

## Procesos y Promoción de Paz

El JGG realiza la mayoría de sus consultorías en países caracterizados por conflictos armados, transición post conflicto, conflictos socio-políticos o en países en transición hacia la democracia. Nuestros consultores y socios en Colombia y el Medio Oriente han expresado el deseo de compartir experiencias y aprender de otros países. Por tanto, para esta edición de Múltiples hemos invitado a analistas, negociadores y promotores de paz a reflexionar sobre los procesos de paz en Colombia, Guatemala, Palestina e Israel.

Pedro Santana de Corporación Viva la Ciudadanía revisa procesos de negociación anteriores y el proceso actual que está siendo realizado en La Habana entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

El Dr. Nabeel Shaath, negociador de la Organización para la Liberación de Palestina, reflexiona sobre los principales asuntos pendientes de tratar para la solución del conflicto entre Israel y Palestina.

El Dr. Merav Moshe del Colegio Académico Sapir en el desierto Negev de Israel comparte una experiencia comunitaria de construcción local de paz con un enfoque basado en derechos.

Finalmente, Raquel Zelaya, signataria de varios acuerdos de paz en Guatemala, comparte lecciones aprendidas del proceso de paz en su país.

El JGG continuará desarrollando su experiencia comparativa por medio del intercambio de conocimientos entre interlocutores nacionales y locales, con el objetivo de disminuir la brecha entre las negociaciones políticas y la construcción de paz en el ámbito comunitario.

## Peace Processes and Peacebuilding

JGG conducts the majority of its consultancies in countries characterized by armed conflict, post conflict peace building, or socio-political conflict, or in countries transitioning to democracy. Our consultants and learning partners in Colombia and the Middle East have expressed a desire to share experiences and learn from other countries. Thus, for this issue of Múltiples we invited analysts, negotiators and peace builders to reflect on peace processes in Colombia, Guatemala, Palestine and Israel.

Pedro Santana from Corporación Viva la Ciudadanía reviews past peace processes and the current negotiations taking place in Havana between the Colombian government and the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Dr. Nabeel Shaath, negotiator for the Palestine Liberation Organization, reflects on the major issues to address in a two state solution with Israel.

Dr. Merav Moshe of Sapir College in Negev, Israel shares the experience of a community-based initiative to build a culture of peace locally with a rights-based approach.

And Raquel Zelaya, signatory to various peace accords in Guatemala, shares lessons learned from that country's peace process.

JGG will continue to build on its comparative experience by facilitating knowledge exchange among national and local stakeholders with the aim of closing the gap between political negotiations/agreements and peace building in communities.

### Indice/Contents

- 2 Los diálogos de paz en La Habana: una salida negociada al conflicto en Colombia
- 5 Building a Culture of Peace in the Israeli City of Sderot
- 7 A Concise History of the Israeli-Palestinian Conflict
- 8 Menos Proceso y más Paz
- 10 Guatemala: Reflexiones sobre Retos de un Proceso de Paz
- 11 Algunos datos sobre el conflicto armado en Guatemala
- 12 Just Governance Group News

# Los diálogos de paz en La Habana: una salida negociada al conflicto en Colombia

*Pedro Santana*

Colombia ha vivido desde el 9 de abril de 1948, fecha en que fue asesinado el líder político Jorge Eliécer Gaitán, una conflagración armada interna que ha dejado cientos de miles de personas asesinadas. En el período comprendido entre 1948 y 1957 se estimó, por investigadores independientes, que por lo menos perecieron cerca de 300.000 colombianos y colombianas. Más recientemente y según datos parciales, desde 1980 hasta enero de 2013 habrían sido asesinados en medio del conflicto armado cerca de 800 mil personas; hay más de 17.000 desaparecidos, más de 40 mil secuestrados, y -según datos de la Unidad para la atención y reparación de las víctimas, dependencia del gobierno nacional y del registro único de las mismas- desde 1998 hasta la fecha 4.8 millones de personas fueron desplazadas de sus territorios. El despojo de la tierra se calcula en 6.6 millones de hectáreas desde 1980 hasta el 30 de junio de 2010.

Como se colige de los datos anteriores, el conflicto armado interno ha sido devastador para la sociedad. Aún sin terminar el registro de las víctimas, el Estado ha reconocido que desde el 1º de enero de 1985 (fecha que fijó la Ley 1448/2011 para la reparación de las mismas) hasta el 31 de enero de 2013 se habrían registrado 5.645.911 víctimas del conflicto. Esta cifra representa aproximadamente el 12% del total de la población del país calculada en 46 millones de habitantes.

A fines de la década de 1980 se produjo una negociación con una parte de los grupos alzados en armas contra el Estado. Ingresaron en la negociación el Movimiento 19 de Abril (M19), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), y la guerrilla indígena Manuel

Quintín Lame. Este proceso culminó con éxito alrededor de una Asamblea Nacional Constituyente en la que aproximadamente un tercio de la misma fue elegida de una lista que fue integrada por la Alianza Democrática M19 lo cual permitió plasmar en la Constitución parte de sus reivindicaciones democráticas. Empero, la negociación fue incompleta al no lograr la integración de dos grupos insurgentes que se mantuvieron en armas: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

## Intentos de negociación fracasados

La guerrilla de las FARC es la más antigua de Colombia y una de las más antiguas del mundo. Como producto del conflicto que se produjo tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán (1948) decenas de miles de campesinos se levantaron en armas en contra del Estado. Su reclamo fundamental era el de una reforma agraria que redistribuyera la propiedad de la tierra en el país desde entonces muy concentrada en pocas manos, pero también en otras regiones era una guerrilla de autodefensa de sus bienes y de sus parcelas. Nunca se supo en Colombia cual fue el tamaño del despojo que se produjo en esta fase de la confrontación armada pero -como ya se mencionó- desde la década de 1980 el despojo y abandono de tierras por parte de millones de desplazados supera la cifra de 6.6 millones de hectáreas. Las FARC nacieron de las guerrillas liberales que se organizaron en la década de 1950, pronto establecieron fuertes lazos con el entonces ilegalizado Partido Comunista de Colombia. En 1964 organizaron la primera conferencia guerrillera nacional pasando a tener un fuerte componente campesino con un programa esencialmente agrario en el que la demanda de

una reforma agraria sigue siendo el centro del proyecto insurreccional. Su objetivo es la toma del poder y su estrategia es la combinación de todas las formas de lucha en las que el Partido Comunista realiza su trabajo legal y abierto principalmente en las ciudades, en el campo se despliega la acción política y militar de las FARC.

