



Interacción con la mediación interna

Sostenimiento
de la paz en una
era de agitación



Guidance Note 2.0

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
con financiamiento y apoyo de la Unión Europea



El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de expertos y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta. Pueden obtener más información en www.undp.org o seguirnos en @PNUD.

Interacción con la mediación interna Sostenimiento de la paz en una era de agitación Segunda edición 2018

Copyright ©UNDP 2020. All rights reserved.
One United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA

Las opiniones, análisis y recomendaciones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros.

Prólogo

Lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) demandará una inversión significativa y sostenida de recursos humanos y financieros por parte de todos los Estados miembro, así como un compromiso mundial para prevenir los conflictos violentos y promover la paz. La voluntad política para hacer que esto suceda es fuerte.

Otra inversión, más sutil pero igualmente significativa, será necesaria para fortalecer la «capacidad de colaboración» de las sociedades. En un nivel nacional, esta se expresa como la habilidad para colaborar más allá de las fronteras políticas y sociales para impulsar reformas críticas, trabajar en conjunto para utilizar los preciosos recursos naturales en pos del bien público y resolver en forma pacífica los riesgos o las disputas emergentes.

En el ámbito local, la capacidad de colaboración se refleja en los niveles de cohesión social y la habilidad de las comunidades de vivir y trabajar juntas en los espacios compartidos. Sin esta capacidad, no pueden lograrse el consenso y las coaliciones que subyacen el cambio significativo y las reformas críticas necesarias para alcanzar los ODS y tampoco puede sostenerse la paz.

Esta capacidad está en parte reflejada en las instituciones, tanto formales como tradicionales, que median el consenso y el cambio pacífico, ya sean comités parlamentarios, consejos de paz locales, comisiones de reconciliación nacional o foro de ancianos.

También refleja en forma fundamental en los roles y el trabajo de intermediarios de confianza —«mediadores internos»— que aportan influencia, legitimidad, coraje y aptitudes únicas para generar los cambios en las actitudes y los comportamientos que se necesitan para una transformación significativa, a menudo mediando diferencias antes de que las tensiones exploten en violencia.

En los últimos siete años, las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (UE) han colaborado para dar asistencia a estos agentes del cambio en aproximadamente veinte países. En muchos otros países, los socios para el desarrollo han provisto una asistencia similar a mediadores internos para sostener la paz y el desarrollo y, a veces, para complementar los procesos de paz formales.

Esta versión actualizada de esta Guidance Note, que se publicó por primera vez en 2014, contiene lecciones clave provenientes de una amplia variedad de casos, incluidos aquellos apoyados en el marco de la asociación de la Unión Europea y las Naciones Unidas. Subraya estrategias viables para identificar y apoyar a estos intermediarios sin comprometer su singular rol y sus activos. Refleja el compromiso más amplio de los socios en pos de la construcción de capacidades nacionales de prevención del conflicto y para alcanzar los ODS con éxito y en modo oportuno.

Los mediadores internos reflejan las habilidades innatas de una sociedad para imaginar nuevas posibilidades y caminos exitosos hacia el desarrollo sostenible y la paz duradera. Esperamos que quienes usen esta Guidance Note en la UE, la ONU y en otras organizaciones se vean inspirados a proporcionar apoyo eficaz y oportuno a estos importantísimos intermediarios y, especialmente, a su rol en el mantenimiento de la paz y la facilitación del logro de los ODS.



Marc Fiedrich
European Commission, Service for Foreign Policy Instruments (FPI), Head of Unit, Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)



Rene Van Nes
European External Action Service, Integrated Approach for Security and Peace, Acting Head of Division, Conflict Prevention and Mediation Support



Asako Okai
Assistant Secretary General, Assistant Administrator and Director of Crisis Bureau, UNDP



Agradecimientos

Esta Guidance Note se elaboró con el apoyo financiero de la Unión Europea. El proceso fue conducido por el equipo de Bureau for Policy and Programme Support en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con la guía de Katy Thompson y Vesna Markovic Dasovic, y la autora principal fue Josie Lianna Kaye. Expresamos nuestro agradecimiento a todas las personas que participaron en talleres y reuniones sobre este tema, así como también a quienes aportaron ideas invaluableles durante las entrevistas bilaterales. Los borradores iniciales de este documento se beneficiaron de las contribuciones de varios expertos, como Claire Hawkins, Chetan Kumar, Ana Lukic, Mir Mubashir, Luqman Patel, Antti Pentikäinen, Noella Richard, Lorraine Reuter, Richard Smith, Sabina Stein, Sanna Tasala y Olai Voionmaa, entre otros, que tuvieron la amabilidad de participar en el proceso de revisión de pares. Por último, si bien no menos importante, estamos agradecidos a los colegas, los socios y los mismos mediadores internos por habernos brindado casos de estudio, testimonios y consejos para otros que estén embarcándose en un trabajo relacionado con los mediadores internos. Nos gustaría, por lo tanto, agradecer sinceramente a los colegas y los amigos el tiempo y la paciencia invertidos en esta Guidance Note.

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
Presentación	7
Introducción al concepto de mediador interno	7
Sobre esta Guidance Note: Objetivos, destinatarios y estructura	8
Primera parte: ¿Por qué interactuar con mediadores internos?	
La mediación interna en el panorama de prácticas y políticas del siglo XXI	11
La naturaleza cambiante y el alcance de los conflictos	11
Sostenimiento de la paz y rol de los mediadores internos	12
La mediación interna en el siglo XXI	16
Segunda parte: Entender la mediación interna y a los mediadores internos: Origen, evolución y principales dimensiones	20
La evolución de un concepto: Conocimientos de la teoría y la práctica	20
¿Qué hace que los mediadores internos sean «internos»?	23
¿Qué hace que los mediadores internos sean «mediadores»?	28
Tercera parte: Participación eficaz con los mediadores internos: Una estrategia de participación basada en ocho puntos	30
3.1 Paso uno: Análisis del contexto	30
3.2 Paso dos: Desarrollo de una estrategia de gestión de riesgos	34
3.3 Paso tres: Exploración de opciones y toma de decisiones estratégicas	37
3.4 Paso cuatro: Fomento de procesos consultivos para identificar a los mediadores internos relevantes	39
3.5 Paso cinco: Comprensión de las necesidades de los MI	44
3.6 Paso seis: Desarrollo conjunto de una estrategia de participación: elementos potenciales	45
3.7 Paso siete: Evaluación del impacto de la estrategia de participación conjunta	49
3.8 Paso ocho: Exploración de opciones para la sostenibilidad	53
Cuarta parte: Aprender de la práctica	58
Principios fundamentales de la involucración de los MI	58
Asesoramiento de los profesionales y los responsables políticos	66
Testimonios y ejemplos de MI	67
Lista de cuadros de texto	
Cuadro de texto 1: Presentación de la Guidance Note	10
Cuadro de texto 2: Principales rasgos de los mediadores internos	21
Cuadro de texto 3: Entender a los mediadores internos	23
Cuadro de texto 4: Un ejemplo de mediador interno trabajando	24

Cuadro de texto 5: El perfil típico de un mediador interno	28
Cuadro de texto 6: Los roles diversos y sostenidos que desempeñan los mediadores internos: Somalia	29
Cuadro de texto 7: Áreas temáticas en las cuales trabajan los mediadores internos y funciones típicas que desempeñan	38
Cuadro de texto 8: Mediadores internos y participación con grupos armados en Siria	39
Cuadro de texto 9: Mediadores internos como defensores del género	42
Cuadro de texto 10: Comprensión de las necesidades de los MI	44
Cuadro de texto 11: Preservación del trabajo de un grupo informal de MI: Ejemplos de Filipinas y Kenia	53
Cuadro de texto 12: Comprensión del concepto de infraestructuras para la paz (I4P)	55

Estudios de casos

Estudio de caso 1: El papel de la MI en los procesos de paz: Filipinas	14
Estudio de caso 2: El papel de la mujer en la prevención de la violencia asociada a las elecciones: Uganda	18
Estudio de caso 3: El papel de los mediadores internos basados en la tradición y la fe (TFMI, tradition- and faith-oriented insider mediators): Sudán del Sur	26
Estudio de caso 4: El papel de los mediadores internos en conflictos que implican recursos naturales, pueblos indígenas y desarrollo: Perú	32
Estudio de caso 5: El papel de los MI en la creación de una cohesión social: Yemen	36
Estudio de caso 6: El papel de los mediadores internos en la alerta temprana: Bolivia y Timor-Leste	40
Estudio de caso 7: El papel de los mediadores internos de carácter tradicional y religioso en la prevención de la violencia electoral: Lesoto	46
Estudio de caso 8: Mediadores internos en infraestructuras para la paz (I4P): experiencias en África	50
Estudio de caso 9: El papel de la mediación interna en los conflictos relacionados con la trashumancia: Sudán y Sudán del Sur	56
Estudio de caso 10: Los mediadores internos y el desarrollo sostenible: Honduras	60
Estudio de caso 11: Mediadores internos, pueblos indígenas y proyectos industriales: Guatemala	64

Resumen ejecutivo

El siglo XXI ha visto un drástico aumento en el número y la complejidad de los conflictos. El número de guerras civiles importantes casi se triplicó desde 2010 y las muertes relacionadas con conflictos se multiplicaron por seis entre 2011 y 2015.¹ Los conflictos están cada vez más **internacionalizados, regionalizados y exacerbados por guerras subsidiarias**. Impulsados por la desigualdad, la exclusión, el cambio climático y la politización de la religión, estos conflictos tienen un efecto devastador sobre la vida y los medios de vida. Las actuales tendencias de los conflictos subrayan lo imperioso de la prevención y han hecho que la manera en que la comunidad internacional aborda los conflictos haya dado un giro fundamental hacia esfuerzos más abarcadores, orientados a lo local y de largo plazo para promover y sostener la paz.

Como parte de este cambio, Naciones Unidas (ONU) trabaja en colaboración estrecha con la Unión Europea (UE) desde 2012 para apoyar **el desarrollo, el fortalecimiento y la aplicación de capacidades de «mediación interna» en todo el mundo**. En esta Guidance Note (GN), se describe al mediador interno (MI) como «una persona o grupo de personas que obtienen su legitimidad, credibilidad e influencia de una "cercanía" sociocultural y/o religiosa –y, de hecho, *personal*– con las partes del conflicto, lo cual les confiere sólidos vínculos de confianza que ayudan a fomentar los cambios de actitud necesarios entre los protagonistas clave, los cuales, con el tiempo, previenen el conflicto y contribuyen a sostener la paz». La sociedad entre la ONU y la UE, por lo tanto, se ha enfocado en fortalecer las capacidades de actores nacionales y locales para ayudar a establecer mecanismos nacionales sostenibles, foros y/o capacidades para la mediación interna y la gestión de los conflictos.

La primera fase de la sociedad entre la ONU y la UE culminó con la elaboración de una GN titulada «Apoyo a la mediación interna: Fortalecimiento de la resiliencia ante los conflictos y la agitación»², escrito en 2013 y publicado en 2014. Cinco años después, esta **GN revisada apunta a informar y dar forma al trabajo de los actores de la ONU y la UE en sus esfuerzos de interacción con los MI** asegurando que esos esfuerzos cuenten con la información de la más reciente e innovadora investigación y los conocimientos tomados de la práctica. Para cumplir con ese fin, esta GN reúne los conocimientos de una amplia gama de académicos, legisladores y profesionales como resultado de una exhaustiva revisión de lo publicado, talleres con expertos, sondeos y entrevistas. Este proceso resaltó cuatro conclusiones principales, que conforman la estructura de esta GN:

- Los MI tienen un papel vital en el sostenimiento de la paz en una era de agitación.
- Existe ambigüedad en torno a los conceptos y las prácticas tanto de los mediadores internos como de la mediación interna.
- La orientación sobre este tema debería estar actualizada y debería introducirse un matiz más amplio.
- Los profesionales pueden compartir buenas prácticas sobre la interacción con los MI, y los casos de estudio proporcionan una herramienta útil para entender tales prácticas en contexto.

La primera parte de esta GN, por lo tanto, **explora la relevancia de la mediación interna en el paisaje de prácticas y políticas del siglo XXI**. El aumento de la guerra subsidiaria por parte de poderes internacionales y regionales ha contribuido a un ambiente de conflicto cada vez más complejo y dinámico, caracterizado por: la degradación de la tierra y los recursos naturales, el surgimiento de políticas identitarias, la persistencia del patriarcado, la naturaleza exclusiva del poder político y económico, y la fragmentación de los grupos armados. Estas complejidades han reducido el espacio político para la mediación. Así como la Agenda 2030 subraya los nexos entre paz y desarrollo, la Agenda para el Sostenimiento de la Paz resalta la necesidad de enfoques del conflicto más inclusivos. Estos están representados por las capacidades de mediación endógena en el nivel local, que están bien ubicadas para llevar a cabo el trabajo altamente



Guidance Note 2014:
Apoyo a la mediación
interna. Foto: PNUD.

¹ Informe del Secretario general, «United Nations Activities in Support of Mediation», 27 de junio de 2017, A/72/115, p. 3 (disponible en http://digitallibrary.un.org/record/1291524/files/A_72_115-EN.pdf).

² United Nations Development Programme, «Apoyo a la mediación interna: Fortalecimiento de la resiliencia ante los conflictos y la agitación», Guidance Note, 2014 (disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Supporting-Insider-Mediation---Strengthening-Resilience-to-Conflict-and-Turbulence--EU%20Guidance%20Note.pdf>).

político requerido para fomentar y sostener la paz en el tiempo como parte de un enfoque de «toda la sociedad». Los MI, por lo tanto, tienen un papel crítico que asumir, usando sus relaciones tanto a nivel vertical como horizontal para construir confianza y fomentar los cambios de mentalidad y comportamientos requeridos para prevenir el conflicto y sostener la paz.

La segunda parte de la GN apunta a **fomentar una comprensión de los fundamentos teóricos y prácticos del concepto de MI**. Esta sección de la GN explora cómo personas y organizaciones clave, como John-Paul Lederach, el Centre for Humanitarian Dialogue, PeaceNexus y la Berghof Foundation, usan su experiencia trabajando con MI para elucidar sus rasgos principales. Esos rasgos incluyen: confianza y respeto de las partes en conflicto; profunda sensibilidad ante las diferencias culturales, religiosas y políticas; la habilidad de servir como «nodos» horizontales y verticales; altos niveles de influencia, autoridad y cercanía personal con las partes; y fuerte compromiso personal y dedicación. Esta sección explora a continuación el concepto relativo del carácter «interno» de los MI, comparándolos con los «mediadores externos» (ME). Un análisis de las fortalezas y las debilidades tanto de los MI como de los ME subraya lo imperioso de un trabajo conjunto en cualquier contexto de conflicto. Esta sección también explora cómo los MI sirven como mediadores, a menudo actuando fuera de los confines del proceso de paz formal; es decir, mediando para cambiar mentalidades y comportamientos, construir conexiones y confianza, y reconstruir o fortalecer relaciones donde el tejido social está debilitado o roto.

La tercera parte de la GN proporciona **una guía paso a paso para interactuar con MI**:

1. El primer paso, **el análisis del contexto**, garantiza que la estrategia de interacción con los MI incorpore un entendimiento compartido de la perspectiva, los actores y la dinámica, así como también una apreciación de la dinámica de poder y las relaciones de género que conforman y restringen las opciones.
2. El segundo paso involucra el desarrollo de una **estrategia de gestión del riesgo** que explica la interrelación entre el contexto, el programa y la institución para aumentar la eficiencia y eficacia de la interacción.
3. El tercer paso muestra cómo **explorar opciones de interacción** y tomar decisiones estratégicas identificando puntos de entrada, potencialmente en áreas temáticas clave.
4. El cuarto paso describe cómo **fomentar el proceso consultivo para identificar MI relevantes** a través del desarrollo de procesos de consulta y participación que sean sensibles con respecto al conflicto y al poder. Dichos procesos deben estar en completa sintonía con la dinámica de género y juventud.
5. El quinto paso describe cómo **determinar las necesidades de los MI** identificados, tomando en consideración sus objetivos, realidades, capacidades y recursos.
6. El sexto paso presenta un **menú de opciones** que pueden usarse para desarrollar, en conjunto con los MI, una estrategia de interacción, a través, entre otras cosas, de: reconocimiento, movilización de apoyo político, desarrollo de escenarios, facilitación intragrupal, apoyo logístico y formación.
7. El séptimo paso explora formas de **evaluar el impacto de la estrategia conjunta de interacción**, incluyendo los procesos de evaluación adaptativa y participativa a cargo de los MI.
8. El octavo paso examina **opciones para aumentar la sostenibilidad de iniciativas** a través de medios formales e informales, entendiendo los desafíos de ambos enfoques.

La parte final de esta GN, **«Aprendiendo de la práctica»**, elabora principios clave para la interacción con MI. La GN alienta estrategias de trabajo que: estén ancladas en el análisis del contexto; sean sensibles al contexto; estén orientadas a «no hacer daño»; estén informadas sobre el riesgo y se basen en la resiliencia; sean receptivas; estén fundadas en un enfoque basado en los derechos humanos; sean sensibles a las cuestiones de género; sean sensibles a las consecuencias no deseadas; sean conscientes políticamente; sean creativas y flexibles; estén basadas en una voluntad de aprender e involucrarse en la práctica reflexiva; y estén guiadas por la humildad. El documento concluye con testimonios de profesionales y legisladores, por un lado, y de MI involucrados en esos procesos, por el otro. A lo largo de la GN se usan casos de estudio para subrayar cómo trabajan los MI en una amplia gama de cuestiones, que incluyen los procesos de paz, los conflictos en torno a los recursos naturales, la violencia relacionada con los procesos electorales, la construcción de cohesión social y el manejo de las problemáticas relacionadas con la religión y la fe.

Introducción

Presentación

Los conflictos en el siglo XXI están definidos por dos fenómenos claros, uno cuantitativo y otro cualitativo. Cuantitativamente, y revirtiendo las tendencias posteriores a la Guerra Fría, en la última década, los conflictos aumentaron drásticamente. La extensión de su impacto se disparó, con un efecto enorme sobre la vida y el sustento de aquellos involucrados directa e indirectamente. Cualitativamente, la complejidad de los factores impulsores se acrecentó, tanto en la esfera pública como la privada, agravando e intensificando la dinámica y los efectos de la lucha por el poder en lo político, económico, social y cultural y llevando con frecuencia tanto a episodios esporádicos de violencia como a conflictos endémicos. Juntas, estas tendencias hicieron que la prevención de conflictos y el sostenimiento de la paz fueran la prioridad en la agenda de la comunidad internacional.

En respuesta a estas dinámicas y como parte de una asociación en evolución, las Naciones Unidas (ONU) trabajan en estrecha colaboración con la Unión Europea (UE) desde 2012 para apoyar el desarrollo, el fortalecimiento y la aplicación de las capacidades de mediación interna en un creciente número de países. La asociación ha ayudado a fortalecer las capacidades de actores nacionales y locales clave para entablar una negociación y un diálogo constructivos, con vistas a establecer mecanismos nacionales sostenibles, foros y/o capacidades para la mediación interna y la gestión del riesgo. Si bien su acción principal se dirige a apoyar a los actores nacionales y locales, también ha servido para fortalecer la colaboración entre las delegaciones de la UE y la presencia de la ONU dentro de los países.

En un esfuerzo por captar y documentar una amplia gama de experiencias de países con MI y para hacer que esas experiencias estén disponibles para que otros se beneficien, en 2013 se elaboró una Guidance Note (GN) que se publicó en 2014 con el título «Apoyo a la mediación interna: Fortalecimiento de la resiliencia ante los conflictos y la agitación».³ Reconociendo el carácter cambiante del paisaje de los conflictos, la evolución significativa del ámbito normativo y los desarrollos en el campo académico y político de la mediación interna, el equipo de Mediación Interna de la ONU-UE decidió actualizar la GN, lo cual llevó a la elaboración de esta nueva GN, titulada «Interacción con los mediadores internos: Sostenimiento de la paz en una era de agitación».

Introducción al concepto de mediador interno

En esta GN, se describe al mediador interno (MI) como «una persona o grupo de personas que obtienen su legitimidad, credibilidad e influencia de una cercanía sociocultural y/o religiosa –y, de hecho, *personal*– con las partes del conflicto, lo cual les confiere sólidos vínculos de confianza que ayudan a fomentar los cambios de actitud necesarios entre los protagonistas clave, los cuales, con el tiempo, previenen el conflicto y contribuyen a sostener la paz». Se prefiere el término mediador interno a alternativas propuestas desde este ámbito, como «informador parcial» o «mediador local» porque, como esta GN mostrará, los MI solo son «parciales» en ciertos aspectos. Además, los MI pueden originarse y trabajar en el ámbito local, nacional y/o regional, mientras que el término «local» suele usarse como sinónimo de la palabra «comunidad» o «base». Las áreas potenciales en las que los MI pueden ser reconocidos y/o apoyados incluyen, entre otras: procesos de paz, disputas políticas, violencia relacionada con procesos electorales, conflictos relacionados con recursos naturales, crisis humanitarias, prevención de extremismos violentos, conflictos identitarios, tolerancia intragrupal y diversas problemáticas en el nivel de la comunidad.

Con independencia del alcance que elijamos acordar para el concepto de MI o cómo definamos a los MI, estos existen en todos los países. Se puede argumentar que desde que las sociedades experimentan choques de posiciones e intereses que llevan a tensiones y/o conflicto, los MI —líderes comunitarios, ancianos, figuras políticas o religiosas, comandantes militares/rebeldes, docentes, profesionales de la salud, líderes comerciales, académicos, escritores y artistas, entre otros— han desempeñado el rol de un MI, yendo y viniendo entre y dentro de grupos fracturados, apuntalando sus relaciones y buscando ejercer un grado de influencia que pueda marcar la diferencia, con el tiempo, entre conflicto y paz. En consecuencia, si bien los MI no necesitan del reconocimiento externo para existir, dicho reconocimiento o, incluso, apoyo podría, en muchos casos, marcar una crucial diferencia en sus esfuerzos.

³ United Nations Development Programme (UNDP), «Apoyo a la mediación interna», 2014.

Sobre esta Guidance Note: Objetivos, destinatarios y estructura

Esta GN está principalmente diseñada para promover, informar y dar forma al trabajo de los actores de la ONU y la UE en sus esfuerzos de interacción con los MI para prevenir el conflicto y sostener la paz. El imperativo de prevención y la rearticulación de la construcción de la paz en el contexto de las resoluciones de sostenimiento de la paz⁴ significan que los diversos contextos en los cuales operan los actores de construcción de la paz y prevención de conflictos son lugares en los que la interacción con los MI es esencial, ya sea en países aparentemente estables o en aquellos donde el conflicto ya ha ocurrido. Dado que la ONU trabaja con una amplia gama de actores, esta GN puede también ser de interés para los mismos MI y para una amplia variedad de socios regionales y subregionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de la sociedad civil (OSC), *think tanks* y académicos, profesionales, legisladores e investigadores interesados en trabajar con MI o en comprenderlos.

Esta GN se basa en una investigación exhaustiva y una amplia gama de recursos primarios y secundarios y se desarrolla a partir de la extensa bibliografía ya disponible sobre esta cuestión.⁵ Incorpora vastos conocimientos provenientes del trabajo conjunto de la ONU-UE en este ámbito, en Togo, Honduras, Ghana, Guatemala, Perú y Timor-Leste. También incorpora los conocimientos obtenidos a través de dos talleres organizados en Marrakech en febrero de 2018, que reunieron a representantes de la UE, el UNDO, el Departamento de Asuntos políticos de las Naciones Unidas (UN-DPA), ONU Mujeres, la academia, representantes gubernamentales y OSC. Además, recibió la información de más de veinte entrevistas bilaterales llevadas a cabo en marzo de 2018 con una gran variedad de profesionales, legisladores y académicos.⁶

La GN aborda cuatro conclusiones principales provenientes de estas extensas consultas con las partes interesadas y está organizada en cuatro secciones. **Primera y principal: los MI tienen un papel vital en el sostenimiento de la paz en una era de agitación.** Esta conclusión se ve acentuada por la afinidad entre lo que es esencial para el concepto de MI y los elementos fundamentales de las agendas de prevención de la ONU y de la UE. Dado el creciente foco internacional en aumentar las capacidades de mediación de los actores, la importancia de la dimensión política, la priorización de la participación y el liderazgo locales y nacionales, la necesidad de enfoques integrados y más holísticos o sistémicos y el imperativo de interacciones de largo plazo, todo esto apunta al carácter esencial de los esfuerzos duraderos de los MI para la arquitectura de la paz internacional. Su trabajo político para mediar entre intereses y posiciones divergentes —tanto verticalmente, entre los diferentes grupos sociales, como horizontalmente, en los niveles comunitario, estatal y regional— a través de los pilares de paz y seguridad, desarrollo y labor humanitaria, encarna un aspecto clave de los motores locales, nacionales y regionales requeridos para prevenir el conflicto. La primera parte de esta GN, por lo tanto, apunta a analizar cómo la naturaleza cambiante de los conflictos y la evolución de las políticas contribuyeron a una mayor conciencia del papel crítico desempeñado por los MI y la necesidad de explorar formas de interactuar con ellos y, de ser necesario, apoyarlos.

Segunda, existe ambigüedad en torno a los conceptos y las prácticas tanto de los mediadores internos como de la mediación interna. Esto se debe en parte a la tendencia de todos los conceptos a tomar vida propia, ampliándose y evolucionando en naturaleza y alcance, a veces extendiéndose hasta sus límites o incluso más allá de ellos. Por otra parte, dado que los conceptos no pueden separarse del lenguaje, no podemos concebir los mediadores internos sin aludir a su opuesto natural, los mediadores externos (ME). Esto puede crear confusión porque quién es «interno» y quién «externo» depende de quién está identificando y definiendo a estos actores. No obstante, las políticas, la investigación y la práctica dejan en claro que estos términos y, lo que es más importante, estos actores son extremadamente complementarios y, como esta GN destacará, existe un vasto potencial para que los actores internos y externos trabajen juntos. La segunda parte de esta GN, por lo tanto, apunta a analizar la definición aquí delineada y a clarificar la evolución del concepto y la práctica de los MI, explicando de qué manera un MI es a la vez interno y mediador. Esta sección también arroja luz sobre las principales fortalezas y debilidades del enfoque de MI, y destaca áreas específicas posibles para una mayor colaboración.

⁴ <https://www.un.org/press/en/2016/sc12340.doc.htm>

⁵ Incluyendo el extenso trabajo emprendido por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Berghof Foundation, el Centre for Humanitarian Dialogue (HD Centre), el Centro Noruego para la Resolución de Conflictos (NOREF), el Centre for Security Studies (CSS)/ETH Zurich y swisspeace, así como el trabajo fundamental de John-Paul Lederach y otros profesionales y académicos.

⁶ La GN también fue sometida a la revisión de pares durante una reunión de dos días realizada en Nueva York en abril de 2018, así como también recibió comentarios escritos de socios expertos durante las semanas siguientes.

Tercera, la orientación sobre esta cuestión debería estar actualizada y debería introducirse un matiz más amplio.

Para este punto es crucial tener en claro que los MI pueden no siempre requerir apoyo. Cuando sí lo hacen, el apoyo provisto puede no alinearse consistentemente o corresponderse con sus necesidades o el contexto en el que operan. Más aún, dado que suelen trabajar en contextos sensibles, las interacciones a veces precisan la habilidad de reconocer que el apoyo internacional simplemente debe ser el reconocimiento de que los MI existen y, en consecuencia, darles el espacio y el tiempo para hacer su trabajo sin interferencia externa. En otras instancias, los MI pueden requerir apoyo en forma urgente. Hay muchas maneras creativas y prácticas de que los actores internacionales y regionales puedan darles apoyo. Haber comprendido esto exigió cambiar la forma en que se encuadra esta GN: de apoyar a los MI a interactuar con ellos para indicar una relación mucho más igualitaria y de apoyo mutuo. Así, la tercera parte proporciona una guía de ocho pasos para interactuar con los MI que está diseñada para ayudar a los actores internacionales y regionales a determinar, entender y desarrollar procesos que conducirán a interacciones que se adapten mejor a las necesidades y las preferencias de los MI.

Cuarta, los profesionales pueden compartir buenas prácticas sobre la interacción con los MI, y los casos de estudio son una herramienta útil para entender tales prácticas en contexto. Desde que se publicó la primera GN sobre el apoyo a la mediación interna en 2014, muchos más actores empezaron a trabajar con los MI y/o a analizar y escribir sobre el trabajo de los MI. Reconocer que lo que puede funcionar en un contexto no necesariamente va a funcionar en otro es esencial para comprender las buenas prácticas en el campo de los MI. Esto subraya la necesidad de ser específicos para cada contexto y flexibles a la hora de diseñar interacciones. No obstante, es posible determinar principios generales que puedan ayudar a aquellos que desean iniciar nuevas interacciones o mejorar las existentes. En esta cuarta y última sección de la GN, por lo tanto, los conocimientos obtenidos de la revisión de lo publicado, el taller, las reuniones con expertos y las entrevistas se unen en la forma de principios fundamentales, consejos de legisladores y profesionales y testimonios de los mismos MI. Muchos de estos conocimientos provienen de casos de estudio en profundidad elaborados por una amplia gama de actores con experiencia de primera mano en la interacción con MI. Al poner los conocimientos en contexto, los casos de estudio pueden darles vida. Si bien los casos de estudio figuran en lugar prominente en la GN, muchos de los conocimientos en esta sección también se extrajeron de estudios que diversos actores y socios de la ONU generosamente escribieron específicamente para esta GN.

Esta GN tiene como fin inspirar a aquellos que aún pueden no ser conscientes del papel crucial que los MI desempeñan y proporcionar nuevo material para aquellos que pueden estar considerando interactuar con MI o ya están trabajando con ellos. Lo más importante es que se espera que esta GN contribuya a interacciones colaborativas entre mediadores internos y externos, así como también una amplia variedad de otros actores de prevención de conflictos y construcción de la paz, quienes, juntos, tienen un rol crucial en la prevención del conflicto y el sostenimiento de la paz.

Cuadro de texto 1 Presentación de la Guidance Note

Esta GN está dividida en cuatro secciones principales:

- **Primera parte: ¿Por qué interactuar con mediadores internos? La mediación interna en el panorama de prácticas y políticas del siglo XXI:** Esta sección pone a los MI en el contexto del escenario actual de conflictos y políticas, con el foco puesto en la Agenda de Sostenimiento de la Paz.
 - **Segunda parte: Entender la mediación interna y a los mediadores internos: Origen, evolución y principales dimensiones:** Esta sección proporciona una sólida comprensión conceptual de los MI y sus fortalezas y limitaciones.
 - **Tercera parte: Interacción eficaz con los mediadores internos: Una estrategia de interacción de ocho puntos:** Esta sección constituye una guía práctica y ofrece una presentación paso a paso sobre cómo interactuar con MI.
 - **Cuarta parte: Aprender de la práctica:** Esta sección establece principios fundamentales que deberían guiar las interacciones con los MI. También proporciona consejos de los profesionales y los legisladores que trabajan en este ámbito y testimonios de los mismos MI. Ambas cosas ayudan a dar forma y a informar el diseño y/o la implementación de estrategias de interacción con MI.
-



Ceremonia de clausura del taller de mediación interna. Foto: PNUD Guatemala.

