

LIBROS DE **Cambio**

## LIBROS DE *CAMBIO* PUBLICADOS

1. LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS EN EL SIGLO XX.  
*Salomón Kalmanovitz*
2. REFORMAS INSTITUCIONALES EN COLOMBIA. *Alberto Alesina*
3. UN FUTURO ECONÓMICO PARA COLOMBIA. *José Antonio Ocampo*
4. FALLOS Y FALLAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. *Sergio Clavijo*
5. LA VIOLENCIA EN COLOMBIA. *Armando Montenegro, Carlos Esteban Posada*
6. ¿CÓMO NEGOCIAN LOS COLOMBIANOS? *Enrique Ogliaistri*
7. EL CAFÉ EN LA ENCRUCIJADA. *Diego Pizano*
8. EL DESEMPLEO: ¿QUÉ HACER? *Eduardo Lora*
9. ECONOMÍA: ENTRE LA CIENCIA Y EL PODER. *Sergio Clavijo*
10. EVALUAR PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN. *Secretaría de Educación-Alcaldía Mayor de Bogotá*
11. ¿GUERRA CIVIL? EL LENGUAJE DEL CONFLICTO EN COLOMBIA.  
*Eduardo Posada Carbo*
12. REPENSAR A COLOMBIA. *Talleres del Milenio*
13. LA JUVENTUD Y LAS DROGAS. *Augusto Pérez, Orlando Scoppetta y Paula Peña*
14. LA PAZ Y SUS PRINCIPIOS. *Eduardo Posada Carbo, Malcolm Deas, Charles Powell*
15. ECONOMÍA CON RESPONSABILIDAD. *Andrés Pastrana A., Mauricio Cárdenas S., Juan Carlos Echeverry G., Andrés Escobar A., Mauricio Santa María S.*
16. EL MANEJO DE LA DEUDA PÚBLICA. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
17. COMUNIDAD INTERNACIONAL, CONFLICTO ARMADO Y PERSPECTIVAS DE PAZ EN COLOMBIA. *Pilar Gaitán Pavía, Rodrigo Pardo García-Peña y Juan Manuel Osorio*
18. SOSTENIBILIDAD PENSIONAL Y GASTO SOCIAL. *Sergio Clavijo*
19. GLOBALIZACIÓN: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES. *Diego Pizano*
20. PREPARAR EL FUTURO: CONFLICTO Y POST-CONFLICTO EN COLOMBIA. *Universidad de los Andes, Fundación Ideas para la Paz*
21. SEGURIDAD Y LIBERTADES INDIVIDUALES. *Defensoría del Pueblo*

LA MEDIACIÓN COMO  
HERRAMIENTA PARA LA  
RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS  
ARMADOS INTERNOS

LAURA WILLS OTERO

CON LA COLABORACIÓN DE  
CAMILA MARTÍNEZ-VILLALBA





**Alfaomega Colombiana S.A.**

México, Argentina, Colombia, Chile, Venezuela

Calle 106A No. 22-56

Bogotá D.C. - Colombia

E-mail: [sciente@alfaomega.com.co](mailto:sciente@alfaomega.com.co)

Página Web <http://www.alfaomega.com.co>

Con el auspicio de: Fundación Ford

Diseño de cubierta: Alfaomega Colombiana S.A.

Primera edición: junio de 2003

© Laura Wills Otero

© Alfaomega Colombiana S. A.

ISBN: 958-682-192-7 (colección)

ISBN: 958-682-475-6 (volumen)

Edición y diagramación electrónica: Alfaomega Colombiana S.A.

Impresión y encuadernación: D'Vinni Ltda.

(Diagonal 42S No. 53-33, Bogotá)

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

## CONTENIDO

PRÓLOGO	vii
PRESENTACIÓN	ix
INTRODUCCIÓN	1
Algunas herramientas de resolución que implican la actuación de terceros actores	3
Buenos oficios	4
Facilitación	6
Arbitramento	7
LA MEDIACIÓN	9
Funciones	10
Estrategias y roles según el momento en el que se media el conflicto	13
Estrategias de comunicación	14
Estrategias de formulación	16
Estrategias de manejo o administración	18
Actores mediadores	19
Neutralidad y parcialidad	23

Características del contexto interno y externo, y de las partes contendientes para propiciar la mediación	26
Condiciones de contexto	27
Maduración del conflicto y empaté de las partes	30
Oportunidades coyunturales	33
Incidencia del contexto externo	34
Condiciones de las partes	35
DESPUÉS DE LA MEDIACIÓN: VERIFICACIÓN	40
CONCLUSIONES	44
BIBLIOGRAFÍA	47

## PRÓLOGO

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) surge a finales de 1999 como resultado de la preocupación de un grupo de empresarios por la grave situación del país, la poca conciencia y el escaso conocimiento e información que la sociedad colombiana tenía sobre los procesos de diálogo y negociación.

Durante sus primeros tres años de existencia, y como una tarea prioritaria, la FIP ha promovido la elaboración de artículos y documentos que contribuyan a la comprensión del conflicto colombiano y de los procesos de diálogo y negociación.

Conscientes de la importancia de efectuar una difusión adecuada y efectiva de esos materiales para asegurar que lleguen al mayor número de lectores, la FIP se ha unido al esfuerzo editorial que la revista *Cambio* y la editorial Alfaomega Colombiana S.A. vienen realizando con la publicación de su serie “Libros de *Cambio*”.

Como sexto producto de este trabajo, se publica el ensayo *La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos*, fruto de un trabajo que la FIP realizó en el año 2002 con el propósito de entender el concepto de la mediación.

## PRESENTACIÓN

Electo Álvaro Uribe Vélez como presidente de Colombia en mayo de 2002 y posesionado en agosto del mismo año, el Gobierno Nacional planteó la mediación internacional como alternativa para posibilitar la generación de condiciones conducentes a la reanudación de diálogos con los grupos armados al margen de la ley. Uribe solicitó a la Organización de las Naciones Unidas *mediación* para reanudar la comunicación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El secretario general de la Organización, Kofi Annan, estuvo de acuerdo en que la ONU se desempeñara como tercer actor y cumpliera el rol de *buenos oficios*. Las FARC, por su parte, no aceptaron la propuesta por considerar que la solicitud había sido unilateral. Después de esto, en diferentes oportunidades durante el primer año de gobierno, se ha planteado la necesidad de solicitarle a actores externos, cumplir alguna función que propicie situaciones de encuentro entre las partes y, eventualmente, de acercamiento para facilitar diálogos y negociaciones.

La resolución de conflictos armados internos a través del uso de herramientas que impliquen la actuación de terceros actores, es en Colombia un tema novedoso que ha sido abordado en el pasado de manera marginal. Aunque en algunas oportunidades se ha propuesto el uso de estas medidas –es-

pecialmente de la mediación, los buenos oficios y la facilitación—, pocas veces su utilización se ha hecho efectiva. Adicionalmente, la variedad de técnicas y la dificultad por definir con claridad el significado de cada una de ellas, hace complejo su entendimiento y manejo adecuado. Por lo anterior, y dado que recientemente se ha acrecentado la consideración y el debate de involucrar a terceros para resolver, o al menos, matizar el conflicto armado interno, la Fundación Ideas para la Paz (FIP), con apoyo de la Fundación Ford, ha venido reflexionando sobre el significado de las herramientas, y las posibilidades, límites y retos que implica su utilización. Ha quedado claro que las características de un determinado conflicto, así como el contexto en el que se presenta y las condiciones de las partes enfrentadas, inciden determinadamente en las posibilidades de uso de las técnicas y en las funciones que se les otorgan.

El trabajo que se presenta a continuación, es un ejercicio que resume de manera sucinta, general e ilustrativa, algunas respuestas a preguntas básicas que se formularon para aclarar el significado y las posibilidades de uso de las diferentes herramientas de resolución. Es importante dejar claro que el énfasis está puesto en el concepto de la mediación. El texto es una guía sencilla que sirve para orientar al lector común sobre un tema importante en la coyuntura política actual. De ninguna manera se pretende realizar un análisis o diagnóstico de las propuestas que sobre la materia ha realizado el Gobierno Nacional o algún otro actor relevante. Al final del documento, quedarán planteadas algunas reflexiones sencillas que, en opinión de las autoras, deben tenerse presentes en el momento de considerar en el país, alguna de las alternativas expuestas.

Los temas que se abordan están orientados por las preguntas que se exponen a continuación:

- ¿Qué es la mediación y cuáles son sus objetivos?
- ¿Cuáles son las diferencias entre mediación, buenos oficios y facilitación?

- ¿Qué funciones o roles puede cumplir el tercer actor mediador?
- ¿Quiénes pueden desempeñarse como mediadores? ¿Con qué perfil y recursos debe contar el mediador?
- ¿Cuándo es viable y cuándo no es conveniente? ¿Deben o no darse condiciones previas para llamar a un mediador?
- ¿Cuáles son los mecanismos de garantía del proceso que un mediador puede proponer?
- ¿En qué consiste la verificación de los acuerdos de paz y de la implementación de los mismos?

La elaboración del presente texto, resultante de las reflexiones realizadas y de la revisión de diferentes fuentes, estuvo a cargo de Laura Wills, politóloga, especialista en negociación y relaciones internacionales, coordinadora del área de conocimiento de la Fundación Ideas para la Paz<sup>1</sup>, e investigadora del Centro de Estudios Socioculturales (CESO) de la Universidad de los Andes. Contó con la colaboración de Camila Martínez-Villalba, estudiante de Ciencia Política de la Universidad del Rosario, y con el apoyo del director y del Comité Ejecutivo de la FIP.

---

<sup>1</sup> La autora del texto realizó la revisión conceptual como parte de su trabajo de grado para obtener, en marzo del año 2002, el título de Maestría del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. La monografía, dirigida por Ann Mason, se titula *La mediación como herramienta de resolución de conflictos armados internos. El papel de terceros actores en El Salvador y Guatemala*”, diciembre de 2001.

## INTRODUCCIÓN

La resolución de los múltiples conflictos que han surgido o se han prolongado tras la finalización de la Guerra Fría en los albores de la década de los años ochenta, es uno de los mayores desafíos que tienen que enfrentar los gobiernos, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, diferentes grupos de presión, medios de comunicación, personalidades, entre otros. La globalización del capitalismo y del neoliberalismo, así como la universalización de los valores de la democracia liberal, han conducido a la intensificación de antiguos conflictos, así como al estallido de nuevas problemáticas en el nivel interno de muchas naciones. Las brechas sociales y económicas se han incrementado; la pobreza no ha dejado de aumentar; los conflictos armados involucran cada vez más a la población civil; procesos de desplazamiento y de éxodo acrecientan los índices de refugiados; nacionalismos extremos generan conflictos étnicos, religiosos y culturales. A la vez, fenómenos como el terrorismo, el narcotráfico, la degradación del medio ambiente, entre otros, se han convertido en amenazas a la seguridad internacional, por lo cual los conflictos internos han desbordado sus fronteras.

En el escenario político, el marco de la “diplomacia por la paz” definido a comienzos de los años noventa, empezó a dar las pautas para el manejo pacífico de los conflictos<sup>2</sup>. Se redefinieron los objetivos de algunas técnicas de manejo de los mismos, así como se diseñaron otras como alternativas al uso de la fuerza. Los terceros actores se volvieron centrales en los procesos de resolución y sus roles se multiplicaron. En este contexto, cada vez más actores nacionales e internacionales se involucran en los procesos de pacifica-

---

<sup>2</sup> En 1992, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Boutros-Boutros Ghali definió “La Agenda para la Paz”.

ción. La responsabilidad ya no es sólo de los Estados; ahora es compartida por toda la gama de esferas que interactúan en el nuevo escenario internacional. Cada agente desde la posición que ocupa, puede aportar en dichos procesos, bien sea mediante la provisión de información o recursos, la facilitación de diálogos entre los actores contendientes, la promoción de acuerdos, o la decisión de soluciones.

