



Consejo de Seguridad

Distr. general
8 de abril de 2009
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo

Resumen

En el presente informe se examinan las dificultades que enfrentan las Naciones Unidas y sus asociados en la prestación de asistencia profesional para la mediación a las partes en un conflicto. Se describe la necesidad de contar con mediadores y equipos de apoyo experimentados y competentes, entre los que estén bien representadas las mujeres, y con recursos suficientes para brindar asistencia en etapas tempranas a fin de ayudar a las partes a planear y desarrollar procesos que aborden las causas profundas de sus conflictos, superar los obstáculos que les impiden realizar progresos y llegar a acuerdos que conduzcan a una paz sostenible. En el informe se examina la importancia que reviste la creación de capacidad de mediación en los niveles local, nacional y regional y la necesidad de que haya una colaboración coherente entre las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales, los Estados y las organizaciones no gubernamentales. Se pone de relieve que la mediación es un medio eficaz en función de sus costos para la solución constructiva de controversias.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Experiencia de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en las labores de mediación	3
III. Experiencia adquirida y problemas de la mediación	5
A. Solución oportuna de controversias	5
B. Determinación del mediador principal	6
C. Selección del mediador y equipo de mediación más apropiados	7
D. Establecimiento de contactos iniciales con las partes	8
E. Estructuración de la mediación para hacer frente a las causas profundas del conflicto	9
F. Utilización sensata de la influencia y las presiones	11
G. Medidas contra los elementos obstruccionistas	12
H. Creación de espacios para la paz y la justicia	14
I. Concertación de acuerdos de paz que faciliten la aplicación	14
J. Actividades de mediación durante la etapa de aplicación	16
K. Prestación de apoyo a la mediación	16
L. Fortalecimiento de la capacidad regional para la mediación	17
M. Fortalecimiento de la capacidad nacional y local para la prevención y solución de los conflictos	18
N. Apoyo del Consejo de Seguridad a la mediación	19
O. Financiación de las labores de mediación	20
IV. Resumen y recomendaciones	20
Anexo	
Ventajas comparativas de los diferentes agentes internacionales en la mediación	25

I. Introducción

1. El 23 de septiembre de 2008, el Presidente de Burkina Faso convocó una reunión de alto nivel del Consejo de Seguridad sobre la mediación y el arreglo de controversias. En la declaración de la Presidencia aprobada ese mismo día (S/PRST/2008/36), el Consejo me pidió que presentara un informe sobre la mediación y sus actividades de apoyo teniendo en cuenta la experiencia de las Naciones Unidas y otras entidades fundamentales y que formulara recomendaciones para fortalecer la eficacia de la labor de mediación de las Naciones Unidas. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de esa petición tras celebrar amplias consultas¹.

II. Experiencia de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en las labores de mediación

2. La mediación de las Naciones Unidas se produce con arreglo a las pautas normativas establecidas en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional. El párrafo 3 del Artículo 2 de la Carta establece que los Estados Miembros deberán arreglar sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia. El párrafo 1 del Artículo 33 de la Carta impone a los Estados Miembros la obligación de buscar una solución pacífica a toda controversia en la que sean parte si la continuación de esa controversia fuera susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Entre las opciones que la Carta sugiere para buscarle solución, la mediación ha resultado ser la más prometedora. Dado que la solución pacífica de controversias es una responsabilidad soberana, debe priorizarse la creación de capacidad local y nacional eficaz en los Estados. Cuando se necesite asistencia, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales y otros agentes podrán ofrecer un apoyo valioso.

3. Desde su fundación, las Naciones Unidas han desempeñado una útil función de mediación en conflictos entre distintos Estados y dentro de éstos, en todas sus etapas: antes de que desemboquen en conflictos armados, después del estallido de la violencia y durante la aplicación de los acuerdos de paz. Los buenos oficios y los esfuerzos de mediación son llevados a cabo por el Secretario General y sus representantes y enviados a solicitud de las partes, por iniciativa del Secretario General o atendiendo a una petición del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General². En 1992 se estableció el Departamento de Asuntos Políticos para prestar asistencia en ese ámbito. Los cuadros directivos del Departamento y sus seis divisiones regionales colaboran estrechamente con sus misiones políticas especiales y con mi oficina.