Desde entonces se han intentado tres procesos de negociación. El que más próximo estuvo a un acuerdo fue el iniciado en 1984 con el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986), que fracasó por la sistemática oposición al establecimiento tradicional de la oligarquía y de un sector mayoritario de las Fuerzas Armadas gubernamentales. El proyecto político lanzado por las FARC, la Unión Patriótica, presentó a Jaime Pardo Leal como candidato presidencial para las elecciones de 1986, él fue asesinado en 1987 y a partir de entonces el conflicto se agudizó dando lugar a un verdadero genocidio con el asesinato de cerca de 5 mil dirigentes y militantes hasta sacar a la Unión Patriótica de la escena política legal. En 1992 se intentó de nuevo una negociación que tuvo dos rondas, una en Caracas y otra en Tlaxcala en México. Estas conversaciones se iniciaron el 10 de marzo y duraron hasta el mes de octubre, cuando ambas partes se levantaron de la mesa renunciando al diálogo. Un nuevo intento, esta vez el tercero, se realizó bajo el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Las conversaciones se instalaron en el mes de enero de 1999 en un territorio de 42 mil kilómetros que el Estado les entregó a las guerrillas en la llamada zona del Cagúan en los departamentos del Caquetá y el Meta. En ese entonces las guerrillas, fortalecidas con recursos provenientes de los impuestos y el procesamiento de la coca, de manera triunfalista desecharon la realización de negociaciones serias.

Las conversaciones se rompieron el año 2001 y dieron paso a un endurecimiento del régimen con la llegada al gobierno de la derecha política de Álvaro Uribe Vélez. Para



## Sobre el Autor

Pedro Santana Rodríguez es Presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía y Director de la Revista Foro. Es sociólogo y filósofo de la Universidad del Rosario, Colombia. Profesor Universitario en la Maestría de Ciencia Política de la Universidad Javeriana de Bogotá. Profesor de Periodismo Público en la especialización de Periodismo Urbano en la Pontificia Universidad Bolivariana de Medellín. Profesor Invitado en las siguientes universidades: Universidad Libre de Ámsterdam, Católica de Chile, Autónoma de Barcelona y Complutense de Madrid. También ha publicado entre otras obras: *Los Movimientos Sociales en Colombia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia (Bogotá, 1988); *New Paths to Democratic Development in Latin America*, editado por Charles A Really (Washington, 1995); *Idee e forze progressiste in America Latina e In Europa*. Suplemento al número 548 del settimanale Internazionale del 16 luglio 2004. Roma.

ese momento se calcula que las FARC contaban con un ejército profesional de 20.000 hombres.

Durante los ocho años del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se puso en marcha el llamado “Plan Colombia” que contó con el apoyo de los Estados Unidos, las FARC fueron sometidas a una intensa confrontación militar con el uso de las más modernas tecnologías militares suministradas por este país. Las Fuerzas Armadas y de Policía fueron profesionalizadas y fortalecidas al punto que hoy cuentan en total con 460 mil hombres. El gasto militar bordea el 6% del Producto Interno Bruto, la inversión de recursos propios -sin contar con los casi 7.000 millones de dólares de recursos donados para la guerra por los Estados Unidos- llegó a 80.000 millones de dólares (Otero Diego, mayo 2011). La aviación fue una ventaja que el gobierno y las fuerzas armadas supieron utilizar para reducir la resistencia armada. Las guerrillas sufrieron golpes muy duros y tuvieron que operar una verdadera reingeniería para acomodarse a la nueva correlación de fuerzas, en esa ocasión favorable a las Fuerzas Armadas gubernamentales. En la confrontación perdieron a tres miembros de su Estado Mayor cosa que no había ocurrido antes y su jefe histórico Manuel Marulanda Vélez, alias “Tirofijo”, murió en marzo de 2008.

## De los fracasos al nuevo ciclo de negociaciones en La Habana

Muerto Manuel Marulanda Vélez asumió la comandancia general de las FARC Guillermo León Saénz, alias Alfonso Cano, quien puso en movimiento dos estrategias, la primera una reestructuración a fondo de la estructura militar de las FARC para adaptarla las condiciones de la ofensiva militar

desatada por las Fuerzas Armadas gubernamentales, y la segunda una estrategia de negociación política con el gobierno. En la primera tarea logró una reingeniería militar con base en la guerra de guerrillas en pequeñas unidades para hacerlas menos vulnerables a los ataques de la aviación, transformó completamente los sistemas de comunicación y reinició una contraofensiva militar. Como ha sido demostrado en las investigaciones del Observatorio del Conflicto de la Corporación Nuevo Arco Iris, desde el año 2008 las FARC comenzaron de nuevo una ofensiva militar y crecieron en número sus acciones año tras año en contra de la fuerza pública. En el segundo frente iniciaron contactos con el gobierno de Uribe que se malograron por la filtración de una comunicación que sostenían con el entonces Consejero gubernamental Frank Pearl. Sin embargo, estos contactos sirvieron para que en febrero de 2012 y de forma secreta se iniciaran conversaciones en La Habana.

Como se sabe hoy, la mesa de negociaciones se instaló el 26 de febrero de 2012 y culminó con la firma de una agenda para la finalización del conflicto en el mes de agosto de ese año. Dicha agenda contempla cinco puntos: (1) desarrollo rural y reforma agraria, (2) reformas políticas, (3) narcotráfico y cultivos de uso ilícito, (4) víctimas, y (5) monitoreo y seguimiento a los acuerdos. Es una agenda acotada, concreta y eso permite colegir que en este cuarto intento quizá se logre la tan anhelada negociación política del conflicto armado.

La mesa de negociaciones se reinstaló en la ciudad de Oslo el 19 de octubre de 2012 y un mes más tarde comenzaron las negociaciones formales en La Habana. Hasta el momento y pese al secretismo en que se han mantenido dichas



negociaciones, se sabe que se han logrado avances significativos en el tema de reforma agraria y desarrollo rural. Las FARC han presentado un documento que resume sus reivindicaciones. Su programa busca una redistribución de la propiedad y para ello han planteado que el Estado se comprometa con la redistribución y titulación de alrededor de nueve millones de hectáreas, la mayoría de las cuales deberían ser compradas por el Estado para apoyar a pequeños y medianos campesinos y también a los campesinos sin tierra.

