

MEDIACIÓN Junio 2014

SERIE PRÁCTICAS

5 | Análisis del conflicto: la base de una acción efectiva

Dilemas y opciones para mediadores

Konrad Huber

“hd

Centre for
Humanitarian
Dialogue

Mediation for peace

La Serie Prácticas de Mediación es un proyecto del Centro para el diálogo humanitario (el Centro HD). Valoramos los comentarios de los profesionales e investigadores de mediación sobre el formato y contenido de esta publicación. Escriba a mediationsupport@hdcentre.org para sugerencias y comentarios.

El Centro para el diálogo humanitario (el Centro HD) es una organización de diplomacia privada basada en los principios de humanidad, imparcialidad e independencia. Su misión es ayudar a prevenir, mitigar y resolver conflictos armados mediante el diálogo y la mediación. www.hdcentre.org

© Centro para el diálogo humanitario, 2014. La reproducción de la total o parcial de esta publicación puede autorizarse solo con el consentimiento por escrito y el reconocimiento de la fuente.

Descargo

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor y no representan necesariamente las opiniones del Centro para el diálogo humanitario.

Prefacio

Resumen de la serie prácticas de mediación

La Serie Prácticas de Mediación (MPS en inglés) se inició en 2008 como parte de los esfuerzos del Centro HD para apoyar a la comunidad de mediación en general. La serie se basa en los comentarios de mediadores, incluidos los profesionales del Centro HD, quienes sostienen que ellos y sus equipos a menudo carecen de una visión adecuada de otros procesos de paz. En los últimos años, la comunidad internacional ha fortalecido significativamente el apoyo disponible para los mediadores y sus equipos. El Centro HD se compromete a contribuir a este esfuerzo y mejorar la práctica de la mediación.

Con base en la opinión compartida de los mediadores que a menudo enfrentan dilemas similares, aunque la mediación difiere ampliamente en los procesos de paz, el Centro HD está produciendo una serie de herramientas que permiten la toma de decisiones basada en la experiencia comparativa de los procesos de mediación. Cada publicación de la serie brindará a los lectores una visión general concisa de los desafíos y opciones relevantes, y los ayudará a prepararse para las demandas potenciales de los procesos de mediación. Aunque estas publicaciones no pueden reemplazar la experiencia práctica, contribuyen a un proceso de aprendizaje más sistemático.

Las próximas publicaciones de esta serie estarán disponibles gratuitamente en el sitio web del Centro HD y se difundirán a través de nuestra red y la de nuestros socios. Análisis del conflicto es la quinta publicación de esta serie. Se basa en el trabajo previo del autor sobre el tema, así como en consultas con profesionales del Centro HD.

Contenido

1. Introducción	7
2. Justificación: defensa del análisis del conflicto	8
• El papel del análisis de conflictos en el diseño de los procesos	8
• El papel del análisis del conflicto durante la mediación	10
3. Elementos claves de un análisis de conflicto	11
• Contexto: ¿en qué juego estamos?	14
• Actores: identificar quién es quién	16
• Diseño del proceso y secuenciación	18
• Identificar y analizar los temas a negociar	20
• El papel de negociaciones previas	23
• Práctica comparativa	24
• Posibles obstáculos de implementación	24
4. Conclusión	26
Lecturas adicionales	29

Puntos esenciales para practicantes

Propósito

La clave determinante de cualquier análisis del conflicto es su propósito. La definición del propósito configurará la metodología utilizada y las categorías analíticas claves que examinarán.

- La primera pregunta es: “¿Cuál es el objetivo subyacente de un análisis de conflicto?”
 - ¿Es puramente un esfuerzo analítico interno realizado en una organización para comprender su papel potencial e informar su propia estrategia con respecto a las partes en conflicto y cualquier esfuerzo de mediación de terceros? Si es así, tal vez esté vinculado a una revisión interna de la estrategia del programa a través de la cual se tomarán decisiones claves sobre la dirección de este.
 - Por otro lado, ¿se compartirá el proceso o cualquier de sus productos resultantes con partes externas en un esfuerzo para establecer credibilidad con ellos y/o permitir que una visión analítica impulse una estrategia de paz diferente? ¿O se está haciendo el análisis de conflicto para un “cliente” identificable, como un mediador con mandato formal que está iniciando conversaciones o luchando con obstáculos específicos en un proceso existente?

Metodología

Dependiendo del propósito y de la audiencia o usuarios de un análisis de conflictos, se puede diseñar una metodología específica.

- Las opciones metodológicas incluyen un amplio espectro de enfoques analíticos potenciales: revisar la documentación disponible producida por otros, encargar insumo(s) de expertos, realizar entrevistas confidenciales a los beligerantes a través de

visitas de campo o por Skype, organizar talleres a pequeña escala o sesiones de lluvia de ideas con informantes confiables, generando procesos analíticos de conflictos más participativos y de base más amplia.

- El mapeo de actores claves y sus interrelaciones puede involucrar programas especializados de visualización. “Seguir el dinero” es una estrategia indispensable para comprender de dónde provienen los recursos financieros de los beligerantes y cómo potencialmente reducir esos flujos.
- Los enfoques analíticos de conflictos desarrollados por académicos, ONG y/o agencias donantes pueden servir como “alimento para el pensamiento” útil durante la elaboración de una metodología.
- De nuevo, dependiendo del propósito del análisis, los resultados pueden mantenerse internamente para una estrategia confidencial, ser compartidos selectivamente con un mediador y su personal, y/o difundidos ampliamente. Dichas decisiones influirán sobre la forma de presentar la información en el análisis y cómo se protegen las fuentes.

Preguntas claves

El examen de elementos claves puede servir como base para un análisis sólido del conflicto. Las preguntas adicionales (o una secuencia o ponderación diferente de estos temas) pueden ser apropiadas, dependiendo del propósito y de la naturaleza del análisis. Cada conflicto es único, en términos de la dinámica específica que genera y los problemas subyacentes particulares que los beligerantes están disputando. Si bien las siguientes preguntas pueden guiar el enfoque analítico, cada análisis de conflicto requiere un esfuerzo adaptado.

- Hay siete elementos esenciales: contexto, actores, diseño y secuencia del proceso, temas de negociación, procesos previos de negociación, práctica comparativa y obstáculos de implementación. El orden preciso, el contenido y la importancia de estos elementos en un análisis de conflicto pueden variar

- enormemente, según los requisitos específicos del proceso.
- Por ejemplo, el análisis de las deficiencias de una negociación anterior podría revelar la exclusión de actores influyentes, como un patrocinador externo de un beligerante, una facción poco entendida, o un electorado transversal importante, como las mujeres. El análisis de los actores puede dilucidar cómo, dónde y cuándo su incorporación a un nuevo proceso (directa o indirectamente) puede ser más efectiva.

Análisis del conflicto: la base de una acción efectiva

Dilemas y opciones para mediadores

1 | Introducción

La resolución de conflictos mortales como guerras civiles o conflictos comunitarios a gran escala es una tarea altamente incierta y compleja. Dados los desafíos inherentes, el papel de un tercero efectivo puede ser decisivo para ayudar a los beligerantes a alcanzar un acuerdo. La premisa de esta breve guía plantea que un análisis continuo e incisivo del conflicto puede aumentar en gran medida las posibilidades de éxito de un tercero. Sin embargo, la capacidad de un mediador formal para un análisis sólido podría estar bastante restringida por una variedad de razones, incluidas las limitaciones del personal y la falta de una metodología establecida. En consecuencia, desarrollar y mantener esta capacidad analítica se vuelve aún más importante para las organizaciones de pacificación que buscan apoyar a terceros reconocidos en los procesos de mediación e informar intervenciones efectivas para la resolución de conflictos.

