

Jusaima Moaid-azm Peregrina

Investigadora predoctoral contratada FPU
Departamento de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Granada
jusaimamap@ugr.es

24/02/2021

CONCEPTO DE MEDIACIÓN DE LA UE PARA LA PAZ

1. ANTECEDENTES

En 2009, la Unión Europea adoptó el “Concepto sobre el fortalecimiento de las capacidades de mediación y diálogo de la UE” con el objetivo de reforzar su rol en la mediación en conflictos, y proveer una aproximación más sistemática y comprensiva. A pesar de todo, la mediación no le ha sido ajena a la Política Exterior de la UE con anterioridad a la emisión del Concepto. En la década anterior, el Alto Representante Javier Solana situó la mediación como un componente importante entre las herramientas disponibles, empleándose en los contextos de los Balcanes, Ucrania, Oriente Próximo o Indonesia, entre otros.

Con esta experiencia previa, el Concepto (2009) diseña una base para el involucramiento de la UE en este campo. Para ello, en primer lugar, consolida la mediación entre las herramientas de acción exterior de la Unión. En segundo lugar, partiendo de una comprensión amplia de la mediación, adopta definiciones clave y establece una serie de principios generales sobre los que desarrollar esta actividad. En tercer lugar, determina el valor añadido de la UE, realizando un esfuerzo de concreción de sus fortalezas y riesgos como actor en mediación. Y, en cuarto lugar, identifica los roles que la UE puede adoptar en un proceso de mediación, además del de mediadora.

De esta forma, la UE ha construido todo un acervo de experiencias y lecciones durante esta última década desde el que inició la revisión del Concepto en 2019, aprobándose una última versión del mismo en diciembre del año anterior. El objetivo de este documento es proveer un análisis que señale las principales líneas sobre las que ambos Conceptos (2009 y 2020) han concebido la relación de la UE con la mediación en conflictos.

2. LA MEDIACIÓN COMO HERRAMIENTA DE ACCIÓN EXTERIOR

El Concepto (2009) consolida la mediación como un instrumento efectivo y rentable para la prevención, transformación y resolución de conflictos en todas sus fases, así como para la consecución de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (CFSP) de la UE. Así, la motivación detrás de la intervención mediadora de la UE ofrece una tensión entre una dimensión normativa, informada por

una serie de principios y valores, y otra securitaria, ligada a los intereses de la UE y sus Estados Miembros.

Pinfari (2018) demuestra esta tensión en la intervención de la UE en Egipto entre la promoción de derechos humanos y democracia, frente a áreas de especial sensibilidad para los Estados Miembros como la lucha contra el terrorismo y el control de la inmigración. Además, esta tensión también puede trasladarse a los propios elementos que integran cada una de estas dimensiones. En la intervención de la UE en la República Democrática del Congo, la posición del equipo de Representantes de la UE resultó más consistente en relación a la promoción de los derechos humanos, que en la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad (1325) reforzadora del rol de la mujer en los procesos de construcción de la paz (Davis, 2018).

En cualquier caso, desde la emisión del Concepto (2009) y con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE ha invertido, esencialmente bajo el marco de la CFSP, en la construcción de una arquitectura institucional que acompañe su actividad mediadora. Esta arquitectura ha evolucionado de la mano de la propia práctica de la UE en mediación, de forma que, ya en el Concepto (2020), la Unión lleva a cabo un ejercicio de concreción de toda una “familia de actores clave para la mediación de la UE”. Entre estos actores, encontramos distintas categorías en función de su grado de imbricación en la estructura institucional de la UE *stricto sensu*. Así, el Concepto identifica a (1) determinados actores individuales, (el Alto Representante, Representantes Especiales de la UE y Embajadores de la UE, entre otros, como actores más visibles de la actividad mediadora de la UE); (2) órganos, como el Equipo de Apoyo a la Mediación, las Divisiones temáticas o geográficas bajo el marco del SEAE o la Unidad de Apoyo a la Mediación del Parlamento Europeo; (3) las propias estructuras diplomáticas y para la mediación de los Estados Miembros, que la UE reconoce como puntos de acceso globales para su intervención mediadora a través de las relaciones bilaterales y multilaterales que pudieran mantener estos Estados y, también, (4) actores de la sociedad civil.

La presencia cada vez mayor de actores privados de diversa índole en la mediación internacional abre nuevas aproximaciones a la resolución de conflictos que la Unión busca integrar a través de relaciones de colaboración y apoyo, especialmente con los “mediadores internos” que, por ocupar una posición privilegiada frente a las partes en conflicto, cuentan con ciertas potencialidades.

