



---

# Apoyo a las transiciones políticas pacíficas:

Tendencias clave de los conflictos y conocimientos adquiridos para promover la paz

ENERO DE 2023

## **Apoyo a las transiciones políticas pacíficas**

Copyright © 2023 Instituto Republicano Internacional.  
Todos los derechos reservados.

**Imagen de la portada:** protestas en Conakry el 28 de julio de 2022, luego de que las autoridades de transición dirigidas por militares impidieran que los partidarios del movimiento de protesta Frente Nacional para la Defensa de la Constitución (FNDC) se reunieran en las calles para una marcha pacífica. (Foto de CELLOU BINANI/AFP vía Getty Images)

**Declaración de permiso:** ninguna parte de este trabajo puede reproducirse de ninguna forma ni por ningún medio, electrónico o mecánico, incluidas las fotocopias, las grabaciones o cualquier sistema de almacenamiento y recuperación de información sin el permiso por escrito del Instituto Republicano Internacional.

### **Las solicitudes de permisos deben incluir la siguiente información:**

- El título del documento del cual se desea obtener permiso para copiar material.
- Una descripción del material del cual se desea obtener permiso para copiar.
- El propósito para el cual se utilizará el material copiado y la forma en que se utilizará.
- Su nombre, puesto, nombre de la empresa u organización, número de teléfono, dirección de correo electrónico y dirección postal.

### **Enviar todas las solicitudes de permisos a:**

A la atención de: Communications Department  
Instituto Republicano Internacional  
1225 Eye Street NW, Suite 800  
Washington, DC 20005  
info@iri.org

---

## AUTORES

Lauren Mooney, Louis Metcalfe e Isabella Mekker participaron como autores colaboradores de este informe de política.

El Instituto Republicano Internacional agradece a sus investigadores asociados en Colombia, Guinea y Sudán. La recopilación de datos fue realizada en el suroeste de Colombia por el profesor Andrés Chilito de agosto a diciembre de 2021. Estos datos fueron resumidos y analizados de febrero a mayo de 2022 por Alexandra Wisner. En Guinea, la investigación de campo y el análisis fueron realizados por el profesor Ramadan Diallo y Bachir Sylla de diciembre de 2021 a abril de 2022. En Sudán, la investigación y el análisis de campo fueron realizados por el Grupo de Investigación y Consultoría de Sudán de mayo a julio de 2022.

---

# ÍNDICE

<b>Resumen ejecutivo.....</b>	<b>1</b>
<b>Tendencias de los conflictos durante las transiciones políticas.....</b>	<b>3</b>
Terminología: Definición de transición política.....	3
Investigación del IRI en Sudán.....	5
El papel de los actores de gobierno informal y los grupos armados en las transiciones políticas....	7
Grupos armados.....	7
Investigación del IRI en el departamento de Cauca en Colombia.....	9
Líderes tradicionales y habituales.....	10
Investigación del IRI en Guinea.....	10
<b>Estrategias útiles y conocimientos adquiridos sobre el apoyo a las transiciones.....</b>	<b>12</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

El gobierno de los EE. UU. reconoce cada vez más que aprovechar una ventana de oportunidad, ya sea que esto signifique un cambio en la voluntad política, el fin de un conflicto violento o una transición democrática, es clave para garantizar que se arraiguen las normas democráticas en países de todo el mundo. Las transiciones políticas ofrecen una oportunidad crítica para extender la participación política, mejorar la oferta de servicios, construir la paz y fomentar la inclusión. Aunque las estructuras democráticas y las instituciones inclusivas son fundamentales para la paz sostenible, la investigación demuestra que el proceso de democratización no reduce la posibilidad de violencia, sino que, al contrario, introduce nuevos desafíos y que incluso puede exacerbar el conflicto.<sup>1</sup> Durante las transiciones políticas, las reglas del juego a menudo se vuelven a escribir. Los nuevos actores, instituciones y prácticas políticas pueden volverse cada vez más destacados, mientras que otros se vuelven obsoletos con rapidez.

Debido al veloz cambio en el ritmo de los acontecimientos y la incertidumbre asociada sobre la naturaleza del orden político que se avecina, incluida la estabilidad del gobierno en ejercicio y la de cualquier coalición opositora<sup>2</sup>, existe un mayor riesgo de que se desencadene un conflicto durante una transición política. La competencia por el poder político en un momento de gran incertidumbre, una autoridad central debilitada y las relaciones desestabilizadas pueden aumentar la posibilidad de que las diferencias políticas escalen a niveles de violencia.<sup>3</sup> A medida que los actores acuñan nuevos términos para "quién obtiene qué y quién se sienta en la mesa",<sup>4</sup> existe un riesgo elevado de que recurran a la violencia para hacer cumplir sus reclamos porque no hay una autoridad que les impida hacerlo. Los miembros de la línea dura, los grupos armados y los actores militares, especialmente en los casos en que los militares han tenido manos libres en los asuntos civiles, a menudo participan en la violencia durante los momentos de transición para garantizar el resultado que sea más favorable a sus intereses.<sup>5</sup>

Esto puede reproducir un statu quo excluyente posterior a la transición o exacerbar las tensiones existentes entre diferentes grupos sociales, reproduciendo patrones de conflicto a largo plazo. Los agravios socioeconómicos profundamente arraigados y los legados de conflicto pueden endurecer las identidades sociales, lo que dificulta el desarrollo de una agenda nacional que responda a una variedad de grupos de influencia.<sup>6</sup> De hecho, un statu quo posterior a la transición violento y excluyente es posible incluso en ausencia de una coalición antidemocrática bien organizada o de saboteadores que podrían tener incentivos políticos o económicos para socavar cualquier posible dividendo de democracia y paz que una transición podría producir.

1 Håvard Hegre y Fjelle Hanne. "Democratization and Post-Conflict Transitions," en ed. Hewitt, J. Joseph Peace and Conflict 2010, New York: Routledge, 2010, <https://doi.org/10.4324/9781315090009>. Véase también Gleditsch, Kristian Skrede y Andrea Ruggeri. "Political opportunity structures, democracy, and civil war." *Journal of Peace Research*, vol. 47, no.3, 2010., pp. 299-310., <https://doi.org/10.1177/0022343310362293>.

2 Crescenzi, Mark J. C. "Violence and Uncertainty in Transitions." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, no. 2, abril de 1999, pp. 192-212, <https://doi.org/10.1177/0022002799043002005>.

3 Gleditsch, Kristian Skrede y Håvard Hegre. "Regime Type and Political Transition in Civil War." pp. 145-56., en eds. Newman, Edward, and Karl DeRouen Jr., *Routledge Handbook of Civil Wars*, London: Routledge, 2014, <https://doi.org/10.4324/9780203105962>.

4 Scott, Rachel. "States of Fragility Report 2016: Understanding Violence Presentation on Report Key Findings and Recommendations", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016, [https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/Remarks\\_RachelScott\\_Nairobi2016.pdf](https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/Remarks_RachelScott_Nairobi2016.pdf).

5 Paffenholz, et al. "Preventing Violence Through Inclusion: From Building Political Momentum to Sustaining Peace," Inclusive Peace & Transition Initiative, noviembre de 2017, <https://www.inclusivepeace.org/wp-content/uploads/2021/05/report-preventing-violence-through-inclusion-en.pdf>.

6 Lappin, Richard. "Bridging the Capabilities-Expectations Gap: Lessons Learned from Post-Conflict Democracy Assistance to Liberia." *Democracy and Security*, vol. 15, no.3, 2019., pp. 248-270., <https://doi.org/10.1080/17419166.2018.1519801>.