Esta guía tiene como objetivo, en primer lugar, explicar por qué y cómo el análisis del conflicto puede ser instrumental para apoyar a terceros. En segundo lugar, identifica y explica siete elementos claves de un enfoque práctico para el análisis de conflictos. Estos elementos están diseñados como posibles bloques

de construcción, ya que cada esfuerzo de mediación deberá construir su propio enfoque y ajustarlo con el tiempo. Los siete elementos que pueden examinarse como parte de cualquier análisis de conflicto son: contexto, actores, diseño y secuencia del proceso, temas de negociación, negociaciones previas, práctica comparativa y obstáculos de implementación. Estos se presentan en la Sección II, más adelante.

Ajustar un enfoque para el análisis de conflictos es un proceso iterativo. Esta guía no pregona un enfoque único para todos. Más bien, busca identificar componentes claves que puedan informar de manera útil cualquier enfoque riguroso de análisis de conflictos, al tiempo que postula que el elemento más importante es el proceso reflexivo en sí mismo. De hecho, las intervenciones efectivas de un tercero son imposibles sin una reflexión detenida sobre el contexto del conflicto, el posible impacto de las acciones y la capacidad de ajustar otras acciones a la luz de una evaluación crítica de los eventos.

2 | Justificación: defensa del análisis del conflicto

La mejor defensa de la utilidad del análisis del conflicto es, simplemente, que funciona. El análisis incisivo puede ayudar al diseño de un proceso, así como al manejo de la dinámica intensa, a menudo confusa, durante las conversaciones. Dos casos de la última década son ilustrativos de esto (Recuadros 1 y 2).

El papel del análisis de conflictos en el diseño de los procesos

Desde la perspectiva de una organización de resolución de conflictos, un análisis del conflicto puede servir para varios propósitos, dependiendo del contexto. Este rango incluye llevar a cabo un análisis del conflicto principalmente o incluso exclusivamente para fines internos, tal vez como un ejercicio de escritorio para mapear lo que otros terceros están haciendo e informar las propias estrategias de la organización, antes de que su estrategia

se defina y se dé a conocer a otros. Otras opciones más “orientadas hacia el exterior” podrían implicar compartir información externamente durante un análisis de conflicto e incluso involucrar abiertamente a las partes en una forma de investigación de acción en todo el proceso. Esfuerzos recientes en un análisis “participativo” del conflicto indican que es posible desarrollar enfoques inclusivos para comprender un conflicto a través de la participación de un amplio conjunto de partes interesadas en el análisis mismo¹. No obstante, este proceso requiere mucho tiempo y trabajo, y exige ser muy cuidadoso con quién participará y cómo manejar la información confidencial. Pero, bien hecho, este análisis participativo puede ayudar a energizar e informar los esfuerzos de resolución de conflictos.

Recuadro 1

Aceh, 2005

Las negociaciones de paz en Helsinki dieron lugar al acuerdo de agosto de 2005 que puso fin al conflicto de Aceh, de un cuarto de siglo, con el gobierno indonesio. La preparación y el apoyo al mediador, el expresidente finlandés, Martti Ahtisaari, se basó en gran medida en el trabajo analítico previo de su equipo, incluidos los análisis de las fallas de los procesos de paz anteriores¹⁶. En el caso de Aceh, una progresión paso a paso desde el alto al fuego hasta el acuerdo total utilizada por los mediadores del Centro HD durante las negociaciones anteriores (1999-2003) no se concretó. Este fracaso llevó a Ahtisaari a elegir un enfoque diferente para las conversaciones de Helsinki de 2005. Su proceso abrazó el principio: “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Además de esta decisión clave de diseño, Ahtisaari utilizó su comprensión de la dinámica problemática durante las anteriores conversaciones mediadas por HD para informar su estrategia de mediación. Por ejemplo, empleó su autoridad como mediador para presionar al gobierno indonesio a remover a los oficiales militares acusados de violaciones de derechos humanos. Esta fue una prueba de la voluntad de Yakarta de tomar decisiones difíciles contra el ejército, uno de los elementos dañinos más probables de un nuevo acuerdo, con base al análisis del comportamiento pasado de las fuerzas armadas como un obstáculo para la paz.

El análisis del conflicto puede ayudar con dos dimensiones claves del papel del equipo de mediación. Al iniciar dicho análisis, el equipo de mediación comienza a acumular un conocimiento íntimo del contexto, los actores y las posibles opciones para la resolución. También puede desarrollar credibilidad como un actor externo confiable, especialmente si sus esfuerzos analíticos son vistos por las partes como equilibrados y objetivos. Estos dos elementos pueden ser indispensables para que una organización de resolución de conflictos asegure un mandato formal que le permita involucrarse en el conflicto, o al menos pueda crear suficiente espacio para desempeñar un papel constructivo. Finalmente, cuando una organización de resolución de conflictos está apoyando a un tercero con un papel reconocido, el análisis del conflicto puede usarse para informar de como va el proceso diseñado por el tercero oficial.

El papel del análisis del conflicto durante la mediación

Como se indica a continuación en la Sección II, el análisis del conflicto puede ser instrumental para mantener (o reconstruir) el impulso en un proceso de negociación problemático. Desde la perspectiva de un mediador, a veces una mirada fresca al contexto a través de un proceso analítico y reflexivo puede generar nuevos conocimientos y/o nuevas estrategias para emplear con las partes, especialmente si están en un punto muerto. Esto puede implicar la puesta en marcha de análisis por parte de expertos externos de confianza para alimentar el proceso analítico, incluso sobre las partes, sobre cuestiones específicas que se han convertido en puntos conflictivos, o sobre el diseño o la secuencia de las negociaciones. Los retiros u oportunidades similares para alejarse de las tensiones cotidianas de un proceso de paz pueden crear espacios para una reflexión profunda y/o permitir que un mediador reúna a un equipo más amplio de asesores. El mediador también podría reunir a otros funcionarios de alto nivel o actores externos con mandato formal de organismos internacionales relevantes para buscar una mayor alineación entre los esfuerzos de terceros.

Estos momentos pueden ayudar a medir el progreso y la estrategia de los próximos pasos con respecto a factores en el entorno externo, como próximas elecciones en el país en conflicto, el cambio de la dinámica regional o la imposición de sanciones específicas contra ciertos actores. La dinámica de los conflictos, y particularmente la influencia percibida de los beligerantes e incluso la del mediador y otras partes externas, cambia constantemente y requiere una revisión continua. En consecuencia, los mediadores deben ajustar sus objetivos en el tiempo y garantizar que sus propios patrocinadores claves (patrocinadores financieros, o un país o países influyentes que presionen por la paz) apoyen objetivos de mediación actualizados²:

3 | Elementos claves de un análisis de conflicto

Rara vez un equipo de mediación tiene el lujo de una verdadera fase de “prenegociación”, antes de que comience cualquier esfuerzo de mediación. En cambio, muchos conflictos, particularmente los internos, han sido de larga duración; si bien los esfuerzos de paz anteriores no deberían limitar los que están por venir, sí moldean poderosamente las expectativas de las partes sobre un nuevo proceso. Por lo tanto, un equipo de mediación determinado se beneficia al comprender este legado influyente. Independientemente de si una iniciativa de mediación es inaugural o la última de una serie larga, un mediador generalmente también se enfrenta a la cuestión del diseño del proceso, el cual comprende las partes a incluir, cómo estructurar y ordenar los problemas, y otros factores como el calendario y el papel de los actores externos.

