

# Tema especial: Roles de un proceso de paz

Debemos a Chris Mitchell una primera propuesta de sistematización de los roles de la mediación, que en este ensayo voy a desarrollar adaptándolos a un proceso de paz. El punto de partida es clarificar un malentendido del imaginario popular, que es pensar que la mediación es un acto que realiza una sola persona (Bill Clinton en Israel y Palestina, Nelson Mandela en Burundi, Kofi Annan en Siria o Christopher Ross en el Sáhara Occidental, por poner unos ejemplos). Lo que aquí voy a explicar, siguiendo la propuesta de Mitchell, es que la mediación es un proceso en el que intervienen múltiples actores ejerciendo diferentes roles, todos complementarios, y que cuanto más quede completado el mapa de funciones, mejor se desarrollará el proceso. El vulgarmente llamado *mediador* es, en realidad, una figura del proceso, la central, eso sí, que conocemos como *facilitadora*, pero que no puede actuar en solitario, sino que necesita del concurso de otras personas que realizarán otras tareas igualmente necesarias en un proceso de paz.

La mediación es la intervención de terceras partes en un conflicto en que dos a más actores tienen una incompatibilidad inicial, y en la que esa tercera parte intentará ayudar a que los actores en disputa encuentren por sí solos una solución satisfactoria al problema. El facilitador no les dará la solución, sino que les ayudará a buscarla mediante las técnicas y los procedimientos adecuados. También hay que señalar que no en todos los conflictos se necesita de una mediación, pues las partes enfrentadas pueden dialogar y negociar directamente, sin el concurso de terceros. No obstante, en más de la mitad de los conflictos se recurre a la ayuda de terceros.

Cuando hablamos de mediación en un proceso de paz, nos referiremos, por tanto, a la actuación de diversas personas en las tres etapas básicas de ese proceso de paz: la prenegociación, la negociación y la implementación de los acuerdos. En cada una de estas etapas pueden intervenir determinados personajes, que cumplirán una función específica. Normalmente se trata de personas individuales, pero en ocasiones son centros, organizaciones u organismos.

## La creación de ambiente

Iniciar una negociación cuando la opinión es contraria o indiferente es más difícil que si existe un ambiente propicio, esto es, una opinión pública partidaria de una negociación o de un proceso de paz. Esta actitud favorable ayudará a que el Gobierno inicie un acercamiento con un grupo armado, o que el grupo armado haga los gestos necesarios para que el Gobierno acceda a negociar. Pero este ambiente no surge solo, espontáneamente, hay que crearlo, con paciencia y estrategia. Las personas u organizaciones partidarias de una negociación deberán crear una opinión pública propicia, mediante artículos de opinión, manifestaciones y actos públicos. Estas intervenciones de la sociedad civil, además de crear ambiente, ayudarán a moldear

la agenda y los tiempos de la negociación, lo que facilitará que determinados temas sean considerados. Las personas generadoras de opinión, a través de los medios de comunicación, serán las encargadas, en primera instancia, de crear ese ambiente sensible y favorable a los acercamientos, contrarrestando las voces de los sectores opuestos a cualquier negociación, que siempre existen y que a veces tienen mucha influencia. Se trata de generar una opinión de *sí se puede, es el momento, es necesario o hay que intentarlo*. Para ello se necesitará del concurso de muchos actores, incluidos los artísticos. Conciertos para la paz se han hecho en numerosas ocasiones para animar no solo a la gente común a apoyar un proceso de paz, sino también para estimular a Gobierno y grupos armados a iniciar unos diálogos.

## La exploración

Una negociación puede empezar directamente cuando las partes toman la decisión de hacerlo porque creen que ha llegado el momento. Pero muchas veces se necesita de la intervención previa de un tercero, el explorador, que discretamente ausculta y sopesa la disposición de cada una de las partes para entrar en una prenegociación. La persona exploradora cumple una función vital para el proceso, porque tiene la capacidad de acercarse a una o a todas las partes involucradas y determina si ha llegado el momento de empezar el proceso. Es un trabajo confidencial y poco agradecido, porque quien actúa como exploradora no suele figurar en la historia oficial de los procesos de paz.