Al ser tantos los actores, son también muy diversas las maneras de resolver los conflictos. Los métodos o estrategias de las que se hace uso son múltiples y varían según el conflicto, su intensidad y características. Algunas medidas son más fuertes que otras: unas son de carácter decisorio, otras están limitadas al manejo diplomático. Según la estrategia que se decida usar, los conflictos se solucionan a través del diálogo, de la negociación, el arbitramento, la adjudicación, o por la fuerza.

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando que la forma más propicia para resolver los conflictos es a través de herramientas pacíficas, el siguiente texto presenta algunas de las que involucran terceros actores. Se ilustra con ejemplos concretos la manera como se han usado en diferentes contextos. Vale la pena advertir que sólo se abordan unas pocas de todas las herramientas existentes y que el énfasis se le da al concepto de la “mediación”. En la medida en que las características de cada conflicto definen una manera particular de manejo de las diferentes tácticas, lo que se presenta son generalidades que ayudan a aclarar los principios básicos de los conceptos.

## ALGUNAS HERRAMIENTAS DE RESOLUCIÓN QUE IMPLICAN LA ACTUACIÓN DE TERCEROS ACTORES

- *Buenos oficios*: el objetivo principal es ayudar a las partes enfrentadas en un conflicto a prepararse para negociar.
- *Facilitación*: consiste en la facilitación y realización de encuentros directos entre los actores confrontados.
- *Arbitramento*: el propósito es resolver un conflicto a través de un proceso que implica la toma de decisiones.
- *Mediación*: algunos de sus objetivos son facilitar el diálogo, aclarar malentendidos, propiciar encuentros, proponer soluciones alternativas, y/o cambiar percepciones contradictorias e irreconciliables por otras que faciliten acuerdos.
- *Verificación*: observar y prestar asistencia en la implementación de acuerdos firmados.

Existen diversas herramientas para resolver pacíficamente los conflictos armados internos. Algunas de ellas son las que involucran a terceros actores para que intermedien entre las partes confrontadas con el fin de ayudarlas a acordar arreglos o, en algunos casos, para solucionar los problemas mediante la toma de decisiones. La definición o decisión de cuáles son útiles o propicias para resolver una determinada disputa, depende de las características de ésta: de su naturaleza; de su nivel de complejidad e intensidad, así como de su duración en el tiempo; de la cantidad de partes involucradas y de la situación de cada una de ellas; de las motivaciones que generan los problemas; del contexto político y económico; de la ubicación geográfica y del nivel de incidencia por fuera de las fronteras, etc.

Debido a que todas las confrontaciones difieren en algunas o en todas sus características, las soluciones son distintas y por tanto lo son los métodos a través de los cuales se buscan. Por tal razón, no hay definiciones inflexibles sobre lo que son las herramientas de resolución. Si bien hay cierta claridad acerca de los objetivos y funciones para los que cada una de ellas ha sido diseñada, el uso que se les da lo

define en gran medida el conflicto y sus características. El actor que se desempeña como tercera parte, su proveniencia, perfil y habilidades, también inciden significativamente en la manera como se utilizan las diferentes técnicas.

Sumado a lo anterior, la diferenciación entre unas herramientas y otras es muchas veces confusa. Las funciones coinciden en algunos casos, por lo cual no siempre es fácil saber cuál de todas es la más apropiada. En muchos conflictos, varias técnicas se utilizan simultánea o secuencialmente. La combinación de las mismas, sirve para resolver diferentes variables de los conflictos. A pesar de todas las confusiones existentes, el propósito común que se espera lograr con la utilización de todas las técnicas, es propiciar situaciones en las que los actores contendientes entiendan que las disputas por las que se enfrentan, tienen amplias posibilidades de ser resueltas.

A continuación se dan unas pautas generales de lo que son algunos de los instrumentos de resolución utilizados por terceros actores que cumplen papeles preponderantes en el manejo de diferentes problemáticas.

### *Buenos oficios*

Los “buenos oficios” es una técnica pacífica de resolución, cuyo propósito primordial es evitar el escalamiento o intensificación de un determinado conflicto. La tercera parte que provee buenos oficios, genera un marco que hace posible el surgimiento de un ambiente adecuado para iniciar una negociación. Su rol específico se concentra en ayudar a cada uno de los actores a prepararse para negociar. La manera como propicia esto es a través de la aclaración de malentendidos y de algunos asuntos incomprensibles, así como por medio de la facilitación de la comunicación entre las partes enfrentadas. El tercer actor establece contacto directo con cada una de ellas, y a la vez propicia situaciones que les permitan desarrollar canales de comunicación. Lograr encuentros di-

rectos de los actores del conflicto, ayuda a suavizar el ambiente hostil. La labor de diplomacia de los buenos oficios es discreta y confidencial, y debe conducir a la tercera parte a concluir si existen condiciones adecuadas para pensar en un proceso de mediación.

## Ejemplos

En el conflicto entre Irán e Irak (1980-1988), se logró en agosto de 1988 la consecución del cese del fuego gracias a la gestión de buenos oficios realizada por un tercer actor, representante de la Organización de las Naciones Unidas. El proceso consistió en la realización constante de consultas confidenciales con miembros de las partes involucradas. Al cabo de seis meses de reuniones discretas, se llegó a un acuerdo sobre los elementos principales para una negociación de cese del fuego.

El ex presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, cumplió un rol muy importante en el conflicto del Oriente Medio entre Israel y Egipto principalmente. Como gestor de buenos oficios, entabló comunicación por separado con cada una de las partes. Con ello, entendió la perspectiva de entendimiento de cada actor y generó documentos integrativos con las posiciones de uno y otro líder. De esta manera logró que los actores confiaran en que sus posiciones eran tenidas en cuenta por la contraparte. Esto condujo a la facilitación de encuentros que posteriormente resultaron en acuerdos.

Noruega, por su parte, facilitó por primera vez en la historia, contactos entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina, OLP, en lo que se llamó el “conducto de Oslo”. En la capital noruega se llevaron a cabo una serie de reuniones secretas y confidenciales, en las que participaron los líderes de los conflictos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Este ejemplo puede ser estudiado en Crocker, Chester, Fen Osler Hampson y Pamela Aall. 1999. *Herding Cats. Multiparty Mediation in a Complex World*, United States Institute of Peace Press, Washington.

## *Facilitación*

La facilitación se enfoca en el logro de arreglos para realizar contactos directos y con ello animar discusiones que conduzcan al diálogo. Un facilitador tiene como objetivo conseguir la realización de encuentros entre los actores contendientes, para lo cual debe tener en cuenta todas las variables que inciden en la organización del mismo. Aspectos o factores logísticos que debe considerar para poder cumplir una labor productiva, son los siguientes:

- el desplazamiento o traslado de las personas a las zonas de encuentro;
- la elección de lugares adecuados y debidamente condicionados;
- la provisión de seguridad para proporcionar todas las garantías necesarias;
- la definición de un calendario y agenda de trabajo.

El facilitador genera condiciones propicias para llevar a cabo encuentros. En ese sentido, cumple un papel relevante en el momento en que se decide en dónde deben llevarse a cabo las reuniones de los actores contendientes. Por lo general, la zonas neutrales son consideradas favorables en la generación de confianza.

## *Ejemplos*

Como facilitador, Carter logró reuniones entre los presidentes de Israel y Egipto en un territorio neutral en el que se pudieron desarrollar diálogos que condujeron a la firma de acuerdos sustantivos.

Durante la guerra de Croacia, surgida a comienzos de la década de los años noventa, cuando este país declaró su independencia de la antigua Yugoslavia, el gobierno de Suiza suministró un avión a las partes enfrentadas (Croacia y Serbia) para que pudieran volar por los Balcanes de manera

rápida y con garantías de privacidad y confidencialidad. La intención del gobierno suizo era facilitar un encuentro entre las partes para acercarlas a dialogar.

### *Arbitramento*

El arbitramento es otra herramienta que se utiliza para resolver conflictos o disputas a través de la intermediación. En este caso, cada parte presenta a un árbitro su caso; este último examina los hechos y evidencias, y según los resultados que arroje la investigación, toma una decisión que por lo general favorece o le da la razón a uno de los bandos. La determinación se basa en hechos concretos que sirven para que el árbitro interprete normas, reglas o leyes. A diferencia del mediador, en este caso la tercera parte no tiene la posibilidad de adecuar situaciones para buscar soluciones alternativas favorables para todos los implicados en el conflicto. En un proceso de arbitramento, es necesario tomar decisiones en las que una parte gana y la otra pierde. Por tal razón, los actores en disputa que buscan la resolución a través de esta figura, saben de antemano que la posibilidad de cooperar para solucionar la disputa, es intangible.

La diferencia fundamental de esta figura con los buenos oficios, la facilitación y la mediación es que en un proceso de arbitramento, el tercer actor tiene el atributo de tomar decisiones. Por su parte, los actores en conflicto tienen la obligación de aceptar las determinaciones y de asumir las responsabilidades en ellas implícitas.

El arbitramento es una herramienta de uso común en la resolución de disputas comerciales o empresariales de carácter internacional. Organizaciones creadas para tal propósito son, por ejemplo, la Cámara Internacional de Comercio ubicada en París; el Instituto de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Estocolmo, y la Corte Internacional de Arbitramento. Cada una de estas organizaciones tiene procedimientos propios de arbitramento, los cuales rigen para re-

solver los conflictos, independientemente de la legislación interna de los países en disputa.

Cuando las partes enfrentadas no pueden ni comunicarse ni cooperar entre sí, el arbitramento es mucho más efectivo que la mediación. Sin embargo, una consecuencia desventajosa que puede surgir, principalmente en los conflictos políticos, es que se pierde todo margen de maniobra para resolver los asuntos en cuestión. Se tienen que tomar decisiones favorables para una parte pero desventajosa para la otra. Un proceso de arbitramento implica un juego de gana-pierde.

## LA MEDIACIÓN

### *Objetivos de la mediación*

- Favorecer la solución pacífica de los conflictos
- Propiciar, lograr o mantener la paz entre actores divergentes
- Facilitar el diálogo y entendimiento entre partes enfrentadas
- Aclarar o resolver divergencias y suavizar ambientes hostiles
- Encontrar y proponer soluciones o recomendaciones alternativas que conduzcan a acuerdos de resolución
- Ayudar a cambiar percepciones o comportamientos contradictorios

### *Condición para que pueda darse un proceso de mediación*

Las partes del conflicto que se encaminen a negociar, deben estar de acuerdo en solicitar mediación para facilitar la solución del conflicto. En dado caso, tienen que aprobar y aceptar la herramienta de resolución, así como a las personas encargadas de cumplir las labores designadas. De no estar de acuerdo, no es posible la mediación.

### *Actores que se pueden desempeñar como mediadores*

- Individuos
- Iglesia
- Organizaciones internacionales, intergubernamentales, no gubernamentales o regionales
- Estados o grupos de gobiernos
- Grupos *ad hoc*

La mediación es otra de las estrategias a través de la cual, la actuación de terceros se aprovecha para resolver pacíficamente conflictos, o al menos para evitar su intensificación. Surge como opción cuando las partes enfrentadas acuerdan solicitarla, o cuando aceptan una oferta por parte de algún tercer actor mediador<sup>4</sup>. Una condición que debe darse previo ini-

---

<sup>4</sup> Por lo general, los conflictos en los que se da un proceso de mediación son bilaterales; es decir, conflictos en los que se enfrentan dos partes contrapuestas. Los conflictos multilaterales son más difíciles de mediar.

cio de un proceso de éstos, es que los actores que se encaminan a negociar, aprueben la mediación como herramienta de resolución, así como a las personas encargadas de cumplir las labores designadas. De no estar de acuerdo, no es posible la mediación.