Estas son cuestiones primordiales que requieren un análisis previo y sólido del conflicto. Por lo tanto, esta sección tiene como objetivo resumir las formas que le permiten a un mediador ob-

Recuadro 2

El proceso actual en Colombia

Al momento de escribir esto (principios de 2014), es demasiado pronto para decir si este proceso será exitoso, pero las conversaciones actuales en La Habana han llegado mucho más lejos de lo que se creía posible. El presente proceso comenzó con conversaciones secretas y progresó a negociaciones reconocidas públicamente, pero aún confidenciales, entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), de 50 años de antigüedad. En la preparación de las conversaciones, el equipo del gobierno que diseñó el proceso estudió las deficiencias de los últimos esfuerzos de diálogo, que tuvieron lugar en una zona desmilitarizada dentro de Colombia durante 1999-2002, para identificar formas de garantizar que el proceso de La Habana evitara errores anteriores¹⁷. El proceso actual difiere considerablemente del esfuerzo anterior, a menudo conocido con el nombre de la ciudad principal en la zona desmilitarizada: San Vicente del Caguán.

Por ejemplo, las conversaciones actuales se llevan a cabo fuera de Colombia, con la cobertura de los medios canalizada para que las conversaciones no se conviertan en un “circó” publicitario. Sin embargo, estas decisiones crean la necesidad de cerrar la brecha entre las conversaciones a puerta cerrada de un pequeño grupo de negociadores del gobierno y las FARC en la lejana Habana, y las esperanzas, temores y pensamientos de los colombianos promedio, particularmente aquellos directamente afectados por el conflicto o por un acuerdo potencial. Junto con la ONU y la Universidad Nacional, se han realizado en Bogotá una serie de foros nacionales con 1.200 participantes de grupos claves para discutir públicamente cada uno de los puntos de la agenda que se negocia en La Habana. Del mismo modo, se han celebrado foros subnacionales, con una participación relativamente amplia. Los resultados de estos eventos, en forma de informes finales o resúmenes de los relatores, han sido entregados a los equipos de negociación en La Habana, lo que ha mantenido el impulso, asegurado un cierto grado de participación e incluso generado algunas sugerencias de políticas concretas para enriquecer el proceso de paz. Este enfoque, que intenta equilibrar la composición restringida de los equipos remotos de La Habana con la necesidad de aportes populares en el proceso, surgió directamente de un análisis del fallido proceso del Caguán.

tener información sobre siete aspectos claves de un conflicto, desde el contexto hasta los posibles obstáculos para la implementación. La secuencia utilizada en esta sección no es prescriptiva, y puede variar en algunos casos. Tampoco pretende establecer que cada factor debe considerarse de forma aislada. Por ejemplo, estudiar los esfuerzos de paz anteriores podría estar inextricablemente vinculado a la comprensión del contexto.

Del mismo modo, pensar con anticipación sobre los posibles desafíos de implementación podría influir en los temas discutidos durante las negociaciones. Esto es especialmente importante si se prevén mecanismos de resolución especiales para manejar problemas difíciles durante la implementación posterior a la firma, en lugar de durante las negociaciones mismas. Por ejemplo, los principales puntos conflictivos del Acuerdo de Paz Integral (CPA en inglés) de Sudán se implementaron con un éxito variable después de la firma del CPA. Darles largas a los asuntos difíciles fue una elección deliberada de diseño por parte de los negociadores y mediadores en Naivasha. En retrospectiva, esta estrategia no fue completamente exitosa para la resolución de estos problemas, pero se logró un acuerdo general. Por lo tanto, el análisis previo de los obstáculos de implementación y funcionamiento de los mecanismos de resolución posteriores a la firma son indispensables para otros procesos de paz que consideren el enfoque.

Por último, las interrelaciones entre los elementos del análisis de un conflicto también pueden cambiar con el tiempo y requieren actualización. Los movimientos de las partes u otros eventos “fuera de la mesa”, a menudo tienen un enorme impacto en las negociaciones: el cambio de la dinámica de poder, el cambio de las percepciones de las partes sobre el atractivo relativo de la guerra versus la paz y los actores externos, ejercen una influencia cambiante. El apalancamiento de las partes o su ventaja situacional relativa, sube y baja con el tiempo. Esto exige revisar un análisis de conflicto a intervalos regulares y/o en momentos de cambios significativos.

Contexto: ¿en qué juego estamos?

El primer desafío de un mediador es comprender el contexto general en el que tiene lugar el conflicto. Este proceso a menudo comienza antes de que el mediador sea designado formalmente o se involucre activamente. Invariablemente, la propia comprensión del mediador sobre el conflicto surgirá inicialmente de informes de los medios, actividades profesionales y contactos personales. Este estudio a menudo tiene un estilo propio y no es sistemático, pero puede sentar las bases para un análisis más profundo. Una vez que se designa a un mediador, un equipo de mediación puede ayudar a estructurar sesiones informativas, incluso de expertos externos que podrían aportar una comprensión profunda y/o una nueva perspectiva.

Cada conflicto requerirá un análisis en profundidad de los problemas en el corazón del conflicto, aunque estos variarán con cada contexto y con el tiempo. Pueden ir desde la exclusión política y cuestiones de gobernanza hasta cuestiones económicas, como la falta de desarrollo inclusivo o la distribución equitativa de los beneficios de la riqueza natural de un país. En un contexto, un problema específico como el acceso a la tierra podría necesitar ser analizado; en otro, las estructuras políticas, los sistemas electorales y/o el reclutamiento de personal en la administración pública pueden ser cuestiones primordiales. En general, cuanto más tiempo permanece un conflicto violento, más problemática es la cuestión de la responsabilidad por los abusos del pasado y mayor es la necesidad de procesos de verdad y reconciliación. Esto podría resaltar el tema de la reforma y la reestructuración de las fuerzas de seguridad. A menudo, un conflicto tiene una superposición (o incluso varias superposiciones) de otras formas de diferenciación y contención entre las partes, como diferentes identidades sociales, regionales o étnicas, o ideologías muy divergentes, que también tendrían que analizarse³.

Más allá de este examen de los problemas sociales, políticos, económicos y/o institucionales que dan forma a un contexto,

Un análisis del conflicto debe establecer la dinámica clave entre las partes.

un análisis del conflicto debe establecer la dinámica clave entre las partes. Esto puede incluir factores que podrían favorecer o impedir el relanzamiento de los esfuerzos de paz. Para entender la dinámica entre las partes es fundamental el concepto fluido de “apalancamiento”, que no es la simple demostración o ejercicio del poder de un disputante sobre otro. Por el contrario, las partes a menudo pueden fortalecer su apalancamiento relativo, disminuir el del oponente y/o usar estándares normativos para obtener una ventaja adicional⁴. Los eventos fuera del conflicto a menudo configuran la percepción de las partes sobre la ventaja relativa y abren nuevas oportunidades de negociación (o cierran las existentes). Por ejemplo, poco después de los ataques terroristas de septiembre de 2001 contra los EE. UU., el gobierno sudanés percibió un mayor valor en el establecimiento de relaciones más cooperativas con Washington y otras capitales occidentales, y acordó negociar con los rebeldes de larga data en un esfuerzo por disminuir su aislamiento internacional.

Un equipo de mediación exitoso no solo ayudará a un mediador a comprender este contexto, sino que también acercará a otros terceros claves a una comprensión común del mismo. Raramente los mediadores operan solos; los países interesados, ya sean jugadores regionales o potencias mundiales, a menudo tendrán diplomáticos de alto rango o enviados especiales dedicados a apoyar un proceso de paz. Las organizaciones intergubernamentales con frecuencia tendrán personal de alto nivel o representantes especiales nombrados formalmente para apoyar las conversaciones. En el caso de Sudán, la Unión Africana presentó simultáneamente múltiples iniciativas relacionadas con Darfur (UNAMID, Apoyo de Mediación Conjunta y el Panel de Alto Nivel) que a menudo no iban en la misma dirección. Convocar un grupo amplio, pero enfocado, de diplomáticos y enviados de alto nivel para ayudar a un mediador a comprender el contexto puede servir no solo para los propósitos analíticos del mediador y para desarrollar un marco analítico compartido, sino también para generar una estrategia común más sólida sobre el conflicto. Esto se puede hacer regularmente con el fin de fortalecer

el apoyo externo para el curso de acción recomendado por un mediador.