¹ Se celebraron amplias consultas con representantes de los Estados Miembros, organizaciones regionales y subregionales y organizaciones no gubernamentales, así como de los departamentos y organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas.

² La autoridad para interponer buenos oficios ha quedado bien establecida en la Carta, en diversas resoluciones de la Asamblea General y en la práctica general. La gama de actividades realizadas por el Secretario General y su personal incluyen los buenos oficios, la mediación, la facilitación, los procesos de diálogo e incluso el arbitraje.

4. En 2004, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio señaló en su informe que, si bien la demanda de servicios de mediación de las Naciones Unidas había crecido vertiginosamente en los últimos 10 años, los recursos dedicados a esa función seguían siendo mínimos³. El informe recomendó que se reestructurara el Departamento de Asuntos Políticos y que se le proporcionaran más recursos “para que pudiera prestar un apoyo más coherente y profesional a las actividades de mediación”. Me complace señalar que ya se ha producido esa reestructuración y que los Estados Miembros han proporcionado una parte considerable de los recursos que pedí con esos fines.

5. Como parte de esa reestructuración, y teniendo en cuenta que la Cumbre Mundial 2005 reconoció la importante función de buenos oficios que desempeña el Secretario General, incluida la mediación en las controversias, y apoyó los esfuerzos del Secretario General por fortalecer su capacidad en este ámbito⁴, he establecido en el Departamento de Asuntos Políticos una pequeña Dependencia de Apoyo a la Mediación, tras obtener la aprobación de la Asamblea General. La Dependencia, concebida como un proveedor de servicios para todo el sistema de las Naciones Unidas, apoya las actividades de mediación de los departamentos competentes, así como las de los representantes, enviados y coordinadores residentes. La labor de la Dependencia de Apoyo a la Mediación es coordinada dentro del Departamento de Asuntos Políticos y las Naciones Unidas por dos sistemas de coordinación de la mediación. La Dependencia también brinda apoyo a las actividades de mediación que realizan los asociados de las Naciones Unidas, tales como organizaciones regionales y subregionales, y los Estados.

6. No obstante las limitaciones existentes durante la guerra fría, se realizaron con éxito varias misiones de buenos oficios y actividades de mediación⁵. Desde entonces, las Naciones Unidas han participado en labores de mediación realizadas, con distinto grado de éxito, en lugares como el Afganistán, Angola, Bougainville, la República Centroafricana, Colombia, Chipre, Timor Oriental, El Salvador, Guinea Ecuatorial y el Gabón, Georgia, Guatemala, Guyana y Venezuela, Haití, el Irán y el Iraq, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Nigeria y el Camerún, Tayikistán, la ex Yugoslavia, la ex República Yugoslava de Macedonia y el Sáhara Occidental. En otros casos, altos funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos han ayudado a reducir las tensiones mediante la diplomacia discreta. En los lugares en que las Naciones Unidas tienen misiones de mantenimiento de la paz u oficinas de apoyo a la consolidación de la paz establecidas, los jefes y el personal de las misiones suelen interponer sus buenos oficios o actuar como mediadores para asegurar que el proceso de paz siga adelante. De hecho, en el desempeño de sus actividades diarias, el personal de todo el sistema de las Naciones Unidas está involucrado en muchos y diferentes niveles de negociación y mediación.

7. Las Naciones Unidas no tienen, por supuesto, el monopolio de la mediación. El Artículo 33 de la Carta indica otra opción cuando se refiere al “recurso a organismos o acuerdos regionales”, y el Capítulo VIII obliga a los Estados Miembros a hacer todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo de las controversias “de carácter local” por medio de tales acuerdos u organismos

³ “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” (véase A/59/565, párr. 102).

⁴ Resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 76.

⁵ *Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.92.V.7).

regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad. En la Carta se insta también al Consejo de Seguridad a promover el arreglo de controversias de carácter local por esos medios. Las organizaciones regionales y subregionales, al igual que algunos Estados y organizaciones no gubernamentales, han venido desempeñando un papel cada vez más activo en la mediación y desarrollando aún más su capacidad con esos fines. Las Naciones Unidas se han asociado a algunas de esas entidades, de manera conjunta o en función de apoyo, en lugares como Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camboya, las Comoras, Côte d'Ivoire, Croacia, la República Democrática del Congo, Eslavonia Oriental, Etiopía y Eritrea, la región de los Grandes Lagos, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, el Iraq, Kenya, Kosovo, el Líbano, Liberia, Mauritania, Mozambique, el Oriente Medio, Namibia, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, el Sudán, Uganda y el África occidental.

