurales[161]. Esto queda patente en la escasa repercusión de las políticas de transformación económica y empoderamiento. Tales desafíos básicos se han acumulado con la ralentización significativa del crecimiento económico desde la crisis económica de 2008, lo que llevó incluso a una recesión pasajera entre 2016 y 2017.

En este contexto, la continuidad de los privilegios arraigados ha dado pie a que los sudafricanos blancos se beneficiaran enormemente, y retuvieran unos niveles de riqueza desproporcionados y, por ende, de influencia económica. A la par, sin embargo, ha echado raíces una idea de alienación, de víctimas de la discriminación. Estos desafíos representan un obstáculo adicional para los esfuerzos de

[161] "South African Economy: An overview of key trends since 1994", Corporación de Fomento Industrial, diciembre de 2013.

construcción de una sociedad no racista y no sexista, como parte integral de una transformación más básica de la sociedad sudafricana y unos objetivos de reconciliación difíciles de alcanzar.

LA SOCIEDAD MÁS DESIGUAL DEL PLANETA

Durante este período, y pese a los progresos realizados en el recorrido de transformación, incluidos diversos compromisos políticos y medidas progresistas, la reorientación y el crecimiento exponencial del gasto público, y el desarrollo y reorientación de las instituciones públicas, Sudáfrica se ha convertido oficialmente en la sociedad más desigual del planeta[162]. Casi un cuarto de siglo después del nacimiento de la nueva Sudáfrica, resulta imposible ignorar la dura realidad de la pobreza y la desigualdad, y, como es lógico y correcto, la política del privilegio y la exclusión se está convirtiendo en el foco de atención. La desigualdad y la pobreza endémica siguen siendo las principales barreras para un futuro estable, y han puesto de manifiesto las limitaciones del proyecto de reconciliación y de la obra de Mandela en favor de una "Nación del Arco Iris". Como ha ocurrido con la persistencia del patriarcado y los niveles explosivos de violencia por razón de género, que también se excluyeron de la descripción de la reconciliación del "arco iris".

Las mujeres y los jóvenes sufren estas realidades de manera más aguda. Los menores de 35 años representan dos tercios de la población, que alcanza los 54 millones. Casi una quinta parte (18,5%) tienen de 10 a 19 años, y casi una cuarta (24%), de 15 a 24. Aunque no todo son malas noticias para los jóvenes sudafricanos, se siguen afrontando desafíos considerables, como las elevadas tasas de desempleo e infección por el VIH. Estas últimas son especialmente graves entre las mujeres jóvenes. Casi el 70% de los jóvenes están desempleados[163].

LA FALTA DE UNA COMPRENSIÓN COMÚN DE LA RECONCILIACIÓN QUE VAYA MÁS ALLÁ DEL CONCEPTO DE LA "NACIÓN DEL ARCO IRIS"

El concepto de la reconciliación sigue estando mal definido en Sudáfrica y se interpreta de formas diversas. Así, para algunos es el resultado del cese de las hostilidades, el alto el fuego entre los protagonistas y el acuerdo de vivir conforme a un marco constitucional con cabida para el desacuerdo y la convivencia controvertida, mientras que otros aspiran a forjar proactivamente una sociedad reconfigurada, desarrollar una nueva identidad sudafricana, y llevar a cabo un programa de transformación que haga frente a la herencia social, económica y política distorsionada del pasado.

[162] De acuerdo con el coeficiente de Gini, que mide la distribución de la riqueza y los ingresos, y el índice Palma (utilizado para medir el índice de desarrollo humano), Sudáfrica es la sociedad con mayor desigualdad; "Inequality Index: Where are the world's most unequal countries?", *The Guardian*, 26 de abril de 2017.

[163] http://southafrica.unfpa.org/en/topics/young-people-1

A falta de un marco conceptual o programa de acción claros, surgió una imagen pública de la reconciliación basada en el "arcoirismo" estandarizado forjado por Mandela con el apoyo del arzobispo Tutu, desde su puesto como presidente de la Comisión de la Verdad, y se evitaron de hecho las interpretaciones subyacentes y a veces contradictorias de la reconciliación. Por el contrario, el "debate" sobre la reconciliación se redujo a ilustraciones elementales de esperanza multirracial, en las que el apoyo a los equipos de deporte nacionales y los gestos filantrópicos de sudafricanos acomodados —fundamentalmente blancos— reflejaban el potencial de las aspiraciones conjuntas de la nación. En aquel momento, no obstante, esto fue importante y contenía un fuerte simbolismo que "sirvió para transformar el odio violento en una concepción nueva de unidad"[164].

El presente informe reflexiona sobre la reconciliación en Sudáfrica desde el punto de vista de cinco vertientes interrelacionadas que por lo general componen un proceso de reconciliación[165], a saber: fomentar una visión compartida de una sociedad justa e independiente, reconocer y afrontar el pasado, construir relaciones positivas e instituciones efectivas, impulsar el cambio cultural y de actitudes, y facilitar el cambio social, económico y político.

1. Fomentar una visión compartida de una sociedad justa e independiente

La negociación, el conflicto y el compromiso con la transformación

El acuerdo negociado en Sudáfrica aseguró un trato político inclusivo y el compromiso con un marco democrático constitucional que siguen compartiendo las principales formaciones políticas y, de manera más amplia, la mayoría de las secciones de la sociedad[166]. Se trató de un proceso constitucional inclusivo sin precedentes que partía del marco constitucional provisional negociado a través del Proceso de Negociación Multipartidista de abril de 1993, donde se establecían también las condiciones para un Ejecutivo de transición antes de las elecciones de 1994.

La Constitución provisional ofreció un marco jurídico temporal general mientras que una Asamblea Constitucional recién elegida presidía el proceso de elaboración de la Constitución entre 1994 y octubre de 1996. Se recibieron más de un millón de contribuciones durante la configuración de la que ha sido descrita como una de las constituciones más progresistas y liberales del mundo. En

[164] Entrevista, 13 de mayo de 2017.

[165] El estudio utiliza el marco definido en: "The Challenge of Reconciliation in Post-conflict Societies; Definitions, Problems and Proposals", Brandon Hamber y Grainne Kelly, en: I. O'Fynne y D. Russel (eds.), *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies* (2005), Pluto Press, pág. 190.

[166] "20 years of the SA Constitution: People, Institutions and Rights", Barómetro de la Reconciliación Sudafricana, documento informativo especial, diciembre de 2016.

su preámbulo, la Constitución se compromete con una agenda de reconciliación y transformación basada en los derechos humanos[167]. La inclusión inusitada de los derechos sociales y económicos, si bien atenuados por las disposiciones relativas a una "consecución progresiva"[168], reflejaba el compromiso con la construcción de una sociedad nueva. Este compromiso incorporaba diversas interpretaciones de la transformación, desde un enfoque radical y revolucionario, hasta otro más moderado y gradual.

Es preciso hacer una salvedad a la caracterización de la transferencia de poder de Sudáfrica como pacífica. Aunque el arreglo inicial que dio pie al proceso de negociación se basó en la noción de un alto el fuego y el cese de las hostilidades entre los protagonistas, el período de negociación estuvo caracterizado por actos de violencia interna dirigida y organizada que configuraron las posiciones de negociación tanto intencionadamente como por defecto[169].

Existe acuerdo generalizado en que la solución negociada cambió de manera esencial el entorno y el discurso político, y así dio lugar a un sistema de gobierno democrático representativo que ha convocado con éxito cinco elecciones nacionales y municipales. Se adoptó un modelo de representación proporcional, que aseguraba un sistema político más inclusivo y representativo. Esto constituyó un aspecto significativo en favor de los grupos minoritarios que siempre quedan marginados en los sistemas electorales basados en el modelo de "todo para el vencedor". No obstante, tras dos decenios, este sistema recibe cada vez más críticas por promover la lealtad al partido a costa de la rendición de cuentas ante los votantes[170].

[167] "Nosotros, el pueblo de Sudáfrica, Reconocemos las injusticias de nuestro pasado; Honramos a quienes sufrieron en nombre de la justicia y la libertad en nuestra tierra; Respetamos a quienes se han dedicado a la construcción y el desarrollo de nuestro país; y Creemos que Sudáfrica pertenece a sus habitantes, unidos en nuestra diversidad. Por tanto, a través de nuestros representantes libremente elegidos, adoptamos la presente Constitución como ley suprema de la República con miras a: Superar las divisiones del pasado y establecer una sociedad basada en los valores democráticos, la justicia social y los derechos humanos; Sentar las bases de una sociedad democrática y abierta cuyo gobierno se basa en la voluntad popular y en la que la ley protege a cada ciudadano por igual; Mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y liberar el potencial de cada persona; y Construir una Sudáfrica unida y democrática capaz de ocupar el lugar que le corresponde como Estado soberano en la familia de las naciones. Que Dios proteja a nuestro pueblo". Preámbulo de la Constitución Sudafricana, 1996.

[168] Estas disposiciones ofrecen flexibilidad en la aplicación, protección y promoción de tales derechos, y, por ende, diversas interpretaciones del cumplimiento de las obligaciones del Estado en este sentido.

[169] The Role of Political Violence in South Africa's democratisation, Community Agency for Social Enquiry, 2003.

[170] "SA's proportional voting system has failed the masses", http://www.dispatchlive.co.za, 14 de septiembre de 2017.

La introducción de un sistema de equilibrio de poderes constitucional ha ofrecido una amplia variedad de opciones, inexistentes durante la administración del apartheid, para la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas del Gobierno, así como para la participación pública. Esto se enmarca en una Carta de Derechos que expone los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y lingüísticos que han de respetarse, protegerse, promoverse y cumplirse.

Se han producido cambios importantes en el seno de los principales protagonistas del conflicto antes de 1994 y entre estos.

1. El Congreso Nacional Africano

El Congreso Nacional Africano (ANC), calificado de formación terrorista y prohibido entre las décadas de los 60 y los 90, lleva 23 años en el Gobierno. Su recorrido desde el movimiento de liberación hasta partido gobernante ha combinado resultados desiguales. El ANC, que es objeto de un número creciente de alegaciones de corrupción, nepotismo, mala gestión y, ahora, "captura del Estado", se enfrenta a una oposición cada vez mayor desde sus propias filas, así como por parte de un número cada vez mayor de fuerzas externas. La alianza del partido gobernante con el Partido Comunista de Sudáfrica y el Congreso de Sindicatos Sudafricanos está hecha trizas, y la fricción en el seno del partido está aumentando en anticipación del congreso electivo de diciembre de 2018 donde se elegirá a la nueva cúpula política. La división y la competición en el seno del partido han dado pie a una serie de asesinatos políticos internos que se han intensificado en años recientes, en especial en la provincia de KwaZulu Natal[171].

Acosado, el ANC del Presidente Jacob Zuma afirma que existe un intento de socavar su misión revolucionaria por parte de agentes con agendas de inspiración externa y ha aumentado su expresión del compromiso con una agenda radical de transformación social y económica, acusando a sus detractores de trabajar en interés del "capital monopólico blanco", que se opone fundamentalmente a la transformación. Esta posición centrada en una descripción radical refleja el entendimiento de que el ANC debe responder a la frustración creciente entre los numerosos sudafricanos marginados.

Estas personas, muchas de las cuales han apoyado al partido gobernante durante largo tiempo, están empezando a cuestionar los beneficios de la solución de 1994, apuntan al fracaso del ANC a la hora de cumplir los compromisos, y han impulsado la aparición de voces

[171] "ANC 'must take responsibility' for political killings", *TimesLive*, 20 de septiembre de 2017.

políticas alternativas, como los Luchadores por la Libertad Económica[172], que han logrado apropiarse de una postura más radical en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Una mayoría abrumadora de la Ejecutiva Nacional del ANC rechazó la afirmación de que el "capital monopólico blanco" sea el enemigo[173]. No obstante, el Presidente Zuma sigue empleando el término contra sus detractores, incluso en el seno de la Alianza, que ya ha dejado de existir[174]. La marca del ANC, pese a su deterioro significativo, retiene el apoyo de la mayoría. No obstante, el partido se encuentra en declive y aumenta la especulación en torno a la posibilidad de que su respaldo caiga por debajo del 50% en las elecciones generales de 2019[175].

2. El Partido Nacional y la Alianza Democrática

El Partido Nacional, que gobernó en Sudáfrica desde 1948 y representó los intereses de la minoría blanca durante las negociaciones, se unió al gobierno de unidad nacional de Mandela en mayo de 1994, pero se retiró en 1996, tras la adopción de la nueva Constitución, y retomó la política de confrontación. En 1997 se rebautizó como el Nuevo Partido Nacional, pero ya había perdido su razón de ser y finalmente se disolvió en 2005. Irónicamente, una parte de la cúpula instaurada a partir de 1994 fue absorbida por el ANC, aunque la mayor parte se trasladó al Partido Democrático, conocido como la Alianza Democrática desde el año 2000.

La Alianza Democrática se ha ido convirtiendo progresivamente en el principal hogar político de la mayoría de los sudafricanos blancos y de otras minorías. El apoyo al partido ha crecido a un ritmo constante, de menos del 2% de los votos en 1994 a más del 22% en 2014. En 2016, recibió más del 26% de los votos en las elecciones locales, lo que le permitió formar gobiernos de coalición que expulsaron al ANC de tres grandes ciudades.

[172] Establecido en julio de 2013 por el presidente expulsado de la Liga de la Juventud del ANC, Julius Malema, el partido Luchadores por la Libertad Económica (EFF) afirma mantener un compromiso genuino con los objetivos revolucionarios de transformación que el ANC habría traicionado y abandonado. Obtuvo el 6,35% del voto nacional en 2014 y más del 8% del voto municipal en 2016, lo que lo convirtió en un importante agente de poder en tres ayuntamientos metropolitanos perdidos por el ANC a manos de las fuerzas opositoras.

[173] "White monopoly capital not the enemy – ANC', www.news24.com, 4 de julio de 2017.

[174] "'Do you have friends in white monopoly capital'? – Zuma lambasts SACP?" www.news24.com, 7 de agosto de 2017.

[175] Algunos seguidores del ANC, entre ellos el expresidente Kgalema Motlanthe, incluso han argumentado que la pérdida de poder del ANC podría ser adecuada; "It would be good for the ANC if it was voted out – Motlanthe", 12 de septiembre de 2017.

3. El Partido de la Libertad Inkatha

El Partido de la Libertad Inkatha, que se negó hasta el último momento a participar en el nuevo orden democrático, lleva desde 1994 luchando por mantener su relevancia. Con una representación reducida en la Asamblea Nacional, de 43 diputados (de un total de 400) en 1994 a 10 en las elecciones de 2014, el Partido de la Libertad Inkatha conserva poco más que una presencia provincial en KwaZulu Natal, donde en su día fue la fuerza dominante. De una escisión en 2011, surgió el Partido Nacional de la Libertad. El Partido de la Libertad Inkatha no ha logrado constituir un nuevo equipo de dirección y sigue encabezado por Mangosuthu Buthelezi, su presidente fundador, que ya tiene 88 años.

Los coletazos del conflicto entre el ANC y el Partido de la Libertad Inkatha, responsable de la mayor parte de la violencia desde mediados de los ochenta, continuaron después de 1994, especialmente en KwaZulu Natal. El proceso de paz y la compartición del poder del Gobierno en la provincia en los años posteriores a 1994 contradijeron los cambios políticos y económicos en curso, lo que alimentó una violenta competitividad[176]. La persistencia de esta violencia reveló una "matriz de asuntos interrelacionados que tienen sus raíces en un problema de naturaleza sistémica en el que están implicadas las fuerzas de la ley y el orden"[177]. Los conflictos políticos se han transformado en torno a las batallas electorales y la competencia por los recursos y, aunque ya no se manifiestan las diferencias entre los protagonistas de la era del *apartheid*, la violencia y los factores políticos, incluidos los elementos comprometidos de las fuerzas de seguridad, siguen siendo una realidad y un grave problema, sobre todo, aunque no de manera exclusiva, en KwaZulu Natal[178].

[176] Richard Griggs, "Geostrategies behind the Peace Process", Independent Projects Trust, 1996.

[177] Rupert Taylor, "Justice Denied: Political Violence in KwaZulu Natal after 1994", Violence in Transition Series, Vol. 6, 2002, Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación.

[178] "Algunos asesinatos políticos siguen estando relacionados con los conflictos entre los partidos que comenzaron en aquella época. No obstante, la mayoría de los asesinatos políticos desde el final del apartheid están vinculados a rivalidades políticas locales y a conexiones con redes criminales, especialmente en la industria del taxi. Si bien el problema se concentra en ciertas provincias específicas, es probable que repercuta en la vida política de Sudáfrica en general". David Bruce, "A Provincial Concern? Political Killings in South Africa", *SA Crime Quarterly,* n. 45, septiembre de 2013. Aunque la magnitud de la violencia se ha reducido significativamente, se registraron 450 asesinatos políticos en KwaZulu Natal entre 1994 y 2013, así como una serie de asesinatos de agentes políticos (principalmente del ANC) antes de las elecciones municipales de 2016. "Hundreds of political killings left unsolved", *eNCA*, 20 de julio de 2016. En junio de 2016, se creó un equipo especial de trabajo policial para investigar los asesinatos políticos. "Special police task force to probe political killings, says police minister", *Mail & Guardian*, 5 de junio de 2016. En octubre de 2016, el expresidente de la provincia de KwaZulu Natal, Willis Mchunu, anunció la creación de una comisión judicial de investigación sobre los asesinatos políticos en dicha provincia, que aún está en marcha en el momento de redactar este informe.

La protesta y los límites del constitucionalismo

La lentitud del cambio y la transformación ha llevado a algunos a preguntarse si el marco constitucional vigente hace avanzar o si, por el contrario, limita las medidas necesarias para acelerar un programa de transformación más radical. La inclusión de derechos sociales y económicos justiciables en la Constitución fue una medida audaz para llevar a cabo el programa de transformación, pero su alcance se vio mitigado por nociones indefinidas, como que la mayoría de estos derechos estarían sujetos a una "realización progresiva", y su aplicación se atenuó al matizarla con la referencia vaga y elástica a "los recursos disponibles".

Por ese motivo, fue necesario determinar legalmente los parámetros y el contenido básico de, entre otros, los derechos a la tierra, la vivienda, el agua y el saneamiento, la educación y la salud. Ese proceso de definición ralentizó considerablemente la ejecución y muchos de esos derechos se han vuelto intangibles. La frustración en este frente ha sido patente durante más de un decenio, con protestas por la deficiente prestación de servicios, muchas de ellas violentas, que han seguido estallando en todo el país. Estas protestas han sido en gran medida aisladas y contenidas, enmascaradas por los legados de la geografía espacial del *apartheid* y en gran medida ignoradas por los medios de comunicación convencionales.

Desde 1994, la administración ha demostrado su compromiso con estos objetivos sociales y económicos, tanto en términos de formulación de políticas como de asignaciones presupuestarias para aplicarlas. Los resultados han sido desiguales y controvertidos. Sin embargo, la creciente combinación de protestas, estudiantes, trabajadores y prestación de servicios presenta una tendencia preocupante que pone en entredicho la legitimidad de la dirección política del partido gobernante y el Gobierno, así como de la realidad que se vive en la actual democracia multipartidista de Sudáfrica[179].

A pesar de las deficiencias en la gobernanza y las responsabilidades de quienes no prestaron los servicios estipulados, los cambios demográficos hacen que la población, cada vez más joven y con una experiencia limitada o inexistente del *apartheid*, esté empezando a cuestionar la naturaleza de los compromisos y acuerdos alcanzados durante la transición, especialmente con respecto a la transformación económica. La reacción de la juventud en algunos sectores se ha radicalizado cada vez más. Las acusaciones de "haberse vendido", articuladas en recientes movimientos de protesta relacionados con la transformación de las instituciones terciarias del país, como #FeesMustFall o #RhodesMustFall, reflejan por un lado las consecuencias de la creciente frustración ante la lentitud del

[179] Rocco W. Ronza, "Race Inequality and Civil Unrest: Social Tensions on the Rise", *South Africa. The Need for Change*, Giovanni Carbone (ed.), noviembre de 2016.

cambio, pero también, por otro lado, una desconexión y una apreciación limitada de las condiciones en las que se llegó a un acuerdo y concertación hace casi un cuarto de siglo[180].

La reconfiguración del panorama político de Sudáfrica desde 1994 refleja la madurez de la democracia sudafricana. Las políticas de confrontación han agudizado las tensiones y las divergencias políticas en torno a las deficiencias en la ejecución, la ineficacia institucional y la política de rendición de cuentas. La consternación por el comportamiento del Presidente Jacob Zuma aumentó drásticamente durante su segundo mandato a partir de 2014 y ha resultado en interrupciones constantes y despectivas de sus esfuerzos por dirigirse al Parlamento. La hegemonía del ANC disminuye lentamente a medida que su marca se empaña y su base de apoyo tradicional se erosiona.