Y finalmente, el elemento más importante que un equipo de mediación debe analizar como parte del contexto es la propia autoridad del mediador, ya sea formal o informal, para influir en las partes en conflicto y canalizar los esfuerzos de otras partes externas en un proceso único y efectivo. Esto es particularmente importante cuando una gran cantidad de actores externos está tratando de influir en un conflicto. Tal análisis puede informar los pasos que el mediador podría tomar para reforzar su autoridad como un tercero clave (si no el único) en el proceso.

Y finalmente, el elemento más importante que un equipo de mediación debe analizar como parte del contexto es la propia autoridad del mediador.

Actores: identificar quién es quién

Una función indispensable del análisis de conflictos es comprender a los actores involucrados y de dónde proviene su apoyo (incluido el financiamiento). Esto es especialmente importante si un mediador está recién nombrado, y también para ayudar a los nuevos asesores o consultores a corto plazo a ponerse al día. Con el tiempo, se pueden compilar y actualizar por escrito perfiles detallados de los líderes claves u otros grupos importantes de las partes en un conflicto, y las herramientas de mapeo de relaciones (ver más abajo en “Recursos”) pueden ayudar a representar las interrelaciones entre los actores en forma visual. Obviamente, se deberán tomar decisiones sobre cómo manejar dicha información, especialmente los elementos más delicados.

Dada la importancia de las personas claves, los asesores de un mediador y expertos en un conflicto dado pueden reunirse para desarrollar, en un entorno discreto, un perfil de los jugadores más influyentes, sus intereses y su capacidad para influir en el conflicto (positiva o negativamente). También se deben examinar las fuentes de apoyo material, como el financiamiento del comercio de recursos o de un patrocinador externo. Esto es esencial para comprender:

- quién se beneficia actualmente de los flujos de dichos recursos;
- qué apalancamientos podrían ejercerse “fuera de la mesa” (por ejemplo, Estados preparados para usar sanciones que ayuden a resolver el conflicto) para limitar o detener estos flujos;
- qué temas de recuperación económica o distribución de la riqueza (si corresponde) deberían incluirse en las negociaciones.

En algunos casos, los equipos de mediación han utilizado representaciones visuales de las interrelaciones entre las partes. Por ejemplo, en el período previo al proceso de Doha en Darfur, el personal reunió descripciones de jugadores claves entre las partes y desarrolló borradores de diagramas que muestran las conexiones entre ellos⁵. Para verificar la información y comprobar estas interrelaciones, el personal distribuyó versiones preliminares entre el secretariado y las compartió discretamente con interlocutores claves cuidadosamente seleccionados entre las partes. Esta táctica se utilizó no solo para enriquecer y refinar el análisis de conflicto subyacente, sino también para tratar de desarrollar confianza con las partes⁶.

En relación con las preguntas sobre el diseño del proceso (discutido en la subsección siguiente), el equipo de mediación para el proceso de Doha utilizó tres criterios relativamente sencillos para recomendar al mediador a cuál de los grupos armados invitar: peso político, fuerza militar y control del territorio. Iniciados en 2008, estos informes analíticos sobre los grupos armados se actualizaron periódicamente y fueron informados por investigaciones de campo encargadas por el equipo de mediación. En 2009 también intentaron analizar la capacidad de un grupo para generar vínculos horizontales (por ejemplo, con otros grupos) y conectarse verticalmente con estratos políticos y grupos de base. El objetivo era identificar aquellos grupos armados que podrían crear un centro de gravedad político-organizacional y no solo participar en un proceso de paz por interés propio⁷.

Además de esta investigación básica del contexto y el mapeo de actores claves, un proceso de paz también debe comprender

si el mediador está hablando con las partes correctas sobre los temas correctos y, a menudo, si la persona o personas correctas dentro de una parte están comprometidas con la interlocución. El líder ostensible de un grupo o un alto funcionario en una delegación gubernamental puede tener un papel formal que sea más de representación, mientras que la influencia real dentro de una de las partes la ejerce alguien de posición inferior o incluso sin un título oficial.

Más allá del proceso interno de escritorio descrito anteriormente, el Equipo Conjunto de Apoyo a la Mediación para el esfuerzo de la UA/ONU en Darfur también se empeñó en comprobar el apoyo popular, las percepciones de la fuerza en el campo de batalla de los grupos armados y las divisiones internas dentro de las partes, apoyándose en el trabajo de campo de consultores⁸. Esto requiere recursos adicionales para el esfuerzo de mediación, pero puede generar un flujo independiente de datos sobre el conflicto y los actores claves e identificar voces de bajo perfil o emergentes en el conflicto que pueden ser fundamentales para su resolución. Este tipo de análisis más profundo de los sub-actores claves también puede revelar divergencias sutiles, pero a menudo importantes en los intereses y objetivos de negociación que la posición públicamente declarada de una parte podría enmascarar. Es esencial comprender tales diferencias internas, tanto para una mediación exitosa como para su reformulación, y para prevenir o manejar posibles elementos dañinos.

Diseño del proceso y secuenciación

A pesar de las limitaciones a menudo considerables, se espera que un mediador aproveche al máximo su papel y reúna a las partes en un proceso efectivo. Es fundamental para este desafío la cuestión del diseño del proceso, sobre el cual el mediador puede tener una influencia relativamente limitada, debido a los efectos persistentes de las negociaciones anteriores, las preferencias actuales de las partes, las opiniones de los patrocinadores externos y otros factores. No obstante, el mediador enfrenta elecciones cruciales sobre el diseño general de un proceso y la secuencia de pasos o fases en el mismo.

Una consideración frecuentemente subestimada es la diferencia entre un enfoque “incremental” y un enfoque más integral para las cuestiones de negociación. Esta es una consideración clave de diseño que el análisis incisivo puede ayudar a dilucidar. Algunas negociaciones han tenido éxito al comenzar con temas “más fáciles” en los que las partes ya están de acuerdo en gran medida, generando un impulso que llevará las conversaciones a través de los puntos más difíciles. Según esta lógica, se puede tratar de negociar un alto al fuego o el establecimiento de corredores humanitarios, y luego pasar a los temas centrales “más difíciles” de las negociaciones. Alternativamente, otros procesos de paz han evitado los desafíos de implementación y monitoreo de un enfoque incremental (y el potencial de engaño de las partes y la posterior erosión de la confianza, incluida la del mediador). Más bien, han tratado de iniciar un conjunto más complejo de negociaciones sobre una gama más amplia, si no completa, de cuestiones, manteniéndolas abiertas hasta que se puedan encontrar acuerdos para todas ellas⁹. (Véanse los recuadros 1 y 2 anteriores, sobre Aceh y Colombia, representativos ejemplos de ambos enfoques).

La necesidad de escanear el entorno continuamente en busca de nuevos actores se vuelve más difícil una vez que un proceso ha comenzado.

Independientemente del enfoque adoptado, las preguntas sobre el diseño del proceso permanecen en constante interacción con otros elementos del análisis del conflicto, incluida la exploración continua de actores clave. De hecho, se necesita un inventario periódico y riguroso de los actores y sub-actores, incluidos los que están fuera de un proceso formal, para evitar sesgos inconscientes que se introducen en el papel de un equipo de mediación. Pueden surgir nuevos actores, o pueden aparecer nuevos líderes dentro de una parte existente, forzando cambios en las posiciones o amenazando la cohesión del grupo. La necesidad de escanear el entorno continuamente en busca de nuevos actores se vuelve más difícil una vez que un proceso ha comenzado, y las partes nuevas o previamente ausentes buscan unirse al proceso. Establecido en un curso determinado, un proceso puede desarrollar una “dependencia a la ruta”, lo que hace que sea más difícil de alterar según las nuevas circuns-

tancias. La actualización periódica de un análisis del conflicto puede ayudar a compensar esta tendencia.