Incluso durante una transición política potencialmente turbulenta y propensa a conflictos, los actores nacionales e internacionales pueden apoyar el surgimiento de una sociedad democrática y más pacífica tomando las siguientes medidas para mejorar la calidad del orden político posterior a la transición:

- 1 Gestionar las expectativas públicas.** Comunicar al público en general que las circunstancias diarias pueden tomar tiempo en cambiar es un paso vital para el éxito de una transición. El financiamiento y la asistencia centrados en el apoyo del desarrollo democrático y la gobernabilidad no deben limitarse a los primeros años después de una transición.
- 2 Aprovechar el entorno transicional para codificar reformas políticas inclusivas.** Al abogar por políticas inclusivas, es importante mitigar la reacción violenta de los grupos dominantes y de élite. Por lo tanto, los programas deben apuntar a educar e informar a las partes interesadas sobre los beneficios de las dinámicas sociopolíticas inclusivas.
- 3 Cuando corresponda, involucrar a los grupos armados en proceso de desmovilización para que actúen como intermediarios y ayuden a restablecer la confianza en el gobierno luego de un acuerdo de paz.** Esto podría implicar trabajar durante la fase inicial de negociación para apoyar los esfuerzos por parte de los rebeldes desmovilizados para restablecer la confianza en el gobierno.
- 4 Considerar las fuentes de legitimidad e integrarlas en el sistema político.** La expansión de los servicios públicos y la gobernanza receptiva son fundamentales para estabilizar la violencia, ya sea mediante el aumento de la capacidad del estado o el establecimiento de nuevas asociaciones con proveedores de gobernanza informales (incluidos, entre otros, actores no estatales, autoridades tradicionales y religiosas y el sector privado).
- 5 Desarrollar plataformas de creación de consenso para que los grupos de la sociedad civil y los actores influyentes se reúnan y entablen un diálogo sobre cómo se superponen sus objetivos previstos para la transición.** Esto es importante, ya que las transiciones a menudo incluyen actores con agendas contrapuestas y relaciones complejas. Equilibrar estos intereses es imperativo para mantener un panorama político estable.
- 6 Desarrollar las habilidades de los partidos políticos y sus miembros para desarrollar coaliciones inter e intrapartidistas y fortalecer agendas políticas coherentes.** Dado que algunos partidos políticos son incipientes o aún no han desarrollado plataformas políticas sólidas en algunos contextos de transición, su participación podría ser útil para fomentar valores de moderación y reconciliación. Estos valores generan confianza entre los actores de seguridad y cívicos clave.
- 7 Fortalecer el papel de supervisión de los grupos de la sociedad civil.** La incertidumbre política asociada con una transición política crea oportunidades para que los actores maliciosos abusen de su poder, abusen de los derechos humanos o renieguen del cumplimiento de los mecanismos políticos diseñados para salvaguardar los derechos democráticos. Para protegerse contra esto, es vital fortalecer la capacidad de la sociedad civil y de los grupos de vigilancia para seguir el progreso de las instituciones de transición, las violaciones de los derechos humanos, los abusos de poder y la violencia, ya que las organizaciones locales de vigilancia pueden ser una herramienta eficaz para crear conciencia sobre los derechos humanos y fortalecer la gobernabilidad a nivel local.

Los actores políticos que buscan crear las condiciones adecuadas para un orden posterior a la transición democrática y estable deben considerar adaptar y aplicar estas siete estrategias al contexto político apropiado. Estas estrategias no son de ninguna manera una solución única para todos. Es vital garantizar que las reformas sean relevantes a nivel local. Además, esta no es una lista exhaustiva. Sin embargo, los actores de la transición pueden y deben considerar algunos de los pasos anteriores para mejorar sus probabilidades de construir un futuro estable y democrático.

# TENDENCIAS DE LOS CONFLICTOS DURANTE LAS TRANSICIONES POLÍTICAS

Las transiciones políticas se presentan de muchas formas, ya sea un cambio decisivo en la voluntad política prevaleciente en el liderazgo de un estado, el fin de un conflicto violento a través de un acuerdo de paz o una revolución democrática popular. Es importante destacar que estas transiciones presentan una ventana de oportunidad para un cambio político significativo. El gobierno de los EE. UU. reconoce que estos momentos de transición pueden aprovecharse para construir sociedades más pacíficas y democráticas en todo el mundo.<sup>7</sup>, pero la consolidación democrática a menudo no es lineal, y una ventana de oportunidad puede cerrarse tan rápido como se abre. Por ejemplo, en África, una ola de golpes de estado (desde Burkina Faso hasta Sudán y Malí) ha subrayado la necesidad de una postura adaptativa hacia el apoyo a la democracia en el continente. Ya sea que se organice un golpe de estado, se firme un acuerdo de paz o un gobierno autoritario sea derrocado por revolucionarios prodemocráticos, los EE. UU. deben evaluar las estrategias basadas en evidencia para navegar la nueva y frágil situación política y, en algunos casos, el aumento en el conflicto y la inestabilidad a raíz de un momento de transición que perturba el entorno político existente.

## Terminología: Cómo definir una transición política

A lo largo de este informe de política, el IRI se basará en ejemplos de países que experimentan una transición política. El IRI define esto como un entorno político cambiante dentro de un estado en el que nuevas instituciones, normas y partes interesadas parecen desempeñar papeles cada vez más decisivos que crecen hasta dar forma a una nueva forma de orden político. El término transición política tiene varios significados según su uso y su contexto. La Oficina de Iniciativas de Transición de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional lo define como una "ventana de oportunidad: un cambio decisivo en el panorama político que crea una apertura para apoyar una voluntad política local viable".<sup>8</sup> En este sentido, una transición política se puede equiparar con un cambio de valores, instituciones, liderazgo o gobierno.<sup>9</sup>

El segundo uso, más limitado, del término transición política es cuando se usa como sustituto de una transición democrática o una transición que se aleja de la autocracia, o una transición de régimen.<sup>10</sup> El concepto de un paradigma de transición (democrático) ha sido cuestionado durante varias décadas por suponer incorrectamente que los estados se encuentran en una fase de transición o que están en transición hacia la democracia, en lugar de otra forma de gobierno no democrático.<sup>11</sup> Este informe de política se centra en casos que caen dentro del universo de casos de ambas acepciones del término "transición política". Ambos son momentos en los que las llamadas reglas del juego se alteran fundamentalmente de una manera que puede crear un mayor riesgo de brotes de violencia.

Las tendencias de los conflictos durante las transiciones políticas varían ampliamente según el contexto sociopolítico, lo cual puede incluir si aumenta la violencia, si se exacerbaban los factores del conflicto o si surgen nuevas oportunidades para la paz. Sin embargo, hay varios **factores transversales** que pueden generar una mayor susceptibilidad a los brotes de violencia durante un período de transición.

7 Power, Samantha. "A Global Revolution of Dignity." Discurso de administradora Samantha Power en el National Press Club. June 7, 2022., [https://www.usaid.gov/news-information/speeches/jun-7-2022-administrator-power-remarks-global-revolution-dignity?utm\\_medium=email&utm\\_source=govdelivery](https://www.usaid.gov/news-information/speeches/jun-7-2022-administrator-power-remarks-global-revolution-dignity?utm_medium=email&utm_source=govdelivery).

8 "Office Of Transition Initiatives (OTI)," United States Agency for International Development, <https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-conflict-prevention-and-stabilization/office-transition-initiatives>, accedido en octubre de 2022.

9 Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968. Imprimir.

10 Acemoglu, Daron and James A. Robinson. "A theory of Political Transitions," *The American Economic Review*, vol. 91, no. 4, septiembre de 2001., pp. 938-963., [https://www.jstor.org/stable/pdf/2677820.pdf?ab\\_segments=0%252F5YC-6168%252Fcontrol&refreqid=excelsior%3Afc08d4dc7b96be4c121a4df234fc7a3f](https://www.jstor.org/stable/pdf/2677820.pdf?ab_segments=0%252F5YC-6168%252Fcontrol&refreqid=excelsior%3Afc08d4dc7b96be4c121a4df234fc7a3f).