Quien realiza esta tarea ha de tener la capacidad de contactar con alguna de las partes y, a ser posible, con todas, porque así puede actuar de mensajera, esto es, puede decir a una de las partes que la otra está dispuesta y lista para empezar una negociación o una prenegociación. Por ello, ha de saber cómo contactar con las partes, ya sea directamente con los líderes, o con personas allegadas que tengan acceso a los líderes. La persona que actúa como exploradora puede, además, en algunos casos, llegar a influir en la opinión y toma de decisiones de los actores con los que interlocuta. A base de sondear se puede influir en la generación de una postura más favorable a entrar en diálogos, o convencer a una parte de que la otra ya está preparada y dispuesta. Para ello se necesita de buena información, y esa información solo puede conseguirse con el contacto directo. Una persona exploradora puede ejercer también de intermediaria, es decir, puede llevar a una parte mensajes de la otra parte, siempre manteniendo el carácter reservado. En este caso no actúa por su cuenta, sino a petición de una de las partes.

## La preparación, el entrenamiento

Los miembros de los grupos armados han pasado muchos años de su vida en las montañas, en el campo o en la selva, alejados de la vida real. Son diestros en el uso de las armas,

pero les falta formación en cosas vitales que sí, en cambio, tienen las personas que siguen una vida normalizada. A la hora de negociar, los grupos armados suelen carecer de conocimientos indispensables para una correcta discusión de temas de la agenda. Para remediarlo, es frecuente que el país en cuestión autorice a los miembros del grupo armado a que salgan al exterior para formarse en una serie de temas (economía, vida parlamentaria, fuerzas armadas, instituciones democráticas, gestión pública, municipalismo, etc.). La guerrilla salvadoreña viajó a España para seguir unos cursos organizados por el Gobierno español. La guerrilla mozambiqueña hizo otro tanto en Italia. En ambos casos se hizo con discreción. Con más publicidad, la guerrilla colombiana de las FARC viajó por Europa a principios de los años noventa para conocer las instituciones democráticas de varios países. En 2012, los delegados de la guerrilla filipina del MILF visitaron Cataluña para conocer la experiencia autonómica de esta comunidad autónoma. De ahí surgieron ideas nuevas para la negociación, como la de incorporar la demanda de un defensor del pueblo. A veces son los llamados Países Amigos los encargados de esta tarea formativa.

## El convocante

Cuando las partes han llegado al convencimiento de que quieren dialogar, a veces se necesita de la figura del convocante, que realiza la tarea formal de solicitar públicamente el inicio de diálogos. Puede ser una persona de prestigio o una organización (la Iglesia, un organismo regional o internacional). El convocante puede ofrecer también un espacio físico donde realizar los diálogos, aunque no es un requisito indispensable. La convocatoria a unos diálogos le da siempre un toque de formalidad a la negociación. Es frecuente que los actores en conflicto se reúnan con el convocante, que a veces cumple otra función esencial, la de facilitador.

## La facilitación

Lo que vulgarmente llamamos *mediador* es, en realidad, el *facilitador*. Es la figura clave del proceso de mediación, puesto que es la persona que estará presente en todas las fases de la mediación, asistirá a todas las reuniones y ayudará a las partes a encontrar una solución. Puede ser una persona de prestigio. En este caso lo habitual es que se rodee de un equipo de técnicos, de profesionales, que le ayudarán en la tarea de mediar. El facilitador se limitará a presidir las reuniones, pero el trabajo real lo hará el equipo de asistencia. El facilitador es quien tiene el mayor protagonismo del proceso. Será la figura más pública y la que, si el proceso tiene éxito, se llevará el mérito de la actuación. Es quien sale en la foto final. Pero como he indicado, su tarea no sería posible sin el concurso y la participación de todos los actores que configuran el proceso de la mediación.