La resolución del conflicto armado de El Salvador, se logró a comienzos de los años noventa, en gran parte por la mediación de la Organización de las Naciones Unidas. Tanto el gobierno como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, concertaron la actuación de la ONU como parte mediadora. Estuvieron de acuerdo en que fuera el representante del secretario general quien se desempeñara como tercer actor.

En Colombia, recién posesionado el presidente Álvaro Uribe Vélez, el gobierno solicitó a la ONU su mediación para hacer esfuerzos encaminados a reanudar un proceso de diálogos con los grupos ilegales. Por su parte, el grupo guerrillero de las FARC, no estuvo de acuerdo con la solicitud, por lo cual no fue posible su alcance.

## FUNCIONES

El mediador entra en un conflicto con el propósito de darle un giro, de ayudar a negociarlo, administrarlo, regularlo, mitigarlo, o resolverlo<sup>5</sup>. En general, sus acciones están dirigidas a asistir a los actores enfrentados para que sean capaces de formular soluciones y posibles salidas al conflicto. Las funciones del mediador y su nivel de intromisión, varían de un contexto a otro y dependen en gran medida del tipo de controversia, de sus características e intensidad. In-

---

<sup>5</sup> Bercovitch, 1997. "Mediation in International Conflict: An Overview of Theory, a Review of Practice", y Rasmussen, J. Lewis. 1997. "Peacemaking in the Twenty-First Century. New Rules, New Roles, New Actors", en Zartman, William y J. Lewis Rasmussen (Eds). 1997. *Peacemaking in International Conflict. Methods and Techniques*. United States Institute of Peace Press, Washington, D.C.

fluyen también los recursos de los que disponga el mediador, su perfil, competencias y habilidades, así como la valoración, ideas, conocimientos o interpretaciones que le dé a la problemática. La actuación del tercer actor se desarrolla a lo largo de un proceso, envuelve a las partes contendientes y es definida por un contexto específico. Todos estos elementos determinan su naturaleza, calidad y efectividad.

Los mediadores, a diferencia de quienes cumplen labores de buenos oficios o de facilitación, tienen la posibilidad de sugerirle ideas a las partes que eventualmente generen oportunidades de negociación. En caso de surgir tal posibilidad, el tercer actor puede participar directamente en la misma<sup>6</sup>. No obstante, no tiene la posibilidad como sí la tienen los árbitros, de tomar decisiones sobre cómo resolver la disputa. Por su parte, los actores del conflicto pueden no estar de acuerdo, disentir y no aceptar las propuestas o ideas que el mediador sugiera. En este sentido, ejercen relativo o absoluto control sobre las propuestas que surjan de la interacción con los terceros actores. Si deciden no aceptar las recomendaciones del mediador, y perciben que la labor del mismo no es útil, pueden optar por una técnica de resolución alternativa.

La mediación sirve para reducir o remover problemas de una relación conflictiva<sup>7</sup>; incitar a las partes enfrentadas a llegar a compromisos que conduzcan a superar situaciones conflictivas<sup>8</sup>; investigar problemas con el propósito de hacerle a los actores contendientes recomendaciones que provean soluciones mutuamente aceptables<sup>9</sup>; facilitar

---

<sup>6</sup> Zartman, William (Ed). 1995. *Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars*. The Brookings Institution, Washington, D.C.

<sup>7</sup> Young, Oran. 1967. *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*. Princeton, Princeton University Press.

<sup>8</sup> Mitchell, Christopher. 1981. *The Structure of International Conflict*. McMillan, Londres.

<sup>9</sup> Blake, Robert A. y Jane Srygley Mouton. 1985. *Solving Costly Organizational Conflicts*. San Francisco, Jossey-Bass. Moore, Christopher. 1986. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. Jossey-Bass, San Francisco.

acuerdos<sup>10</sup>; y para ayudar a los actores en conflicto a cambiar las percepciones o comportamientos contradictorios y excluyentes<sup>11</sup>.

El mediador,

- le permite a cada bando explicar la manera como cree que la contraparte entiende el conflicto;
- ayuda a formular los problemas en términos comprensibles para las dos partes;
- propicia cambios en las actitudes de los actores, en sus percepciones, imágenes e ideas con respecto al conflicto;
- asiste a las partes a pensar en posibles caminos para resolver los problemas;
- genera ideas para transformar los desacuerdos en aspectos potencialmente negociables;
- ayuda a seleccionar opciones que sean favorables para todos los bandos enfrentados.

Cuando el mediador logra hacer una diferencia considerable y positiva con relación al conflicto y a la relación entre las partes, se considera que es exitoso. Es parcialmente exitoso cuando consigue el inicio del diálogo y la negociación; tiene un éxito limitado si desarrolla soluciones parciales que no garantizan por sí solas la superación de la disputa; y fracasa cuando no genera un impacto discernible en el comportamiento de las partes<sup>12</sup>.

En El Salvador, la mediación de la ONU fue esencial para disminuir los niveles de desconfianza que existían entre los dos bandos. El representante del Secretario General logró entender las raíces del conflicto y, a partir de ello, pudo generar propuestas que culminaron en la firma de acuerdos finales de paz.

---

<sup>10</sup> Mitchell. 1981, *op. cit.*

<sup>11</sup> Bercovitch. 1997, *op. cit.*

<sup>12</sup> Bercovitch Jacob y Houston citados en Nasi, Carlo. 1997. *Peacekeeping and Peacebuilding*. Documento borrador sin publicar.

En Mozambique, la comunidad religiosa de Sant'Egidio, a pesar de carecer de prestigio internacional y de haber sido un actor informal pero con alta autoridad moral, fue muy exitosa en lograr la transformación de las posiciones radicales de las partes enfrentadas –Frelimo y Renamo– y de conducir las a negociaciones directas que en balance fueron muy efectivas.

### ESTRATEGIAS Y ROLES SEGÚN EL MOMENTO EN EL QUE SE MEDIA EL CONFLICTO

Las estrategias y roles del mediador dependen en gran parte del momento o la etapa del conflicto en la que entra a mediar: en las pre-negociaciones, en las negociaciones o durante el proceso en el cual se implementan los acuerdos.

La efectividad de los intermediarios está sujeta a que las estrategias de las que hacen uso, estén dirigidas a generar incentivos que conduzcan al logro de resultados concretos<sup>13</sup>. Para ello, en la medida de lo posible, deben entender antes de involucrarse, las demandas de los actores del conflicto, sus debilidades y fortalezas, los objetivos de su lucha, las reivindicaciones y políticas internas, y el contexto en el que se desarrolla la controversia. El conocimiento integral de la situación es importante para posibilitar la creación de confianza. Cuando el mediador no sabe nada sobre el conflicto y sobre los implicados, las partes lo pueden percibir como alguien completamente ajeno a la situación, por lo cual su aceptación y legitimación se dificulta. No obstante, en algunos casos, el hecho de no conocer previamente el conflicto, puede generar la sensación de total neutralidad frente al mismo.

Los roles del mediador dependen también de si el énfasis de su desempeño se concentra en el manejo de las rela-

---

<sup>13</sup> Zartman, William. 1995. "Dynamics and Constraints in Negotiations in Internal Conflicts", en Zartman, William (Ed). 1995, *op. cit.*

ciones con los actores, o en la necesidad de llegar a acuerdos. En el primer caso, el objetivo central es empoderar a las partes para que actúen a favor de sí mismas, pero a la vez reconociendo los intereses y las necesidades de los adversarios. Tal reconocimiento lleva a que sean capaces de desarrollar soluciones mutuamente aceptables. Cuando el objetivo es lograr acuerdos, el mediador dirige y administra la situación problemática en un esfuerzo por lograr su resolución<sup>14</sup>.

Algunas estrategias de comportamiento del mediador son definidas por William Zartman y Saadia Touval<sup>15</sup> en tres categorías que se exponen a continuación:

### *Estrategias de comunicación*

Están dirigidas a lograr acercamiento entre los actores contendientes en la *etapa de las prenegociaciones* primordialmente. El objetivo es generar confianza para propiciar el diálogo y con ello la posibilidad de que cada bando exprese abiertamente sus demandas e intereses. En esta etapa, el conflicto es, por lo general, de baja intensidad: el nivel de violencia es relativamente bajo<sup>16</sup>. El comportamiento del mediador es de tipo conciliador o facilitador. Su desempeño se concentra en servir de canal de comunicación a través de la transmisión de mensajes. No tiene control sobre aspectos

---

<sup>14</sup> International Online Training Program On Interactable Conflict. Conflict Resolution Consortium, University of Colorado, USA.

<sup>15</sup> Touval, Saadia y William Zartman. 1985. "Mediation in Theory", en Touval, Saadia y William Zartman (Eds). 1985. *International Mediation in Theory and Practice*, Boulder, Colo, Westview.

<sup>16</sup> De acuerdo con Barbara Walters las guerras de "baja escala" son aquellas en las que se producen menos de 1.500 muertes al año en el campo de batalla. Walters, Barbara. 1997. "The Critical Barrier to Civil War Settlement", en *International Organization*. No. 51, 3, verano, p. 346.

procedimentales<sup>17</sup> o sustantivos<sup>18</sup>. Ayuda a generar la empatía que se requiere para comprender la posición de los adversarios. En ese sentido, es *creador de cooperación*. Para cumplir los objetivos, el mediador:

- demuestra imparcialidad con el objeto de desarrollar relaciones armoniosas con todos los involucrados<sup>19</sup>;
- establece contactos por separado con cada uno de los actores;
- aclara situaciones confusas proveyendo información básica e identificando intereses ocultos;
- ayuda a cada parte a comprender lo que la otra dice y demanda;
- indaga sobre cómo cada quien evalúa tanto los costos como los beneficios en caso de no darse ningún acuerdo<sup>20</sup>;
- fomenta la comunicación interpartidaria a través de la transmisión de mensajes de un lado a otro o de la interacción directa entre los diferentes actores.

En el momento inicial, “el mediador no pretende determinar quién tiene la razón y quién está equivocado, sino que trata de alcanzar el núcleo de la disputa y resolverla. Ese núcleo está en los intereses de cada lado: (...) en sus

---

<sup>17</sup> Siguiendo a Jesús Antonio Bejarano, los aspectos procedimentales son los que incorporan el esquema de la negociación y las reglas del juego para adelantarla, las condiciones para implementar los acuerdos, los mecanismos para la verificación de los mismos y el papel de las terceras partes. Bejarano, Jesús Antonio. 1995. *Una Agenda para la Paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, p. 55.

<sup>18</sup> Son los temas de la agenda que constituyen las demandas de cambio por parte de la insurgencia. *Idem*, p. 35.

<sup>19</sup> Rouval y Zartman. 1994, *op. cit.*

<sup>20</sup> Babbitt, Eileen y Lawrence Susskind. 1994. “Overcoming the Obstacles to Effective Mediation of International Disputes”, en Bercovitch, Jacob y Jeffrey Z. Rubin. 1994. *Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management*. Editado por Jacob Bercovitch y Jeffrey Z. Rubin, St. Martin’s Press, Nueva York, p. 38.

necesidades, preocupaciones, deseos, temores y aspiraciones; (...) un mediador tiene que ayudar a las partes a satisfacer los intereses que subyacen en sus posiciones”<sup>21</sup>.

La tercera parte genera un ambiente en el cual hace posible que surja la consideración de que aspectos que aparentemente parecen irreconciliables, se vuelvan susceptibles de ser transformados y compatibilizados con el fin de obtener mejores resultados. La mutación de las percepciones que ayuda a impulsar, permite que la inseguridad y desconfianza existente entre los contendientes disminuya, y conlleva al acercamiento entre los mismos para entablar comunicación<sup>22</sup>.