11 Carothers, Thomas. "The End of Transition Paradigm," *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 1, enero de 2002., pp. 5-21. [https://carnegieendowment.org/files/carothers\\_jod\\_2002.pdf](https://carnegieendowment.org/files/carothers_jod_2002.pdf)

**En primer lugar, el autoritarismo profundamente arraigado y los altos niveles de exclusión política y violencia influyen significativamente en la trayectoria de una transición.<sup>12</sup>**

Un conflicto violento generalizado puede crear condiciones en las que grupos y estructuras como la policía, el poder judicial y las instituciones jurídicas dejan de responder a las necesidades de los ciudadanos.<sup>13</sup> Cuando un sistema político conserva los vestigios del autoritarismo, los exlíderes, incluidas las élites y los miembros del expartido gobernante, mantienen una formidable influencia política. Dichos actores están en una posición privilegiada para interrumpir la consolidación democrática y aprovechar el proceso de desarrollo democrático a través del fraude, la intimidación y el fomento de la violencia. La probabilidad de violencia es especialmente aguda cuando los regímenes autocráticos se enfrentan a movimientos populares masivos que intentan derrocarlos.<sup>15</sup>

Generalmente, las élites políticas manipulan las constituciones para evadir los límites de mandato u otras restricciones jurídicas con el fin de prolongar su gobierno.<sup>16</sup> Estas elusiones hacen difícil que los partidos de oposición desafíen a los partidos en el poder y pueden llevar a crisis políticas con el potencial de volverse violentas. En Guinea, la iniciativa del entonces presidente Alpha Condé en 2020 por enmendar la constitución para permitirle postularse para un tercer período de mandato se encontró con protestas populares generalizadas, lo que provocó una severa represión por parte de las fuerzas de seguridad.<sup>17</sup>



Manifestantes antigolpistas se ponen a cubierto mientras la policía antidisturbios intenta dispersarlos con cañones de agua y gases lacrimógenos durante una manifestación contra el gobierno militar en Jartum, capital de Sudán, el 30 de junio de 2022. Foto de -/AFP vía Getty Images.

12 Freeman, Mark y Seth D. Kaplan. "Inclusive Transitions Framework," Institute for Integrated Transitions, julio de 2015., <https://ifit-transitions.org/publications/inclusive-transitions-framework/>.

13 Bell, Christine. "Governance and Law: The Distinctive Context of Transitions from Conflict and its Consequences for Development Interventions". PSRP documento informativo núm. 4. Global Justice Academy, University of Edinburgh, 2015, <https://www.politicalsettlements.org/publications-database/governance-and-law-the-distinctive-context-of-transitions-from-conflict-and-its-consequences-for-development-interventions/>

14 Cook, Scott J. y Burcu Savun. "New Democracies and the Risk of Civil Conflict: The Lasting Legacy of Military Rule". Journal of Peace Research, vol. 52, no. 6, pp.745-57., <https://doi.org/10.1177/0022343316660756>.

15 Day, Adam, Dirk Druet y Luise Quaritsch. "When Dictators Fall: Preventing Violent Conflict During Transitions from Authoritarian Rule," United Nations University, 2020, <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:7676/WhenDictatorsFall.pdf>.

16 Aquí se pueden encontrar algunos ejemplos: Mbakau, John Mukum. "Threats to Democracy in Africa." Africa in Focus, The Brookings Institution, 30 de octubre de 2020, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/10/30/threats-to-democracy-in-africa-the-rise-of-the-constitutional-coup/>.

17 Amnesty International, "Guinea: Defense and security forces killed people in pro-opposition neighbourhoods after presidential election," 15 de diciembre de 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2020/12/guinea-defense-and-security-forces-killed-people-in-proopposition-neighbourhoods/>.



En autocracias de larga data como Sudán, la investigación del IRI ha encontrado que las alianzas de partidos políticos a favor de la democracia son intrínsecamente inestables debido a incentivos no alineados que impiden la colaboración y la confianza, a menudo producto de animosidades históricas. Estas dinámicas impiden la coordinación entre los partidos. En los casos en que los movimientos prodemocráticos no están bien coordinados, dicha falta de coordinación puede inclinar la balanza a favor de las fuerzas antidemocráticas y empoderar a los aparatos estatales de seguridad represivos, facilitando que los servicios de seguridad y la policía ataquen violentamente a manifestantes individuales o grupos con impunidad.

**En segundo lugar, la privación sistemática del derecho al voto y la discriminación real o percibida contribuyen a un mayor riesgo de violencia.<sup>18</sup>**

En todo el mundo, la marginación y las divisiones sociales profundas se encuentran entre las causas de conflicto más apremiantes. Durante una transición política, estas divisiones son aún más vulnerables a la politización y la escalada hacia un conflicto violento, especialmente si son aprovechadas por actores políticos o por otras élites.<sup>19</sup> Por ejemplo, en Sudán, la fragmentación política histórica ha dificultado promover la armonía y las plataformas basadas en problemas, con muchos líderes que buscan representar los puntos de vista de un grupo en particular y carecen de la voluntad de alterar el statu quo. En dichos casos, las divisiones étnicas, nacionales, religiosas, de clase o raciales pueden exacerbarse cuando las configuraciones de poder y los medios de competencia política existentes se ven interrumpidos por una transición.<sup>20</sup>

### Investigación del IRI en Sudán



**Contexto:** tras meses de protestas por las condiciones económicas, el dictador de larga data de Sudán, Omar al-Bashir, fue derrocado en una revolución popular en abril de 2020. Un gobierno de transición militar-civil gobernó en Jartum hasta que los militares derrocaron al gobierno en un golpe de estado en octubre de 2021. Estos eventos tuvieron lugar en el contexto de la firma del Acuerdo de Paz de Juba en octubre de 2020, cuando el gobierno de transición y varios grupos armados de todo Sudán acordaron la justicia de transición, el desarme y la integración de los movimientos armados en el sector de la seguridad formal, el poder compartido con los grupos rebeldes, y varias garantías económicas.

**Fuentes de los datos:** el IRI entrevistó a ocho personas, incluidos miembros de movimientos activistas y de protesta (los comités de resistencia), miembros del gobierno nacional anterior, partidos políticos, minorías étnicas y religiosas, excomandantes militares y miembros de movimientos armados que firmaron el acuerdo de paz.

18 Amodio, Francesco y Giorgio Chiovelli. "Ethnicity and Violence During Democratic Transitions: Evidence from South Africa." *Journal of the European Economic Association*, vol. 16, no. 4, agosto de 2018, pp. 1234-1280., <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx034>

19 Bello-Schünemann, Julia y Jonathan Moyer. "Structural Pressures and Political Instability: Trajectories for Sub-Saharan Africa." *Institute for Security Studies*, 2018., [https://media.africaportal.org/documents/Structural\\_pressures.pdf](https://media.africaportal.org/documents/Structural_pressures.pdf). Véase también El-Abd, Sarah M. "From Environmental Scarcity to 'Rage of the Rich' - Causes of Conflict in Mali." *E-International Relations*, 2021. <https://www.e-ir.info/2021/12/21/from-environmental-scarcity-to-rage-of-the-rich-causes-of-conflict-in-mali/>.

20 Osaghae, Eghosa E. "Political Transitions and Ethnic Conflict in Africa." *Journal of Third World Studies*, vol. 21, no. 1, 2004, pp. 221-40., JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/45198370>.

Además, el IRI analizó declaraciones y entrevistas disponibles públicamente de otras 17 personas, incluidos negociadores, miembros del gobierno, miembros de alto rango de las fuerzas armadas, líderes religiosos, líderes rebeldes y élites de partidos políticos actualmente en la oposición.

### **En tercer lugar, la falta de representación de las mujeres durante una transición, y durante los procesos de paz en particular, inhibe su eficacia, aumentando así el riesgo de reincidencia en el conflicto.**

La evidencia muestra que un acuerdo de paz tiene un 20 % más de probabilidad de durar más de dos años y un 35 % más de probabilidad de durar 15 años si las mujeres participan en las conversaciones de paz como mediadoras, negociadoras, testigos o signatarias.<sup>21</sup> Hasta el 50 % de los acuerdos de paz fracasan en cinco años o antes, lo que demuestra los riesgos de las negociaciones de élite que no involucran adecuadamente a una amplia gama de grupos.<sup>22</sup> En Colombia, las mujeres ayudaron a establecer la agenda del acuerdo de paz de 2016 entre el gobierno y las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC); los negociadores escribieron referencias expresasen el acuerdo de paz para salvaguardar los derechos humanos de las mujeres.<sup>23</sup> En Malí, las mujeres desempeñaron un papel vital en los esfuerzos de paz al mediar entre las comunidades Fulani, Dafing y Dogon.<sup>24</sup> El asociado técnico que apoyó estos esfuerzos de mediación en Malí involucró a actores de todo el espectro de las diferentes comunidades de la región en cuestión, incluidos actores armados y élites locales, así como representantes de mujeres y jóvenes. Los mediadores acreditaron esta estrategia de inclusión, junto con la importancia de obtener la confianza y el apoyo de las autoridades locales a lo largo de todo el proceso, como la clave del éxito de sus esfuerzos.