El eje de la propuesta busca revertir la concentración de la propiedad, que medida según el coeficiente de Gini ha llegado en Colombia a 0,87% (el nivel máximo de desigualdad es 1). Han planteado así mismo que deben organizarse zonas de reserva campesina, que ya existen en la legislación colombiana, para que los campesinos puedan mantener una explotación adecuada de la tierra en unidades de economía familiar, lo novedoso de la misma es que éstas tengan un reconocimiento jurídico político como entidades que tienen control sobre el territorio. Sobre estos temas tanto el gobierno como la guerrilla han anunciado que se han logrado acuerdos significativos en lo que va de la negociación.

En breve comenzarán a negociar el segundo punto que son las reformas políticas y que tienen como propósito abrir espacios y caminos para que las FARC transiten de las armas a las urnas. Allí tendrán que resolverse problemas como el de la favorabilidad política, reformas al sistema electoral, y ante todo encontrar fórmulas que permitan que la comandancia guerrillera pueda hacer política y participar de los procesos electorales. El escollo mayor será lograr una manera de suspensión de las penas para los comandantes condenados por delitos de lesa humanidad. Igualmente será difícil el proceso con las víctimas que reclaman la verdad, la reparación

y las garantías de no repetición. Allí los temas fundamentales están relacionados con la verdad y con la reivindicación de la memoria de las víctimas. El tema central no es como muchos podrían imaginar el tema de las penas, aquí el tema central es el tema de la verdad, el tema de la reparación y las garantías de no repetición. En el pasado reciente las víctimas han aceptado en el proceso con los grupos paramilitares que las penas puedan ser la privación de libertad entre cinco y ocho años, penas irrisorias para individuos acusados de masacres, de vejámenes y trato inhumano a las víctimas. Sin embargo, el reclamo fundamental es exigir que los victimarios cuenten la verdad de sus crímenes y por sobre todo que honren y pidan perdón a las víctimas.

Las FARC en un comunicado reciente han señalado estar dispuestas a dar la cara a las víctimas que son cientos de miles. La Comisión de Seguimiento a la Política Pública ha señalado, con base en sus investigaciones, que por lo menos el 28% del total de los desplazados lo fueron por acción directa de las FARC. Así mismo han señalado que por lo menos 700 mil hectáreas de tierras fueron abandonadas por los desplazados a causa de las acciones militares de las FARC. Como se ve, el tema de las víctimas está más relacionado con la verdad, con la reparación y con las garantías de no repetición. Será un tema difícil para una guerrilla que siempre se ha arrogado el hablar en nombre del pueblo y que siempre ha reclamado ser representante y voz de los sectores populares. Sus acciones militares dejaron como consecuencia cientos de miles de desplazados, muertos, desarraigados, que ahora tocan a sus puertas. El hecho que haya declarado que quiere dar la cara a las víctimas es un buen síntoma para avanzar en un proceso de negociación política.

Igualmente importante es que el tema del narcotráfico y de los

cultivos de uso ilícito hayan entrado en la mesa de negociaciones. Desde la década de 1980 las FARC y más tarde los integrantes del ELN se involucraron en cultivos de plantas de coca y amapola que son las materias primas del clorhidrato de cocaína y de la morfina. Este hecho, así como la afirmación de que sus recursos provienen principalmente de los impuestos que cobran a los cultivadores de éstos productos ilícitos así como de actividades de procesamiento de estas materias primas, son realidades que han tenido que reconocer en la mesa de negociaciones. Hay que tener claro que las FARC y el ELN no son carteles de las drogas, aún el Departamento de Estado de los Estados Unidos se ha negado a calificarlos como tales. Es verdad que una buena parte de los recursos que sostienen sus actividades provienen de actividades relacionadas con el narcotráfico, pero su razón de ser no es esta actividad. Siguen siendo -como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de Colombia- organizaciones de naturaleza política alzadas en armas contra el Estado que utilizan estas actividades para financiar sus actividades. El impacto que una negociación exitosa tenga sobre el narcotráfico en general será limitado. Tendrá un mayor impacto si el Estado de manera inteligente incorpora bajo distintas formas a las guerrillas en el posterior control territorial sobre estas zonas con lo cual podrá disminuir en el corto plazo la producción de materias primas y el procesamiento de estas sustancias psicoactivas, pero también si se las emplea a fondo en contra de grupos paramilitares o bandas criminales que son hoy en día los mayores traficantes de dichas sustancias para el mercado internacional. Por lo pronto las noticias que llegan de La Habana nos permiten abrigar un moderado optimismo sobre la posibilidad real de un acuerdo que ponga fin al conflicto armado colombiano. 0



# Building a Culture of Peace in the Israeli City of Sderot

*Merav Moshe Grodofsky, PhD.*

Promoting a culture of peace among people who have been deeply affected by its absence is a challenge in Israel. In the city of Sderot, a city targeted for missile attacks from the Gaza Strip, the Sapir College in partnership with the International Community Advocacy Network (ICAN) has been working with multicultural communities to advance a culture of peace from within.

## Sderot Context

The city of Sderot is located in the Northern Negev region of Israel, bordering on the Gaza Strip. Sderot was established in 1951 as part of Israeli Government policy to settle waves of immigrants in the peripheral border regions following the establishment of the State in 1948.

Twenty one thousand people currently reside in Sderot, among them communities who immigrated to Israel from Kurdistan, Iran, Morocco, the Caucuses, the Former Soviet Union, and Ethiopia. As a multicultural, primarily immigrant city located in the Israeli periphery, Sderot has known economic and political hardship. This has been complicated by the fact that the city, situated just kilometers away from the city of Gaza has been a prime target for missile attacks from the Gaza Strip since the onset of the second Palestinian *Intifada* (Uprising) in 2000. Since 2000, thousands of missiles have been fired from Gaza into Israel, leaving Israeli citizens dead and injured and exposing the residents of Sderot and the

surrounding areas to the constant threat of danger to their daily security and welfare.

The combined effects of economic hardship, minimal political leverage, and ongoing exposure to the physical and psychological effects of sustained missile attacks are apparent in Sderot and have taken their toll on individual citizens, family welfare, and the social fabric of the city's diverse communities. Unemployment is high, as is the number of families dependent upon public support for their livelihood.