8. La práctica de la mediación, pese a su probada eficacia en función de los costos, ha recibido muy poca atención o apoyo. En cambio, hemos concentrado nuestros esfuerzos en tareas más costosas, a saber, las que son necesarias para enfrentar la situación de desintegración y devastación en que quedan los seres humanos, las comunidades y las instituciones públicas. Entretanto, el enorme desafío que plantea la reconstrucción ha absorbido recursos que podrían haberse dedicado a la solución de controversias en una etapa temprana. En la medida en que acumulamos experiencia, enseñanzas y buenas prácticas, es imprescindible que utilicemos estos conocimientos para fortalecer nuestra capacidad de practicar la mediación de manera más profesional y efectiva en todo el sistema internacional.

III. Experiencia adquirida y problemas de la mediación

9. La experiencia adquirida ha puesto de relieve diversos problemas que hay que encarar para poder mejorar la práctica y los resultados de la mediación: ¿cuál es el mejor momento para la mediación de terceros? En una situación determinada, ¿quién tiene más posibilidades de ayudar a las partes a resolver su controversia o conflicto? ¿Quiénes deben involucrarse como asociados en apoyo al proceso y cuál debe ser la división de responsabilidades entre ellos? ¿Cómo puede orientarse el proceso para aumentar al máximo las posibilidades de éxito? ¿Cómo evitar los obstáculos o hacerles frente de manera efectiva? ¿Cómo pueden lograrse acuerdos de paz que faciliten la aplicación? ¿Cómo puede utilizarse la mediación durante todo el proceso de aplicación de un acuerdo para asegurar que la paz llegue a ser sostenible?

A. Solución oportuna de controversias

10. El momento más favorable para resolver una controversia es en su etapa inicial, antes de que se convierta en un conflicto violento, porque en esa etapa los problemas son menos complicados; hay un menor número de partes involucradas y sus posiciones no están tan radicalizadas; las relaciones están menos dañadas, y las emociones, más contenidas. Cuando la controversia se convierte en un conflicto armado, la violencia que se desencadena transforma la dinámica en pérdidas de vidas y bienes y aumentan drásticamente los agravios que sufren todas las partes. Los actos de una parte son vistos por la otra como provocaciones que merecen represalia y tanto los triunfos como las pérdidas refuerzan la escalada del conflicto —en el primer caso, porque alimentan la esperanza de prevalecer sobre la parte

contraria; en el segundo caso, debido a la percepción de injusticia y el deseo de venganza. En la medida en que se perpetúa la violencia, los problemas cobran mayor magnitud y se generalizan. El número de partes implicadas aumenta al sumarse nuevos grupos a la contienda y los grupos existentes se escinden en facciones. Los conflictos se propagan geográficamente cuando se forman alianzas y las corrientes de armas y rebeldes, así como de refugiados que huyen de los enfrentamientos, alcanzan los países vecinos. En los peores casos, lo que comenzó como un conflicto local se extiende rápidamente a los países adyacentes o a toda una subregión o región. La rápida transformación de una economía de paz en una economía de guerra ofrece a las partes beligerantes nuevos incentivos que hacen que la guerra sea más lucrativa que la paz. Mientras más dura el conflicto, más insoluble se vuelve, y cada vez se hace más difícil darle solución; se vuelven más devastadores sus efectos en la población, las comunidades, las instituciones del Estado y la subregión o región y aumentan los costos de la reconstrucción. Por tanto, incluso si la controversia ya se ha convertido en conflicto armado, mientras más pronto se inicie la mediación, mejor será.