### **En cuarto lugar, una mayor oportunidad de competencia política y nuevas vías para subsanar agravios crea incentivos para una conducta política extrema, que en ocasiones puede volverse violenta.**<sup>25</sup>

Durante una transición, las circunstancias que evolucionan con rapidez pueden ser manipuladas por emprendedores políticos deseosos de eliminar la competencia y los líderes rivales. Las agendas políticas polarizadas y los actores depredadores pueden hacer descarrilar una transición, al tiempo que las partes interesadas clave luchan por hacer frente a los problemas fundamentales.

Del mismo modo, varias partes interesadas clave pueden intentar regresar a una versión del statu quo anterior a la transición, o pueden rechazar la premisa de que se está llevando a cabo una transición en primer lugar. El grado al que los actores políticos clave intentan socavar los objetivos democráticos y de consolidación de la paz de los reformadores de la transición afecta la velocidad con la que se pueden lograr estas reformas.<sup>26</sup> En Guinea, la junta militar que tomó el poder en el golpe de 2021 contra el presidente Condé señaló su apertura a buscar justicia por masacres que databan de 2008-2009. Guinea estableció un tribunal especial para examinar los posibles delitos económicos y financieros que tuvieron lugar bajo el gobierno de Condé. Al principio, los observadores acogieron estas medidas. Sin embargo, la investigación del IRI reveló que los actores políticos, los defensores de los derechos humanos y los líderes de las protestas pronto se distanciaron de la junta militar, al sospechar que tenía una agenda oculta y que usaba su poder como un medio para intimidar y reprimir a posibles rivales políticos.

21 O'Reilly, Marie, Andrea Ó Súilleabháin y Thania Paffenholz. "Chapter 3: Women's Participation and a Better Understanding of The Political," pp. 36-63, en *A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*, UN Women, 2015, <https://wps.unwomen.org/participation/>; O'Reilly, Marie, Andrea Ó Súilleabháin y Thania Paffenholz. "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes," International Peace Institute, June 2015, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IPI-E-pub-Reimagining-Peacemaking.pdf>.

22 Dudouet, Veronique y Andreas Schädel. "New Evidence: To Build Peace, Include Women from the Start," United States Institute of Peace, 11 de marzo de 2021, <https://www.usip.org/publications/2021/03/new-evidence-build-peace-include-women-start>.

23 Dudouet y Schädel. "New Evidence: To Build Peace, Include Women from the Start."

24 Centre for Humanitarian Dialogue "Peace Agreement Signed Between The Fulani, Dafing And Dogon Communities of the Area ('Circle') of Bankass in Central Mali," comunicado de prensa, 9 de febrero de 2021, [https://www.hdcentre.org/updates/peace-agreement-signed-between-the-fulani-dafing-and-dogon-communities-of-the-area-circle-of-bankass-in-central-mali/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=peace-agreement-signed-between-the-fulani-dafing-and-dogon-communities-of-the-area-circle-of-bankass-in-central-mali](https://www.hdcentre.org/updates/peace-agreement-signed-between-the-fulani-dafing-and-dogon-communities-of-the-area-circle-of-bankass-in-central-mali/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=peace-agreement-signed-between-the-fulani-dafing-and-dogon-communities-of-the-area-circle-of-bankass-in-central-mali); OECD, "Femmes et Conflits en Afrique de l'Ouest," 1 de marzo de 2021, [https://www.oecd.org/fr/csao/apropos/evenements/WOMEN-DEV\\_Talks\\_summary\\_FR.pdf](https://www.oecd.org/fr/csao/apropos/evenements/WOMEN-DEV_Talks_summary_FR.pdf).

25 Osaghae. "Political Transitions and Ethnic Conflict in Africa."

26 Freeman y Kaplan. "Inclusive Transitions Framework."

En Sudán, la desconfianza generalizada en la élite política del país ha retrasado la implementación total del acuerdo de paz y la transición se ha visto socavada por estancamientos y una representación inadecuada de las partes interesadas relevantes. Este desafío en la transición actual en Sudán es resultado de dinámicas políticas complejas y antagónicas entre los partidos, el ejército, los grupos armados y los comités de resistencia (los últimos de los cuales son las redes informales hiperlocales dirigidas por jóvenes que han sido determinantes para organizar protestas políticas en todo Sudán desde finales de 2019). Los partidos políticos divididos y excluyentes y las tácticas opresivas del ejército contribuyen al resentimiento de los líderes del país.

### El papel de los actores de gobierno informal y los grupos armados en las transiciones políticas

Durante las transiciones, los actores de gobierno informal y los grupos armados plantean dilemas significativos. El hecho de que estos grupos no se integren totalmente al ámbito político puede amenazar una transición y socavar los esfuerzos para resolver los conflictos de manera pacífica. En tales circunstancias, los arreglos políticos complejos deben ofrecer una solución a cuestiones fundamentales como la manera de reconciliar los intereses de las élites con un compromiso con la inclusión y los derechos humanos y la manera en que los actores democráticos pueden trabajar con estructuras políticas informales (como los grupos tradicionales o religiosos) que apoyan la paz.<sup>27</sup>

En ocasiones, las transiciones ofrecen la oportunidad de desarmar, desmovilizar e integrar a los actores armados e incorporarlos a la sociedad civil. Sin embargo, en los casos en que estos actores armados han gobernado el territorio, es especialmente importante tener una solución real para la pregunta “¿qué sigue después del gobierno rebelde?” Si no se responde a esta pregunta, se puede crear un vacío en la gobernanza y la política informales a nivel local que los nuevos grupos y emprendedores políticos llenarán rápidamente.



#### Grupos armados

Una investigación reciente del IRI en el departamento de Cauca en Colombia ha mostrado cómo la implementación del acuerdo de paz condujo a una ruptura del orden social en las zonas afectadas por el conflicto. Esta transición interrumpió los sistemas informales de gobierno no estatal existentes que habían proporcionado grupos como las FARC en muchas de las comunidades rurales de la región y que el estado no llenó de inmediato.<sup>28</sup> Ese vacío lo llenaron grupos criminales, grupos armados ilegales y grupos involucrados en el narcotráfico, iniciando una nueva fase de violencia en la región en la que civiles y líderes indígenas han sido las principales víctimas.

La falta de integración de los grupos armados desmovilizados en Colombia ha planteado dos desafíos a largo plazo para la consolidación de la paz en el posconflicto. En primer lugar, el ajuste de cuentas después del conflicto amenaza con socavar las perspectivas de una paz más amplia. Exsoldados armados de las FARC han sido víctimas de varios asesinatos de alto perfil, lo que sugiere que algunos actores se están aprovechando del acuerdo de paz para vengarse de sus antiguos rivales. Esto crea el riesgo de que sea menos probable que los miembros de las FARC que no se desmovilizaron bajo los términos del acuerdo de paz de 2016 acepten futuras negociaciones de paz si sospechan que serán víctimas de los ajustes de cuentas después del conflicto.<sup>29</sup> En segundo lugar, cuando los exrebeldes intentan reagruparse como miembros de partidos políticos, con frecuencia encuentran obstáculos para trasladar su jerarquía de mando del ejército insurgente al partido político establecido.

27 Bell. “Governance and Law.”

28 En el departamento de Cauca de Colombia, el estado no logró llenar este vacío de gobernabilidad luego del acuerdo de paz. Sin embargo, la investigación sugiere que existen dinámicas políticas en las zonas de conflicto durante las negociaciones entre las fuerzas rebeldes y el gobierno que pueden hacer que aumente la legitimidad del gobierno en las zonas ocupadas y gobernadas por grupos rebeldes. Véase: Breslawski, Jori. “Can Rebels Bolster Trust in the Government? Evidence from the Philippines,” *Journal of Conflict Resolution*, 2022. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/00220027221123319?journalCode=jcrb>.

29 International Crisis Group. “A Fight by Other Means: Keeping the Peace with Colombia’s FARC,” Report no. 92, noviembre de 2021, <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/092-fight-other-means-keeping-peace-colombias-farc>; Reuters, “Killings of Colombia ex-rebels could reach 1,600 by end of 2024 - court,” abril de 2021, <https://www.reuters.com/world/americas/killings-colombia-ex-rebels-could-reach-1600-by-end-2024-court-2021-04-28/>.