The combination of poverty, community breakdown, extended periods of missile attacks, and dependency on public support disempowers individuals and communities and curtails the sense that one can take risks to advance change. Maintaining a focus on everyday survival limits the ability of individuals and communities to think beyond personal realities. Efforts to promote a culture of peace among those who suffer most from its absence must then simultaneously address their personal realities.

## Rights and Relationships

In 2008, the Sapir College, located adjacent to the City of Sderot, together with International Community Advocacy Network (ICAN) McGill, formerly known as the McGill Middle East Program in Civil Society and Peace Building (MMEP), initiated a community building partnership with the citizens of Sderot. Over a two-year period students from the Sapir College, together with academic faculty, engaged in community outreach by going door-to-door to the homes of Sderot residents, sitting with them in their homes and listening to stories about their lives in Sderot. What emerged from the stories was that historically strong community relationships and mutual assistance had been critical to the survival and absorption of newly arriving immigrants to Sderot. These relationships were reinforced during more recent periods of rocket attacks on the city.

Yet what also emerged in the conversations with residents of Sderot was a sense that during periods of relative quiet from missile attacks and/or in the absence of common crises, individuals were left to cope with their issues on their own and lacked the tools and support to cope effectively. Residents spoke about high unemployment, working families that could not pay their bills, inadequate public transportation, physical and emotional ailments caused by the missile attacks, and more. Translated into a human rights discourse, the residents of Sderot

expressed their inability to effectively advocate for and access social and economic rights.

Building community relationships while addressing these issues is the focus of the partnership between Sapir College, ICAN McGill and the residents of Sderot. Today, four years after the initial community outreach began, thirty-five community volunteers, the majority of whom have experienced a sense of disenfranchisement, have been trained in rights-based community advocacy practice at the Sapir College. With the support of the College they have established a rights-based community practice center, the Sderot Social Rights Center, that provides assistance to individuals seeking advice regarding social and economic rights, such as entitlements to National Health Insurance and National Insurance (social assistance); continued community outreach; and community organizing to address common rights issues affecting the welfare of the diverse communities of Sderot such as the completion of bomb shelters for the city's residents, and public transportation.

What is emerging from these efforts is a practice that brings together members of the diverse Sderot communities to advance the issues that cross identity group boundaries. This combination of rights practice and relationship building, what we

call "rights and relationships", has created a synergy that enables the communities to take risks in order to advance change in their own lives and in the lives of the members of neighboring communities. In a sense one might say that there is an emerging understanding that one need be concerned not only with one's own rights, but with those of one's neighbors as well.

### **Rights-based Community Practice**

In 1999 the United Nations General Assembly established the principles and foundations of a program of action to build a culture of peace (UN Resolution A/53/243). Aspects that were identified as important in promoting a culture of peace include: education, in particular education for the peaceful resolution of conflict; sustainable development, including the reduction of inequality and poverty; human rights; gender equality; democratic participation; understanding; tolerance and solidarity; participatory communication; and international peace and security.

The rights-based community advocacy practice that has grown in Sderot implements aspects defined as integral to the promotion of a culture of peace. Practice focuses on social and economic rights and the reduction of inequality. Community volunteers and activists develop skills in peaceful conflict resolution. The rights-based community practice center promotes democratic participation and focuses on working with vulnerable populations. Volunteers and activists are themselves members of communities that have known injustice and intolerance.


As trust among the volunteers, activists, academics and the community grows, so too does the ability to engage in dialogue that reflects upon the dichotomies inherent in political conflict. Aspects of rights and relationships are introduced to the Israeli-Palestinian conflict providing additional lenses

to reflect upon the conflict. The idea that actions by ordinary people can advance more peaceful societies raises the curiosity of the volunteers, creating new avenues of thought.

### **Peace Begins at Home**

The work that is being done with the communities within Sderot is enormous and there is a sense that we are only at the beginning of a very important movement. The rights-based community practice volunteers are clearly aware of the personal as well as the community growth that they have seen over time and are positioned to continue to move their efforts forward. We see the emergence of new community leaders who with time and support can become leaders within Israeli society.

At the same time, in the context of the Israeli-Palestinian conflict, the work that is being done in Sderot to advance a culture of peace can easily be viewed as a drop in the bucket given the enormity of the conflict and the work that must be done to promote a sustainable peace. One could easily lose hope.

For those of us who continue to engage in the daily work of promoting rights, relationships and a culture of peace, losing hope is not an option. While we may not bring the heralded peace agreement, the efforts being made by ordinary people to advance a different culture in the region are a significant measure for ensuring that once an agreement has been signed it will be sustained by the people. 

## **About the Author**

Merav Moshe Grodofsky is a senior lecturer in the Department of Public Policy and Administration and the School of Social Work at the Sapir College in Israel. She is the founder and academic director of the Sderot Social Rights Center. Her writing in the fields of community organizing, human rights and peace building have appeared in international journals.



# A Concise History of the Israeli-Palestinian Conflict

After World War II, a United Nations (UN) Special Committee on Palestine was created to make recommendations on the partitioning of the territory, which had been under British Mandate since 1923. On November 29, 1947, the Committee released its Partition Plan, which recommended an independent Arab state, an independent Jewish state, and an internationalized City of Jerusalem. Fighting between Jews and Arabs broke out shortly after the Partition Plan was released. On May 14, 1948, one day before the British Mandate was set to expire, David Ben-Gurion, the de facto leader of the Jewish people, declared the establishment of a Jewish state – Israel. This declaration of independence, and the end of the Mandate, sparked the Arab-Israeli War (1948-1949), between Israel and a coalition of Arab states. In 1949 Israel defeated the Arab coalition forces and annexed territory beyond the UN Partition Plan borders. An Armistice Agreement was signed between Israel, Jordan, Syria, Lebanon, and Egypt in 1949, delineating the “Green Line” between Israel and its neighbours. The Gaza Strip was under Egyptian administration and the West Bank was under Jordanian rule. Jordan also annexed East Jerusalem. This Armistice did not bring peace to the region. In 1967, the Six-Day War erupted between Israel and Egypt, Syria, and Jordan. At the end of the war, Israel captured and occupied the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem. (Note: The occupation of these territories and unilateral annexation of East Jerusalem has not been recognized by the international community).