¿Por qué interactuar con mediadores internos? La mediación interna en el panorama de prácticas y políticas del siglo XXI

La naturaleza cambiante y el alcance de los conflictos

La naturaleza cambiante y el alcance de los conflictos, junto con la evolución de la comprensión que tenemos de los mismos, se han documentado bien en los últimos años. Como se describió en junio de 2017 en el Informe del Secretario General, el número de guerras civiles importantes casi se ha triplicado desde 2010 y las muertes relacionadas con conflictos crecieron seis veces entre 2011 y 2015.⁷ Además, más países experimentaron conflictos violentos en 2016 que en casi los treinta años previos.⁸ Si bien el mundo no ha sufrido una guerra a gran escala que involucre a las principales potencias desde 1945, las configuraciones del poder geopolítico están en cambio constante, lo cual contribuye a un drástico **aumento en las guerras subsidiarias por parte de poderes internacionales y regionales**. Como resultado, los conflictos son progresivamente más internacionalizados y regionalizados, lo cual los hace más sangrientos, más largos y más intrincados.⁹ En efecto, mientras que en 1950 en una guerra civil había un promedio de ocho grupos armados involucrados, hacia 2010 ese promedio había aumentado a 14. En 2014, solo en Siria se estima que hay activos más de mil grupos armados.¹⁰ El desplazamiento como consecuencia de la violencia armada está también en su nivel más alto, al afectar a más de 65 millones de personas, cinco veces más con respecto a 2005. Más de 20 millones de personas están actualmente sufriendo hambrunas en Nigeria (en el norte), Somalia, Sudán del Sur y Yemen¹¹, todas estas zonas padecen crisis prolongadas y niveles endémicos de violencia.

Los conflictos modernos se caracterizan por la complejidad de las diversas causas que se entrelazan, como: gobernanza débil; agotamiento y degradación de la tierra y de los recursos naturales y cambio climático; un drástico aumento en la identidad política y/o la politización de la identidad y la religión; marginación política y económica de la juventud y otros grupos vulnerables; desigualdad de género endémica; persistencia del patriarcado y la continua marginación de las mujeres del poder político y económico; proliferación de las armas; y violencia asociada con economías ilícitas. En este **escenario de conflicto complejo y extremadamente dinámico**, los intereses criminales

⁷ Informe del Secretario General, Actividades de la ONU en Apoyo de la Mediación, p. 5.

⁸ Naciones Unidas y Banco Mundial, (2017), p. 1.

⁹ Informe del Secretario General, Actividades de la ONU en Apoyo de la Mediación, p. 5.

¹⁰ Naciones Unidas y Banco Mundial, (2017), p. 6.

¹¹ Informe del Secretario General, Actividades de la ONU en Apoyo de la Mediación, p. 5.

e ideológicos se superponen, y los grupos armados se fragmentan y separan, agravando los desafíos asociados con el fomento de procesos que pueden conducir a un acuerdo formal de paz.¹² En contextos frágiles, incidentes pequeños pueden con facilidad convertirse en catalizadores de violencia como resultado de la velocidad inédita con la que la información se difunde a través de las redes, incluyendo los medios sociales, lo que contribuye al crecimiento destructivo de la desinformación. Fenómenos internacionales, como el tráfico de personas, drogas y armas, por un lado, y el extremismo violento, por el otro, exacerban los conflictos preexistentes, a la vez que destruyen vidas y medios de vida.

Juntas, estas tendencias desafían la eficacia de las herramientas que la comunidad internacional usa para abordar el conflicto en un momento en que el **espacio político para la mediación es cada vez más limitado**. No se puede esperar que los procesos más amplios de cambio social requerido para la paz duradera se tengan en cuenta dentro de las limitaciones de un proceso de paz formal negociado por un número limitado predominantemente de varones, con frecuencia armados, de élites de ámbito nacional. El alto índice de fracaso de los acuerdos de paz —el 40 por ciento colapsa en los dos primeros años y el 60 por ciento en los primeros cinco años siguientes al acuerdo— pone de manifiesto los límites de dicho enfoque cuando no viene acompañado de esfuerzos en diferentes niveles sociales. La transformación real tiene lugar como un esfuerzo sostenido, inclusivo y que alcanza a toda la sociedad en pos de la promoción de la tolerancia, la diversidad, la comprensión y la cooperación.

La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible subrayó la noción de que no puede haber «desarrollo sostenible sin paz, y paz sin desarrollo sostenible»¹³, y proporcionó un marco global para los esfuerzos conjuntos de prevención del conflicto y en pos de la paz, concentrados en construir resiliencia y resolver desigualdades. En esencia, **para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por lo tanto, se requiere capacidades de prevención de conflictos y de mediación** en diferentes niveles, en diversos sectores, en periodos de tiempo sostenidos y entre diferentes grupos. Esto abre y crea más oportunidades innovadoras para intermediarios bien ubicados, entendidos aquí como mediadores internos, para desempeñar un papel crecientemente crucial para cambiar las actitudes y los comportamientos que promueven la violencia, fomentar normas más inclusivas, forjar consenso para reformas críticas y crear los tan necesitados espacios para el diálogo. Todo esto es vital para alcanzar los ODS.

Sostenimiento de la paz y rol de los mediadores internos

La agenda para el Sostenimiento de la Paz es una parte fundamental de la respuesta a los desafíos del siglo XXI. Sostenere la paz se entiende como «una meta y un proceso para construir una visión común de una sociedad, asegurando que las necesidades de todos los segmentos de la población se tomen en cuenta».¹⁴ Un análisis de los principales contornos de los cambios a nivel normativo en la comunidad internacional, que culminaron en las resoluciones para el sostenimiento de la paz, mostrará que se está generando consenso sobre el valor de las capacidades de mediación, y su necesidad, en todos los niveles de la sociedad, lo que abre un espacio para un mayor reconocimiento del trabajo y el valor de los MI. En efecto, la mayor conciencia dentro de la comunidad internacional sobre lo que se requiere para sostener la paz pone a los MI en el candelero y crea oportunidades tanto para reconocer como apoyar su fundamental trabajo de manera adicional y crucial.

Ante todo, este reconocimiento del enfoque abarcador de toda la sociedad para construir la paz subraya el **principio de inclusividad en general y la inclusión de las mujeres en particular**. La Agenda para Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) reconoció los impactos desproporcionados que la guerra tiene sobre las mujeres y el rol esencial que ellas desempeñan en la gestión y la resolución del conflicto y en la construcción de la paz. Como subrayó el secretario general Guterres: «Los procesos inclusivos con fuerte participación y liderazgo de las mujeres son sistemáticamente más abarcadores y llevan a una solución más sostenible, ya sea en la toma de decisiones políticas internas como en las negociaciones de paz».¹⁵ Al ampliar la definición de mediación más allá del estrecho plano de las negociaciones de paz,

¹² Ibid. p. 5.

¹³ Naciones Unidas, «Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development» (disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>).

¹⁴ Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz (UN-PBSO), Peacebuilding, Sustaining Peace, «What does “sustaining peace” mean? », Guidance on Sustaining Peace, January 2017, p. 8 (disponible

¹⁵ Palabras del Secretario General de las Naciones Unidas ante la 61.ª sesión de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de las Mujeres durante el evento secundario «Mujeres, Paz y Seguridad y Prevención: Nuevas direcciones y oportunidades», 15 de marzo de 2017 (disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/secretary-generals-remarks-61st-session-commission-status-women-women-peace-and>).

el Secretario General ayudó a reconocer que el poder se manifiesta en todos los niveles de la sociedad, mientras que simultáneamente les reconoce a las mujeres la capacidad de servir como agentes del cambio, ya sea como negociadoras de la paz o como mediadoras internas.

En segundo lugar, **tanto la UE como la ONU reconocieron la mediación como un instrumento clave para la prevención del conflicto**. Por ejemplo, el Secretario General hizo de la mediación una parte central de su aumento de la diplomacia por la paz¹⁶ y luego lanzó una iniciativa fundamental para mejorar las capacidades de mediación y apoyar los esfuerzos de mediación regional y nacional. Ciertamente, este foco no es nuevo dentro de la ONU o entre sus socios. Por ejemplo, en 2006, el DAP estableció la Unidad de Apoyo a la Mediación; en 2009, la UE lanzó su política de mediación, titulada Fortalecimiento de las Capacidades de Mediación y Diálogo¹⁷; en 2011, la UE creó el Equipo de Apoyo a la Mediación¹⁸; y, en 2016, la UE estableció su programa Recursos Europeos para el Apoyo a la Mediación (ERMES). Durante este tiempo, organizaciones regionales y subregionales también crearon oficinas de apoyo a la mediación dentro de sus estructuras de secretaría y/o desarrollaron capacidades emergentes de apoyo a la mediación.¹⁹ Estos esfuerzos internacionales concertados subrayaron el carácter central de la mediación como una herramienta indiscutible para la prevención.

Tercero, hay un **creciente foco en la necesidad de capacidades de mediación nacionales o locales; es decir, endógenas**. Las Directrices de las Naciones Unidas para una Mediación Eficaz de 2012 subrayan la importancia de interactuar con entidades locales y basadas en la comunidad para «alentar el uso de la mediación, colaborar con los pacificadores locales y asegurarles apoyo y, cuando sea adecuado, usar formas indígenas de gestión del conflicto y resolución de disputas»²⁰. Más aún, el «Concepto sobre el Fortalecimiento de las Capacidades de Mediación» de la UE sostiene que, al apoyar los mecanismos locales para la mediación y el diálogo, las actividades de la UE en este ámbito «ayudan a transformar las relaciones entre las partes en conflicto, lo cual conduce a soluciones genuinas y sostenibles en entornos propensos al conflicto».²¹ El Secretario General también señaló la necesidad crucial de apoyar esos esfuerzos, afirmando: «Mejorar las capacidades de mediación nacionales y locales es una de las prioridades de mi iniciativa para la mediación» debido a la capacidad de dichos actores de «facilitar diálogos a nivel local, sentar las bases para las negociaciones formales de paz, resolver conflictos recurrentes sobre cuestiones como la tierra y los recursos naturales y ayudar a minimizar la violencia electoral... [y] generar adhesión y apoyo para los acuerdos de paz».²²

Cuarto, el foco en las capacidades de mediación locales está acompañado de una comprensión de que **la política es fundamental para el trabajo de prevención del conflicto y el sostenimiento de la paz**. El Secretario General subrayó que la mediación «requiere un compromiso político congruente».²³ En efecto, aunque que la construcción de la paz se ha entendido tradicionalmente como algo en su mayor parte programático o técnico, el contexto de la Agenda para el Sostenimiento de la Paz ha cambiado y ahora se entiende como algo fundamentalmente político.²⁴ Aceptar esto resalta la importancia de reconocer el rol del poder como una fuerza organizadora y estructuradora en todas las sociedades. En tales contextos, los compromisos deberían estar conducidos por personas con una comprensión inherente e íntima de la dinámica del poder y la interrelación entre el poder y la dinámica histórica, social, cultural y religiosa. En este sentido, los «internos» están mejor posicionados para localizar los puntos de entrada para lograr acceso a quienes tienen la capacidad de dar forma a la dinámica del poder.

¹⁶ Informe del Secretario General, Actividades de la ONU en Apoyo a la Mediación, p. 5.

¹⁷ Unión Europea, «Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities», Secretario General del Consejo, Consejo de la Unión Europea, 15779/09, noviembre de 2009 (disponible: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf).

¹⁸ Acción Exterior de la Unión Europea, Equipo Europeo de Apoyo a la Mediación, Hoja de datos; mayo de 2013.

¹⁹ Actividades de la ONU en Apoyo de la Mediación.

²⁰ Roepstorff, (2013), p. 163.

²¹ Tiré d'ibidem, p. 163.

²² Informe del Secretario General, Actividades de la ONU en Apoyo a la Mediación, p. 5.

²³ Ibid, p. 5.

²⁴ De Coning, Cedric, «Adaptive peacebuilding», *International Affairs*, 94: 2 (2018), p. 303.



Participante del taller de mediación interna. Foto: PNUD Filipinas.

El papel de la MI en los procesos de paz: Filipinas

Después de varios años de violencia intermitente entre el gobierno de Filipinas y el Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN), las dos partes firmaron en 2014 el Acuerdo Integral sobre el Bangsamoro (CAB por sus siglas en inglés). Después, la Comisión de Transición de Bangsamoro (CTB) creada entre el Gobierno y el Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI) llevó a cabo la elaboración de la legislación (ley fundamental de Bangsamoro, BBL por sus siglas en inglés), estableciendo el carácter autónomo de Bangsamoro con mayores competencias que las de la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM). Sin embargo, en febrero de 2015, una violación del cese del fuego inició un conflicto entre las tropas del Gobierno y los insurgentes que resultó en la muerte de 46 miembros de las tropas del Gobierno y 18 insurgentes, y en la paralización del proceso de la BBL.

En agosto de 2016, el nuevo presidente elegido, Duterte, inició un nuevo proceso de paz para “convergir” el fragmentado liderazgo Moro¹ y obtener una autonomía especial para Bangsamoro, tal y como se había previsto en acuerdos de paz previos. En julio de 2017 se formó una nueva CTB más inclusiva y se envió al presidente un borrador de la legislación de la nueva autonomía. Sin embargo, no se consiguió la convergencia entre el liderazgo Moro que se deseaba, pues muchos líderes eran escépticos de la capacidad del FMLI de formar una Autoridad de Transición de Bangsamoro (a formar una vez que el Congreso hubiera aprobado la nueva legislación) de forma inclusiva o consultativa. A pesar de estas preocupaciones, se esperaba que la BBL fuera aprobada en mayo de 2018. Durante este periodo emergieron grupos y redes asociados al ISIS y a los yihadistas, impulsados por la idea de que la discriminación anti Moro no finalizaría, independientemente de los acuerdos de paz.

Durante este periodo, los MI jugaron un papel fundamental. En 2014, el Cardenal Orlando Quevedo, Arzobispo de Cotabato y una figura pública muy respetada, dirigió un grupo de personalidades destacadas llamados “Friends of Peace” con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para iniciar y convocar las iniciativas. Estos intermediarios de alto nivel facilitaron las conversaciones sobre la legislación y

¹ A los residentes del Mindanao Musulmán en Filipinas se les conoce como Moro.

sobre el problema más amplio que era la paz duradera en el Mindanao Musulmán. El grupo buscaba, a través de conversaciones y acuerdos informales con los medios, asegurarse de que la BBL respetaba la Constitución, realizar labores de promoción a través de los medios y sus propias circunscripciones (universidades, iglesias y asociaciones profesionales) para una paz duradera en el Mindanao, e involucrar a miembros del Congreso a través de reuniones informales y sesiones del comité para impulsar la BBL y una autonomía especial para Bangsamoro. Si bien el grupo causó un impacto considerable tanto en el Congreso como en la opinión pública, tuvo algunos problemas en la orientación de los mensajes de miembros individuales.

En 2016, un grupo de asesores que formaron una sección transversal del liderazgo Moro participaron en talleres apoyados por el PNUD sobre la mediación interna, diseñados para mejorar las habilidades de mediación y negociación de los participantes. Los ejercicios incluían también sesiones informales con el fin de que los asesores más experimentados se unieran para elaborar una estrategia conjunta para involucrar al Congreso, desarrollar un acuerdo común sobre el extremismo violento, y asegurar que todos los bandos políticos Moro apoyaran en el Congreso el compromiso sobre la BBL. Cuando en 2018, el Grupo Maute vinculado al ISIS asedió la ciudad de Marawi durante seis meses, los miembros del grupo utilizaron sus conocimientos para sacar a los civiles de la ciudad haciendo de intermediarios para conseguir ceses de fuego y corredores humanitarios.

Fuente: Peace and Development Advisor, the Philippines

Si bien el mundo no ha sufrido una guerra a gran escala que involucre a las principales potencias desde 1945, las configuraciones del poder geopolítico están en cambio constante, lo cual contribuye a un drástico aumento en las guerras subsidiarias por parte de poderes internacionales y regionales

Quinto, **el sostenimiento de la paz se conceptualiza como una tarea a largo plazo porque lo que entendemos sobre qué significa la paz ha evolucionado.** Hace más de cinco años, los analistas ya habían reconocido que las tensiones violentas eran «crecientemente no susceptibles a la mediación externa o a la resolución de conflictos local de una sola vez»²⁵ Asimismo, el fundacional Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011 del Banco Mundial destacó los dilatados periodos que se necesitan para que tenga lugar una transformación significativa.²⁶ Estos sentimientos se ven reflejados en las resoluciones del sostenimiento de la paz. No ven la prevención como una actividad de tiempo limitado que se conduce desde afuera y que es solo relevante para las sociedades afectadas por el conflicto,²⁷ sino como un compromiso a largo plazo (de entre 20 y 40 años²⁸) que es relevante en países frágiles y estables por igual. En este sentido, el término «sostenimiento de la paz» está estrechamente asociado con el trabajo seminal de Johan Galtung sobre la «paz positiva»,²⁹ que requiere construir y fortalecer los factores que fomentan la paz a lo largo del tiempo.³⁰

Por último, **el sostenimiento de la paz requiere un cambio de paradigma que, en línea con los ODS, vea la paz como algo multisectorial y enraizado en un enfoque de la sociedad como un todo.** Los recientes e importantes procesos de políticas internacionales, como la Agenda 2030, la Cumbre Humanitaria Mundial y los esfuerzos de reforma del Secretario General, enfatizan un creciente reconocimiento de que las iniciativas humanitarias, de desarrollo y de construcción de la paz deben superar la forma compartimentada de trabajar. Este cambio de paradigma comporta trabajar en la paz de todos los días, como «la solidaridad y la compasión entre diferentes grupos étnicos, y factores sistémicos, como la distribución equitativa de los recursos, el buen funcionamiento de las instituciones, la tolerancia de la diversidad, el respeto de los derechos de los demás, la seguridad contra el daño físico y el acceso a los alimentos y al agua limpia potable».³¹ El informe de ONU-Banco Mundial «Pathways to Peace» (2017) reconoce la importancia de las coaliciones duraderas y el consenso sustancial más allá de las divisiones para lograr reformas económicas y políticas que son cruciales y necesarias para sostener la paz. Por ejemplo, la reforma de los planes de estudio para reflejar mejor la historia y la cultura de todos los grupos en una sociedad, o un esfuerzo por extender la educación a las comunidades marginadas, puede no ser solo una cuestión técnica de diseño de un plan de estudios adecuado. Puede requerir una colaboración que atraviese las líneas de polarización y prejuicio. Los MI pueden desempeñar un papel vital aquí.

La mediación interna en el siglo XXI

Es evidente que los MI, junto a una diversa gama de actores, tienen un papel fundamental que desempeñar en el cumplimiento de las aspiraciones de la Agenda por el Sostenimiento de la Paz. Como mediadores que pertenecen o están estrechamente relacionados al contexto en el que los actores están o podrían estar en conflicto, los MI están bien posicionados para desarrollar el trabajo sociopolítico requerido para **fomentar cambios de actitud a largo plazo y en una etapa temprana**, con frecuencia antes de que las tensiones hayan dado lugar a la violencia y mucho después de que se firme un acuerdo de paz. Después de todo, los MI son capaces de lidiar con los dilatados procesos asociados con la gestión de las «formas anidadas y cambiantes de conflicto que emergen durante periodos de transición y en países que se vieron afectados por la violencia».³²

²⁵ Kumar, Chetan and De la Haye, Jos, «Hybrid Peacemaking: Building National "Infrastructure for Peace"», Global Insights, Global Governance 18 (2012), 13-20, p. 13 (énfasis nuestro).

²⁶ Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial, «Conflict, Security and Development», 2011.

²⁷ International Peace Institute (IPI), «UN Regional Political Offices and Prevention for Sustaining Peace», mayo de 2017, p. 1.

²⁸ Banco Mundial, 2011.

²⁹ Galtung, Johan, «Peace, Positive and Negative», Blackwell Publishing, noviembre de 2011.

³⁰ International Peace Institute (IPI), «Sustaining Peace: What Does It Mean in Practice», IPI, abril de 2017, p. 2.

³¹ Ibid, p. 2.

³² African Insiders Mediation Platform, «Turning African mediation outside in, towards a deeper understanding of the role that the African Insider Mediators Platform will play in support of transforming conflicts in Africa», Reflexiones informadas por la 3.ª conferencia consultiva de AIMP 2013, p. 2.

Dada la cercanía de sus relaciones, los MI podrían ser capaces de identificar puntos de entrada incluso a los contextos de conflicto más complejos, incluyendo los crecientemente complejos conflictos de identidad, en los cuales los objetivos y las metas de los actores pueden parecer intransigentes o hasta innegociables. Dado que los MI pueden hallarse en casi todas las comunidades, todos los contextos y todos los niveles, pueden trabajar en procesos de paz, crisis humanitarias, procesos de desarrollo, problemáticas de seguridad, conflictos por los recursos naturales, cuestiones relacionadas con la reforma política, economías ilícitas, prevención del extremismo violento y fomento de la tolerancia y la diversidad dentro de sus propias comunidades. De hecho, en **cualquier área o sector con el poder impugnado, los recursos distribuidos, relaciones tirantes y relatos divisorios**, los MI pueden llevar a cabo su fundamental trabajo de mediación entre intereses y posiciones divergentes, tanto horizontalmente, entre diferentes grupos sociales, como verticalmente, en los niveles comunitarios, estatales y regionales.

Una apreciación de los MI, por lo tanto, empieza con la premisa de que todos los países —estables o en conflicto— tienen capacidades intrínsecas para la paz. Esta observación se alinea con lo que se refirió como un “giro local/interno” en los campos de la construcción de la paz y la cooperación para el desarrollo,³³ que reconoce el papel desempeñado por los métodos locales e indígenas de prevención y resolución de conflictos «que *poseen e impulsan* actores “intrínsecos” al sistema de conflicto».³⁴ Investigaciones recientes en este campo han buscado cuantificar ese efecto, al menos en el ámbito de los procesos de paz. La investigación sobre la mediación en insurrecciones no armadas en el periodo 1970-2006 revela que los MI aumentan significativamente la probabilidad de un acuerdo negociado: **cuando está presente un MI, la probabilidad de un acuerdo negociado aumenta del 5 % al 19 %**.³⁵ Como varios casos de estudio en esta GN dejarán en claro, los MI también desempeñan un papel importante en la vinculación de procesos en diferentes niveles, con lo cual se incrementa la adhesión para un proceso en particular.

Como se expone en mayor detalle en la siguiente sección, los MI no carecen de limitaciones. Sin importar el contexto en el cual estén actuando, estas limitaciones se superan mejor —y se mejora la calidad del proceso y la probabilidad de lograr los resultados deseados— a través de **una mayor colaboración entre los actores y los MI**. Como se mostrará en esa sección, esto se debe a lo que Lederach, un fundador del concepto de MI, vio como la «interdependencia de múltiples niveles de la sociedad, desde las bases hasta procesos políticos de nivel alto».³⁶ Congruentemente enfatizaba la necesidad de superar la brecha entre la comunidad y los procesos políticos de negociación. Él creía que en la capacidad de vincular estos procesos diferentes residía la clave «para la transformación social y política que promueve un movimiento de toda la sociedad de periodos extensos de guerra civil hacia la expresión más robusta de paz constructiva».³⁷ Entonces, ¿qué papel pueden desempeñar los MI para vincular esos procesos? ¿Cómo entendemos el origen y la evolución del término? ¿Cómo entendemos los dos rasgos fundamentales de los MI como internos que median? ¿Cuáles son sus fortalezas y sus debilidades?

³³ Mir, Mubashir y Luxshi Vimalarajah, «Tradition- and Faith-Oriented Insider Mediators (TFIMs) in Conflict Transformation: Potential, Constraints, and Opportunities for Collaborative Support», Estudio de referencia, Sinopsis. Berghof Foundation & Finn Church Aid, 2016, p. 4 (disponible en: https://www.kirkonulkomaanapu.fi/wp-content/uploads/2016/04/TFIM_Synopsis_web-2.pdf?x49085).

³⁴ Ibid. p. 4.

³⁵ Svensson, I., Lindgren, M., «Peace from the Inside: Exploring the Role of the Insider-Partial Mediator», *International Interactions*, 39:5, 2013, pp. 710-711.

³⁶ Lederach, John Paul, «The origins and evolution of infrastructures for peace: a personal reflection», *Journal of Peacebuilding and Development*, marzo de 2013, p. 9.

³⁷ Ibid, p. 9.



*Mediadora interna.
Foto: PNUD
Uganda.*

El papel de la mujer en la prevención de la violencia asociada a las elecciones: Uganda

En el periodo previo a las elecciones de 2016, las mujeres de Uganda jugaron un papel activo en la consecución de unas elecciones sin violencia. A mediados de 2015, una coalición de mujeres de la sociedad civil constituida por el Isis-Women's International Cross-Cultural Exchange (Isis-WICCE), el Foro para Mujeres en la Democracia (FOWODE por sus siglas en inglés), el Institute for Social Transformation (IST) y otros, convocaron el Women's Situation Room (WSR), un mecanismo de alerta temprana y respuesta rápida para tratar y mitigar cualquier incidente o conflicto que pudiese llevar a la violencia antes, durante y después de las elecciones.

El WSR es una plataforma para mujeres en colaboración con jóvenes para participar de forma activa y directa en los procesos de paz y prevención de conflictos, de acuerdo con las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este mecanismo se implantó por primera vez durante las elecciones presidenciales de Liberia de 2011, basándose en el reconocimiento de que la violencia asociada a las elecciones se estaba convirtiendo en algo frecuente en los países africanos. El objetivo de la iniciativa era el de servir como promotor apolítico y apartidista para unas elecciones pacíficas, que incluyeran tanto a mujeres como a jóvenes. Adoptado como una buena práctica en la Unión Africana (UA), a través de su campaña "Gender is my Agenda Campaign" (GIMAC, "el género es mi agenda"), ha sido replicado en Senegal, Sierra Leona, Kenia, Nigeria, Uganda, Guinea y Ghana con excelentes resultados.

Durante el periodo de elecciones, el WSR de Uganda recibió el apoyo de 10 Mujeres Eminentes (ME) ugandesas y cinco ME internacionales de África, y respondió a casi 1500 incidentes que podrían haber llevado a la violencia o al conflicto. Después de las elecciones, hubo quien pidió que el WSR continuase como un mecanismo de consolidación de la paz. Con el apoyo de ONU Mujeres, la iniciativa se amplió para trabajar en evitar la violencia después de las elecciones.

El 27 de febrero de 2016, las ME del WSR de Uganda iniciaron una estrategia de diplomacia itinerante para animar a los dirigentes y a los grupos políticos a participar en un diálogo sobre los temas que creaban inseguridad y otros problemas más antiguos relacionados con la historia política y el gobierno de Uganda. Las iniciativas del WSR se centraban sobre todo en la mediación entre las partes rivales e incluían negociaciones con los dirigentes de los dos partidos políticos principales y posteriormente, con equipos técnicos de los dos partidos designados por los dirigentes. Estas negociaciones se centraron en obtener un consenso sobre los objetivos de un diálogo y un acuerdo sobre la agenda, la facilitación, la financiación, los responsables y un mecanismo posterior al diálogo para implantar las decisiones resultantes del diálogo.

La mediación de las ME buscaba suavizar la hostilidad entre los dos partidos políticos principales y organizar un diálogo formal para tratar los asuntos subyacentes que pudieran amenazar la paz durante las elecciones. Al mismo tiempo, el objetivo era implicar a las partes para que crearan y mantuvieran una cultura de paz, tolerancia y trabajo en equipo por el interés de la nación. Las ME han mostrado liderazgo en su implicación con los dos partidos políticos de tendencias opuestas y se han mantenido imparciales y optimistas durante el proceso, demostrando el valor de la participación de las mujeres a la hora de tratar de forma concreta los asuntos sobre paz y seguridad. A través de los esfuerzos de mediación posteriores a las elecciones, las ME han dado nuevos pasos hacia la consecución del primer diálogo político de Uganda. La participación de las mujeres ha traído diferentes perspectivas, sacando a luz asuntos que de otra forma podrían haber sido ignorados.

El apoyo de ONU Mujeres para la realización de una serie de cursos sobre mediación para ME ha reforzado este proceso. Cinco Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y 10 ME recibieron dos cursos de desarrollo de capacidades, facilitados por ACCORD, sobre la resolución de conflictos, la mediación y la consolidación de la paz poselectoral. Con los conocimientos adquiridos, los participantes han podido llevar a cabo negociaciones que pueden ayudar a las partes a formalizar un diálogo político. La formación destacó la necesidad de investigaciones continuadas sobre los desencadenantes de conflictos y las expectativas de los ugandeses sobre la participación en el proceso. Las ME y el equipo de mediación reconocieron que los procesos de consolidación de la paz son impredecibles y podrían llevar tiempo. Tras la formación, las ME hicieron una revisión de la lista de partes interesadas, elaboraron su código de conducta y establecieron una estrategia para dar apoyo al proceso de diálogo.

En julio de 2016, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoció el WSR como una buena práctica para fomentar la participación de las mujeres en la consolidación de la paz a nivel nacional, sobre todo durante y después de las elecciones. Este reconocimiento ha puesto de manifiesto la importancia del WSR y ha incrementado el interés sobre los esfuerzos de consolidación de la paz en Uganda por parte del WSR. En 2017, el progreso en los esfuerzos de las ME para avanzar en el diálogo era evidente y el WSR fue invitado para unirse a un grupo de trabajo para organizar un proceso nacional de diálogo en Uganda.

Fuente : ONU Mujeres, Uganda

2



Participante del taller de mediación interna. Foto: PNUD Ghana.

Entender la mediación interna y a los mediadores internos: Origen, evolución y principales dimensiones

La evolución de un concepto: Conocimientos de la teoría y la práctica

El concepto de mediación interna está estrechamente ligado a la práctica de los MI y a la evolución de la manera en que los profesionales entienden los enfoques y los métodos de los MI. Las entidades que interactúan con MI, por lo tanto, han aportado una dimensión adicional a nuestra comprensión del término en la teoría y la práctica. El concepto fue introducido por Lederach y Paul Wehr en 1991 sobre la base de sus experiencias en América Central, donde notaron que la confianza era central para el éxito de los mediadores en el conflicto entre el gobierno sandinista y los líderes indígenas de la costa del Atlántico.³⁸ La confianza se percibía como el resultado de la conexión personal que los mediadores tenían con las partes en conflicto antes, durante y después de la intervención. La **confianza**, sostenían Lederach y Wehr, estaba ligada al hecho de que el mediador o la mediadora «no abandona la situación posterior a la negociación porque es parte de ella y debe vivir con las consecuencias de la mediación, asegurando que se implemente todo acuerdo».³⁹ La descripción de estos mediadores incluye otros rasgos únicos, entre ellos: conexión con las partes, conocimiento profundo del conflicto y puntos de entrada para la mediación únicos.⁴⁰ Propusieron el concepto de «mediadores internos-parciales» y sugirieron, significativamente, que los equipos de mediación debían incluir tanto mediadores internos-parciales como «externos-neutrales».⁴¹

Si bien los elementos locales y/o internos de la mediación estuvieron en gran medida descuidados en la agenda internacional de consolidación de la paz durante la década de 1990,⁴² el concepto se extendió durante la década de 2000 de la mano del Centre for Humanitarian Dialogue (HD) y su extenso trabajo con los MI. El HD definió a los MI como personas «del interior de la sociedad en conflicto que tienen un profundo conocimiento y perspectiva sobre el conflicto que es valorado y respetado por todas las partes».⁴³ Aquí, la noción añadida de **respeto** se relaciona no

³⁸ Wehr, Paul y Lederach, John Paul, «Mediating conflict in Central America», *Journal of Peace Research*, vol. 28, no. 1, 1991, pp. 85-98.