### *Estrategias de formulación*

Son aquellas que se aplican en la *etapa de las negociaciones* para propiciar o facilitar acuerdos mutuamente satisfactorios y reducir con ello tensiones existentes<sup>23</sup>. Al identificar intereses comunes, el mediador ayuda a generar opciones creativas y legítimas que conduzcan a la estructuración de una agenda de negociación. Generalmente en esta etapa, la intensidad del conflicto es de mediana intensidad. El mediador presiona a las partes y hace propuestas sobre asuntos de fondo que pueden afectar tanto el contenido o la agenda de las negociaciones, como los procedimientos de las mismas. En este sentido es *formulador y hacedor de paz*: expone sus propias ideas sobre posibles resultados, a la vez que desarrolla soluciones prácticas a las demandas y necesidades de los actores confrontados.

<sup>21</sup> Ury, William L. 2000. *Alcanzar la Paz. Diez caminos para resolver conflictos en la casa, el trabajo y el mundo*. Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México, p. 156.

<sup>22</sup> Zartman, William. 1999. “Intervening to Prevent State Collapse: the Role of the United Nations”, en Muldóon, James, Joann Fagot Ariel, Richard Reiten y Earl Sullivan (Eds). 1999. *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, Westview Press.

<sup>23</sup> Walters, Barbara. 1997, *op. cit.*

Para esto, el mediador,

- hace entender a las partes que la implementación de un acuerdo propicia el mejoramiento del escenario de conflicto en el que conviven;
- transforma el juego de suma cero a uno de suma positiva mediante el otorgamiento de beneficios que satisfacen demandas;
- persuade a los actores para que cambien sus percepciones de la situación conflictiva y de los resultados que de ella surgirían<sup>24</sup>;
- logra que los grupos contendientes encuentren atractivo un acuerdo propuesto por su opositor;
- acuerdan garantías de protección para generar confianza en que es más benéfico resolver el conflicto que continuarlo<sup>25</sup>;
- proporcionan seguridad en el hecho de que los aspectos acordados no exceden los resultados finales de la ejecución de sus planteamientos, sino que se correspondan unos con otros<sup>26</sup>. En otras palabras, dan garantías de cumplimiento de los acuerdos.

Al hacer uso de estas estrategias, el mediador puede conducir a las partes a lograr, por ejemplo, acuerdos humanitarios. Con ello la intensidad de la disputa disminuye o, al menos, se puede controlar. Algunos de los acuerdos que el tercer actor puede propiciar son los siguientes:

- acuerdos de respeto a los derechos humanos;
- acuerdos sobre temas humanitarios para no secuestrar civiles o liberar personas privadas de la libertad;

---

<sup>24</sup> Zartman, 1997, *op. cit.*

<sup>25</sup> Es muy importante ofrecer unas condiciones de seguridad muy claras que impidan procesos de exterminio, bien de los combatientes que negocian, o bien de quienes firman acuerdos de paz y se reinseran a la vida civil.

<sup>26</sup> Walters, 1997, *op. cit.*

- compromisos por parte del Estado de no realizar capturas de miembros de las filas de los grupos ilegales;
- pactos para no atacar o afectar a la población civil por medio de ataques terroristas o urbanos.

En El Salvador, el acuerdo de San José sobre el respeto a los Derechos Humanos firmado antes del Acuerdo Final y logrado con la mediación de la ONU, condujo a que la intensidad de la guerra empezara a disminuir. A la vez generó confianza entre las partes.

### *Estrategias de manejo o administración*

Finalmente, las estrategias de manejo o administración, son usadas tanto en la etapa de la negociación como en la de la implementación de acuerdos. El mediador cumple un rol muy activo presionando a las partes para evitar la ruptura del proceso de negociaciones. El objetivo es mantenerlas en la mesa hasta lograr la firma de acuerdos mutuamente beneficiosos. Por otro lado, provee la infraestructura para desarrollar los acuerdos y para verificar la implementación de los mismos<sup>27</sup>. En este contexto, es *administrador, implementador y verificador*. Al cumplir esos roles agudiza el empate entre los bandos y suaviza los resultados; asiste a los actores en la implementación de los acuerdos, y verifica su cabal cumplimiento.

El mediador,

- hace conscientes a las partes sobre lo costoso que sería no llegar a ningún acuerdo;
- otorga incentivos o concesiones cuando percibe buena voluntad para avanzar en las negociaciones;
- amenaza con la cancelación del proceso, con su retiro definitivo o, incluso, con el potencial uso de la fuerza.

---

<sup>27</sup> Bejarano, 1995, *op. cit.*, pp. 62 y 63.

- Esto sucede cuando se percata de que alguna o todas las partes se inclinan a estropear un ambiente propicio o incluso acuerdos logrados;
- logra acordar el establecimiento de misiones de verificación en el proceso de implementación de los acuerdos; con ello, presiona a los actores para que cumplan con los compromisos adquiridos;
  - establece fechas límites como táctica para facilitar complacencia, menores demandas y acuerdos prácticos<sup>28</sup>.

En el conflicto entre Israel y Egipto, el ex presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, prometió darle concesiones a las partes si éstas cooperaban para llegar a arreglos de resolución. Igualmente, amenazó con la cancelación del apoyo o asistencia de EEUU si las partes se mantenían resistentes al acuerdo.

## ACTORES MEDIADORES

Diferentes actores pueden desempeñarse como mediadores. Entre ellos se cuentan individuos, figuras religiosas, organizaciones internacionales o no gubernamentales, representantes de gobiernos, Estados, o figuras *ad-hoc*. La definición de quién cumple tal labor, la determinan no sólo las partes confrontadas, sino también las circunstancias del conflicto –nivel de intensidad; dimensionamiento; impacto interno y externo–, y el contexto en el que se presenta. Además, en caso de ser las partes las que solicitan la mediación, el tercer actor tiene que estar de acuerdo y aceptar su involucramiento. La aceptación está influenciada también por el tipo de funciones que tendría que cumplir, así como por las habilidades, atributos y recursos con los que cuenta. Estas características de la tercera parte las define, en gran medida, la formalidad del sujeto al que esté representando.

---

<sup>28</sup> Bercovitch y Houston citados por Nasi. Nasi, Carlo. 1997, *op. cit.*

Una persona que cumple las funciones de mediación, debe tener atributos procesales<sup>29</sup> o atributos de contenido<sup>30</sup>. Los primeros se refieren a la habilidad para escuchar, formular propuestas e intervenir en un momento adecuado. Los segundos a la capacidad para entender características particulares del conflicto, tales como circunstancias políticas, económicas, legales, sociales, culturales, etc.

Los recursos con los que cuenta el mediador los determina el tipo de actor a quien esté representando; a la vez, las características particulares del conflicto definen que los requerimientos sean de carácter económico, político, técnico o humano. En la medida en que el mediador tenga acceso a mayores recursos y sea reconocido ampliamente por sus interlocutores, su perfil y responsabilidades aumentan. Un mediador de alto perfil, puede llegar a ser más efectivo que uno de bajo perfil, debido a que tiene más autoridad e instrumentos para ofrecer lo que, a la vez, le da mayores herramientas para manejar una determinada situación y ejercer presión sobre las partes.

Según Bercovitch, en varios procesos de negociación de conflictos internos, organizaciones internacionales y transnacionales que cumplen el papel de mediadoras pasan a ser incluso más importantes que los propios Estados, debido a la mayor capacidad que tienen para proveer servicios y al respaldo institucional, organizacional y económico con el que cuentan. Al contrario, un mediador que actúe en un conflicto de baja complejidad no posee una amplia gama de recursos. Sin embargo, por lo general no los requiere ya que su desempeño se concentra principalmente en la capacidad que tenga para acercar a las partes contendientes por medio del diálogo y de una comunicación apropiada.

En síntesis, el nivel de complejidad de un conflicto determina el requerimiento o no de recursos. Según esto, se da

<sup>29</sup> En inglés, “process skills”. Bercovitch, Jacob y Jeffrey Z. Rubin. 1994, *op. cit.*, p. 250.

<sup>30</sup> En inglés, “content skills”. Bercovitch y Rubin, 1994, *Idem*.

la escogencia de uno u otro actor para que cumpla la función de intermediación.

Aunque los mediadores no se pueden imponer, una vez seleccionados, las partes deben aceptarlos. En esta medida, es un actor externo al conflicto, sin ser necesariamente internacional. Algunos ejemplos son:

- *Individuos*: Nelson Mandela fue un mediador muy efectivo en el conflicto de Burundi en África. En la República del Congo, el presidente de Gabón, Omar Bongo, se desempeñó como mediador.
- *Iglesia*: en la guerra civil de Mozambique, la Comunidad de Sant'Egidio de la Iglesia Católica, cumplió el papel de mediadora para resolver el conflicto entre el movimiento nacionalista Frelimo y la resistencia militar, Renamo. Sudán y Nicaragua son otros ejemplos en los que la Iglesia cumplió un rol muy significativo.
- *Organizaciones internacionales, intergubernamentales, no gubernamentales o regionales*: La ONU, la Unión Europea, la OEA, se han desempeñado como actores mediadores en diferentes conflictos. Algunos ejemplos son: La ONU y la UE cumplieron roles importantes en los conflictos de Serbia y Croacia y en el de Bosnia en la ex Yugoslavia; la ONU fue clave en la resolución de los conflictos de El Salvador y Guatemala en Centroamérica; la OEA, por su parte, sirvió en la controversia entre Honduras y Nicaragua.
- *Estados o gobiernos individuales o agrupados*: Estados Unidos ha cumplido en varias ocasiones el rol de mediador. El ex presidente Jimmy Carter hizo grandes esfuerzos en el Oriente Medio para resolver los conflictos entre Israel y sus vecinos árabes. Por otro lado, actores gubernamentales formales de la Organización de la Unidad Africana (transformada luego a la “Unión Africana”), al lado de gobiernos occidentales y de la ONU, han cumplido roles decisivos en los conflictos de Sierra Leona, Liberia, Ruanda y Burundi. El gobierno de No-

ruega, por su parte, ha cumplido un papel relevante como mediador en el conflicto de Sri Lanka.

- *Grupos ad-hoc*: En Namibia, un grupo de éstos aportó significativamente en el proceso que condujo a la independencia del país.

Aunque el tipo de instituciones y actores que se desempeñan como mediadores es amplio, es importante diseñar medidas claras en caso de que algunos de éstos se mezclen para interactuar en un mismo proceso. Al presentarse esa situación, tiene que definirse concretamente una división disciplinada del trabajo para establecer claramente qué parte lleva a cabo qué funciones.

Es muy importante tener una clasificación adecuada de las distintas categorías que pueden tener los actores que se desempeñan como terceras partes<sup>31</sup>. Alguien con mucha autoridad, debe decidir cuál es el papel de los mediadores en términos políticos y jurídicos, y cuáles son las responsabilidades de sus miembros. Es muy importante que las responsabilidades sean claramente definidas.

En el caso de El Salvador, el secretario general de las Naciones Unidas del momento, el Dr. Javier Pérez Cuéllar, asumió el rol de único mediador, siendo Álvaro de Soto su representante. Esto le dio un estatus muy alto a la vez que le permitió actuar decididamente en el proceso. Simultáneamente y como un grupo de apoyo para el mediador, se creó el grupo de países amigos, conformado por Colombia, Venezuela, México y España. Estados Unidos se involucró al proceso después de estos países y ayudó muy significativamente a que el mismo avanzara.

En Guatemala, el mediador representante de la ONU tenía un estatus menor al que tenía Álvaro de Soto en El Salvador. Esto explica, en parte, que su actuación no haya sido tan decisiva.

---

<sup>31</sup> Entre éstos se pueden contar “grupos de amigos” y “grupos de contacto”.