The prolonged occupation led to the first Palestinian Intifada (uprising) between 1987 and 1991. In 1991, the Madrid Conference, co-sponsored by the US and the USSR, was convened in the hopes of setting the framework

for a peace process. Indeed, it was the first time that representatives from Israel, the Palestinian community, and Arab countries came together to discuss and negotiate prospects for peace. In 1993, Israel and the Palestinian Liberation Organization (PLO) began secret negotiations in Oslo, Norway, triggering the “Oslo Peace Process” of the 1990s. The Oslo I Accord (1993) created the Palestinian Authority (PA) and divided the West Bank territory into three separate areas:

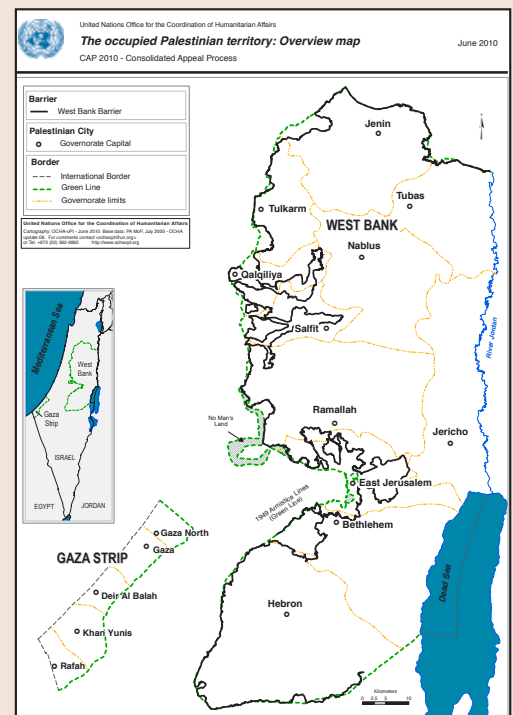
**Area A:** covers most major Palestinian cities, and is under full PA control;

**Area B:** covers most Palestinian rural communities, and is under Palestinian administrative control in civil matters and joint Palestinian-Israeli jurisdiction in security matters;

**Area C:** covers all Israeli settlements, comprises 60% of Palestinian territory (in which 5% of Palestinians live), and is under Israeli administrative and military control.

The Oslo II Accord of 1995 was intended to transfer the powers and responsibilities over planning and zoning of Area C to the PA; however, this has not happened. Nor did the Oslo Peace Process achieve peace; the Second Intifada commenced in 2000.

Meanwhile, Israeli settlements in the West Bank have increased since 1967. The settlements are illegal under international law, specifically under Article 49 of the Fourth Geneva Convention. In 2005, Israeli Prime Minister Sharon initiated a unilateral “disengagement plan”, which evacuated Israelis from 21 settlements in the Gaza Strip, and 4 in the West Bank. Nevertheless, 150 settlements in the West Bank exist today. This includes settlement in and around East Jerusalem. In 2011, the Israeli settler population



was estimated at over 520,000. The movement of Palestinians within the West Bank, and in East Jerusalem, is restricted by administrative and physical obstacles.

In 2006, the Hamas party won the Palestinian legislative elections over the Fatah party. However, many Western countries cut off their funding to Hamas, because many, including Canada, list it as a terrorist organization.

A conflict broke out between Hamas and Fatah in 2007, resulting in Hamas taking control of Gaza, and Fatah remaining in control of the West Bank. This remains the status quo today, although a “unity deal” was signed by both parties in May 2011, to end the feud between them. There have not been any Palestinian national elections since 2006.

More recently, on November 29, 2012, the UN General Assembly upgraded the status of Palestine to a non-member observer state. The next day, the Government of Israel announced plans to authorize 3,000 settlement units in the West Bank, including East Jerusalem. The Israeli-Palestinian situation remains volatile to this day.

For a more complete history, please see the United Nations Information System on the Question of Palestine (UNISPAL) publication, The Question of Palestine and the United Nations (2008) 0.

# Menos Proceso y más Paz

Dr. Nabeel Shaath

La idea de un proceso de paz en Oriente Medio ha sido complementada viciada por las políticas israelíes que sucedieron a la firma del Acuerdo de Oslo en 1993. El número de colonos israelíes en el ocupado Estado de Palestina prácticamente se ha triplicado en los últimos 20 años llegando a más de 544.000 personas a comienzos de 2013. La violencia por parte de colonos israelíes en contra de civiles palestinos ha aumentado 315% durante los últimos seis años, de la misma forma que la infraestructura colonial israelí ha concentrado sus esfuerzos en hacer imposible la solución del conflicto entre Palestina e Israel. En otras palabras, el llamado “proceso de paz” fue utilizado como una cortina de humo para que impunemente, Israel pueda consolidar su proceso colonizador en Palestina.



## Sobre el Autor

El Dr. Shaath es negociador principal de la OLP y miembro del comité central del partido político Fatah. Ha sido oficial de la Autoridad Nacional Palestina, anteriormente se desempeñó como Primer Ministro Adjunto y Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Información y Ministro de Planificación y Cooperación Internacional. Doctorado en Economía de la Universidad de Pennsylvania, ha sido docente universitario en los Estados Unidos, Líbano y Egipto. Actualmente preside la junta directiva de la Universidad Al-Azhar en la Franja de Gaza.

## La comunidad internacional y las políticas Israelí

En 20 años del “proceso de paz”, Israel ha logrado una presencia internacional sin precedentes, incluyendo un Acuerdo de Asociación especial con la Unión Europea, un Tratado de Libre Comercio con MERCOSUR y membresía en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), además de una serie de otros acuerdos bilaterales que regularmente países firman con Israel bajo la excusa de “cooperación”. Bajo estos acuerdos, Israel vende productos producidos en sus colonias a sus nuevos mercados, con lo que la colonización de Palestina se ha vuelto más rentable después de la firma del Acuerdo Interino de Oslo. ¿Qué incentivos tiene Israel para terminar con su ocupación? Lamentablemente, muy pocos.

Toda la estrategia palestina en Naciones Unidas, así como todo nuestro trabajo diplomático, tienen como principal objetivo terminar con esa situación de comodidad que Israel, la potencia ocupante, ha podido gozar durante todos estos años. Israel debe asumir sus obligaciones establecidas en el marco del derecho internacional o de lo contrario la última posibilidad de una solución va a cerrarse definitivamente.