Identificar y analizar los temas a negociar

Una contribución esencial del análisis del conflicto a los esfuerzos de mediación es la identificación y el examen de los temas claves que se negociarán. Esta categoría analítica está íntimamente relacionada con la reflexión sobre las opciones de diseño, incluida la forma en que deben estructurarse las conversaciones, cómo deben secuenciarse los problemas y cómo deben buscarse los acuerdos provisionales.

Más allá de estas consideraciones “arquitectónicas”, un análisis de los temas claves para las negociaciones también está profundamente entrelazado con el proceso antes mencionado de comprender los intereses y objetivos de las partes. Primero, el análisis en profundidad de los problemas claves puede revelar una jerarquía de preocupaciones que cada una de las partes tendrá con diferentes niveles de intensidad, convicción o apertura al compromiso. A la luz de tal clasificación de problemas y una comprensión íntima de las posibles preferencias de una parte en términos de resultados, un mediador puede pensar en cómo los negociadores probablemente recibirán u objetarán diferentes soluciones potenciales antes de que se presenten tales opciones. Dicho análisis también puede identificar uno o dos temas que podrían servir como “pruebas de fuego” para ver si las partes están realmente interesadas en negociar¹⁰. Este proceso también puede comenzar a eliminar posibles elementos dañinos que podrían oponerse a elementos específicos en un acuerdo o al surgimiento de un acuerdo general. Tales elementos dañinos generalmente necesitarán ser gestionados a través de una combinación de diálogo para comprender mejor y potencialmente acomodar sus objeciones o inquietudes, y de alejamientos de la mesa para reducir la influencia que pueden comenzar a tener.

En segundo lugar, el análisis de los problemas por parte de un equipo de mediación también puede determinar la forma en que

Una función esencial de la mediación es ayudar a las partes a replantear los problemas que han llegado a un punto muerto.

las partes miran y abordan estos problemas durante las negociaciones. De hecho, una función esencial de la mediación es ayudar a las partes a replantear los problemas que han llegado a un punto muerto.

Replantear las cosas ayuda a generar nuevas opciones de resolución y/o a identificar elementos adecuados para los intercambios. Debido a sesgos cognitivos o consideraciones políticas internas, las partes podrían ser incapaces de identificar estas oportunidades para llegar a un terreno común, o enfrentar serias críticas dentro de su propio grupo por haber sugerido alternativas que se desvían de las posiciones negociadoras establecidas. Por lo tanto, un mediador puede ofrecer soluciones creativas para quedar bien que puedan eludir a ciertos integrantes de las partes mismas.

En el caso de Chipre, la Misión de Buenos Oficios de la ONU utilizó su propio análisis detallado de los problemas, incluidas las posiciones declaradas de las partes en contraposición a los intereses subyacentes, para elaborar “opciones de puente” capaces de ayudar a llegar a un acuerdo sobre las disposiciones de un proyecto de acuerdo que hubiera sido de otra manera un proceso controlado por los chipriotas¹¹.

En otros casos, los esfuerzos de mediación han encontrado útil encargar a expertos externos una vez (o a veces de modo recurrente) la elaboración de análisis de antecedentes de temas clave. Un ejemplo proviene de las negociaciones sobre las llamadas Áreas de Transición (incluyendo Abyei, Kordofán del Sur/Montes Nuba y el Estado Nilo Azul del Sur) durante el proceso de paz que condujo al Acuerdo de Paz Integral de Sudán de 2005. Tras un fracaso anterior de las conversaciones sobre Áreas de transición, un documento de antecedentes particularmente incisivo de un experto externo ayudó a abrir el espacio para un nuevo diálogo. Preparado por el experto a partir de la “información recopilada durante las discusiones informales con varios líderes de ambos lados”, el documento indicaba que “los

mediadores podrían explorar una serie de opciones con respecto al estado eventual de las áreas en disputa, para llegar a una solución viable, aceptable para las Partes”. El documento fue compartido con el secretariado del mediador (Autoridad Inter-gubernamental para el Desarrollo), así como con las partes, y el experto lo discutió extensamente con el SPLM y más brevemente con el gobierno sudanés. Este documento fue capaz de volver a involucrar a las partes (especialmente al SPLM) en un diálogo cuando el proceso parecía haberse interrumpido¹².

Otros procesos han tenido cierto éxito al aprovechar el pensamiento creativo sobre las opciones para resolver un conflicto generado por las conversaciones de segunda vía (entre líderes de opinión influyentes de las partes o grupos de interés claves en un conflicto, pero no representantes formales en conversaciones oficiales). Este fue el caso en Darfur, cuando las élites políticas de Darfur e intelectuales de varias tribus se reunieron en un proceso organizado por el Instituto Max Planck en Heidelberg, Alemania, a partir de 2008. El llamado Diálogo de Heidelberg Darfur produjo en mayo de 2010 un “Documento final que contiene un borrador de propuestas para su consideración en un futuro acuerdo de paz de Darfur”, que muchos observadores objetivos consideraron como “opciones de puente” viables para gran parte de los temas polémicos de la guerra¹³.

El objetivo final de analizar los problemas es comenzar a identificar estándares válidos que ayuden a forzar a las partes a aceptar un acuerdo y reforzar su compromiso de implementarlo. Tales estándares operan según las normas universales de justicia, equidad y consistencia, y pueden surgir estándares específicos de negociaciones anteriores y/o prácticas internacionales. Es más probable que las partes acuerden una fórmula compleja para compartir los ingresos de los recursos naturales si algunos de los principios claves subyacentes a la fórmula han sido acordados previamente y/o provienen de la práctica estándar en otros lugares.

El papel de negociaciones previas

Los procesos de paz rara vez se escriben en una pizarra en blanco. Por el contrario, las partes (o una constelación previa de partes, a veces representada por diferentes personas) generalmente han entablado conversaciones o incluso acuerdos en el pasado, con frecuencia con la ayuda de mediación externa. Estos acuerdos previos, incluso (o quizás especialmente) cuando no se implementaron con éxito, influyen profundamente en las percepciones de las partes sobre sus posiciones máximas y mínimas. Por lo tanto, dan forma a la llamada “zona de posible acuerdo” para cualquier nuevo acuerdo. Además, si un organismo internacional o estado regional clave se hubiera comprometido como mediador o patrocinador de un esfuerzo de paz anterior, ellos mismos a menudo serán reacios a abandonar o modificar radicalmente los elementos centrales. Esto crea un factor adicional para administrar en el proceso de mediación: el legado de acuerdos anteriores. Por lo tanto, es esencial para un análisis de conflicto examinar este legado e identificar cómo podría afectar un nuevo esfuerzo de mediación (Recuadro 3).

Recuadro 3

Evaluando negociaciones previas en Mali

La experiencia del Centro HD en Mali proporciona un ejemplo pertinente de cómo un análisis de conflicto puede examinar procesos de paz pasados. En el verano de 2012, se revisó un esfuerzo analítico anterior del Centro HD para determinar qué faltaba en los esfuerzos existentes de intervención de terceros. Esto se hizo al comprender lo que otros actores del diálogo ya estaban haciendo y por qué, y, por lo tanto, dónde se podría enfocar el valor agregado del Centro HD. Para alimentar este proceso de evaluación, el Centro HD encargó insumos de expertos de Mali y produjo un análisis escrito de los procesos de paz pasados, que luego compartió selectivamente. Además de informar el enfoque propio del Centro HD, esto le ayudó a establecer una mayor credibilidad y superar las percepciones de competencia entre terceros.