## NEUTRALIDAD Y PARCIALIDAD

La neutralidad o parcialidad de un mediador en un conflicto, también está determinada por las características de éste, por las necesidades de las partes y por el actor que se desempeña como tal.

Algunos estudiosos de las teorías de resolución plantean que los atributos de los mediadores radican en su exterioridad, es decir, su naturaleza distante de las partes enfrentadas. Tal característica provee, en principio, garantías de imparcialidad para asegurar equidad en el proceso de negociación y, por ende, en los acuerdos que se logren. Cuando el mediador no está conectado de ninguna manera con las partes disputantes, se considera como persona neutral. Éstas lo consideran legítimo y le otorgan la base de apoyo que requiere para poderse desempeñar efectivamente, y para tener credibilidad, profesionalismo y autoridad en su función<sup>32</sup>.

Contrario a lo anterior, para otros autores es más conveniente y ventajoso que el mediador esté directamente relacionado con el conflicto<sup>33</sup>, es decir, que sea alguien que de alguna manera es afectado por el mismo, y que, por lo tanto, tenga interés personal de resolver la problemática de manera justa para todas las partes. Al estar involucrado, su conocimiento sobre la disputa le permite tener información detallada para acceder a recursos de diverso tipo. Esto le proporciona herramientas para facilitar el desarrollo del proceso. Por otro lado, el mediador “interno” puede gozar de amplio respaldo y respeto<sup>34</sup>, lo cual le da garantías para su buen desempeño. “[En últimas], el mediador debe ser considerado como un facilitador de las negociaciones y no necesariamente como una ter-

<sup>32</sup> Bercovitch, 1997, Rasmussen, 1997, Zartman, 1997, *op. cit.*

<sup>33</sup> Bejarano, 1995, p. 65, *op. cit.*

<sup>34</sup> Lo contrario también puede suceder: que la tercera parte se parcialice y asuma posiciones a favor de una de las partes. En dado caso, pierde toda la base de apoyo de la parte contendiente y, por lo tanto, deja de ser legítima.

cera parte imparcial y externa”<sup>35</sup>. “Los mediadores no necesitan ser imparciales para ser aceptados. Al contrario, deben ser percibidos como personas que tienen intereses en alcanzar resultados aceptables para ambas partes”<sup>36</sup>.

Según Zartman y Touval, sin importar quién se desempeñe como mediador, siempre hay intereses de por medio. Los Estados median para promover la paz internacional; para proteger a las naciones de los intereses foráneos; o para extender su influencia. Las organizaciones intergubernamentales son influenciadas por las posiciones y políticas de sus Estados miembros. Los individuos, la Iglesia, las organizaciones regionales y no gubernamentales, y demás actores, también tienen intereses concretos en el conflicto. La resolución de las problemáticas internas puede ser benéfica para los mediadores externos, en la medida en que dejan de ser afectados ciertos asuntos que interesan a una comunidad que va más allá de la directamente implicada en el conflicto que se intenta resolver. Cuando se da tal situación, es posible que haya un mayor deseo y compromiso por superar los problemas que definen la situación conflictiva<sup>37</sup>. Una organización regional que geográfica y estratégicamente sea cercana a la zona o país donde se desarrolla un conflicto, tiene un mejor entendimiento de la dinámica del mismo y de los puntos en los que se hace posible la intermediación, que el entendimiento que pueda tener una organización internacional de mayor dimensión. Sin embargo, el menor nivel de la organización regional significa también una más baja disponibilidad de recursos y en tal medida límites a su accionar. Una manera de resolver el desnivel, es permitir la actuación combinada de representantes de los dos tipos de organizaciones; en tal caso se da una mediación multipartidista.

Un mediador que se involucra en un conflicto del que no hace parte, es decir, un mediador externo, tiene, por lo ge-

<sup>35</sup> Bejarano, 1995, p. 65, *op. cit.*

<sup>36</sup> Zartman y Touval, *op. cit.*

<sup>37</sup> Walter, 1997, *op. cit.*

neral, motivos que lo llevan a tomar la decisión de mediar. Puede tener interés en ser instrumental en el cambio del curso de un conflicto largo o que tiende a escalar. Su actuación le permite, además, poner en práctica tácticas de resolución y divulgar sus propias ideas para aumentar su perfil personal y estatus profesional. Por otro lado, al involucrarse en la confrontación puede querer hacer algo para evitar que su continuación afecte sus propios intereses, o para mantener intacta la estructura de la que hace parte. La mediación puede ser una manera de extender la propia influencia volviéndose indispensable para las partes en conflicto<sup>38</sup>. Los grupos de trabajo informales sirven sobre todo para abrir espacios y con ello posibilitar la flexibilización de posiciones rígidas y la apertura de diálogos interpartidarios. Así, el acercamiento a un conflicto por parte de actores informales es benéfico para generar una base institucional que sirva de sustento a acciones de mediación formales.

El Grupo de Contadora, conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, se creó como un grupo informal en 1983, con el propósito firme de promover una salida pacífica y negociada a los conflictos en Centroamérica mediante negociaciones multilaterales y basadas en la solución de los problemas políticos, económicos y sociales de la región. Su importancia consistió en que fue una iniciativa latinoamericana creada para solucionar un problema de la misma región. Los intereses de los países miembros estaban enfocados en solucionar una problemática regional que los afectaba indirectamente. El grupo logró abrir espacios democráticos que facilitaron, posteriormente, las negociaciones en los países en los que había conflictos armados internos, particularmente en El Salvador y Guatemala.

Los mediadores que actuaron en esos dos conflictos, ilustran, de alguna manera, cómo los individuos que se desempeñan como terceros actores, pueden tener mayor o menor

---

<sup>38</sup> Bercovitch, 1997, *op. cit.*

interés en resolver las problemáticas. En el caso de El Salvador, el secretario general de la ONU, el peruano Javier Pérez de Cuéllar, tenía intereses en resolver el conflicto por proceder de la misma región. Boutros-Boutros Ghali, quien asumió el cargo en 1992, no tenía, en cambio, los mismos intereses, razón por la que se explica su incidencia menor en el conflicto guatemalteco.

### CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO INTERNO Y EXTERNO, Y DE LAS PARTES CONTENDIENTES PARA PROPICIAR LA MEDIACIÓN

En el presente aparte interesa dejar planteado cuáles son las condiciones del conflicto, de su contexto interno y externo, y de los actores involucrados que, en lo posible, deben darse para que la mediación sea posible y se cumpla de una manera eficiente. Se parte de la tesis, compartida por varios autores<sup>39</sup>, de que los conflictos interestatales, por lo general, culminan como resultado del exterminio o derrota de alguno de los bandos enfrentados<sup>40</sup>, a no ser que un tercer actor mediador los resuelva a través de acuerdos pacíficos<sup>41</sup>. A continuación se expondrán algunos de los aspectos relevantes necesarios de evaluar, al considerar el potencial uso de la mediación como herramienta de resolución de conflictos armados internos.

---

<sup>39</sup> Zartman, 1995 y Walters, 1997, *op. cit.*

<sup>40</sup> De 41 guerras civiles que se presentaron entre 1940 y 1990, sólo el 20% fueron resueltas a través de acuerdos negociados. De ellos (8 casos) seis contaron con la asistencia de una tercera parte. En los dos restantes fue posible la resolución, debido a que los actores contendientes no estaban realmente comprometidos con la lucha. (Walters, 1997: 349). Aproximadamente dos tercios de los conflictos internos terminan con la eliminación de una de las partes involucradas, Zartman, 1995, p. 3, *op. cit.*

<sup>41</sup> Walters, 1997, pp. 335-363, *op. cit.*

### *Condiciones de contexto*

El contexto “alude a todas las circunstancias externas de la negociación (...) que inciden en su curso y que afectan la amplitud y disposición a considerar los temas de la agenda y, fundamentalmente, el margen de maniobra de las partes en la perspectiva de construir relaciones de cooperación”<sup>42</sup>. Algunas de esas circunstancias externas son las siguientes:

- Las causas y duración del conflicto;
- los objetivos que buscan las partes a través de la lucha armada;
- el tamaño, y grados de consolidación y legitimidad de los actores contendientes;
- la percepción y voluntad existente sobre las posibilidades o no de resolver la disputa por medios políticos;
- el escenario en el que se desarrolla el conflicto<sup>43</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior y siguiendo a Bercovitch y a Bejarano<sup>44</sup>, la mediación es particularmente apropiada cuando están dadas las siguientes condiciones externas:

- a) el conflicto es largo y complejo;
- b) las partes enfrentadas han alcanzado un *impasse*;
- c) ningún bando está preparado para asumir más costos de la escalada del conflicto;
- d) los actores enfrentados están preparados para cooperar tácita o abiertamente con el fin de romper el empate existente y buscar un segundo mejor objetivo.

---

<sup>42</sup> Bejarano, 1995, p. 27, *op. cit.*

<sup>43</sup> Al hacer referencia al escenario en el que se desarrolla el conflicto, se alude, por un lado, al contexto interno en el que éste se da, es decir, el país en el que se presenta y las circunstancias o eventos que lo rodean, y, por otro lado, al contexto externo, es decir, las circunstancias internacionales vigentes o presentes.

<sup>44</sup> Bercovitch, 1995 y Bejarano, 1995, *op. cit.*

Cuando la situación conflictiva se prolonga demasiado, las partes contendientes comienzan a sufrir un desgaste que, eventualmente, las lleva a la pérdida de su capacidad para alcanzar una victoria sobre el oponente. Tal desgaste surge en el momento en que los actores enfrentados perciben que ninguno tiene ni las herramientas ni los ánimos para sostener una lucha, y que la continuidad de la misma acarrea sólo costos. En tal escenario, la oportunidad para iniciar un proceso de negociaciones es grande<sup>45</sup>. Al contrario, si las partes consideran que no han agotado la posibilidad del uso de la fuerza como mecanismo para sustentar su posición, es muy difícil llegar a un acuerdo. De tal manera, la posibilidad o no de lograr acuerdos de manera pacífica, es directa con la correlación de fuerzas.

En los conflictos armados internos o en las guerras civiles, los grupos enfrentados, por lo general, tienen dificultades para iniciar por sí solos procesos de negociación que culminen en acuerdos. Esto se explica, entre otras razones, por la incapacidad que tienen de construir confianza a través de acciones demostrativas de voluntad para llegar a arreglos. Por ejemplo, los compromisos de cesar el fuego u otras hostilidades, como requisito para iniciar conversaciones y procesos de negociación, por lo general son incumplidos. Alguna de las partes, si no todas, violan o atropellan arreglos de esa naturaleza, al sentir que pueden llegar a propiciar una situación desventajosa en la que pierden fortaleza o capacidad de disuasión<sup>46</sup>. Temen que los acuerdos firmados generen consecuencias indeseadas y perjudiciales<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Bercovitch y Rubin, 1994, *op. cit.*

<sup>46</sup> Este temor se presenta cuando los actores contendientes no tienen bases legítimas fuertes dentro del sistema político y social del que hacen parte. Al carecer de legitimidad, difícilmente puede haber confianza de que cumplirán con compromisos adquiridos en una mesa de negociación. Walters, 1997, p. 336, *op. cit.*

<sup>47</sup> Uno de los mayores temores de las partes es que las negociaciones lleguen a su aniquilamiento militar y político.

En un escenario como el anterior, la mediación es muy útil; incluso, en ciertos conflictos, se hace indispensable. El tercer actor ayuda a crear confianza por medio de la generación de un ambiente propicio que acerque a las partes para llevarlas a una mesa de negociación. Convince a cada uno de los bandos sobre la conveniencia de mitigar el conflicto a través de acciones de buena voluntad, como sería el cumplimiento de un compromiso de cesar actividades hostiles. Para los potenciales mediadores es muy importante, antes de ofrecer sus servicios, evaluar la posibilidad real de que entre las partes enfrentadas se puedan generar acuerdos. Para esto, en primera instancia, debe evaluar si el conflicto está o no lo suficientemente maduro.