La principal formación de la oposición, la Alianza Democrática, consolidó con éxito el apoyo de un amplio espectro de grupos opositores, pero puede haber tocado techo, ya que ahora lucha por cosechar avances significativos con las circunscripciones negras que han sido los bastiones tradicionales del ANC[181]. El ANC ha logrado ampliar considerablemente la red de seguridad social; es la más completa del continente africano y, con más de 17 millones de beneficiarios, proporciona un apoyo importante, si bien mínimo. El partido gobernante se ha granjeado así un importante apoyo electoral, pero no ha conseguido revertir la pérdida de apoyos en general. Al menos por el momento, esos apoyos parecen desviarse al partido Luchadores por la Libertad Económica (EFF) o simplemente estar derivados del desinterés político, ya que la apatía va ganando terreno, especialmente entre los jóvenes.

[180] Tutu (en una entrevista en la que reflexiona sobre la Comisión de la Verdad y la Reconciliación) y otros exponen la realidad durante este período, con opciones limitadas, y los peligros que entrañaba una solución más controvertida y menos acomodaticia. En su opinión, una posición más radical habría provocado un peligroso retroceso. Las personas que apoyan este enfoque se manifiestan preocupadas por la escasa comprensión y apreciación entre las generaciones más jóvenes de las condiciones históricas y las relaciones de poder asimétricas en las que se basaron estos compromisos. Entrevista de Pippa Green con el Arzobispo Desmond Tutu, Radio 702, 1 de junio de 2016. Para algunos de los implicados, el contenido de los acuerdos debe evaluarse y revisarse, ya que “los compromisos se tornan en nuestra contra”. Entrevista, 25 de mayo de 2017.

[181] En las elecciones locales de 2016, tres millones de partidarios tradicionales del ANC retiraron su apoyo al partido gobernante, pero no lo transfirieron a otros partidos. Este fue un mensaje claro al ANC para que rectificara y una oportunidad para recuperar el voto de esos grupos.

La Alianza Democrática, al igual que otras voces de la oposición, ha luchado por labrarse una imagen convincente de abanderado de la lucha contra el doble desafío de la pobreza y la desigualdad. De hecho, este doble desafío parece ser un apéndice de la actual campaña antigubernamental y del creciente rechazo a la corrupción y a la captura del Estado[182].

El Gobierno acusa a sus detractores de dedicarse a proteger los intereses económicos imperantes que podrían verse afectados por su programa de transformación. Por otro lado, los críticos acusan al Gobierno de emplear este argumento como una táctica de distracción, enmascarando la corrupción y el enriquecimiento personal de unos pocos. Lo que a menudo parece perderse en esta cacofonía de acusaciones y contraataques es la visión compartida de qué tipo de sociedad se desea construir en la actualidad y cómo podría lograrse. Las voces marginadas siguen estando excluidas en gran medida de las nuevas narrativas.

No puede hacerse caso omiso de la persistencia de la desigualdad racial y de los legados de la discriminación estructural, ni tampoco de la necesidad de intervenciones que aporten soluciones tangibles. Las exigencias derivadas de la transformación plantean cuestiones difíciles en torno al sacrificio y la contribución. El costo del apoyo a la nueva Sudáfrica en términos de sacrificio material

[182] La administración de Zuma está acusada de haber sido subvertida por una acaudalada familia india, los Gupta. Las acusaciones contenidas en un informe de 2016 del ex Defensor del Pueblo, y más recientemente en una enorme cadena de correos electrónicos filtrada desde el imperio comercial de los Gupta, revelan una serie de prácticas corruptas en el seno del Estado. “La captura del Estado ocurre cuando la élite gobernante o los empresarios poderosos manipulan la formulación de políticas e influyen en las nuevas reglas del juego (incluidas las leyes y las normativas económicas) en su propio beneficio. La economía capturada se ve atrapada en un círculo vicioso en el que las reformas políticas e institucionales necesarias para mejorar la gobernanza están socavadas por la colusión entre empresas poderosas y funcionarios del Estado que obtienen importantes beneficios privados de la ausencia de un estado de derecho claro”, “Understanding State Capture”, Freedom From Fear, marzo de 2012. Estas revelaciones han acelerado las divisiones internas en el seno del ANC y las estructuras de sus alianzas; las Ligas de la Juventud y las Mujeres del ANC, junto con la Asociación de Veteranos de la MK, se han alineado a la defensiva en torno a Zuma y denuncian una conspiración de los intereses económicos actuales, definidos vagamente como el “capital monopólico blanco”, que se sobreentiende que habría “capturado” las administraciones anteriores y explicaría el cambio normativo radical y la adopción de políticas económicas neoliberales por parte del ANC. No obstante, esta denominación y su despliegue político han perdido mucho impulso tras la revelación de que el epíteto del capital monopólico blanco formaba parte de la campaña diseñada por la firma de relaciones públicas del Reino Unido de los Gupta, Bell Pottinger. Los veteranos del ANC (incluidas algunas figuras clave de Gobiernos anteriores), junto con el Congreso de Sindicatos Sudafricanos (COSATU) y el Partido Comunista de Sudáfrica, se han unido a la vorágine de acusaciones, negaciones y contraataques, haciendo eco del creciente coro de acusaciones contra Zuma por parte de la oposición y de la sociedad civil. El ANC señala a algunos de estos movimientos de protesta como parte de una agenda contrarrevolucionaria en su contra encaminada a un cambio de régimen. Esta narrativa del cambio de régimen, que apunta a fuerzas externas —incluidos organismos de espionaje extranjero— que estarían colaborando con la sociedad civil local, ha ido ganando peso desde 2009. En la conferencia sobre políticas del ANC de junio de 2017, el presidente Zuma advirtió a los elementos críticos internos de la Alianza del ANC que no se confabularan con dichas fuerzas. Hay serias preocupaciones de que el ANC no pueda salvar este abismo de división interna en vísperas de su conferencia electiva en diciembre de 2017 en la que se elegirá un nuevo equipo directivo.

fue limitado para la población privilegiada, en su mayoría blanca, y no se aprovechó la oportunidad de hacer que aquellos que se beneficiaron del *apartheid*, principalmente los blancos, contribuyeran de manera tangible al proyecto de reconciliación.

Mandela no pidió un impuesto sobre el patrimonio, sino que optó por presionar a favor de las contribuciones voluntarias, confiando en su influencia personal para obtener apoyos. La recomendación subsiguiente de la Comisión de la Verdad de crear un impuesto sobre el patrimonio fue rápidamente desestimada por la administración del Presidente Mbeki, y el Gobierno sudafricano se opuso activamente a los esfuerzos de los grupos de la sociedad civil sudafricana en los tribunales de los Estados Unidos para enjuiciar a las empresas multinacionales que habían actuado en connivencia con el *apartheid*. Estas actitudes han generado entre la comunidad blanca una sensación colectiva de evasión de su historia, una especie de *tabula rasa* que les ha permitido continuar con su mentalidad, sin cambios y sin cuestionar sus privilegios y que, como era de esperar, no ha modificado prácticamente los patrones de ventajas y desventajas[183].

La introducción de disposiciones sobre acción afirmativa y equidad en el empleo generó considerables críticas en el seno de la comunidad blanca, que selectivamente optó por considerar esto como "discriminación inversa", lo que puso de manifiesto su falta de compromiso para rectificar los desequilibrios evidentes. La iniciativa Emancipación Económica de la Población Negra, una intervención directa para promover la participación activa de los afrodescendientes en la economía, fue presentado invariablemente como el enriquecimiento selectivo de las élites negras con contactos. Un número creciente de detractores del ANC se va haciendo eco de esta crítica y los esfuerzos por extender las oportunidades a un abanico más amplio de beneficiarios no han conseguido mitigarla de manera significativa. Muchas son las voces que sostienen que la iniciativa Emancipación Económica de la Población Negra también ha ocultado una incómoda realidad, a saber, que se proporcionó capital blanco a paladines negros allegados escogidos a dedo para evitar una verdadera transformación[184].

De hecho, las estadísticas sociales y económicas muestran claramente que los privilegios y la exclusión siguen estando definidos por la raza; si bien muchos creen que la clase social proporciona una evaluación más precisa de las principales brechas de la sociedad sudafricana, los legados colonial y del *apartheid* dictan que deben analizarse en gran medida a través de la lente racial. Los pobres y excluidos siguen siendo casi exclusivamente sudafricanos negros. A pesar de ello, muchos

[183] Este distanciamiento es palpable en la escasa asistencia de la comunidad blanca a los días festivos nacionales, como el Día de la Juventud, el Día de la Mujer o el Día de la Libertad. Entrevista, 25 de mayo de 2017. "Los sudafricanos blancos nunca se comprometieron con la transformación en ningún sentido real y, como no se les exigió nada, es difícil esperar mucho ahora". Entrevista, 13 de mayo de 2017.

[184] Entrevista II, 25 de mayo de 2017.

sudafricanos blancos sienten que son un blanco fácil y un chivo expiatorio de los fracasos de la transformación, que achacan a la ineptitud del Gobierno[185].

Ante el creciente descontento por las deficiencias de la gobernanza posterior al *apartheid* y la creciente división entre ricos y pobres, existe una oportunidad real de promover una línea de acción que vincule los imperativos sociales y económicos de la transformación a un objetivo de reconciliación claramente definido y arraigado en el marco constitucional. Ello requeriría un liderazgo capaz de enmarcar y mantener un enfoque a largo plazo en estos objetivos que defendiera e impulsara las múltiples líneas de acción que deben seguirse para alcanzarlos.

2. Reconocer y afrontar el pasado

La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica fue un ejercicio sin precedentes para documentar y cuestionar las violaciones más atroces acometidas durante los conflictos de la época del *apartheid*. Se centró en las violaciones manifiestas de los derechos humanos, pero en gran medida no cuestionó las fallas estructurales que subyacen a esas violaciones, en particular la discriminación racial y el patriarcado. Este enfoque selectivo era importante para asegurar que se prestara atención específicamente a algunas de las violaciones más atroces perpetradas durante el período más represivo del *apartheid*, pero desvió la atención de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación —así como la atención pública general asociada a esta— de toda una serie de injusticias sociales y económicas y de la relación entre esas injusticias y las realidades y problemas contemporáneos a los que se enfrenta la mayoría de la población negra. Es decir, se dejó pasar la oportunidad de sensibilizar para lograr el apoyo de un programa de transformación más sólido en el Gobierno.

El proceso público de audiencias para documentar y reflexionar sobre las violaciones desde la perspectiva de las víctimas y los autores capturó el imaginario popular y dominó las ondas de la nueva Sudáfrica solo dos años después de su creación. La labor de la Comisión recibió un amplio reconocimiento, especialmente de la comunidad internacional. No obstante, para algunos, el proceso fue prematuro. La Comisión, en sus reflexiones, reconoció que una crítica constante a su trabajo era su escasa contribución a la reconciliación, si bien señaló que era prematuro emitir este juicio y que, aunque “la verdad no siempre puede conducir a la reconciliación, no puede haber una reconciliación real y duradera sin verdad”[186].

[185] Entrevista, 15 de junio de 2017.

[186] Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, volumen 5, capítulo 8, párrafos 4 y 5, pág. 306.

El presidente de la Comisión, el arzobispo Tutu, contribuyó con su carisma a imprimir la noción cristiana del perdón en ciertos aspectos del proceso. Su mera presencia y sus inusuales comentarios dieron a entender que la Comisión estaba más comprometida con el objetivo de la reconciliación de lo que estaba en realidad. Junto con las disposiciones de amnistía (que se analizan más adelante), también contribuyó a la percepción de que el proceso era favorable a los autores de las violaciones. Sin duda, hubo pruebas *ad hoc* de extraordinarios episodios de reconciliación, pero fueron la excepción, no la regla. Si bien en algunos casos la Comisión de la Verdad y la Reconciliación reunió a las víctimas y a los autores, no dispone de recursos dedicados a esa labor ni ha elaborado modalidades para llevarla a cabo de manera más sistemática.

Veintiún años después, las reflexiones sobre la Comisión de la Verdad se limitan en gran medida a la Academia y a un puñado de organizaciones de la élite de la sociedad civil. No se ha fomentado ni un debate ni una implicación de carácter más amplio en relación con los problemas que se pusieron de manifiesto, tanto en lo que respecta a la retrospección histórica como a su trascendencia para los problemas contemporáneos y el futuro de Sudáfrica. Este relativo desinterés refleja la actitud de los principales beneficiarios del *apartheid*, a saber, los sudafricanos blancos, que siguen distanciándose de las responsabilidades por las violaciones del pasado y de la noción de que ellos salían beneficiados, voluntaria o involuntariamente[187]. También refleja la gestión que se hizo del propio informe y las recomendaciones de la Comisión cuando se presentaron al Gobierno.

La gran mayoría de los sudafricanos nunca han tenido acceso al informe de la Comisión, sus conclusiones y recomendaciones. Se elaboró un informe final, pero no tuvo una amplia difusión. El informe constaba de siete volúmenes y tenía un costo prohibitivo (más de 150 dólares). Si bien el informe está disponible en línea en el sitio web del Departamento de Justicia del Gobierno de Sudáfrica, el acceso a Internet es limitado y el informe no es fácil de usar ni de encontrar. Las principales conclusiones y recomendaciones se incluyeron en varios suplementos gratuitos en los medios de comunicación impresos cuando se publicó el informe provisional en noviembre de 1998. Se redactó una versión del informe destinada a un público más amplio, por recomendación de la Comisión, pero no se distribuyó en Sudáfrica. Por alguna razón sin explicar, los derechos de publicación de esa versión del informe se vendieron a una editorial alemana que la tradujo e imprimió en Alemania[188]. Si bien la Comisión se ha incorporado en el plan de estudios nacional, la calidad del material didáctico disponible sobre la materia es generalmente deficiente[189].

[187] Gunnar Theissen, Brandon Hamber, "A State of Denial: White South Africans' Attitudes to the Truth and Reconciliation Commission", *Indicator South Africa*, 1998.

[188] Comunicación personal con un antiguo miembro de la Comisión.

[189] Comunicación privada con un profesor de historia, 16 de septiembre de 2016. En calidad de exdirector y actual fideicomisario del Archivo Histórico de Sudáfrica www.saha.org.za), he mantenido intercambios significativos en la materia en los últimos diez años, así como otras personas que trabajan en este ámbito.

AMNISTÍA Y ENJUICIAMIENTO

Las disposiciones de amnistía incluidas en la legislación derivada de la Comisión se han justificado como un mal necesario para ayudar a tender puentes entre el pasado y el presente. Sin embargo, representan una flagrante erosión del derecho a la justicia. El pacto faustiano, destacado en el fallo de la Corte Constitucional que confirma la legalidad de las disposiciones de amnistía, subraya la importancia de la recuperación de la verdad y de las reparaciones, así como las perspectivas de enjuiciamiento de los que no pudieron acogerse a la amnistía y de aquellos a los que se les denegó.

Desde que la Comisión finalizara su trabajo y entregara la versión final de su informe al Presidente Mbeki en 2003, el Gobierno ha dado repetidas muestras de su desinterés por cumplir con sus obligaciones en este sentido. Los grupos de la sociedad civil se han visto obligados a acudir a los tribunales para impedir que los fiscales nacionales y el presidente introdujeran directrices de enjuiciamiento y procesos de indulto que diluyen los derechos de las víctimas en relación con las violaciones comprendidas bajo el mandato de la Comisión. En 2015, un antiguo responsable de la fiscalía nacional, Vusi Pikoli, confirmó que, a partir de 2004, hubo interferencias políticas que hicieron imposible enjuiciar a las personas a las que se les había denegado la amnistía[190]. Esto ha alimentado la especulación en torno a un acuerdo no escrito que en la práctica permite evitar el cumplimiento de estas obligaciones[191].

La Comisión y las violaciones bajo su jurisdicción abarcaron todos los bandos del conflicto, no solo los abusos del Gobierno del *apartheid* y sus fuerzas de seguridad. Los movimientos de liberación también fueron objeto de escrutinio, al igual que otros partidos culposos, en particular la formación zulú Inkatha. En consecuencia, muchos activistas se mostraron desencantados con lo que consideraban un intento de equiparar las violaciones en defensa del *apartheid* con las perpetradas en la lucha contra él, y no participaron. Inicialmente, Inkatha prohibió que sus miembros se implicasen, pero acabó cediendo cuando se dio cuenta de que esto perjudicaría a sus miembros en distintos frentes.

Todas las principales partes en el conflicto fueron declaradas culpables de violaciones por la Comisión; tres —el Partido Nacional, el Partido de la Libertad Inkatha y el Congreso Nacional Africano—

[190] "TRC prosecutions not pursued due to 'political interference'", *Eyewitness News*, 22 de mayo de 2015.

[191] No obstante, la presión de la sociedad civil obligó a la fiscalía a proceder con el enjuiciamiento de ciertos imputados; entre otros, se tuvo que reabrir la investigación del caso de Ahmed Timol, un detenido que falleció bajo custodia en 1971, "The significance of the Ahmed Timol inquest", *The Citizen*, 27 de junio de 2017, y del asesinato en 1983 de Nokuthula Simelane, un operativo del ANC, "NPA to prosecute police officers for the death of Nokuthula Simelane", *Mail & Guardian*, 12 de febrero de 2016. Asimismo, el Equipo de Tareas sobre Desaparecidos sigue auspiciando importantes tareas. "The Missing Persons Task Team: Fleshing out the Bones of the Apartheid Era", www.maropeng.co.za, 20 de junio de 2016.

intentaron sin éxito impedir que se publicara el informe en noviembre de 1998. Era una señal clara de que habría poco apoyo político para impulsar las recomendaciones de la Comisión. El ANC, en el gobierno bajo la presidencia de Thabo Mbeki, manifestó su repulsa por las conclusiones de la Comisión y la acusó de criminalizar la lucha armada. Fue esta una lectura selectiva del informe de la Comisión en el que, de hecho, se establece una clara distinción cualitativa entre las trayectorias y las responsabilidades contextuales de quienes lucharon contra el *apartheid* y de quienes lo defendieron.

Es posible que las disposiciones de amnistía se hayan aplicado de manera selectiva a ciertas violaciones pero, junto con la omisión de otros abusos cometidos en el pasado (incluida la corrupción de la época del *apartheid*)[192], acarrean consecuencias de gran calado para el estado de derecho y las nociones de justicia y rendición de cuentas en la época contemporánea. Esto complica considerablemente la promoción de una convergencia de opiniones sobre la mejor manera de tratar las denuncias de violaciones que se presentan en la actualidad, especialmente de corrupción, contra los actuales dirigentes políticos.

IMPULSO A LAS RECOMENDACIONES Y LOS ASUNTOS PENDIENTES

Los sentimientos negativos del partido gobernante sobre la Comisión moderaron el entusiasmo del ANC por sus recomendaciones, no solo en lo tocante a los enjuiciamientos. El Gobierno optó por ignorar la gran mayoría de las recomendaciones de la Comisión. Esta, a su vez, también perdió la oportunidad de vincular su trabajo con otros aspectos generales del programa de transformación y reparación. Entre otras cosas, no se estableció un vínculo directo con la transformación institucional (es decir, con las fuerzas y cuerpos militares, policiales y de inteligencia) ni con las políticas que servirían de base para los esfuerzos encaminados a hacer frente a la delincuencia y la violencia, la restitución de tierras, las prioridades de desarrollo, las artes y la cultura, la documentación de la memoria, etcétera. La elaboración de recomendaciones hubiera sido una buena oportunidad para establecer esos vínculos y seleccionar a las personas e instituciones que podrían defender esas políticas e intervenciones, no solo en lo que respecta a los objetivos generales, sino también para llevar adelante la labor inconclusa de la Comisión.

El mandato de la Comisión consistía en cuestionar el pasado desde el punto de vista de las violaciones individuales y, a este respecto, solo debía tratar una pequeña parte de lo que había sucedido. Si bien la Comisión realizó una labor sin precedentes en la recopilación de esos datos, el registro contiene considerables lagunas temporales y espaciales. La Comisión elaboró una metanarrativa de lo que

[192] Hennie van Vuuren, Apartheid, Guns and Money, Jacana, 2017. En esta nueva publicación se exponen detalles importantes sobre los delitos financieros del régimen del *apartheid* y sus colaboradores internacionales, ninguno de los cuales ha respondido nunca ante la justicia.

realmente había sucedido en la que se exponían los antecedentes y el contexto en que cada una de las partes del conflicto perpetraron las violaciones. Esa crónica del conflicto se basaba en detalles de testimonios individuales. Si bien se sacaron a la luz numerosos hechos importantes, en particular en el proceso de amnistía, la gran mayoría de las personas que testificaron ante la Comisión no recibieron ninguna información adicional sobre lo que había sucedido en esos casos. La Comisión empleó un proceso de corroboración, que se utilizó para justificar si una persona podía considerarse como víctima y, por lo tanto, tenía derecho a una reparación, pero no permitía esclarecer los detalles del caso ni las culpabilidades derivadas de él.

Esto supuso una gran limitación, ya que muchas personas solicitaron expresamente a la Comisión que averiguara qué había ocurrido y por qué. Mucho más podría haberse hecho y aún podría hacerse para proporcionar más detalles y contexto de las experiencias individuales y, lo que es más importante, para la elaboración de narrativas comunitarias, que siguen siendo en gran medida inexistentes. Es de lamentar que no se formularan recomendaciones claras para llevar adelante un proceso de búsqueda de la verdad, más allá de los casos que se presentaron a las autoridades judiciales.