Práctica comparativa

Los equipos de mediación pueden beneficiarse de una comprensión más profunda de cómo se han resuelto problemas similares en otros procesos de paz. Excepto cuando un asesor de un proceso ha trabajado en otros procesos, actualmente hay pocos sistemas para compartir prácticas comparativas en una región determinada o en todo el mundo. Como resultado, algunos procesos de paz han encargado estudios o artículos analíticos de consultores externos como académicos destacados o especialistas regionales.

- En el caso de la participación de la ONU en el intento de resolver disputas de límites internos dentro de Irak, el asesoramiento de expertos basado en la práctica comparativa mundial presentó un informe clave a las partes por el representante especial del Secretario General.
- El Grupo Público de Derecho Internacional y Políticas ha lanzado un importante esfuerzo no gubernamental para promover el aprendizaje de la práctica comparativa entre procesos de paz. El Grupo elaboró la Guía de Preparación del Acuerdo de Paz de Darfur, un documento exhaustivo que analiza los impedimentos para la resolución pacífica del conflicto de Darfur¹⁴.

Por lo tanto, la práctica comparativa es una vía adicional para seguir en un análisis de conflicto de apoyo de un proceso de mediación¹⁵. Esto es particularmente importante cuando los estándares internacionales son relativamente claros y/o pueden ayudar a socavar la intransigencia de las posiciones extremas de las partes.

Posibles obstáculos de implementación

Una debilidad importante en los procesos de paz ha sido la falta de atención a los desafíos de implementación. De nuevo, es útil someter estos desafíos a un análisis más profundo mucho antes de que se firme un acuerdo y se inicie la implementación. Como se señaló anteriormente, los procesos de paz a menudo han recurrido a mecanismos de implementación, una comisión

multipartidista o un panel de alto nivel, para resolver puntos conflictivos pendientes que los negociadores no pudieron acordar durante las conversaciones. Esta tendencia está más marcada en un enfoque “incremental”, cuando un mediador busca utilizar acuerdos más pequeños sobre temas “más fáciles” para construir un acuerdo más amplio sobre temas más difíciles, pero los enfoques más “integrales” a veces también dejan puntos claves para ser resueltos durante la implementación.

Debido a las presiones políticas de las potencias regionales y/o países que financian u organizan un proceso de paz, en última instancia, es poco lo que un equipo de mediación puede hacer para cambiar el curso de un proceso de paz una vez que un acuerdo está cerca de su finalización. No obstante, el análisis en profundidad puede ayudar a identificar posibles dificultades y áreas para un enfoque especial durante la implementación, incluido el diseño, el liderazgo, la financiación y el respaldo a la presencia de terceros (como una misión de paz de la ONU) durante la implementación. La atención a los desafíos de implementación durante la fase de negociación puede aumentar considerablemente las posibilidades de éxito de un acuerdo. Un equipo de mediación, las partes y/o donantes claves posteriores al conflicto a veces diseñan una “hoja de ruta” u otros documentos de guía para la implementación, pero rara vez son sinceros sobre las vulnerabilidades reales posteriores a la firma. A menudo, el análisis realizado por especialistas externos o incluso una reunión personalizada de dichos analistas durante el proceso de negociación puede observar críticamente posibles obstáculos o peligros en la implementación y presentar alternativas más fáciles de implementar para las partes o para que un tercero las supervise. Al final, un proceso de paz, incluso si tiene éxito en la producción de un acuerdo firmado, es solo un paso discreto en un camino mucho más largo hacia la paz.

4 | Conclusión

Esta guía postula que la preparación analítica es indispensable para cualquier esfuerzo de mediación exitoso. Ya sea que se trate de un funcionario de la ONU designado formalmente, como un representante especial del Secretario General, o un mediador informal, como un grupo de ancianos de la tribu, un tercero generalmente tiene poca o ninguna capacidad de apalancamiento sobre las partes. En consecuencia, el conocimiento es fuente de poder y autoridad para un mediador, y un proceso analítico continuó lo ayudará a generar y mantener las bases para un papel fructífero en el proceso. Con este fin, esta guía identifica siete elementos altamente interrelacionados que deben analizarse al comienzo de un esfuerzo de mediación y periódicamente, en particular a la luz de los cambios en el contexto y la influencia relativa de las partes. Los siete elementos son: contexto, actores, diseño y secuencia del proceso, temas de negociación, negociaciones previas, práctica comparativa y obstáculos de implementación. El análisis continuó de estos no garantiza el éxito de un mediador, pero aumenta las posibilidades de un tercero de dirigir un esfuerzo de mediación efectivo. Quizás el resultado más importante de este proceso es la reflexión misma, y establecer conscientemente una meta hacia la paz.

Notas finales

- 1 Consulte la sección Recursos al final de esta guía para obtener más información sobre las Perspectivas de paz de la gente, iniciada por Conciliation Resources y Saferworld en 2010-12
- 2 Para más información sobre la importancia de la fijación de objetivos por las partes involucradas en una negociación, que también se aplica a un tercero que asegura facilitar la resolución de conflictos, véase G. Richard Shell, *Bargaining for Advantage*, Nueva York: Penguin Books, 2006.
- 3 Al mismo tiempo, generalmente existen lazos o conectores transversales, como las historias familiares, la educación en las mismas escuelas o el tiempo juntos en las fuerzas armadas o el servicio gubernamental, que los beligerantes podrían compartir, particularmente en los niveles de élite o liderazgo, incluso en los conflictos más divisivos. Estos también deben destacarse, idealmente a través del análisis de actores (véase elemento 2, más abajo).
- 4 Para más información sobre el apalancamiento, véase G. Richard Shell, *Bargaining for Advantage*, Nueva York: Penguin Books, 2006.
- 5 Consulte la sección Recursos para ver el software que podría ayudar en este proceso.
- 6 Entrevista telefónica confidencial, experto en procesos de paz, 9 de mayo de 2012.
- 7 Entrevista telefónica confidencial, experto en procesos de paz, 3 de junio de 2012.
- 8 Sin embargo, sorprendentemente, la UNAMID (la operación híbrida de la Unión Africana/Naciones Unidas en Darfur) demostró no ser una fuente sistemática de informes sobre el proceso de Doha, a pesar de su presencia en el terreno. Entrevistas telefónicas confidenciales, expertos en procesos de paz, mayo de 2012.
- 9 Raramente un proceso adopta una versión “pura” de cualquiera de los enfoques. Si bien trató de abordar una enorme gama de problemas profundamente arraigados, el Acuerdo de Paz “Integral” de Sudán excluyó asuntos relacionados con regiones distintas al Sur y las Áreas de Transición, y la resolución de desafíos verdaderamente inquietantes como el estado de Abyei y la frontera norte-sur se aplazó hasta su implementación.
- 10 Al centrarse en cuestiones difíciles desde el principio, el expresidente Ah-tisaari utilizó esta técnica con gran efecto en las negociaciones de Aceh de 2005 para determinar si GAM y el gobierno indonesio se tomaban en serio las conversaciones renovadas.
- 11 Entrevista telefónica confidencial, experto en procesos de paz, 16 de mayo de 2012. El sitio web de la Misión incluye transcripciones y grabaciones de audio de reuniones claves en los últimos cuatro años. Consulte http://www.uncyprustalks.org/nqcon-tent.cfm?a_id=3046&tt=graphic&lang=11 para obtener más información.
- 12 Correspondencia por correo electrónico con un experto en procesos de paz, mayo-junio de 2012, que incluye una copia del documento que describe las posibles soluciones para las Tres Áreas (en el archivo del autor).