³⁹ Hove, Mediel y Ndawana, Enock, «Regional mediation strategy: The case of Zimbabwe», *African Security Review*, 25: 1, 63-84, marzo de 2016, p. 65.

⁴⁰ Svensson, I., Lindgren, M., «Peace from the Inside», (2013), p. 701

⁴¹ Wehr, Paul y Lederach, (1991).

⁴² OSCE, «The OSCE as mediator instruments – challenges – potentials», Presidencia alemana de la OSCE, Conferencia, julio de 2016, p. 16.

⁴³ Centre for Humanitarian Dialogue, «A guide to mediation, enabling peace processes in violent conflicts», 2007, p. 16.

solo con el conocimiento que los MI poseen, sino también con su rol en la sociedad. En 2010, la Fundación PeaceNexus, cuyo trabajo se centra en apoyar a los MI en diversos contextos internacionalmente, amplió la definición del HD al insistir en la importancia de la sensibilidad ante diferencias culturales, religiosas y políticas.⁴⁴ Como resultado, PeaceNexus elige definir a los MI como «personas internas que inspiran confianza y respeto en todos los niveles de una sociedad en conflicto y que tienen un profundo conocimiento de la dinámica y el contexto del conflicto, y una **sensibilidad** en su aporte para encontrar soluciones que sean reconocidas y valoradas por todas las partes».⁴⁵

Parte del trabajo de PeaceNexus apuntaba a dilucidar las diversas áreas en las que los MI desempeñan un papel tanto en el nivel micro, resolviendo disputas interpersonales, como en el macro, como parte de una agenda más extensa de consolidación de la paz y democratización.⁴⁶ Mientras que Lederach y Wehr se habían concentrado en los roles complementarios que los mediadores internos y externos podían tener en el contexto de procesos de paz, es decir, en la construcción de **conexiones horizontales**, PeaceNexus ayudó a esclarecer el papel crucial que los MI desempeñan para la construcción de relaciones *entre* niveles (local, subnacional y regional); es decir, **conexiones verticales**. Este trabajo contribuyó a entender a los MI como conectores, o nodos, capaces de tender puentes tanto horizontal como verticalmente. PeaceNexus subrayó así la noción fundamental de que los esfuerzos por crear una «capacidad local de resolución de disputas y fomentar una cultura de diálogo democrático a lo largo de una sociedad no deberían estar desvinculados de los procesos más formales de mediación que están asociados con respuestas a periodos de crisis»⁴⁷.

Cuadro de texto 2 Principales rasgos de los mediadores internos

- Cuentan con la **confianza** de una o más partes del conflicto;
- **Respetados** por las principales partes interesadas como resultado de su rol en la sociedad;
- Tienen una **profunda sensibilidad** ante las diferencias culturales, religiosas y políticas;
- Sirven como nodos o tienden puentes, tanto **horizontal como verticalmente**;
- **Cercanía cultural y normativa** con las partes en conflicto;
- Se benefician de la **influencia y la autoridad** que tienen con las partes en conflicto, que les dan un acceso inigualable;
- **Actores detrás de bastidores** que trabajan solos, con otros MI y/o con actores internacionales;
- Tienen **relaciones y reputaciones**, creadas a lo largo del tiempo, que los sitúan en una posición de influencia con respecto a las partes en conflicto;
- **Cercanía personal** con las partes; y,
- **Alto grado de compromiso y dedicación** y fuerte resiliencia personal

Paralelamente, otras entidades usaron su experiencia trabajando con MI para contribuir a nuestra comprensión de quiénes son y cómo trabajan estos actores. En 2009, por ejemplo, la Berghof Foundation, swisspeace y el Centre for Security Studies (CSS) definieron a los MI como quienes tienen «proximidad geográfica con las partes o intereses en el conflicto»⁴⁸ y dirigían la atención a la importante **cercanía cultural y normativa** de los MI con las partes en conflicto.⁴⁹ Asimismo, en 2016, la Berghof Foundation, trabajando con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), profundizó en las fuentes de legitimación de los MI y señaló que esta deriva de su «arraigo en el contexto, así como también de su **influencia y autoridad**, lo que les brinda un acceso a los actores del conflicto que es

⁴⁴ Smith, Richard y Deely, Scott, «Insider mediators in Africa, understanding the contribution of insider mediators to the peaceful resolution of conflicts in Africa», Informe sumario de la primera fase, PeaceNexus Foundation para Departamento Suizo de Asuntos Extranjeros, División para la Seguridad Humana, julio de 2010, p. 3.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Berghof Foundation for Peace Support, swisspeace, CSS, «Insider Mediators, Exploring their key role in informal peace processes», 2009, p. 4.

⁴⁹ Ibid.

inconseguido para los demás (por ejemplo, actores radicales, difíciles de contactar y armados).⁵⁰ Ahondando aún más en el concepto, el Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF) usó y amplió las definiciones previas agregando que los MI con frecuencia son «**actores cruciales detrás de bastidores** que trabajan por su cuenta o como parte de procesos más amplios que involucran a actores internacionales».⁵¹

En la primera versión de esta GN de 2014 y sobre la base de la vasta experiencia del PNUD apoyando a los MI en contextos diversos, se los describía como «Individuos, grupos, entidades o instituciones que poseen altos grados de legitimidad y confianza con los individuos e instituciones involucrados en un escenario de conflicto específico en virtud de sus **relaciones y reputación** con las partes y que poseen una habilidad única para influir directa o indirectamente sobre el comportamiento y el pensamiento de las partes en conflicto».⁵² Como resultado de las amplias consultas con las partes interesadas que se realizaron para esta GN de y la evolución del campo desde la publicación de 2014, tres debilidades principales de esta definición llamaron la atención del PNUD. Primero, al concentrarse en la legitimidad, la confianza, la reputación y la habilidad para influir sobre las partes en conflicto como atributos fundamentales de los MI, muchos pueden sostener que la definición también se aplica a los ME o a los mediadores regionales/internacionales, lo cual hace que sea difícil distinguir los atributos exclusivos de los MI. Segundo, la inclusión de instituciones en la descripción llevó a que algunos cuestionaran cómo se diferencia el concepto de MI de otros conceptos en el campo de la consolidación de la paz, especialmente «capacidades nacionales para la paz» e «infraestructuras para la paz» (I4P). Tercero, la descripción presta atención insuficiente a los factores psicológicos que motivan a los MI a involucrarse.

La descripción revisada (ver Cuadro 3) mantiene que los MI comparten rasgos fundamentales con los ME, incluyendo legitimidad, credibilidad e influencia, pero sugiere que la fuente/el origen de esos rasgos es diferente. La descripción revisada también excluye a las instituciones porque, aun cuando las instituciones están involucradas en procesos de paz, por ejemplo, son los individuos afiliados a la institución quienes están **cerca personalmente de las partes**. Esta reducción en el alcance de la descripción apunta a evitar la confusión, que va en detrimento de la comprensión del término y de la interacción con los MI en la práctica. En el mismo espíritu, la revisión también busca distinguir a los MI de las I4P. Definida como «una red dinámica de aptitudes, capacidades, recursos, herramientas e instituciones que ayudan a construir relaciones sociales y políticas constructivas y mejorar la resiliencia sostenible de las sociedades ante la recaída en la violencia»⁵³, I4P se usa cada vez más como un término en el campo de la consolidación de la paz, a veces intercambiable con MI. Para asegurar la claridad conceptual, esta GN sugiere que las I4P representan una de las muchas maneras de garantizar una mayor sostenibilidad de los esfuerzos de los MI, pero que en definitiva los MI pueden existir como parte de las I4P o independientemente de ellas. Está claro, sin embargo, que el trabajo de los MI puede proporcionar una importante oportunidad para formar, ampliar o consolidar una I4P.

Más aún, los MI se involucraron en su trabajo como resultado de su **compromiso personal y dedicación**. La **resiliencia** con frecuencia es un rasgo notable que los ayuda a mantenerse involucrados a pesar de los desafíos. Por consiguiente, tienen un interés particular y, de nuevo, personal en el resultado. Este interés particular se relaciona con su interés en el resultado basado en su arraigo en el contexto del conflicto, en lugar de motivos políticos o relacionados con el lucro. Por último, implícita en la comprensión de los MI también hay una apreciación del rol crítico que tienen como conectores o nodos, conectando actores, grupos y comunidades, verticalmente, y la sociedad civil, gobiernos y actores regionales, horizontalmente.

⁵⁰ Mubashir, Mir; Engiellushe Morina and Luxshi Vimalarajah, «OSCE support to insider mediation, strengthening mediation capacities, networking and complementarity», Berghof Foundation, OSCE, diciembre de 2016, p. 8.

⁵¹ Garrigues, Juan, «The case for contact: overcoming the challenges and dilemmas of official and non-official mediation with armed groups», NOREF, junio de 2015, p. 6.

⁵² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «Apoyo a la mediación interna», 2014.

⁵³ Giessmann, Hans J., «Embedded Peace, Infrastructures for Peace: Approaches and Lessons Learned», Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Berghof Foundation y PNUD, 2016.

Cuadro de texto 3 Entender a los mediadores internos

Se entiende aquí al MI como «**una persona o grupo de personas que obtienen su legitimidad, credibilidad e influencia de una cercanía sociocultural y/o religiosa —y, de hecho, *personal*— con las partes del conflicto, lo cual les confiere sólidos vínculos de confianza que ayudan a fomentar los cambios de actitud necesarios entre los protagonistas clave, los cuales, con el tiempo, previenen el conflicto y contribuyen a sostener la paz. Los MI están motivados por la convicción personal y la dedicación a la causa y tienen un interés particular en el resultado**».

Esta concepción de los MI está basada en la práctica de trabajo y apoyo a los MI y es conceptualmente útil para el propósito de esta GN. Sin embargo, el concepto que las personas tienen de un MI puede diferir de un contexto a otro y la forma de entender dicho concepto depende de sus propias percepciones y terminología. Así pues, no todos los MI se identificarán necesariamente como MI o estarán de acuerdo con todos los aspectos del término tal como se describe más arriba. Los profesionales deben estar abiertos a usar términos con los que los propios MI se sienten cómodos y deben usar la definición mencionada como un medio para clarificar y no para excluir.

¿Qué hace que los mediadores internos sean «internos»?

Una cuestión clave que surge tanto de lo publicado al respecto como de la interacción con legisladores y profesionales tiene que ver con cómo diferenciar a los mediadores internos (MI) de los mediadores externos (ME). Si bien, conceptualmente hablando, se pueden trazar algunas líneas, estos son **términos inherentemente relativos** que solo tienen sentido como parte de una comparación. Por ejemplo, Kofi Annan «es más un mediador interno en el proceso de paz poselectoral en Kenia que lo que habría sido Martti Ahtisaari, pero menos en comparación con Dekha Ibrahim Abdi o el general Lazaro Submbeiywo».⁵⁴ Por otra parte, la perspectiva de lo «interno» y «externo» depende de quién está percibiendo al actor en cuestión. Además, esa perspectiva es dinámica y puede variar con el tiempo. Si se percibe que un MI se volvió demasiado cercano a una parte, o incluso demasiado cercano a los actores internacionales, puede empezar a ser percibido como externo por ciertas partes del conflicto.

MI y ME deberían, por lo tanto, entenderse no como opuestos conceptuales, sino como **tipos ideales que existen en un continuo extendido**. Tanto los MI como los ME comparten legitimidad, credibilidad e influencia sobre las partes en conflicto. Sin embargo, en un extremo del espectro encontramos a los MI, que deben esos rasgos a una cercanía sociocultural y/o religiosa —y, de hecho, *personal*— con las partes del conflicto. En efecto, están «familiarizados con las normas culturales, la lengua y los modos de comunicación, así como con las estructuras sociales, las configuraciones de poder y las jerarquías».⁵⁵ Los MI tienen más en común con las partes en conflicto como resultado de la experiencia compartida del conflicto y/o sus afiliaciones socioculturales con las partes en conflicto. Deben vivir, directa o personalmente, con las consecuencias de sus acciones.

Los MI tienden a usar enfoques y métodos de comunicación, resolución de conflictos y mediación que se derivan de su **profunda apreciación de la importancia de la tradición sociocultural, los símbolos y las formas de ser**. Un ejemplo de un MI —aunque existen muchas categorías— es un mediador interno orientado a la tradición y la fe (MITF), como un imam, un sacerdote, un líder espiritual o un anciano del clan. El carácter interno de los MITF proviene de que comparten la tradición, la fe, la cultura y/o la espiritualidad. Ubicado dentro de un sistema de creencias, desempeñan así un papel fundamental para llegar a grupos que están alienados de la política establecida y que pueden verse influenciados por discursos divisivos y/o radicales. En este contexto, los procesos de mediación dependen de mediadores internos que pueden usar relaciones de confianza para concienciar a las personas sobre los relatos alternativos. Estos MI son así capaces de promover la tolerancia y la diversidad en el seno de los grupos.

Los ME, por otro lado, obtienen su legitimidad, credibilidad e influencia de una multitud de diversos factores vinculados a su **experiencia y trayectoria, afiliación institucional, carácter, redes y, potencialmente, habilidad de usar**

⁵⁴ Berghof Foundation for Peace Support, swisspeace, CSS, «Insider Mediators, Exploring their key role in informal peace processes», 2009, p. 4.

⁵⁵ Roepstorff, K. (2013), p. 164.

«**premios y castigos**». En general, los ME proceden fuera del contexto del conflicto, tienen cierta distancia con las partes y el contexto del conflicto y poseen un grado de conocimiento del conflicto y/o relaciones con las partes que no está vinculado a la cercanía personal. Si bien muchos ME pueden estar familiarizados con los métodos tradicionales y puede ser posible que los incorporen en sus enfoques, lo más probable es que usen métodos de mediación occidentales y/o profesionalizados.

A diferencia de los MI, los ME tienen «la oportunidad de elegir si quieren estar involucrados y en qué medida en el conflicto y en el proceso de resolución».⁵⁶ Si bien también existen muchos tipos de ME, dos ejemplos son el Enviado Especial y el Representante Especial de las Naciones Unidas. El carácter «externo» de esta persona proviene del hecho de que **le asignan formalmente** un puesto, normalmente desde fuera del contexto del conflicto, desde una organización que tiene el mandato de desempeñar un papel en un escenario determinado. Es poco probable que el Enviado Especial o el Representante Especial hayan crecido en el mismo contexto que las partes en conflicto, y pueden no compartir la misma cosmovisión religiosa y/o sociocultural.

En lugar de separar uno del otro, estos diferentes roles, atributos, enfoques y métodos subrayan **el imperativo de que los MI y ME trabajen juntos**. Como se demostrará a continuación en el análisis de las fortalezas y las limitaciones de los MI y los ME, ambos demuestran una complementariedad conceptual que se reforzó una y otra vez con la práctica. Donde los MI y los ME trabajan juntos, de modo sensible, armonioso y adecuado al contexto, las probabilidades de encontrar una solución abarcadora, inclusiva y sostenible a un conflicto —y hacerlo de una forma que ayude a reconstruir el tejido social— aumentan marcadamente. Es más, dado que diferentes MI aportan diferentes relaciones, rasgos y enfoques, con frecuencia el modo más constructivo de abordar un contexto de conflicto es con equipos de MI que trabajan en colaboración con ME.

Cuadro de texto 4 Un ejemplo de mediador interno trabajando

«**Padma Ratna Tuladhar** creció en el trabajo de la mediación política a través de su militancia como activista por los derechos humanos. En la década de 1990, fue miembro del parlamento, elegido como un independiente de izquierda. Ayudó a unir a varios partidos comunistas en un solo Frente Unido de Izquierda (FUI). Luego facilitó las conversaciones entre el FUI, otras fuerzas democráticas y el Gobierno monárquico para restaurar la democracia parlamentaria. Esta experiencia lo llevó a ganarse la confianza de las fuerzas comunistas, las monárquicas y las democráticas, lo que le permitió ser un facilitador en los diálogos por la paz que tuvieron lugar en 2001, 2003 y 2006 en Nepal... Trabajó como mediador entre las principales partes del conflicto, pero su rol implicó también estar en contacto con la población en general y ser un punto de comunicación clave para diplomáticos y mediadores de la comunidad internacional. Debido a la falta de coordinación o incluso de competencia entre algunos de los mediadores externos internacionales, también terminó en algunos casos teniendo que coordinar a los mediadores externos. Padma dijo que lo que apreciaba de estos mediadores externos era el aprender de experiencias de otros lugares».

De Berghof Foundation for Peace Support, swisspeace, CSS, Insider Mediators: Exploring their key role in informal peace processes, 2009, p. 7.

¿Qué hace que los mediadores internos sean «mediadores»?

Los MI pueden definirse como mediadores en línea con dos de las más importantes definiciones de mediación de la ONU. Primero, asisten con la **resolución pacífica de disputas**,⁵⁷ según la definición del artículo 22 de la Carta de la ONU, y, segundo, ayudan a «dos o más partes, con su consentimiento, a prevenir, gestionar o resolver un conflicto, ayudándoles a alcanzar acuerdos mutuamente aceptables», según la definición de la ONU de mediación en las

⁵⁶ Ibid. p. 165.

⁵⁷ Carta de las Naciones Unidas.

«Directrices para una mediación eficaz».⁵⁸ Involucrados en iniciativas de mediación tanto formales como informales, los MI desempeñan el papel fundamental de conectar diferentes vías diplomáticas⁵⁹ de un modo que contribuya a prevenir conflictos y posibilite que los acuerdos de paz perduren. Incluso en contextos en los que los MI no están *directamente* involucrados en ayudar a las partes a llegar a un acuerdo, suelen contribuir a los procesos que fomentan los cambios de actitud necesarios para crear un entorno conductivo para un acuerdo de paz. También con frecuencia desempeñan detrás de bastidores el vital trabajo de manejar tensiones, promover la tolerancia y animar la diversidad dentro de los grupos y entre los mismos.

En el nivel internacional, la práctica de la mediación requiere atenerse a los principios generalmente aceptados, que incluyen la **imparcialidad**, la preparación, el carácter inclusivo y la implicación nacional.⁶⁰ El aspecto más importante de la mediación, y el área donde puede haber confusión conceptual con respecto a los MI, suele involucrar esta noción de *imparcialidad* y el concepto relacionado de «sesgo». Según las Directrices para una Mediación Eficaz, «si se percibe que un proceso de mediación es tendencioso, ello puede afectar a los progresos reales hacia la solución del conflicto».⁶¹ Como, desde su origen, los MI también se mencionaron como mediadores internos-parciales, ¿puede su sesgo implícito descalificarlos como mediadores considerados?

La respuesta tiene dos componentes principales. Primero, el análisis de los procesos de mediación sugiere que la neutralidad y la imparcialidad no son precondiciones necesarias para procesos de mediación eficaces. Aún más, en ciertos contextos, «estas características pueden tener efectos inhibitorios en la apertura de las partes a hablar y a acordar un compromiso».⁶² El concepto de MI, por lo tanto, refuta la noción de que la imparcialidad es un prerrequisito para conducir la mediación y sugiere, por el contrario, que **la parcialidad tiene sus ventajas**, entre ellas, el alto grado de *confianza*. Segundo, imparcialidad es un término complejo con tres dimensiones clave: vinculado con el proceso, vinculado con el resultado y relacional.⁶³ Se puede sostener que los MI son parciales de un modo que puede ayudar a los procesos de mediación; es decir, en términos de aspectos relacionales/cercanía con las partes. Sin embargo, siguen siendo imparciales para evitar el favoritismo durante el proceso de mediación y/o en términos de los detalles del resultado. Su interés particular en el resultado se refiere a su preferencia de la paz sobre la violencia, y no de una forma específica de paz. Este argumento sugiere entonces que la parcialidad de los mediadores internos es relacional, en lugar de procesal u orientada al resultado.⁶⁴

Es importante reconocer que, para los MI, la mediación tiene lugar fuera de los confines formales de una sala de negociaciones. Los **MI están constantemente mediando con el fin de prevenir conflictos**, en lugar de necesariamente mediar siempre para *resolverlo* o llegar a un acuerdo. En este sentido, la mediación se vuelve parte de una práctica diaria para los MI y un elemento de su compromiso con diferentes partes en conflicto. Ellos median para cambiar mentalidades y comportamientos, para crear conexiones y confianza y para reconstruir o fortalecer relaciones en las que el conflicto ha tenido un efecto negativo.

Sobre todo, es importante reconocer que **no hay mediadores perfectos**. Todos los mediadores, ME y MI incluidos, tienen sus fortalezas, debilidades, ventajas y desventajas. Mediante el desarrollo de una comprensión más completa de estos diversos rasgos, podemos aprovechar las distintas oportunidades para que estos actores trabajen juntos.

⁵⁸ Naciones Unidas, Directrices para una mediación eficaz, junio de 2012 (disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28english%29_0.pdf).

⁵⁹ **Vía diplomática 1:** discusiones oficiales que típicamente involucran a líderes políticos y militares de alto rango y que se centran en altos el fuego, diálogos de paz y tratados y otros acuerdos; **Vía diplomática 2:** diálogo no oficial y actividades de resolución de problemas destinadas a crear relaciones y animar nuevas formas de pensar que puedan informar el proceso oficial. Las actividades de la segunda vía involucran generalmente a influyentes académicos, religiosos, líderes de ONG y otros actores de la sociedad civil que pueden interactuar más libremente que los funcionarios de alto rango. Algunos analistas usan el término **vía 1,5** para denotar una situación en la que actores oficiales y no oficiales trabajan juntos para resolver conflictos. **Vía diplomática 3:** diplomacia interpersonal llevada a cabo por individuos y grupos privados para alentar la interacción y el entendimiento entre comunidades hostiles y que implica crear conciencia y empoderamiento dentro de esas comunidades. Normalmente centrado en las bases, este tipo de diplomacia suele involucrar la organización de reuniones y conferencias, generación de exposición a la prensa y defensa política y legal para las personas y comunidades marginadas». Tomado de: Glossary, «Tracks of Diplomacy», United States Institute of Peace (USIP).

⁶⁰ Naciones Unidas, Directrices para una mediación eficaz, junio de 2012, p. 3.

⁶¹ Ibid., p. 10.

⁶² Roepstorff, (2013), p. 166.

⁶³ Operation 1325, «Mediation and Influence, Insights: Views and Experiences on Influencing Peace Processes», 2017, p.3 (disponible en: https://operation1325.se/sites/default/files/mediation_and_influence_insights_0.pdf).

⁶⁴ Roepstorff, (2013), p. 166.

El papel de los mediadores internos basados en la tradición y la fe (TFMI, tradition- and faith-oriented insider mediators): Sudán del Sur

Sudán del Sur tiene un complejo legado de violencia y conflicto. Son varias las iniciativas internacionales que han intentado acabar con las guerras civiles entre el Norte y el Sur. En 1972 estos esfuerzos culminaron con el acuerdo de Addis Abeba, que acabó con la primera guerra civil, y en 2005 el Acuerdo General de Paz que acabó con la segunda guerra civil.

En 2011, Sudán del Sur se convirtió en Estado independiente. Antes del acto de secesión empezaron a crecer las tensiones, que se agravaron por la terrible lucha de poder que tuvo lugar entre los nuevos líderes de Sudán del Sur tras la declaración de independencia. En 2013, la crisis política tomó un cariz violento cuando surgieron luchas entre las diferentes facciones del ejército. En apenas unos días, los combates desembocaron en una guerra civil de evidentes dimensiones étnicas. Los soldados Dinka, leales al presidente Kiir, atacaron a los soldados Nuer, leales al anterior vicepresidente Riek Machar, y después atacaron a la población civil provocando un desplazamiento masivo interior y terribles violaciones de los derechos humanos.

La lucha puso al descubierto la extrema fragilidad de las instituciones estatales y la destructiva historia de hostilidad entre los diferentes grupos étnicos. En agosto de 2015, Salva Kiir y Riek Machar firmaron un acuerdo de paz que, en abril de 2016, llevó a la formación de un gobierno de transición de unidad nacional. Sin embargo, el arreglo político no duró mucho. Ya en julio de 2016, volvieron a surgir tensiones políticas que desembocaron en combates entre las tropas fieles al presidente Dinka y las fieles al vicepresidente Nuer, y la guerra civil volvió a comenzar. Con el apoyo de los países de la región, y más ampliamente de la comunidad internacional, la IGAD siguió invitando a las dos partes a que regresaran a la mesa de negociaciones.

A lo largo de las décadas de guerra, la Iglesia en Sudán del Sur organizó un organismo ecuménico conocido como el Consejo de Iglesias de Sudán del Sur (SSCC por sus siglas en inglés). El SSCC tiene experiencia en la resolución de conflictos trabajando con los líderes tradicionales y mezclando métodos tradicionales con métodos modernos. Cuando el Consejo se formó en 1991, se encontraba allí el Dr. Bill Lowrey, un pacificador de la organización Tanenbaum que ha establecido relaciones de confianza con muchos de los líderes. A lo largo de los años, el Dr. Lowrey ha seguido dándoles apoyo y asegurando su liderazgo al tiempo que reconocía sus necesidades de apoyo y orientación. En 1999, el SSCC inició el **proceso de paz People-to-People** utilizando métodos indígenas para la resolución de conflictos. Este proceso, apoyado por el Dr. Lawrey, dio como resultado uno de los acuerdos de reconciliación más significativos entre Dinka y Nuer hasta la fecha. El acuerdo se mantuvo en vigor hasta 2013 y permitió que el Sur se uniera y lograra su independencia. Para acabar con el conflicto actual serán necesarios acuerdos de reconciliación similares.

En 2015, el SSCC estableció un Plan de Acción para la Paz que ponía de manifiesto el papel de las iglesias y las comunidades de fe en el avance de la paz. Las organizaciones basadas en la fe de Sudán del Sur se coordinan en Yuba y parte del personal está adscrito al SSCC para dar apoyo técnico. La resolución de conflictos y disputas intercomunitarios es un reto complicado para los pacificadores religiosos, pero como ya se ha mencionado, el SSCC tiene la confianza tanto de las bases como de los miembros de más alto nivel, y ha trabajado con todas las partes.

Hasta hace poco, el SSCC se había mantenido al margen de las negociaciones gubernamentales. En 2018, la IGAD, el Gobierno y la oposición invitaron conjuntamente al SSCC para que ayudase en la búsqueda de una vía de progreso. Dado que el número de organizaciones que quiere apoyar al SSCC aumenta cada año, la necesidad de un apoyo coordinado se ha hecho más apremiante. El Consorcio para la Reconciliación creado por la Red de Pacificadores Religiosos y Tradicionales (Network for Religious and Traditional Peacemakers), conecta a los agentes de las vías I, II y III (Track I, II, III) celebrando retiros estratégicos que aumentan la colaboración entre los socios, entre ellos, el Consejo Mundial de Iglesias, el Ministerio de Reconciliación del Arzobispo Anglicano de Canterbury, la fundación Rose Castle, y la iniciativa de paz y transición IPTI (Inclusive Peace and Transition Initiative). Juntos y de forma bilateral, estas organizaciones ayudan a los líderes y comunidades de fe. El Consorcio unifica estos importantes recursos para apoyar el proceso y ayudar a superar los diversos retos que han impedido el establecimiento de la de paz hasta la fecha.

Por ejemplo, en 2017 la directora del IPTI, la Dra. Thania Paffenholz, y el investigador Dr. Andreas Hirblinger escribieron un artículo sobre el diálogo nacional propuesto para el país basándose en una investigación de análisis comparativos de la base de datos cualitativa del IPTI. En aquel momento, el IPTI pudo participar con los agentes cercanos al proceso y asesorarles de manera más específica, transfiriendo así la investigación a la política y la práctica y apoyando el trabajo de los MI..

Lecciones aprendidas/buenas prácticas

A pesar de sus diferencias de fe, los líderes eclesiásticos en Sudán del Sur han mantenido un sentido de unidad que ha permitido la unión de los distintos grupos para lograr el objetivo de la paz. Dentro del SSCC, ellos se llaman a sí mismos “la Iglesia”, en lugar de “las iglesias”, lo que pone de manifiesto su capacidad para trabajar como una organización única. Durante décadas han mostrado esta unidad tanto a nivel local como nacional, organizando comités intereclesiásticos a nivel local, conectando con las bases y generando confianza desde las comunidades hasta el nivel nacional, donde interaccionan y tienen relaciones de confianza con los más altos líderes políticos.

Las redes nacionales de la Iglesia, vinculadas a las redes tribales de líderes tradicionales, **amplían el alcance** de la Iglesia entre la población general y establecen vínculos entre las redes tribales de los líderes tradicionales y el nivel político nacional. Pocos procesos de paz han tenido éxito en Sudán del Sur sin el apoyo de los dos, de los líderes tradicionales y de los líderes religiosos. Al contrario que los líderes tradicionales, que incluyen jefes y ancianos, la Iglesia proporciona una estructura institucional que establece conexiones a lo largo de las líneas tribales y a nivel nacional. La Iglesia ha construido con éxito puentes de confianza y cooperación con estos líderes tradicionales y ha trabajado en asociación con los jefes para mediar conflictos, usando una combinación de métodos modernos y tradicionales y rituales indígenas.

Los MI (incluyendo los líderes de la Iglesia, líderes tradicionales, mujeres y jóvenes) son capaces de incorporar **patrones y metodologías culturales** para resolver conflictos. A la IGAD y otros mediadores externos les falta aún aprovechar al máximo este potencial en los procesos de paz. Sin embargo, puede que sea necesaria una reconciliación transformadora más profunda para crear una paz sostenible en el país más nuevo del mundo. Los métodos People-to-People junto con el asesoramiento de los líderes religiosos y tradicionales pueden ofrecer a la larga la mejor oportunidad para establecer y mantener la paz.

Fuente : Network for Religious and Traditional Leaders

Cuadro de texto 5 El perfil típico de un mediador interno

El perfil típico de un mediador interno es complejo porque «combina ciertas aptitudes y rasgos de personalidad centrales con redes ya listas. La experiencia de trabajo relevante y el conocimiento local son prerequisites obvios, pero hay otras cualidades menos tangibles que son igualmente importantes, entre ellas honradez, respecto, dinamismo o influencia. Los mediadores internos tienen orígenes diversos. En algunos casos, su experiencia previa y sus redes los llevaron a HD; mientras que en otros, fue su convicción sobre el valor del diálogo y de la utilidad de un tercero imparcial para hacer que los protagonistas hablen de paz».