*Para que la mediación sea viable en un conflicto armado interno, deben darse, idealmente, las siguientes condiciones:*

*De contexto:*

- *Maduración del conflicto:* las partes contendientes abandonan la idea de ganar la lucha por medio de la derrota militar de su enemigo. Surge la opción de conciliar intereses a través de la negociación.
- *Empate de las partes:* los bandos enfrentados alcanzan la misma capacidad de poder y el mismo nivel de dominio sobre recursos.
- *Agotamiento de los actores:* los actores confrontados sufren un nivel de desgaste muy grande. Consideran que la solución negociada del conflicto, puede disminuir los costos que están sufriendo.
- *Favorabilidad externa:* cuando el contexto externo ejerce una presión grande sobre las partes para que abandonen la lucha armada y concreten soluciones negociadas.

*En las partes:*

- Aceptación, por parte de los actores, de la existencia de un conflicto.
- Actores claramente consolidados y con amplio respaldo. Reconocimiento de un bando de la existencia del otro. Cohesión interna de los actores.
- Voluntad para negociar y para aceptar la mediación de un tercer actor.
- Existencia de agendas potencialmente negociables.

### *Maduración del conflicto y empate de las partes*

La madurez del conflicto se logra cuando las partes entran en una etapa en la cual empiezan a concebir la posibilidad de abandonar la idea de victoria sobre el adversario, y a contemplar la opción de conciliar los intereses contrapuestos a través de una negociación. Al contrario, si la percepción es que la victoria es una posibilidad viable, la negociación se hace, si no imposible, muy difícil.

Las situaciones de madurez se dan en momentos críticos del conflicto. Según Mitchell<sup>48</sup>, los cuatro modelos que se exponen a continuación, ilustran tales situaciones, así como los factores que facilitan cambios en la posición de los adversarios.

- 1) El primer modelo es uno de *estancamiento perjudicial*. Ninguna parte puede imaginar una solución positiva mientras prevalezcan las estrategias de las que hacen uso; tampoco es posible que perciban beneficios, o disminución de costos. Los factores que privilegian cambios, son:
  - el gradual agotamiento de los recursos;
  - el fracaso en la obtención de ventajas políticas y/o militares;
  - divisiones internas que llevan a la pérdida de apoyo.
- 2) El segundo modelo es el de la *catástrofe mutua inminente*, el cual amenaza en el corto plazo, a quienes hayan llegado a puntos de estancamiento. Factores que facilitan cambios de actitud son:
  - incrementos súbitos en los costos;
  - la conscientización de los desastres y perjuicios que los costos pueden llegar a ocasionar.
- 3) El tercer modelo es el de la *trampa*. Los líderes se ven atrapados en una continua búsqueda de la victoria. Per-

---

<sup>48</sup> Mitchell citado por Fisas, 1998. Fisas, Vicenc. 1998. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria Antrazyt, Ediciones Unesco.

sisten en la lucha a pesar de que los costos y el sufrimiento sean insoportables. No obstante, el incremento de los perjuicios, y el abandono de aliados, lleva a que los líderes consideren la necesidad de recortar las pérdidas y minimizar los costos por medio de un cambio de actitud.

4) Finalmente, el cuarto modelo es el de la *oportunidad tentadora*. Los líderes descubren una alternativa mucho mejor a la guerra o al enfrentamiento extremo para lograr sus objetivos. Empiezan a aceptar nuevas ideas, principios y conceptos. Los factores que facilitan tal cambio de posición son:

- el alcance de un equilibrio relativo en las ventajas de los contendientes;
- un nivel amplio y equitativo de apoyo a cada una de las partes;
- cambios en los apoyos exteriores y presencia de terceras partes pacificadoras;
- convencimiento sobre el logro de mayores recompensas a través de una solución negociada.

El momento de maduración del conflicto coincide, por lo general, con el empate entre las partes, es decir, con el momento en que las dos han alcanzado un poder equivalente en el manejo y dominación de recursos, o en el apoyo recibido por otros actores externos. Los disputantes realizan que es imposible lograr lo que quieren a través de acciones unilaterales, debido a que las contrapartes tienen la misma capacidad de acción y reacción. En otras palabras, las partes enfrentadas se hacen conscientes de que son interdependientes en el control y manejo de recursos y de que todas tienen las mismas posibilidades de dominio.

Cuando se ha alcanzado el empate y el conflicto está maduro, la tercera parte cumple el papel fundamental de promover acercamientos para construir confianza y superar con ello el temor existente de que algún bando aproveche ventajas y, en vez de conciliar, sorprenda al adversario con

ataques. La construcción de confianza es un aspecto fundamental para lograr que un proceso de negociación sea efectivo, tanto en la etapa de acercamientos, diálogos y negociación de acuerdos, como en el período de implementación de los mismos.

En sentido práctico, el proceso de construcción de confianza se extiende a lo largo de todas las etapas, a saber: en primer lugar, las partes se convencen de su propia fuerza y de la imposibilidad de vencer a la contraparte militarmente<sup>49</sup>. Luego surge la posibilidad de que contemplen la inserción de un tercer actor cuyos propósitos estén dirigidos a asistir a las partes para facilitar o lograr acuerdos<sup>50</sup>. Según el desempeño de la tercera parte, se da la oportunidad de que los actores contendientes, empiecen a confiar en la opción de debatir propuestas e ideas que culminen en compromisos de solución. Firmados acuerdos que contemplan la creación de instituciones y/o de mecanismos novedosos, así como condiciones de seguridad y garantías de cumplimiento, las partes, al haber participado en su diseño, confían en las nuevas instancias.

Al superar esta etapa, y confirmar que lo pactado se puede cumplir y que otorga firmes garantías a las partes, éstas creen más convencidamente en la voluntad del adversario. Esto es de la mayor importancia, pues el proceso de firma de acuerdos no es el final definitivo de la confrontación. Es necesario que, posterior a ello, se den condiciones que propicien la convivencia pacífica de quienes estuvieron enfrentados en una lucha armada.

En tal proceso no se debe esperar que las partes lleguen a una etapa absolutamente pacífica de convivencia. Aún bajo nuevas reglas, las diferencias entre ellas persistirán. Seguirán siendo adversarias, aunque en un escenario en el que la

---

<sup>49</sup> Lo que no significa necesariamente que negocien desde una posición de debilidad. Al contrario, lo más conveniente para ellas es hacerlo aprovechando su fortaleza militar y/o política.

<sup>50</sup> Es en ese momento cuando se empieza a confiar en la idea de la mediación como herramienta de resolución del conflicto.

confrontación empieza a ser legítima. Es ahí cuando se habla de la construcción y la consolidación de la paz.

### *Oportunidades coyunturales*

La maduración del conflicto se da también cuando surgen momentos coyunturales que la impulsan. Los más adecuados son cuando, alguno o todos los actores contendientes, empiezan a temer que las consecuencias de la continuidad de las confrontaciones son funestas e intolerables, principalmente debido a que ninguna parte es capaz de obtener una victoria<sup>51</sup>. Entre mayor sea el miedo sobre lo que pasará si continúa el enfrentamiento, mayor será el deseo de llegar a una solución negociada. Por otro lado, entre menor sea el miedo a las consecuencias de un acuerdo, y mayor el sentimiento de que el mismo puede proveer seguridad, mayor será el deseo de llegar a éste. Así, los momentos más convenientes para que una tercera parte entre en un conflicto, se dan cuando los actores confrontados están exhaustos de seguir militando en el campo de batalla.

En otras palabras, la ventaja de la negociación surge cuando las partes logran trasladar las diferencias de la competencia de un contexto violento a otro donde van a funcionar otras reglas. Si logran descubrir que a través de la negociación pueden lograr beneficios, y que la contraparte no va a competir más a través de medios violentos, está dada la condición primordial para aprovechar la ventaja de la negociación. Tal ventaja se da cuando,

- los actores en conflicto se dan cuenta que no pudieron lograr beneficios por la fuerza;
- las partes o una de ellas están desmoralizadas;
- algún bando considera que puede vencer al otro políticamente.

---

<sup>51</sup> Touval y Zartman, 1995, *op. cit.*

Esta situación puede ser propiciada por los mediadores a través de estrategias que lleven a que los actores enfrentados se convenzan de los perjuicios que ocasiona la continuidad de la lucha. La combinación de promesas con amenazas, lleva a que las partes en disputa cambien sus cálculos sobre los costos y beneficios que genera la continuidad de la lucha, o la consecución de un acuerdo pacífico. Una promesa puede ser, por ejemplo, la garantía de darle a los grupos armados favorabilidad política una vez se desmovilicen; esto para que tengan la posibilidad de insertarse en el sistema político y pronunciarse desde allí de manera legítima. Una amenaza es demostrar cómo la continuidad de la guerra, lo único que genera son consecuencias funestas para cada una de las partes. Aunque es difícil predecir cuándo se dan las condiciones apropiadas para lograr mayor efectividad, la tercera parte tiene que ser suficientemente hábil para percatarse de los instantes en que es más conveniente su actuación<sup>52</sup>.

### *Incidencia del contexto externo*

En la actualidad los conflictos localizados tienen nexos con otros en distintas partes del mundo y, de cierta manera, dependen de lo que suceda en ellos<sup>53</sup>. En el mundo globalizado reinante, la gran mayoría de los Estados y la seguridad del sistema, se ven afectados por conflictos armados internos que se presentan en regiones cercanas o remotas. En esta medida, un conflicto que se presente al interior de unas fronteras definidas, es influido por, e influye en, situaciones que van más allá de los límites territoriales. De esta manera

---

<sup>52</sup> Hay momentos de las disputas que son más oportunos que otros para lograr la desescalación del conflicto.

<sup>53</sup> Kriegsberg, Louis. 1996. "Varieties of Mediating Activities and Mediators in International Relations", en Bercovitch, Jacob. 1996. *Resolving International Conflict. The Theory and Practices of Mediation*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres, p. 219.

cuando en el conflicto hay intereses internacionales o regionales presentes, el poder externo ejerce una presión grande sobre las partes del conflicto en cuestión. Si la opinión internacional o regional favorece los acuerdos, las partes, generalmente, estarán más inclinadas a flexibilizar sus posiciones y considerar las negociaciones como la mejor opción posible. Tales presiones proveen facilidades para cambiar de dirección posiciones rígidas<sup>54</sup> y se expresan, en muchos casos, a través de la mediación. Ésta puede darse en el territorio en el que se desenvuelven las disputas, es decir, el que es disputado por las partes, o en un territorio neutral donde no hay presiones internas que afecten negativamente el proceso. Uno de los problemas de una negociación que se produce en su propio escenario, es que la presión de la opinión pública deforma, en muchos casos, la conducta de los que están tomando las decisiones<sup>55</sup>. Cuando las negociaciones son afuera, el clima por lo general es más propicio.

### *Condiciones de las partes*

Es indispensable que las partes enfrentadas reconozcan que existe una situación de conflicto, y que la misma es susceptible de ser modificada por la vía de técnicas tales como la negociación directa entre las partes, o aquellas que involucran a un tercer actor.