- 13 Consulte http://www.mpil.de/ww/en/pub/research/details/know_transfer/africa_projects/heidelberg_darfur_dialogue.cfm para obtener más información.
- 14 Consulte el sitio web de PILPG (<http://publicinternationallawandpolicygroup.org/practice-areas/peace-negociaciones/>) para obtener más información.
- 15 Un método típico para llevar la práctica comparativa a las discusiones con las partes es organizar entrenamientos conjuntos o eventos similares con expertos externos sobre temas específicos (por ejemplo, justicia transicional o reforma constitucional), a menudo como un medio de “fomento de la confianza” entre ellos. El historial no pudo comprobar que los esfuerzos de fomento de la confianza hayan tenido un valor agregado. En cualquier caso, un equipo de mediación debe ser claro primero consigo mismo y luego con las partes sobre el propósito de dichos entrenamientos, y debe seleccionar a los expertos cuidadosamente para que puedan transmitir información técnica y comprometerse constructivamente con las partes.
- 16 Ver Konrad Huber, *Aceh's Arduous Path to Peace*, en la edición del Acuerdo de 2008, *Reconfiguring Politics: The Indonesia-Aceh Peace Process*, disponible en <http://www.cr.org/accord-article/acehs-arduous-journey-peace> (consultado el 27 de octubre de 2013).
- 17 Entrevistas confidenciales del autor, julio de 2013.

Lecturas adicionales

Este es un breve resumen de conceptos y recursos útiles para profesionales que construyen un análisis de conflicto. Los resúmenes y enlaces a los recursos pueden ayudar a informar un enfoque, aunque puede que no todos sean necesarios para un análisis específico. En los últimos 10-15 años, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las agencias donantes han desarrollado marcos formales para diagnosticar contextos de conflicto, identificar actores claves y sus relaciones, y reflexionar críticamente sobre el impacto de las intervenciones externas antes o durante dichas intervenciones. Estos enfoques se incluyen aquí porque pueden contribuir al desarrollo y la aplicación de un nuevo enfoque analítico de conflictos bajo consideración de un equipo de mediación. Además, estos marcos y metodologías (y posteriores revisiones y adaptaciones) continúan guiando los enfoques que otros actores podrían usar. Por ambas razones, un equipo de mediación podría encontrar útil conocer los conceptos.

Conceptos y recursos de la academia

El establecimiento de los campos de negociación y resolución de conflictos, en conexión con disciplinas que incluyen economía, derecho, relaciones internacionales y psicología, ha introducido muchos conceptos influyentes. Si bien esta guía no puede hacer justicia a la amplitud y los detalles de estas contribuciones conceptuales, una de particular relevancia es la **negociación basada en intereses**. Esta puede ser útil en el análisis de conflictos, al identificar y abordar los “intereses” subyacentes a las “posiciones” declaradas de una parte. Otros conceptos claves de este campo son las ideas de un **acuerdo integrador** (en oposición a un acuerdo distributivo, que

solo “divide el pastel”) para alcanzar las llamadas “soluciones ganar-ganar” que ayudan a las partes a satisfacer sus intereses subyacentes. Esto resalta la idea de que las partes pueden buscar alternativas a un acuerdo negociado (incluyendo la continuación del conflicto), a menudo denominada **BATNA (la mejor alternativa a un acuerdo negociado)**. Otros han introducido desde entonces la idea de una **WATNA (la peor alternativa a un acuerdo negociado)**, que también puede ser útil para comprender los cambios en el apalancamiento relativo entre las partes.

La idea de que las partes son actores en gran medida racionales, que toman decisiones deliberadas y buscan satisfacer intereses concretos, también sustenta los estudios en torno a **elementos dañinos y el punto de maduración** en la resolución de conflictos. La comprensión de los beligerantes como actores racionales (que a veces es una premisa discutible) también ha llevado a examinar sus métodos de reclutamiento y financiación, y el papel de los recursos extractivos en la generación de conflictos. Además de tener implicaciones políticas para los mediadores y los Estados involucrados en los esfuerzos de resolución de conflictos, **“seguir el dinero”** debería ser una dimensión clave del análisis del conflicto.

Investigaciones adicionales han tratado de comprender los tipos, papeles y funciones específicas de **terceros involucrados en los esfuerzos de resolución de conflictos** (también llamados **gestión de conflictos o transformación de conflictos**), que van desde la “facilitación” centrada en la resolución de problemas con medios consensuales hasta una forma más sólida y formal de “mediación” o incluso “arbitraje” totalmente facultado. Se han conceptualizado diferentes “vías” de negociaciones y esfuerzos de apoyo a la gestión de conflictos, especialmente las **vías 1 y 2** (y, a veces, una **vía intermedia (Track 1.5)**). Dado el papel del poder en las relaciones internacionales y las prácticas de organizaciones internacionales como la ONU, se han analizado diferentes formas de intervención que abarcan la **pa-**

cificación, el mantenimiento de la paz y la construcción de la paz. Con tantos acuerdos de paz que fallan en los meses o años tras la firma, el papel de terceros, como un representante especial del Secretario General y/o una operación de mantenimiento de la paz durante la **implementación**, también ha recibido más atención académica y orientada a las políticas.

- Una miríada de recursos en línea están disponibles sobre estos temas en <http://www.beyondintractability.org>

Conceptos y recursos de profesionales de ONG

Los desarrollos académicos, la investigación y la reflexión crítica sobre la consolidación de la paz por parte de profesionales de las ONG, han informado en gran medida el estudio del conflicto y de la resolución de conflictos en los últimos 20 años. Dependiendo de las necesidades específicas de un análisis de conflicto, algunas de estas contribuciones pueden ayudar a enriquecer el proceso analítico. A menudo, estas contribuciones se han centrado en comprender y fortalecer el **papel y la participación de los actores de la sociedad civil** en relación con la consolidación de la paz, incluidos los esfuerzos de mediación y los procesos formales de paz.

Con las respuestas humanitarias a las guerras y la violencia masiva en los Balcanes y la región de los Grandes Lagos a mediados y finales de la década de 1990, los trabajadores internacionales de ayuda y desarrollo comenzaron a examinar de manera más incisiva el papel de la asistencia como parte de sistemas más amplios que podrían apoyar la paz o ayudar a manejar el conflicto. Lo que se conoció como el **Marco No Hacer Daño (Do No Harm)** se centró en el hecho de que cualquier intervención de un actor “externo” se convierte en parte del sistema de conflicto y puede fortalecer o debilitar tanto a los “divisores” como a los “conectores” en un proceso. De manera análoga al juramento hipocrático tomado por los médicos, la primera responsabilidad de la parte externa es no empeorar el conflicto. El trabajo adicional sobre estos conceptos condujo a un enfoque

en el fortalecimiento de **las capacidades locales para la paz** a través de esfuerzos más reflexivos e intencionales que persiguen utilizar programas de ayuda y desarrollo orientados a buscar impactos positivos en la dinámica subyacente.

- El marco Do No Harm está disponible en <http://www.cdacollaborative.org/programs/do-no-harm/dnh-program-highlights/the-relationship-framework>

El desarrollo sensible al conflicto fue un intento adicional por parte de las agencias internacionales de ayuda y desarrollo de ser reflexivos y autocríticos sobre sus contextos operativos, analizando las interacciones entre las intervenciones y el contexto, y evitando los impactos negativos en el conflicto, mientras se maximizan los positivos.

Otra consecuencia de este trabajo fue la determinación por pensar de manera más penetrante acerca de la relación entre los esfuerzos de consolidación de la paz a nivel local (en el “nivel del programa”) y aquellas iniciativas más enfocadas en la “paz a gran escala” (como un proceso de paz). Este último esfuerzo, conocido como el proyecto **Reflexionando sobre la práctica de la paz**, también intenta plantear un marco para evaluar la efectividad de tales iniciativas, ya sea a nivel de “programa” o de “paz a gran escala”.