Paul Działkowiec, «The inside story, the impact of insider mediators on modern peacemaking», Centre for Humanitarian Dialogue (HD), 2017, p. 13.

¿Cuáles son las principales fortalezas y limitaciones de los mediadores internos?

Además de los principales atributos delineados en la definición, que los MI comparten con los ME, los MI suelen tener una combinación de algunas de las siguientes fortalezas y debilidades fundamentales. Entendiendo las muchas dimensiones de la función de los MI, es posible lograr una claridad mayor sobre dónde y cuándo alentar una mayor colaboración entre los diversos actores.

Las fortalezas de los MI incluyen:

- Acceso a **información crítica** sobre el grado de determinación y las capacidades de las partes en conflicto⁶⁵ y una inherente comprensión profunda del contexto y habilidad de interpretar información.
- La capacidad y el conocimiento para concentrarse en los aspectos **relacionales** del conflicto y sus raíces históricas, y los procesos a largo plazo requeridos para sostener la paz.
- La habilidad para usar la **persuasión moral**, que deriva de los valores socioculturales y relacionados con la comunidad (por ejemplo, virtud de perdonar, compasión, respeto y razón),⁶⁶ incluyendo la habilidad de obtener concesiones con el fin de mostrar respeto o consideración «al mediador, satisfacer a su comunidad, restaurar la relación y la armonía social».⁶⁷
- Una fuerte **sensibilidad a las dinámicas culturales, religiosas y políticas** y cómo estas afectan las formas de comunicación, la comprensión del conflicto y los enfoques para encontrar soluciones que los mediadores parecen aportar.
- Aptitud para entender las **reglas y las estructuras de poder informales** que dan forma al conflicto y la habilidad para guiarse por ellas constructivamente.⁶⁸
- Una habilidad para contactar a grupos que están **alienados** de los procesos **de paz de la política establecida** y con frecuencia influidos por un discurso divisivo y/o radical.
- **Consideraciones de reputación** que tener en cuenta, dadas sus estrechas relaciones, que les «dan un incentivo para seguir siendo honestos como portadores de información».⁶⁹
- Un grado de **agilidad** basado en su independencia de «la larga cadena de mando y la mentalidad de mandato» de las organizaciones estatales e intergubernamentales.⁷⁰ Esta agilidad puede aumentar el alcance de maniobra del MI.
- **Convicción personal** y motivación.

⁶⁵ Julius, Adinoyi Adavize, «Bias in Mediation: Policy Implications», abril de 2015, pp. 2-3 (disponible en: www.academia.edu/16923496/BIAS_IN_MEDIATION_POLICY_IMPLICATIONS).

⁶⁶ Roepstorff, (2013), p. 166.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ AIMP, (2013), p. 8.

⁶⁹ Svensson, I., Lindgren, M., «Peace from the Inside», (2013), p. 703

⁷⁰ Cita de Martin Griffiths, tomada de: Garrigues, Juan, «The case for contact: overcoming the challenges and dilemmas of official and non-official mediation with armed groups», NOREF, junio de 2015, p. 6.

Contrariamente, los MI con frecuencia se ven limitados por:

- Poco **espacio y escaso reconocimiento** de su trabajo.
- **Falta de inclusión** por parte de la comunidad internacional, que lleva a realidades paralelas; es decir, confusión sobre qué está sucediendo/quién está haciendo qué, etcétera.
- Mínimas oportunidades para **aprender, compartir y reflexionar** sobre sus experiencias.
- Acceso parcial o nulo a **recursos humanos y financieros** que podrían mejorar la naturaleza de su trabajo.
- Intentos por parte de actores que no quieren la inclusión o el acuerdo (**saboteadores**) de usar financiamiento y/u otros recursos para influir a los MI.
- Pocas **oportunidades de conectarse** con procesos formales y/o procesos regionales/subregionales y/o internacionales.
- Limitada comprensión de las **limitaciones operativas de la comunidad internacional**.
- Exposición significativa a **riesgos de seguridad** dada la falta de mecanismos y protocolos implementados para garantizar su seguridad personal.
- Riesgo potencial de aislamiento y bajos **niveles de apoyo psicológico y/o de pares** debido a la naturaleza compleja y sensible del trabajo de los MI.

Cuadro de texto 6 Los roles diversos y sostenidos que desempeñan los mediadores internos: Somalia

«Ser un MI fue algo que hederé de mi difunto padre. En 1998, me uní a él en sus viajes con otros ancianos de Mogadishu a aldeas en el noreste de Somalia. En un periodo de 90 días resolvieron un conflicto muy mortífero entre clanes somalíes. A través de esta experiencia, aprendí un montón, incluso que ser un mediador interno requiere dedicación, firmeza, temor a Dios, humanidad, madurez de juicio, conocimiento de la cultura y la historia del área. Además, exige que confíen en ti y gozar de una fuerte legitimidad e influencia.

En el curso de mi actuación como MI, me formé para estar en el medio de todas las partes. Esto me permitió resolver 50 conflictos letales de gran escala. Me esforcé un montón para equiparme con conocimiento académico relevante, cultura y literatura somalí para atraer la atención de la audiencia. Esto me dio la oportunidad de analizar, diagnosticar, mapear las problemáticas, los actores y los factores de cada conflicto antes de fijar el criterio general de intervención, y posteriormente intervine.

Ser un MI es una **cuestión de actuar como un facilitador/mediador, estar metido en el contexto**, invertir suficiente tiempo en las comunicaciones, orientar a los demás, construir la confianza de las partes, crear el clima, quebrar el punto muerto y evitar el impasse, hacer que la situación sea fértil para el diálogo a fin de prevenir, resolver y transformar el conflicto. Ser un MI en las comunidades con un conflicto implica grandes riesgos y puede ser muy complicado. También tiene algunas carencias, como la falta de finanzas, apoyo logístico y formación adecuados. Sin embargo, en comparación con muchos otros medios de resolución de conflictos, también tiene gran aceptación en la comunidad, es menos costoso y se basa en un acceso que ya se tiene. Como MI, puedo involucrarme en una acción por la paz eficaz y oportuna».

Testimonio de un mediador interno de Somalia, provisto por Network for Religious and Traditional Peacemakers

3



Entrenamiento inclusivo para jóvenes. Foto: PNUD Bosnia Herzegovina.

Tercera parte: Participación eficaz con los mediadores internos: Una estrategia de participación basada en ocho puntos

Una vez explicado el lugar de los mediadores internos (en adelante, MI) en el panorama político actual, y tras haber obtenido una comprensión integral de los fundamentos conceptuales y prácticos del término, esta parte de la GN proporciona una guía paso a paso sobre cómo participar o involucrarse con los MI. Si bien se han realizado esfuerzos para demostrar una "secuencia lógica" de los pasos requeridos para proporcionar apoyo a los MI, la mayoría de los procesos de participación no tienen lugar de una forma tan estrictamente lineal. En realidad, como profesional, puede llegar a esta GN con una estrategia de participación ya aplicada, o quizá con un programa de apoyo a los MI ya en marcha. Incluso si ese no es el caso, la mayoría de estos pasos deberán revisarse continuamente para asegurarse de que se realizan los ajustes necesarios en el momento en que se necesiten. Por lo tanto, bien sea que esté leyendo esta GN porque desea desarrollar una estrategia de participación de los MI desde cero o porque desea ajustar una ya aplicada, deberá entender cada uno de los pasos como parte de un enfoque integral. Debe realizar cada paso y revisarlo para asegurarse de que su estrategia sea de alta calidad, consciente de los riesgos y sensible al conflicto.

3.1 Paso uno: Análisis del contexto

Al igual que con cualquier tipo de programa, especialmente en contextos frágiles o afectados por conflictos, es vital comenzar realizando un análisis del contexto y, dado que ese contexto evolucionará a lo largo del tiempo, garantizar que el análisis se realice de forma continuada. El objetivo del análisis es garantizar que su estrategia de compromiso con los MI se base en una comprensión completa del contexto en el que se desarrollará y adaptará a la interrelación específica entre los factores estructurales, la dinámica a medio y corto plazo, y las partes interesadas clave y, se base además en la comprensión completa de cómo la dinámica de género da forma al contexto del conflicto. Dado el intenso contexto en el que suele desarrollarse la mediación interna, puede haber una tendencia a sentirse obligado a omitir el análisis y pasar directamente a la acción o sentirse tan abrumado por la complejidad del contexto que comprenderlo se convierta en una tarea interminable que lleve a "paralizar el análisis".

Por lo tanto, es esencial equilibrar la necesidad imperativa de contar con una sólida comprensión del contexto con la necesidad de diseñar y comenzar el trabajo dentro de un marco de tiempo razonable. Esto significa realizar un análisis con los recursos y el tiempo disponibles, bien sea durante unos meses, unas semanas o tan solo unos días. También significa reconocer que el análisis no se trata de tratar de llegar a un resultado preciso o científico, sino que se trata de:

- Fomentar un proceso que permita obtener una **comprensión compartida** de las perspectivas, los participantes y las dinámicas: el proceso es tan importante como el resultado.
- Desarrollar una apreciación de las dinámicas de poder, incluidas las relacionadas con el género, que configuran y limitan las opciones para la consolidación de la paz y la naturaleza de los motores que impulsan la paz: el poder y la política deben estar en el centro del análisis.
- Identificar **los puntos de entrada** para el compromiso relacionado con las MI: cómo piensa utilizar el análisis que ha desarrollado (consulte el paso 3.3).

Si no tiene un análisis previo y actualizado ya disponible, por lo tanto, es vital realizar uno antes de desarrollar otros aspectos del programa. Existen diversas herramientas de análisis que puede usar para este propósito, entre ellas el Análisis de Conflicto y Desarrollo de las Naciones Unidas (CDA)⁷¹. Si ya ha completado un CDA o un análisis similar, y está relativamente actualizado, el objetivo de esta fase es comprender el papel de los motores que impulsan la paz en el conflicto, en términos generales, y cómo los MI encajan con otros motores de paz.

Fomentar una comprensión compartida del contexto

Independientemente del tiempo disponible, en general, cuanto más participativo sea el proceso de análisis, más útil será el resultado. Además, el proceso en sí es una parte importante del desarrollo de una comprensión compartida del conflicto y las narrativas que lo sustentan. "Participativo" debería significar incluir a miembros relevantes de la ONU y de la UE, socios bilaterales y multilaterales, y homólogos nacionales, incluidos el gobierno, los representantes de la sociedad civil y las comunidades. Sin embargo, participativo no implica consultar a todos los grupos de la misma manera y al mismo tiempo. Tendrá que adaptar su estrategia de consulta a la dinámica del poder y a las necesidades particulares de aquellos cuyas opiniones desea reflejar, ya sean entidades gubernamentales, mujeres, jóvenes, ancianos, grupos armados u otros, para garantizar que el proceso de consulta en sí no sea perjudicial en modo alguno para ninguno de los grupos interesados o para el proceso en su conjunto.

Si está revisando este paso para actualizar un análisis existente, también puede incluir MI que ya haya identificado. Si lo hace, puede fortalecer aún más la calidad del análisis. Es importante reconocer que el contexto evolucionará, al igual que la comprensión de los MI de ese contexto. Revisar el análisis con frecuencia ayudará a garantizar que el compromiso siga siendo adaptativo.

Desarrollo de una apreciación de la dinámica de poder y las relaciones de género

El análisis debe enfocarse en desarrollar una apreciación de la dinámica de poder, incluidas las relaciones de género. Dicho enfoque arroja luz sobre las formas de poder que pueden fomentar o perpetuar las dinámicas de conflicto, la marginación y la desigualdad, así como las formas de poder que pueden contrarrestar tales dinámicas. El poder está presente en todas las relaciones e instituciones como parte de la forma en que funcionan la sociedad y la cultura.⁷² El género es también un sistema de poder. El análisis revelará cómo las nociones de masculinidad y feminidad, por ejemplo, interactúan con otros factores de poder, como la edad, la clase y la raza, produciendo una multitud de masculinidades y feminidades en cada contexto individual.⁷³ Las mujeres y los hombres tienen diferentes necesidades en relación con áreas clave como procesos de paz, tierra y recursos naturales y procesos electorales, por lo que realizar un análisis de la dinámica de género en esta etapa temprana será fundamental para desarrollar una estrategia de participación más adelante.

Una comprensión profunda del poder ayuda a asegurar que su compromiso no fortalezca ni reproduzca la dinámica de poder que sustenta el conflicto, sino que fortalezca esas dinámicas, o "motores de paz" que fomentan la paz. El CDA define los motores de la paz como "elementos dentro de una sociedad que mitigan el surgimiento y la proliferación de conflictos violentos y que fortalecen los cimientos de la paz recurriendo a la resiliencia innata de una sociedad". Los

⁷¹ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Llevar a cabo un análisis de conflictos y desarrollo", UNDG, febrero de 2016 (disponible en https://undg.org/wp-content/uploads/2016/10/UNDP_CDA-Report_v1.3-final-opt-low.pdf).

⁷² Pettit, Jethro, "Power Analysis: A Practical Guide", Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, 2013 (disponible en https://www.sida.se/contentassets/83f0232c5404440082c9762ba3107d55/power-analysis-a-practical-guide_3704.pdf).

⁷³ Recursos de conciliación, "Herramientas de análisis de género y conflicto para consolidadores de la paz", Recursos de conciliación, diciembre de 2015, pág. 7 (disponible en <http://www.cr.org/resources/gender-and-conflict-analysis-toolkit-peacebuilders>).

El papel de los mediadores internos en conflictos que implican recursos naturales, pueblos indígenas y desarrollo: Perú

Desde 2005 hasta 2015, el PIB de Perú aumentó en un 76 % (una media del 6 % al año), y la pobreza cayó del 42,4 % al 20,7 %. La expansión económica del país estuvo fuertemente vinculada a las industrias extractivas, sobre todo a la minería y los hidrocarburos, que representan de media el 13,4 % del producto interior bruto (PIB) y el 70 % de las exportaciones del país. Este sector también ha proporcionado ingresos considerables para el Estado, aportando hasta un 19 % de los ingresos totales en concepto de impuestos sobre la renta e impuestos especiales. Pero a pesar del impacto macroeconómico positivo, estas actividades son una fuente importante de conflictos sociales. Perú experimenta una media de 200 conflictos al año, de los cuales el 70 % están asociados a las actividades extractivas. Entre 2006 y 2016 los conflictos sociales fueron responsables del fallecimiento de 264 personas, de 4436 heridos y de la destitución de funcionarios públicos y ministros clave. En términos económicos, los estudios muestran que desde 2011 hasta 2014 los conflictos sociales generaron pérdidas de 62 000 millones de dólares, el 2,2 % del PIB.

En 2011, el nuevo gobierno elegido fomentó una iniciativa dirigida por el Estado para trabajar con las comunidades locales en las zonas con actividades extractivas, centrándose en los pueblos indígenas y las comunidades de campesinos a través de *procesos de diálogo de múltiples partes*. Con financiación del Gobierno de Canadá, el PNUD y la Oficina del Presidente del Consejo de Ministros se unieron para trabajar en la prevención de conflictos sociales. La iniciativa buscaba involucrar a los MI en los procesos de diálogo locales y regionales trabajando con agentes de la sociedad civil organizados y no organizados como los líderes de la comunidad, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las comunidades indígenas, las universidades, las empresas y las asociaciones mineras, para apoyar los procesos de diálogo y consolidar una infraestructura de paz a lo largo de todo el país.

A fecha de 2010 se habían implantado 241 procesos de diálogo de múltiples partes, dando como resultado 2856 compromisos sobre las necesidades de desarrollo territorial en 14 de las 24 regiones de Perú. De estos, el 62 % son responsabilidad del Estado, 27 % del sector privado, 7 % de agentes no especificados, y 4 % de la sociedad civil. Perú es el primer país de América Latina y el Caribe (ALC) en aprobar una ley con consulta previa, y los diálogos entre las múltiples partes han creado un procedimiento de intervención más coordinado entre las instituciones estatales para tratar los vacíos en el desarrollo territorial, al tiempo que se garantiza el respeto por los derechos humanos y el mantenimiento del orden interno. Con la inclusión de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad en el Viceministerio de Gobernanza Territorial, el nuevo gobierno ha reforzado los vínculos entre diálogo y desarrollo territorial.

El empoderamiento de la comunidad y las prácticas democráticas también se han visto reforzados con la formalización de sedes para la participación pública en el desarrollo de agendas políticas y en el apoyo al desarrollo territorial. Una masa crítica de organizaciones de la sociedad civil y comunitarias a lo largo de Perú están dirigiendo iniciativas para fomentar y consolidar los diálogos entre múltiples partes, incluyendo el Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible (GDMDs). Las organizaciones comunitarias, como la Red Nacional de Líderes para el Diálogo, que incluye nueve regiones, han mejorado la capacidad de las

comunidades de fomentar el diálogo para reparar los agravios y abordar las lagunas en el desarrollo. Varias empresas extractoras también se han comprometido a establecer diálogos entre múltiples partes. Muchos han coordinado sedes para estos diálogos, ayudando en el diseño de inversiones sociales y programas de relaciones comunitarias en los territorios.

La implicación de los MI en el diálogo entre múltiples partes ha reforzado la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible al reducir los conflictos relacionados con el uso de recursos naturales. También ha ayudado a crear mecanismos altamente innovadores para financiar los proyectos de desarrollo e infraestructuras a través de asociaciones público-privadas y fondos de desarrollo socioterritorial. Los mecanismos de diálogo también han servido para mejorar los procesos democráticos y participativos que han abierto el camino para la toma de decisiones y la realización de acciones coherentes con las necesidades y expectativas de las partes implicadas. Un aspecto crítico del diálogo de institucionalización ha sido el desarrollo de capacidades para las mujeres líderes y los grupos, organizaciones y redes de mujeres para que jueguen un papel más proactivo en las mesas redondas de diálogo. Una plataforma de desarrollo de capacidades ha ayudado a dar más fuerza a las mujeres líderes y a sus redes en ocho regiones del país.

Fuente: PNUD, Perú

El sostenimiento de la paz requiere un cambio de paradigma que, en línea con los ODS, vea la paz como algo multisectorial y enraizado en un enfoque de la sociedad como un todo.

motores de paz actúan a diferentes niveles (estatales, regionales y locales) y pueden tomar muchas formas diferentes (tanto formales como informales), tales como instituciones, grupos, individuos, procesos específicos o incluso lugares específicos, símbolos o construcciones sociales".⁷⁴ Su punto de partida para un análisis en profundidad de los motores de la paz debería ser la noción de que existen y que los MI forman parte de ellos. Para ello, puede que desee tener en cuenta lo siguiente en su análisis:

- ¿Qué participantes tienen el potencial de afectar al cambio (motores de la paz)?
- ¿Qué papel juegan los motores de la paz en el contexto actual? ¿Cuáles son sus fortalezas, debilidades y los factores que dan forma o limitan el rol que desempeñan?
- ¿En qué medida y cómo informan las relaciones de género, dan forma y limitan la naturaleza de los motores de la paz y con qué efecto?
- ¿Existen áreas temáticas en las cuales los motores de la paz y los MI desempeñen o puedan desempeñar un papel especialmente constructivo?
- ¿Cómo afecta el conflicto a hombres y mujeres de manera diferente? ¿En qué medida los motores de paz o los MI abordan estos impactos?
- ¿Hasta qué punto los motores de paz actuales incluyen a mujeres, jóvenes y otros grupos marginados? ¿Cuáles son los marcos normativos y los factores culturales que dan forma a estas dinámicas?

Sugerencia: Llevar a cabo un análisis implica también descubrir lo que no sabe y enfocar su atención en las áreas sobre las cuales necesita saber más. Con esto en mente, sin embargo, es importante recordar que nunca podrá obtener una comprensión completa del contexto. Debería aspirar a un análisis que sea "lo suficientemente bueno" como para que le permita avanzar a otros pasos del proceso.

3.2 Paso dos: Desarrollo de una estrategia de gestión de riesgos⁷⁵

Una estrategia de gestión de riesgos implica evaluar los riesgos y poner en marcha un plan de acción para mitigar la probabilidad de que se produzcan y sus efectos. Una evaluación de riesgos está diseñada para fomentar la comprensión de los posibles efectos, tanto positivos como negativos, que cualquier compromiso podría tener sobre el programa, los socios y beneficiarios, así como la institución en su conjunto. Debe llevarse a cabo tan pronto como sea posible en el proceso y mantenerse en todo momento actualizada.

La evaluación de riesgos y la gestión de riesgos deben considerarse requisitos previos para desarrollar una estrategia de compromiso con los MI. Los MI trabajan siempre en contextos extremadamente sensibles, en temas delicados y en contextos en los que su seguridad puede verse comprometida si los compromisos no se diseñan y gestionan de manera efectiva. Dado el contexto cambiante, la estrategia de gestión de riesgos debería revisarse con la mayor frecuencia posible y validarse o ajustarse cuando sea necesario. Una buena estrategia de gestión de riesgos debería garantizar la flexibilidad suficiente para que cualquier estrategia o programa de compromiso pueda adaptarse a la dinámica cambiante del riesgo.

Si bien la seguridad de los MI y de aquellos que interactúan con ellos es primordial, la seguridad no es el único ámbito que cubre una evaluación de riesgos. Por ejemplo, una evaluación de riesgos efectiva ayuda a identificar el efecto que puede tener un contexto en el logro de resultados; las formas en que el programa puede verse afectado por las circunstancias cambiantes; y los riesgos que puede representar un programa para la reputación, la integridad, los valores y las relaciones

⁷⁴ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Conducting a Conflict and Development Analysis*, (2016), p. 21.

⁷⁵ Tomado y adaptado de los aspectos genéricos de: Kaye, Josie Lianna, "Gestión de riesgos para la prevención de programas de extremismo violento (PVE), Nota de orientación para profesionales", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), enero de 2018 (próxima publicación).

de una organización con sus beneficiarios y socios. El programa/compromiso con los MI puede abordar algunos de los riesgos identificados, mientras que otros pueden estar fuera del alcance de la estrategia de gestión de riesgos.

En esencia, la gestión del riesgo es en sí un *proceso habilitante*. En lugar de provocar decisiones para *detener* la programación, los procesos efectivos de gestión de riesgos crean las condiciones necesarias para que el programa continúe y, de hecho, tenga éxito. La Organización Internacional de Normalización (ISO)⁷⁶ ha desarrollado una guía titulada "ISO 31000: 2009, Gestión del riesgo: principios y directrices", que define el riesgo como "el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos". El efecto puede ser positivo (crear beneficios u oportunidades) o negativo (servir como amenaza, provocar daños). La gestión del riesgo, por lo tanto, es el enfoque sistemático y la práctica de gestionar la incertidumbre para minimizar el daño potencial y las pérdidas⁷⁷ y para maximizar las posibles oportunidades y ganancias. La gestión del riesgo tiene cinco componentes clave:

- 1) Identificación de los riesgos (contextuales, programáticos e institucionales).⁷⁸
- 2) Cálculo de la probabilidad y el impacto (ambos en una escala del 1 al 5) que la realización de dicho riesgo tendría para los beneficiarios, los socios, el programa y la institución.⁷⁹
- 3) Determinación del nivel de riesgo (probabilidad x impacto).
- 4) Aplicar medidas para mitigar la probabilidad o gestionar el efecto del riesgo.
- 5) Asignar la responsabilidad de controlar el riesgo.

Consideraciones de gestión de riesgos a la hora de proporcionar soporte a los mediadores internos

El proceso para identificar y gestionar los riesgos, si bien no es complicado, es demasiado largo para abordarlo aquí y se trata extensamente en otras publicaciones.⁸⁰ Al aplicar el modelo de gestión de riesgos al ámbito de los MI, es de gran utilidad considerar hasta qué punto el proceso de identificación de riesgos es participativo. Al igual que sucede con los procesos de análisis de conflictos, en términos generales, cuanto más participativo sea el proceso para identificar los riesgos, más amplio y preciso será el proceso de evaluación de riesgos. Los diferentes participantes aportan nuevos conocimientos y diferentes perspectivas, lo que ayuda a matizar las conversaciones sobre escenarios, posibles consecuencias y niveles de impacto. Todos estos aspectos son necesarios en los procesos de evaluación de riesgos. Sin embargo, al decidir a quién incluir (y cómo), debe considerar inquietudes tales como la sensibilidad del problema (y el efecto de dicha sensibilidad en las personas que va a incluir), cómo se usará el producto final y si se hará público.

Deberían aplicarse aquí los mismos principios subyacentes al compromiso participativo (es decir, la sensibilidad frente al poder, el género y la dinámica del conflicto) en lo que respecta al análisis de contexto (véase arriba).

Preguntas a considerar a la hora de identificar los riesgos relacionados con la participación del mediador interno

Las preguntas incluidas a continuación se han organizado en tres categorías: riesgos contextuales, riesgos programáticos y riesgos institucionales, si bien hay que tener en cuenta que se superponen. Las respuestas a las preguntas también estarán relacionadas con las tres categorías de análisis.

Riesgos contextuales

- ¿Qué podría suceder a nivel local, nacional, regional/transnacional o global que pueda afectar al programa, las instituciones, los socios o los beneficiarios de MI?

⁷⁶ www.iso.org/iso-31000-risk-management.html

⁷⁷ Hyslop, Daniel, Feasibility Study for a Global Risk Informed Development (GRID) platform, julio de 2017, p. 16.

⁷⁸ Los análisis de contexto/conflicto son un punto de referencia/inicio clave para desarrollar una estrategia de gestión de riesgos.

⁷⁹ Si bien una estrategia de gestión de riesgos tiene la finalidad de **gestionar** los riesgos identificados, esto no implica inmediatamente evitar riesgos (y potencialmente reducir el alcance del programa), sino más bien, ser consciente de ellos (y su posible impacto en un programa) y posiblemente poner en marcha medidas adicionales, contingencias, etc. para gestionarlos, en caso de que se materialicen. La gestión del riesgo puede centrarse menos en reducirlos riesgos y más en estar preparados para hacerles frente, particularmente en contextos difíciles, consiguiendo así reducir la aversión al riesgo en algunos casos.

⁸⁰ Consulte: www.iso.org/iso-31000-risk-management.html

El papel de los MI en la creación de una cohesión social: Yemen

El continuo conflicto en Yemen ha provocado daños a gran escala, ha propiciado una crisis humanitaria y ha agravado las tensiones sociales existentes. Tras la promesa de la revolución de 2011 y el fracaso de la transición política, el conflicto de Yemen está afectando a la cohesión social local, afianzando las divisiones generadas como resultado de las desavenencias previamente existentes y creando otras nuevas (por ejemplo entre suníes y chiíes o entre comunidades de refugiados y de acogida), y está menoscabando los intereses comunes que podrían unir al país. En este contexto intervinieron los MI como agentes de la paz en las regiones de Taiz y Abayan, buscando unir a la gente para tratar los asuntos que afectaban a sus vidas, encontrar soluciones de colaboración para resolver los conflictos y mejorar sus vidas.

La selección de los MI tuvo lugar en dos fases. En la primera, fueron identificados por un equipo de implantación del proyecto conjunto de la UE y las NU y formados como instructores principales. En la segunda fase, se celebró un taller consultivo para identificar a MI adicionales según los criterios de selección (que pertenecieran al distrito objetivo, que tuvieran experiencia previa en mediación comunitaria, que estuvieran aceptados en la comunidad, y que desearan participar en reuniones y sesiones de mediación de la comunidad). Representantes de los Comités de Desarrollo Comunitario (CDC), autoridades locales y OSC evaluaron los nombramientos y aprobaron la lista final. Los MI recibieron formación para mejorar sus capacidades de análisis de conflictos, resolución de conflictos, mediación, comunicación efectiva y diseño y facilitación de diálogos. Para ayudarles a asimilar y practicar sus nuevos conocimientos, la formación se dividió en módulos, impartidos a lo largo del tiempo. También recibieron orientación y apoyo durante toda su participación. Esto implicó movilizar a los instructores más experimentados que habían recibido la formación cuando se inició el programa para dar apoyo y orientar a los MI cuando fuera necesario. Se creó una red de 120 MI para cuatro distritos objetivo.

Los MI involucraron a sus comunidades en actividades que incluían análisis de conflictos, procesos de diálogo e iniciativas de la comunidad. Los análisis de conflictos se centraron en los conflictos a nivel local, en los factores causantes de los conflictos, en las partes implicadas en los conflictos y en los recursos para la paz. Los resultados se validaron/priorizaron en reuniones comunitarias inclusivas con las principales partes implicadas. Después, los MI ayudaron a identificar los puntos de partida y desarrollaron propuestas para dirigir procesos de diálogo en torno a estos conflictos. Todos los procesos se diseñaron para crear oportunidades de discutir y buscar las mejores opciones disponibles para resolver el conflicto. Al mismo tiempo, los MI trabajaron para restaurar las relaciones y la confianza de la comunidad. Cuando era necesario disponer de financiación para resolver el conflicto, se hacía hincapié en las contribuciones de la comunidad para garantizar el sentimiento de implicación y responsabilidad. Los MI supervisaron la implantación de iniciativas para garantizar que se respetasen los acuerdos. La facilitación del diálogo comunitario por parte de los MI ha creado un foro de referencia para resolver los conflictos asociados al acceso a servicios básicos como el agua, el saneamiento, los centros educativos y de salud y las infraestructuras comunitarias, en aquellos lugares donde la crisis prolongada ha dejado inoperativas las instituciones básicas y ha creado una falta de confianza entre las instituciones del país y sus comunidades afectadas.

La mediación no es ajena a la comunidad yemení. Sin embargo, esta la suelen llevar a cabo los jeques tradicionales y figuras importantes de la comunidad. Los MI empoderan a otras partes implicadas de la comunidad, sobre todo mujeres, para que sean parte del proceso y ayuden a fomentar la paz y a mejorar la cohesión social. En el contexto actual de Yemen, los MI han contribuido significativamente a restaurar la estabilidad en comunidades con conflictos. Han ayudado a los yemeníes a reducir las diferencias previamente existentes entre las autoridades locales y las comunidades locales. Las comunidades locales han empezado a participar de manera efectiva en la resolución no violenta de las situaciones causantes de conflictos. Los MI también han restaurado las relaciones entre miembros de la comunidad permitiéndoles escuchar los diferentes puntos de vista, formalizar acuerdos, actuar colectivamente y contribuir con su tiempo personal y sus fondos. Esto ha mejorado la resiliencia local frente a la violencia y ha aumentado la cohesión social a través de la cooperación.

Fuente: PNUD y SFCG Yemen

- En contextos en los que están en juego múltiples problemas, ¿qué efecto podría tener la elección del área temática a priorizar en otras áreas temáticas que no se abordan?