Imagen 1. Familia de actores clave para la mediación de la UE según su grado de imbricación en la arquitectura institucional de la UE.



Fuente: Elaboración propia

3. LOS PRINCIPIOS GENERALES EN LA MEDIACIÓN DE LA UE

Frente a una moderada descripción de principios en el Concepto (2009), el nuevo Concepto no solo plantea de forma más rigurosa los principios guía de la mediación de la UE, sino que lo hace arraigándolo al Tratado de Lisboa, y a las líneas de actuación de la Estrategia Global de la UE y a su Enfoque Integrado (Imagen 2).

Imagen 2. Principios generales para la guía de la mediación de la UE en los Conceptos (2009) y (2020).

Concepto (2009)	Coherencia Integral	Justicia transicional	Mujer, Paz y Seguridad	Evaluación de riesgos	
	Coherencia	Valores	Multi-track	Aprendizaje	Concepto (2020)
	Enfoque integrado	DDHH	Inclusión	Sensibilidad al conflicto	
	Colaboración	Clima y recursos naturales Herencia cultural	Mujer, Paz y Seguridad		

Fuente: Elaboración propia

Ambos Conceptos orientan la dimensión normativa de la mediación de la UE a través de varios conjuntos de principios. Un primer conjunto, basado en la coherencia, la colaboración y el enfoque integrado, está destinado a ordenar la intervención mediadora de la UE en situaciones de colaboración estratégica con otras organizaciones internacionales y en el conjunto de la CFSP, especialmente, en la Estrategia Global, garantizando una congruencia transversal entre sus objetivos, estrategias e instrumentos y, entre estos y la actuación de sus instituciones y Estados Miembros. De esta forma, el Concepto (2020) aspira a optimizar el impacto de la intervención, independientemente de la fase del conflicto en que ésta se lleve a cabo o de los segmentos de la sociedad en conflicto sobre los que trabaje. Un segundo conjunto de principios dan contenido sustantivo a la intervención mediadora desarrollada por la UE. En el Concepto (2020), la organización se define a sí misma como un actor basado en valores y establece por primera vez una relación directa entre la mediación y los valores fundacionales de la Unión (art. 2 TUE), procurando un (en ocasiones difícil) equilibrio entre estos y la “titularidad local” de los procesos.

En este último grupo, aparece con especial preeminencia el empleo de una aproximación basada en los Derechos Humanos y el desarrollo de mecanismos de justicia transicional que eviten toda impunidad. No obstante, en el marco de unas negociaciones, la consecución de un acuerdo a toda costa entre las partes puede venir acompañada de actitudes permisivas ante graves violaciones de los Derechos Humanos. Ante esto, el Concepto (2009) reconocía esta tensión y llamaba a los actores a atender al caso en la búsqueda de los mejores mecanismos para evitar esta impunidad. En 2020, el Concepto remite directamente al marco político adoptado para el apoyo de la justicia transicional en 2015, por el que la UE la sitúa en la base de cualquier intento de construcción de la paz y, aunque llame a prestar atención al caso, marca una serie de pautas generales de actuación.

Un tercer conjunto de principios orienta el diseño de los procesos de mediación. El Concepto (2009) reconoce la necesidad de una aproximación holística, de arriba abajo y abajo-arriba, que integre en tracks paralelos y coordinados múltiples segmentos de la sociedad en conflicto a lo largo de sus fases (Imagen 3). En 2020, la UE introduce como principio con entidad propia esta aproximación multi-track, apoyando especialmente iniciativas inclusivas de abajo-arriba en las que la UE pueda actuar como enlace entre los distintos niveles sociales. La introducción de este principio va en estrecha conexión con el arraigo de la norma de la inclusión en los procesos de paz y los avances científicos que prueban su impacto positivo. Frente a negociaciones en cierto grado excluyentes, ceñidas a elites políticas, existe una línea de argumentos cada vez más fuerte a favor de procesos inclusivos verticalmente de actores provenientes de otros niveles sociales. En paralelo a esta práctica en la mediación internacional, una literatura *in crescendo* ha analizado el impacto de esta inclusión, de forma que autores como Nilsson (2012) han demostrado cómo la apertura de los procesos a miembros de la sociedad civil ha garantizado una mayor durabilidad de los acuerdos adoptados a través del reforzamiento de su legitimidad frente a las bases sociales. De cualquier forma, el *rationale* detrás de las estrategias de inclusión puede ser más amplio y no quedar ceñido exclusivamente a la búsqueda de legitimidad del proceso o sus productos. Hirblinger y Landau (2020) distinguen también los *rationales* de la inclusión para transformar relaciones antagonistas entre actores representativos de las identidades en conflicto, y para empoderar a grupos específicos con el objetivo de proteger sus derechos, facilitar su participación política en los procesos y abordar daños que les hayan sido producidos.