Una condición necesaria para que la negociación de un conflicto sea posible, y para que surja la posibilidad de una eventual mediación, es que existan actores específicamente constituidos y ampliamente respaldados. Sus intereses tienen que tener apoyos equivalentes o similares, de manera tal que disminuyan los riesgos de que una parte salga más

---

<sup>54</sup> Babbitt y Susskind en Bercovitch y Rubin, 1994. p. 34, *op. cit.*

<sup>55</sup> La prensa particularmente cumple un papel crítico en este aspecto. Si no es bien manejada, puede llegar a ejercer una función negativa deformando las opiniones de los actores y mostrando posiciones demasiado radicales entre las partes.

favorecida que otra en caso de un eventual acuerdo<sup>56</sup>. Además, cada parte tiene que reconocer la identidad de su oponente y aceptarla; de alguna manera debe haber simetría entre las partes. Si hay un reconocimiento previo a la negociación, hay más probabilidades de éxito. Cuando los adversarios no reconocen a sus contrapartes, un acuerdo negociado para acabar con el conflicto se torna más difícil<sup>57</sup>. En dado caso, la tercera parte ayuda a hacer ver a cada uno de los actores, la validez del interlocutor y la fortaleza que posee.

Por otro lado, aunque en un conflicto ninguna de las partes es homogénea o monolítica<sup>58</sup>, es necesario que en el momento de desarrollar negociaciones, el pluralismo existente sea controlado y los actores se muestren internamente cohesionados. De otra forma, es posible que se hagan latentes contradicciones intergrupales y se inhiba, por lo tanto, cualquier tipo de negociación. Al estar las partes “culturalmente” fragmentadas, hay menos probabilidades de que se dé una negociación. Al contrario, si una o las dos partes no tienen en su interior una minoría significativa –cuando no están fragmentadas significativamente– hay mayores probabilidades de éxito<sup>59</sup>. El fraccionamiento o bajo nivel de coordinación de los actores contendientes, impide que en la mesa de negociación haya un liderazgo ampliamente legitimado. En concreto, la dispersión de los grupos guerrilleros se da cuando los mismos tienen una estructura de composición compleja, o cuando están integrados por una diversidad amplia de frentes. Lo mismo ocurre con los actores legales: si las diferentes agencias o ramas del Estado tienen perspectivas disímiles sobre el conflicto, es difícil la actuación coordinada y consecuente en la mesa de negociación. Los represen-

---

<sup>56</sup> Para que una guerrilla o grupo ilegítimo tenga credibilidad y pueda sustentar su lucha, tiene que tener altos niveles de convicción y politización.

<sup>57</sup> Kriesberg, 1996, p. 222, *op. cit.*

<sup>58</sup> Por esta razón, las negociaciones se dan tanto horizontal como verticalmente (Bejarano: 1995).

<sup>59</sup> Bercovitch y Houston, citados en Nasi, 1997, *op. cit.*

tantes de las partes en disputa tienen que tener suficiente autoridad para hablar por sus miembros y poder comprometerse con determinadas acciones. Un fuerte liderazgo es con frecuencia necesitado para cambiar la dirección de la disputa y para permitir cambios de posiciones<sup>60</sup>. En tal caso, la mediación es útil para generar acercamientos entre las diferentes fracciones de cada una de las partes. El objetivo final es, a través de diálogos verticales, lograr cohesionar al grupo para que actúe como actor unificado en la mesa en la que negocia con su adversario.

Otro aspecto importante es que las partes tengan voluntad para negociar y para convocar al tercer actor. El llamado a éste para que cumpla un papel de mediador, se da, entre otras razones, porque los actores contendientes son incapaces de comunicarse entre sí, de pensar en una solución que beneficie a los dos (o más) bandos, o de concebir la posibilidad de transformar su mentalidad de triunfo y victoria en la lucha armada, a una mentalidad de arreglo pacífico de las discrepancias<sup>61</sup>. La llegada de un mediador al conflicto se hace legítima cuando los actores reconocen su propia incapacidad de llegar de manera solitaria a acuerdos, y cuando se convencen de que a través de tal herramienta se pueden reducir los riesgos de la escalación del conflicto. La tercera parte puede lograr el acercamiento entre los actores enfrentados e influir positivamente en ellos para que pasen de tener posiciones extremas e intransigentes, a unas más flexibles y conciliadoras.

En la medida en que todos los actores tengan voluntad para aceptar un tercer actor, la actuación de éste es validada y se hace más efectiva. Debido a que la mediación es un proceso voluntario, los contrincantes tienen que estar de acuerdo con la selección de un intermediario apropiado. Hay que encontrar a alguien que las partes creen puede asistirles

---

<sup>60</sup> Kriesberg. 1996, *op. cit.*

<sup>61</sup> Zartman. 1995, *op. cit.*

y en quien puedan confiar. Un mediador que se parcialice a favor de un bando, no es de confianza para el otro<sup>62</sup>. Si las partes se niegan a la intermediación de un actor externo, ningún mediador puede entrar al conflicto.

Por otro lado, puede ser que los disputantes sean receptivos con la tercera parte pero que hagan pocos o ningún esfuerzo para involucrar a algún individuo u organización. Finalmente, los representantes designados pueden no tener autoridad suficiente para generar compromisos y, por lo tanto, pierden legitimidad<sup>63</sup>.

Por último, los temas de las agendas de los distintos grupos deben ser potencialmente los mismos. Es decir, para que surja la posibilidad de negociación, las demandas de una parte tienen que ser compatibles con las ofertas de la otra. Aunque aparentemente los intereses parezcan irreconciliables, la tercera parte puede hacer cambiar percepciones y transformar demandas rígidas a intereses flexibles y coincidentes. Esto siempre y cuando sea posible hallar puntos de encuentro en aspectos generales. Las posiciones extremas por una o todas las partes, son un obstáculo para las negociaciones, y para que el mediador tenga un desempeño positivo. Generan desencuentros que pueden ser el resultado de consideraciones erradas o imprecisas de los costos que genera el no acuerdo. Éste es un obstáculo grave porque lleva, en muchos casos, al escalamiento del conflicto y a la dificultad por encontrar salidas; se da por una aparente incompatibilidad de agendas, o por falta de interés de llegar a acuerdos<sup>64</sup>.

En conclusión, la mediación en conflictos armados internos es más propicia cuando el contexto interno y externo presionan a favor de una resolución; cuando se ha llegado a un nivel en el que la lucha armada empieza a agotarse; y

---

<sup>62</sup> *Idem.*

<sup>63</sup> Babbitt y Suskind. 1994, *op. cit.*

<sup>64</sup> Babbitt y Suskind. p. 41, *op. cit.*

cuando las partes involucradas conciben la resolución por medios pacíficos como la opción más racional para superar los enfrentamientos armados. Ahora bien, es posible también que la tercera parte que se involucra en el conflicto, genere, a través de sus acciones, las condiciones que hacen posible una salida negociada. En últimas, las características de un determinado conflicto deben dar señas sobre si es o no apropiada la mediación como mecanismo de resolución. No obstante, es posible que se presenten sólo unas de las condiciones arriba mencionadas y no todas, o incluso que ninguna de ellas se dé y, sin embargo, se haga posible la mediación. El modelo propuesto es sólo una aproximación para entender cuando un conflicto armado está listo para entrar en un proceso de negociación en el que la mediación puede tener cabida y ayudar de manera eficiente en la solución.

## DESPUÉS DE LA MEDIACIÓN: VERIFICACIÓN

La verificación tiene una vinculación muy estrecha con la mediación. Al final, los dos procesos tienden a convertirse en uno solo, y las terceras partes que se desempeñan como mediadores durante un proceso que culmina en la firma de unos acuerdos, se pueden desempeñar también como los actores que verifican el cumplimiento de los compromisos. Al lado de éstos, países amigos, la Comunidad de Derechos Humanos y donantes multilaterales, cumplen también un rol importante en este proceso, constituyéndose en apoyos significativos para el gobierno y la contraparte.

La Comunidad de Derechos Humanos constituye, quizás, la columna vertebral de la credibilidad en una operación de este tipo. Sin embargo, en caso de no ser bien manejada, se constituye en un factor de perturbación. Por lo anterior, la relación con las Organizaciones No Gubernamentales de este tipo, tiene que ser manejada con cautela: si se excluye, se pierde un apoyo que es importante. Sin embargo, su excesiva intervención en las negociaciones, dificulta el desarrollo de los procesos.

Algunos actores nacionales que son importantes aunque no centrales en la labor de verificación, son la Fuerza Armada, la prensa y los desmovilizados. Pueden jugar a favor de este proceso, pero también, en caso de no estar convencidos plenamente con los acuerdos, y con la manera de proceder para lograr su implementación, son un factor de perturbación significativo.

Un proceso de verificación requiere que en los acuerdos que se firman, quede claro que los mismos son verificables. Cuando no hay tal claridad, se corre el riesgo de tener que continuar las negociaciones posteriormente, dado que se hace necesario definir los mecanismos de implementación y verificación. En lo posible, los acuerdos y compromisos asumidos, deben ser lo más cuantificables posible para que la

declaratoria de cumplimiento se haga sobre una base objetiva sin dejarlo al arbitrio de la instancia verificadora. Pensando en esto, en las negociaciones mismas, tendría que haber dos tipos de acuerdos: uno sobre los aspectos sustantivos, y otro sobre la metodología que defina los procedimientos mediante los cuales se cumplirán los compromisos adquiridos por cada una de las partes.

La función principal de la verificación, es la de ayudar a las partes a cumplir con lo que se han comprometido, proveyendo asistencia técnica y tratando de generar, o de cautivar, recursos de parte de la comunidad internacional<sup>65</sup>. Informes regulares que den cuenta del proceso de implementación de los acuerdos –logros y dificultades–, y de la ejecución de los recursos proporcionados, son los instrumentos mediante los cuales los verificadores llevan control sobre el proceso. La publicación de los informes es un mecanismo que sirve de presión cuando las partes no están del todo comprometidas con el cumplimiento de los acuerdos. Al saber ellas que el incumplimiento de responsabilidades se puede hacer público, realizan mayores esfuerzos para cumplirlas.

Por otro lado, informes de gestión, cumplimiento y ejecución sirven para hacer el proceso de verificación transparente, lo cual es condición fundamental en este trabajo. La difusión del trabajo, así como otros mecanismos gerenciales bien definidos, tales como la clara calendarización de realización de objetivos y la precisión en la definición de las labores, es fundamental para evitar caer en una dinámica de fracaso de la misión.

---

<sup>65</sup> En términos generales, los acuerdos de paz son, en su mayoría, asumidos por el gobierno, en el sentido de que es éste el que debe generar condiciones propicias para garantizar el fin de la guerra. La desmovilización de la insurgencia y su transformación en partido político, así como la destrucción total de las armas, son apenas unas acciones iniciales básicas que se deben cumplir para garantizar posteriormente el cumplimiento de otros acuerdos. No obstante, es importante que las partes no condicionen el cumplimiento de las disposiciones según se vayan o no cumpliendo otras.

En El Salvador, la firma del acuerdo parcial sobre Derechos Humanos y Derecho Humanitario, contempló el establecimiento de una misión verificadora para el cumplimiento de los compromisos asumidos. La misión tuvo amplia libertad y capacidad para actuar, así como para recaudar cualquier información que considerara de interés. Su presencia sirvió para generar confianza y credibilidad entre las partes con respecto al cumplimiento de los acuerdos firmados. Como mecánica de la misión, se elaboraron regularmente informes de balance que eran enviados a la sede de la ONU en Nueva York, y distribuidos en el país entre la población civil. Los aspectos logísticos tales como la calendarización clara de ejecución de compromisos, fueron esenciales para conocer con exactitud, la manera como se realizaría el proceso de verificación y los plazos en que debían cumplirse e implementarse los acuerdos. Con ello se evitó la dispersión en el tiempo.

Una operación de verificación consta de tres momentos fundamentales: 1) antes de la firma de un acuerdo de paz; 2) la etapa en que se implementan y cumplen el grueso de los compromisos, y finalmente, 3) el momento en que se define el cierre de la misión. El nivel de incidencia de los mandatos de la verificación, varía según el acuerdo y la importancia que se le asigne.