Riesgos programáticos

- El hecho de seleccionar a algunos MI para comprometerse, ¿tendrá algún efecto negativo en ellos o en su capacidad para hacer su trabajo? ¿Existen recursos u otras restricciones que pueden afectar a su capacidad para interactuar con todos los MI relevantes? En caso afirmativo, ¿existe alguna consecuencia potencialmente negativa de esa falta de interacción con otros MI?
- ¿En qué medida la participación con los MI en ciertos procesos consolida o exacerba las dinámicas de poder o las normas que contribuyen al conflicto o que van en contra de los valores de las Naciones Unidas?
- ¿El programa tiene en cuenta el trabajo de otras partes que interactúan con los MI? ¿Cómo se puede garantizar una colaboración y distribución de recursos efectiva?
- ¿El programa incluye o excluye a las mujeres, y con qué resultados?
- ¿En qué medida el origen de su financiación afectará la capacidad del MI o grupo de MI de aceptar su apoyo (en caso de que tenga en cuenta apoyarles directamente)?

Riesgos institucionales

- ¿Afectará su participación con el MI o grupo de MI a su relación con el gobierno? ¿Cómo y de qué manera?
- ¿Ha llevado a cabo los procedimientos financieros adecuados? ¿Puede estar seguro de que los fondos no serán desviados por grupos violentos, criminales o extremistas? ¿Qué mecanismos ha establecido para asegurarse?
- ¿Expondrá el programa al personal, socios o partes interesadas a mayores riesgos de seguridad? En caso afirmativo, ¿en qué medida cuenta con los recursos disponibles para gestionar ese aumento en los riesgos? ¿Representan también una amenaza para los edificios, los activos, la información, etc.? ¿Los MI a quienes presta su apoyo son suficientemente conscientes de estos riesgos y de la medida en la que pueden gestionarse?
- ¿Cuáles son los riesgos de no hacer nada?

El tipo de preguntas que deberá plantear dependerá del contexto en el que trabaje y de las áreas temáticas en las que haya decidido participar. En última instancia, las respuestas están diseñadas, en primer lugar, para permitirle, antes de nada, determinar el nivel de riesgo según los criterios de riesgo de su organización y, en segundo lugar, desarrollar una estrategia efectiva de gestión de riesgos que proteja a los MI con los que participará, al programa, al personal involucrado en el programa y a la institución en su conjunto.

Sugerencia: Los criterios de riesgo de su organización se pueden considerar como una combinación de las "líneas rojas /áreas prohibidas", por un lado, y los problemas para los cuales tiene más margen para "traspasar los límites", por el otro. Estos deben decidirse en conjunto con todas las partes interesadas.

3.3 Paso tres: Exploración de opciones y toma de decisiones estratégicas

Una vez equipado con su análisis de contexto, con una comprensión integral de los impulsores del conflicto, los motores de paz y la dinámica de poder en juego; junto con una apreciación en profundidad de los riesgos contextuales, programáticos e institucionales, ya estará listo para explorar e identificar las opciones para la participación. Esto puede implicar un filtrado para centrarse en áreas temáticas particulares (véase el cuadro de texto 7), como los conflictos relacionados con los recursos naturales, la prevención del extremismo violento, las crisis humanitarias o las cuestiones de género. Alternativamente, puede decidir centrarse en grupos de conflictos a nivel local o en bloqueos particulares a nivel nacional que hayan surgido como resultado de un conflicto político o dentro de un proceso de paz, por ejemplo. La decisión sobre dónde enfocar los esfuerzos se basará en una combinación de su análisis de contexto, su evaluación de riesgos, sus prioridades institucionales y los recursos disponibles.

Este proceso puede entenderse como la identificación de los puntos de partida para dar soporte a los MI. Un punto de partida puede definirse como la "intersección entre el sector (socioeconómico, político, reconciliación/justicia, seguridad), el nivel (gobierno, sociedad civil, comunidad de base) y la dimensión del cambio (personal, relacional, estructura y niveles culturales)".⁸¹ Dada la capacidad única de los MI de fomentar conexiones horizontales y verticales, los puntos de partida pueden cruzar varios niveles. Por ejemplo, es probable que los conflictos por la tierra sean profundamente inquietantes para las comunidades locales involucradas, pero también involucrarán la participación de empresas que pueden haber infringido los derechos sobre la tierra, por un lado, y el Gobierno por el otro lado. El punto de partida se convierte entonces en el foco de sus esfuerzos para identificar a los MI (véase el paso 3.4).

Cuadro de texto 7 Áreas temáticas en las cuales trabajan los mediadores internos y funciones típicas que desempeñan

Para llevar a cabo el análisis, es importante reconocer que los motores de paz y, por lo tanto, los MI, pueden trabajar de forma activa en una amplia variedad de contextos. De hecho, es probable que los MI estén activos o tengan un papel importante en cualquier área en la que se impugne el poder o donde los intereses y las posiciones puedan generar tensiones, enfrentamientos o, incluso, violencia. A continuación se indican algunas de las áreas en las que los MI han desempeñado un papel importante, no obstante, la lista mostrada tiene la finalidad de proporcionar ejemplos de áreas en las cuales pueden estar activos los MI. El análisis del contexto específico en el que usted trabaje sacará a relucir las áreas temáticas específicas de relevancia.

- **Las áreas temáticas de interacción típicas para los MI incluyen:** Procesos de paz (Pista 1, Pista 1.5, Pista 2, Pista 3); conflictos sociales y problemas de desarrollo; procesos de reforma institucional; prevención del extremismo violento (PVE); procesos nacionales de reconciliación y diálogo; promoción de la tolerancia, la diversidad y la cohesión social; problemas electorales; problemas de asentamientos indígenas; cuestiones humanitarias, como el acceso a quienes lo necesitan; conflictos relacionados con la tierra y los recursos naturales, incluidos los conflictos entre agricultores y pastores y el acaparamiento de tierras; relaciones de género; cuestiones relacionadas con la impugnación de normas, como el papel de las mujeres, las personas con discapacidad, los jóvenes y las minorías; procesos de reintegración; liberación de prisioneros y rehenes; procesos de diálogo dentro del grupo; y el compromiso con grupos armados, incluidos los grupos extremistas (véase el cuadro de texto 6 para obtener información adicional).

Las funciones que desempeñan los MI son muy variadas y dependerán en gran medida del contexto y el área temática en la que participen. Muchas de las funciones mencionadas a continuación se pueden aplicar a muchos contextos diferentes, mientras que otras son específicas para problemas particulares. (La finalidad de la siguiente lista es ofrecer información, y no pretende ser exhaustiva).

- **Las funciones típicas de las MI incluyen:** analizar conflictos; diseñar y prepararse para el diálogo; facilitar, negociar y mediar; proporcionar alertas anticipadas y respuestas; construir consenso/construir puentes; servir como mensajeros/intermediarios; actuar como defensores/promotores de los derechos humanos; mantener el contacto con las partes en conflicto/grupos armados y grupos extremistas; generar confianza; formar, ofrecer formación, ejercer de mentores; reparar y reconstruir relaciones; construir o restablecer la confianza en un proceso; abrir puertas e identificar puntos de partida; servir como conectores o puntos de conexión entre diferentes grupos y procesos; asegurar que las voces sean escuchadas, y tratar con casos de sabotaje.

⁸¹ Campbell, Susanna, "What is Successful Peacebuilding?", un informe preparado para Catholic Relief Services, abril de 2007, pág. 6 (disponible en <http://www.susannacampbell.com/wp-content/uploads/2016/02/Campbell-FINAL-CRS-Report-2007.pdf>).

Cuadro de texto 8 Mediadores internos y participación con grupos armados en Siria

"En el campo asediado de Yarmouk, en Damasco, la Fundación Jafrá ha tratado con diferentes partes del conflicto sirio para establecer breves altos al fuego con fines de socorro humanitario. Dado que algunos de sus miembros se han criado con personas que se han unido a las fuerzas del Gobierno sirio, el Ejército Sirio Libre, Jabat al-Nusra y varias facciones palestinas activas en el área, Jafrá pudo usar sus relaciones de confianza para llegar a acuerdos que involucraban a varios grupos armados con fines de ofrecer socorro humanitario. Si bien Jafrá nunca habría esperado encontrarse en esta situación, al interactuar con varios grupos armados ha logrado avanzar en su objetivo principal de aliviar el sufrimiento de tantas personas en el campamento como sea posible".

Juan Garrigues, "The case for contact: overcoming the challenges and dilemmas of official and non-official mediation with armed groups", NOREF, junio de 2015, p. 5-6.

3.4 Paso cuatro: Fomento de procesos consultivos para identificar a los mediadores internos relevantes

Para maximizar la implicación local, los MI deben identificarse mediante la realización de procesos de consulta con las partes interesadas afectadas por el problema en el que haya elegido enfocarse. Por ejemplo, es posible que desee identificar a una persona/grupo de personas con acceso a los líderes de las partes en conflicto. Por lo tanto, necesitará identificar a alguien que tenga influencia y sea aceptable para ambas partes. Tendrá que identificar a los MI actuales, así como a los MI *potenciales*, es decir, aquellos con la capacidad de proporcionar liderazgo, fomentar el diálogo y/o mediar, y que cuenten con las relaciones apropiadas, para poder desempeñar un papel que cambie la situación. Parte de este proceso inicial de selección de MI implica la identificación, el aprendizaje y el aprovechamiento de los recursos locales, bien sean culturales, tradicionales o religiosos, que son fundamentales para el enfoque de MI. Identificar a los MI relevantes, por lo tanto, significa también tratar de comprender estos enfoques y lo que les da sentido y legitimidad en cualquier contexto dado.

En la versión 1 de esta GN, esta parte del proceso paso a paso desarrolló el problema de los niveles de análisis, es decir, la determinación de si se debe trabajar con un MI a nivel local, subnacional o nacional. Dado que nuestra comprensión del conflicto y de cómo trabajan los MI ha evolucionado desde entonces, esta GN mantiene que el enfoque de niveles puede conducir a un enfoque fragmentado o incluso rígido. En realidad, lo que a menudo hace que los MI sean efectivos no es solo su capacidad de conectarse *horizontalmente* con grupos diversos o fracturados en la sociedad, sino también su capacidad para establecer conexiones *verticales* entre poblaciones de base, autoridades locales y nacionales y otras entidades que trabajan a nivel estatal, regional o internacional. Al utilizar un enfoque de red, es posible facilitar los procesos para seleccionar los MI para que se relacionen con participantes que están bien ubicados, tanto a nivel vertical como horizontal, para tener influencia. Estos participantes serán bien conocidos por las partes interesadas clave y, al interactuar con esas partes interesadas de manera sensible, se pueden identificar los MI más relevantes.

Al igual que sucede con los procesos participativos elaborados en los pasos anteriores, es necesario tener en cuenta la dinámica de poder a la hora de involucrar a las partes interesadas. Se deben hacer esfuerzos para evitar dar legitimidad a los participantes que puedan usarlo de forma no constructiva. En algunos contextos, puede ser un desafío evitar MI o jefes tribales autoproclamados (es decir, "los sospechosos habituales"), por lo que los estudios básicos pueden ser útiles para comprender a las partes, los participantes influyentes y la dinámica de poder en un momento dado. En todos los contextos, deberá asegurarse de que se escuchen los diversos puntos de vista de mujeres, jóvenes y otros grupos típicamente marginados de forma que no afecte a su seguridad o a su capacidad de expresarse libremente. Esto puede significar involucrarse con partes interesadas en diferentes momentos y lugares, o trabajar a través de estructuras locales preexistentes, como el caso de autoridades indígenas o tradicionales.

El género y la dinámica generacional deben considerarse seriamente durante dichos procesos. Dado el patriarcado perdurable y la exclusión endémica de la juventud, el desafío puede ser doble: en primer lugar, identificar a los MI de mujeres y jóvenes; y, en segundo lugar, permitir a los MI que respalden procesos que incluyan a las mujeres, los jóvenes



Ceremonia en
diálogo comunitario.
Foto: PNUD
Timor-Oriental.

El papel de los mediadores internos en la alerta temprana: Bolivia y Timor-Leste

Teniendo en cuenta el papel de la alerta y respuesta temprana (ART) en la prevención y reducción de conflictos, muchas de las iniciativas (incluyendo los mediadores internos) existen a nivel regional, nacional y local. En 2015, el PNUD y la **Organización de los Estados Americanos (OEA)** crearon una guía práctica sobre el desarrollo y la creación de los sistemas de alerta temprana para los conflictos sociales. Por consiguiente, como parte de una estrategia de prevención integral que incorpora otras perspectivas de muchos países de América Latina, el PNUD apoya el desarrollo de sistemas de alerta y respuesta temprana para prevenir y resolver posibles conflictos sociales. Entre estos se incluyen los mediadores internos para tratar la conciliación, la mediación y el diálogo, así como la coordinación interinstitucional de los agentes responsables de la adopción y promoción de una cultura de paz entre los funcionarios públicos y los ciudadanos. El PNUD da apoyo técnico a la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de **Perú** para diseñar e implantar un sistema de alerta temprana para los conflictos sociales. En **Costa Rica**, el PNUD ofrece asistencia técnica y tecnológica a la Oficina para la Defensoría de los Habitantes para desarrollar un sistema de alerta temprana piloto que incluya una definición conceptual, el proceso, una base de datos, la grabación inicial de alertas y el desarrollo y asistencia de software. Dado el importante papel que desempeñan estas oficinas en la región para evitar y reducir los conflictos sociales y la violencia inminente, el PNUD trabaja en estrecha asociación con la Oficina del Procurador de Derechos Humanos de **Guatemala** compartiendo conocimientos y capacidades para identificar las opciones para la acción temprana y usar herramientas de gestión de conflictos, sobre todo la facilitación, el diálogo y la mediación en la región.

En **Bolivia**, la UE y NN. UU. proporcionaron asesoramiento técnico y formación al sector minero, incluyendo a las instituciones gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades rurales e indígenas afectadas por las operaciones mineras. El trabajo incluía el análisis y la gestión del conflicto y un estudio sobre el conflicto de la minería en Bolivia que permitió identificar los patrones más frecuentes de los conflictos. Con esto se puso de manifiesto la necesidad de, y se obtuvo como resultado, el apoyo del Ministerio de Minería y Metalurgia, en especial de la Dirección General de Medio Ambiente y Consulta Pública (DGMACP) para consolidar y mejorar el Sistema de alerta temprana, vigilancia, análisis y respuesta temprana para conflictos de minería (M-SAART).

El sistema de alerta temprana y respuesta de África Occidental (ECOWARN por sus siglas en inglés) está dirigido por la red de África Occidental para la Paz (WANEP), y la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO). El sistema está basado en los Sistemas Nacionales de Alerta Temprana (SNAT) dirigidos por la sociedad civil, que complementan las estructuras regionales de alerta temprana de la CEDEAO, proporcionando información de los sistemas de vigilancia comunitarios. El SNAT crea la plataforma de crowdsourcing que genera informes a tiempo real sobre incidentes a nivel nacional. También da a ECOWARN mayor acceso a la información a nivel comunitario, y este a su vez da información al Sistema Continental de Alerta Temprana de la Unión Africana.

La plataforma Uwiano, una iniciativa conjunta entre el Gobierno y los grupos cívicos de Kenia, utiliza medios de seguimiento locales para identificar y generar alerta temprana en puntos críticos emergentes, a través de un sistema de mensajería SMS y redes de seguimiento local. La plataforma ha ayudado a los comités de paz locales y a otros mediadores a resolver tensiones durante el referéndum constitucional celebrado en el país en 2010 y en las elecciones nacionales de 2013. Ambos acontecimientos tuvieron lugar de manera pacífica, en contraste con la violencia de 2008.

La ONG Belun gestiona el Sistema Atensaun no Responde Sedu (AtReS) dirigido por la sociedad civil en **Timor-Leste**. Este sistema de alerta temprana y respuesta temprana está basado en una amplia red de voluntarios locales con formación para supervisar e informar sobre las dinámicas de los conflictos locales en su comunidad. Además, los voluntarios han sido formados como mediadores para que puedan responder a incidentes violentos a pequeña escala a nivel local con mecanismos de resolución de conflictos habituales, a los que se denomina "Tara Bandu". Estos miembros de la comunidad bien conectados pueden colaborar directamente con oficiales de justicia y seguridad locales para garantizar que las respuestas a los conflictos cumplan los requisitos de los derechos humanos. El sistema AtReS utiliza métodos de recopilación de datos a tiempo real para distribuir rápidamente información y, tras una rigurosa verificación de los datos, hace que esta información esté accesible a través de una base de datos en línea. Esta perspectiva transparente e inclusiva ha aumentado la confianza y aceptación entre los políticos del país y ha ayudado a reforzar el compromiso entre las ONG y el Gobierno. De esta forma, el sistema AtReS ha servido como base para el diálogo en estrategias de acción preventiva y en las prioridades previas a las elecciones generales de 2017.

Fuente: PNUD

y los problemas que les conciernen. Al reconocer estos problemas como desafíos, no debemos pasar por alto las contribuciones únicas de las mujeres y los jóvenes a la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, que ayudan a transformar los conflictos de manera vital a través de lo que podrían denominarse "prácticas cotidianas" que existen fuera de los estrechos límites de un proceso formal de paz. También es importante recordar que los jóvenes y las mujeres no son categorías homogéneas, sino grupos diversos de personas. Por último, si bien tanto las mujeres como los jóvenes se ven afectados por la marginación y, a menudo, por la exclusión, las experiencias, los motivos y los efectos de excluir a las mujeres y a los jóvenes son en realidad diferentes. Aquí se han agrupado por motivos de espacio y tiempo, pero, al identificar y relacionarse con dichos grupos, se les debe tratar como únicos, culturalmente integrados y dignos de consideración como grupos distintos y no homogéneos, si bien en ocasiones se superponen.

Un enfoque para hacer frente a estos desafíos es que el donante/socio requiera que se incluyan a los MI de mujeres/jóvenes o que el apoyo esté condicionado a su inclusión. Este enfoque tiene dos problemas principales: el primero es que se puede dar la posibilidad de convertir el tema de la inclusión en un ejercicio cuantitativo al enfocarse en la cantidad de mujeres y jóvenes a incluir. Los problemas más importantes implican capacidades, el grado en que están integrados en sus sociedades, las razones por las que están excluidos y qué tipo de papel podrían desempeñar, dadas las normas y actitudes duraderas en los contextos en los que operan.⁸² En segundo lugar, el enfoque puede socavar la implicación local o nacional y, en última instancia, puede descarrilar el proceso. Para muchos, esto puede plantear el dilema de equilibrar los valores igualmente importantes de la implicación local y la inclusión. Sin embargo, es necesario reconocer que los momentos de transición crean importantes oportunidades para el cambio normativo liderado a nivel local. El problema, por lo tanto, no es si las mujeres o los jóvenes pueden servir como MI eficaces sino, más bien, cómo garantizar que lo hagan de una manera que aproveche las rupturas sociales, como el conflicto, sin dejar de ser un proceso intrínsecamente endógeno. Esto se puede conseguir al enfocarse y aprovechar el conocimiento local sobre cómo fomentar dichos cambios.

Cuadro de texto 9 Mediadores internos como defensores del género

Una amplia investigación ha documentado los beneficios de las sociedades en las cuales las mujeres cuentan con autonomía y los procesos incluyen a las mujeres y sus necesidades. Por ejemplo, en las comunidades en las cuales las mujeres tienen más poder, es menos probable que el Estado experimente un conflicto civil.⁸³ Los países con clasificaciones más altas en el Índice de Paz Global, por ejemplo, tienen porcentajes más altos de mujeres en posiciones de liderazgo⁸⁴. Con cada cinco por ciento de aumento en la representación de las mujeres en el parlamento, el Estado tiene cinco veces menos probabilidades de usar la violencia en caso de una crisis institucional⁸⁵. La participación de las mujeres también aumenta la legitimidad y la credibilidad de los procesos de paz y, al incorporar las perspectivas de las mujeres, genera propuestas más integrales para resolver los conflictos. Además, si las mujeres participasen por igual en la economía junto con los hombres, el PIB mundial aumentaría hasta 28 billones de dólares en 2025.⁸⁶

A pesar del reconocimiento de estos beneficios, la inclusión de las mujeres en la consolidación de la paz en términos generales y en la mediación en particular sigue siendo un desafío en todos los ámbitos. Los esfuerzos para participar en los procesos de transformación en esta área requieren una considerable humildad y el reconocimiento de que muchas "sociedades avanzadas" están todavía lejos de alcanzar la igualdad de género. Esto es incluso más pertinente en los espacios de política, paz y seguridad dominados tradicionalmente por los hombres, donde muchas mujeres a nivel mundial a menudo siguen luchando por tener influencia y hacer que sus voces sean escuchadas. A pesar del progreso en los últimos años, la participación debe comenzar con el reconocimiento de que la marginación de las mujeres de los procesos formales de diálogo es real, duradera y altamente problemática.

⁸² Para obtener más información sobre cómo participar de manera significativa con los jóvenes, consulte <https://www.youth4peace.info/ProgressStudy>.

⁸³ International Peace Institute (IPI), "The SDGs and Prevention for Sustaining Peace: Exploring the Transformative Potential of the Goal on Gender Equality", noviembre de 2016, p. 2 (disponible en https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2016/11/1611_SDGs-and-Prevention.pdf).

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.; pág. 3

Al identificar y tratar de comprometerse con los MI, es importante reconocer que, aunque en la mayoría de las sociedades los hombres dominan en la interfaz entre las comunidades y el Gobierno, las mujeres suelen tener papeles activos, aunque en roles menos visibles. Debido a la naturaleza más visible de los roles de los hombres y al hecho de que la participación de los hombres en dichos roles suele aceptarse de forma más amplia, las estrategias de participación de los MI a menudo pueden reforzar los procesos dominados por los hombres. Si bien los participantes internacionales no pueden *imponer* nuevas formas de ser en la sociedad, pueden trabajar dentro de estructuras, procesos y relaciones preexistentes para encontrar formas de apoyar los cambios normativos confiando en el conocimiento y la orientación de los participantes locales. Más concretamente, los participantes internacionales pueden:

- Facilitar los procesos que se centran en la identificación de MI en **roles visibles y menos visibles**, ya que es más probable que las mujeres pertenezcan a la última categoría.
- Utilizar MI (tanto masculinos como femeninos) **como puntos de partida** para facilitar procesos más inclusivos al generar conciencia entre los MI y las partes interesadas con las que trabajan sobre los beneficios de procesos más inclusivos; en contextos en los que no se acepta que las mujeres sean líderes ni la inclusión de las mujeres en los procesos participativos, los propios hombres deben defender la inclusión de las mujeres.
- Convocar foros en los cuales se escuche a las mujeres para **eleva la conciencia de género** y crear oportunidades para que hombres y mujeres interactúen en espacios imparciales, siempre que sea posible. Si es necesario, organizar foros en los cuales los hombres y las mujeres puedan hablar por separado de los desafíos y oportunidades asociados con una mayor igualdad, antes de reunirlos para un diálogo en común, si el contexto lo permite o cuando el momento sea apropiado.
- Matizar las estrategias de participación alejando la conversación de los objetivos cuantitativos (es decir, asegurándose de que se incluya a un determinado número de mujeres en esos procesos) y enfocándola en la **identificación y/o el empoderamiento** de mujeres capaces que puedan participar de manera significativa.
- **Evitar referirse a las mujeres como un grupo homogéneo** y, por lo tanto, ampliar los esfuerzos (y crear conciencia) para garantizar que se aliente a participar a mujeres de diferentes edades, grupos sociales, religiones y grupos étnicos, por ejemplo.
- Reconocer que se trata de un **cambio normativo**, que puede llevar tiempo y necesitar esfuerzos significativos por parte de hombres y mujeres por igual, y, en última instancia, que este cambio debe dirigirse a nivel local.

Y lo más importante: es vital reconocer que los MI (hombres y mujeres) pueden servir como defensores del género. En su papel de defensores del género, los MI pueden, por ejemplo:

- Proporcionar informes sobre cuestiones de género, por ejemplo, las dimensiones de género de la reforma agraria y el desarme.
- Promover consultas con constituyentes femeninos y la sociedad civil femenina, estableciendo las conexiones necesarias.
- Promover la necesidad de abordar los problemas de las mujeres e incluirlos en el documento final.
- Promover las cuotas de género en la mesa de paz y las cuotas electorales de género.

3.5 Paso cinco: Comprensión de las necesidades de los MI

Una vez que se han identificado los MI, es vital comprender y evaluar sus necesidades, que deben determinarse a través de un esfuerzo colaborativo y sostenido que implique conocer a los MI, las realidades en las que trabajan, cómo se sienten con respecto a su participación y si existe alguna área en la que necesiten apoyo. No suponga que los MI necesitan

Sugerencia: Puede que identifique a más MI de los que puede incluir o más de los necesarios para el proceso/programa que tiene en mente. En este caso, puede considerar el crear una lista de MI para entregársela a otras entidades que trabajen en este espacio si los MI tuviesen interés en participar.

Cuando un MI está presente, la probabilidad de un acuerdo negociado aumenta entre el 5 % y el 19 %.

siempre apoyo. Como hemos comentado anteriormente, en lugar de apoyo explícito, o lo que tradicionalmente podría entenderse como apoyo, pueden necesitar reconocimiento y espacio para realizar su trabajo. Las respuestas a estas cuatro preguntas clave le ayudarán a comprender sus necesidades:

- ¿Cuáles son los objetivos de los MI?
- ¿Cuáles son las realidades que informan, dan forma y limitan su capacidad para alcanzar estos objetivos?
- ¿Qué capacidades y recursos tienen los MI para alcanzar estos objetivos?
- ¿Qué capacidades y recursos adicionales se necesitarían para que los MI puedan lograr estos objetivos?

Al solicitar a los MI que identifiquen sus objetivos, puede encontrar una necesidad inicial: ayudarles a articular su visión y estrategia para involucrarse en los procesos en los que ya pueden estar profundamente inmersos. Ayudarles a articular estos objetivos puede servir como una estrategia de participación en sí misma. Como veremos en el próximo paso, esta puede ser una parte instrumental de un proceso de participación. Es importante tener en cuenta el hecho de que diferentes MI y MI que participan como grupo pueden tener diferentes necesidades y capacidades, que deberán tenerse en cuenta. Además de considerar las necesidades individuales de los MI, para aquellos MI que buscan participar como grupo, también debe tener las necesidades del grupo, es decir, la confianza dentro del grupo y la capacidad de trabajar juntos, por ejemplo.

Cuadro de texto 10

Comprensión de las necesidades de los MI

"El apoyo externo a los procesos de mediación interna requiere una configuración fundamentalmente diferente a la iniciada y dirigida por mediadores externos de alto nivel. Esencialmente, dicho apoyo debe reconocer en primer lugar la existencia de procesos de mediación internos: el espacio de mediación, los participantes y las redes de participantes. En segundo lugar debe escuchar cuáles son sus desafíos y necesidades, señalar (en función del conflicto) cualquier limitación que pudiera afectar al proceso, investigar las faltas de apoyo, estar atento a las oportunidades y ofrecer apoyo organizacional, de procedimientos, logístico y de asesoramiento, todo ello en función de las necesidades indicadas. El mejor tipo de apoyo es el apoyo mutuo dialógico, es decir, el apoyo basado en la conversación y la interacción entre participantes internos y externos, que fomenta el aprendizaje conjunto, el intercambio metodológico, la construcción de conocimiento y la resolución de problemas. En algunos casos, los participantes externos pueden actuar simplemente como asesores o grupo de consulta".

Mir Mubashir, Engiellushe Morina y Luxshi Vimalarajah, *OSCE support to insider mediation, strengthening mediation capacities, networking and complementarity*, Fundación Berghof, OSCE, diciembre de 2016, pág. 9.

Sugerencia: Las necesidades que expresan los MI pueden diferir dependiendo de quién les pregunte, por lo que debe ser sensible con respecto a la dinámica de poder en este contexto. Es posible que desee tener en cuenta la edad, el sexo y otros elementos a la hora de evaluar las dinámicas entre usted, como la persona que facilita el proceso, y los MI presentes. Es posible que desee ofrecer a los MI la oportunidad de expresar sus necesidades a través de diferentes vías para tener en cuenta estas dinámicas.

3.6 Paso seis: Desarrollo conjunto de una estrategia de participación: elementos potenciales

La estrategia de participación, que debe basarse en un análisis de contexto combinado (Paso 3.1) y una evaluación de necesidades (Paso 3.5), debe elaborarse de manera conjunta y participativa. Como hemos mencionado en los pasos

anteriores, esto significa tener en cuenta las diferentes necesidades de participación de diferentes MI cuando sea necesario. Si bien la lista de posibles opciones incluida a continuación es larga, la finalidad de dicha lista es ofrecer información, y no debe interpretarse como una lista exhaustiva de todos los posibles elementos de una estrategia de participación. En base a las necesidades de los MI, la estrategia puede incluir uno, dos o todos los elementos incluidos en la lista. Algunos elementos de una estrategia de participación son difíciles de capturar fácilmente como elementos concretos. El alcance del apoyo estará determinado por el análisis de contexto, la evaluación de riesgos, las necesidades de los MI y los recursos disponibles.

Un error común en esta etapa es suponer que los MI necesitan desarrollar sus capacidades y, por lo tanto, ofrecerles formación. Es probable que la mayoría de las personas, incluidos los MI, acepten una oferta de formación, independientemente de si la necesitan, ya que, por lo general a las personas les gusta aprovechar las oportunidades para aprender y se mostrarán reacias a rechazar las ofertas de apoyo. Si los MI indican que necesitan mejorar sus capacidades, será importante comprender qué tipo de formación necesitan. En general, se supone que los MI necesitan formación en mediación y resolución de conflictos, pero es muy probable que lleven realizando funciones de mediación años o incluso décadas. Por supuesto, la formación en mediación y resolución de conflictos será útil en algunos contextos pero, una vez más, no debería ser una oferta predeterminada. Para comprender las necesidades de desarrollo de capacidades, será importante determinar el conocimiento preexistente de los MI sobre los temas destacados, de forma que cualquier programa de formación se pueda adaptar a sus necesidades y conocimientos previos.

Es vital garantizar que los MI lideren siempre el proceso. La ONU, la UE y otras entidades externas deben actuar únicamente como apoyo. Esto asegurará la implicación en el proceso y minimizará cualquier efecto adverso. Estos elementos de una estrategia de participación pueden ser apropiados para cualquiera de las áreas temáticas en las que pueden estar implicados los MI y pueden aplicarse a los MI que trabajan a nivel local, subnacional, nacional y regional.