Algunos miembros de la comunidad internacional le piden a Palestina que acepte lo que nadie ha aceptado. Se le pide al ocupado que acepte, o que adapte sus posiciones, a las del ocupante sin que la comunidad internacional asuma sus propias responsabilidades. Un gran ejemplo de ello se puede advertir en el **informe confidencial** de los jefes de misión de la Unión Europea sobre Jerusalén (que fue infiltrado y difundido, y en el que se recomienda una acción legislativa para prevenir inversiones de empresas europeas en colonias israelíes en Jerusalén). Es evidente

que Bruselas recibe información de primera mano de representantes diplomáticos pero falla en llevar a cabo las acciones necesarias para evitar que Israel continúe violando el derecho internacional. Así como se dan las cosas, pareciera ser que “sentar a las partes a negociar” es más importante que implementar la visión de dos Estados sobre la frontera de 1967 que la comunidad internacional asume como propia y que Palestina ha impulsado desde 1988.

## Compromisos olvidados

La falta de un involucramiento serio por parte de la comunidad internacional, y la confianza depositada por ésta en el llamado “proceso”, ha permitido que Israel se olvide fácilmente de todos los compromisos adquiridos desde la Conferencia de Madrid en 1991 (que inició una serie de negociaciones entre Israel, Palestina y los países vecinos Siria, Jordania y Líbano). Estos compromisos, que eran parte de uno mayor asumido por la comunidad internacional para con Palestina, incluían el mantener abiertas las instituciones palestinas en Jerusalén Este, la liberación de prisioneros palestinos y el congelamiento de la actividad colonial de asentamientos israelíes, entre otros. Todos han sido violados de tal forma que Israel ha clausurado decenas de instituciones palestinas en la capital Jerusalén Este; notablemente, la Casa Oriente (que sirvió como sede de la Organización para la Liberación de Palestina - OLP) mantiene detenidos a más de un centenar de prisioneros que ya en 1999 se comprometió a liberar (detenidos antes del comienzo de la implementación del Acuerdo Interino de Oslo), y ha hecho prácticamente imposible la consolidación geográfica de un Estado palestino con la continua



y permanente aplicación de su política de colonización en territorios ocupados. Frente a esta situación, Israel ha rehusado aceptar los términos de referencia presentados a las partes desde 1991, particularmente no ha respetado la frontera de 1967 (la llamada línea verde).

Por estas razones la OLP ha rechazado sentarse a negociar con Israel desde el año 2010. No por rechazar la idea de establecer negociaciones para lograr una solución, sino porque sigue vigente la idea de negociar por negociar. En otras palabras, extender un proceso sin llegar a la paz. 20 años han sido suficientes para negociar, lo que hoy se necesitan son decisiones. ¿Quiere Israel una solución de dos Estados? Que reconozca la frontera de 1967.

### **Ocupación y colonización**


La historia del Apartheid en Sudáfrica es un caso muy similar al de Palestina, se resolvió cuando tanto blancos como negros leyeron del mismo libro. Ese fue un duro y largo proceso donde el boicot internacional fue determinante para que el régimen de Pretoria entendiese que la comunidad internacional no aceptaría lidiar con un Estado que comete el crimen del Apartheid. En ese momento, las negociaciones no se dieron para ver cómo extender el Apartheid o “hacerlo ver mejor”, sino para desmantelarlo. El alto precio que el Consejo Nacional Africano tuvo que pagar para lograr la paz fue que hasta el día de hoy el 83% de las tierras de Sudáfrica sigan en posesión de blancos, algo similar al reconocimiento de la OLP del Estado de Israel sobre el 78% de la Palestina histórica.

Pero en el caso de Palestina, nosotros no leemos del mismo libro con Israel. Para Israel las

negociaciones son un arma para colonizar más que un arma de paz. Lo que se necesita decididamente es que la comunidad internacional entienda que no puede seguir faltando a su responsabilidad con Palestina frente a las severas violaciones al derecho internacional humanitario y resoluciones de la ONU cometidas por Israel. Lamentablemente, esa actitud pasiva ha determinado que el sueño que comenzó hace más de 20 años en Madrid, hoy esté prácticamente desvanecido al paso de las topadoras israelíes.

### **La solución de dos Estados**

Nos encontramos en un momento donde decisiones claras y fuertes deben ser tomadas. Si es que se quiere una solución de dos Estados sobre la frontera de 1967, con dos Estados soberanos y democráticos, con Jerusalén Este como capital de Palestina y una solución justa que respete los derechos de los refugiados palestinos según el derecho internacional, Palestina ha de ser la primera en asumir un rol de vanguardia en un verdadero proceso de paz. Si es que por el contrario se pretende garantizar impunidad a Israel, premiándolo por “sentarse a negociar” mientras la colonización se incrementa, entonces se estará condenando a la región a décadas de más sufrimiento.

Palestina ha estado lista por mucho tiempo para este momento de la verdad. Los requisitos son muy claros: Una comunidad internacional asumiendo su responsabilidad, Israel respetando sus compromisos, y un marco de negociación basado en claros términos de referencia. Esa es una fórmula probada al éxito, cualquier cosa menos que eso ha de ser un acto esquizofrénico intentando lograr resultados distintos luego de muchos intentos con la misma obsoleta fórmula. 

# Guatemala: Reflexiones sobre Retos de un Proceso de Paz

*Raquel Zelaya*

En el caso de Guatemala, las negociaciones para suscribir un Acuerdo de Paz Firme y Duradera, requirieron 10 años de negociaciones entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y cuatro gobiernos sucesivos, de diferente signo ideológico, además del acompañamiento de varios países amigos.

Son unos acuerdos extensos, abarcadores y complejos, que intentan dibujar el tipo de sociedad que queremos llegar a ser, pero no cómo lograrlo. Para ello fue preciso instalar más de 20 comisiones integradas por representantes del Estado y de la sociedad civil. Según el tema, se identificaron sus experiencias, liderazgo y conocimiento, siendo así que en la Guatemala de hoy, los aportes de las mesas de educación y de justicia por ejemplo, siguen siendo un referente obligado para la definición de políticas públicas vinculadas a esos temas. La profundidad y pertinencia de sus recomendaciones, la legitimidad de los integrantes de estas comisiones, y la visión de largo alcance que conlleva, logran la vigencia que tienen.