Muchos procesos de paz sufren crisis por no haber escogido el facilitador adecuado o porque alguna de las partes se enemistan con él. También hay crisis por el modelo de facilitación, es decir, por los aspectos técnicos del proceso. Es importante, por tanto, acertar con la persona y con el procedimiento a seguir.

Para ser facilitador o facilitadora se requieren una serie de condiciones: conocimiento del problema, perseverancia, neutralidad, imparcialidad, paciencia, capacidad empática e imaginación. El facilitador ha de tener la capacidad de mantener sentados en la mesa a los contendientes, así sea en los momentos más difíciles, y ha de tener la capacidad de sugerir propuestas que permitan desbloquear situaciones de *impasse*. No impone nunca soluciones, sino que se limita a ayudar a las partes a encontrarlas. Tiene que ver con que el vaso está medio lleno, esto es, que se han conseguido avances, y hay que saber mostrarlos a las partes. Cuando sea preciso, ha de sugerir una pausa para que se refresquen las ideas o pueda sortearse un callejón sin salida.

Es importante que el facilitador tenga un conocimiento preciso del conflicto con el que ha de mediar. Mohamed Sahnoun, un diplomático argelino que asumió el cargo de enviado especial del secretario general de la ONU para Somalia, a principios de los años noventa, reunió a los mejores expertos del mundo sobre Somalia para que le hicieran un curso sobre la cultura, la economía, la política y la sociedad somalí. Así pudo diseñar un plan de actuación basado en la idiosincrasia del pueblo somalí. Por desgracia, su honestidad y buen hacer le costaron el cargo.

## Los testigos

Muchos procesos de negociación se interrumpen o entran en crisis por desavenencias entre las partes en el transcurso del proceso. Es algo muy habitual y, en el peor de los casos, puede significar la ruptura de las negociaciones. En ocasiones, un tema es interpretado de forma diferente por las partes, lo que ocasiona malentendidos. Para deshacer las malas interpretaciones, se recomienda que en las conversaciones esté presente la figura del observador externo, que actúa como testigo o veedor del proceso y tiene la capacidad de clarificar a las partes el significado de los puntos sobre los que no se ponen de acuerdo. En 2002, por ejemplo, el Gobierno de Indonesia y la guerrilla del GAM llegaron a un callejón sin salida debido a las diferencias a la hora de interpretar el cese de hostilidades que habían acordado.

La figura de un testigo en las negociaciones ayuda a que las partes clarifiquen sus propuestas y no se entre en un metaconflicto, es decir, en un problema de significados. En un momento dado, el testigo puede decir si se dijo o no determinada cosa, y clarificar así diferentes interpretaciones de lo que se ha dicho en la mesa de

negociaciones. Da garantías, pues, para que el proceso transcurra con mayor normalidad.

El testigo, o la testigo, no cumple tareas de mediación o facilitación, sino simplemente de clarificación. Su objetivo es la transparencia en la comunicación de las partes. En el caso de que exista un mediador formal, o facilitador, este cumple también las tareas de testigo, al estar presente en todas las reuniones.

En más de la mitad de las negociaciones existentes en el mundo existe la figura del mediador-facilitador, que, de por sí, ya es testigo de cuanto ocurre. Podría darse el caso, no obstante, de que las partes decidiesen tener, además, otros ojos y pidieran la ayuda de un observador externo, que sería fedatario de cuanto se dice y se acuerda. En la otra mitad de las negociaciones se trata de negociaciones directas entre las partes. En estas, sin mediación, puede no haber la figura de un testigo, como ocurrió en las seis primeras rondas de los diálogos entre el ELN y el Gobierno colombiano en La Habana, entre 2005 y 2007. Cuando hay testigos, pero no mediadores, se puede contar con la presencia de un observador externo, con la participación de los Países Amigos, o del Grupo de Contacto Internacional. Respecto al primero, puede buscarse la presencia de una persona profesional, como Álvaro de Soto en el segundo cara a cara entre el Gobierno de Cristiani de El Salvador y el FMNL, en octubre de 1989, en San José de Costa Rica. Posteriormente, Álvaro de Soto se convirtió en el mediador. Esta tipología es la que cumplió también el Centro para el Diálogo Humanitario en las conversaciones entre el Gobierno español y ETA, en Ginebra, en 2005 y 2006. El proceso de paz de Colombia, en los Acuerdos de Caracas (1991) y Tlaxcala (1992) entre la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (formada por las FARC, el ELN y el EPL) y el Gobierno colombiano, contó con un testigo internacional de la palabra (Emilio Figueredo Planchart).