- a) **Reconocimiento/aceptación:** El reconocimiento y la aceptación de los MI puede ayudar a crear el espacio necesario para su trabajo. En otros casos, este reconocimiento puede conducir a una mayor coordinación y colaboración entre los MI y los homólogos nacionales, regionales o internacionales. El reconocimiento también puede tener consecuencias negativas al llamar la atención sobre participantes que pueden estar trabajando "fuera del radar oficial" o afiliando a los MI con participantes internacionales. Esto puede poner a los MI en situaciones potencialmente peligrosas. Al igual que sucede con todos los esfuerzos, los riesgos y beneficios deben evaluarse cuidadosamente con los MI.
- b) **Movilización del apoyo político:** La consecución de apoyo político está estrechamente relacionada con el tema del reconocimiento y la aceptación. Por ejemplo, los homólogos internacionales pueden estar bien ubicados para alentar al Estado a reconocer el trabajo de los MI en los casos en que dicho reconocimiento pueda ser beneficioso para su trabajo. Puede que se necesiten otras formas de apoyo político de una amplia gama de participantes que trabajen en la misma área o sector.
- c) **Diseño de una estrategia:** Los MI pueden requerir apoyo para elaborar y diseñar una estrategia sensible al conflicto alineada con su visión de lo que quieren lograr.
- d) **Análisis conjunto:** Dado que los MI se basan en el contexto en el que interactúan, es probable que conozcan y entiendan profundamente ese contexto. Sin embargo, pueden sentir que se beneficiarían de contar con un análisis más sistemático o común. Sus esfuerzos también pueden beneficiarse de un apoyo que les ayude en la realización de un análisis de riesgos.
- e) **Desarrollo de escenarios:** El desarrollo de escenarios puede ser una forma útil de ayudar a los MI a prepararse para participaciones específicas. Les permite pensar en los mejores y peores escenarios para sus participaciones y cómo construir sobre los mejores escenarios y prepararse para mitigar o saber cómo reaccionar en el caso de encontrarse con el peor de los escenarios.
- f) **Asesoramiento intragrupal:** Si interactúa con varios MI que trabajan en grupo, el asesoramiento intergrupar puede ayudar a generar confianza y comprensión mutua con respecto a sus esfuerzos. Esto puede implicar, por ejemplo, el desarrollo de un código de conducta que deben firmar todos los miembros. También puede tocar temas tales como la confidencialidad, el acuerdo de no divulgación, la comunicación y otras normas y principios básicos.

El papel de los mediadores internos de carácter tradicional y religioso en la prevención de la violencia electoral: Lesoto

Las fisuras que dividen Lesoto tienen su origen en las formaciones políticas anteriores a la independencia, que se aglutinaban en torno a dos partidos rivales: el Basotho National Party (Partido Nacional Basoto) y el Basutoland Congress Party (Partido del Congreso de Basutolandia). A medida que esta rivalidad creció, las divisiones raciales y étnicas se multiplicaron. Así, las decisiones de inclusión o exclusión, el acoso a los rivales o las recompensas a los aliados se basaban en las líneas de los partidos. Tras las elecciones de 1970, el país sufrió secuelas políticas importantes que provocaron inseguridad y, en última instancia, un golpe militar (1986-1993). En 1998, la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC, por sus siglas en inglés) se vio obligada a intervenir militarmente como consecuencia de la violencia poselectoral. En 2007, tras una nueva crisis poselectoral, la SADC nombró un facilitador o persona eminente.

Las tres últimas elecciones celebradas en Lesoto (en 2012, 2015 y 2017) no tuvieron un ganador claro, algo que se debió en parte a la participación de hasta 30 partidos políticos. Esto llevó a una nueva tendencia: los gobiernos de coalición efímeros. El intento de golpe militar de 2014, un presunto motín en 2015, el asesinato de dos comandantes militares en 2015 y 2017 y el exilio de los líderes de la oposición tras las elecciones de 2015 y 2017 son ejemplos de la compleja mezcla de políticos díscolos, gobiernos de coalición inestables e inseguridad general que contribuyó a la politización de los servicios de seguridad del país. Como resultado, la SADC tomó una serie de medidas; entre ellas, el despliegue de una misión de observación (SOMILES) en 2014, el nombramiento de una comisión de investigación sobre seguridad en 2015, la creación de un comité de vigilancia en 2016 y la implementación de una misión preventiva (SAPMIL) a partir de noviembre de 2017.

A través de sus líderes eclesiásticos, el Consejo Cristiano de Lesoto (CCL, por sus siglas en inglés) comenzó a involucrarse en tareas de mediación interna en 2009, tras la renuncia de la persona eminente o facilitador nombrado a nivel regional. El trabajo que el CCL ha realizado entre 2015 y 2018 puede clasificarse en tres categorías:

- a. Facilitar el retorno de los líderes de la oposición:** Las elecciones anticipadas de 2015 supusieron la derrota del primer ministro en ejercicio. Tras ellas, este huyó del país junto con sus socios de coalición y algunos soldados, alegando como motivo el temor a los militares. Con el país profundamente dividido, el CCL se dedicó a la diplomacia de lanzadera, ejerciendo de nexo entre los líderes exiliados y los miembros de la coalición gobernante. La SADC también intervino en el proceso. Finalmente, los líderes de la oposición regresaron en febrero de 2017, participando en las elecciones de junio de ese mismo año. El CCL realizó visitas pastorales a los soldados exiliados, creando un clima de confianza que le permitió desempeñar un papel importante en su retorno. El primer ministro en ejercicio también fue derrotado en las elecciones anticipadas de 2017, siendo sustituido por el rival al que había relevado en 2015. Esta vez fue el ex viceprimer ministro quien se marchó, acompañado por otros dos exministros y algunos miembros de los servicios de seguridad. El CCL reanudó los esfuerzos para asegurarse de que regresasen a Lesoto y participasen en el proceso de diálogo y reformas.
- b. Creación de un entorno adecuado para las elecciones pacíficas en 2017:** La desintegración de la coalición gubernamental y el regreso de los líderes de la oposición solo unos meses antes de las elecciones celebradas en junio dieron lugar a un periodo de gran tensión. El CCL organizó consultas entre los partidos políticos y logró que sus líderes se reuniesen cara a cara para debatir sobre el desarrollo de las elecciones. El Comité de Supervisión de la SADC actuó como observador en esta primera reunión, que tuvo lugar en la Casa de las Naciones Unidas solo unas semanas antes de las elecciones del 3 de junio. La habilidad del CCL favoreció el necesario diálogo sobre diversas cuestiones, además de centrarse en fomentar el compromiso con el desarrollo pacífico de las campañas electorales y el cumplimiento del Código de conducta electoral del país. Tras la segunda reunión, celebrada en la Casa de las Naciones Unidas el 17 de mayo, la mayoría de líderes

firmaron el compromiso electoral. Posteriormente, el CCL y el PNUD facilitaron la celebración de reuniones entre los partidos y la Comisión Electoral Independiente (IEC, por sus siglas en inglés). La finalidad de estas reuniones era sacar a la luz y resolver las cuestiones de interés. En el periodo crítico que transcurrió entre el día de la votación y el anuncio de los resultados, el CCL instaló una sala de control en el PNUD, contando para ello con la ayuda de un grupo de hombres y mujeres eminentes ya jubilados y de un grupo de voluntarios de las Naciones Unidas con conocimientos tecnológicos. De este modo, el grupo pudo realizar un seguimiento de los medios de comunicación convencionales, las redes sociales y el país en general, además de llevar a cabo las intervenciones necesarias durante estos días de tensión gracias a la capacidad de acceso a los líderes. Cuatro días después de que se anunciaran los resultados, el CCL convocó un desayuno de oración y agradecimiento, tras el cual los partidos firmaron otro documento en el que se comprometían a aceptar los resultados.

- c. Creación de un consenso para la implementación de reformas y el diálogo a nivel nacional:** Durante varios años, la SADC, la UA, la Commonwealth, la sociedad civil de Lesoto y otras partes han preconizado la implementación de reformas constitucionales, institucionales y sectoriales destinadas a fomentar la estabilidad a largo plazo y una paz sostenible en Lesoto. Sin embargo, alcanzar un consenso sobre el contenido y los procesos asociados no ha sido nada sencillo, por lo que el diálogo nacional se considera un punto de partida para dichas reformas. Antes de las elecciones de 2017, el CCL trabajó con la Unión Europea, las OSC y el PNUD para facilitar la celebración de reuniones destinadas a forjar un compromiso con las reformas. Dichas reuniones se saldaron con la elaboración del Compromiso con las Reformas de abril de 2017, por el que todos los partidos políticos registrados aceptaban dar prioridad a las reformas poselectorales. El marco de gobierno y la hoja de ruta sobre las reformas que facilitó la ONU permitieron desarrollar un diálogo nacional entre las diversas partes interesadas. A principios de 2018, el CCL puso en marcha una serie de medidas destinadas a facilitar la creación de un foro nacional de partidos políticos que serviría como espacio para el diálogo y la cooperación antes de emprender el diálogo y las reformas en todo el país.

Esta experiencia demostró la importancia de:

La inversión a largo plazo en la capacitación y la reputación. La capacidad del CCL de responder eficazmente a las crisis a las que se enfrenta cíclicamente Lesoto es resultado de una inversión y una preparación constantes en términos de aprendizaje, reputación y experiencia. Parte de este éxito se debe al apoyo y la ayuda a la capacitación que han prestado los dos asesores sobre paz y desarrollo (APD) enviados como parte del Programa Conjunto PNUD-DAP, así como el personal nacional. A pesar de las profundas divisiones sociales existentes, cuando el CCL actúa de forma unificada, todos los partidos lo consideran una entidad fiable, lo cual le permite ejercer su autoridad religiosa y moral.

El apoyo y la ayuda en el plano técnico El apoyo de la ONU ha servido sin duda para mejorar la eficacia del CCL. Desde 2015, los APD han organizado varios retiros para el desarrollo de estrategias y diversas reuniones de evaluación para el CCL. El uso de la Casa de las Naciones Unidas como sede de las reuniones entre partidos ha fortalecido el carácter neutral del CCL.

La disponibilidad y los conocimientos profundos. Dada la naturaleza crónica y cíclica de las crisis de Lesoto, contar con mediadores que ofrezcan una disponibilidad continua y puedan responder casi a diario constituye una gran ventaja. Las dinámicas del conflicto son cambiantes y están llenas de matices. Los actores son miembros de diversas congregaciones religiosas, lo que permite a los líderes eclesiásticos mantener un estrecho contacto con los partidos.

La complementariedad entre actores internos/externos y estructura informal/formal: La SADC ha ejercido formalmente como facilitador/mediador, aunque el CCL y la SADC han trabajado de manera conjunta, sacando partido de las ventajas de cada enfoque. Esta complementariedad se ha formalizado a través de actas de entendimiento. A otro nivel, el PNUD proporcionó asistencia técnica complementaria a la IEC en las elecciones de 2017, incluyendo ayuda para el análisis político y la prevención de crisis. Esto mejoró la credibilidad de las elecciones y redujo las posibilidades de disputa.

Fuente: APD de Lesoto

- g) **Acceso:** Puede resultar constructivo facilitar el acceso a procesos potencialmente complementarios que se producen a niveles más altos y ayudar a acortar distancias entre los formuladores de políticas y los profesionales o a reducir las brechas tradicionales entre el gobierno y la sociedad civil. Si bien algunos MI ya pueden tener relaciones a diferentes niveles, según su posición en la sociedad, los actores internacionales pueden tener conexiones más sólidas dentro del gobierno, el parlamento o el poder judicial.
- h) **Aprendizaje conjunto/intercambios entre homólogos/oportunidades de establecer contacto y comunidades de práctica:** Las oportunidades para interactuar y aprender de otros MI y profesionales de la mediación es una forma importante de garantizar que los MI reciban apoyo en sus esfuerzos. Esto puede implicar el proporcionar oportunidades para que los MI de otros países o regiones se encuentren.
- i) **Apoyo logístico:** Los MI pueden beneficiarse de apoyo para gastos de viaje y reunión. Al igual que sucede con la inyección de cualquier recurso en contextos frágiles, el ofrecimiento de apoyo logístico para procesos dirigidos por MI o realizados con su apoyo debe hacerse de forma sensible con respecto al conflicto.
- j) **Apoyo de asesoramiento/en forma de grupo de consulta:** Dado que el trabajo de los MI puede ser una experiencia aislante, pueden beneficiarse de un grupo de consulta o asesoramiento, es decir, un individuo o un equipo de personas con quienes puedan compartir sus experiencias y reflexionar sobre sus ideas de forma segura y confidencial, por ejemplo, durante un período de repliegue.
- k) **Acompañamiento, preparación, tutoría y seguimiento:**⁸⁷ El acompañamiento asegura que los MI tengan personas a las que recurrir en caso necesario. Del mismo modo, el seguimiento puede ayudar a desarrollar la capacidad de los MI al exponerlos a nuevas formas de trabajo y nuevos participantes. Para obtener una comprensión más profunda de los procesos de la Pista I, por ejemplo, los MI pueden observar o realizar un seguimiento a sus mediadores principales.
- l) **Ofrecimiento de apoyo a los esfuerzos de inclusión:** Si la inclusión de las mujeres, los jóvenes y los grupos marginados va a ser más que un acto simbólico o para no dañar los esfuerzos, los MI y aquellos con quienes trabajan deben abogar por procesos más inclusivos. Los participantes externos pueden trabajar para sensibilizar a los MI sobre los beneficios de realizar procesos más inclusivos y ayudarles a fomentar dichos procesos.
- m) **Formación:** La formación puede ser útil en contextos en los cuales los MI han expresado una clara necesidad de desarrollar una comprensión más profunda o diferente sobre un tema en particular, desde mediación a normas internacionales con respecto a los derechos humanos, análisis de conflictos, negociaciones relacionadas con recursos naturales, género y masculinidad u otros temas. En términos generales, la formación es más beneficiosa cuando hay tiempo suficiente para que los MI compartan ideas y experiencias entre ellos.
- n) **Ofrecimiento de apoyo para la seguridad:** En contextos particularmente inestables, los MI pueden requerir apoyo para garantizar la seguridad personal.
- o) **Estrategia de comunicaciones/visibilidad en los medios.** Los MI realizan una cantidad importante de trabajo en segundo plano. Sin embargo, en situaciones específicas, puede que necesiten una estrategia de comunicaciones o visibilidad en los medios.
- p) **Apoyo psicológico:** El trabajo de los MI puede ser aislante y sumamente complejo. Muchos MI pueden sentirse agobiados por la responsabilidad de su trabajo y en ocasiones también pueden sentirse aislados. Los participantes externos pueden estar bien posicionados para reconocer que los MI necesitan apoyo psicológico.
- q) **Diseño de estrategias de salida**⁸⁸: Asegurarse de que haya una comprensión clara del alcance y la duración del apoyo es vital. El diseño en conjunto de estrategias de salida ayuda a evitar la dependencia excesiva.

⁸⁷ Mubashir, Mir, Engiellushe Morina y Luxshi Vimalarajah (2016), p. 13.

⁸⁸ *Ibidem.*; pág. 14

Sugerencia: Al comenzar a elaborar la estrategia de participación conjunta, asegúrese de revisar el análisis de contexto (Paso uno) para comprender hasta qué punto pueden influir en el programa los cambios en el contexto. Ahora que es probable que tenga una comprensión más amplia del alcance y los elementos del programa, le recomendamos revisar (de forma conjunta y participativa) la evaluación de riesgos (Paso dos).

- r) **No participación:** Es importante estar abierto a la posibilidad de que los MI no necesiten o no quieran apoyo alguno por diversas razones, entre ellas: los riesgos de estar afiliados a una entidad internacional; un período de tiempo delicado en el proceso en el cual están inmersos; el temor de que el apoyo pueda resultar contraproducente; o simplemente porque no necesitan apoyo. También puede suceder que los MI deseen recibir apoyo durante un determinado período de tiempo, pero que posteriormente cambien sus necesidades y preferencias.

3.7 Paso siete: Evaluación del impacto de la estrategia de participación conjunta

Al igual que sucede con muchas participaciones en el espacio de apoyo de mediación, evaluar el impacto puede ser un desafío. Por lo tanto, el aspecto más importante de este paso es mantener un mecanismo abierto, fluido y honesto de comunicación e información con los MI. Debe esforzarse continuamente por comprender sus necesidades y verificar si la estrategia de participación conjunta satisface esas necesidades, si debe ajustarse, o si las necesidades han cambiado. Un mecanismo de comunicación establece una oportunidad para el diálogo sostenido y le ofrece la capacidad de controlar el impacto de la estrategia de participación. Es importante reconocer que está evaluando el impacto de la estrategia de participación conjunta en lugar del propio trabajo del MI, aunque a veces esta distinción puede llegar a ser inevitablemente difusa.

Cada vez se reconoce más que los marcos tradicionales de control y evaluación pueden no ser adecuados para el campo de la mediación porque imponen un modelo lineal de causa y efecto en situaciones complejas en las que se deben tener en cuenta múltiples variables. Además, los métodos tradicionales tienden a depender en gran medida de consultores externos de evaluación. Incluso en el mejor de los casos, "pueden interferir con el proceso de mediación e imponer una pesada carga de tiempo al equipo del proyecto".⁸⁹ En un informe de 2017, HD propuso lo que se conoce como un modelo de Control y Evaluación Adaptativa (M&E). Este modelo se utiliza aquí para elaborar preguntas clave que pueden guiar en la valoración de los resultados o efectos en este espacio:⁹⁰

1. ¿Qué cambio crearemos con esta participación?
2. ¿Por qué/cómo creemos que producirá este cambio la participación?
3. ¿Cómo sabremos si lo estamos haciendo correctamente?
4. ¿Cómo demostraremos o mediremos el éxito de la participación?
5. ¿Cuáles son las posibles consecuencias involuntarias de la participación?
6. ¿Por qué podemos confiar en nuestro juicio profesional?

En momentos fundamentales durante la vida útil del proyecto, que pueden acordarse en consulta con los MI, los MI pueden liderar la revisión mutua de la participación. Siempre que sea posible, esta revisión no debe dejarse hasta el final del trabajo para poder incorporar los cambios vitales a la estrategia de participación de manera oportuna. Es necesario mantener un debate con los donantes para determinar hasta qué punto este enfoque colaborativo y dinámico de la

⁸⁹ Wadley, Dr. Ian, "Valuing peace: Delivering and demonstrating mediation results, Dilemmas and options for mediators", Mediation practice series, noviembre de 2017, p. 6 (disponible en https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2017/12/HDC_MPS7_EN-REV2-WEB.pdf).

⁹⁰ *Ibidem.*; pág. 24

Mediadores internos en infraestructuras para la paz (I4P): experiencias en África

Los mediadores internos constituyen el núcleo de las I4P. Su éxito ha impulsado la colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil con el fin de crear una estructura para la paz nacional en varios países africanos. Los esfuerzos regionales también han fortalecido las I4P. En 2013, los Estados miembros de la CEDEAO ratificaron la Declaración de Accra, en la que se afirma que «las partes interesadas de los Estados miembros establecerán infraestructuras nacionales para la paz en un plazo de tres años, desarrollando para ello planes de actuación nacionales destinados a transformar las dinámicas estructurales y basados en la evaluación de riesgos de los conflictos, además de sacar partido de las capacidades y las oportunidades existentes en la sociedad civil, los gobiernos, los servicios de seguridad, el sector privado, etc.». Casi al mismo tiempo, los países de la SADC firmaron la Declaración de Maseru, en la que se establecía un Marco para el Desarrollo Pacífico del África Meridional.

Ghana incluyó las I4P en su política nacional mediante la adopción en 2011 de la Ley del Consejo Nacional de la Paz (NPC, por sus siglas en inglés). El NPC se considera una forma idónea de I4P, y su formación contaba con un amplio apoyo por parte de las organizaciones internacionales y regionales (ONU, UA y CEDEAO). El NPC proporciona una plataforma de consulta y cooperación entre las principales partes interesadas. Su cometido es prevenir, gestionar y resolver los conflictos. El NPC se basa en el éxito obtenido por el Comité de Asesoramiento para la Paz de la Región del Norte (NORPAC, por sus siglas en inglés), creado durante la crisis de Dagbon que tuvo lugar en 2002. El NORPAC estaba integrado por miembros de la sociedad civil, organizaciones comunitarias y religiosas y personas influyentes. Tras su éxito en la mediación, se replicó a nivel nacional, regional y distrital. Los miembros de la Junta de Gobierno y el Consejo Regional, en su mayoría reconocidos líderes religiosos y tradicionales, llevaron la voz cantante en los esfuerzos de mediación. El NPC goza de un alto nivel de confianza entre los ciudadanos, tal y como demuestran las encuestas de Gobernanza y Paz (encuesta GaP) y del Afrobarómetro, ambas realizadas por el Centro para el Desarrollo Democrático (CDD-Ghana). Antes de las elecciones generales de 2016, por ejemplo, el NPC fue el único ente capaz de convencer a todos los candidatos presidenciales para que empleasen medios legítimos en caso de impugnar los resultados electorales. De este modo quedó demostrada la magnitud de su influencia. El Consejo también actuó de forma proactiva para sofocar las tensiones entre cristianos y musulmanes que surgieron tras la aparición de informes en los que se instaba a algunas estudiantes musulmanas a evitar el uso del velo en ciertas escuelas públicas y privadas. Como respuesta, el Consejo puso en marcha un proceso de compromiso y diálogo de las partes interesadas a nivel nacional y regional. Uno de los desafíos a los que se enfrenta el NPC es el bajo nivel de representación de las mujeres y los jóvenes en su junta directiva, lo cual les margina aún más en el proceso de mediación. Sin embargo, gracias al apoyo del Proyecto de Mediadores Internos PNUD-UE, el NPC ha identificado y formado a más de 120 mujeres y jóvenes pertenecientes a nueve comunidades afectadas por conflictos. Además, las autoridades tradicionales son las primeras a las que se recurre durante los conflictos, por lo que el NPC ha reforzado las capacidades de más de 90 jefes y reinas madre, dotándolos de técnicas de mediación modernas. El NPC sigue haciendo frente a numerosos desafíos, y en especial a la limitación de los recursos que el Gobierno destina a sus actividades. A pesar de ello, continúa siendo una institución fuerte y resiliente en la prevención y la mediación de conflictos en Ghana.

La estructura para la paz nacional de **Uganda** está integrada por el Consejo Interreligioso de Uganda (IRCU, por sus siglas en inglés), el Foro Consultivo Nacional (un órgano constitucional destinado al diálogo político) y el Consejo de Ancianos de Uganda (TEFU, por sus siglas en inglés), a los que se han unido recientemente la WSR y diversas instituciones culturales (en la actualidad, cinco reinos tradicionales). La recesión económica que afectó al país tras las elecciones generales de 2011 llevó al Dr. Kizza Besigye, principal figura de la oposición, a organizar «caminatas al trabajo» como protesta. Varios componentes del actual equipo de mediación interna de la I4P intercedieron tras los actos violentos que ocurrieron a continuación. En julio de 2015, el presidente creó el TEFU, compuesto, entre otros, por un juez retirado, líderes de diferentes confesiones religiosas, embajadores jubilados y mujeres eminentes de la WSR. Gracias a su autoridad y al amplio respeto del que gozan sus componentes, el TEFU fue fundamental durante la mediación que llevó a superar el estancamiento en que se incurrió tras las elecciones de 2016. Los foros de estabilidad regionales y los comités de paz distritales han ayudado a mitigar los conflictos locales. La I4P se coordina a través de la Plataforma para la Consolidación de la Paz Nacional (NBP, por sus siglas en inglés), perteneciente al Ministerio de la Presidencia. El PNUD y UNICEF han colaborado con Uganda en el desarrollo del primer borrador de la Política de Consolidación de la Paz Nacional, que prevé el paso de la NBP a una comisión nacional.

Tras la aprobación de la Política de Paz Nacional el 29 de noviembre de 2017, la arquitectura para la paz de Malaui está experimentando un desarrollo gradual. El proceso, dirigido por el Gobierno de Malaui y las OSC, cuenta con el respaldo del PNUD. Se están desarrollando consultas y procesos destinados a establecer los parámetros de una arquitectura para la paz nacional que sirva como pilar para la consolidación de la paz, la prevención de los conflictos y la transformación a largo plazo a nivel nacional. La I4P contará con representación a nivel nacional y distrital. Se ha proporcionado asistencia inicial para la implementación de estructuras piloto en tres distritos (Kasungu, Mangochi y Karonga) con un total de 27 miembros. Se espera que a finales de junio de 2017 se añadan seis distritos más. Además, se han puesto en marcha planes destinados a formular un proyecto de Arquitectura para la Paz Nacional que requerirán de una ley parlamentaria que permita crear la Comisión para la Paz Nacional. Por otro lado, dada la posibilidad de que se produzca un estancamiento político y aparezcan tensiones, especialmente en el marco de las elecciones tripartitas de mayo de 2019, el PNUD ha ayudado al Comité de Relaciones Públicas (PAC, por sus siglas en inglés) a fortalecer las capacidades de los mediadores y los facilitadores del diálogo de alto nivel para ejercer como intermediadores («mediadores internos») entre los líderes nacionales y como defensores de la paz y el buen gobierno. Los mediadores pondrán en marcha la diplomacia de lanzadera para obtener el compromiso de los líderes. El PAC cuenta en todo el país con más de 3000 jóvenes voluntarios que alertan de forma temprana ante posibles conflictos, permitiendo una rápida respuesta que los evite.

La arquitectura para la paz de **Zimbabue** está integrada por numerosas capas y partes interesadas. El país ha dado un importante paso hacia la paz sostenible abordando el impacto y la herencia a largo plazo en la sociedad de un conflicto prolongado, además de sentar las bases para la prevención como pilar del desarrollo. Tras la firma de la Ley de la Comisión para la Reconciliación y la Paz Nacional, que tuvo lugar el 5 de enero de 2018, el país constituyó la Comisión para la Reconciliación y la Paz Nacional (NPRC, por sus siglas en inglés). Sus objetivos generales son sentar las bases para una paz y una estabilidad duraderas; ayudar a que el país pueda hacer frente a su pasado con medidas de recuperación y reconciliación; y mejorar las capacidades nacionales y subnacionales para evitar futuros conflictos de manera pacífica, logrando una paz sostenible y profundizando en la cohesión social. Para alcanzar este objetivo, la NPRC llevó a cabo dos consultas a nivel provincial entre el 16 de febrero y el 2 de marzo de 2018, para las cuales recibió el apoyo del Gobierno y asistencia financiera y técnica de la ONU. El objetivo no era otro que promover un planteamiento ascendente para conocer de mano de los ciudadanos las principales fuentes del conflicto y las causas que socavan los esfuerzos de consolidación de la paz, además de identificar las capacidades existentes para la paz y la

reconciliación. Las partes interesadas también identificaron los periodos de conflicto residuales y sin resolver en la historia del país que requerían de un compromiso sostenido basado en una recuperación y una reconciliación integradoras. El 9 de mayo de 2018, una conferencia nacional sobre la paz y la reconciliación sirvió para corroborar los resultados de estas consultas. De este modo se ha creado un espacio adecuado para el mantenimiento de conversaciones y diálogos sostenidos y estratégicos sobre qué se necesita para la consolidación de la paz en el país. Estas necesidades serán la base de la estrategia de consolidación de la paz y reconciliación a largo plazo a nivel nacional. A estas medidas se suma la Plataforma Capítulo 12, que agrupa a las cinco comisiones independientes destinadas a promover la paz, proteger los derechos y apoyar la democracia en el país. Se trata de un espacio seguro de gran importancia para la promoción del diálogo sobre los valores constitucionales con los ciudadanos. También se está intentando crear una Plataforma de Liderazgo para las Secciones Juveniles Multipartidistas. Se han establecido términos de referencia, que serán confirmados en breve por los principales sectores para convertirse en una arquitectura de prevención durante las elecciones. Esta medida va ligada a un posible compromiso por la paz de los candidatos presidenciales, que será propuesto por la NPRC una vez completadas las nominaciones. Gracias al apoyo de la ONU y la colaboración de las organizaciones religiosas, se han establecido más de 292 comités de paz locales en las diferentes zonas del país afectadas históricamente por los conflictos. Estas estructuras continúan desempeñando un papel fundamental a la hora de disipar las tensiones en las comunidades, sirviendo como mecanismo de alerta temprana y enlazando las necesidades de consolidación de la paz locales con las estrategias nacionales. Los líderes religiosos de la organización Zimbabwe Heads of Christian Denominations siguen desempeñando un papel fundamental como intermediarios, apoyando los esfuerzos para la mediación interna y ofreciendo asesoramiento de alto nivel, además de ayuda para lograr consensos.

El compromiso con la consolidación de la paz y la reconciliación del Gobierno de **Togo** quedó reflejado en la declaración de política general que el primer ministro realizó el 18 de septiembre de 2013. Como signatario de la Declaración de Accra, Togo optó por una estrategia ascendente para el desarrollo de una I4P y está embarcado en la creación de consejos de paz locales (CPL). En total se han creado 37 de estos consejos, cuyos 255 miembros dan cobertura a las 37 prefecturas del país. De estos 255 miembros, 44 son mujeres (un 17 %) y 211, hombres (un 83 %). En cuanto a la procedencia de estos profesores, jubilados y dirigentes religiosos, pertenecen a diversas estructuras locales: colectivos de mujeres, autoridades regionales y locales, sociedad civil y asociaciones locales. Los CPL son instituciones para la consolidación de la paz modernas. Están integradas por voluntarios de todos los ámbitos de la sociedad a los que unen valores comunes. Así, entre la infinidad de instituciones especializadas existentes, los comités para la paz gozan de un carácter prioritario debido a su capacidad para identificar y reducir en gran medida las causas que originan los conflictos. Además, sus tareas y jurisdicciones están claramente definidas. A la hora de desarrollar sus misiones de observación, vigilancia, información, concienciación, interposición, mediación, negociación y conciliación, los CPL han de trabajar eficazmente con las instituciones y las autoridades locales. Su papel no es sustituir a los jefes cantonales ni a las autoridades judiciales, administrativas o militares.

Fuente: PNUD de Ghana, Zimbabue, Malaui y Togo y APD de Uganda

evaluación del impacto podría cumplir sus requisitos. En otros casos, se aplicarán procesos de gestión basados en resultados (RBM) más tradicionales y será necesario realizar esfuerzos para garantizar que las mediciones estén orientadas a obtener resultados (efectos) en lugar de orientadas a rendimiento (número de sesiones de formación, repliegues, etc.).

Sugerencia: Algunos MI pueden preferir documentar y compartir sus experiencias en otras formas, incluso a través del teatro, la poesía, documentales o la radio.

Otras formas de controlar y documentar la participación incluyen⁹¹: proporcionar recursos para que los MI documenten sus historias en forma de series de notas de práctica o iniciativas similares; mantener un registro de momentos "de descubrimiento" y aprendizajes críticos; proporcionar espacios seguros para compartir experiencias y reflexionar; generar posibilidades para intercambios regionales; promover el intercambio de experiencias verticales y horizontales entre mediadores externos e internos; y una amplia orientación hacia la práctica reflexiva.

3.8 Paso ocho: Exploración de opciones para la sostenibilidad

La sostenibilidad de los esfuerzos aumenta cuando las iniciativas se dirigen y gestionan a nivel local. No obstante, las participaciones de los actores internacionales, independientemente de cuán grande o pequeño sea su alcance, *afectarán* al sistema en el que tiene lugar la participación. Como consecuencia, deben integrarse en el mismo tejido del proyecto los problemas relacionados con la sostenibilidad. Incluso si los participantes internacionales solo asesoran u ofrecen consultoría, se requiere cuidado y previsión para garantizar que los MI no dependan excesivamente del apoyo logístico, técnico, financiero y/o político de esos participantes.