Imagen 3. Aproximación multi-track básica a los actores en conflicto. Fuente: Elaboración propia a partir de Lederach (1997)



Fuente: Elaboración propia a partir de Lederach (1997)

Bajo el encuadre de este último *rationale*, se ubica el principio de la promoción de la igualdad de género y la agenda Mujeres, Paz y Seguridad de los Conceptos. Aunque en 2020 el Concepto remita al Plan de Acción específico para esta agenda de la UE, la organización se compromete no solo a la inclusión de la mujer y la integración de perspectivas de género *dentro* de los procesos, sino también a promover esta inclusión en su propia estructura mediadora, abriendo cada vez más a la mediación, negociación y representación de la UE por mujeres.

Finalmente, un cuarto conjunto de principios informa la toma de decisiones de la UE antes de iniciar una actividad mediadora. El Concepto (2009) reconoce la necesidad de llevar a cabo una evaluación de los riesgos políticos y normativos de la intervención, así como las percepciones más o menos proclives de las partes a aceptar a la UE como mediadora. En 2020, la organización completa esta evaluación con una aproximación basada en la sensibilidad con el conflicto que promueva una intervención informada y evite errores que puedan agravar la situación.

4. LAS CAPACIDADES DE LA UE COMO ACTOR EN MEDIACIÓN

Ambos Conceptos recorren las principales fortalezas de la UE como actor en mediación. Basada en valores, el Concepto (2020) recuerda que la paz está en la esencia de la propia identidad de la Unión y que los principios que promueve en su intervención mediadora han demostrado producir un impacto positivo. Además, la UE cuenta con instrumentos de diversa naturaleza para influenciar a las partes, tanto en el repertorio estrictamente diplomático como en el de la CFSP y de gestión de crisis. Por otro lado, los Conceptos se apoyan en la arquitectura institucional y la familia de actores para la mediación, bien para movilizar recursos que refuercen la influencia de la UE en el proceso o el contexto, bien para crear lazos de cooperación y apoyo con otras organizaciones internacionales o regionales, y actores privados que pudieran estar mejor situados para mediar.

No obstante, estas capacidades deberán ser siempre entendidas no solo desde el contexto donde se busca que sean aplicadas, sino también desde el nivel social y/o track hacia el que la UE va a intervenir. En este sentido, Davis (2018) elabora un marco conceptual comprensivo de esta serie de fortalezas con las que cuenta la UE en sus intervenciones (capacidad para involucrarse a través de sus instituciones, instrumentos y personal, capacidad para financiar esfuerzos de mediación en el corto y largo plazo, capacidad para coordinarse y cooperar, internamente y con actores externos a la organización, y capacidad para liderar la intervención, determinando cuáles serán las prioridades de la acción) y, aplicándolo al caso de la República Democrática del Congo, demuestra cómo estas capacidades puestas en relación con las intervenciones multinivel en los tracks 1, 2, y 3, interactúan entre ellas, produciendo impactos diversos que no siempre garantizan una eficacia total en la mediación. De hecho, la autora concluye que la UE no es capaz (y no debería aspirar) a adoptar un rol mediador en sentido estricto por todo el globo dado que, por un lado, podría ser más apropiado apoyar la mediación desde otros tracks y, por otro, pueden existir actores en una mejor posición para mediar.

De este tipo de experiencias se extrae la importancia del contexto en la determinación de las capacidades e influencia mediadora de la UE. Los intentos de mediación de la UE al operar fuera de sus fronteras inmediatas carecen en ocasiones de *carrots* y *sticks* que pudieran reforzar su poder, frente a aquellas intervenciones en estados más cercanos, candidatos a la adhesión, donde la UE ha demostrado contar con mayor eficacia (Pinfari, 2018; Bergmann, 2018).