Las reparaciones siguen siendo otro foco de controversia, ya que el planteamiento fue un tanto paternalista y escasamente contribuía a generar una mentalidad que contribuyera a la reparación[193]. El Gobierno redujo significativamente las recomendaciones de la Comisión sobre los pagos individuales y tardó muchos años en finalizar el proceso. También rechazó los repetidos esfuerzos para permitir el libre acceso a muchas víctimas que fueron excluidas del proceso. Asimismo, sigue sin responder a las necesidades de "reparaciones comunitarias"; en su lugar, el Gobierno ha adoptado un enfoque generalizado de "desarrollo", que se centra en 18 comunidades de todo el país elegidas de forma aleatoria. Los grupos de la sociedad civil han criticado al Gobierno, argumentando que sus acciones contradicen las recomendaciones de la Comisión[194].

Desde el establecimiento de la Comisión, han surgido un puñado de iniciativas de la sociedad civil para llevar adelante su labor. Desde 2015, varias iglesias, por mandato de la Comisión de Unidad de las Iglesias, han apoyado una iniciativa nacional para celebrar audiencias interreligiosas en las que los sudafricanos puedan hablar abiertamente y sin temor de las experiencias dolorosas y traumáticas que han sufrido. El proyecto se está llevando a cabo en nueve provincias, con distintas metodologías elaboradas a medida; se basa en cierto modo en el proceso de audiencias de la Comisión y está diseñado para proporcionar una vía a aquellos que no han encontrado una solución con la Comisión o que no tuvieron la oportunidad de participar en ella. Este proceso también tiene como objetivo

[193] Entrevista II, 30 de mayo de 2017.

[194] Sufiya Bray, "Reparation in South Africa: the "unfinished business of the TRC?", Pan African Reparations Perspectives, número 2, julio de 2014.

facilitar un proceso de recuperación para las víctimas de traumas, xenofobia, violencia, conflictos laborales y desplazamientos.

En otros lugares, algunas ONG y otros proyectos vinculados a la Academia, en su mayoría en zonas urbanas, han recopilado documentos y testimonios orales sobre los conflictos del pasado. Estos se encuentran muy alejados del debate y las luchas políticas contemporáneas, de modo que el "asunto pendiente" de la Comisión se considera en gran medida un ejercicio "histórico", lo que desconecta aún más a un "grupo de víctimas" de las realidades y la pertinencia contemporáneas. Esto refleja, por un lado, un desinterés social más generalizado, pero, por otro, también el fracaso de los paladines de la sociedad civil a la hora de plantear estas cuestiones de forma estratégica dentro del abanico más amplio de prioridades de transformación. Esta situación sigue suponiendo una grave dificultad.

Cuando la Comisión estaba en funcionamiento, había un entendimiento general de que era una intervención necesaria, aunque a veces incómoda, para analizar el pasado con miras a establecer un futuro más seguro y respetuoso. Sin embargo, la Comisión estaba desconectada de otros procesos y conceptos de transición y, por consiguiente, estaba inevitablemente desvinculada del programa de transformación y de las exigencias y las dificultades cambiantes asociadas a este. Estas opciones se desvanecieron rápidamente bajo la administración del ANC, que tenía poco interés o imaginación para ejecutarlas, y que, de hecho, estaba molesto y alienado por el proceso que Mandela había abanderado. A pesar de ello, sigue existiendo una clara conexión entre la labor de indagación del pasado y la dificultad que entraña imaginar y construir una nueva Sudáfrica; esta proporciona una potente herramienta y una oportunidad (continua) para la transmisión de conocimientos comparativos y el aprendizaje intergeneracional[195].

3. La construcción de relaciones positivas e instituciones o capacidades efectivas

Los procesos de negociación y elaboración de la Constitución se basaron en el fomento de la confianza entre las partes directamente implicadas; su mandato consistía en encontrar puntos de encuentro y superar las divisiones entre las posiciones políticas de los partidos, así como definir un futuro basado en el interés común. No obstante, en la práctica, este enfoque de búsqueda de intereses comunes se dejó atrás una vez concluidos estos procesos. El Partido Nacional se retiró del gobierno de unidad nacional poco después de la adopción de la nueva Constitución y se produjo un repliegue en torno a políticas partidarias de confrontación en las elecciones de 1999, cuando el

[195] Entrevista, 27 de mayo de 2017.

Partido Demócrata adoptó su controvertida campaña "Fight Back" (Contraataque), interpretada por muchos como un ataque de los blancos descontentos[196].

La Constitución y la Carta de Derechos proporcionan un importante marco institucional y normativo que hace hincapié en los valores fundamentales de la igualdad y la dignidad humana. El logro de un acuerdo en torno a un conjunto básico de valores que fundamentaban la Constitución reflejaba una importante convergencia política de apoyo entre los partidos. En el acuerdo se establecieron los arreglos institucionales más sólidos del continente africano, arreglos que permanecen en gran medida intactos, sobre todo en el poder judicial, que ha desempeñado una función decisiva para atenuar los casos de actividades ilícitas por parte del Ejecutivo.

Sin embargo, al margen del compromiso general de enfrentarse a los legados del pasado, el país no se compromete, en virtud de la Constitución, a emprender un programa de reconciliación prescrito. Cada vez se admite con menos ambages que fue un error creer que la reconciliación sucedería por sí sola[197]. Los niveles de violencia política se redujeron notablemente (con la excepción de KwaZulu Natal) en cuestión de días tras el acuerdo y, en ese momento, hubo un alivio generalizado porque se había evitado una intensificación del conflicto político. *"En nuestras prisas por lograr la estabilidad, nuestra forma de negociar estaba condicionada por nuestros propios intereses. Debemos revisar periódicamente el acuerdo a medida que la situación cambia a fin de asegurarnos de que responde plenamente a las necesidades"*[198].

No obstante, algunos interpretan este posible cambio de las reglas del juego como una medida desestabilizadora, que desvirtuaría las bases del acuerdo suscrito en la CODESA y, posteriormente, en la Constitución[199]. Esto, a su vez, refleja una pérdida de confianza, a la luz de los intereses contrapuestos de algunos agentes políticos.

[196] "Discontented whites pin hopes on 'liberal'", *The Guardian*, 4 de junio de 1999. El gobierno de unidad nacional podría haber generado un liderazgo colectivo formado por personas de todo el espectro político para fomentar un programa de reconciliación coherente. Hubiera sido dificultoso en el contexto del proceso de la Comisión, cuyo objetivo consistía en exponer a los culpables de las violaciones, fueran del bando que fueran. Entrevista, 30 de mayo de 2017.

[197] Entrevistas, 29 y 30 de mayo de 2017. Texto destacado en un análisis longitudinal publicado recientemente sobre iniciativas comunitarias de reconciliación que, a su vez, destaca qué es posible y qué es necesario para tender puentes y lograr el capital social necesario. "Pathways for Connection: An emerging model for long-term reconciliation in post conflict South Africa", Instituto para la Justicia y la Reconciliación, 2017. En este informe se incluye una fascinante evaluación de siete proyectos realizados por el Instituto y destinados a construir sociedades inclusivas desde la perspectiva de la educación, la historia oral, la juventud, las artes y la cultura, la cicatrización de las heridas de la comunidad, la tierra y el género.

[198] Entrevista, 25 de mayo de 2017.

[199] Entrevistas, 4 y 15 de junio de 2017.

El pacto político nacional era un resultado conciliador, fruto de un proceso negociado y contaba con un amplio apoyo[200]. Si bien dicho resultado conciliador se apoyó con entusiasmo, en realidad, no se estudió cuánto costaría mantenerlo y construirlo, cómo se sufragarían esos costos y quién los cubriría. Estas preguntas siguen siendo claramente pertinentes[201].

Con la excepción de un reducido número de organizaciones de la sociedad civil, no ha habido esfuerzos programáticos para abordar de manera proactiva la reconciliación en el seno de las comunidades y entre ellas. "En el ANC nunca hicieron suyo este proyecto, nunca lo convirtieron en una prioridad del partido; de hecho, muchos miembros del Comité Ejecutivo Nacional lo rechazaron; rara vez discutimos y debatimos el concepto, incluso durante la época de Mandela. Nunca le vendimos el concepto a las delegaciones y nunca tuvimos un programa de reconciliación en el ANC"[202].

Para muchos, ese era "el proyecto de Mandela" y, de hecho, él impulsó una agenda de reconciliación simbólica gracias a su poderosa personalidad, alentando y apoyándose en los sudafricanos ricos para que se involucraran y contribuyeran. No obstante, es poco probable que sus intentos por ahondar la participación tuvieran un fin poco más que emblemático; dada su magnitud, no cabía esperar que abarcara de manera significativa los problemas estructurales que hubiera tenido que resolver para lograr una solución sostenible, amplia e inclusiva, los mismos problemas en los que radican los conflictos contemporáneos[203]. Con todo, el simbolismo de Mandela sigue resonando, aunque su prestigio, al igual que el de la "nación del arco iris", se ha reducido significativamente[204].

Sin embargo, el enfoque de Mandela tuvo un efecto limitado en los legados estructurales de la discriminación racial. De hecho, en Sudáfrica se han llevado a cabo contados programas deliberados de reconciliación; rara vez se menciona en los documentos de política y, sin una voluntad o

[200] Más allá del acuerdo en torno a una constitución transitoria en diciembre de 1993 entre las principales formaciones políticas, el ANC y el Partido Nacional, fue necesario dar cabida a una multitud de partidos más pequeños, elementos minoritarios del movimiento de liberación (como el Congreso Panafricanista), una amalgama de grupos incluidos en la "derecha blanca" y el Partido de la Libertad Inkatha en los subsecuentes procesos de participación. Los tres, que eran posibles fuentes de inestabilidad violenta, adoptaron la solución constitucional.

[201] Entrevista, 29 de mayo de 2017.

[202] Entrevista, 25 de mayo de 2017.

[203] Entrevista, 15 de mayo de 2017.

[204] Esto resulta palmario el 18 de julio, el cumpleaños de Nelson Mandela, que se celebra todos los años; el Gobierno y la sociedad civil de Sudáfrica lo aprovechan para instar a los sudafricanos a "encarnar su legado" y contribuir de forma directa para ayudar a los menos afortunados. www.mandeladay.com

cuestionamiento serios, la reconciliación, en el mejor de los casos, sigue dándose por descontada[205]. No es de extrañar que, en este entorno, los legados estructurales del *apartheid* mantengan una presencia firme en múltiples frentes.

Para algunos, las manifestaciones de racismo y odio racial son síntomas de un malestar más amplio y no constituyen la principal dificultad para la construcción de una nación menos fracturada[206]. Las iniciativas de reconciliación pueden sin duda desempeñar un papel importante en la creación de una conciencia compartida, especialmente en las comunidades que siguen desconectadas. La persistencia de enclaves raciales del *apartheid*, las manifestaciones de racismo y el limitado impacto de las distintas soluciones, como la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica y los tribunales de igualdad, ponen de manifiesto la importancia de que se transmitan mensajes claros acerca de qué es aceptable y cuáles son las prácticas aceptables, de invertir en planes de estudios que promuevan los valores comunes y de la necesidad de conectar comunidades dispares.

Los problemas relacionados con el racismo se ven agravados por las manifestaciones tradicionales y constantes de discriminación por razón de género. A pesar de los importantes progresos realizados en los marcos normativos y jurídicos y la mejora de la representación, el acceso y las opciones de reparación, Sudáfrica sigue siendo una sociedad profundamente patriarcal y violenta. Algunos opinan incluso que la situación de las mujeres se ha deteriorado desde 1994[207]. La Comisión para la Igualdad de Género sigue destacando cuatro importantes esferas de preocupación interrelacionadas:

- Violencia de género.
- Discriminación y abuso de la comunidad LGBTI.
- Desigualdad económica de la mujer.

[205] Incluso durante la presidencia de Mandela, había reticencias para incluir la reconciliación en los principales programas gubernamentales; se mencionaba de paso en el libro blanco de 1994 sobre reconstrucción y desarrollo, pero no se incluyó en la programación subsecuente. No se incluyó ninguna referencia a la reconciliación en la Estrategia Macroeconómica de Crecimiento, Empleo y Redistribución adoptada por el Gobierno en 1996; tampoco en el Plan Nacional de Desarrollo de Sudáfrica, la hoja de ruta normativa de gran alcance para eliminar la pobreza y la desigualdad en el país (http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/devplan_2.pdf), se menciona el término "reconciliación", a pesar de su importancia para lograr los objetivos principales; el fomento de una economía incluyente, la construcción de capacidades, la mejora de las capacidades del Estado y la promoción del liderazgo y las alianzas en la sociedad son objetivos implícitos en la agenda de reconciliación. En el turbulento contexto político actual, apenas se menciona al propio Plan Nacional de Desarrollo, que fue el fruto de un exhaustivo y oneroso proceso. Eusebius McKaiser, "ANC Policy Conference is overrated", *Mail & Guardian*, 30 de junio de 2017.

[206] Entrevista, 15 de mayo de 2017.

[207] Entrevista, 12 de junio de 2017.

- Prácticas culturales y pseudoculturales que esclavizan a las mujeres y a las personas LGBTI[208].

Al calificar la violencia anterior a 1994 como "política", se oculta la naturaleza omnipresente de la violencia contra las mujeres durante este período. La persistencia de esos problemas refleja la normalización de dichas distorsiones, pero también pone de manifiesto la limitada eficacia de las intervenciones desde 1994 y hasta la fecha, y lo mucho que queda por hacer para promover la prevención y las medidas de corrección.

La energía y las intervenciones de la Coalición Nacional de Mujeres se centraron en una serie de cuestiones relacionadas con el empoderamiento; mejoraron radicalmente los niveles de representación en el nuevo parlamento de Sudáfrica, crearon instituciones especializadas y adoptaron políticas comprometidas con la incorporación de la perspectiva de género e incluso lograron la introducción de un presupuesto para la mujer, en el que se evaluaba el gasto público desde una perspectiva de género. Esto colocó a Sudáfrica en la vanguardia de la política de género.

Sin embargo, la falta de voluntad política, exacerbada por la escasez de recursos y la deficiente programación, socavó la capacidad de ejecución. La violencia de género tampoco logró mantener el grado de atención requerido. Por consiguiente, muchas iniciativas se quedaron en agua de borrajas. Es esencial realizar nuevas inversiones para crear capacidades comunitarias e iniciativas centradas en el ámbito local, en particular a la luz de la elevada pérdida de capacidades sufrida desde 1994. Para ello, debe evitarse el modelo tradicional de las ONG occidentales[209].

Los progresos y las deficiencias en materia de igualdad de género se miden en los informes periódicos, donde se recogen las obligaciones tanto nacionales como internacionales. En general, existe un amplio acuerdo de que Sudáfrica ha hecho un buen trabajo en lo que respecta a toda la serie de compromisos nacionales e internacionales que ha suscrito. Sin embargo, la aplicación de las leyes, reglamentos y recomendaciones en relación con los delitos sexuales, la violencia doméstica y las prácticas tradicionales nocivas sigue planteando grandes dificultades[210].

[208] Informe anual 2013-2014, Comisión para la Igualdad de Género, pág. 6.

[209] Entrevista, 12 de junio de 2017. Es importante reflexionar sobre las críticas de que las agendas de los donantes occidentales no responden a las necesidades, capacidades y opciones de sostenibilidad locales. El desarrollo de habilidades de activismo como la movilización, la mediación y la negociación puede mejorarse sobremanera con el apoyo de los donantes. Estos deben tratar de catalizar y aprovechar la experiencia local y comparativa mediante la promoción de la participación creativa y, en la medida de lo posible, la disminución de la dependencia de los recursos. Entrevista, 12 de junio de 2017.

[210] "Gender based violence in South Africa: A submission to the Universal Periodic Review (3rd Cycle)", Shukumisa, 22 de septiembre de 2016. Los miembros del Grupo de Trabajo Nacional sobre Delitos Sexuales (NWGSO) lanzaron la campaña de Shukumisa en 2008, en la que participan más de 50 organizaciones y particulares.

Estas lagunas reflejan una vez más los problemas de recursos y capacidad de gestión práctica, pero destacan en particular la falta de voluntad política y el liderazgo para garantizar el cumplimiento de los compromisos[211]. Cada vez hay más dudas sobres si los líderes actuales, muchos de los cuales fueron maltratados, serán capaces de trazar el camino hacia delante, por lo que es fundamental invertir en un nuevo liderazgo.

La xenofobia se ha convertido en otra grave dificultad. La antipatía generalizada hacia los extranjeros se da en todas las razas y grupos socioeconómicos de Sudáfrica, pero las acciones y sentimientos negativos se manifiestan principalmente en las comunidades más pobres, donde la competencia por los recursos y las actividades económicas es más acuciante. Las víctimas en estas zonas suelen ser de otros países africanos o del subcontinente indio. En este contexto, los extranjeros blancos tienden a ser "invisibles". Los ataques xenófobos han generado una enorme publicidad negativa para Sudáfrica, en especial en el continente africano; pero esto no ha bastado para atenuar el sentimiento negativo hacia los extranjeros, a los que una minoría significativa culpa de una serie de males sociales, desde el desempleo hasta el aumento de la delincuencia.

Para contrarrestar las actitudes y los comportamientos patriarcales y xenófobos arraigados es necesario un enfoque coherente y un liderazgo inequívoco. Sudáfrica ha respondido, tanto en lo que respecta a sus obligaciones nacionales como internacionales, pero no está solucionando las deficiencias generalizadas en la aplicación[212]. Para ello, también sería necesario invertir en sensibilización y en las comunicaciones, así como en la creación de una cultura de transparencia y rendición de cuentas en lo que respecta a las responsabilidades de ejecución. Este enfoque presenta una oportunidad para promover la interacción social y cultural, componentes esenciales en la construcción del capital social.

Es posible que Sudáfrica se enfrente a una serie de dificultades políticas, elevados niveles de corrupción y una creciente preocupación por la captura del Estado y la erosión de la independencia

[211] "Thematic report on violence against Women and LGBTI persons in South Africa: A submission to the UN Human Rights Committee in response to the Initial Report by South Africa under the International Convention on Civil and Political Rights at the 116th session of the Human Rights Committee", Lawyers for Human Rights. Proyecto Triangle, Instituto de Wits City. Equipo de tareas para la educación y defensa de los trabajadores sexuales, febrero de 2016.

[212] Los factores impulsores y las condiciones que permiten que la xenofobia germine se conocen con detalle desde hace tiempo (véase "A Foreign Experience: Violence, Crime and Xenophobia", Bronwyn Harris, Violence in Transition Series, vol. 5, Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación, agosto de 2001). No obstante, esas mismas circunstancias siguen existiendo; "Xenophobia once again jeopardises South Africa's interests in Africa", Instituto de Estudios de Seguridad, 2 de marzo de 2017. Las actitudes xenófobas están generalizadas en Sudáfrica y se dan en la mayoría de los grupos demográficos. Entrevista, 17 de junio de 2017. "Xenophobia across the class divide: South African attitudes towards foreigners 2003-2012", S. Gordon, *Journal of Contemporary African Studies*, 2016.

de las instituciones, pero esto no refleja un desmoronamiento del país ni un derrumbe inminente. *"Estamos en crisis, pero no es una crisis extraordinaria ni tampoco inesperada"*. Dada la escasez de capacidades en el seno del partido en el poder, podrían haberse previsto diversos problemas que ahora se manifiestan en forma de incompetencia y corrupción[213].

Las comparaciones con Estados fallidos, como Zimbabwe, no son pertinentes[214]. Sin duda, muchos siguen confiando en el funcionamiento del Estado y, a pesar de las serias objeciones planteadas sobre el poder ejecutivo, el legislativo y la función pública, estas no quedan sin respuesta; el poder judicial, los medios de comunicación y la sociedad civil constituyen un importante contrapunto en la ruidosa y desordenada democracia sudafricana. Esta valoración no debe interpretarse como autocomplacencia.

A pesar de los altos niveles de incompetencia, corrupción y presunta delincuencia, en general, las instituciones sudafricanas no se consideran instrumentos de represión en esta era posterior a 1994, al menos no en comparación con sus predecesoras durante el *apartheid*. La integración de las fuerzas del movimiento de liberación con las fuerzas militares estatutarias del *apartheid* en las nuevas Fuerzas de Defensa Nacional sudafricanas fue, a pesar de una serie de deficiencias en los programas de desmovilización y reintegración, relativamente exitosa.

Fue el fruto de las negociaciones entre las formaciones armadas que se desarrollaron en paralelo a los debates políticos[215]. La fusión de los servicios de inteligencia no estuvo acompañada de negociaciones y preparativos tan detallados y solo un pequeño número de agentes de las filas de los movimientos de liberación estuvieron dispuestos a asumir la gestión de la transformación del nuevo Servicio de Policía sudafricano.

Es posible que esa escasa preparación explique algunas de las objeciones que han surgido sobre el comportamiento de las fuerzas y cuerpos de seguridad, en particular de la policía y los servicios de inteligencia. La manipulación política de los servicios de inteligencia, que acapara cada vez más

[213] Entrevista, 15 de mayo de 2017.

[214] "How close to Zimbabwe are we sailing", *BusinessLIVE*, 16 de julio de 2017.