El establecimiento de este tipo de misiones no excluye que los países continúen estando sujetos a otros mecanismos de vigilancia de los derechos humanos, tales como relatores especiales, entre otros. El proceso de cumplimiento tiene que ver, fundamentalmente, con el mandato asignado definido por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas o, en su defecto, la Asamblea General. Una misión que hace su trabajo bien y que genera confianza, difícilmente es cuestionada por las partes que firmaron los acuerdos. Cuando hay credibilidad y la misión ha podido acumular capital político, el mandato de la misión de verificación tiende a crecer y empieza a ocuparse de cosas que van un poco más allá de lo establecido originalmen-

te. Esto, sin imponer de manera autoritaria a las partes, lo que deben hacer y no hacer.

La credibilidad de una misión de verificación depende, en gran medida, de que la cumplan profesionales de muy alto nivel y competencia técnica, capaces de ser imparciales y de tener una relación muy directa y sincera con las partes.

Otras características importantes que debe tener una misión de verificación, son las siguientes:

- *Discreción*: la misión no debe tener un perfil político demasiado alto.
- *Prudencia*: nunca se le puede atribuir a una misión de verificación, el mérito de haber logrado objetivos conducentes a resolver el conflicto (acuerdos de paz, por ejemplo). Las partes son las que deben recibir el reconocimiento.
- *Calidad en el cumplimiento de los acuerdos*: la misión debe generar una dinámica de progreso, donde genere la impresión de que todos los compromisos del acuerdo de paz se van a cumplir con buena calidad.
- *Respaldo de institucionalidad*: es muy importante diseñar y consolidar instituciones que resistan la salida de una misión de paz, y que continúen beneficiándose de la asistencia técnica por parte de entes de la Comunidad Internacional o de la Organización de las Naciones Unidas.

Con respecto al cierre de la misión, se puede decir que es uno de los puntos más difíciles en un proceso de implementación de la paz. El Consejo de Seguridad y la Asamblea General no establecen puntos de cumplimiento precisos o criterios exactos con los cuales medir objetivamente cuándo se puede cerrar una misión. Una misión de verificación se empeña en cumplir con la gran mayoría de los compromisos centrales. Sin embargo, por lo general, quedan aspectos pendientes de ser resueltos, bien sea por falta de capacidad para realizarlos, bien porque a lo largo del proceso surgen nuevas condiciones. Es posible que las dificultades se puedan superar con asistencia técnica.

## CONCLUSIONES

El trabajo expuesto es un esfuerzo por abordar, de manera sencilla y general, los significados de algunas de las herramientas o técnicas que existen para manejar pacíficamente los conflictos armados. El propósito central consistió en hacer una revisión conceptual de las teorías de resolución, y en ilustrar con ejemplos concretos algunos casos en los que se ha hecho uso de las mismas. No es un estudio exhaustivo, ni tiene la pretensión de convertirse en manual para los hacedores de políticas, o para las terceras partes que actúan en los diferentes conflictos como intermediarios. La intención del texto es ayudar a aclarar conceptos que, debido a la amplitud de contextos en los que se piensan, se hacen difusos y dejan, en algunos casos, de corresponder en la práctica a lo que es definido en la teoría.

La necesidad de concentrar la atención en este tema, surgió por el interés puesto por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en considerar la mediación de la Organización de las Naciones Unidas para buscar acercamientos con los grupos armados al margen de la ley. En diferentes oportunidades, durante la campaña preelectoral y a lo largo de su primer año de mandato, el Presidente ha planteado la posibilidad y necesidad de hacer llamados a terceros actores, especialmente a la ONU, para cumplir funciones de buenos oficios, facilitación o mediación. El primer mandatario ha sostenido reuniones con el secretario general del organismo, así como con otros actores de la comunidad internacional, para evaluar las posibilidades y las condiciones que tendrían que tenerse en cuenta, en caso de involucrar terceros actores en los esfuerzos de resolución del conflicto. Dada tal situación, y con la motivación de valorar positivamente el uso de las herramientas a través de las que se buscan soluciones pacíficas, se consideró oportuno realizar la presente publicación.

En gobiernos anteriores, no se contempló ampliamente el uso de técnicas de resolución a través de terceros actores. Durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango, se puso especial énfasis a la necesidad de internacionalizar la búsqueda de una salida negociada del conflicto armado interno. A través del programa gubernamental “diplomacia para la paz”, se buscó apoyo en diferentes países y organismos internacionales. Se avanzó en el logro de aportes por parte de actores externos, así como en la apertura de un debate que antes había estado ausente. A partir de entonces, el involucramiento de actores internacionales parece aumentar. No obstante, no hay total claridad sobre la manera como éstos deben y pueden participar.

Algunos aspectos que, de todas formas, hay que tener en cuenta, son los siguientes:

- El conflicto tiene que ser resuelto por las partes involucradas directamente, y no por intermediarios externos. Los últimos tienen la posibilidad de aportar y ser útiles en la búsqueda de soluciones a través de la promoción de acercamientos, diálogos y encuentros entre los actores contendientes. Pueden promocionar ideas y facilitar acuerdos, así como ayudar a disminuir la intensidad de la pugna.
- Es indispensable reconocer claramente las características del conflicto; su nivel de intensidad y complejidad; el contexto en el que se presenta; las demandas, intereses y condiciones de los actores contendientes, entre otros, para definir las posibilidades y límites que terceros actores tienen para actuar en el mismo.
- El llamado a terceros actores para que cumplan labores de buenos oficios, facilitación, o mediación entre otras, debe ser, idealmente, convenido por las partes confrontadas que aspiran a realizar negociaciones.
- Es indispensable que las partes se reconozcan entre sí, que maticen posiciones extremas, y cedan en las exigencias que plantean. De lo contrario, lograr acercamientos

a través de terceros actores, puede volverse inútil, y, por lo tanto, las posibilidades de intermediación se ‘desperdician’.

- El uso de un lenguaje apropiado por parte de los actores involucrados, es importante para evitar una estigmatización negativa que impida las posibilidades de reanudar diálogos.

Reconociendo que muchos aspectos y consideraciones quedan por fuera, el objetivo de este trabajo fue ayudar a responder inquietudes relacionadas con algunas de las opciones existentes para resolver conflictos. El debate queda abierto, y las preguntas por resolver aumentarán, en la medida en que las condiciones o características del conflicto se transformen.

## BIBLIOGRAFÍA

- Babbitt, Eileen y Lawrence Susskind. 1994. "Overcoming the Obstacles to Effective Mediation of International Disputes", en Bercovitch, Jacob y Jeffrey Z. Rubin. 1994. *Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management*. Editado por Jacob Bercovitch y Jeffrey Z. Rubin, St. Martin's Press, Nueva York.
- Bejarano, Jesús Antonio. 1995. *Una Agenda para la Paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Bercovitch, Jacob. 1996. *Resolving International Conflicts. The Theory y Practice of Mediation*. Editado por Jacob Bercovitch, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres.
- . 1997. "Mediation in International Conflict: An Overview of Theory, a Review of Practice", en Zartman, William y J. Lewis Rasmussen (Eds). 1997. *Peacemaking in International Conflict. Methods and Techniques*. United States Institute of Peace Press, Washington, D.C.
- Bercovitch, Jacob y Jeffrey Z. Rubin. 1994. *Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management*. Editado por Jacob Bercovitch y Jeffrey Z. Rubin, St. Martin's Press, Nueva York.
- Blake, Robert A. y Jane Srygley Mouton. 1985. *Solving Costly Organizational Conflicts*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Boutros Boutros, Ghali. 1995. *Un programa de paz*. Naciones Unidas, Nueva York, segunda edición.
- Carta de las Naciones Unidas. 1946. San Francisco.
- Crocker, Chester; Fen Osler Hampson y Pamela Aal. 1999. *Herding Cats. Multiparty Mediation in a Complex World*. United States Institute of Peace Press, Washington D.C.
- Colina Coirán, Rafael. 2000. *La neutralidad activa y la mediación en los conflictos armados*. Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Douglas, Ann. 1957. "The Peaceful Settlement of Industrial y Intergroup Disputes", en *Journal of Conflict Resolution*, marzo, 69-81.
- Fisas, Vicenc. 1998. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria Antrazyt, Ediciones Unesco.

- Harris, Peter y Ben Reilly (Eds). 1998. *Democracy y Deep – Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Kriegsberg, Louis. 1996. “Varieties of Mediating Activities y Mediators in International Relations”, en Bercovitch, Jacob. (1996). *Resolving International Conflict. The Theory and Practices of Mediation*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres.
- Mitchell, Christopher. 1981. *The Structure of International Conflict*. McMillan, Londres.
- Moore, Christopher. 1986. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. Jossey-Bass, San Francisco.
- . 1995. *El proceso de mediación*. Granica, Buenos Aires.
- Nasi, Carlo. 1997. *Peacekeeping y Peacebuilding*. Documento borrador sin publicar.
- Rasmussen, J. Lewis. 1997. “Peacemaking in the Twenty-First Century. New Rules, New Roles, New Actors” en Zartman, William y J. Lewis Rasmussen (Eds). 1997. *Peacemaking in International Conflict. Methods and Techniques*. United States Institute of Peace Press, Washington, D.C.
- Stedman, Stephen John. 1996. “Negotiation y Mediation in Internal Conflict”, en *The Internal Dimension of Internal Conflicts*. Cambridge, Massachusetts.
- Touval, Saadia y William Zartman. 1985. “Mediation in Theory”, en Touval, Saadia y I. William Zartman (Eds). 1985. *International Mediation in Theory y Practice*, Boulder, Colo, Westview.
- . 1992 “Mediation: The Role of Third Party Diplomacy and Informal Peacemaking”, en Brown, Sheryl y Kimber Schaurb. 1992. *Resolving Third World Conflict. Challenges for a New Era*. United States Institute of Peace, Washington, D.C.
- Ury, William L. 2000. *Alcanzar la paz. Diez caminos para resolver conflictos en la casa, el trabajo y el mundo*. Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México.
- Walters, Barbara. 1997. “The Critical Barrier to Civil War Settlement”, en *International Organization*. No. 51, 3, verano, pp. 335-64.
- Wehr, Paul y John Paul Lederach, “Mediating Conflict in Central America”, en Bercovitch, Jacob 1995. *Resolving International Conflicts. The Theory y Practice of Mediation*.

- Whitfield, Teresa. 1999. "The Role of the United Nations in El Salvador y Guatemala: A Preliminary Comparison", en Arnsón, Cynthia J. (eds). *Comparative Peace Processes in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C.
- Wills Otero, Laura. 2002. *La mediación como herramienta de resolución de conflictos armados internos. El papel de terceros actores en El Salvador y Guatemala*. Tesis de grado para optar al título de Maestría en Ciencia Política, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Young, Oran 1967. *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*. Princeton, Princeton University Press.
- Zartman, William. 1986. "Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula y Mediation", en Bendahmane, Diane y John McDonald Jr. (Eds). (1986). *Perspectives on Negotiations: Four Case Studies y Interpretations*, Foreign Service Institute, U.S. Department of State, Washington, D.C.
- . 1993. *The Internationalization of Communal Strife*.
- . 1995. "Dynamics y Constraints in Negotiations in Internal Conflicts", en Zartman, William (Ed). 1995. *Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars*. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- . 1999. "Intervening to Prevent State Collapse: the Role of the United Nations", en Muldón, James, Joann Fagot Ariel, Richard Reiten y Earl Sullivan (Eds). 1999. *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, Westview Press.

Esta edición se terminó de imprimir en junio de 2003  
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A.  
Calle 106A No. 22-56, Bogotá, Colombia.  
E-mail: [sciente@alfaomega.com.co](mailto:sciente@alfaomega.com.co)  
La impresión y encuadernación se realizaron en  
D'Vinni Ltda. (Diagonal 42S No. 53-33, Bogotá)