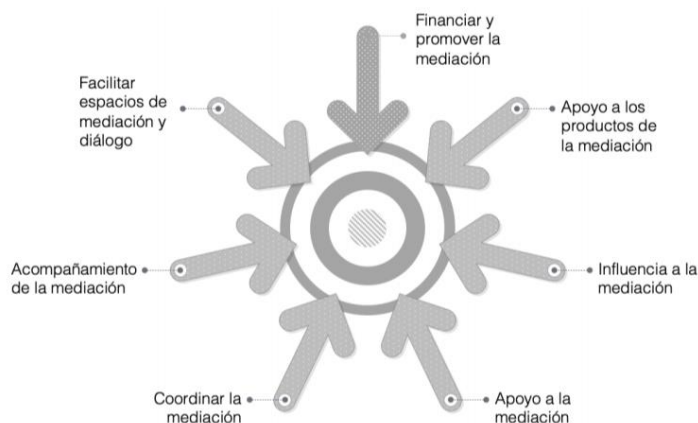
5. UNA CONCEPCIÓN AMPLIA DE LA MEDIACIÓN: LOS ROLES DE LA UE

Ambos Conceptos adoptan una definición amplia de mediación internacional comprensiva de ejercicios de facilitación, de diálogo y, en 2020, de apoyo a la mediación. Fruto de esta interpretación, la UE entiende también como actividad

mediadora otra serie de roles, aparte de aquel más clásico como mediador o co-mediador (Imagen 4).

En la actualidad, la UE está involucrada en múltiples esfuerzos en favor de la paz por todo el globo y sus roles han crecido y se han diversificado. Por supuesto, la UE puede intervenir directamente, asistiendo a las partes en conflicto en una negociación, pero también puede hacerlo de forma indirecta, desarrollando actividades que apoyen los esfuerzos puestos en marcha por otros actores. Los casos en Siria o Libia son ejemplos de este tipo de involucramiento indirecto.

Imagen 4. Conjunto de roles incluidos en la actividad mediadora de la UE



Fuente: Elaboración propia

Por ello, algunos autores entienden la práctica de la mediación por la UE como un ensamblaje de prácticas que la Unión seleccionará de acuerdo al caso (Brandenburg, 2017). Esta forma de comprender la mediación por la UE permite un análisis más holístico y conectado de todas las intervenciones lanzadas por la organización en el campo de la mediación y, de éstas y sus resultados. Así, en la medida en que los roles se diversifican, también se amplían las dimensiones que han de considerarse a la hora de comprender el éxito de la intervención. Éste, como variable, habrá de conceptualizarse de acuerdo al tipo de rol que la UE hubiese adoptado, como novedosamente propone el Concepto (2020), no solo de acuerdo a los productos más evidentes de la mediación.

6. REFERENCIAS

- Bergmann, J. (2017). *The European Union as a Peace Mediator*. Oxford Research Group. *Breaking the Cycle of Violence*. Disponible en: <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/blog/the-european-union-as-a-peace-mediator> Consulta de 3 de marzo de 2021
- Bergmann, J. (2018). Same Table, Different Menus? A Comparison of un and EU Mediation Practice in the Kosovo-Serbia Conflict. *International Negotiation*, 23(2), 238–257. <https://doi.org/10.1163/15718069-23021156>
- Brandenburg, N. C. (2017). EU Mediation as an Assemblage of Practices: Introducing a New Approach to the Study of EU Conflict Resolution. *Journal of Common Market Studies*, 55(5), 993–1008. <https://doi.org/10.1111/jcms.12532>

- Davis, L. (2018). The EU as a Multi-Mediator: The Case of the Democratic Republic of Congo. *International Negotiation*, 23(2), 177–198. <https://doi.org/10.1163/15718069-23021151>
- Hirblinger, A. T., & Landau, D. M. (2020). Daring to differ? Strategies of inclusion in peacemaking. *Security Dialogue*. <https://doi.org/10.1177/0967010619893227>
- Karjalainen, T. (2020). EU peace mediation in the 2020s: From intervention to investment. Disponible en: <https://tinyurl.com/ybk6gcgf> Consulta de 4 de marzo de 2021
- Lederach, J.P., 1997, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC
- Nilsson, D. (2012). Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace. *International Interactions*, 38(2), 243–266. <https://doi.org/10.1080/03050629.2012.659139>
- Pinfari, M. (2018). EU Mediation in Egypt: The Limits of Reactive Conflict Management. *International Negotiation*, 23(2), 199–217. <https://doi.org/10.1163/15718069-23021157>