[215] Peter Frankel, "Soldiers in a Storm: The Armed Forces in South Africa's Democratic Transition", Westview Press, 2000.

atención[216], es un reflejo de la continuidad de los comportamientos del pasado, aunque en un nuevo contexto político[217]. Ahora está influyendo en la batalla por el control del ANC[218].

Las intrigas dentro de los servicios de inteligencia, en particular, resuenan con las afirmaciones de cambio de régimen que emanan de esos despachos y que ahora se han convertido en acusaciones generalizadas por parte de algunos de los líderes del ANC en contra de algunos de sus detractores[219]. Al margen de las agendas externas, el sudafricano de a pie está preocupado por los bajos niveles de competencia, por ejemplo, en lo que respecta a la prestación de servicios, desde los servicios de atención de la salud y educación hasta la onerosa prestación de servicios de bienestar social y los retos que plantea la actividad policial[220].

En cuanto a la policía, Sudáfrica sigue siendo un país profundamente violento y la violencia se emplea regularmente en una serie de contextos como un "mecanismo eficaz y legítimo para resolver problemas"[221]. Como tal, sigue siendo un gran escollo para lograr los objetivos más amplios de la reconciliación, además de presentar una serie de problemas relativos a las trayectorias y la continuidad del comportamiento violento y dificultar su resolución en un contexto de transición. *"La violencia muta y se transmuta de forma compleja con la transición. El fin de la guerra no es el fin de la violencia"*[222]. De hecho, es probable que los niveles de violencia delictiva e interpersonal sigan siendo

[216] Jane Duncan, "The Rise of the Securocrats: The Case of South Africa", Jacana, 2014.

[217] James Sanders, "Apartheid's Friends: The Rise and Fall of South Africa's Secret Service", James Murray, 2006.

[218] "Project Wonder: An Offensive in the Full-Scale Intelligence War", *Huffington Post*, 29 de agosto de 2017.

[219] "A diagnostic organisational report: National Policy Conference, June 29-30th 2017", Informe del Secretario General, Congreso Nacional Africano; Sección 2, Amenazas externas (objetivas) a la revolución.

[220] Como se indica en la sección 2, se ha frenado considerablemente la violencia política, pero Sudáfrica sigue siendo una sociedad con altas tasas de delincuencia. A pesar de que la policía cuenta con casi 200.000 efectivos, la seguridad privada sigue creciendo y los sectores de respuesta armada, transporte de fondos y guardas de seguridad ya emplean a casi medio millón de personas. "South Africa's R40bn private security industry under threat", Shaun Swinger, *Daily Maverick Chronicle*, 14 de mayo de 2017.

[221] Entrevista, 29 de mayo de 2017.

[222] Bronwyn Harris, "Between a Rock and a Hard Place: A consolidated review of the Violence and Transition Project", Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación, 2005. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica intentó definir la "violencia política" como algo diferente, para evitar la criminalización de la política y la politización de las actividades delictivas que se dieron durante los conflictos pasados e influyeron en las trayectorias de la violencia tras el conflicto.

elevados y hay pocas posibilidades de que se produzca una reducción significativa a corto o medio plazo[223].

Estas dificultades deben contemplarse en el contexto más amplio de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado a partir de 1994. Si bien, en general, han mejorado y el Gobierno está comprometido a ampliar y mejorar los servicios y la gobernanza responsable, puede y debe hacerse mucho más para consolidar estas relaciones como parte de un paquete integrado de reconciliación "vertical". Los programas gubernamentales directos podrían y deberían haberse complementado mediante la promoción de un entorno propicio para fomentar la reconciliación horizontal en el seno de las comunidades y entre ellas.

Esto es especialmente importante para los grupos excluidos, como los jóvenes, así como para sensibilizar a la opinión pública sobre los diversos elementos que constituyen la reconciliación y su pertinencia con respecto a las realidades contemporáneas y a un programa de transformación con visión de futuro. De este modo, se habrían complementado los esfuerzos en curso para lograr una mayor paridad en la prestación de servicios, tras decenios de discriminación institucionalizada. Las condiciones actuales en el sector de la educación, en particular, reflejan tanto la magnitud de esas necesidades como las opciones y el potencial para invertir en un conjunto de competencias que impulse la transformación. Se trata de procesos a largo plazo en los que pueden aprovecharse todo tipo de opciones para tender puentes comunitarios.

La restauración de la confianza en las instituciones del Estado es aún más apremiante a raíz de los escándalos de prestación de servicios, la corrupción y las acusaciones de captura del Estado. En este contexto, los tribunales sudafricanos han tomado el protagonismo como la única institución en la que los ciudadanos tienen una profunda fe; el Tribunal Constitucional, en particular, se desempeñó de forma admirable en una serie de asuntos que resuenan con los sudafricanos de a pie y, en repetidas ocasiones, ha reprimido los excesos del ejecutivo y del Presidente Zuma[224].

4. El fomento de cambios culturales y de actitud significativos

La divisa nacional de Sudáfrica en su escudo de armas es "Unidad en la diversidad". Pretende subrayar que la fuerza del país deriva de sus diferencias, que se celebran y promueven en la Constitución. Esto incluye disposiciones relativas a los derechos lingüísticos, religiosos y culturales, así como a los compromisos básicos en materia de igualdad racial y de género. Se han fomentado las interacciones

[223] Entrevista, 13 de mayo de 2017.

[224] Entrevista II, 30 de mayo de 2017.

interculturales e interraciales, pero son limitadas y se limitan principalmente a la clase media y, geográficamente, a zonas que antes eran solo para blancos; entre la gran mayoría de los sudafricanos y dentro de los enclaves raciales de la era del *apartheid*, pocos se benefician de la interacción social o transcultural.

De ahí la importancia de establecer conexiones con las personas marginadas, de reorientar las prioridades y los recursos de la sociedad civil hacia las necesidades de los sudafricanos más desfavorecidos, y de evitar limitarse a reproducir los patrones. El fortalecimiento de la capacidad institucional en las comunidades marginadas es un componente fundamental para promover el acceso a la justicia[225]. Esta responsabilidad incumbe tanto al Estado como a la sociedad civil (incluido el sector privado).

Las fallas de la transformación ponen en evidencia numerosas áreas de contestación. La presión en favor del cambio y la resistencia a este han agudizado las tensiones entre sectores importantes, como la comunidad empresarial, y dentro de ellos. La aspirante a la presidencia y exesposa de Zuma, Nkosozana Dlamini Zuma, recientemente criticó a Anton Rupert, capitalista monopolístico blanco arquetípico y uno de los hombres más ricos de Sudáfrica, que tildó los llamamientos a una "transformación económica radical" de sinónimos de pillaje y robo al Estado[226].

Esta refriega pública ilustra la profundidad de las tensiones que actualmente están en juego entre una facción poderosa, si no la dominante, dentro del ANC, y los principales líderes de la industria. La ruptura de la confianza entre el partido gobernante y los intereses de las principales empresas (que en gran medida están en manos de los sudafricanos blancos) se manifiesta en la reticencia de estas últimas a invertir sus reservas en la economía y a apoyar la agenda de transformación del Gobierno[227].

Es posible medir los avances cosechados en ese ámbito y también cuestionar las deficiencias, pero debería hacerse a partir de un programa común, tras haber entendido las necesidades y las posibilidades. Los empresarios negros reclaman una transformación que no sea pura fachada ni se

[225] Se hizo mención específica a la resucitación de los movimientos de asesoramiento comunitarios, que ofrecían un servicio de primera línea para acceder a los servicios judiciales durante el apartheid. Sería importante volver a invertir en esa infraestructura para permitir el avance social y mejorar el acceso a los servicios y la gobernanza responsable. Esto refleja la importancia de integrar los objetivos de reconciliación con intervenciones prácticas en materia de justicia social. Entrevista, 13 de junio de 2017.

[226] "Dlamini-Zuma: Johann Rupert's comments an insult to poor South Africans", *Eyewitness News*, 20 de septiembre de 2017.

[227] "Companies hoarding R1.4 trillion in cash", *Business Day*, 3 de agosto de 2017.

limite a tachar elementos de una lista[228]. Los intereses de capital existentes (invariablemente blancos) deben participar en un programa que genere seguridad, fomente opciones reales de crecimiento y mitigue la corrupción y la mala gestión de las élites políticas[229]. Deben confiar en el proceso.

Al mismo tiempo, las empresas tienen mucho camino que recorrer para granjearse la confianza de los sindicatos y mejorar las competencias de los trabajadores negros. Los marcos normativos y legislativos han facilitado el progreso, pero no han paliado adecuadamente las carencias persistentes. La transformación y la evaluación de los avances deben estar basadas en datos empíricos, es necesario compartir las mejores prácticas y detectar los obstáculos para el progreso.

Un enfoque más constructivo requiere admitir las dificultades y esforzarse por comprender, tener en cuenta y, cuando sea posible, dar cabida a las perspectivas de los demás. A este enfoque se le saca el máximo partido cuando se ha llegado a un acuerdo en torno a una selección de prioridades y, en la medida de lo posible, cuando cuenta con un apoyo de amplia base.

La promoción de los derechos de los demás ha llevado a algunos miembros de la comunidad afrikáner, en particular, a temer que su idioma y su cultura se vean amenazados[230]. Es una comunidad bien organizada y relativamente bien dotada de recursos. También se encuentran en una posición más fuerte para perfilar y ejercer presión en torno a preocupaciones y programas específicos[231]. Su argumento es que la agenda de transformación se ve socavada fundamentalmente por la mala calidad del liderazgo que se ha impuesto, en la medida en que el Estado se convierte en carne de clientelismo. Sostienen que la imposición en frío de la "representatividad" (por ejemplo, la transformación de los consejos de administración que supervisan las empresas estatales) ha sido contraproducente, ya que ha contribuido directamente a que dichos órganos pierdan eficacia.

[228] Xolani Qubeka, "It's time to open up value chains to black entrepreneurs", *Business Report*, 18 de julio de 2017.

[229] Entrevista, 15 de mayo de 2017.

[230] Entrevistas, 30 de mayo y 4 y 15 de junio de 2017.

[231] Los grupos de presión afrikáneres se han opuesto a la manipulación de los programas de transformación, como la iniciativa Emancipación Económica de la Población Negra y la "transformación económica radical" para fines políticos partidistas. Avisan de que aumentar la representación mediante cuotas puede resultar contraproducente, ya que, en su opinión, la diversidad en el contexto sudafricano debe gestionarse con más habilidad. Entrevista, 4 de junio de 2017. Esto destaca la importancia de realizar una evaluación sincera de las prácticas de asignación de directivos, qué medidas han sido eficaces y cuáles no. Entrevista, 15 de junio de 2017.

Además, al hacerlo, se han generado relaciones antagónicas con las minorías, en lo que se describe como "racismo inverso"[232].

Este grupo ha gozado históricamente de una posición de apoyo y acceso privilegiado y la elevación de otras culturas también se mide en cuanto al avance del inglés sobre el afrikáans como principal idioma de comunicación y de instrucción. Esta creciente desconfianza también refleja una ruptura fundamental de la confianza en el Gobierno, algo que no es exclusivo de la comunidad afrikáner[233].

Las políticas identitarias acarrean el riesgo de que la participación solo sea selectiva y de que se dejen de lado puntos de vista con gran amplitud de miras que fomenten una evaluación más general del impacto y de las opciones, más allá de los intereses de una comunidad específica. Este enfoque contrasta con los esfuerzos por comprender las perspectivas de los demás y también se presta a modalidades más agresivas de participación, basadas en la confrontación. Así suele ocurrir en las redes sociales y, en ocasiones, llega a causar gran agitación en los medios de comunicación nacionales y en comentarios que ponen de manifiesto la complejidad del asunto[234].

La escala del problema es más difícil de calcular y depende en gran medida de la perspectiva de cada uno sobre cuál es la naturaleza del problema y qué soluciones realistas serían posibles bajo la rúbrica de la reconciliación. Como se ha explicado, las distintas corrientes de opinión presentan una plétora de interpretaciones, a menudo contradictorias, sobre qué supondría la reconciliación en el contexto sudafricano. La posibilidad de reparar relaciones que, ya de por sí, no eran constructivas y funcionales es lo de menos. No obstante, las opciones que abogan por tender puentes entre las comunidades requieren una inversión proactiva y un liderazgo que hasta la fecha no ha sido visible.

La política del arco iris defendida por líderes como Mandela y Tutu ocultaba una falsa sensación de seguridad en que el acuerdo cerrado en 1994 se consolidaría por sí solo[235]. Su marca personal de

[232] *Ibid*.

[233] Entrevista, 30 de mayo de 2017.

[234] Eusebius McKaiser, "Opinion: laying equal blame of parent in the Spur spat is wrong says Eusebius", www.capetalk.co.za, 22 de marzo de 2017.

[235] "Nos dejamos llevar por la euforia del momento y dimos por hecho que el impulso del arco iris sería suficiente, sin entender la psicología del colonizador y el colonizado". Entrevista, 17 de junio de 2017. "Todos estábamos encantados de dejárselo a Mandela; así no teníamos que hacer frente a nuestras propias responsabilidades en la transformación". Entrevista, 13 de junio de 2017. "El arco iris no era reconciliación, era un intento de romper el hielo. Probablemente, Mandela esperaba que todos nosotros y, en particular, la comunidad blanca, aprovecháramos la oportunidad para dar un paso adelante. Tendió la mano públicamente a las empresas para que ayudaran a reconstruir las escuelas y demás, pero solo respondían las empresas a las que pedía ayuda directamente, probablemente porque no podían negarse; en cambio, el resto ni se movilizaba ni participaba". Entrevista, 12 de junio de 2017.

perdón y compromiso encarnaba un espíritu de generosidad que contribuía a una ilusión de progreso real. También atenuó las voces de aquellos que hubieran preferido un programa más radical[236]. Sin embargo, su extraordinario carisma en cuanto a la reconciliación se contrapone con una falta fundamental de liderazgo por parte de otras comunidades y formaciones políticas, especialmente de la comunidad blanca, que siguió dando prioridad a los intereses de las minorías por delante del colectivo en general.

El ANC tampoco logró convencer a otros para que llevaran adelante el programa de reconciliación. A medida que se desvanece la impronta de los paladines de la reconciliación, también se deslustra el brillo de una "nueva Sudáfrica" multirracial. Con él se desvanece también el encanto del antirracismo, un principio central del ANC que tampoco se acabó de incluir en la propia programación del partido gobernante[237]. La pérdida de habilidades y liderazgo en el seno de la alianza gobernante ha contribuido directamente a una creciente desconexión con sus bases. La interacción dinámica de la participación de los electores ha decaído drásticamente, la actividad de las filiales del ANC también se ha reducido de forma significativa y el partido está más centrado en garantizar la lealtad de sus dirigentes que en la participación crítica de los miembros de base. Este no es un terreno fértil para elaborar e impulsar un programa de reconciliación[238].

Los sudafricanos han demostrado una capacidad para comportarse bien entre sí a pesar de la considerable rabia y frustración subyacente entre ellos. Estas fisuras profundamente arraigadas salen periódicamente a la luz en incidentes de odio racial y son una muestra de la magnitud del problema que se esconde bajo la superficie, además de indicar que el resurgimiento de antiguos prejuicios seguirá influyendo en las interacciones en el futuro. Cuando es preciso, las relaciones raciales y sociales suelen tratarse con cortesía y pasividad. Sin embargo, estas y otras habilidades que fomentan la resolución de disputas y la mediación están cada vez menos presentes en la nueva Sudáfrica; es necesario renovar la inversión en el desarrollo de estas habilidades[239].

Sudáfrica también debe revisar el concepto de la filantropía, que sigue estando dominada por fondos y directivos blancos que no vinculan sus intervenciones con el marco de reconciliación. Las actividades

[236] Entrevista II, 30 de mayo de 2017.

[237] El antirracismo, surgido en la década de los cincuenta, fue defendido por los líderes de entonces, que predicaban con el ejemplo. Si bien es un valor consagrado en la Constitución y sigue utilizándose en los marcos retóricos y políticos de los líderes actuales del ANC, está cada vez más eclipsado por la retórica del nacionalismo negro. Entrevista, 17 de junio de 2017.

[238] Entrevista, 25 de mayo de 2017.

[239] Entrevista II, 25 de mayo de 2017.

filantrópicas, en el contexto sudafricano, deberían promoverse como una “responsabilidad”, no como “caridad”, y deberían estar vinculadas al concepto transformador de ubuntu[240].

Sin una historia compartida o una comprensión adecuada de la experiencia del otro, sigue siendo difícil construir una identidad sudafricana común. Los sudafricanos no se conocen entre sí. La raza suele enmascarar la pluralidad cultural y la integración en la clase media está dominada por la asimilación a la cultura blanca. Si bien la interacción racial ha mejorado en general, rara vez se extiende más allá del ámbito laboral.

5. Facilitación de cambios sociales, económicos y políticos sustanciales

Después de 1994, Sudáfrica sigue enfrentándose a una plétora de dificultades sociales, económicas y políticas. Muchos consideraron que la reestructuración de la economía sudafricana era el legado más importante del *apartheid* y el que requería una atención prioritaria. Sin embargo, en la Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA) no hubo un examen real de la economía, salvo un gran debate sobre los derechos de propiedad; el ANC y sus aliados no tenían una posición común, pero surgió un acuerdo general para mantener la estructura capitalista y, por ende, no se abordó la cuestión de la reforma económica.

En cambio, el gobierno de Mandela se centró en la prestación de servicios pendientes, la vivienda, el saneamiento, la electrificación, la escolarización y la infraestructura de salud, así como en la extensión de la red de asistencia social. Estos fueron y siguen siendo avances importantes que ayudaron significativamente a mejorar la calidad de vida de muchos sudafricanos indigentes. No obstante, fueron intervenciones esencialmente paliativas y poco han contribuido a modificar las pautas básicas de creación y distribución de la riqueza. A pesar de las oportunidades para abordar los problemas relativos a la ineficiencia del gasto y los abusos en el sistema, existe una creciente preocupación de que los niveles actuales de gasto son simplemente insostenibles, en particular fuera de una base impositiva circunscrita.

Si bien la economía ha crecido de forma constante desde 1994, dista mucho de alcanzar la tasa de otros mercados emergentes y de generar los niveles necesarios de creación de empleo y desarrollo de la infraestructura[241]. La tan necesaria reestructuración económica no se ha materializado y, en los dos últimos decenios, Sudáfrica se ha vuelto más consumidora y menos productiva. Esto acarrea

[240] Este concepto, promovido por el Gobierno de Sudáfrica, recoge la reciprocidad de la conciencia humana y reconoce el valor del individuo dentro del colectivo.

[241] Jac Laubscher, “Economic Growth in South Africa: A 20 Year Review”, www.moneyweb.co.za, 10 de diciembre de 2013.

consecuencias preocupantes para una economía impulsada por los recursos naturales que no ha logrado dar cabida adecuadamente a la mano de obra y tiende a reforzar las pautas de desigualdad y marginación. Sudáfrica se enfrenta a una situación en la que más de la mitad de su población activa está desempleada y, en consecuencia, tiene un enorme proyecto de ley de bienestar social que no puede sostenerse sin un retorno a la productividad y una cultura del ahorro.

La principal huella de la economía del *apartheid* sigue siendo la marginación y la pobreza. Este legado refuerza los profundos y persistentes niveles de desigualdad que no se han afrontado adecuadamente desde que comenzó el proceso democrático del país. La inclusión de los derechos sociales y económicos en la Constitución reflejaba el entendimiento de que el proceso de democratización no era el final del proyecto[242]. Sin embargo, no se llegó a un acuerdo general sobre la forma de impulsar esta agenda.

Los ideales del Plan de Reconstrucción y Desarrollo de Mandela pronto se dejaron de lado ante los duros obstáculos económicos, el compromiso de hacer frente a la enorme deuda heredada de la administración del *apartheid* y la fusión y reconfiguración de la aparatosa burocracia, legado también de aquella época. Así, se suscribieron los indicadores económicos neoliberales básicos y se mantuvo la buena voluntad de la comunidad internacional, pero poco se hizo para empujarlos hacia una agenda radical de reconstrucción y transformación[243].

Las empresas y los profesionales negros siguen enfrentándose a obstáculos sistemáticos para ascender[244]. La propiedad y la oportunidad reflejan la persistencia de patrones raciales de privilegio. Menos de una cuarta parte de las acciones que se negocian en la Bolsa de Johannesburgo son propiedad de sudafricanos negros; menos del 10% de la tierra ha sido redistribuida para pasar de manos blancas a manos negras[245]. Es posible que la lentitud de los avances sea reflejo de la resistencia al cambio, pero también pone de manifiesto otros puntos débiles de los enfoques adoptados para promover la transformación. La restitución de las tierras, por ejemplo, debería haber ido acompañada

[242] Entrevista, 30 de mayo de 2017.

[243] Entrevista, 12 de junio de 2017.

[244] Los abogados negros se manifestaron recientemente en contra del Gobierno por dar prioridad a los abogados blancos en las sesiones informativas. “Black Lawyers Association criticises government for preferring white attorneys”, *eNCA*, 14 de julio 2017. Se hicieron eco de las acusaciones de otros profesionales afrodescendientes que se sienten incapaces de poner remedio a la discriminación y la exclusión en sus respectivos ámbitos de trabajo. Entrevista, 25 de mayo de 2017.