Existe una tendencia a considerar la institucionalización como *la* opción preferida para garantizar la sostenibilidad. Sin embargo, no es una opción que no plantee problemas. En primer lugar, mientras que los MI pueden buscar algún nivel de reconocimiento por sus esfuerzos para obtener protección o para fortalecer sus esfuerzos de alguna manera, "a menudo prefieren permanecer en redes informales y asociaciones informales".⁹² La formalización en realidad puede disminuir la efectividad de sus esfuerzos, ya que puede "aumentar su visibilidad, limitar el espacio de maniobra y hacerles vulnerables a ser instrumentalizados y politizados".⁹³ En segundo lugar, como destacó Lederach, si bien la institucionalización puede promover la participación, puede restar flexibilidad al papel de los MI. Su afirmación es inequívoca: "la [B]urocratización y la profesionalización no aseguran en sí una mayor calidad de la respuesta en la conservación de la paz".⁹⁴

Por lo tanto, es importante considerar la forma en la que un grupo de MI puede sostenerse sin poner en peligro a sus miembros y las funciones críticas que desempeñan. Esta es una pregunta crítica, ya que muchos MI dependen de su autonomía para poder ser efectivos. Un enfoque de la sostenibilidad puede incluir el concepto de espacios públicos/privados, que es un enfoque más dinámico y fluido para fomentar la sostenibilidad (véase el cuadro de texto 11).

En muchos casos, el método preferido para promover la sostenibilidad es vincular los MI con las infraestructuras para la paz (I4P), que se caracterizan por tener diferentes niveles de formalidad o institucionalización. Una I4P se define como "una red dinámica de habilidades, capacidades, recursos, herramientas e instituciones que ayudan a construir relaciones sociales y políticas constructivas y mejorar la resiliencia sostenible de las sociedades frente a la recaída en la violencia".⁹⁵ Las I4P pueden tomar muchas formas diferentes y aplicarse a una amplia gama de mecanismos de diferentes niveles a largo plazo y diferentes estructuras institucionales para la colaboración entre las partes interesadas. El trabajo de los MI proporciona la oportunidad de formar, expandir o consolidar a las I4P como el núcleo de su trabajo, facilitadores entre diferentes aspectos de I4P, participantes "acompañantes" para las I4P o, simplemente, como parte de un espacio cívico.⁹⁶

⁹¹ Participantes en el taller, PNUD-UE, Taller sobre la mediación interna en África, Marrakech, Marruecos, febrero de 2018.

⁹² Mubashir, Mir, Engiellushe Morina y Luxshi Vimalarajah (2016), p. 12.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Lederach, John Paul, (2013), "The origins and evolution of infrastructures for peace", p. 12.

⁹⁵ Giessmann, (2016), p. 10.0

⁹⁶ PNUD, "Apoyo a la mediación interna", 2014.

Cuadro de texto 11 Preservación del trabajo de un grupo informal de MI: Ejemplos de Filipinas y Kenia

La tarea formal de prevención de conflictos a nivel local en Filipinas recae en los "consejos de paz y orden" formales, que todos los niveles de gobierno deben convocar. En la práctica, muchos de estos consejos son ineficaces debido a conflictos entre participantes políticos o institucionales que forman parte de dichos consejos. En muchos casos, las autoridades locales recurren a líderes religiosos o tradicionales que pueden desempeñar papeles de mediadores internos y les proporcionan apoyo logístico y financiero proveniente de los presupuestos del gobierno local. Los consejos más formales reconocen sus actividades de mediación u otras iniciativas similares. Los MI trabajan aquí en un espacio público/privado conjunto. Kenia sigue un enfoque similar, en el que el Comité Directivo Nacional sobre la Consolidación de la Paz y la Gestión de Conflictos, que depende de la Oficina del Presidente, así como su arquitectura afiliada de comités de paz locales, incluyen líderes y participantes cívicos y tradicionales que pueden jugar papeles intermedios.

Sugerencia: Es importante reconocer que los MI pueden convertirse en parte del conflicto, lo que pondría en peligro la sostenibilidad de la iniciativa. Este punto pone de relieve una vez más la importancia de actualizar continuamente su análisis y estudios de referencia para garantizar que los MI mejor ubicados y más adecuados reciban un apoyo constante.

El tema de las I4P se ha tratado extensamente en otras publicaciones. El enfoque aquí es cómo garantizar que los esfuerzos de los MI como parte de las I4P puedan ser sostenibles. De nuevo, es importante subrayar que las I4P no son *necesariamente* instituciones formales, si bien algunas instituciones formales, como los Comités Nacionales de Paz, por ejemplo, suelen formar parte de las I4P. Para que cualquier I4P logre el éxito, según Lederach, debe: "Tener una visión a largo plazo y apoyo continuado que invierta en recursos emergentes, cercanos y receptivos a los contextos locales"; comprometerse con "el aprendizaje continuo que pone a prueba tanto la práctica como la teoría para innovar y adaptarse"; y, "tener una visión y compromiso con el cambio sistémico que requiere mantener relaciones cooperativas y comprometidas más allá de sus oficinas, proyectos o mandatos inmediatos".⁹⁷ Esta combinación de flexibilidad y humildad que viene acompañada de un compromiso de aprendizaje ayuda a garantizar que las I4P y la participación de los MI en las mismas se adapten en todo momento al contexto. Bien sea como parte de I4Ps o independientemente de ellas, otras iniciativas que pueden mejorar la sostenibilidad incluyen:⁹⁸

- Fomentar la elaboración de presupuestos para la paz o la integración de cuestiones de paz dentro del presupuesto a través de núcleos funcionales frente a los homólogos nacionales.
- Trabajar en conjunto con y alinearse con las plataformas y esfuerzos existentes.
- Asegurar el apoyo debe ser una estrategia tan a largo plazo como sea posible y participar solamente cuando el apoyo a largo plazo sea una opción o asociación con otras instituciones regionales o internacionales para ayudar a garantizar la longevidad de dicho apoyo.
- Garantizar que la financiación siga siendo flexible.
- Ofrecer apoyo organizativo a los MI (como se indicó anteriormente), incluido medios para el transporte y habilidades de contabilidad.⁹⁹
- Fomentar el aprendizaje continuo y la reflexión sobre el tema de la sostenibilidad antes y durante las participaciones con los MI.

⁹⁷ Lederach, John Paul, "The origins and evolution of infrastructures for peace", p. 13.

⁹⁸ Participantes en el taller, PNUD-UE, Taller sobre la mediación interna en África, Marrakech, Marruecos, febrero de 2018.

⁹⁹ Mubashir, Mir; Engiellushe Morina y Luxshi Vimalarajah (2016), p. 13.

Cuadro de texto 12 Comprensión del concepto de infraestructuras para la paz (I4P)

"Jean Paul Lederach introdujo por primera vez el concepto de 'Infraestructuras para la paz' en la década de 1980. Se basó en su suposición de que la paz sostenible solamente puede ser el resultado de una transformación profunda y estructural de los conflictos, incluida una transformación de las causas socioeconómicas y los impulsores políticos del conflicto (Lederach 2005, 47). Este concepto entró en la arena política, trayendo consigo un nuevo discurso académico sobre cómo forjar y aprovechar las I4P en la práctica, cuando el ex secretario general de la ONU, Kofi Annan, se refirió al término en varias declaraciones entre 2001 y 2009.

En términos de orientación política, las I4P obtuvieron mayor atención e interés intelectual solamente tras la violencia postelectoral en Kenia (2007) y Ghana (2008), cuando los gobiernos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a implementar oficialmente un concepto para una I4P nacional en ambos países. Al mismo tiempo, el discurso internacional sobre los desafíos de la consolidación de la paz se centró cada vez más en las necesidades de una transformación estructural para mitigar los riesgos de crisis y el colapso del Estado en las sociedades de posguerra. [...]

Una amplia gama de profesionales y académicos han conceptualizado las I4P y otros conceptos relacionados de diversas maneras. Chetan Kumar, Asesor Principal de Prevención de Conflictos del PNUD, propuso a las I4P como una red de sistemas, recursos, valores y habilidades interdependientes propiedad del Gobierno, la sociedad civil y las instituciones comunitarias que promueven el diálogo y la consulta, previenen conflictos y permiten la mediación pacífica cuando se asienta la violencia en una sociedad (Kumar 2011, PNUD 2013). Su definición enfatizó el diálogo y la consulta dirigidos como herramientas indispensables para prevenir los conflictos violentos y permitir la mediación pacífica. De acuerdo con esta definición, prácticamente todo lo que podría ser útil para establecer las capacidades necesarias para desarrollar e implementar estas herramientas particulares (sistemas, recursos, valores, habilidades) podría considerarse como elementos de una I4P. Otras definiciones, por otro lado, colocaron diferentes problemas en el centro de la escena.

Paul van Tongeren, ex Secretario General de la Alianza Global para la Prevención del Conflicto Armado (GPPAC), definió a las I4P como "enfoques de conflicto cooperativos y de resolución de problemas" dentro de las sociedades, basadas en el diálogo y la no violencia, y destacó la necesidad de un desarrollo de "mecanismos institucionales, apropiados para la cultura de cada país, que promuevan y administren este enfoque a nivel local, distrital y nacional" (van Tongeren 45-55). Si bien, según Van Tongeren, las I4P comprenderían más herramientas que exclusivamente el diálogo y las consultas, su definición implica que consisten en mecanismos institucionalizados. A pesar de estas diferencias, es importante recordarle al lector la referencia de Jean Paul Lederach a la necesidad de 'relaciones cooperativas y comprometidas más allá de las oficinas, proyectos y mandatos inmediatos' (Lederach 2012, 13). Existen buenas razones para suponer que las I4P son más que meramente instituciones, y mucho menos un conjunto determinado de instituciones.

La mayoría de los entrevistados para esta investigación confirmaron lo que la investigación documental había revelado: pueden existir variantes de las I4P en cualquier etapa de la consolidación de la paz, incluso si no están explícitamente identificadas como Infraestructuras para la Paz. Pero a fin de dar respuesta a las necesidades de sostenibilidad más importantes, las infraestructuras de paz deben ser capaces de responder con flexibilidad a los desafíos dinámicos y sistémicos de una sociedad en transición. En ese aspecto, las infraestructuras para la paz vinculan los esfuerzos en —o dentro de— diferentes rutas y unidades, así como en áreas de consolidación de la paz y construcción del Estado. Para concluir, las I4P se pueden definir como una red dinámica de habilidades, capacidades, recursos, herramientas e instituciones que ayudan a construir relaciones sociales y políticas constructivas y a mejorar la resiliencia sostenible de las sociedades frente a su recaída en la violencia".

De: Hans J. Giessmann, "Paz implícita, Infraestructuras para la Paz: Enfoques y lecciones aprendidas", Fundación Berghof, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación SDC, 2016, págs. 9-10.



Dos jóvenes cuidan el ganado familiar en Bulbul Dalal, región Angara de Nyala. Foto: PNUD Sudan.

El papel de la mediación interna en los conflictos relacionados con la trashumancia: Sudán y Sudán del Sur

En Sudán del Sur, la trashumancia interna se ha visto asociada con la violencia en numerosas ocasiones. Sin embargo, la migración transfronteriza/internacional ha resistido las innumerables disputas políticas entre Sudán y Sudán del Sur. A pesar de los intentos por encontrar una solución, la trashumancia lleva décadas dañando las relaciones entre pastores y agricultores. Las comunidades agrícolas y sus políticos se niegan a acoger a animales de otros estados, ya que las personas que se encargan de su cuidado van armadas e intimidan a la población local cuando sus reses destruyen las cosechas y las propiedades.

La División de Asuntos Civiles (CAD, por sus siglas en inglés) envió delegados a la Conferencia Premigración Pastoral de Bar el Gazal del Norte, celebrada en Nyamlel y Wanyjok para evaluar estas prácticas. El objetivo era que los líderes gubernamentales y tradicionales influyentes pudiesen aprender y reproducir las buenas prácticas en sus estados.

Cuando Sudán del Sur se independizó, la trashumancia estaba regulada por el Comité/Juzgado para la Paz de la Frontera Común, que recibía la ayuda técnica y financiera de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) y el programa de Apoyo Viable para la Transición y la Estabilidad (VISTAS). Sin embargo, el éxito obtenido se debe a la voluntad política de los líderes de los gobiernos tradicionales y locales, así como a las conferencias e iniciativas de diálogo que mantuvieron las comunidades anfitrionas y los nómadas. Se han alcanzado diversos acuerdos; aunque se han producido algunas violaciones de los mismos, estas se han gestionado sin mayores incidentes. Las resoluciones alcanzadas en la conferencia se dan a conocer a las comunidades locales y los nómadas con ayuda de la UNMISS/CAD.

Las comunidades de anfitriones y pastores han puesto en marcha el Comité/Juzgado para la Paz de la Frontera Común. En estas conferencias se darán a conocer los problemas surgidos durante la migración y se desarrollarán soluciones para los mismos. Los líderes de ambas comunidades acordaron revisar algunos elementos de los anteriores acuerdos.

Tomando como base la experiencia de Bar el Gazal del Norte, la CAD pudo reproducir con éxito estas prácticas en cinco estados caracterizados por la volatilidad de las relaciones: Amadi, Terekeka, Lagos del Este, Lagos del Oeste y Gok. Tras las reuniones de Mvolo y Rumbek, dichos estados seleccionaron a los miembros del Comité/Juzgado Común (tres por cada uno). En octubre de 2017, la CAD y el programa VISTAS ofrecieron formación conjunta a los miembros del órgano recién constituido en Yirol (estado de Lagos del Este). A finales de febrero de 2018, la CAD celebró la primera conferencia premigración para los cinco estados en Tali (estado de Terekeka). El proceso fue dirigido con éxito por el Comité/Juzgado Común recién constituido.

La CAD y sus colaboradores han apoyado la celebración de las conferencias sobre trashumancia anual de Sudán a Bar el Gazal del Norte y el Alto Nilo. La amplia experiencia de Bar el Gazal del Norte ha sido de gran ayuda para el desarrollo de mecanismos similares en Warab/Bar el Gazal Occidental, además de en Amadi, Terekeka, Lagos del Este, Lagos del Oeste y Gok. La difusión es fundamental para que los acuerdos sean sostenibles. La CAD ha desempeñado un papel de liderazgo, dando su apoyo a la institución local creada con el fin de difundir el contenido de los acuerdos al final de cada conferencia. La implementación de diversos acuerdos entre las autoridades estatales y tradicionales ha dado lugar a una trashumancia relativamente pacífica en los cinco estados, tal y como confirman los gobernadores y los miembros de los Comités/Juzgados para la Paz de la Frontera Común. Este mecanismo ha demostrado su eficacia a la hora de proporcionar una alerta temprana y solucionar litigios en caso de conflicto.

Los delegados de las distintas oficinas locales que asistieron a las conferencias celebradas en Aweil en 2017 reconocieron la importancia de la interacción entre distintas comunidades culturales y, especialmente, entre diferentes países como medio para regular los recursos y crear beneficios mutuos para los anfitriones y los nómadas.

Fueron muchos los delegados que expresaron su reconocimiento y se mostraron dispuestos a reproducir el proceso en sus regiones. El papel de las autoridades tradicionales en la resolución de los problemas relacionados con la trashumancia dentro de comunidades y entre las mismas ha ido en aumento. En la reunión que los cinco estados mantuvieron en Tali (estado de Terekeka) del 23 al 26 de febrero de 2018, los gobernadores prometieron dar apoyo financiero a los comités locales. Cada estado se comprometió a invertir 30 000 libras sursudanesas al mes y a asignar a siete agentes de policía.

Fuente: DOMP

4



Taller de mediación interna. Foto: PNUD Guatemala.

Aprender de la práctica

Esta última sección reúne las principales ideas recogidas en la presente NC. En ella se proporcionan los principios clave de la involucración de los MI, se recaban los consejos de algunos de los principales responsables políticos y profesionales del sector y se comparten testimonios de los propios MI, quienes nos hablan de su papel y del apoyo que han recibido. Así, esta sección de la NC tiene por objetivos poner de relieve algunos de los elementos críticos que se deben tener en cuenta a la hora de involucrar a los MI y proporcionar nuevas perspectivas sobre la labor de estos MI de la mano de gente que ha trabajado durante muchos años con ellos o incluso ha ejercido como MI. Esperamos que estas reflexiones sirvan para apoyar el importante trabajo de los MI, tanto en la actualidad como en el futuro.

Principios fundamentales de la involucración de los MI

La tercera parte de esta NC incluye una completa guía paso a paso para la involucración de los MI. Muchas de las medidas que se recogen en ella constituyen un reflejo de los principios que deben respetarse a la hora de involucrar a los MI. Esta sección pretende aclarar y ahondar en doce principios fundamentales que deben servir de orientación para diseñar e implementar de forma conjunta la involucración de los MI. La involucración de los MI es una estrategia única e innovadora para el trabajo en contextos complejos y frágiles. Los MI tienen una forma singular de buscar puntos de entrada que requiere de una estrategia especial. Estos principios fundamentales ayudan a garantizar que la involucración de los MI respete y proteja su crucial papel en la sociedad, contribuyendo al mismo tiempo al aprendizaje y la sostenibilidad.

1. Arraigo en el análisis del contexto

La involucración de los MI debe estar arraigada en el análisis del contexto. De este modo, los actores pueden comprender los efectos de las interacciones en los motores de paz, los elementos de conflicto y las diversas partes interesadas que cohabitan en un paisaje de fragilidad y enfrentamiento. Si no se lleva a cabo este análisis del contexto, es posible que las involucraciones no estén integradas en el contexto, resultando más dañinas que beneficiosas. La necesidad de una especificidad adecuada al contexto se ha expuesto ampliamente. El principal mensaje es que la programación asociada al contexto es fundamental para la involucración de los MI.

Los MI no carecen de limitaciones.

2. Sensibilidad al conflicto

La sensibilidad al conflicto hace referencia a la capacidad de una organización para comprender el contexto en el que trabaja y las interacciones que se establecen entre dicho contexto y sus intervenciones. Además, si se quieren evitar impactos negativos, se requiere capacidad para actuar de acuerdo con la información disponible¹⁰⁰. Básicamente, «la sensibilidad al conflicto hace referencia a la práctica de comprender el modo en que las ayudas interactúan con los conflictos en un contexto particular para mitigar los efectos adversos no deseados e influir positivamente en el conflicto siempre que sea posible a través de intervenciones humanitarias, de desarrollo o de consolidación de la paz»¹⁰¹. Una visión sensible al conflicto permite dar continuidad al programa con la confianza de que este no está teniendo efectos adversos sobre el contexto y que, en caso de aparecer, estos podrán mitigarse. Además, la aplicación de una visión sensible al conflicto mejora los resultados en términos de desarrollo y eficacia.

La sensibilidad al conflicto se considera especialmente importante en entornos frágiles o afectados por las disputas. Ello se debe a que cualquier intervención realizada en estos casos implica la transferencia de recursos (como alimentos, formación, experiencia y atención sanitaria) en un entorno en el que son a menudo escasos¹⁰². Los recursos representan poder o, en ocasiones, posibilidades de supervivencia, y pueden convertirse fácilmente en fuente de conflicto cuando las personas tratan de controlar o manipular su distribución para obtener beneficios para sí mismas o para una causa determinada. La forma en que se distribuyen estos recursos (cuándo, por quién o con qué fines) permite distinguir entre los programas que fortalecen las capacidades locales para alcanzar la paz y evitar el extremismo violento de aquellos que, por el contrario, agravan el problema. Esto es importante para la involucración de los MI, ya que tanto la selección de los mediadores como el tipo de apoyo que prestan (ya sea técnico, logístico, financiero o político) constituyen también un recurso y una fuente de poder que pueden ser cuestionados.

3. «No hacer daño»

La sensibilité au conflit est étroitement liée à l'idée de « ne pas nuire ». Initialement proposé par Mary Anderson¹⁰³, ce cadre né au début des années 1990 est le résultat d'une collaboration avec, entre autres, les organisations de la société civile. Il appelait à une révision des programmes d'aide pour veiller à ce que les bonnes intentions ne se transforment pas involontairement en résultats néfastes. Le cadre, hautement pertinent pour les interventions des médiateurs internes, compte sept grandes étapes : comprendre le contexte ; analyser les tensions et les facteurs de division ; analyser les points de connexion et les capacités locales de paix ; analyser le programme ; analyser l'impact du programme sur les facteurs de division et les points de connexion ; envisager et développer les options de programmation ; tester les options de programmation et revoir la conception du projet. « Ne pas nuire » est un concept bien accepté dans le milieu du développement international, et le défi consiste à le mettre en application : la définition de ce qui est considéré comme « non nuisible » dépend du contexte et de ses normes et spécificités culturelles. La meilleure manière de se prémunir de tout effet néfaste des efforts entrepris est de veiller à l'appropriation et à la direction locales des interventions.

4. Programas basados en los riesgos y la resiliencia

Ningún programa está exento de riesgos. Más bien al contrario: teniendo en cuenta la dinámica cambiante del contexto y el hecho de que los riesgos se basan en la incertidumbre, el número de riesgos asociados a un programa es en realidad

¹⁰⁰ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, «Conducting a conflict and development analysis», GNUD, febrero de 2016.

¹⁰¹ <http://cdacollaborative.org/what-we-do/conflict-sensitivity/>

¹⁰² <http://www.conflictsensitivity.org/do-no-harm-local-capacities-for-peace-project/>

¹⁰³ Anderson, Mary B., «Do no harm: How aid can support peace – or war», Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1999.



Aprendiendo del
ODS 16. Foto:
PNUD Honduras.

Los mediadores internos y el desarrollo sostenible: Honduras

La Mosquitia es un territorio multiétnico que se encuentra entre Honduras y Nicaragua y sirve como hogar para cuatro pueblos indígenas: los misquitos, los pech, los tawahkas y los garífunas. Históricamente, la región ha permanecido política y económicamente marginada del resto del país. En ella se encuentra la mayor área silvestre de Centroamérica, y es muy rica en recursos naturales como la madera, el petróleo y los recursos marinos. A pesar de este patrimonio natural, su población ha de hacer frente a importantes retos socioeconómicos, como los elevados niveles de pobreza y los bajos niveles educativos. Una de las dinámicas de conflicto más importantes es la relacionada con las tierras. Desde 2012, los títulos de propiedad se han ido transfiriendo gradualmente de las autoridades estatales a las estructuras de gobierno indígenas locales (los llamados «Consejos Territoriales»). Son muchos los casos en los que los títulos de propiedad han quedado en manos de terceros que utilizan las tierras de formas que contravienen la forma de ver el mundo de la población indígena. Esto está ocurriendo en un contexto en el que tanto los órganos de gobierno estatales como indígenas son sumamente débiles. Además, no se ha producido una normalización de las responsabilidades y las competencias. En conjunto, estas circunstancias han creado un contexto caracterizado por la incertidumbre y los elevados niveles de conflicto.

En 2016, y como reconocimiento a los desafíos fundamentales a los que se enfrentaba La Mosquitia, el Gobierno de Honduras puso en marcha, junto con diversas organizaciones indígenas y afrohondureñas y agencias de cooperación para el desarrollo, la Alianza para el Desarrollo de La Mosquitia. Esta alianza estableció la Plataforma de Gobernanza Territorial, un mecanismo de diálogo interinstitucional. Estos espacios de diálogo (o mesas de trabajo) se crearon con el objetivo de desarrollar propuestas concretas en áreas como la justicia y la gobernanza, el desarrollo económico y el uso de los recursos naturales, y el desarrollo social y las infraestructuras básicas. Se ha proporcionado apoyo para construir y *consolidar las capacidades nacionales para la prevención de conflictos*, centradas en formar al personal de las instituciones gubernamentales y los líderes de las instituciones indígenas en los conceptos, las herramientas y los procesos necesarios para el diálogo, la mediación y la negociación. El objetivo es fortalecerlos y proporcionarles apoyo técnico para que participen en los espacios de diálogo, creados para desarrollar propuestas que ayuden a resolver los principales problemas estructurales de La Mosquitia.

El apoyo cuenta con varias capas. A **nivel nacional**, los representantes gubernamentales que recibieron formación dirigen y coordinan los espacios de diálogo de la Plataforma. El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) ha incluido la prevención de conflictos en su plan de formación interno, y en fechas recientes ha creado un equipo de prevención de conflictos como primer paso para institucionalizar sus esfuerzos destinados a la prevención y la mitigación de conflictos. A **nivel regional**, se ha implementado una red de mediadores para elaborar análisis conjuntos, recomendaciones y alertas tempranas. Estos mediadores ya han actuado en diversos procesos de mediación en sus territorios. A **nivel comunitario**, la formación y el apoyo ofrecidos por el proyecto han llevado a varias comunidades a crear comités de resolución de conflictos. Dichos comités permiten abordar los conflictos a nivel familiar y comunitario. Los talleres de capacitación para el diálogo, la mediación y la negociación también ofrecen la posibilidad de formar a los participantes en conceptos básicos de la mediación y el diálogo y los preparan para utilizar estas herramientas en la prevención y la resolución de conflictos violentos en sus comunidades.

El análisis de los conflictos resulta esencial a la hora de comprender la realidad de cada contexto de la intervención con el fin de identificar los puntos de entrada y ofrecer el apoyo que necesitan los mediadores internos. Esto es particularmente importante cuando se trabaja con pueblos indígenas que disponen de sus propias prácticas y tradiciones para la resolución de conflictos. La creatividad y la adaptación son fundamentales. Además, para resolver los problemas estructurales se necesitan otras iniciativas o medidas de promoción. Se debe obtener el compromiso de mediadores internos de distintas organizaciones e instituciones a diferentes niveles (local, regional y nacional). En el caso de Honduras, los esfuerzos destinados a la capacitación contaron con la implicación de múltiples partes. Esto ayudó a fomentar la confianza y proporcionó una buena base para un diálogo fructífero.

Fuente: PNUD en Honduras

infinito. También es importante tener en cuenta que la evaluación de riesgos no busca impedir que se lleve a cabo un programa. De hecho, la gestión de riesgos es un proceso *habilitador* que ayuda a mejorar la eficacia y la eficiencia de los programas identificando las oportunidades y los riesgos más importantes y preparándonos para hacerles frente. Dado el trabajo que llevan a cabo los MI (sensible, a menudo entre bastidores, con un contenido altamente político y no exento de peligro), su involucración debe ir acompañada de una evaluación de riesgos participativa, consciente y adaptada a las especificidades culturales. Muchos riesgos pueden mitigarse si las involucraciones se realizan desde un enfoque basado en la resiliencia. Tal y como recoge el «Estudio de progreso independiente sobre juventud y paz y seguridad» patrocinado por la ONU, la «resiliencia de la juventud puede manifestarse de manera positiva o negativa»¹⁰⁴. Si se comprenden las contribuciones positivas que la juventud y el resto de partes interesadas pueden aportar en un contexto dado, será posible guiar la involucración a través de los motores de paz transformadores que aparecen de forma endógena en cada sociedad.

5. Reacción, no dirección

Más que en inventar nuevos procesos o estructuras, la involucración de los MI se basa en saber que estos existen y que ya están desarrollando un trabajo en sus comunidades. El trabajo descrito en esta NC consiste en identificarlos y averiguar si la colaboración o el apoyo de los actores internacionales pueden resultar beneficiosos de alguna forma. Cualquier intento de imponer vías para liderar o implantar este tipo de iniciativas socavaría la implicación local, pudiendo llevar a un descarrilamiento del proceso. El papel de los actores internacionales debe limitarse a apoyar el trabajo de los MI del modo y en el momento en que estos deseen recibir apoyo, siempre dentro de las limitaciones en las posibilidades y los recursos.

6. Respaldo de un enfoque basado en los derechos humanos

La aplicación de un enfoque de la programación basado en los derechos humanos permite crear un marco de mejora del desarrollo humano fundamentado en las normas internacionales sobre derechos humanos y diseñado para promover y proteger dichos derechos¹⁰⁵. Al igual que el principio de la sensibilidad al conflicto, este enfoque trata de analizar las desigualdades que a menudo subyacen bajo los problemas de desarrollo, así como «corregir las prácticas discriminatorias y las distribuciones de poder injustas que impiden el avance del desarrollo»¹⁰⁶. Este enfoque tiene en cuenta y promueve las capacidades de las partes interesadas como titulares de derechos y de deberes¹⁰⁷. En consecuencia, aunque el papel de los agentes externos ha de limitarse a prestar apoyo, esto no significa que los actores internacionales tengan que abandonar el objetivo de ayudar a promover unas sociedades más justas y equitativas. Más bien al contrario: esto entraría en conflicto con los valores de la ONU y crearía riesgos adicionales. Sin embargo, las consideraciones normativas no deben socavar la implicación local. Este dilema solo puede resolverse si se ayuda a los MI a comprender los beneficios de unos procesos más inclusivos para las mujeres, los jóvenes, las minorías y las personas con discapacidades, por ejemplo. Es probable que el apoyo a estos procesos ayude a alcanzar los objetivos, de forma lenta, pero segura, con paciencia, grandes esfuerzos y el liderazgo de los intercesores locales.

7. Sensibilidad con respecto al género

La sensibilidad con respecto al género implica asegurarse de que el género ocupa un lugar central en el análisis del contexto y se tiene en cuenta en el codesarrollo de la estrategia de involucración. Es importante recurrir a los MI (especialmente si entre los MI identificados no se incluyen mujeres) para determinar cuál es modo más sensible, constructivo e inclusivo de abordar este problema. De este modo, los actores internacionales podrán asegurarse de que el género se convierte en marco de referencia para la involucración, garantizando así que las necesidades de los hombres y de las mujeres queden reflejadas en las estrategias de acercamiento e involucración.

¹⁰⁴ Documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas A-72-761_S-2018-86, Simpson, Graeme, «Estudio de progreso independiente sobre juventud y paz y seguridad», marzo de 2018, p. 8 (disponible en https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Progress_Study_on_Youth_Peace_Security_A-72-761_S-2018-86_ENGLISH.pdf).

¹⁰⁵ <http://hrbportal.org/faq/what-is-a-human-rights-based-approach>

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ GNUD, «Statement on a Common understanding of a human rights based approach to development cooperation», ratificado por el Grupo de Programas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), 2003.

8. Sensibilidad a las consecuencias imprevistas

Reconocer que la involucración de los MI tiene lugar en sistemas complejos resulta fundamental. En estos sistemas cabe la posibilidad de que una única intervención tenga un efecto no deseado; además, no se puede esperar que una sola intervención transforme el sistema. Si somos conscientes de la existencia de consecuencias imprevistas y de la necesidad de aplicar un enfoque integral, podremos comprender que la involucración forma parte de un todo, asegurándonos de que nuestras intervenciones se entrelazan y sirven de apoyo para otras en una estrategia de sostén mutuo. Debemos aceptar que conocer por completo un contexto resulta imposible, que no podemos saber realmente qué puede funcionar o no en un contexto dado y que nuestras acciones (incluso las mejor intencionadas) pueden tener consecuencias no deseadas, tanto positivas como negativas¹⁰⁸.