A 16 años de su suscripción, es evidente que esta circunstancia implica que se necesitan cambios generacionales, para que una sociedad multiétnica, plurilingüe, evolucione en sus actitudes y su mentalidad.

## **Algunas reflexiones**

Las siguientes lecciones u observaciones del proceso de paz en Guatemala pueden resultar útiles para otros países en proceso de lograr una paz sustentable.

En la implementación de compromisos de paz adquiridos en las negociaciones, es vital atender

con prioridad, situaciones que pueden generar nuevos conflictos. Es así que poblaciones políticamente sensibles como refugiados, desplazados internos, ex guerrilleros, paramilitares, etc., deben ser atendidas con prioridad, para que se superen categorías creadas por la guerra, y se logren condiciones dignas de su reincorporación a la vida ciudadana. Esto seguramente afronta la crítica fuerte de sectores contrarios a dicha prioridad. Además, hay que tomar en cuenta que durante mucho tiempo la mayoría de esta población ha alimentado una ideología contraria al Estado, y no les resulta fácil evolucionar en corto tiempo para convertirse en una fuerza política partidaria, o para participar plenamente en la vida ciudadana.

El apoyo respetuoso y colaborativo de la comunidad internacional es fundamental. En el caso de Guatemala la instancia de países amigos acompañó todas las fases del proceso y fue un elemento de importancia para su continuidad, a pesar de cambios de gobierno y sucesos políticos que pusieron en riesgo el respeto al Estado de Derecho. Asimismo, el apoyo técnico y financiero que se requiere debe proporcionarse no solamente para los temas de coyuntura que siempre dan visibilidad y reconocimiento, sino es importante canalizarlo para temas de largo plazo, cuyos resultados no se evidencian en lo inmediato y que a la vez requieren la dotación de montos importantes. Los Grupos Consultivos juegan un rol importante en este sentido, pues constituyen un foro de encuentro que permite conocer más a fondo los retos y dificultades del proceso en marcha.

Si bien los compromisos que se adquieren, en su mayoría por parte del gobierno, necesitan plasmarse en un calendario de cumplimiento, es

importante evitar que las presiones de diversos grupos y sectores hagan que se acepten plazos y condiciones muy lejanos a las posibilidades reales de cumplimiento. Por ello es conveniente acordar cláusulas de flexibilidad que sean aplicadas de común acuerdo en el futuro.

El cumplimiento de lo pactado requiere que la población en su conjunto se apropie del espíritu de los acuerdos más allá de su letra, es una responsabilidad que debe asumir el liderazgo nacional en su más amplio concepto; asimismo, es importante considerar los cambios constitucionales legales que permitan un marco jurídico que facilite el cumplimiento de los compromisos de paz, y finalmente un Estado con la capacidad financiera para hacerlo.

La paz debe tener nombre y apellido, debe significar democracia y desarrollo integral, y debe proponerse que sobre la base de la verdad y la justicia se camine hacia la reconciliación. En la Guatemala de hoy estamos en esa disyuntiva: quedan muchas familias de víctimas que aún no han podido concluir sus duelos enterrando a las víctimas de 36 años de enfrentamiento armado interno. Está en curso un juicio por genocidio que sigue polarizando y dividiendo a la sociedad, en tanto que en las negociaciones en ningún momento se habló de este delito, sino de los horrores de una guerra política militar que arrasó aldeas, que aplicó torturas y desaparición forzada. Tampoco se habló de secuestro, de impuesto de guerra, etc. Varios países centroamericanos nos convertimos en escenario de la guerra fría en tanto, otros gobiernos fueron autores intelectuales ahora convertidos en drásticos juzgadores de situaciones de graves violaciones a derechos humanos, evadiendo su enorme responsabilidad en las mismas.

## Re/construcción

Por ello es un reto reconstruir la historia reciente, identificar las circunstancias que dieron origen a un conflicto que dañó tanto, para luego hacer un compromiso de vida con evitar que se den condiciones para un nuevo enfrentamiento: eso no debe suceder jamás, ni admitirse ninguna excusa ni justificación. La guerra nos pudo haber sido impuesta, la paz hay que construirla. 🍷



## Sobre la Autora

Raquel Zelaya es Licenciada en Economía por la Universidad Rafael Landívar en Guatemala y también realizó estudios en Administración Pública y Ciencias en Italia. Durante la administración del Presidente Álvaro Arzú (1996-2000) se desempeñó como Secretaria de la Paz y Coordinadora de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. Fué firmante de los últimos acuerdos, incluyendo el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, y el Acuerdo de Paz Firme y Duradera del 29 de diciembre de 1996. Actualmente es Secretaria Ejecutiva de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), un instituto de investigación y pensamiento que realiza estudios multidisciplinarios con el fin de proponer políticas estratégicas sobre temas sociales, políticos y económicos en Guatemala.

# Algunos datos sobre el conflicto armado en Guatemala

**Golpe de 1954:** El primer antecedente del conflicto armado es el golpe de Estado apoyado por el gobierno de los Estados Unidos para derrocar el gobierno de Jacobo Arbenz en 1954. Arbenz había introducido una reforma agraria cuyo objetivo era revertir la tierra improductiva para el usufructo de campesinos. La empresa norteamericana, United Fruit Company, amenazada por la expropiación de tierras no cultivadas fomentó la intervención extranjera en el país y calificó las reformas y organizaciones populares sociales como comunistas. (Para mayor información leer *Bitter Fruit: the Story of the American Coup in Guatemala* por Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer).

**Organización de grupos guerrilleros:** En 1960 militares insatisfechos con el autoritarismo gubernamental organizaron un fallido golpe contra el gobierno militar de ese momento. Los soldados sublevados huyeron y conformaron las futuras agrupaciones guerrilleras. En 1982 estos grupos insurgentes se concentraron en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En 1998, luego de la negociación de los Acuerdos de Paz, la URNG se convirtió en un partido político. (Posteriormente se alió con otro movimiento izquierdista para formar el partido URNG-MAIZ).