[245] “White people in South Africa still hold the lion’s share of all forms of capital”, *The Conversation*, 25 de abril de 2017. La riqueza está concentrada en manos de una minoría dentro de la comunidad blanca. Entrevista, 15 de mayo de 2017.

de un plan detallado que se centrara en el fomento de la comprensión y la capacidad de las personas para utilizar la tierra de manera eficiente y eficaz; no fue así[246].

En cambio, los miembros de las minorías, especialmente las comunidades blancas, han adoptado una postura defensiva y, en ocasiones, combativa, por temor a la discriminación y la exclusión, sobre la base de la aplicación selectiva de los derechos[247]. Si bien hay acuerdo en ese grupo en que no se ha logrado la transformación, ellos achacan ese fracaso principalmente a la ineptitud y la corrupción de los dirigentes del Gobierno.

Las afirmaciones generalizadas en ambos frentes requieren una evaluación empírica sólida de lo que realmente ha ocurrido y de dónde residen los obstáculos y los problemas. Ninguna de las partes del debate está en posesión de la verdad absoluta.

También es discutible que el partido gobernante sea capaz de mejorar sus prácticas de gobierno y cuente con incentivos suficientes para cambiar la estructura económica actual[248]. Esto plantea interrogantes sobre el contenido de la transformación económica radical y en qué medida tiene una amplia base de aplicación. En una revisión del alcance de la política de empoderamiento económico de la población negra del ANC para incluir la "base amplia", se sugiere que es probable que el beneficio en términos de transformación económica radical siga siendo limitado a menos que se adopte un enfoque fundamentalmente nuevo.

Por un lado, la discordia política actual y la reconfiguración de las lealtades, tanto dentro del partido gobernante como entre este, la oposición y los grupos de la sociedad civil, son inevitablemente divisorias. Por otro lado, sin embargo, también brinda oportunidades y ofrece perspectivas de convergencia y acuerdo en torno a las prioridades de la transformación. Ahora bien, es poco probable que un acuerdo sobre los asuntos que deben tratarse lleve a la mejor manera de lograrlo.

El papel del Estado y el alcance de la intervención serán objeto de controversia, especialmente a la luz de las limitaciones que compiten entre sí y de las múltiples deficiencias del Gobierno. Quienes abogan por un gobierno minimalista y los poderes mercuriales del libre mercado para generar riqueza y oportunidades deben ir más allá de las posturas ideológicas para ofrecer opciones pragmáticas

[246] Entrevista, 17 de junio de 2017.

[247] Entrevistas, 4 y 16 de junio de 2017.

[248] Entrevista, 15 de mayo de 2017. El gobierno del ANC, incapaz de promover una reestructuración y un programa de modernización de la economía ni de construir y consolidar las relaciones con la élite empresarial, se torna cada vez más hacia el nacionalismo racial, además de adoptar una postura antioccidental.

sobre qué puede lograrse y qué puede hacer el sector privado más allá de perseguir el aumento de los beneficios.

Por su parte, el Estado debe estudiar opciones para mejorar la eficiencia y la eficacia en función de los costos y trazar una línea entre los asuntos en los que es necesaria su participación directa y su responsabilidad de crear un entorno propicio para solucionar los problemas de pobreza y desigualdad. Un enfoque de innovación, evaluación, reflexión, corrección y mejora enriquecería las perspectivas de un aprendizaje comparativo e inclusivo que conecte a los sudafricanos más allá de sus enclaves actuales y de su predilección por limitarse a las apariencias. Esto requiere un liderazgo audaz y una inversión en el desarrollo y la creación de oportunidades que dé pie a una nueva generación de innovadores sociales, económicos y políticos.

Conclusión

Existen opiniones muy dispares en cuanto a si Sudáfrica se encuentra en el umbral de una crisis. El crudo análisis empleado en muchos estados poscoloniales está repleto de premisas racistas de fracaso; pero Sudáfrica, si bien se enfrenta a importantes dificultades en constante mutación y tiene mucho que aprender de las experiencias poscoloniales en otros lugares, no parece estar abocada a un ineluctable derrumbe. De hecho, las dificultades existentes y las oportunidades de resolverlas, especialmente en lo que respecta a los mecanismos correctivos disponibles, son cualitativamente distintas de las de otros países del continente.

El pacto político de las élites fue un éxito que abrió el camino para un amplio respaldo de una constitución liberal innovadora pero, si bien se aceptaron los parámetros de ese acuerdo, no se logró convenir claramente qué objetivos de transformación y reconciliación debían alcanzarse. Más allá de los tópicos generales, en el acuerdo se eludieron claramente los legados estructurales de la desigualdad, el patriarcado y la pobreza.

En el acuerdo también se estableció el tono general de una noción de reconciliación en perfecta sintonía con la “coexistencia pacífica”[249]. Si bien hubiera podido ser una limitación realista durante las negociaciones, los dirigentes políticos perdieron de vista la importancia de elaborar y aplicar el programa de transformación. Tal vez como era de esperar en ese contexto, no se llevó a la práctica ningún programa de reconciliación después de 1994, más allá de las intervenciones personales y teatrales de algunos líderes clave, como Nelson Mandela y Desmond Tutu.

[249] Entrevista, 27 de mayo de 2017.

Los sudafricanos negros no se comprometieron con una agenda de reconciliación y los blancos no se comprometieron ni admitieron la necesidad de transformación. Más allá de la visión general de la coexistencia pacífica y de una vida mejor para todos, no existía una visión compartida de una futura Sudáfrica ni de cómo se lograría.

La Comisión de la Verdad de Sudáfrica se apoderó del imaginario popular y levantó el velo que ocultaba cientos de atrocidades. Consiguió dejar atrás años de negación y "redujo el abanico de mentiras permisibles"[250] sobre esta época, pero, como sugirió el filósofo francés Jacques Derrida en una visita a Sudáfrica en 1998, la Comisión podría ser, en realidad, "un ejercicio de olvido"[251]. La actual desconexión entre la Comisión y su trabajo y las dinámicas y discursos políticos y económicos contemporáneos refuerza esta preocupación[252].

Es necesario reconfigurar la serie de dificultades a las que se enfrenta Sudáfrica en materia de reconciliación, así como sus necesidades subyacentes de desarrollo y transformación, para que se entiendan como un abanico de oportunidades que deben abordarse en un plan más a largo plazo destinado a generar un programa común para la estabilidad y la seguridad humana. Para ello, deberán renovarse los compromisos con el ejercicio de los derechos sociales y económicos y no limitarse a la aplicación de normas mínimas.

Será necesario un compromiso más honesto con las reivindicaciones, ya sea en relación con las deficiencias de la prestación de servicios o de la educación. No solo es fundamental mantener una conversación franca para fomentar la confianza y la comprensión, sino que también es necesaria para examinar hasta dónde pueden llevarnos los modelos económicos actuales y qué más se puede hacer para hacer frente a los flagelos de la pobreza y la desigualdad.

Esto requeriría un examen retrospectivo de la solución negociada; estuvo rodeada de un gran secretismo y cabría arrojar luz sobre el contenido de los acuerdos y los elementos en los que se basaron. Lograr una mejor comprensión sobre cómo se alcanzaron los compromisos proporcionará una base útil para abordar sus consecuencias y encontrar la manera de ir más allá en los acuerdos.

[250] Michael Ignatieff, "Articles of Faith", *Index on Censorship*, 25, n.º 5, 1996, pág. 113.

[251] Jacobus A. Du Pisani, Kwang-Su Kim, "Establishing the Truth about the Apartheid Past: Historians and the South African Truth and Reconciliation Commission", *African Studies Quarterly*, volumen 8, 1.ª edición, otoño de 2004, pág. 86.

[252] El archivo de la Comisión todavía no se ha procesado y sigue sin estar accesible en gran medida para el público en general. Piers Pigou, "Accessing the Records of the Truth and Reconciliation Commission", en: *Paper Wars: Access to Information in South Africa*, Kate Allan (ed.), Witwatersrand University Press, 2009.

Es preciso un plan nacional de acción para la reconciliación que incluya un componente básico de transformación, que no presente nada nuevo ni reinvente el agua tibia, sino que vincule e impulse las políticas existentes, como el Plan Nacional de Desarrollo. Debe adoptarse una visión a más largo plazo que coordine y desarrolle los compromisos políticos existentes (nacionales e internacionales), a partir de la infraestructura institucional existente (es decir, las instituciones de apoyo a la democracia del capítulo 9).

Ello requiere un proceso impulsado a nivel nacional que sea inclusivo y conecte con las iniciativas locales. Un enfoque centrado en la comunidad permitiría dar una respuesta más personalizada a las particularidades de cada una de ellas. Para ello, sería necesario cultivar y dar más peso a los líderes políticos y de la sociedad civil provenientes de una serie de entornos tradicionales y no tradicionales, incluir a las comunidades religiosas que tienen un amplio alcance en toda Sudáfrica, a los líderes comunitarios, a los sindicatos, al sector privado y a las instituciones profesionales.

Requeriría movilizar y desplegar activistas que puedan llevarlo a la práctica; debería ser tanto una oportunidad para crear conciencia como para consultar y comprometerse; tiene que ser una campaña nacional que trate de manera activa involucrar a aquellos que han conseguido aislarse de la corriente dominante. Lograr que los sudafricanos se conecten entre sí será extenuante; sin embargo, las recientes acciones de protesta contra el Gobierno han reunido a un grupo ecléctico de un amplio espectro político, social y económico que ha demostrado una vez más la capacidad de Sudáfrica para contravenir las presuntas lealtades[253].

Además, será necesario llevar las riendas de una participación más activa para construir y transformar las relaciones dentro de las dispares comunidades de Sudáfrica y también entre ellas. Es preciso atender a las minorías alienadas, atender sus inquietudes, pero dentro de un marco que también permita a estas comunidades ampliar su perspectiva sobre las condiciones y las opciones disponibles. De este modo, también podrían comprender mejor las diferencias, al tiempo que apreciarían con mayor claridad los puntos en común y las interconexiones. Sería, asimismo, una protección contra los peligros del excepcionalismo.

Es necesario un enfoque inclusivo, que involucre activamente a los grupos de interés que han sido dejados en gran medida a su suerte. También es fundamental la reconexión, la innovación y la adaptación de la comunidad inversora local e internacional, así como de otras personas que se dedican a generar riqueza y oportunidades económicas. Un componente integral de toda solución sostenible es el restablecimiento de la confianza en el Gobierno de Sudáfrica[254].

[253] Entrevista, 4 de junio de 2017.

[254] Entrevistas, 15 y 25 de mayo de 2017.

La transición de Sudáfrica ha gozado de la buena voluntad y el apoyo de la comunidad internacional. Se benefició de un contexto geopolítico cambiante al final de la Guerra Fría, que abrió la puerta a múltiples posibilidades. También permitió a Sudáfrica reconfigurar su relación con la comunidad internacional, en Oriente, en Occidente, por supuesto, en el continente africano y, en general, en el hemisferio sur.

Sudáfrica debería estar más abierta al aprendizaje comparativo de otros entornos de transición. No obstante, se ha prestado menos a recibir que a compartir en lo que se refiere a la reconciliación y la transformación. Conforme Sudáfrica preste más atención a sus opciones de transformación, obtendrá una importante oportunidad para extraer un compromiso internacional, tanto en términos de aprendizaje comparativo como en materia de apoyo a la innovación. Como en el pasado, la comunidad internacional tiene una importante función habilitadora que consiste en apoyar un cambio en las actividades en favor de la inclusión social y promover duros debates sobre la transformación socioeconómica, el racismo y el antirracismo.

“Transcurridos 23 años desde de las primeras elecciones democráticas de Sudáfrica, y 21 desde la adopción de su elogiada e innovadora constitución liberal, la visión definida por Mandela se está deteriorando de manera palpable; y se cuestiona esencialmente la promesa de una transformación amplia debido a las deficiencias de un modelo económico y de desarrollo incapaz de generar las políticas y el crecimiento adecuados para respaldar un cambio más profundo, social y económico”.

ANEXO I: PROGRAMA DEL SIMPOSIO DE ALTO NIVEL

"DESAFIANDO LO CONVENCIONAL: ¿es posible alcanzar la reconciliación después de la violencia?"

BOGOTÁ, 5 Y 6 DE OCTUBRE DE 2017

Jueves, 5 de octubre

9.30-10.00

Bienvenida y objetivos de la reunión

Bienvenida a los participantes y explicación del objetivo y el formato de la reunión.

Scott Weber, Director General, Interpeace

Alan Doss, Director Ejecutivo, Fundación Kofi Annan

10.00-11.00

Ponente principal: Kofi Annan

Presidente de la Junta Directiva, Fundación Kofi Annan

Ex Secretario General de las Naciones Unidas

La reconciliación como proceso: ¿aspiración o resultado? Reflexiones sobre la experiencia del señor Annan en procesos de reconciliación, seguido de preguntas y respuestas. Sesión moderada por Scott Weber.

11.00-11.15

Pausa

11.15-12.45 PRIMERA SESIÓN:

Puntos más importantes de los estudios de caso:

- Dr. Bernardo Arévalo de León, Interpeace, sobre el estudio de caso de Guatemala
- Dr. Claude Iguma Wakenge, investigador en la Red de Innovación Institucional (RIO), Bukavu, sobre el estudio de caso de la República Democrática del Congo
- Dª Gráinne Kelly, Instituto Internacional de Investigación de Conflictos (INCORE) de la Universidad de Ulster, sobre el estudio de caso de Irlanda del Norte
- Piers Pigou, Consultor Principal del International Crisis Group, sobre el estudio de caso de Sudáfrica

Cada autor dispondrá de 15 minutos para presentar las principales conclusiones de su estudio de caso en cuanto a la práctica (¿qué innovaciones y lecciones pueden inspirar a los agentes nacionales e internacionales que participan o están dispuestos a participar en los esfuerzos de reconciliación?) y a las políticas (¿cuáles son las implicaciones para los procesos de elaboración de políticas que pretenden iniciar o contribuir a la reconciliación?)

Moderador: Dr. Youssef Mahmoud, International Peace Institute, que destacará los principales puntos en común, las diferencias y los asuntos que se derivan de las conclusiones de los estudios de caso como introducción para las siguientes sesiones.

12.45-14.00
Almuerzo

14.00-15.30 SEGUNDA SESIÓN:
La naturaleza cambiante de la reconciliación en distintos momentos del ciclo de paz y conflicto

- Dra. Zahbia Yousuf, Conciliation Resources
- Borja Paladini Adell, Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz en Colombia, Universidad de Notre Dame

Moderador: Dr. David Bloomfield, experto en reconciliación independiente

Esta sesión se centrará en cómo la reconciliación encaja en los ciclos de paz y conflicto. ¿Cómo evolucionan y cambian a lo largo del tiempo los objetivos, la interpretación y la naturaleza de la reconciliación en función de las características del conflicto y de la situación del proceso de consolidación de la paz en el país? ¿Cómo se evalúa el progreso hacia la reconciliación? ¿Es posible que el doble objetivo de la reconciliación —como un esfuerzo retrospectivo destinado a abordar el legado de la violencia del pasado y como una iniciativa preventiva para reconstruir las relaciones sociales para el futuro— sea intrínsecamente contradictorio e inhabilitante? ¿Los procesos de reconciliación conducen a nuevos patrones de exclusión o guardan alguna relación con ellos? ¿Qué relación existe entre los esfuerzos de reconciliación y la creación de confianza, la cohesión social y la regeneración tras los traumas?

15.30-15.45
Pausa

15.45-17.15 TERCERA SESIÓN:

¿En qué planos de la sociedad deberían llevarse a cabo las iniciativas para la reconciliación?

- Immaculée Mukankubito, Never Again Rwanda
- Padre de Roux, Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, Colombia

Moderador: Priscilla Hayner, Asesora Superior en materia de Mediación, Equipo de Reserva de las Naciones Unidas de Asesores Superiores sobre Mediación

La reconciliación se produce en distintos niveles de la sociedad y, en ella, toman parte un amplio conjunto de partes interesadas. En esta sesión se examinarán los diferentes puntos estratégicos de entrada para los procesos de reconciliación, así como la relación entre los diferentes niveles en los que se puede iniciar la reconciliación. ¿Los procesos de reconciliación pueden centrarse tanto en las relaciones intergrupales (reconciliación horizontal) como en las relaciones entre el Estado y la sociedad (reconciliación vertical)? ¿De qué manera pueden reforzarse entre sí las estrategias descendentes, del medio hacia el exterior y ascendentes para la reconciliación? ¿Qué ejemplos positivos existen de procesos de reconciliación ascendentes que se hayan ampliado para que repercutan en los procesos de reconciliación nacional? ¿Cómo pueden proyectarse los procesos descendentes para contribuir a los procesos locales?

Jueves, 6 de octubre

9.00-10.30 CUARTA SESIÓN:

Reconciliación y reforma institucional

- Hayet Ouertani, Comité de Reparación y Rehabilitación, Comisión de la Verdad y la Dignidad de Túnez
- Patrick Colgan, Gobierno de Irlanda

Moderador: Graeme Simpson, Interpeace

A menudo se pasa por alto la contribución que la creación y la reforma de las instituciones aporta a la reconciliación. En esta sesión se analizará el papel que el Estado y las instituciones sociales (escuelas, policía, comunidades religiosas, etc.) pueden desempeñar como plataformas para reconstruir las relaciones de forma tanto horizontal como vertical. ¿Qué ejemplos existen de buenas reformas en el sector de la seguridad o de reformas judiciales que se han utilizado como oportunidades para reconstruir las relaciones? ¿De qué manera pueden contribuir el sector de los medios de

comunicación o de la educación a transformar las relaciones y fomentar la inclusión en las sociedades en el futuro? ¿Qué implicaciones tiene esta perspectiva sobre la construcción institucional como intervención de reconciliación en las iniciativas de construcción del Estado, que con demasiada frecuencia tratan de fortalecer las frágiles instituciones estatales sin aspirar a transformar las relaciones entre el Estado y la sociedad?

10.30-10.45
Pausa

10.45-12.15 QUINTA SESIÓN:
En detalle: Las dimensiones de género y de la juventud en la reconciliación

- Rufa Cagoco-Guiam, Instituto para la Paz y el Desarrollo de Mindanao, Universidad Estatal de Mindanao

- Helga Flamtermesky, Comisión de Verdad, Memoria y Reconciliación de las Mujeres Colombianas en la Diáspora

Moderador: Andrew Gilmour, Subsecretario General de Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

En esta sesión se analizará en qué medida y de qué manera el género interviene en la configuración de los enfoques de reconciliación. También se brindará la oportunidad de examinar las dificultades y las perspectivas singulares que otros grupos, como los jóvenes, las víctimas, los veteranos, etc., aportan a los esfuerzos por fomentar la reconciliación en los países afectados por conflictos. ¿De qué manera puede afrontarse mejor en los procesos de reconciliación el impacto particular de los conflictos violentos en estos grupos? ¿Cómo podemos asegurarnos de que los esfuerzos de reconciliación no afiancen los tipos de discriminación de género que los estudios demuestran que son predictores fiables de nuevos conflictos y patrones de violencia? ¿Cómo puede una perspectiva de género o de juventud ayudar a comprender mejor otros temas clave, como las experiencias de victimización, la violencia sexual o el trauma transgeneracional?

12.15-13.30
Almuerzo

15.15-16.45 SEXTA SESIÓN:

En detalle: El papel de la comunidad internacional en los procesos de reconciliación

- Vesna Teršelič, Documenta - Centro para Tratar con el Pasado, Croacia
- Jason Ladnier, Oficina de Conflictos y Operaciones de Estabilización (CSO), Departamento de Estado de los Estados Unidos

Moderador: *Embajadora Sirpa Mäenpää, Embajadora de Finlandia para la Mediación de Paz*

La reconciliación no puede imponerse desde fuera, sino que debe impulsarse desde dentro. Sin embargo, el papel de la comunidad internacional en el proceso de reconciliación a menudo sigue siendo crucial para crear las oportunidades y las condiciones favorables en las que iniciar el proceso de reconciliación, así como para mantener los recursos y la capacidad adecuados. ¿Qué principios deben guiar el compromiso de los agentes extranjeros? ¿Cómo evoluciona el papel de la comunidad internacional a lo largo del largo proceso de reconciliación? ¿Cómo pueden interactuar los interesados internacionales con los agentes nacionales más allá del Estado?

15.00-15.15

Pausa para el café

15.15-16.45 SÉPTIMA SESIÓN:

¿Cuáles son las consecuencias para los países donde es necesaria la reconciliación?

- Dr. Kyaw Yin Hlaing, Centro para la Diversidad y la Armonía Nacional, Myanmar
- Virginie Ladisch, Programa de Infancia y Juventud, Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)

Moderador: *Renata Segura, Conflict Prevention and Peace Forum, Consejo de Investigación en Ciencias Sociales*

Presentación y debate sobre situaciones incipientes en las que la reconciliación puede convertirse en parte del proceso de paz, no solo en las sociedades que salen de un conflicto violento, sino también en democracias más consolidadas. ¿Cuál es la mejor manera de diseñar y apoyar esos procesos? Además de estudiar las oportunidades que ofrece el ámbito de la reconciliación, en esta sesión también se tratará de cuestionar los supuestos en torno a la reconciliación y sus limitaciones.