- Desarrollo sensible al conflicto: véase, por ejemplo, Saferworld, Conflict-sensitive development, mayo de 2008 o Svenja Korth, Conflict Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peace-Building - Tools for Peace and Conflict Impact Assessment, volumen 1, número 4 de noviembre de 2003.
- Reflexionando sobre la práctica de la paz: ver <http://www.cdacollaborative.org/programs/reflecting-on-peace-practice>, y Mary B. Anderson y Lara Olson (con asistencia de Kristin Doughty), *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*, Cambridge, MA, 2003.

Otra contribución reciente de las ONG en esta área es la premisa según la cual los esfuerzos de consolidación de la paz deberían articular una **teoría del cambio explícita**. Esta es una explicación de cómo y por qué un conjunto de actividades provocará los cambios que un esfuerzo de consolidación de la paz supone necesarios y efectivos para lograr la paz. Al hacer que las conexiones entre actividades específicas y los resultados esperados sean más explícitas, el practicante puede desarrollar una teoría de cambio verificable que pueda ser útil para la reflexión, la evaluación y el aprendizaje. El trabajo pionero en el sector de las ONG sobre este tema también influyó en el desarrollo de los marcos de evaluación utilizados por los donantes bilaterales y multilaterales, en particular la orientación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE sobre la evaluación de las actividades de consolidación de la paz (llamada “lógica de intervención” por la OCDE).

- Teorías del cambio: John Paul Lederach, Reina Neufeldt y Hal Culbertson, *Reflective Peacebuilding: A Planning, Monitoring and Learning Toolkit*, Instituto Joan B. Kroc para Estudios Internacionales de la Paz, Universidad de Notre Dame y Catholic Relief Services Oficina Regional del Sudeste, Asia Oriental, 2007.
- Orientación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE sobre la evaluación de las actividades de consolidación de la paz en entornos de conflicto y fragilidad.

El enfoque en la **participación popular** es una de las fortalezas más importantes de los enfoques basados en las ONG para el análisis de conflictos. Más allá de la simple recolección participativa de información como parte de un análisis de conflictos compilado por el personal de una ONG, una iniciativa reciente llamada **Perspectivas de creación de Paz Popular (PPP)** busca extender la participación al proceso analítico mismo. Dirigido por Saferworld y Conciliation Resources, el proceso de PPP se llevó a cabo en 18 países y regiones durante unos 18 meses. La atención se centró en un proceso “de abajo hacia arriba” que privilegiaba

las perspectivas de la gente común en zonas de conflicto, les daba voz en el proceso analítico y buscaba vincular el análisis con el desarrollo de las respuestas.

- Perspectivas de construcción de paz de la gente: ver <http://www.cr.org/resources/PPP-lessons>

Marcos de evaluación de conflictos basados en donantes

Dado su papel como donantes y en algunos casos beligerantes (por ejemplo, en Afganistán e Irak), ciertos gobiernos han comenzado a dedicar una atención más crítica a las dinámicas que dan forma e impulsan los conflictos a nivel local. Esto ha venido del personal militar, diplomático y de ayuda de dichos gobiernos, preocupados por la insurgencia local y el extremismo violento que afecta la pacificación nacional y los esfuerzos de construcción del Estado, así como de las agencias donantes. Una consecuencia fue la proliferación de **marcos de evaluación de conflictos** y metodologías similares a mediados de la década de 2000 para ayudar al personal militar y civil a comprender y navegar por las dinámicas de conflictos locales. En algunos casos, hubo una intención explícita de transformar los conflictos locales mediante el fortalecimiento de las autoridades locales “legítimas” y socavando a los opositores insurgentes de la autoridad estatal central.

Uno de esos marcos (que respalda explícitamente las “operaciones de estabilización” dirigidas por el ejército de los EE. UU. en países como Afganistán e Irak) surgió inicialmente de un enfoque desarrollado por USAID. Aunque no está posicionado para apoyar un esfuerzo de mediación como tal, algunos de los pasos involucrados en estas metodologías podrían ser relevantes para el análisis de conflictos por parte de un mediador. Para más información, véase:

- Marco de evaluación de conflictos entre agencias (ICAF): <http://www.state.gov/documents/organization/187786.pdf>

- Marco de evaluación de conflictos de USAID (versiones de 2005 y 2012, y la guía que lo acompaña para la versión de 2012): <http://www.usaid.gov/what-we-do/working-crises-and-conflict/technical-publications>

Software de mapeo de relaciones

El software de mapeo de relaciones puede ayudar con la visualización de las relaciones entre varios actores, a veces también representando la naturaleza o intensidad de la relación. Existen diferentes programas, desde los desarrollados para visualizar las relaciones en general (por ejemplo, diagramas) hasta los que representan las relaciones sociales. Se han diseñado programas más especializados para el trabajo analítico similar al análisis del conflicto y podrían adaptarse fácilmente para este propósito. Algunos están disponibles en línea sin cargo o por suscripciones económicas, mientras que otros son de naturaleza más comercial.

- Software comercial basado en suscripción más fácilmente utilizable para el análisis de conflictos: Cuaderno del analista <http://www-03.ibm.com/software/products/us/en/analysts-notebook/> para obtener más información.
- Software estándar de mapeo de relaciones disponible a bajo costo en línea: Kumu (consulte <http://vimeo.com/48470019>) o NodeXL (consulte <http://nodexl.codeplex.com>, que utiliza Excel para su servidor y, por lo tanto, podría adaptarse fácilmente a los datos disponibles en ese formato).
- Software de diagramación: Lucidchart (ver <https://www.lucidchart.com>) y Graphviz (ver <http://www.graphviz.org>).

Sobre el Autor

Konrad Huber es un analista experimentado especializado en evaluaciones, análisis político, creación de consenso y participación de la comunidad, particularmente en países afectados por conflictos. Tiene más de 20 años de experiencia en análisis de conflictos, promoción de la democracia y construcción de la paz, incluida la residencia a largo plazo y/o viajes frecuentes a África, Asia, Europa del Este y América Latina a través de su trabajo con la OSCE, agencias de la ONU, el Departamento de Estado de los EE. UU., USAID y otras organizaciones. Actualmente es especialista en desarrollo social de la Corporación Financiera Internacional (Grupo del Banco Mundial), y asesora sobre estrategias de participación de las partes interesadas para inversiones del sector privado en entornos de alto riesgo.

Anteriormente, Konrad trabajó como consultor independiente para evaluar programas relacionados con la consolidación de la paz, la estabilización, y/o la promoción de la democracia en Colombia, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, Líbano, Libia, Mali, Timor-Oriental, Venezuela y Zimbabue. Hasta 2008 se desempeñó como líder del Equipo de África para la Oficina de Iniciativas de Transición de USAID, donde dirigió a unos 15 miembros del personal en programas de múltiples países y administró \$ 40-50 millones anuales en ayuda exterior de los Estados Unidos. En 2003-04 fue miembro de Asuntos Internacionales en el Consejo de Relaciones Exteriores.

Konrad ha publicado sobre diversos temas relacionados con la paz y la seguridad, incluidos los procesos de paz en Indonesia, la inseguridad regional, la gobernanza débil y el terrorismo transnacional en el Cuerno de África, así como el papel del análisis de conflictos y los procesos de paz en África (para una guía del mediador producida por la Unión Africana y el Centro para el Diálogo Humanitario). Originario de los EE. UU., y graduado de las universidades Brown y Harvard, es residente permanente de Brasil.

Contacto

114, rue de Lausanne
CH-1202 Ginebra, Suiza

Teléfono +41 (0)22 908 11 30
Fax +41 (0)22 908 11 40
info@hdcentre.org
www.hdcentre.org