Otra variante es la de la participación de la sociedad civil, como ha ocurrido en el estado de Assam, en la India, donde el Grupo Consultivo del Pueblo ha actuado de facilitador y testigo de las conversaciones con la guerrilla del ULFA. En las mencionadas conversaciones de Caracas y Tlaxcala entre la guerrilla colombiana y el Gobierno del país, se contó con la participación de observadores de la sociedad civil colombiana, como Nelson Berrío, Álvaro Vasquez del Real, Rafael Serrano Prada o Miguel Mottoa Cure.

Con frecuencia, es la Iglesia quien actúa de testigo. La Bishop-Ulama Conference (BUC) ha sido solicitada varias veces como testigo, en períodos recientes, y en calidad de Consejera sobre Temas Religiosos, en el proceso de paz del Gobierno filipino con la guerrilla del MILF. Testigo puede serlo, también, un político profesional, a veces jefe de Estado o presidente, como Bill Clinton en julio de 2000, en Camp David, actuando de fedatario en las negociaciones que llevaban a cabo el primer ministro de Israel, Ehud Barak, y el presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Yaser Arafat.

En algunos procesos de paz, se recurre a la figura de los Países Amigos, que pueden simplemente acompañar el proceso o tener una participación más activa en el proceso negociador. Así, por ejemplo, en el caso colombiano, México y Venezuela fueron testigos y veedores del proceso de paz y desarme del EPL y del movimiento indígena Quintín Lame, en 1991. Finalmente, otra tipología de participación es la del Grupo Internacional de Contacto, como el que funciona en Filipinas en las conversaciones del Gobierno con la guerrilla del MILF, donde un grupo de varias ONG, formado por el Centro para el Diálogo Humanitario (Ginebra), The Asia Foundation (USA), Muhammadiyah (Indonesia) y Conciliation Resources (Londres), participan en todas las reuniones. Este grupo está integrado también por diplomáticos de Japón, Reino Unido, Turquía y Arabia Saudí.

En definitiva, en las rondas negociadoras puede ser de gran utilidad contar con la figura del testigo, como veedor y fedatario de cuanto ocurre en la mesa de negociación. Aunque no tiene derecho a la palabra en el transcurso de las discusiones, sí está en potestad de expresar después su opinión a las partes, especialmente cuando estas no se ponen de acuerdo sobre lo que han dicho.

## Incentivos

Cuando una negociación transcurre en un momento de dificultad, es oportuno contar con la participación de alguna organización o de algún país que ofrezca incentivos políticos o económicos para destrabar el proceso. La Unión Europea ha jugado varias veces ese rol, y varios países han ofrecido recursos económicos a cambio de que prosiguieran las negociaciones, o con la promesa de facilitar dichos recursos una vez se hubiera alcanzado el acuerdo de paz. Así, por ejemplo, en 2012 el Gobierno noruego ofreció más de 60 millones de euros para el desarrollo del pueblo Karen (Birmania), lo que estimuló las negociaciones que en aquel momento estaba llevando a cabo la guerrilla karení con el Gobierno birmano. Otro incentivo es prometer a un grupo armado quitarlo de las listas terroristas si firma un cese de hostilidades. En 2012, en Birmania, un incentivo ha sido permitir la apertura de oficinas de representación a los diferentes grupos armados de carácter étnico. Una visita del secretario general de las Naciones Unidas a las partes en negociación puede ser también una buena medida incentivadora. En la India, un incentivo para adelantar las negociaciones, en 2011, con el grupo armado ULFA fue la liberación de sus líderes presos.