9. Concienciación política

La política ocupa un lugar central en la función y la labor de los MI. Por ello, la involucración de los MI es inherentemente política, con independencia de si el apoyo que se busca es financiero, logístico o técnico. La concienciación política conlleva sensibilidad a las dinámicas de poder que subyacen bajo los contextos complejos y, por tanto, bajo la involucración en los mismos. Es fundamental conocer la influencia de la involucración en el poder, saber cómo utiliza la gente ese poder y descubrir cómo cambia el equilibrio de fuerzas.

10. Creatividad y flexibilidad

La involucración de los MI requiere un alto nivel de creatividad para que se realice de forma sensible y permita superar los dilemas y las disyuntivas que sin duda surgirán. Ninguna involucración va según lo planeado; por ello, la flexibilidad es otro requisito importante. Las iniciativas *siempre* necesitan más tiempo del esperado, incluso cuando se han tenido en cuenta los retrasos.

11. Voluntad de aprender y reflexionar

La involucración debe estar basada en abrirse a aprender de los actores locales, saber que podemos equivocarnos y querer seguir profundizando y creando oportunidades para que los MI aprendan los unos de los otros. Al involucrar a los MI, los actores internacionales tienen la oportunidad de descubrir sus métodos y estrategias, en muchos casos desconocidos para ellos. Así, para que la adaptación sea adecuada es necesario saber si la involucración funciona o no, pero también aprender de los propios MI. Los profesionales reflexivos tratan de hallar las conexiones que existen entre el aprendizaje y la consolidación de la paz.

12. La humildad como guía

La humildad, es decir, la cualidad de ser *humilde*, supone respetar la dignidad inherente a las personas con las que trabajamos y no asumir que aquello que nosotros creemos es lo mejor para ellas ni tratar de imponerlo. La humildad implica el conocimiento de los propios límites en términos de conocimientos, habilidades e influencia como actor externo. Fomentar la humildad como parte de la práctica mejora la implicación local y evita que el crédito obtenido por los éxitos o los logros se vea mermado. Tal y como afirma Antti Pentikäinen, de Network of Religious and Traditional Leaders, «al trabajar con los MI aprendemos rápidamente que nosotros no somos los expertos. Ellos saben por qué han comenzado los conflictos y cómo detenerlos. A la hora de ganarse su confianza, la humildad es mucho más importante que nuestras capacidades. Y sin su confianza e implicación, la paz no será sostenible»¹⁰⁹.

Asesoramiento de los profesionales y los responsables políticos

Las siguientes citas constituyen una selección de directrices y consejos de las personas a las que se consultó durante la elaboración de esta NC revisada. Muchos de estos responsables políticos y profesionales cuentan con años, e incluso décadas, de implicación en este tipo de procesos. Algunos de ellos han ejercido como MI. Sus palabras pretenden servir de ayuda a la hora de reflexionar sobre la involucración de los MI.

¹⁰⁸ Cedric de Coning, entrevista telefónica, marzo de 2018.

¹⁰⁹ Antti Pentikäinen, exdirector de Network of Religious and Traditional Leaders, marzo de 2018.



Consultorías con indígenas en la región Ixil. Foto: PNUD Guatemala.

Mediadores internos, pueblos indígenas y proyectos industriales: Guatemala

Como parte del proyecto de mediación interna 2015-2018, el PNUD, el DAP de la ONU y la UE han dado su apoyo a la mediación interna en la región guatemalteca de Ixil. Históricamente, esta región fue una de las más afectadas por el conflicto armado (1960-1996) y en la actualidad se caracteriza por sus elevados niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social, así como por la escalada de los conflictos sociales, relacionados en su mayoría con disputas de tierras y la explotación de los recursos naturales. En 2015, la Corte de Constitucionalidad ordenó la ejecución de dos procesos de consulta a los pueblos indígenas con relación a la puesta en marcha de proyectos para la implementación de plantas de energía hidroeléctrica en Santa María Nebaj y el transporte de energía eléctrica en San Juan Cotzal. Como parte del proyecto se llevó a cabo un análisis del contexto destinado a entender las necesidades y las condiciones adecuadas de apoyo.

El análisis del contexto y las partes interesadas reveló la existencia de plataformas formales y semiformales para la mediación y la resolución de conflictos. Entre los mediadores internos se encontraban las instituciones estatales, representadas por los funcionarios locales, y las autoridades indígenas (*Alcaldía Indígena*), que ejercen un fuerte liderazgo. La población los considera legítimos y fiables, por lo que pueden ejercer su influencia en las disputas comunitarias y representar a los pueblos indígenas en los procesos de consulta. El fallo de la Corte de Constitucionalidad determinó que los funcionarios del Gobierno y las autoridades tradicionales debían desarrollar sus capacidades para el diálogo y aprender de la experiencia de consultas previas.

El proyecto permitió identificar tres estrategias de apoyo a la mediación interna en la región de Ixil:

- 1. Intercambio entre iguales y cooperación Sur-Sur:** Para incrementar la confianza a la hora de abordar un tema tan sensible (consulta previa), el proyecto diseñó e implementó intercambios entre iguales para las autoridades ancestrales y los funcionarios gubernamentales, compartiendo experiencias de Panamá y Perú y mostrando las lecciones aprendidas de otros procesos de consulta y diálogo intercultural en la región de ALC.

- 2. Capacitación y formación:** Para continuar desarrollando sus conocimientos, capacidades y habilidades en el diálogo y la mediación, el proyecto diseñó e implementó cursos de formación de 10 días destinados a más de 100 autoridades indígenas, funcionarios gubernamentales y líderes comunitarios. La formación incluía contenidos específicos relacionados con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, el papel de las mujeres en la consolidación de la paz y la gestión, el diálogo y la mediación en casos de conflicto.
- 3. Acompañamiento en procesos de consulta y diálogo:** A petición de ambas partes (autoridades gubernamentales y ancestrales), el PNUD realizó un seguimiento de los procesos de consulta como observador externo y proporcionó a las autoridades indígenas los recursos necesarios para preparar y organizar sus posiciones antes de la celebración de las reuniones formales con el Gobierno.

Aunque todos los beneficiarios que recibieron capacitación a través del programa desempeñaron un papel en la mediación (como la mediación directa, la construcción de consensos, la alerta temprana y la promoción de la paz), las autoridades ancestrales consideraban que la mediación interna era una práctica tradicional que solo podían desarrollar autoridades reconocidas. Así, un importante resultado de este programa es que 17 autoridades ancestrales con formación participan activamente en los procesos de consulta previos con tareas de facilitación, creación de consenso y representación de los pueblos indígenas. Las consultas llevadas a cabo en la región de Ixil son las primeras de este tipo que tienen lugar en Guatemala. Las lecciones aprendidas tendrán una repercusión importante en los futuros procesos de consulta del país.

- A nivel comunitario, los procesos de diálogo y mediación y las iniciativas de capacitación, como las emprendidas por el proyecto de MI, generan a menudo expectativas relacionadas con la atención de las demandas sociales insatisfechas. El liderazgo institucional tiene un papel clave a la hora de canalizar estas demandas e identificar de forma conjunta una serie de soluciones eficaces y sostenibles.
- Tal y como se menciona en la guía y confirma la experiencia, es necesario realizar un análisis sólido del conflicto y del contexto antes de entablar iniciativas destinadas a la puesta en marcha de un proceso o programa de diálogo o mediación. De este modo, las intervenciones pueden adaptarse; los enfoques y las estrategias pueden rediseñarse; y la intervención puede incluso retirarse, garantizando la aplicación del principio de «no hacer daño» en todos los programas.
- En las regiones con predominio de poblaciones indígenas, como es el caso de Guatemala, cualquier iniciativa debe reconocer el papel clave que desempeñan las autoridades indígenas (AI) y diseñar estrategias que las involucren y faciliten su participación activa en todas las etapas.
- En nuestro contexto, las iniciativas de prevención, mediación y diálogo en caso de conflicto generan expectativas de participación del PNUD como parte de las soluciones. El análisis de las causas fundamentales de los conflictos demuestra que los conflictos sociales surgen principalmente como consecuencia de problemas de desarrollo estructurales e históricos. Así, abordar los conflictos sociales implica hacer frente a los problemas de desarrollo y adoptar un enfoque más coherente y conectado que incorpore una perspectiva de desarrollo a la prevención y transformación de los conflictos.

Fuente: PNUD en Guatemala

También se debe tener en cuenta el papel especial que desempeñan las **autoridades indígenas** en el diseño de los procesos de involucración o diálogo. Su función resulta fundamental para la identificación de las mujeres, por ejemplo. Es importante evitar que se fortalezcan las dinámicas de poder preexistentes, incluidas aquellas que se desarrollan alrededor de una «élite femenina». Además, es esencial emplear el poder disruptivo del conflicto para fomentar las oportunidades de inclusión de las mujeres, especialmente en ámbitos de los que estas han sido tradicionalmente excluidas, como la seguridad y la justicia.

Participantes en el Taller de Mediación Interna en África, PNUD-UE, Marrakech, febrero de 2018.

Vivimos una época de transición histórica que causará mucho dolor y sufrimiento. Sin embargo, llegará un tiempo en el que las comunidades tendrán que reconciliarse con sus enemigos. Si en ese momento no les damos el apoyo necesario, es muy probable que vuelvan a caer en las garras de la violencia. En la actualidad, estas **estructuras de apoyo** no existen o son insuficientes. Es hora de actuar para que las heridas de las comunidades que han estado en conflicto puedan cicatrizar.

Antti Pentikäinen, director ejecutivo de Network for Religious and Traditional Peacemakers.

En primer lugar, hay que asegurarse de identificar a los MI a través de **procesos inclusivos y participativos**. En segundo lugar, sea quien sea el MI, debe ejercer como líder en el desarrollo de una estrategia que incluya la evaluación de las necesidades para identificar los vacíos en las capacidades. En tercer lugar, imponer nuestras sugerencias resulta contraproducente, incluso en cuestiones tan importantes como el género o la juventud. Es necesario trabajar junto con los MI y el resto de partes interesadas para que comprendan el valor que tienen las aportaciones de las mujeres y los jóvenes. Cuando se utiliza un sistema de presiones e incentivos, la implicación y la calidad se ven mermadas.

Rebecca Adda-Dontoh, asesora para la Paz y el Desarrollo del Programa Conjunto PNUD-DAP, 2018.

El **enfoque de red** es realmente importante, ya que pone de manifiesto la necesidad de aprovechar los mecanismos y las estructuras ya existentes. Los elementos básicos están ahí; es cuestión de descubrir nuevas formas de ensamblarlos para mejorar la inclusión.

Mir Mubashir, director de proyecto del Programa de Apoyo a la Mediación y el Diálogo de la Fundación Berghof, 2018.

En primer lugar, hay que saber que no empezamos de cero. Las comunidades locales y nacionales siempre cuentan con grandes capacidades y con personas que han desempeñado esta labor a diario en sus comunidades y sociedades. Hay que respetar este trabajo, intentar comprenderlo y asegurarse de que nuestras aportaciones no se vean como algo totalmente nuevo. Tratemos de preguntarnos **qué tipo de resiliencia hay**, cuáles son las figuras clave a las que la gente puede recurrir para la mediación y la resolución de conflictos y qué capacidades tienen dichas figuras. A continuación, tenemos que involucrarlas y tratar de comprender qué están haciendo. En segundo lugar, en cualquier proceso que diseñemos, nuestro papel debe limitarse a apoyar algún tipo de transformación desarrollada por la población local, tanto en lo relativo a las decisiones que se toman como a la dirección y la gestión del proceso. Quizá no nos guste o no estemos de acuerdo con sus prioridades o con la forma que tienen de abordarlas, pero, si queremos que sea sostenible, el proceso se tiene que desarrollar de este modo.

Cedric de Coning, investigador asistente sénior de ACCORD y NUPI, 2018

En primer lugar, antes de implementar una iniciativa propia, se deben poner en común los procesos liderados por defensores del pueblo, iglesias, instituciones académicas, etc. En segundo lugar, se debe traducir todo el material necesario a los idiomas y dialectos locales. Y en tercer lugar, hay que estar preparados para el hecho de que **todos los conflictos tienen un componente altamente político**, especialmente si están relacionados con tierras y recursos naturales. Es necesario familiarizarse con la dinámica, los principales actores, los factores desencadenantes, el marco regulatorio, la legislación pertinente y el marco internacional. Solo entonces podremos afrontar con tranquilidad el trabajo.

Gaston Ain, ex asesor para la prevención de conflictos del PNUD en Panamá, 2018.

Una buena sincronización es fundamental. Cuando se inicia el proceso de desarrollo de infraestructuras para la paz (I4P, por sus siglas en inglés), por ejemplo, las sensibilidades culturales o religiosas pueden dificultar la inclusión de todos los grupos marginados; sin embargo, con el tiempo y a medida que las instituciones crecen y aumentan su legitimidad y sus responsabilidades, es posible realizar mayores esfuerzos **para influir en las normas sociales**.

Participantes en el Taller de Mediación Interna en África, PNUD-UE, Marrakech, febrero de 2018

En primer lugar, los procesos de paz no son eventos aislados. Los políticos no suelen ser buenos mediadores, ya que tienden a trabajar bajo la hipótesis de que cuando se llegue a un acuerdo, las heridas de la sociedad sanarán de forma automática. En realidad, no es así. Es necesario trabajar simultáneamente en los procesos de paz sociales y políticos; para alcanzar una solución definitiva, se requiere la colaboración de actores estatales y no estatales. En segundo lugar, con respecto a la cuestión religiosa, hay una máxima que dice que «la religión es poder, y el poder puede ir asociado a malos usos y abusos». Lo que importa realmente es el uso que se hace de la religión. Incluso si la persona es atea o agnóstica o profesa una religión completamente diferente a la de las partes negociadoras, se trata de aplicar un marco moral en lugar de una interpretación específica de la fe. En tercer lugar, los procesos siempre llevan más tiempo del previsto. En último lugar, los MI y **las partes implicadas en el conflicto necesitan ante todo esperanza**. Cuando estamos rodeados del ambiente tóxico de un conflicto, tener esperanza resulta extremadamente complicado. Hay que hacer todo lo posible para recuperar la esperanza.

Reverendo Dr. Gary Mason, director y fundador de Rethinking Conflict, 2018.

Testimonios y ejemplos de MI

Los siguientes testimonios y ejemplos proceden de MI que han estado o están involucrados en trabajos desarrollados en sus propias comunidades. Estos testimonios arrojan luz sobre las prácticas y los métodos únicos de los MI, el modo en que emplean sus relaciones de influencia, así como los atributos socioculturales asociados a los contextos en los que trabajan. Se pueden utilizar para profundizar en la forma en la que trabajan los MI en un entorno determinado.

En la ciudad bosnia de Jajce, conocida por la segregación étnica en las escuelas primarias, un grupo de estudiantes de instituto inició un alzamiento después de que un consejo local decidiera aplicar esta segregación en una escuela de composición étnica mixta. Yo, que había sufrido la educación segregada en esta misma ciudad, colaboraba activamente con una ONG local centrada en las violaciones de derechos humanos y los problemas de los jóvenes, por lo que decidí actuar como intermediario entre los estudiantes, los políticos, las comunidades religiosas y los medios de comunicación. Curiosamente, debido a las connotaciones negativas que se asociaban a la palabra «mediador» como consecuencia de la guerra, **no utilicé el término «mediador interno», aunque sí apliqué técnicas y métodos propios de estos**. Si me hubiese presentado como «mediador (interno)» ante el alcalde de la ciudad, me habrían excluido del proceso. Tanto los medios locales como los estatales (cuando el caso alcanzó repercusión a nivel nacional) apoyaron a los estudiantes y presionaron a los políticos. Al igual que los medios de comunicación, la Comunidad Religiosa Islámica y la Organización de la Juventud Católica se habían opuesto firmemente a la segregación prevista, dejando a los políticos solos en el lado opuesto del discurso público. Estos apoyos desempeñaron un papel importante en mi rol de mediador interno.

Testimonio de un mediador interno de Jajce (Bosnia y Herzegovina).

En la comunidad indígena de Raya, los miembros del Comité de Resolución de Conflictos de Wampusirpi fueron capaces de resolver un conflicto de tierras a través del diálogo: «Nos desplazamos hasta el lugar objeto de disputa, al que las partes implicadas en el conflicto llegaron portando algunas armas. La primera condición que establecimos para iniciar el diálogo fue que las depusieran. Una vez superado el impás, **iniciamos el diálogo haciendo hincapié en que todas las partes pertenecían al pueblo misquito**, además de ser miembros de una misma familia. Poco a poco se crearon las condiciones idóneas para conocer las necesidades de las diferentes partes y distribuir la parcela de tierra según los acuerdos establecidos. Al caer la noche, regresamos en paz a nuestra comunidad».

[Testimonio de la comunidad de Raya \(Honduras\) proporcionado por el PNUD.](#)

Una de las partes interesadas afirmaba que, aunque existían tensiones derivadas de las crisis que habían afectado al tejido social, el diálogo comunitario permitió que no aumentara la fragmentación entre las comunidades locales. Según decía, «los MI desempeñaron un papel clave a la hora de determinar cuáles eran los conflictos locales y dirigir los procesos de diálogo. Esto no habría sido posible si los MI no hubiesen contado con la formación y la dirección de los instructores de Search». Y añadía que «las ventajas del diálogo comunitario eran que incluía a todo el mundo sin excluir a nadie, involucrando a las partes interesadas y las autoridades locales en un debate constructivo y pacífico sobre los problemas locales que atañían a todos. Nuestro principal motivo de orgullo es **que el diálogo ha dejado de ser un concepto abstracto** para convertirse en un medio que las autoridades y las comunidades locales consideramos eficaz para resolver los problemas y conflictos». Refiriéndose al papel de las mediadoras internas, esta persona afirmaba que «las mediadoras han desempeñado un papel importante en la implicación de las mujeres en el proceso, su participación en el diálogo y el hecho de animarlas a ejercer presión sobre los hombres para llegar a acuerdos».

[Testimonio de la provincia de Al Hudayda \(Yemen\) proporcionado por el PNUD y Search for Common Ground.](#)

La Alcaldía Indígena de Cotzal recibió ayuda en los procesos de formación y diálogo, y es una de las principales partes interesadas en los procesos consultivos. Sus miembros compartieron sus puntos de vista y opiniones sobre este apoyo: «Esta iniciativa es importante porque refuerza nuestras capacidades como representantes de los pueblos indígenas... Nos ofrece la oportunidad de asumir, cumplir y **ejercer mejor nuestro papel con respecto a las comunidades**... Esta iniciativa promueve el diálogo como medio para evitar la intensificación de los conflictos y la violencia».

[Testimonio de la comunidad de Cotzal \(Guatemala\) proporcionado por el PNUD.](#)

Los procesos de paz políticos son complejos y requieren tiempo y paciencia. Para que lleguen a buen puerto es necesario disponer de una comprensión y unos conocimientos profundos de la situación y la dinámica política a nivel local. Es importante que el mediador interno gestione la información de manera sensible y confidencial para proteger el proceso de paz y ganarse la confianza de las partes. El aumento de la tensión asociado a las elecciones en los países africanos va ligado a un incremento de la necesidad de mediación a todos los niveles de la sociedad para resolver los posibles detonantes de conflictos. Esto exige una **desmitificación de la mediación** para que esta pueda tener lugar a nivel comunitario, entre la gente normal, además de al más alto nivel de liderazgo político.

[Testimonio de un MI de Uganda proporcionado por el PNUD.](#)

Como miembro de Women in Faith (WIF) he aprendido mucho sobre la mediación interna de la Comisión de Relaciones Públicas. Antes de unirme a este grupo, pensaba que mi papel como mujer en la iglesia se limitaba a escuchar a los hombres y, como mucho, participar en la asociación de mujeres, cuyo plan más activo era asistir a un funeral o una boda sin desempeñar ninguna función relevante. Mi vida cambió cuando fui seleccionada para formar parte de Women in Faith; en ese momento, me di cuenta de que podía ejercer un rol importante tanto en la iglesia como en el país. Solía pensar que la consolidación de la paz era una tarea reservada a los hombres. Tras convertirme en miembro de WIF y mediadora interna, he comprendido que tengo un deber y un papel que desempeñar en la consolidación de la paz. El CAP ha sido un gran apoyo. Desde el momento en que recibimos formación nos han sometido a seguimiento, a veces mediante llamadas telefónicas, y también participamos en interlocuciones y campañas de promoción. Disponemos de material didáctico que podemos usar para mejorar en nuestras respectivas áreas. También formamos a nuestras amigas en dichas áreas. En mi comunidad hay muchas mujeres con las que trabajo y que me dan apoyo. Hemos intervenido en un problema de tierras y nos **hacemos oír cuando no se respetan los derechos de las mujeres**.

Testimonio de un miembro de Women in Faith de Malaui proporcionado por el PNUD.

Alianza de la UE y la ONU para la prevención de conflictos

2011 – 2014

Dotación de capacidades para el diálogo y la negociación constructiva para los procesos de gestión de los conflictos internos de los actores nacionales y locales

Fase 2 2015-2018

Capacitación para la prevención de los conflictos en 2015-2018 (segunda fase)

HONDURAS

Se estableció un mecanismo multilateral para el diálogo global destinado a identificar y resolver las disputas en el contexto de las prioridades y las medidas de desarrollo en La Mosquitia, la región más subdesarrollada del país, y desarrollar un consenso sobre las mismas.

GUATEMALA

Los mediadores internos contribuyen a la resolución de los conflictos ambientales que afectan a las poblaciones y comunidades indígenas, centrándose en los problemas socioeconómicos, de tierras y de recursos naturales, y con la participación de entidades estatales y privadas en la región de Ixil.

BOLIVIA

Capacitación sistemática del Ministerio de Minería para hacer frente a posibles conflictos violentos entre los mineros, los intereses privados y el Gobierno a través de un grupo de mediadores internos. También se recurrió a los mediadores internos para convocar un Congreso Nacional de Paz en 2014.

GUYANA

Guyanese for Peace, un grupo de mediadores internos sénior, ayudó a aliviar las tensiones y a garantizar un traspaso de poderes pacífico tras las elecciones nacionales de 2015; también se implementaron capacidades de mediación (desarrolladas sistemáticamente con ayuda de la ONU) para garantizar la paz en las elecciones de 2006 y 2011.

MAURITANIA

La mediación interna se empleó con éxito para desarrollar la primera estrategia nacional de mejora de la cohesión social del país a través de un proceso de diálogo nacional.

GHANA

El Consejo Nacional de la Paz, un organismo legal independiente que sirve como punto de apoyo institucional para la «mediación interna» y que cuenta con respaldo para desarrollar una estrategia a cinco años, un plan financiero y una estrategia de movilización de recursos basada en el presupuesto nacional y en los socios para el desarrollo.

TOGO

Diseño de una arquitectura para la paz nacional centrada en el papel de los mediadores internos procedentes de sectores cívicos y religiosos; hoy en día hay 37 comités para la paz locales en funcionamiento, y se están implementando las capacidades institucionales pertinentes a nivel nacional.

BOSNIA Y HERZEGOVINA

Se estableció con éxito una red de jóvenes destinada a utilizar las herramientas de mediación interna y las redes sociales para la promoción del entendimiento intercultural y la resolución práctica de los problemas en áreas en las que las instituciones convencionales han llegado a una situación de estancamiento.

YEMEN

Se ha desarrollado e implementado con éxito en cuatro distritos seleccionados una red de mediadores internos compuesta por 120 miembros que se dedican a resolver conflictos relacionados con el acceso a servicios básicos como el agua, el saneamiento, las instituciones educativas y sanitarias y las infraestructuras comunitarias.

CHAD

Se desplegaron con éxito redes móviles de mediadores internos («Caravane de la paix», es decir, Caravanas de la Paz) para ayudar a los comités para la paz locales a resolver las disputas.

MALAUI

El Comité de Relaciones Públicas ayudó a garantizar la paz en las elecciones nacionales y el periodo de transición de 2014; posteriormente se desarrolló una política de creación de una arquitectura para la paz nacional que se está implementando, y se ha establecido una red de consolidación de la paz para las mujeres de las organizaciones religiosas.

MALDIVAS

Una red nacional de jóvenes designados como promotores y defensores de los derechos humanos y que ejercen como «mediadores internos» entre sus comunidades y los líderes políticos y religiosos nacionales en conflictos relacionados con los derechos humanos, los problemas y las políticas de carácter religioso y la participación política.

NEPAL

Las mujeres líderes recibieron una capacitación adecuada para desempeñar funciones concretas y destacadas como intermediarias en la solución de posibles conflictos locales violentos, así como en el tratamiento de conflictos a nivel nacional durante la negociación y la implementación de la nueva constitución en virtud del acuerdo de paz de 2006.

TIMOR ORIENTAL

Se han consolidado las capacidades de mediación interna, creando una red nacional de alerta temprana y respuesta a nivel local.

Bibliografía

African Insider Mediators Platform, «Turning African mediation outside in», Towards a deeper understanding of the role that the African Insider Mediators Platform will play in support of transforming conflicts in Africa, reflexiones basadas en la 3.ª Conferencia Consultiva de la AIMP, celebrada en 2013.

Fundación Berghof, swisspeace, CSS, «Insider Mediators, Exploring their key role in informal peace processes», 2009.

Mubashir, Mir, Engiellushe Morina y Luxshi Vimalarajah, «OSCE support to insider mediation, strengthening mediation capacities, networking and complementarity», Fundación Berghof, OSCE, diciembre de 2016.

Campbell, Susanna, «What is successful peacebuilding?», un informe preparado para Catholic Relief Services, abril de 2007.

Centre for Humanitarian Dialogue, «A guide to mediation, enabling peace processes in violent conflicts», 2007.

Conciliation Resources, «Gender and Conflict Analysis Toolkit for Peacebuilders», Conciliation Resources, diciembre de 2015

De Coning, Cedric, «Adaptive peacebuilding», *International Affairs*, 94:2 (2018).

Unión Europea, Concepto sobre el fortalecimiento de las capacidades de mediación y diálogo de la UE, Secretaría General del Consejo, Consejo de la Unión Europea, 15779/09, noviembre de 2009.

Acción exterior de la Unión Europea, Equipo de Apoyo a la Mediación de la UE, ficha informativa, mayo de 2013.

Resumen y prioridades de la 6.ª Reunión del Grupo de Expertos en Riesgos y Resiliencia, 27 y 28 de octubre de 2016, 2016.

Galtung, Johan, «Peace, Positive and Negative», Blackwell Publishing, noviembre de 2011.

Garrigues, Juan, «The case for contact: overcoming the challenges and dilemmas of official and non-official mediation with armed groups», Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF), junio de 2015.

Giessmann, Hans J., «Embedded Peace, Infrastructures for Peace: Approaches and Lessons Learned», Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Fundación Berghof y PNUD, 2016.

Hove, Mediel y Enock Ndawana, «Regional mediation strategy: The case of Zimbabwe», *African Security Review*, 25:1, 63-84, marzo de 2016.

Hyslop, Daniel, «Feasibility Study for a Global Risk Informed Development (GRID) platform», julio de 2017.

Instituto Internacional de la Paz, «UN Regional Political Offices and Prevention for Sustaining Peace», mayo de 2017.

Instituto Internacional de la Paz, «Sustaining Peace: What does it mean in practice», IPI, abril de 2017.

Instituto Internacional de la Paz (IPI), «The SDGs and Prevention for Sustaining Peace: Exploring the Transformative Potential of the Goal on Gender Equality», noviembre de 2016.

Julius, Adinoyi Adavize, «Bias in mediation: policy implications», abril de 2015, consultado el 22 de junio de 2018 en www.academia.edu/16923496/BIAS_IN_MEDIATION_POLICY_IMPLICATIONS.

Kumar, Chetan y Jos De la Haye, «Hybrid Peacemaking: Building National "Infrastructure for Peace"», *Global Insights, Global Governance* 18 (2012), 13-20.

Lederach, John Paul, «The origins and evolution of infrastructures for peace: a personal reflection», *Journal of Peacebuilding and Development*, marzo de 2013.

Mir, Mubashir y Luxshi Vimalarajah, «Tradition- and Faith-Oriented Insider Mediators (TFIMs) in Conflict Transformation: Potential, Constraints, and Opportunities for Collaborative Support», estudio preliminar, resumen. Fundación Berghof y Finn Church Aid, 2016.

Metcalfe-Hough, Victoria, Alastair McKechnie y Sara Pantuliano, «Delivering the UN "sustaining peace" agenda, Four areas for action by Member States», Instituto de Desarrollo de Ultramar, nota informativa, septiembre de 2017.

Operation 1325, «Mediation and influence, insights, views and experience on influence peace processes», 2017.

OSCE, «The OSCE as mediator instruments – challenges – potentials», presidencia alemana de la OSCE, conferencia, julio de 2016.

Pettit, Jethro, «Power Analysis: A Practical Guide», Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2013.

Roepstorff, K. y A. Bernhard, «Insider Mediation in Peace Processes: An Untapped Resource?», *Security and Peace*, 31:3, 2013.

Smith, Richard y Scott Deely, «Insider mediators in Africa, understanding the contribution of insider mediators to the peaceful resolution of conflicts in Africa», informe resumido de la fase uno, PeaceNexus Foundation para el Ministerio de Asuntos Exteriores de Suiza, División para la Seguridad Humana, julio de 2010.

Svensson, I. y M. Lindgren, «Peace from the Inside: Exploring the Role of the Insider-Partial Mediator», *International Interactions*, 39:5, 2013.

Naciones Unidas, Directrices para una mediación eficaz, junio de 2012.

Naciones Unidas, Agenda para el Desarrollo Sostenible, 2015.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «Apoyo a la mediación interna: fortalecimiento de la resiliencia ante los conflictos y la agitación», nota conceptual, PNUD con fondos y apoyo de la Unión Europea, 2014.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «Stocktaking UNDP risk management practices», PNUD, julio de 2016.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guideline to Risk Management 1.0, PNUD, agosto de 2013.

Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, actividades de las Naciones Unidas en favor de la mediación, 27 de junio de 2017, A/72/115.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, «Conducting a conflict and development analysis», GNUD, febrero de 2016.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), «Statement on a Common understanding of a human rights based approach to development cooperation», suscrito por el Grupo de Programas del GNUD, 2003.

Documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas A-72-761_S-2018-86, Simpson, Graeme, «Estudio de progreso independiente sobre juventud y paz y seguridad», marzo de 2018.

Wadley, Dr. Ian, «Valuing peace: Delivering and demonstrating mediation results, Dilemmas and options for mediators», serie sobre la práctica de la mediación, noviembre de 2017.

Wehr, Paul y John Paul Lederach, «Mediating conflict in Central America», *Journal of Peace Research*, vol. 28, n.º 1, 1991.

Grupo del Banco Mundial, «Pathways for Peace, Inclusive Approached to Preventing Violent Conflict», mensajes esenciales y orientaciones políticas emergentes, Grupo del Banco Mundial, 2017.

Sitios web

<http://cdacollaborative.org/what-we-do/conflict-sensitivity/>

<http://www.conflictsensitivity.org/do-no-harm-local-capacities-for-peace-project/>

<http://hrbaportal.org/faq/what-is-a-human-rights-based-approach>