**Contrainsurgencia y graves violaciones a los derechos humanos por parte del Estado:** Con la excepción del periodo entre 1966 y 1970 Guatemala fue gobernado por dictadores militares desde 1954 hasta 1986 cuando Vicente Cerezo fue elegido por voto popular. Durante el conflicto armado interno que duró más de tres décadas la política contrainsurgente, ejecutada con cooperación militar de otros países, no estuvo enfocada contra los guerrilleros sino contra la población en general, especialmente las organizaciones y comunidades que protestaron. Este conflicto dejó miles de desaparecidos, ejecuciones extrajudiciales y arbitrarias, masacres, desplazamiento forzado, violaciones a mujeres y niñas, secuestros, entre otros crímenes cometidos, en su mayoría, por agentes estatales. La población maya fue el sector de la sociedad más afectado por masacres en cientos de comunidades bajo una política denominada tierra arrasada.

**Negociación de paz:** El proceso de negociación de paz se extendió entre 1987 y 1996 y dio lugar a más de 20 acuerdos sustantivos y procesales (Los Acuerdos de Paz de Guatemala). Uno de estos acuerdos estableció la “comisión de la verdad”, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH).

**Esclarecimiento histórico:** El informe de la CEH presentado en 1999 calificó las masacres realizadas entre 1981 y 1983 -dentro del marco operaciones contrainsurgentes- como actos de genocidio. La CEH encontró que la represión estatal con el pueblo fue más severa dentro del periodo 1978-1984 (91% de las violaciones registradas por la Comisión se ubican dentro de tal periodo); entre 1981 y 1983 varias comunidades maya fueron acusadas por el Estado de ser el “enemigo interno” (bajo el supuesto de que apoyaban a la guerrilla) y los actos de guerra contra civiles de grupos étnicos (asesinatos de líderes comunitarios, guías espirituales y menores de edad) perpetuados por agentes estatales coincidieron con la definición de genocidio (intento de eliminar un grupo parcial o completamente); el Estado fue responsable del 93% de las violaciones de derechos humanos y la guerrilla del 3% (el restante no pudo ser atribuido). Ver: El Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico [The Historical Clarification Commission's Report is also available here in English.](#)



**Impunidad:** En los años posteriores de haber logrado la paz “firme y duradera” las violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad continúan, en su mayoría, en la impunidad. Post conflicto las tasas de homicidio continúan y aumentan (de 24.2 (en 1999) a 46.3 (en 2009) homicidios por 100,000 habitantes, según la Oficina sobre Drogas y Crimen de la ONU). Las instituciones guatemaltecas de justicia no tienen la capacidad de responder al volumen de procesos ni a los grupos de crimen organizados. Los casos de feminicidio son alarmantes en Guatemala, uno de los tres países con mayores tasas de feminicidio en el mundo. En 2007, después varios años de negociación, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) dio inicio a una serie de actividades apoyando a instituciones estatales en la investigación de delitos cometidos por cuerpos ilegales.

**Justicia Transicional:** Por cuestiones políticas y de limitada capacidad de las instituciones guatemaltecas de justicia, los casos de violaciones a los derechos humanos no han avanzado de manera ideal o ágilmente en comparación con el número de violaciones no investigadas y sancionadas. Sin embargo, algunos casos emblemáticos cuentan con fallos importantes en el sistema nacional y en el sistema inter-americano de derechos humanos; y el litigio estratégico sigue en varios casos importantes. Entre casos emblemáticos con sentencias (internacional y/o nacional) se encuentran: el asesinato de Myrna Mack Chang, la masacre Plan de Sánchez (Corte Interamericana de Derechos Humanos), la masacre Dos Erres (Corte Interamericana de Derechos Humanos) y la confirmación de la condena de 4 militares por la masacre de Dos Erres; y las masacres en Río Negro. En 2005 se encontraron archivos históricos policiales en un almacén en la ciudad de Guatemala. Estos archivos han dado evidencia importante para los primeros juicios sobre desapariciones forzadas durante el conflicto armado. Actualmente un juicio histórico está en proceso en Guatemala contra José Efraín Ríos Montt, presidente militar entre 1982-1983 y su jefe de inteligencia militar José Mauricio Sánchez Rodríguez por genocidio en base a 15 masacres contra la población Ixil en el departamento de El Quiché, entre otros asesinatos en el departamento de El Petén. (Ver datos diarios sobre el juicio en: Open Society Justice Initiative Rios Montt Trial)

**Resarcimiento:** El Programa Nacional de Resarcimiento empezó tarde y lentamente en 2003. Las medidas de resarcimiento de víctimas del conflicto armado varían, entre ellas se encuentran resarcimiento material o monetario, apoyo psicosocial, recuperación de la cultura autóctona donde hubo violaciones de derechos colectivos de comunidades indígenas, y la preservación de la memoria histórica de las víctimas de violaciones de derechos humanos en el conflicto armado interno. 0

# Just Governance Group News

## Thanks to Carleton University Intern

JGG had the pleasure of hosting another intern from the Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA) at Carleton University in Ottawa in the first term of 2013. Julie Mouris, studying for both a Juris Doctor from the University of Ottawa and a Master of Arts in International Affairs at NPSIA, supported JGG's knowledge publications. Under the guidance of Kimberly Inksater she researched the Israeli-Palestinian conflict to write the concise history in this issue of Multiples. She also reviewed various risk monitoring tools and critiques of early warning and democratic governance assessment methods for our upcoming issue of Co-Praxis. To support JGG consulting work Julie monitored online news sources from the countries at focus in current projects. We appreciate Julie's work and wish her well in her studies. 0



### JUST GOVERNANCE GROUP Contact Information

Kimberly Inksater, Director:  
[kj.inksater@justgovernancegroup.org](mailto:kj.inksater@justgovernancegroup.org)  
Elaine Bruer, Corporate and Office Manager:  
[e.bruer@justgovernancegroup.org](mailto:e.bruer@justgovernancegroup.org)  
Carmen Beatriz Ruiz (Bolivia):  
[cb.ruiz@justgovernancegroup.org](mailto:cb.ruiz@justgovernancegroup.org)  
Outi Kristiina Karppinen (Guatemala):  
[ok.karppinen@justgovernancegroup.org](mailto:ok.karppinen@justgovernancegroup.org)

Physical Address: 858 Bank Street, Suite 107A,  
Ottawa, Canada.

Mailing Address: 406 Sunnyside Avenue  
Ottawa ON K1S 0S7  
Canada

Skype: JustGovernanceGroup

Tel: 613-729-5612

Fax: 613-729-1085

[info@justgovernancegroup.org](mailto:info@justgovernancegroup.org)

[www.justgovernancegroup.org](http://www.justgovernancegroup.org)