Indígenas colombianos asisten al funeral de José Miller Correa, autoridad indígena asesinada por un grupo armado ilegal en una zona rural de Toribio, en el departamento de Cauca en Colombia. Foto de LUIS ROBAYO/AFP vía Getty Images

En Colombia, International Crisis Group señaló cómo *Comunes*, el partido político que sucedió a las FARC, “ha luchado por unir los intereses dispares que se habían camuflado dentro de una jerarquía militar”.<sup>30</sup>

En agosto de 2022, varias decenas de exdelegados de las FARC renunciaron a *Comunes*. La causa de la renuncia masiva fue por desacuerdos internos sobre la gestión del partido.<sup>31</sup> El colapso de la contienda política no armada viable por parte de los combatientes desmovilizados que conforman el partido *Comunes* plantea un desafío para los esfuerzos de paz en curso. Esto se debe a que otros grupos armados, con los que el gobierno podría desear entablar conversaciones de paz en el contexto de la agenda de *Paz Total* de 2022, pueden mostrarse escépticos en cuanto a sus futuras perspectivas políticas si se desmovilizan. En general, esto podría hacer que las perspectivas de resolver los problemas persistentes del conflicto sean un desafío.

30 International Crisis Group. “A Fight by Other Means,” noviembre de 2021.

31 El País. “Milитantes del partido Comunes renuncian colectivamente a la agrupación,” 22 de julio de 2022, <https://www.elpais.com.co/politica/militantes-del-partido-comunes-renuncian-colectivamente-a-la-agrupacion.html>.

## Investigación del IRI en el departamento de Cauca en Colombia



**Contexto:** en 2016, el gobierno de Colombia y los rebeldes de las FARC firmaron un histórico acuerdo de paz. Esto marcó un paso importante para poner fin a décadas de guerra civil en Colombia, que cobró la vida de más de 400 000 personas desde la década de 1960. La implementación del acuerdo fue mediocre desde 2018 hasta mediados de 2022, pero los resultados de las elecciones de 2022 le dieron un impulso político renovado. En el departamento de Cauca, al suroeste de Colombia, la violencia aumentó drásticamente en 2020 y la región se convirtió en un punto crítico para 2022. Los grupos armados ilegales que luchan en nombre de intereses económicos, incluida la producción y exportación de cocaína, representan una gran amenaza para la seguridad. Desde agosto de 2022, el gobierno recién electo de Colombia comenzó a perseguir una agenda de “Paz Total” buscando negociar con otros grupos armados, incluidos los paramilitares, miembros de las FARC que se negaron a desmovilizarse en 2016, así como el *Ejército de Liberación Nacional*, ELN.

**Entrevistados:** el IRI entrevistó a 25 hombres y mujeres en Cauca, incluidos representantes de la sociedad civil, funcionarios del gobierno local, así como líderes étnicos, juveniles, políticos y sociales. Estas personas reflejan el alto grado de diversidad étnica del departamento; cinco entrevistados se identificaron como indígenas y tres como afrocolombianos.



### Líderes tradicionales y habituales

La integración de los grupos armados es solo uno de los obstáculos de gobernabilidad que surgen en un contexto de transición. De manera tradicional, los líderes habituales o religiosos a menudo desempeñan un papel destacado en la respuesta a las necesidades de la comunidad y la gestión de disputas. Es fundamental tener en cuenta a estos actores al momento de definir los resultados de la transición y aprovechar las fuentes de legitimidad existentes.<sup>32</sup> Sudán enfrenta importantes problemas para garantizar que un sistema de gobernanza reformado represente adecuadamente el sistema de autoridades tradicionales del país, la Administración Nativa.<sup>33</sup> A menudo, las autoridades locales desempeñan un papel influyente en la resolución de disputas y la consolidación de la paz, pero con frecuencia son excluidas de los procesos de transición, lo que genera resentimiento por parte de la Administración Nativa. Su incorporación inadecuada al ámbito político después de la transición podría exacerbar los agravios entre estos actores y obstaculizar la capacidad de la Administración Nativa para resolver disputas de manera eficaz, lo que agravaría el riesgo de que los conflictos tribales se intensifiquen.

32 Autoridades tradicionales y habituales es un término genérico que se utiliza para referirse a una variedad de instituciones políticas y culturales que proporcionan gobernanza formal e informal. Estas autoridades generalmente aprovechan el advenimiento del estado moderno y se legitiman debido a tradiciones, linajes o costumbres de larga data. Estas autoridades dependen en gran medida de la ubicación y el contexto, y los roles que desempeñan en diferentes sociedades son igualmente amplios. Las autoridades tradicionales pueden incluir líderes religiosos, líderes de clanes, jefes tradicionales, patriarcas, ancianos de la comunidad, realeza, aristocracias, nobleza y otros líderes. Para la definición canónica, véase Weber, Max. “Politics as a Vocation.” De Max Weber: Essays in Sociology, editado por H. H. Gerth y C. Wright Mills. Routledge, 1948, pp. 77-128. <https://doi.org/10.4324/9780203759240>.

33 La Administración Nativa fue instituida por las autoridades coloniales británicas como un sistema que descentralizó el gobierno en cada subregión a las autoridades habituales sudanesas, que consisten principalmente en jeques, omdas y jefes, quienes a menudo resuelven disputas y fungen como un enlace con los actores locales, internacionales y gubernamentales.

Estos temas subrayan aún más la importancia de involucrar a las partes interesadas subnacionales relevantes en los procesos de transición. Esto evita exacerbar las divisiones entre los centros de poder político y las comunidades o regiones más periféricas o marginales. También mejora la probabilidad de que los resultados beneficien a una variedad de partes interesadas, en lugar de solo a las élites.

De manera similar, en Guinea, la diversidad étnica del país y las autoridades tradicionales que participan en la mitigación de conflictos intercomunales son una fuente de fortaleza, ya que estos líderes se consideran árbitros entre los ciudadanos, los activistas y el gobierno de transición dirigido por militares.<sup>34</sup>

### Investigación del IRI en Guinea



**Contexto:** desde su independencia en 1958, Guinea nunca ha transferido pacíficamente el poder de un gobierno elegido democráticamente a otro. En 2019-2020, el presidente Condé se preparaba para postularse para un tercer mandato inconstitucional, lo que desencadenó protestas generalizadas que a menudo se enfrentaron con violencia. Sin embargo, después de manipular la constitución a través de un referéndum, Condé ganó un tercer mandato en octubre de 2020, en una elección que la comunidad internacional consideró como no libre e injusta. Menos de un año después, fue derrocado por un golpe militar dirigido por el coronel Mamady Doumbouya. Al principio, el golpe fue bien recibido por muchos de los que protestaban por el tercer mandato de Condé. El gobierno de transición dirigido por militares no se comprometió con un calendario para la transición hasta mayo de 2021, extendiendo el período de transición a otros 36 meses. Desde entonces, el gobierno de transición ha restringido las libertades civiles, ha prohibido las protestas y ha arrestado arbitrariamente a activistas políticos.

**Entrevistados:** el IRI realizó 35 entrevistas en profundidad con hombres y mujeres conocedores de las transiciones políticas en Guinea, incluidos líderes de partidos políticos, miembros de movimientos de protesta, grupos de mujeres, representantes de organizaciones de víctimas y élites tradicionales y religiosas. Las entrevistas se realizaron principalmente en Conakry, la capital de Guinea, así como en Kindia, Labé, Mamou y Faranah.

La integración de las autoridades tradicionales y habituales en los arreglos de gobernanza puede ser una estrategia clave para promover una agenda de paz a largo plazo en las transiciones políticas. La coordinación con las autoridades de gobierno tradicionales puede mejorar la eficacia del suministro de bienes y servicios públicos por parte del estado, reduciendo las quejas populares para movilizarse en su contra. Además, la coordinación con las autoridades tradicionales reduce el riesgo de que esas autoridades tradicionales intenten competir políticamente contra el estado o busquen socavarlo a través de la violencia política.

<sup>34</sup> Sin embargo, llamar a "la paciencia y el diálogo" crea la percepción de que las autoridades tradicionales y religiosas se están poniendo del lado del gobierno dirigido por militares en Guinea que, en el momento en que se realizaron estas entrevistas, no había establecido un calendario claro de cuánto tiempo un gobierno militar debería permanecer en el poder antes de entregarlo a una administración civil. Esto se debe a que los llamados a la paciencia no se percibieron de manera diferente a los llamados a un período indefinido de gobierno militar.