16.45-17.00

Conclusión:

En la sesión de clausura, los oradores ofrecerán una visión general de las conclusiones del simposio, con especial atención a las recomendaciones formuladas y los pasos siguientes.

- Alan Doss, Fundación Kofi Annan, y Scott Weber, Interpeace

ANEXO II: LISTA DE PARTICIPANTES EN EL SIMPOSIO

Sr. Alan Doss
Director Ejecutivo, Fundación Kofi Annan

Sr. Alessandro Preti
Coordinador de Paz, Desarrollo y Reconciliación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Sra. Ana Glenda Tager
Directora Regional de América Latina, Interpeace

Sr. Andrew Gilmour
Subsecretario General de Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Sra. Anne Heidi Kvalsøren
Representante Especial para el Proceso de Paz en Colombia, Noruega

Sra. Ayan Nuriye
Coordinadora de Desarrollo de Programas del Departamento de Paz y Seguridad, Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo

Dr. De Bernardo Arévalo de León
Asesor Principal en Consolidación de la Paz, Interpeace

Sr. Borja Paladini Adell
Coordinador del Instituto de Estudios Internacionales sobre la Paz Joan Brock, Iniciativa Barómetro en Colombia, Universidad de Notre Dame

Sra. Carolina Naranjo
Consultora de Investigación del Instituto de Estudios Internacionales sobre la Paz Joan Brock, Iniciativa Barómetro en Colombia, Universidad de Notre Dame

Dr. David Bloomfield
Experto en Reconciliación Independiente

Padre Francisco de Roux
Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio

Sra. Genny Calvo
Directora de Proyecto, Alianza Para La Paz

Sr. Ghanim Alnajjar
Catedrático de Ciencias Políticas, Universidad de Kuwait

Sr. Graeme Simpson
Director, Interpeace Estados Unidos y Asesor Superior del Director General, Interpeace

Sra. Gráinne Kelly
Profesora de Estudios de Paz y Conflictos, Instituto Internacional de Investigación de Conflictos, Universidad de Ulster

Sra. Hayet Ouertani
Jefa del Comité de Reparación y Rehabilitación de la Comisión de la Verdad y la Dignidad de Túnez

Sra. Helga Flamtermesky
Coordinadora de la Comisión de Verdad, Memoria y Reconciliación de las Mujeres Colombianas en la Diáspora

Sr. Henry Alt-Haaker
Jefe de los Programas de Relaciones Internacionales y Tareas de Enlace, Oficina del Representante de Berlín, Fundación Bosch

Sr. Ian Arzeni
Responsable de Programas en Colombia, Oficina de Conflictos y Operaciones de Estabilización, Departamento de Estado de los Estados Unidos

Sra. Immaculée Mukankubito
Directora de Operaciones y Control de Calidad, Never Again Rwanda

Embajador Jarmo Kuuttila
Embajada de Finlandia en Bogotá

Sr. Jason Ladnier
Vicesecretario Adjunto Interino para Asuntos de Oriente Próximo, el Hemisferio Occidental y Europa, Oficina de Conflictos y Operaciones de Estabilización, Departamento de Estado de los Estados Unidos

Embajador Joeren Roodenburg
Embajada de los Países Bajos en Bogotá

Sr. Kofi Annan
Fundador y Presidente, Fundación Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas

Embajador Kurt Kunz
Embajada de Suiza en Bogotá

Dr. Kyaw Yin Hlaing
Director Fundador, Centro para la Diversidad y la Armonía Nacional

Sra. Maud Roure
Gestora de Programas, Fundación Kofi Annan

Sra. Maria Camila Moreno
Jefa de la oficina del ICTJ en Colombia, Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)

Sr. Michael Shipler
Director Regional para Asia, Search for Common Ground

Sr. Michal Khan
Responsable de Relaciones Exteriores, Fundación Kofi Annan

Sr. Patrick Colgan
Asesor Superior del Gobierno de Irlanda en Colombia

Sr. Philipp Lustenberger
Asesor Superior del Enviado Especial de Suiza para el Proceso de Paz en Colombia

Sr. Piers Pigou
Consultor Principal para África Meridional, International Crisis Group

Sra. Priscilla Hayner
Equipo de Reserva de las Naciones Unidas de Asesores Superiores sobre Mediación

Dr. Renata Segura
Directora Asociada del Conflict Prevention and Peace Forum, Consejo de Investigación en Ciencias Sociales

Sra. Rosa Emilia Salamanca
Directora Estratégica, Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE)

Sra. Rufa Cagoco-Guiam
Directora, Instituto para la Paz y el Desarrollo de Mindanao, Universidad Estatal de Mindanao

Sra. Sandra Isaza
Directora, FUNDAPAZ

Sr. Scott Weber
Director General, Interpeace

Embajadora Sirpa Maenpaa
Embajadora para la Mediación de la Paz, Finlandia

Embajador Tommy Stromberg
Embajada de Suecia en Bogotá

Sra. Virginie Ladisch
Jefa del Programa de Infancia y Juventud, Centro Internacional para la Justicia Transicional

Sra. Vesna Teršelič
Directora, Documenta - Centro para Tratar con el Pasado

Dr. Youssef Mahmoud
Asesor Superior, International Peace Institute

Dr. Zahbia Yousuf
Editora y Analista en materia de Consolidación de la Paz, Conciliation Resources

“La paz que proclamáis con la boca debéis tenerla desbordante en vuestros corazones”.

Francisco de Asís

ANEXO III: BIBLIOGRAFÍA

GUATEMALA

ADAMS, T. M. (2017).
How Chronic Violence Affects Human Development, Social Relationships, and the Practice of Citizenship: A systemic Framework for Action. Washington, Estados Unidos: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

AIKEN, N. T. (2014).
"Rethinking reconciliation in divided societies. A social learning theory of transitional justice". En: S. Buckley-Zistel et al. (eds.), *Transitional Justice Theories.* Nueva York: Routledge.

ARÉVALO DE LEÓN, B. (1998).
Sobre Arenas Movedizas: Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala 1997. Guatemala, 2005. FLACSO.

ARÉVALO DE LEÓN, B. (2004).
"Prólogo". En: J. Balconi y D. Kruijt (eds.), *Hacia la Reconciliación. Guatemala 1960-1996.* Guatemala, 2005. Editorial Piedrasanta.

ARÉVALO DE LEÓN, B. (2006).
"Civil Military Relations in Post-Conflict Guatemala". *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20(1), págs. 63-108, enero-junio de 2006.

ARÉVALO DE LEÓN, B. (2007).
"A Twisted Path to Reconciliation? The Historical Clarification Commission in Guatemala". En: S. Jonathan (ed.), *Dealing with the Past on Post Conflict Societies: Ten-Years after the Peace Accords in Guatemala and Bosnia-Herzegovina* (págs. 12-20), ponencia 1/2007. Suiza: Swisspeace.

ARÉVALO DE LEÓN, B. (2008).
"Un Problema de Estado: Límites y Retos a la Subordinación Militar en Guatemala". *Nueva Sociedad*, 213, enero-febrero de 2008.

ARÉVALO DE LEÓN, B., JIMÉNEZ, F. Y JIMÉNEZ, B. (2017).
"Derechos humanos, seguridad y justicia después de los Acuerdos de Paz". En: C. A. Sarti y F. A. Girón (eds.), *Resignificando los Acuerdos de Paz en Guatemala* (págs. 17-42). Guatemala: Fundación Propaz.

ARÉVALO DE LEÓN, B. (PUBLICACIÓN PREVISTA EN 2018).
De La Milicia Colonial al Ejército Contrainsurgente: violencia, formación estatal y ejército en Guatemala, 1500-1963. Guatemala: F&G Editores:

ARTIGA GONZÁLEZ A. (1998).
"Fluidez y Volatilidad en la Institucionalización de los Sistemas de Partidos". *América Latina Hoy*, 19, págs.125-129.

ASIES (2013).
"Qué entendemos por 'partidos franquicia'". *Momento*, 3. Guatemala: ASIES.

BALCONI, J. Y KRUIJT, D. (2004).
Hacia la Reconciliación. Guatemala, 1960-1996. Guatemala: Editorial Piedrasanta.

BALL, P., KOBRAK, P. Y SPIRER, H. F. (1999).
State Violence in Guatemala 1960-1996. A Quantitative Reflection. Nueva York: Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia/Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos.

BERISTAIN, C. (2005).
"Reconciliación luego de conflictos violentos: un marco teórico". En: G. P. Oreamuno y L. A. Narea (eds.), *Verdad, Justicia y Reparación: Desafíos para democracia y la convivencia*. Estocolmo, Suecia: IDEA, IIDH.

BERISTAIN, C. (2005).
"Reconciliación y democratización en América Latina: un análisis regional". En: G. P. Oreamuno y L. A. Narea (eds.), *Verdad, Justicia y Reparación: Desafíos para democracia y la convivencia.* Estocolmo, Suecia: IDEA, IIDH.

BLOOMFIELS, D. (2006).
"On Good Terms: Clarifying Reconciliation". *Informe Berghof n.º 14*. Berlín: Centro Berghof de Investigación para la Gestión Constructiva de Conflictos.

BRISCOE, I. Y STAPPERS, M. (2012).
Breaking the Wave: critical steps in the fight against crime in Guatemala. Clingendael Institute / Impunity Watch. Disponible en: http://www.myrnamack.org.gt/images/ stories/fmm/archivos/analisis/2011/Anlisis_depuracin_justicia-agosto_2011.pdf.

CABRERA, M. Y COYOY, E. (2017).
"¿Qué significaron los Acuerdos de Paz para el desarrollo económico y la equidad en Guatemala?" En: C. A. Sarti y F. A. Girón (eds.), *Resignificando los Acuerdos de Paz en Guatemala,* Guatemala: Fundación Propaz, págs. 43-66.

CARRASCO COLOM, L. (2009).
"El estado actual del proceso de paz en Guatemala: 12 años de no reconciliación". En: Secretaría de la Paz, *Entre pasado y olvido. Políticas de reconciliación en Guatemala, 1996-2008. Guatemala:* SEPAZ.

CARRERA, G. Y NORIEGA, L. (2017).
"Participación juvenil y Acuerdos de Paz: ¿Agenda actual y futura?". En: C. A. Sarti y F. A. Girón (eds.), *Resignificando los Acuerdos de Paz en Guatemala*, Guatemala: Fundación Propaz, págs. 167-192.

COLE, E. (2014).
"Reconciliation as a Peacebuilding Practice: New Questions, New Ideas". *Insights Newsletter,* otoño de 2014. Washington, Estados Unidos: Instituto Estadounidense de Paz.

COLUSSI, M. (2009).
"El Rol del Estado en el Proceso de Reconciliación en Guatemala 1996-2008". En: Secretaría de la Paz, *Entre pasado y olvido. Políticas de reconciliación en Guatemala*, *1996-2008.* Guatemala: SEPAZ.

COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE GUATEMALA.
"Traicionar la paz y dividir a Guatemala". Publicado en periódicos nacionales el 16 de abril de 2013. Disponible en: http://www.ghrc-usa.org/our-work/important-cases/genocide-cases/3472-2/.

COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (CEH) (1999).
"Guatema: Memoria del Silencio. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico". Volumen I-V. Guatemala: UNOPS.

CONSEJO NACIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ (CNAP) (2014).
"Informe de seguimiento a los Acuerdos de Paz. Avances y limitaciones". Guatemala: CNAP.

CONSEJO NACIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ (CNAP) (2014).
"Informe de seguimiento a los Acuerdos de Paz. Avances y limitaciones". Guatemala: CNAP. Disponible en: http://www.cnap.gob.gt/Informe%20de%20Seguimiento%20a%20los%20Acuerdos%20de%20Paz%202014.pdf

DE GUTTRY, A. (2009).
"El proceso de reconciliación en Guatemala a la Luz de las normas internacionales relevantes. Límites y perspectivas de la acción gubernamental". En: Secretaría de la Paz, *Entre pasado y olvido. Políticas de reconciliación en Guatemala, 1996-2008.* Guatemala: SEPAZ.

DUFFREY, M. K. (2013).
"La Posguerra en Guatemala. Justicia, perdón y reconciliación". *Revista Latinoamericana de Teología*, 88, págs. 55-80.

FUNDACIÓN MYRNA MACK (2010).
"Informe a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados". Guatemala: Fundación Myrna Mack. Disponible en: http://www. myrnamack.org.gt/images/stories/fmm/archivos/informes/2010/Informe_a_la_Relatora_Especial_de_Naciones_Unidas_para_la_Independencia_de_Magistrados_y_Abogados_-_2010.pdf.

FUNDACIÓN MYRNA MACK (2011).
La lucha contra la impunidad y la depuración del Sistema de justicia. Dentro de los límites de la constitucionalidad y la legalidad. Guatemala: Fundación Myrna Mack.

FUNDACIÓN MYRNA MACK (2012).
A propósito del amparo provisional otorgado a Efraín Ríos Montt y los intentos por perpetuar la impunidad: Un análisis de la amnistía en Guatemala. Guatemala: Fundación Myrna Mack.

GRAMAJO, M., HÉCTOR A. (2003).
Alrededor de la bandera: un análisis praxiológico del enfrentamiento armado en Guatemala 1960-1996. Guatemala: Tipografía Nacional.

GRANDIN, G. (2000).
"Everyday Forms of State Decomposition: Quetzaltenango, Guatemala, 1954". *Bulletin of Latin American Research*, 19(3), págs. 303-320.

GRANDIN, G. (2000).
The Blood of Guatemala: A History of Race and Nation. Durham, Reino Unido: Duke University Press.

GRANDIN, G. (2005).
"The Instruction of Great Catastrophe: Truth Commissions, National History, and State Formation in Argentina, Chile and Guatemala". *The American Historical Review*, 110(1), págs. 46-67.

GUTIÉRREZ, E. (1999).
"La disputa sobre el pasado". *Nueva Sociedad,* 161, mayo-junio 1999, págs. 159-173.

HOLDEN, R. (2004).
Armies without Nations. Nueva York, EE. UU.: Oxford University Press.

IGNATIEFF, M. (1996).
"Articles of Faith". *Index on Censorship*, 25(5). Reino Unido: SAGE Journals.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS POLÍTICOS (INCEP) (2013).
"Estado de la conflictividad social en Centroamérica". *Reporte Político*, 5(8) Centroamérica, enero-junio de 2013.

ISAACS, A. (2010).
"At war with the past? The politics of truth-seeking in Guatemala". *The International Journal of Transitional Justice*, 4(2), págs. 251-274.

LATINOBARÓMETRO (2016).
Informe 2016. Buenos Aires: Latinobarómetro.

LIESELOTTE, V. (2010).
"The internal logic of the cosmos as 'justice' and 'reconciliation': Micro-level perceptions in post-conflict Guatemala". En: *Critique of Anthropology,* 30(3), https://doi.org/10.1177/0308275X10372462.

MACK, C., HELEN, B. (2005).
"La Reconciliación en Guatemala: un proceso ausente". En G. P. Oreamuno y L. A. Narea y G. Galli (Eds.), *Verdad, Justicia y Reparación: Desafíos para democracia y la convivencia*, Estocolmo, Suecia: IDEA-IIDH, págs.175-204.

MACK, L. F. (2017).
"Una mirada desde el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral". En: C. A. Sarti y F. A. Girón (eds.), *Resignificando los Acuerdos de Paz en Guatemala*. Guatemala: Fundación Propaz.

MCCREERY, D. (1994).
Rural Guatemala, 1760-1940. California: Stanford University Press.

MENDOZA, C., HAERING, D. Y ESPINOZA, C. (2017).
"El futuro de la resignificación: escenarios posibles". En: C. A. Sarti y F. A. Girón (eds.), *Resignificando los Acuerdos de Paz en Guatemala*. Guatemala: Fundación Propaz.

MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA (MINUGUA) (2004).
"Informe de Verificación. Estado de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico". Guatemala: MINUGUA. Disponible en: https://es.wikisource.org/wiki/ El_estado_de_cumplimiento_de_las_recomendaciones_de_la_Comisi%C3%B3n_para_el_Esclarecimiento_Hist%C3%B3rico

MOREIRA, R. Y ESTUARDO, J. (2009).
"Evolución y Posiciones de los Actores No Gubernamentales en el Proceso de Reconciliación Guatemalteca 1996-2008". En: Secretaría de la Paz, *Entre pasado y olvido. Políticas de reconciliación en Guatemala, 1996-2008*. Guatemala: SEPAZ.

NACIONES UNIDAS (ONU) (2016).
Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las Actividades de su Oficina en Guatemala. A/HRC/31/3/Add.1.

NÓMADA (2015).
140 días de primavera. Guatemala: Rara.

NOVALES CONTRERAS, H. (2014).
Partidos políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad. Guatemala: ASIES.

ONU MUJERES. (S.F.)
Guatemala. Disponible en: http://lac.unwomen.org/en/donde-estamos/guatemala

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (2010).
"Informe Alternativo Presentado al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas". Ginebra. Disponible en: http://www.myrnamack.org.gt/images/stories/fmm/archivos/informes/2010/Informe_alternativo_al_PIDCP_Guatemala.pdf

ORTIZ, M. J. (2009).
"Procesos y Mecanismos en la Construcción de la Reconciliación en Guatemala". En: Secretaría de la Paz, *Entre pasado y olvido. Políticas de reconciliación en Guatemala, 1996-2008*. Guatemala: SEPAZ.

PONCIANO CASTELLANOS, K. (1996).
El rol de la sociedad civil en los procesos de paz de Guatemala y El Salvador. Guatemala: INCEP.

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS (2013).
Informe Anual Circunstanciado. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS (2014).
Informe Anual Circunstanciado. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS (2015).
Informe Anual Circunstanciado. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS (2016).
Informe de ataques a defensores de derechos humanos. Año 2015 al 18 de mayo de 2016. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS (2016).
Retenciones multitudinarias y linchamientos, casos y víctimas. 2005 al 31 de julio de 2016. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2016).
Guatemala, 2005: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2016. Guatemala 2016.

PROYECTO INTERDIOCESANO DE RECUPERACIÓN DE LA MEMORIA HISTÓRICA (REMIH) (1998).
"Guatemala: Nunca Más". En: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (eds.). Guatemala.

RODRÍGUEZ, A. (1996).
El Problema de la impunidad en Guatemala. Fundación Myrna Mack (ed.) Guatemala.

ROHT-ARRIAZA, N. Y ARRIAZA, L. (2008).
"Social Reconstruction as a Local Process", En: The International Journal of Transitional Justice, vol. 2, págs. 152-172, doi: 10.1093/ijtj/ijn010.

ROSADA-GRANADOS, H. (1998).
El Lado Oculto De Las Negociaciones De Paz. Transición de la guerra a la paz en Guatemala. Guatemala: Magna Terra (ed.). Guatemala.

SAMAYOA, C. (2009).
"Análisis de las Medidas de Resarcimiento a las Víctimas, como parte del Proceso de Reconciliación". En: Secretaría de la Paz, *Entre pasado y olvido: Políticas de reconciliación en Guatemala, 1996-2008.* Guatemala.

SAMAYOA, C. Y SANTOS, J. (2016).
Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEGUA). *Informe de situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos*. Enero a diciembre de 2015.

SANFORD, V. (2003).
"The 'grey zone' of justice: NGO's and rule of law in post-war Guatemala". En: *Journal of Human Rights,* 2(3), págs. 393-405.

SCOTT, J. C. (1985).
Weapons of the Weak: everyday forms of peasant resistance. En: Yale University Press.

SCHIRMER, J. (2001).
Las intimidades del proyecto político de los militares en Guatemala. En: *Ciencias Sociales Centroamericanas*. FLACSO Guatemala (ed.).

SECRETARÍA DE LA PAZ (S. F.).
"La cultura de paz y reconciliación nacional: generalidades teóricas e históricas". Guatemala, disponible en: http://181.189.159.2/a2015/julio/ddhh/contenido/ponencias/Amanda%20Solorzano/Cultura%20de%20paz%20y%20reconciliacion.pdf

SECRETARÍA DE LA PAZ Y COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2005).
Política Pública de Cultura de Paz y Reconciliación 2006-2015. Guatemala.

SEILS, P. (2012).
"Reconciliation in Guatemala: the role of intelligent justice". En: *Race & Class*. 44 (1), págs. 33-59.

SIMPSON, G. (2016).
"Making peace with the past: transforming broken relationships". En: Salter, Mark y Zahbia, Yousuf (eds.) *Accord Insight 3*.

SIMPSON, G. (S. F.).
"Reconciliation Beyond Conceptual Debates". En: *Insights*. Boletín del Instituto Estadounidense de Paz de otoño de 2014.

SOLÓRZANO MARTÍNEZ, M. (1987).
Guatemala, autoritarismo y democracia. FLACSO-EDUCA (ed.), San José.

STANLEY, E. (2002).
"What Next? The Aftermath of Organized Truth Telling". En: *Race & Class*, volumen 44, edición 1, págs.1-15.