## Generación de ideas

Toda negociación pasa por momentos difíciles, en los que el facilitador debe calibrar si es oportuno hacer una pausa y proceder a un reenfoque. Para ello puede recurrir a terceras personas, académicas normalmente, o a centros especializados, para que desarrollen nuevas ideas. Un centro académico como la Escola de Cultura

de Pau, por ejemplo, reunió al negociador del Frente Polisario, a delegados del rey de Marruecos, a la representante del facilitador de las Naciones Unidas, a la Unión Africana y a cancillerías europeas, con especialistas en el mundo árabe y en fórmulas de autogobierno, para intentar generar nuevas ideas en un momento de *impasse* en las negociaciones del Sáhara Occidental y que, posteriormente, fueron recogidas por el facilitador de las Naciones Unidas en este conflicto. El testigo de unas conversaciones de paz, aunque no tiene derecho a la palabra, sí puede, en cambio, hacer sugerencias en un documento escrito que pone a disposición de las partes. Esto es lo que ha hecho, por ejemplo, Kristian Herbolzheimer, representante de Conciliation Resources en el Grupo Internacional de Contacto, que acompaña a las negociaciones de la guerrilla del MILF con el Gobierno filipino. Los representantes de esta guerrilla visitaron varios países para recoger experiencias de otras negociaciones. Es algo muy habitual en los procesos de paz.

## El unificador

Es frecuente que cuando se preparan negociaciones de paz, un grupo armado sufra una o varias escisiones, y se divida entre los partidarios y los opuestos a la negociación. Esto puede ser el origen de más divisiones, como sucedió en Darfur (Sudán), que al principio había dos grupos armados, y al cabo de un año había al menos trece, por lo que la negociación fue imposible. En este caso se requiere de la figura del unificador, una persona que intenta unificar, si no los grupos, al menos las agendas de los mismos, para que sean las menos posibles y sea factible llevar a cabo una negociación exitosa.

## El garante

La perduración del conflicto es normal que haya provocado una gran desconfianza entre las partes. Por ello, todo proceso de paz ha de tener el acompañamiento de una figura, el garante, que garantiza a las partes del cumplimiento de lo que se vaya acordando. Evidentemente, el cumplimiento de lo acordado es responsabilidad de las

partes en conflicto, pero es positivo que un tercer actor les acompañe y haga un seguimiento de los acuerdos. El garante ha de tener cierto poder, por lo que no puede ser cualquiera. Puede ser un organismo regional o internacional. Ofrece seguridad al proceso. En ocasiones, como en el caso de las negociaciones entre las FARC y el Gobierno colombiano, los garantes (Noruega y Cuba) actúan como observadores.

## La verificación

En el transcurso de la negociación van tomándose medidas, como un alto el fuego o un cese de hostilidades, que hay que verificar. Para ello se necesita de la participación de especialistas, civiles y militares, de varios países, que testimonien que se cumple con lo acordado. Es una tarea técnica, por lo que se requiere de cierta preparación. A veces es personal de las Naciones Unidas quien se encarga de esta función. También hay que verificar el cumplimiento de los acuerdos de paz, por lo que se necesita igualmente de personas que integren equipos de verificación en los temas políticos, económicos, policiales, militares, etc. Con frecuencia, estos equipos son mixtos, es decir, están compuestos por personas del grupo armado, del Gobierno y de terceros países. Los equipos de verificación han de comprobar las denuncias de violaciones de los acuerdos, y han de prever mecanismos de resolución de tales hechos. Por tanto, pueden tener capacidad de sanción.

## Conclusión

En un proceso de paz han de intervenir todos los roles que he mencionado. Normalmente son figuras distintas, y trabajar en un aspecto vuelve a una persona incompatible con asumir otro rol. Solo en algunas ocasiones pueden hacerse dos cosas a la vez. En la prenegociación, en la fase exploratoria, es conveniente definir qué personas o instituciones asumirán estos roles, y hay que clarificar cómo se van a tomar las decisiones para nombrar a esos actores. El éxito de la negociación depende de que ello se haga bien y se acierte.