La evidencia del África subsahariana sugiere que cuando las constituciones nacionales reconocen a las autoridades tradicionales y las incluyen en las instituciones gubernamentales, hay un menor riesgo de que estalle una guerra civil. La inclusión de las autoridades tradicionales en las instituciones gubernamentales podría darse a través de escaños en los consejos locales o de representación en la administración nacional. Sin embargo, una advertencia importante es que este hallazgo no se cumple en los casos en que el estado reconoce simbólicamente los gobiernos tradicionales, pero no define ninguna función para las autoridades tradicionales. Tampoco se cumple cuando el estado reconoce a las autoridades tradicionales y crea un ámbito de gobierno separado para ellas, fuera de la administración pública formal, ya que esto podría ofrecer oportunidades para la competencia política entre el estado y las autoridades tradicionales.<sup>35</sup>

Delimitar áreas de gobierno a las autoridades tradicionales también crea el riesgo de que las autoridades estatales formales utilicen la existencia de autoridades tradicionales como una excusa para dedicar menos recursos y brindar servicios sociales inadecuados a las comunidades. Estas instituciones estatales bien pueden asumir que las autoridades tradicionales habrán de llenar cualquier vacío o deficiencia. Si bien las autoridades habituales pueden brindar soluciones a corto plazo para la consolidación de la paz, depender de un conjunto hiperlocal de instituciones puede ocasionar una prestación de servicios desigual, así como inequidad. En última instancia, esto podría crear más quejas por conflictos a largo plazo. Esto subraya la importancia de integrar a las autoridades habituales y tradicionales con las instituciones estatales.<sup>36</sup>

Afortunadamente, cuando las autoridades tradicionales se integran con éxito en el aparato del estado, pueden producir, y con frecuencia lo hacen, resultados de gobierno que se traducen en una mayor rendición de cuentas y un mejor servicio. Por ejemplo, en México en 1995, el gobierno del estado de Oaxaca promulgó una reforma constitucional que otorgó autonomía a las comunidades indígenas y validó su práctica de elegir líderes locales que eludían las elecciones multipartidistas tradicionales, una práctica conocida como *usos y costumbres*. En muchos sentidos, el otorgamiento de autonomía a las comunidades indígenas anuló los conflictos sociales y políticos que estallaron durante el levantamiento zapatista en el vecino estado de Chiapas el año anterior.<sup>37</sup>

En resumen, la investigación ha demostrado que las comunidades gobernadas por *usos y costumbres* se benefician de un mejor suministro de los bienes públicos locales esenciales. Esto se debe a que en las aldeas indígenas pobres, los partidos políticos son una fuente de apropiación por parte de la élite, mientras que en las aldeas de usos y costumbres, los ciudadanos están más comprometidos e involucrados en la toma colectiva de decisiones. El efecto de esto es impedir que las élites se apropien de los recursos. El caso de Oaxaca ofrece una lección importante en casos donde la competencia electoral es más propensa a ocasionar la distribución de bienes públicos esenciales a lo largo de las líneas partidistas.<sup>38</sup>

35 Mustasilta, Katariina. "Including chiefs, maintaining peace? Examining the effects of state-traditional governance interaction on civil peace in sub-Saharan Africa," *Journal of Peace Research*, vol. 56, no. 2, 2019., pp. 203-219. <https://doi.org/10.1177/0022343318790780>.

36 Werner, Karolina. "Filling the gap: customary institutions as governance actors," *Peacebuilding*, vol. 9, no. 2, 2021., pp. 222-236.

37 El levantamiento zapatista fue una rebelión rural en el estado de Chiapas, México, que tuvo lugar en respuesta a los temores de la gran comunidad indígena del estado de perder sus tierras ancestrales, así como a la ira por la marginación de los pueblos indígenas. Durante varios días, las comunidades indígenas atacaron y tomaron varios centros de la administración pública en muchos pueblos de Chiapas antes de ser expulsados por los servicios de seguridad mexicanos; un alto al fuego se pidió días después. En 1995, se firmó un acuerdo entre los zapatistas y el gobierno que devolvía el poder a las regiones autónomas de Chiapas.

38 Magaloni, Beatriz, Adalberto Díaz-Cayeros y Alexander Ruiz Euler. "Public Good Provision and Traditional Governance in Indigenous Communities in Oaxaca, Mexico." *Comparative Political Studies*, vol. 52, no. 12, 2019, pp. 1841-1880., <https://doi.org/10.1177/0010414019857094>.

# ESTRATEGIAS ÚTILES Y CONOCIMIENTOS ADQUIRIDOS SOBRE EL APOYO A LAS TRANSICIONES

Si bien las transiciones políticas generalmente tienen lugar durante un período de tiempo limitado, el arduo trabajo de garantizar que se arraiguen la paz, los acuerdos políticos y las reformas de gobierno es un esfuerzo complejo y a largo plazo. Brindar apoyo a los socios locales, ya sea a través de la diplomacia o la asistencia exterior, es una parte fundamental para el fortalecimiento de la gobernabilidad. Esto puede ayudar a prevenir un resurgimiento de la violencia. Para evitar escollos y mitigar los puntos críticos del conflicto, varias lecciones y estrategias clave brindan información sobre cómo navegar las transiciones políticas complejas y apoyar las aperturas democráticas pacíficas.

- 1 Gestionar las expectativas públicas.** En ocasiones, las transiciones se estancan o encuentran obstáculos. Es posible que los resultados de la reforma política no tengan un impacto inmediato en la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, incluso cuando una transición democrática se prolonga, el apoyo de los ciudadanos a las medidas democráticas en realidad aumenta varios años después de una apertura democrática.<sup>39</sup> Esto subraya que el financiamiento y la asistencia no deben limitarse a los primeros años después de una transición. Se puede utilizar para seguir generando una demanda de reforma política de abajo hacia arriba y para abordar los desafíos a largo plazo, incluso después de que el entusiasmo inicial se ha desvanecido. De hecho, puede ser más útil proceder con precaución, especialmente en entornos frágiles, intentando lograr un cambio gradual en lugar de una transformación total de las instituciones y de la política.<sup>40</sup> Los foros públicos y el diálogo pueden invitar a los ciudadanos a opinar sobre los temas y prioridades más urgentes.<sup>41</sup> Además, las percepciones de equidad son fundamentales para una transición sin problemas y pueden incluso alentar al público a otorgar cierta libertad para errores o demoras.<sup>42</sup>
- 2 Aprovechar los momentos de transición política para codificar reformas inclusivas.** Es importante abordar la reacción violenta de los grupos dominantes y de la élite al apoyar a los actores de la transición que abogan por políticas inclusivas. Las comunicaciones acerca de los cambios políticos deben educar e informar a las partes interesadas y al público sobre los beneficios de ampliar la participación política para incluir a las mujeres y las minorías étnicas, religiosas, sexuales y raciales. La promoción de la inclusión de estos grupos en el proceso de la toma de decisiones de la transición debe ir aparejada con capacitación para el desarrollo de capacidades, así como campañas de sensibilización para apoyar la inclusión.<sup>43</sup> La programación debe desafiar las normas y apoyar la capacitación que empodera a las mujeres. También debe educarlos sobre cómo participar políticamente en una atmósfera de incertidumbre. La integración de las asambleas indígenas y otros organismos en las estructuras políticas posteriores a la transición debe hacerse de manera que se minimice el riesgo de apropiación por parte de la élite y se maximice la participación pública.<sup>44</sup>
- 3 Involucrar a los grupos armados en proceso de desmovilización para que actúen como intermediarios y ayuden a restablecer la confianza en el gobierno después de un acuerdo de paz.** La evidencia de Filipinas sugiere que los grupos rebeldes que han gobernado el territorio y ha proporcionado bienes públicos a los ciudadanos pueden servir como intermediarios entre el estado y las personas que antes estaban bajo su control. Este tipo

39 Carothers, Thomas. "Learning Lessons on Lessons Learned," Alliance Magazine, 1 de diciembre de 2014, Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegieendowment.org/2014/12/01/learning-lessons-on-lessons-learned/i0vd>.

40 Kaplan, Seth D. "The Fragility Spectrum," Institute for Integrated Transitions, 30 de abril de 2018, <https://ifit-transitions.org/commentaries/the-fragility-spectrum/>.