SWISS PEACE (2017).
Dealing with the Past on Post Conflict Societies: Ten-Years after the Peace Accords in Guatemala and Bosnia-Herzegovina. Jonathan Sisson (ed.). Ponencia 1/2007, Conferencia Anual de Swisspeace 2006.

TORRES-RIVAS, E. (2006).
"La metáfora de una sociedad que se castiga a sí misma. Acerca del conflicto armado y sus consecuencias". En: *Guatemala: Causas y Orígenes del Enfrentamiento Armado Interno*. F&G (ed.), Guatemala.

TORRES-RIVAS, ED. (2015).
Revoluciones sin Cambios Revolucionarios. F&G (ed.), Guatemala.

TROMME, M. (2014).
"Rule of Law challenges in Guatemala and Honduras". Bingham Centre for the Rule of Law. Global Rule of Law Exchange Papers. Disponible en: https://binghamcentre.biicl.org/ruleoflawexchange/documents/211_rule_of_law_challenges_in_guatemala_and_honduras.pdf?showdocument=1

TRUJILLO, S. Y CAMERLENGO, C. (2017).
"¿De qué paz hablamos? Balance crítico del legado construido por las mujeres guatemaltecas". En: Sarti, Carlos Alberto y Felipe Antonio Girón (eds.). *Resignificando los Acuerdos de Paz en Guatemala*. Fundación Propaz: Guatemala, págs. 97-146.

TZUL TZUL, G. Y TZUL TZUL, J. (2017).
"Plurigobernabilidad: Comunidad-Tierra-Autogobierno. (Análisis crítico del AIDIPI a 20 años de los Acuerdos de Paz). En: Sarti, Carlos Alberto y Felipe Antonio Girón (eds.). *Resignificando los Acuerdos de Paz en Guatemala.* Fundación Propaz: Guatemala, págs. 147-165.

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR/MINUGUA (1997).
Acuerdo de Esquipulas II. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA (eds.), *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR/MINUGUA (1997).
Acuerdo de México: Acuerdo de procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos. En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA (eds.), *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR/MINUGUA (1997).
"Acuerdo Global sobre Derechos Humanos". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA (eds.), *Acuerdos de Paz.* Guatemala, 2005. Universidad Rafael Landívar.

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR/MINUGUA (1997).
"Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA (eds.), *Acuerdos de Paz*. Guatemala, 2005. Universidad Rafael Landívar.

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR/MINUGUA (1997).
"Acuerdo sobre el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA (eds.), *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR/MINUGUA (1997).
"Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA (eds.), *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR/MINUGUA (1997).
"Ley de Reconciliación Nacional". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA (eds.), *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR/MINUGUA (1997).
"Propuesta de los sectores civiles acerca de su participación en el proceso de paz". En: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA (eds.), *Acuerdos de Paz.* Guatemala: Universidad Rafael Landívar, págs. 167-170.

Artículos de prensa y publicaciones en blogs:

BARRIENTOS, M. (2017).
"Videos muestran vehículo que arrolló a estudiantes en Calzada San Juan". Guatemala: Prensa Libre 26/04/2017. Disponible en: http://www.prensalibre.com/ciudades/guatemala/videos-del-carro-que-arrollo-a-estudiantes-en-calzada-san-juan

BRISCOE, I. (2014).
"Corruption in the Northern Triangle: The siren song of crime". *Clingendael*, 2014. Disponible en: https://www.clingendael.nl/publication/corruption-northern-triangle-siren-song-crime.

CIEN180HENTA. (2013).
Redacción. "Guatemala, 17 años de paz pero sin reconciliación". Guatemala: 30/12/2013. Disponible en: http://www.cientochenta.com.uy/articulo/37556_Guatemala-17-anos-de-paz-pero-sin-reconciliacion.

COLUSSI, M. (2013).
"A propósito del caso Ríos-Montt en Guatemala: reconciliación no es impunidad". *Aporrea*: 11/06/2013. Disponible en: https://www.aporrea.org/internacionales/a167942.html.

DUDLEY, S. (2017).
Homicides in Guatemala: Analyzing the Data. InSight Crime, 20/04/2017. Disponible en: http://www.insightcrime.org/investigations/homicides-in-guatemala-analyzing-the-data.

FRITZ, T. (2016).
"Reconciliación y Perdón". Guatemala: *Prensa Libre*. 21/01/2016.

LÓPEZ, K. (2017).
"¿Qué se ha hecho por sanar las heridas del Conflicto Armado?", Guatemala: La Hora, 29/12/2017. Disponible en: http://lahora.gt/se-ha-hecho-sanar-las-heridas-del-conflicto-armado/.

MARTÍNEZ, M. (S. F.).
"Impunity's Eclipse: The long journey to the historic genocide trial in Guatemala". Disponible en: https://www.ictj.org/sites/default/files/subsites/guatemala-genocide-impunity-eclipse/.

MERSKY, M. (2005).
"Human Rights in Negotiating Peace Agreements: Guatemala". Documento de trabajo presentado en: *Review Meeting Peace Agreements: The Role of Human Rights in negotiations.* Belfast, 7-8 de marzo de 2005.

MONZÓN, I. (2009).
"La recuperación de la confianza social en Guatemala". Dilemas ético-políticos. Irenees.net. 2009. Disponible en: http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-933_es.html.

PALACIOS, C. (2005).
Juicios del conflicto: ¿Un camino a la reconciliación o vuelta a la Guerra Fría? Disponible en: http://www.memoriavirtualguatemala.org/es/categor%C3%ADas-de-biblioteca/juicios.

Posición inicial del Gobierno de la República ante el Informe y las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. Publicado en periódicos nacionales el 16 de marzo de 1999.

PRENSA LIBRE, (2016).
Redacción. "Orquesta Alaíde Foppa y Banda Marcial en concierto por la paz". Guatemala, 26/12/2016.

VALDEZ DE LEÓN, M. (2016).
"Guatemala ensambla reconciliación y concordia por veinte años de paz". Guatemala: AGN, 27/12/2016. Disponible en: https://agn.com.gt/index.php/2016/12/27/guatemala-ensambla-reconciliacion-y-concordia-por-20-anos-de-la-paz/.

VALEY, H. (2014).
Amnistía: ¿Ley de Reconciliación Nacional o Decreto Ley 8-86? Impunity Watch. Guatemala: noviembre de 2014.

VÁSQUEZ, B. Y ALVAREZ, C. (2016).
"CC no suspende artículo 8 de la Ley de Reconciliación Nacional". Guatemala: *Prensa Libre*. 19/01/2016. Disponible en: http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/cc-falla-en-contra-de-jefe-del-estado-mayor-de-la-defensa.

IRLANDA DEL NORTE

AIKEN, N. T. (2010).
"Learning to Live Together: Transitional Justice and Intergroup Reconciliation in Northern Ireland". *International Journal of Transitional Justice*, 4(2), págs. 166-188. doi:10.1093/ijtj/ijq002

AREA DEVELOPMENT MANAGEMENT/COMBAT POVERTY AGENCY (ADM/CPA) (S. F.).
Peace-building in the border counties: Implementing Reconciliation: Intention and Practice. Folleto 3. Monaghan, Irlanda: ADM/CPA.

ARTHUR, P. (2000).
Special Relationships: Britain, Ireland and the Northern Ireland problem. Belfast: Blackstaff Press.

ASSEFA, H. (2001).
"Reconciliation". En: L. Reychler y T. Paffenholz (eds.), *Peacebuilding: A Field Guide,* Colorado: Reinner Publishers, págs. 336-342.

AUGHEY, A. (2002).
"The Art and Effect of Political Lying in Northern Ireland". *Irish Political Studies*, 17(2), págs. 1-16. doi:10.1080/714003199

BAINES, E. K. (2007).
"The Haunting of Alice: Local Approaches to Justice and Reconciliation in Northern Uganda". *International Journal of Transitional Justice*, 1(1), págs. 91-114.

BAMFORD REVIEW OF MENTAL HEALTH AND LEARNING DISABILITY (2006).
A Vision of a Comprehensive Child and Adolescent Mental Health Service (CAMHs). Belfast: Departamento de Salud, Servicios Sociales y Seguridad Pública (DHSSPS).

BAR-TAL, D. Y BENNINK, G. H. (2004).
"The Nature of Reconciliation as an Outcome and as a Process". En: Y. Bar-Siman-Tov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, Oxford: Oxford University Press, págs. 11-38.

BAR-TAL, D. (2009).
"Reconciliation as a foundation of culture of peace". En: J. de Rivera (ed.), *Handbook on Building Cultures for Peace*, Nueva York: Springer, págs. 363-377.

BAR-TAL, D. Y CEHAJIC-CLANCY, S. (2014).
"From Collective Victimhood to Social Reconciliation: Outlining a Conceptual Framework". En: D. Spini, G. Elcheroth, y D. Corkalo Biruski (eds.), *War, Community, and Social Change. Peace Psychology Book Series, Volume 17,* Nueva York: Springer, págs. 125-136.

BEIRNE, M. Y KNOX, C. (2014).
"Reconciliation and Human Rights in Northern Ireland: A False Dichotomy?". *Journal of Human Rights Practice*, 6(1), págs. 26-50.

BLOOMFIELD, D., BARNES, T. Y HUYSE, L. (EDS.). (2003).
Reconciliation after Violent Conflict: A Handbook. Estocolmo, Suecia: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

BLOOMFIELD, K. (1998).
We will remember them. Report of the Northern Ireland Victims Commissioner.

BURNS, J. F. (2010).
"In Bloody Sunday Apology, a Promise of Closure". *New York Times* (19 de junio de 2010). Disponible en: http://www.nytimes.com/2010/06/20/weekinreview/20jburns.html

BYRNE, S. (2001).
"Consociational and Civic Society Approaches to Peacebuilding in Northern Ireland". *Journal of Peace Research,* 38(3), págs. 327-352.

CLARK, P. (2014).
"Negotiating Reconciliation in Rwanda: Popular Challenges to the Official Discourse of Post-Genocide National Unity". *Journal of Intervention and Statebuilding*, págs. 1-18.

CLEGG, C. Y LIECHTY, J. (2001).
Moving Beyond Sectarianism project: Religion, Conflict and Reconciliation in Northern Ireland. Dublín: The Columba Press.

COISTE NA N-IARCHIMÍ (2003A).
Cultural Diversity: some personal reflections.

COISTE NA N-IARCHIMÍ (2003B).
Responses to government consultations on community relations and resettlement of ex-Prisoners.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS (S.F.).
CRC Pamphlet No. 3.

CONNOLLY, S. (2014).
"Irish melodies herald era of reconciliation at Windsor". *Irish Examiner* (9 de abril de 2014). Disponible en: http://www.irishexaminer.com/viewpoints/analysis/irish-melodies-herald-era-of-reconciliation-at-windsor-264795.html

CONSEJO DE IRLANDA DEL NORTE PARA LA ACCIÓN VOLUNTARIA (NICVA). (2017)
State of the Sector. Disponible en: http://www.nicva.org/stateofthesector

COWELL-MEYERS K. (2003).
"Women in Northern Ireland politics: gender and the politics of peace-building in the new legislative assembly". *Irish Political Studies*, 18(1), págs. 72-96.

DE GREIFF, P. (2017).
Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición acerca de su misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

DEVINE, P., KELLY, G. Y ROBINSON, G. (2011).
An age of change? Community relations in Northern Ireland.

DINGLEY, J. (2005).
"Constructive Ambiguity and the Peace Process in Northern Ireland". *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, 13(1), págs. 1-23.

DONAHOE, A. E. (2013).
Wee Women's Work: Women and Peacebuilding in Northern Ireland. Tesis doctoral.

EMERSON, L., ORR, K. Y CONNOLLY, P. (2014).
Evaluation of the Effectiveness of the 'Prison to Peace: learning from the experience of political ex-prisoners' educational programme. Disponible en: https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/ofmdfm_dev/prison-to-peace-evaluation-report.pdf

FEARON, K. (1998).
Women's Work: The Story of the Northern Ireland Women's Coalition. Belfast: Blackstaff Press.

FERRY, F. R., BRADY, S. E., BUNTING, B. P., MURPHY, S. D., BOLTON, D. Y O'NEILL, S. M. (2015).
"The Economic Burden of PTSD in Northern Ireland". *Journal of Traumatic Stress*, 28(3), págs. 191-197.

FRAZER, H. Y FITZDUFF, M. (1994).
Improving Community Relations: A Paper prepared for the Standing Advisory.

FONDO INTERNACIONAL PARA IRLANDA (IFI). (2015).
"Peace Impact Programme: Final Evaluation". Elaborado por Consensus Research. Disponible en: Belfast: http://internationalfundforireland.com/images/stories/documents/PIP_Evaluation/PIP_Final_Evaluation_Report_01092015.pdf

FUNDACIÓN COMUNITARIA PARA IRLANDA DEL NORTE (CFNI). (S.F.).
From prison to peace: Learning from the experience of political ex-prisoners: A Resource for Local and Global Citizenship at Key Stage Four. Disponible en: https://www.niacro.co.uk/sites/default/files/publications/From_PRISON_to_PEACE-_CFNI.pdf

GALLAGHER, E., HAMBER, B. Y JOY, E. (2012).
"Perspectives and Possibilities: Mental Health in post-Agreement Northern Ireland". *Shared Space: A research journal on peace, conflict and community relations in Northern Ireland*, 13 de marzo, págs. 63-78.

GORMALLY, B. Y MCEVOY, K. (2009).
Dealing with the Past in Northern Ireland 'From Below': An Evaluation.

GRUPO CONSULTIVO SOBRE EL PASADO (2009).
"Report of the Consultative Group of the Past". Belfast: Grupo Consultivo sobre el Pasado.

HAMBER, B. (2015).
"There Is a Crack in Everything: Problematising Masculinities, Peacebuilding and Transitional Justice". *Human Rights Review*, 17(1), págs. 1-26.

HAMBER, B. Y GALLAGHER, E. (2014).
"Ships passing in the night: psychosocial programming and macro peacebuilding strategies with young men in Northern Ireland". *Intervention: Journal of Mental Health and Psychosocial Support in Conflict Affected Area*, 12(1), págs. 43-60.

HAMBER, B. Y KELLY, G. (2005A).
"The Challenge of Reconciliation in Post-conflict Societies: Definitions, problems and proposals". En: I. O'Flynn y D. Russell (Eds.), *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*, Londres: Pluto Press, págs. 188-203.

HAMBER, B. Y KELLY, G. (2005B).
A Place for Reconciliation? Conflict and Locality in Northern Ireland (18). Disponible en Belfast, Irlanda del Norte: http://www.brandonhamber.com/publications/Report A Place for Reconciliation.pdf

HAMBER, B. Y KELLY, G. (2007).
"Reconciliation: time to grasp the nettle?". *Scope: Social Affairs Magazine*, febrero, pag. 14.

HAMBER, B. Y KELLY, G. (2008).
"The Challenge of Reconciliation: Translating Theory into Practice". En: Community Relations Council (Ed.), *A Sustainable Peace?: Research as a Contribution to Peacebuilding in Northern Ireland,* Belfast: Community Relations Council, págs. 3-26.

HAMBER, B. Y KELLY, G. (2009A).
"Beyond Coexistence: Towards a working definition of reconciliation". En: J. Quinn (ed.), *Reconciliation*(s), Montreal: McGill University Press, págs. 286-310.

HAMBER, B. Y KELLY, G. (2009B).
"Too Deep, too Threatening: Understandings of reconciliation in Northern Ireland". En: H. Van der Merwe, V. Baxter y A. Chapman (eds.), *Assessing the Impact of Transitional Justice: Challenges for Empirical Research*, Washington: United States Institute of Peace, págs. 265-293.

HAMBER, B. Y KELLY, G. (2016).
"Practice, Power and Inertia: Personal Narrative, Archives and Dealing with the Past in Northern Ireland". *Journal of Human Rights Practice*. doi:10.1093/jhuman/huw001

HAMBER, B. Y VAN DER MERWE, H. (1998).
"What is this thing called Reconciliation?" *Reconciliation in Review*, 1, págs. 3-6.

HARVEY, B. (2003).
Review of the Peace II Programme.

HEALING THROUGH REMEMBERING (2002).
"The Report of the Healing Through Remembering Project". Disponible en Belfast: http://www.healingthroughremembering.org/

HEALING THROUGH REMEMBERING. (2006).
Making Peace with the Past: Options for truth recovery regarding the conflict in and about Northern Ireland written by Kieran McEvoy.

HEWSTONE, M., HUGHES, J. Y CAIRNS, E. (2008).
Can Contact Promote Better Relations? Evidence from Mixed and Segregated Areas of Belfast.

HUGHES, J. (2013).
"Contact and context: sharing education and building relationships in a divided society". *Research Papers in Education*, 29(2), págs. 193-210.

HUGHES, J. Y DONNELLY, C. (2002).
"Ten Years of Social Attitudes to Community Relations in Northern Ireland". En: A. Gray, K. Lloyd, P. Devine, G. Robinson y D. Heenan (eds.), *Social Attitudes in Northern Ireland: the 8th Report,* Londres: Pluto Press, págs. 39-55.

HURLEY, M. (ED.) (1994).
Reconciliation in Religion and Society. Belfast: Institute of Irish Studies.

KANE, A. (2016).
"SF's difficult 'psychological' conversation needs to be with its own voters". Véase más información en: *Newsletter* (28 de noviembre de 2016). Disponible en: http://www.newsletter.co.uk/news/opinion/sf-s-difficult-psychological-conversation-needs-to-be-with-its-own-voters-1-7700571

KEARNEY, D. (2012).
National Reconciliation in Ireland – The Need For Uncomfortable Conversations – Declan Kearney (24 de octubre de 2012). Disponible en: http://www.sinnfein.ie/contents/24818

KELLY, G. (2005).
Storytelling Audit: An audit of personal story, narrative and testimony initiatives related to the conflict in and about Northern Ireland. Disponible en Belfast: http://www.healingthroughremembering.org/d_pubs/publications.asp

KELLY, G. (2012A).
"Prioritising Change: Five-Year Reconciliation Imperatives for Northern Ireland". *Shared Space: A research journal on peace, conflict and community relations in Northern Ireland*, 12(55-1).

KELLY, G. (2012B).
Progressing Good Relations and Reconciliation in Post-Agreement Northern Ireland. Commissioned by Equality Research Division, Office of the First Minister and deputy First Minister, Northern Ireland Assembly. INCORE: Derry/Londonderry.

KELLY, G. (2013).
"Accounts of the Conflict: A Scoping Study". Informe interno no publicado. INCORE: Derry/Londonderry.

KELLY, G. Y BRANIFF, M. (2016).
"A dearth of evidence: tackling division and building relationships in Northern Ireland". *International Peacekeeping*, 23(3), págs. 442-467.

KELLY, G. Y HAMBER, B. (2004).
Coherent, contested or confused? Views on reconciliation in Northern Ireland. Ponencia presentada en *Reconciliation: Rhetoric or Relevance?* (Reconciliación: ¿retórica o pertinencia?), una mesa redonda sobre conceptos y prácticas de reconciliación, Wellington Park Hotel, Belfast.

KELLY, G. Y HAMBER, B. (2005A).
Reconciliation: Rhetoric or Relevance? (informe 17).

KELLY, G. Y HAMBER, B. (EDS.). (2005B).
Reconciliation. Rhetoric or Relevance? (informe 17). Belfast, Irlanda del Norte: Democratic Dialogue.

KELLY, G. Y STANTON, E. (2015).
"Exploring Barriers to Constructing Locally Based Peacebuilding Theory: The Case of Northern Ireland". *International Journal of Conflict Engagement and Resolution,* 1(3), págs. 33-52.

KILMURRAY, A. Y MCWILLIAMS, M. (2011).
"Struggling for Peace: How Women in Northern Ireland Challenged the Status Quo". *Solutions Journal*, 2(2), https://ssrn.com/abstract=2489950

LAMBOURNE, W. (2014).
"Transformative Justice, Reconciliation and Peacebuilding". En: S. Buckley-Zistel, T. Koloma Beck, C. Braun y F. Mieth (eds.), *Transitional Justice Theories*, Oxon: Routledge, págs. 19-39

LAWTHER, C. (2013).
"Denial, Silence and the Politics of the Past: Unpicking the Opposition to Truth Recovery in Northern Ireland". *International Journal of Transitional Justice*, 7(1), págs. 155-177.

LEDERACH, J. P. (1997).
Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies. Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press.

LEGACY GENDER INTEGRATION GROUP. (2015).
Gender Principles for Dealing with the Legacy of the Past.

LOVE, M. T. (1995).
Peace Building Through Reconciliation in Northern Ireland. Idershot: Avebury Press.

LUNDY, P. (2009).
"Can the past be policed? Lessons from the Historical Enquiries Team Northern Ireland". *Journal of Law and Social Challenges*, 11, págs. 109-171.

LUNDY, P. (2010).
"Commissioning the Past in Northern Ireland". *Review of International Affairs*, LX (1138-1139), págs. 101-133.

MCCLEAN, R. (1983).
The Road to Bloody Sunday. Dublín: Ward River Press.

MCEVOY, S. (2009).
"Loyalist Women Paramilitaries in Northern Ireland: Beginning a Feminist Conversation about Conflict Resolution". *Security Studies*, 18(2), págs. 262-286.