11. El término “madurez” se emplea en ocasiones para referirse a los cálculos que hacen las partes de los costos y beneficios de la mediación en comparación con la continuación del conflicto. Según se pensaba inicialmente, los conflictos llegaban a un momento de madurez que era propicio para su solución cuando se producía un “estancamiento perjudicial” para ambas partes. Lamentablemente, esta noción llevó a algunos a pensar que la comunidad internacional debía esperar a que se produjera ese estado de estancamiento antes de ofrecer la mediación; pero esa espera resultaba ser demasiado costosa para todos los interesados, pues se perdían oportunidades de solución temprana y, por el contrario, a veces la situación de estancamiento hacía que el conflicto se volviera insoluble. Si bien un estancamiento perjudicial para todas las partes puede ser un factor que propicie la celebración de conversaciones de paz, hay otros factores que también pueden contribuir a ello, como por ejemplo cuando se producen cambios entre los líderes o en el entorno regional o geopolítico. Este concepto ha sido reformulado para tomar en cuenta el papel que pueden desempeñar terceras partes al intervenir en una etapa temprana con objeto de propiciar y fomentar la madurez del conflicto introduciendo ideas nuevas y conocimientos, recursos y creatividad.

B. Determinación del mediador principal

12. Las formas de iniciar la mediación varían; en algunos casos, las partes recaban la asistencia de las Naciones Unidas, de una organización regional o subregional o de otra entidad con la cual tienen algún tipo de vínculo. En otros casos, se presenta a las partes la posibilidad de mediación y se les ayuda a entender sus ventajas.

13. Para que la mediación tenga éxito, debe ser guiada por un único agente principal. La multiplicidad de mediadores que compiten para desempeñar sus funciones da a las partes la posibilidad de buscar el foro que más les convenga y enfrenta a los intermediarios entre sí. Esas divisiones en la respuesta internacional refuerzan la fragmentación en el conflicto y complican su resolución. Es preciso reflexionar cuidadosamente sobre quién tiene las ventajas comparativas necesarias para cumplir el papel rector en la mediación. En algunos casos, una organización puede asumir que esa es su prerrogativa, y a las Naciones Unidas se les considera el “último recurso”. Pero hay pruebas de que los esfuerzos de mediación fallidos hacen

que el conflicto se haga más irresoluble, pues se desacreditan las posibles soluciones y las partes llegan a dudar del valor de la mediación, por lo que la labor de las Naciones Unidas, cuando finalmente se involucra en el proceso, resulta más difícil. En consecuencia, a la hora de seleccionar al mediador principal debe considerarse como un factor clave que ese agente tenga la combinación apropiada de atributos de manera que no se acumulen los intentos de mediación fallidos, que dificultan aún más la solución del conflicto.

14. Independientemente de quién sea el mediador principal, es necesario que otros agentes apoyen el proceso de manera coherente y bien coordinada. Los terceros que actúan de mediadores tienen ventajas y desventajas bien diferenciadas (como se expone en el anexo). En lugar de valorar a esos distintos agentes como entidades contrapuestas o en dicotomía, es más útil determinar de qué manera las instituciones pueden trabajar juntas para crear sinergias.

C. Selección del mediador y equipo de mediación más apropiados

15. La creación de una base de datos de mediadores ayudaría a encontrar, para cada situación, mediadores dotados de un conjunto adecuado de atributos. Es imprescindible que tengan habilidad y aptitudes para la política y la mediación, así como experiencia, conocimientos y criterio en esos ámbitos. El conocimiento de los idiomas pertinentes es importante, al igual que las características personales adecuadas para el contexto cultural de que se trate. Los mediadores deben tener una comprensión profunda de todos los aspectos del conflicto, aunque esto puede lograrse sobre el terreno mediante un proceso de consultas rigurosas. Los mediadores deben proyectar una imagen de confiabilidad, autoridad, imparcialidad —y a la vez de adhesión a la Carta. Es indispensable que tengan la capacidad de saber escuchar y de resolver problemas, así como de entender las motivaciones y preocupaciones de las partes. La capacidad de comunicarse de manera efectiva y de ofrecer información correcta es crucial, al igual que la paciencia, persistencia, creatividad y disposición para tomar la iniciativa. Los mediadores deben tener un elevado umbral de tolerancia a la crítica y al estrés. Es también importante que sepan tratar con los medios de difusión y sean capaces de crear una red de apoyo político y financiero al proceso, y que sean conscientes de la importancia que reviste su colaboración estrecha con el resto del sistema de las Naciones Unidas de manera que sus esfuerzos sean parte de un enfoque coordinado en relación con el país y la región⁶.