41 Freeman y Kaplan. "Inclusive Transitions Framework."

42 Ibid.

43 Huber, Jessica. "Women and Political Transition: The Risk of Replicating Inequality and the Fundamental Need for Gender Parity in Decision Making," documento informativo, The International Foundation for Electoral Systems, septiembre de 2016, <https://www.ifes.org/publications/women-and-political-transition-risk-replicating-inequality-and-fundamental-need-gender>.

44 Magaloni et. al. "Public Good Provision and Traditional Governance in Indigenous Communities in Oaxaca, Mexico," Mustasilta, Katriina, "Including chiefs, maintaining peace?"



de cooperación, que se da mientras los rebeldes y el gobierno negocian, ayuda a reconstruir la confianza en el estado al mejorar su legitimidad. De manera similar, una mayor confianza en el estado puede servir para limitar el riesgo de desertiones a grupos armados rivales involucrados en las negociaciones que pueden servir como saboteadores potenciales.<sup>45</sup> En circunstancias en las que los rebeldes tienen un alto grado de legitimidad entre las poblaciones que gobiernan, los gobiernos y las partes que negocian e implementan un acuerdo de paz deben aprovechar esta delicada dinámica política en su propio beneficio. En la práctica, esto podría implicar trabajar durante la fase inicial de negociación para apoyar los esfuerzos por parte de los rebeldes desmovilizados para restablecer la confianza en el gobierno. Durante la fase de implementación de un acuerdo de paz, los gobiernos deben aprovechar cualquier confianza recién ganada e intentar brindar logros rápidos a las poblaciones locales para solidificar la confianza naciente en las instituciones estatales. No existe una solución única para tratar con los grupos armados. Más bien, los enfoques deben adaptarse a cada grupo. Hay varios factores que se deben considerar, entre estos, el grado en que el grupo aplica su modelo de gobierno de manera universal o discriminatoria, si el grupo trata a los civiles como participantes en el gobierno o como vasallos, la medida en que utiliza la persuasión o la coerción para gobernar, si proporciona o mantiene bienes públicos, el grado de burocratización del grupo, y si la estructura del grupo es o no jerárquica o distribuida.<sup>46</sup>

- 4 Integrar una gama de actores de gobernanza en el sistema político y evitar socavar las fuentes de legitimidad existentes.** Esto ayudará a garantizar que las nuevas políticas y estructuras políticas se basen en tradiciones locales que promuevan la paz y la tolerancia.<sup>47</sup> La expansión de los servicios públicos y la creación de un gobierno más receptivo son soluciones críticas para estabilizar la violencia. Esto se puede lograr mediante el aumento de la capacidad estatal o mediante el establecimiento de nuevas asociaciones con proveedores de gobernanza informales. Por ejemplo, incluso después de la ratificación del acuerdo de paz en Colombia, reafirmar la presencia estatal en los contextos afectados por conflictos sigue siendo un desafío, lo que crea una oportunidad para otros actores políticos y de gobierno informales. Reconocer que se percibe que los actores no estatales tienen legitimidad en algunas áreas (o en algunos temas) donde el estado no la tiene es un paso crítico que los actores internacionales y locales deben dar para desarrollar soluciones políticas realistas a los delicados desafíos de gobernabilidad tras una transición política. En Colombia, esto puede implicar reconocer que los grupos con cierto grado de legitimidad local pueden ofrecer orientación sobre alternativas económicas viables a la coca y otros cultivos ilegales. De manera similar, la inclusión de las autoridades tradicionales de la Administración Nativa en Sudán es clave para fortalecer la gobernabilidad local y abordar la división entre el centro y la periferia que puede existir entre los centros de poder político y las comunidades excluidas por motivos de lejanía geográfica o debido a su identidad. En tales contextos, se pueden explorar formas de gobernanza híbrida. La evidencia cuantitativa de 44 países en el África subsahariana sugiere que un reconocimiento constitucionalmente explícito de las autoridades tradicionales que les otorga un papel en la administración pública, también conocido como “hibridación institucional”, reduce el potencial de nuevos conflictos en un 60 %.<sup>48</sup> Además, dado en los estados frágiles que atraviesan transiciones políticas, la confianza en las instituciones a menudo se fractura, esto debe combinarse con la participación de la comunidad que aborde las inquietudes de los ciudadanos. La experiencia de Oaxaca en la década de 1990 sugiere que la incorporación de estructuras políticas no partidistas en el sistema de administración pública puede generar beneficios en el suministro de servicios públicos y posiblemente evitar la agitación social y política.<sup>49</sup>

45 Breslawski. “Can Rebels Bolster Trust in the Government?”

46 Furlan, Marta, “Understanding Governance by Insurgent Non-State Actors: A Multidimensional Typology,” *Civil Wars*, vol. 22, no. 4, 2022, pp. 478-511., <https://doi.org/10.1080/13698249.2020.1785725>.

47 Goldstone, Jack. “Representation Models and Democratic Transitions in Fragile and Post-Conflict States,” Informe de desarrollo del Banco Mundial, 2011., [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9190/WDR2011\\_0005.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9190/WDR2011_0005.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

48 Mustasilta, Katariina, “Including chiefs, maintaining peace?”

49 Magaloni et. al. “Public Good Provision and Traditional Governance in Indigenous Communities in Oaxaca, Mexico.”

- 5 Equilibrar los intereses y las agendas de los diferentes actores para desarrollar un consenso que sustente un panorama político estable.** Esto es fundamental, dado que las transiciones a menudo incluyen actores con agendas contrapuestas y relaciones complejas. Desarrollar plataformas de creación de consenso para que los grupos de la sociedad civil y los actores influyentes se reúnan y entablen un diálogo sobre cómo se superponen sus objetivos previstos para la transición o reforma constitucional y justicia transicional, y discutir formas de expresar sus puntos de vista a nivel nacional. Dado que las transiciones a menudo se caracterizan por altos niveles de polarización y tensión, se deben hacer esfuerzos para construir puentes e identificar los mejores métodos de participación con grupos que podrían actuar como posibles saboteadores.<sup>50</sup> Muchos enfoques programáticos se dirigen a participantes entusiastas que ya están de acuerdo con entre sí sin incluir al personal o a los actores clave cuya participación es necesaria para movilizar la voluntad política para la reforma.<sup>51</sup> La exclusión de los principales actores puede crear inestabilidad, fomentar la percepción de marginación e incluso deslegitimar la agenda de reforma. Los disidentes o rebeldes a menudo requieren garantías de que sus intereses estarán representados en un nuevo contexto político.<sup>52</sup> En dichas circunstancias, aprovechar a los actores neutrales puede moderar las tensiones entre los grupos polarizados. Específicamente, esto debe incluir líderes que puedan unir los niveles nacional y subnacional, conectar a las comunidades dispares, obtener apoyo público y garantizar que la transición refleje las necesidades locales.<sup>53</sup> Esto brinda a los diferentes actores la oportunidad de limar las tensiones en sus comunidades antes de que estas lleguen a debates políticos a nivel nacional.<sup>54</sup>
- 6 Apoyar el desarrollo de los partidos políticos para que puedan realizar campañas eficaces para cargos públicos, idealmente con agendas claras que construyan coaliciones entre partidos y dentro de ellos centradas en la paz y el pluralismo.** Dado que los partidos políticos en ocasiones son incipientes o aún no han desarrollado plataformas políticas sólidas en algunas transiciones, la participación de los partidos políticos podría ser útil para generar capacidad y confianza en el gobierno, específicamente para crear la infraestructura del partido, organizar campañas y competir por cargos públicos. Fortalecer a los partidos que renuncien a la violencia y apuesten por la paz y la inclusión podría reforzar las bases pacíficas de una transición. Las capacitaciones sobre desarrollo de partidos, campañas y preparación para gobernar también fomentan valores de moderación y reconciliación. En los casos en los que están surgiendo nuevos partidos políticos (quizás compuestos por exrebeldes), o en los que los partidos han pasado un período prolongado en la oposición sin ninguna esperanza real de alcanzar el poder, las estructuras de los partidos suelen estar débilmente institucionalizadas y los líderes de los partidos no están acostumbrados a gobernar o dirigir campañas políticas. Para los partidos políticos integrados por exactores armados, participar en la primera elección es fundamental y es posible que dichos partidos necesiten un importante desarrollo de capacidades para participar en políticas electorales no violentas. Este es un momento clave para que los programas de asistencia ofrezcan apoyo para las mejores prácticas en la creación de organizaciones de partidos políticos y la ejecución de campañas eficaces para cargos públicos, ya que el desempeño electoral temprano posterior a la transición afecta fuertemente el desempeño futuro de un partido.<sup>55</sup> Es importante destacar que las organizaciones externas solo deben proporcionar dicho apoyo con la condición de que los partidos políticos se comprometan con la democracia plural, renuncien a la violencia y apoyen la resolución de conflictos. Estas condiciones previas mejoran las perspectivas de paz, la cultura política más amplia a largo plazo y las posibilidades de éxito político continuo del partido en un nuevo contexto político. Los partidos y grupos que renuncian explícitamente a la violencia, en lugar de solo comprometerse a desmovilizarse, tienen más probabilidades de alcanzar el éxito político (en términos de porcentaje de votos e inclusión en el liderazgo futuro), por lo que las organizaciones internacionales y nacionales deben apoyar los esfuerzos para ayudar a desradicalizar a