MCEVOY, K. (2010).
Truth, Transition and Reconciliation: Dealing With the Past in Northern Ireland. Londres: Willan Publishing.

MCKEOWN, L. (2011).
Gender at the Interface: A report compiled for Belfast Conflict Resolution Consortium. Disponible en Belfast: http://www.bcrc.eu/images/custom/uploads/154/files/Gender at the Interface FINAL report%2C final for PRINT 18.06.2014.pdf

MCMINN, K. Y O'ROURKE, C. (2012).
Baseline Study on UNSCR 1325: Women and Peacebuilding Toolkit: Sharing the Learning. Disponible en Belfast: http://uir.ulster.ac.uk/25297/1/FINAL_1325_Baseline_CFNI.pdf

MCWILLIAMS, M. Y NÍ AOLÁIN, F. (2015).
"Advancing Gender Equality in Northern Ireland: Addressing Domestic Violence and Human Rights Protections for Women". *Knowledge Exchange Seminar Series 2014-15*: Stormont, Belfast.

MENTAL HEALTH FOUNDATION (2016).
Mental Health in Northern Ireland: Fundamental Facts 2016. Mental Health Foundation: Londres.

MITCHELL, D. (2009).
"Cooking the Fudge: Constructive Ambiguity and the Implementation of the Northern Ireland Agreement, 1998–2007". *Irish Political Studies*, 24(3), págs. 321-336.

MORROW, D., ROBINSON, G. Y DOWDS, L. (2013).
The Long View of Community Relations in Northern Ireland: 1989-2012. ARK: Belfast.

MORROW, D. J. (2016).
"From Enemies to Partners: Reconciliation in Northern Ireland". En M. Salter y Z. Yousuf, Z. (eds.), *Making Peace with the Past: Transforming Broken Relationships. Accord Insight 3*. Londres: Conciliation Resources. Disponible en: http://www.c-r.org/downloads/NorthernIreland_0.pdf

MORROW, J. (2003).
On the Road of Reconciliation: A Brief Memoir. Dublín: Columba Press.

MURPHY, C. Y ADAIR, L. (2004).
A place for peace : Glencree Centre for Reconciliation, 1974-2004. Dublín, Irlanda: Liffey Press.

NEWSLETTER. (2016)
"Sinn Fein's idea of reconciliation 'fatally flawed'". *Newsletter* (23 de noviembre de 2016). Disponible en: http://www.newsletter.co.uk/news/sinn-fein-s-idea-of-reconciliation-fatally-flawed-1-7695219

NEWSLETTER. (2017).
"No reconciliation while Sinn Fein eulogises IRA: DUP councillor". *Newsletter*. Disponible en: http://www.newsletter.co.uk/news/no-reconciliation-while-sinn-fein-eulogises-ira-dup-councillor-1-7851389

NOLAN, P. (2013).
Northern Ireland Peace Monitoring Report: Number Two. Belfast: Community Relations Council.

NOLAN, P. (2014).
Northern Ireland Peace Monitoring Report: Number Three. Belfast: Community Relations Council.

NOLAN, P. Y HUGHES, C. (2017).
"Northern Ireland: living apart together". *The Detail,* (1 de abril de 2017). Disponible en: http://www.thedetail.tv/articles/northern-ireland-living-apart-together

OFICINA DE IRLANDA DEL NORTE. (1998).
The Agreement: Texto del acuerdo alcanzado en las negociaciones multipartitas sobre Irlanda del Norte (10 de abril de 1998).

OFICINA DE IRLANDA DEL NORTE Y LA MUY HONORABLE DIPUTADA THERESA VILLIERS. (2014).
Stormont House Agreement. Londres: Oficina de Irlanda del Norte.

OFICINA DEL PRIMER MINISTRO Y DEL VICEPRIMER MINISTRO. (2013).
Together: Building a United Community Strategy. Stormont: Belfast.

O'NEILL, S., FERRY, F., MURPHY, S., CORRY, C., BOLTON, D., DEVINE, B., ENNIS, E. Y BUNTING, B. (2014).
"Patterns of suicidal ideation and behaviour in Northern Ireland and associations with conflict related trauma". *Plos ONE 9* (3), e91532.

O'ROURKE, C. (2013).
Gender Politics in Transitional Justice. Nueva York: Routledge.

ORGANISMO ESPECIAL PARA LOS PROGRAMAS DE LA UNIÓN EUROPEA (SEUPB). (2007).
EU Programme for Peace and Reconciliation (PEACE III) 2007-2013 Consultation Document. Disponible en Belfast: http://www.seupb.org/consul_documents.htm

PANEL DE LAS PARTES DEL EJECUTIVO DE IRLANDA DEL NORTE (2013).
Proposed Agreement, 31 December 2013: An Agreement Among the Parties of the Northern Ireland Executive (Conversaciones Haass - O'Sullivan, propuesta de acuerdo), Belfast: Oficina del Primer Ministro y del Viceprimer Ministro. Disponible en: http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/haass-talks/haass_2013-12-31.pdf

PETTIGREW, T. F. Y TROPP, L. R. (2006).
"A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory". *Journal of Personality and Social Psychology*, 90(5), págs. 751-783.

PHILIPSON, A. (2014).
"The Queen to tour prison where Martin McGuinness and Peter Robinson were held during the Troubles". *The Telegraph* (24 de junio de 2014). Disponible en http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/theroyalfamily/10921766/The-Queen-to-tour-prison-where-Martin-McGuinness-and-Peter-Robinson-were-held-during-the-Troubles.html

PHILPOTT, D. (2012).
Just and Unjust Peace: An Ethic of Political Reconciliation. Nueva York: Oxford University Press.

PIERSON, C. Y RADFORD, K. (2016).
Peacebuilding in Northern Ireland and the Women's Sector: An overview of reports and programmes. Disponible en Belfast: https://www.community-relations.org.uk/sites/crc/files/media-files/9999 ICR Peacebuilding.pdf

PORTER, N. (2003).
The elusive quest : reconciliation in Northern Ireland. Belfast: Blackstaff Press.

POTTER, M. (2004).
Women, Civil Society and Peacebuilding: Paths to Peace Through the Empowerment of Women. Belfast: Training for Women Network (TWN).

RIGBY, A. (2001).
Justice and reconciliation: after the violence. Boulder, Colorado: L. Rienner.

ROONEY, E. (2006).
"Women's equality in Northern Ireland's transition: intersectionality in theory and place". *Feminist Legal Studies,* 14(3), págs. 353-375.

RUANE, J. Y TODD, J. (2001).
"The Politics of Transition? Explaining Political Crises in the Implementation of the Belfast Good Friday Agreement". *Political Studies*, 49(5), págs. 923-940.

SALTER, M. Y YOUSUF, Z. (EDS.). (2016).
Reconciliation and Peace Processes. Accord Insight 3. Londres: Conciliation Resources.

SCHUBOTZ, D. (2017).
Taking Stock. Attitudes to community relations and a shared future among the first post-conflict generation in Northern Ireland.

SINN FÉIN. (2016).
Towards an Agreed and Reconciled Future: Sinn Fein Policy on Reconciliation and Healing. Disponible en: http://www.sinnfein.ie/files/2016/Reconciliation_Policy_Ard_Fheis_2016.pdf

SMITH, A. Y ROBINSON, A. (1996).
Education for Mutual Understanding: The Initial Statutory Years. Departamento de Educación de Irlanda del Norte. Universidad de Ulster: Coleraine.

STAUB, E. (2013).
"Building a peaceful society: Origins, prevention, and reconciliation after genocide and other group violence". *American Psychologist*, 68(7), págs. 576-589.

STEVENS, D. (2004).
The Land of Unlikeness: Explorations into Reconciliation. Dublín: Columba Press.

THE ASSOCIATED PRESS. (2010).
"Queen Elizabeth II, ex-IRA chief Martin McGuinness shake hands in reconciliation landmark". *CBCNews Online* (27 de junio de 2012). Disponible en: http://www.cbsnews.com/news/queen-elizabeth-ii-ex-ira-chief-martin-mcguinness-shake-hands-in-reconciliation-landmark/

THE ATLANTIC PHILANTHROPIES. (2015).
The Atlantic Philanthropies in Northern Ireland (1991-2014). Disponible en: http://www.atlanticphilanthropies.org/app/uploads/2015/11/The-Atlantic-Philanthropies-Northern-Ireland.pdf

THE GUARDIAN (2015).
"The Guardian view on the Gerry Adams handshake: a brave act of reconciliation. Editorial". *The Guardian*. Disponible en: https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/may/19/guardian-view-on-gerry-adams-handshake-brave-act-of-reconciliation

THE GUARDIAN (2016).
"Northern Ireland's first minister urged to resign over fuel scheme" (16 de diciembre de 2016). Disponible en: https://www.theguardian.com/politics/2016/dec/19/northern-ireland-first-minister-arlene-foster-urged-resign-fuel-subsidy-scheme

THOMSON, A. (ED.) (1998).
Future With Hope: Biblical Framework for Peace and Reconciliation in Northern Ireland: with Study Guide. Belfast: Pathways Series, ECONI.

TOMLINSON, M. W. (2012).
"War, peace and suicide: The case of Northern Ireland". *International Sociology*, 27(4), págs. 464-482.

TYLER, A. (2015).
"Reconstituting Community in Divided Society: Faith-inspired Civil Organizations and the Case of Corrymeela". *Political Theology*, 16(4), págs. 346-366.

UNIDAD DE RELACIONES COMUNITARIAS. (2005).
A Shared Future: Policy and Strategic Framework for Good Relations in Northern Ireland.

UNIVERSIDAD DE ULSTER (2015).
"Towards A Better Future: The Trans-generational Impact of the Troubles on Mental Health". Commission for Victims and Survivors: Belfast.

VAN DER MERWE, H. (2000).
"National and Community Reconciliation: Competing Agendas in the South African Truth and Reconciliation Commission". En: N. Biggar (Ed.), *Burying the Past: Making Peace and Doing Justice after Civil Conflict*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

VAN DER MERWE, H. (2002).
"National Narratives versus Local Truths: The Truth and Reconciliation Commission's Engagement with Duduza". En D. Posel y G. Simpson (eds.), *Commissioning the Past: Understanding South Africa's Truth and Reconciliation Commission*, Johannesburgo: Witwatersrand University Press, págs. 204-209.

WALLIS, J., JEFFERY, R. Y KENT, L. (2016).
"Political reconciliation in Timor Leste, Solomon Islands and Bougainville: the dark side of hybridity". *Australian Journal of International Affairs,* 70(2), págs. 159-178.

WARD, M. (2013).
Excluded and silenced: Women in Northern Ireland after the peace process. *openDemocracy.* Disponible en: https://www.opendemocracy.net/5050/margaret-ward/excluded-and-silenced-women-in-northern-ireland-after-peace-process

WELLS, R. (1999).
People Behind the Peace: Community and Reconciliation in Northern Ireland. Grand Rapids: Eerdmans.

WILSON, R. (2016).
Northern Ireland Peace Monitoring Report: Number Four. Belfast: Community Relations Council.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

ACCIÓN POR LA PAZ Y EL DESARROLLO ENDÓGENOS (ADEPAE), ARCA DE LA ALIANZA Y RED DE INNOVACIÓN INSTITUCIONAL (RIO) (2011).
Beyond armed groups, Local conflicts and sub-regional connections. Kalmar: Instituto para la Vida y la Paz (LPI).

Artículo 5 de la ley n.º 04/18 de 30 de julio de 2004 sobre la organización, el mandato y el funcionamiento de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación.

BIYOYA MAKUTU, P. (2004).
"African experiences in the use of the Truth and Reconciliation Commission. Lessons for the Democratic Republic of Congo", seminario internacional sobre la gestión de la transición en la República Democrática del Congo, Kinshasa, 26-28 de abril de 2004.

BRABANT, J. Y NZWEVE J. L. K. (2013).
The hoe, the cow and the rifle. Conflicts related to seasonal migration in the territories of Fizi and Uvira (South Kivu, DRC): The current situation and lessons learned from LPI's experience, Lenanders Grafiska, Suecia.

CÉLESTIN NGUYA-NDILA M. (2002).
Nationality and citizenship in Congo-Kinshasa, the case of Kivu. París, L'Harmattan.

INTERNATIONAL ALERT. (2011).
Investigación de evaluación del desarrollo de la capacidad en el diseño, el seguimiento y la evaluación de los programas de consolidación de la paz. Evaluación basada en las teorías del cambio y los mecanismos de seguimiento y análisis que fundamentan y apoyan los programas de consolidación de la paz llevados a cabo por International Alert y sus socios en Kivu del Sur (este de la República Democrática del Congo). Informe de la investigación sobre el terreno, Bukavu, Kivu del Sur, agosto de 2011.

INTERNATIONAL ALERT. (2012).
"Breaking the deadlock: a new vision of peace in the east of the DRC", London: International Alert, septiembre de 2012.

INTERNATIONAL ALERT. (2012).
"Women's political participation and economic empowerment in post-conflict countries: Lessons from the Great Lakes Region in Africa". Londres: International Alert, julio de 2012.

MORVAN, H. Y KAMBALE NZWEVE, J. L. (2010).
"Peace with small steps. Inventory and analysis of local peace practices in the eastern Democratic Republic of Congo". Londres: *International Alert*.

NGOMA-BINDA Y MUANDA VUIDI (2009).
"Transitional justice in DR Congo. The Experience of the Truth and Reconciliation Commission", en: *Congo Afrique*, Kinshasa, n.° 416, págs. 441-447.

STEARNS, J. (2012).
"From CNDP to M23: The Evolution of an Armed Movement in Eastern Congo". Londres: Instituto de Rift Valley.

VERWEIJEN, J. Y WAKENGE, C. I. (2015).
Understanding armed group proliferation in the eastern Congo. Londres: RVI Policy Brief.

VLASSENROOT, K. Y HUGGINS, C. (2005).
"Land, migration and conflict in eastern DRC". En Huggins, C. y Clover, J. (eds.). *From the ground up: land rights, conflicts and peace in sub-Saharan Africa*. Nairobi/Pretoria: Centro Africano de Estudios de Tecnología/Instituto de Estudios de Seguridad, págs. 115-194.

WALTER, W. (2005).
Healing a Nation's Wounds. Reconciliation on the road to democracy. Ostervala: Life and Peace Institute.

SUDÁFRICA

BRAY, S. (2014).
"Reparation in South Africa: the "unfinished business of the TRC?". *Pan African Reparations Perspectives*, 2ª edición, julio de 2014.

COMMUNITY AGENCY FOR SOCIAL ENQUIRY (2003).
The Role of Political Violence in South Africa's democratisation.

CORPORACIÓN DE FOMENTO INDUSTRIAL (2013).
"South African Economy: An overview of key trends since 1994".

DUNCAN, J. (2014)
"The Rise of the Securocrats: The Case of South Africa", Jacana Media.

DU PISANI, J. Y KWANG-SU, K.
"Establishing the Truth about the Apartheid Past: Historians and the South African Truth and Reconciliation Commission", *African Studies Quarterly*, volumen 8, 1ª edición, otoño de 2004.

FRANKEL, P.
Soldiers in a Storm: The Armed Forces in South Africa's Democratic Transition, Westview Press, 2000.

GORDON, S.
"Xenophobia across the class divide: South African attitudes towards foreigners 2003–2012", *Journal of Contemporary African Studies*, 2016.

GRIGGS, R. (1996).
"Geostrategies behind the Peace Process", Independent Projects Trust.

HAMBER, B. Y KELLY, G. (2005).
"The Challenge of Reconciliation in Post-conflict Societies; Definitions, Problems and Proposals", en O'Fynne, I. y Russel, D. (eds.), *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*, Pluto Press.

HARRIS, B.
"A Foreign Experience: Violence, Crime and Xenophobia", en Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación, *Violence in Transition Series*, volumen 5, agosto de 2001.

HARRIS, B.
"Between a Rock and a Hard Place: A consolidated review of the Violence and Transition Project", Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación, 2005.

HUFFINGTON POST.
"Project Wonder: An Offensive in the Full-Scale Intelligence War", 29 de agosto de 2017. https://www.huffingtonpost.co.za/2017/08/28/project-wonder-an-offensive-in-the-full-scale-intelligence-war_a_23188176/

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD.
"Xenophobia once again jeopardises South Africa's interests in Africa", 2 de marzo de 2017.

LAWYERS FOR HUMAN RIGHTS.
Proyecto Triangle, Instituto de Wits City y Equipo de tareas para la educación y defensa de los trabajadores sexuales, "Thematic report on violence against Women and LGBTI persons in South Africa: A submission to the UN Human Rights Committee in response to the Initial Report by South Africa under the International Convention on Civil and Political Rights at the 116th session of the Human Rights Committee", febrero de 2016.

PIGOU, P.
"Accessing the Records of the Truth and Reconciliation Commission", en: *Paper Wars: Access to Information in South Afric*a, Kate Allan (ed.), Witwatersrand University Press, 2009.

SANDERS, J.
Apartheid's Friends: The Rise and Fall of South Africa's Secret Service, James Murray, 2006.

SOUTH AFRICA RECONCILIATION BAROMETER.
"20 years of the SA Constitution: People, Institutions and Rights", documento informativo especial, diciembre de 2016.

TAYLOR, R. (2002).
"Justice Denied: Political Violence in KwaZulu Natal after 1994", en: Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación, *Violence in Transition Series*, volumen 6, 2002.

THE GUARDIAN.
"Where are the world's most unequal countries?", 26 de abril de 2017. https://www.theguardian.com/inequality/datablog/2017/apr/26/inequality-index-where-are-the-worlds-most-unequal-countries

THEISSEN, G. Y HAMBER, B. (1998).
"A State of Denial: White South Africans' Attitudes to the Truth and Reconciliation Commission", *Indicator South Africa*.

VAN VUUREN, H. (2017).
Apartheid, Guns and Money, Jacana Media.

Hoy en día, la reconciliación se considera un elemento esencial en casi todos los acuerdos de paz y los procesos de reconstrucción después de un conflicto. No obstante, la reconciliación suele concebirse o bien como un esfuerzo ascendente desde la base que se centra en las relaciones interpersonales y comunitarias, o bien como un esfuerzo nacional descendente que incluye procesos y reformas jurídicas o constitucionales, comisiones de la verdad, programas nacionales de reparación, etc. A menudo se pasa por alto que la reconciliación se da a diferentes niveles de la sociedad y en ella participa una amplia variedad de partes interesadas; además, rara vez se comprende la relación entre los diferentes esfuerzos de reconciliación y, en términos más generales, qué estrategias la facilitan. Con el fin de comenzar a cerrar la brecha, la Fundación Kofi Annan e Interpeace se han asociado para examinar los esfuerzos de reconciliación del pasado y comprender qué significa la reconciliación para quienes viven en países afectados por la violencia.

En este informe se recogen las conclusiones de cuatro estudios de caso realizados en Guatemala, Irlanda del Norte, la República Democrática del Congo y Sudáfrica, así como los debates y las conclusiones de un simposio de alto nivel que reunió a expertos y profesionales del ámbito de la reconciliación en Colombia en octubre de 2017. Se proporciona orientación a los edificadores de la paz y a los encargados de formular políticas sobre asuntos y cuestiones que merecen una mayor atención a la hora de diseñar y ejecutar los procesos de reconciliación.

RESUMEN DEL PROGRAMA TRANSICIONES HACIA LA PAZ

Este informe forma parte de la labor de la Fundación Kofi Annan en materia de transiciones hacia la paz. Las sociedades que salen de un conflicto violento se enfrentan a múltiples dificultades en sus esfuerzos por lograr la estabilidad política y el desarrollo socioeconómico. Ante todo, deben enfrentarse al legado del pasado: violaciones generalizadas de los derechos humanos, tensiones comunitarias o étnicas continuas, el colapso del sistema judicial, el fracaso de los servicios de seguridad y la erosión de la legitimidad del Estado. Diversos países han tratado de gestionar ese legado con el apoyo de la comunidad internacional mediante diversos enfoques, como la búsqueda de la verdad, las iniciativas de reconciliación y los mecanismos de justicia de transición. Dichos enfoques se han convertido en parte del marco habitual de los acuerdos y procesos de paz. Ahora bien, ¿se consiguen los resultados necesarios con esos enfoques? La Fundación Kofi Annan cuestiona la práctica actual y propone formas de ofrecer una ayuda más eficaz a las sociedades devastadas por la guerra para construir una paz duradera.

El programa Transiciones hacia la Paz consta de tres pilares. El primer pilar se centra en la búsqueda de la verdad y dio lugar a la publicación del informe “Challenging the Conventional: Can Truth Commissions Strengthen Peace Processes” (Desafiando lo convencional: ¿pueden las comisiones de la verdad reforzar los procesos de paz?), elaborado en colaboración con el Centro Internacional para la Justicia Transicional. Por lo que respecta al segundo pilar, la Fundación colaboró con Interpeace para examinar distintas experiencias de reconciliación y extraer las principales lecciones incluidas en este informe. El tercer pilar tendrá por objeto elaborar directrices sobre la justicia y la rendición de cuentas después de los conflictos para los profesionales y los encargados de formular políticas.

Publicado por: Kofi Annan FOUNDATION Interpeace