50 Carothers, Thomas. "Learning Lessons on Lessons Learned."

51 Carothers, Thomas, "Learning Lessons on Lessons Learned."

52 Papagianni, Katia. "Political Transitions after Peace Agreements: The Importance of Consultative and Inclusive Political Processes," *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 3, no. 1, febrero de 2009, pp. 47-63., <https://doi.org/10.1080/17502970802608175>.

53 Clark, Phil y Mark Freeman. "Building Peace from the Middle: the Critical Work of National Brain Trusts," *Peace Science Digest*, vol. 4 edición especial, marzo de 2020, <https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/03/Building-Peace-from-the-Middle.pdf>.

54 American Bar Association. "Transitions, Conflict Mitigation and Peacebuilding." [https://www.americanbar.org/advocacy/rule\\_of\\_law/what-we-do/transitions-conflict-mitigation-peacebuilding/](https://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/what-we-do/transitions-conflict-mitigation-peacebuilding/)

55 Manning, Carrie y Ian Smith. "Electoral Performance by Post-Rebel Parties," *Government and Opposition*, vol. 53 no. 3, 2019. pp. 415-453., <https://doi.org/10.1017/gov.2018.34>.

los rebeldes en transición e incorporarlos a los partidos políticos en tiempos de paz.<sup>56</sup> Este trabajo podría producir un retroceso de los cuadros del partido que podrían considerarlo como una traición a trabajar dentro de un marco político que una vez rechazaron, o renunciar a la violencia incluso contra aquellos actores en cuya lucha alguna vez perdieron a sus camaradas. Sin embargo, no tiene que ser así. Las organizaciones externas pueden ser útiles para apoyar el discurso político que reformula las creencias ideológicas centrales dentro de un marco democrático, sin rechazarlas totalmente.<sup>57</sup> Es importante destacar que, si bien los grupos rebeldes han buscado legitimidad a través del nacionalismo, proporcionando seguridad y otras estrategias,<sup>58</sup> algunos partidos políticos posrebeldes han reformulado su identidad en torno a la consolidación de la paz, incluido un compromiso con el pluralismo democrático y la resolución de conflictos. En Indonesia, el partido posrebeldes de Aceh es un ejemplo de cómo partidos similares pueden restar importancia a las divisiones del conflicto sin abandonar un sentido de identidad local.<sup>59</sup>

**7 Fortalecer el papel de supervisión de los grupos de la sociedad civil y otros organismos de vigilancia.** Aumentar la comprensión del público en cuanto a las nuevas instituciones y medidas legales creadas durante la transición puede ser una herramienta eficaz para generar conciencia sobre las violaciones de los derechos humanos, los abusos de poder y la violencia. También puede fortalecer la gobernabilidad a nivel local.<sup>60</sup> Por ejemplo, los comités de resistencia en Sudán pueden desempeñar un papel determinante para influir en los tomadores de decisiones de base, pero deben estar equipados con el conocimiento y las habilidades necesarias para apoyar la buena gobernabilidad y los procesos democráticos. El rol tradicional de supervisión o vigilancia de los grupos de la sociedad civil es la base de un estado democrático y pacífico posterior a la transición. Sin embargo, los actores en todos los niveles deben ser conscientes de que la inclusión de la sociedad civil en el gobierno en ocasiones puede darse a expensas de su función de vigilancia si el estado los coopta; es fundamental gestionar la independencia de la sociedad civil y los medios respecto del gobierno. Además, estos actores de la sociedad civil deben tener un mandato claro para desarrollar y definir agendas de consolidación de la paz y democratización, a través de mecanismos internos de transparencia y rendición de cuentas, para que puedan construir alianzas y movilizar grupos de manera eficaz.<sup>61</sup> Los medios de comunicación son un foro en el que aquellos cuyo papel debe ser el de un organismo de control imparcial con la capacidad de investigar los abusos de poder pueden involucrarse en la competencia política por el poder. Esto puede aumentar las tensiones en las democracias frágiles o los estados que emergen de una transición política.<sup>62</sup> Cualquier libertad de prensa incipiente habilitada por una transición política en un sistema menos que democrático no debe ser pisoteada ni cooptada por el poder ejecutivo del gobierno, que podría tratar de usar su oficina como un foro de intimidación. Apoyar a los medios de comunicación libres e independientes puede requerir estrategias paralelas, incluido el apoyo a la transición a un poder judicial independiente. Esto es importante porque en las sociedades no democráticas, los poderes judiciales independientes son controles eficaces de los ejecutivos que podrían involucrarse en el acoso y la represión de los medios. En este sentido, los poderes judiciales independientes pueden servir como una primera línea de defensa importante para la sociedad civil y la supervisión de prensa de un proceso de transición.<sup>63</sup>

56 Ishiyama, John. "Identity Change and Rebel Party Political Success," *Government and Opposition*, vol. 53 no. 3, 2019. pp. 454-484., <https://doi.org/10.1017/gov.2018.48>.

57 Ibid; Berti, Benedetta. "Rebel Groups between Adaptation and Ideological Continuity: The Impact of Sustained Political Participation." *Government and Opposition*, vol. 54, no. 3, 2019. pp. 513-535., doi:10.1017/gov.2018.44.

58 Terpstra, Niels y Georg Frerks. "Rebel Governance and Legitimacy: Understanding the Impact of Rebel Legitimation on Civilian Compliance with the LTTE Rule." *Civil Wars*, vol. 19, no. 3, 2017, pp. 279-307., <https://doi.org/10.1080/13698249.2017.1393265>.

59 Sindre, Gyda M. "Adapting to Peacetime Politics? Rebranding and Ideological Change in Former Rebel Parties," *Government and Opposition*, vol. 53 no. 3, 2019. pp. 485-512., <https://doi.org/10.1017/gov.2018.49>.

60 American Bar Association. "Transitions, Conflict Mitigation and Peacebuilding".

61 Atuobi, Samuel. "State-Civil Society Interface in Liberia's Post-Conflict Peacebuilding," documento ocasional núm. 30., Koffi Anan International Peacekeeping Training Center, noviembre de 2010. <https://www.africportal.org/publications/state-civil-society-interface-in-liberias-post-conflict-peacebuilding/>.

62 Stremmlau, Nicole e Iginio Gagliardone, "Media, Conflict, and Political Transitions in Africa," en ed. Zielonka, Jan, *Media and Politics in New Democracies: Europe in a Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press. Octubre de 2015. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747536.003.0019>.

63 Solis, Jonathan A. y Kelebogile Zvobgo. "Defending the Watchdogs: How Citizens and Courts Protect the Press." Próximamente en *Journal of Human Rights*, [https://www.researchgate.net/profile/Kelebogile-Zvobgo/publication/340899882\\_Defending\\_the\\_Watchdogs\\_How\\_Citizens\\_and\\_Courts\\_Protect\\_the\\_Press/links/5ea31828a6fdccd7944ed458/Defending-the-Watchdogs-How-Citizens-and-Courts-Protect-the-Press.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Kelebogile-Zvobgo/publication/340899882_Defending_the_Watchdogs_How_Citizens_and_Courts_Protect_the_Press/links/5ea31828a6fdccd7944ed458/Defending-the-Watchdogs-How-Citizens-and-Courts-Protect-the-Press.pdf).



---

INSTITUTO REPUBLICANO INTERNACIONAL

IRI.org

P: (202) 408-9450

@IRIglobal

E: info@iri.org