16. La resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de forma explícita instó al Secretario General a que nombrara a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales para interponer buenos oficios en su nombre. Sólo ocho mujeres han sido nombradas para cumplir esas funciones⁷ y, aunque todas participaron o

⁶ La selección cuidadosa de los mediadores permite evitar que se cometan los “siete pecados capitales de la mediación”, a saber, la ignorancia, la arrogancia, la parcialidad, la impotencia, el apresuramiento, la inflexibilidad y las falsas promesas. Véase L. Brahimi y S. Ahmed, “In pursuit of sustainable peace: the seven deadly sins of mediation”. (Nueva York, New York University Center on International Cooperation, 2008).

⁷ Margaret Anstee en Angola (1992-1994); Angela King en Sudáfrica (1992-1994); Elizabeth Rehn en Bosnia y Herzegovina (1997-1999); Ann Hercus en Chipre (1998-1999); Heidi Tagliavini en Georgia (2002-2006); Caroline McAskie en Burundi (2004-2006); Ellen Margretha Løj en Liberia (2007-hasta la fecha); y Karin Landgren en Nepal (2009-hasta la fecha).

participan en actividades de mediación durante sus misiones, ninguna ha sido nombrada para un cargo dedicado exclusivamente a los buenos oficios y la función de mediación. Como se expondrá en las recomendaciones, me estoy ocupando sin dilación de ese problema.

17. Los mediadores necesitan contar con el apoyo de un equipo altamente capacitado y profesional que tenga competencias similares a las mencionadas para los mediadores. Los miembros del equipo deben tener la calificación necesaria para preparar exposiciones informativas generales y propuestas; localizar expertos en cuestiones sustantivas clave; ofrecer asesoramiento sobre cuestiones jurídicas; redactar proyectos de acuerdo; conversar con las partes (a petición del mediador); realizar preparativos logísticos; y ayudar a establecer una estrategia de comunicaciones y relaciones con los medios de información. Las mujeres deben estar debidamente representadas en los niveles de decisión del equipo. Vale la pena también que se incluyan expertos en derechos humanos, cuestiones de género, protección de los niños, refugiados y desplazados internos, arreglos de seguridad, proceso constitucional, elecciones, reparto del poder, justicia de transición y distribución de la riqueza, de manera que estas cuestiones queden reflejadas debidamente en el acuerdo. Si fuera necesaria la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno para aplicar el acuerdo, el equipo deberá consultar al Departamento competente para asegurar que el acuerdo sea viable. Durante la fase de redacción, los contactos con la Oficina de Asuntos Jurídicos y otros departamentos y organismos competentes, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, garantizan que los acuerdos de paz se ajusten a derecho y a los principios y la práctica de las Naciones Unidas.

18. A los Estados también les cabe desempeñar un papel de apoyo a la mediación como amigos del Secretario General o del proceso. Los Estados a menudo acogen rondas de conversaciones; alientan a las partes a ser creativas y flexibles en la búsqueda de soluciones innovadoras que satisfagan sus intereses básicos; consolidan los progresos realizados; aportan nuevas ideas, asistencia financiera y conocimientos técnicos especializados; ayudan a “nivelar el terreno de juego” cuando el poder de las partes es asimétrico; ponen de manifiesto el apoyo internacional a los acuerdos con su presencia en las ceremonias de firma; y proporcionan recursos para su aplicación. Según indica la experiencia, lo más conveniente es encargar al mediador la tarea de seleccionar un número reducido y razonable de amigos. Los amigos deben gozar de la confianza de las partes, poseer buenos instintos políticos y creatividad y apoyar el programa del mediador. Conviene también que tengan experiencia en el país en cuestión y que puedan promover el proceso de manera creíble entre los líderes y sus seguidores y ante la comunidad internacional. Por último, es importante que los amigos tengan la convicción de que la paz es posible y que estén dispuestos a persistir en su empeño hasta el final del proceso.

D. Establecimiento de contactos iniciales con las partes

19. El establecimiento de contactos discretos y desde una etapa temprana entre funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos, un enviado o, en ocasiones, un

Actualmente, cuatro de los representantes especiales adjuntos del Secretario General en misiones de mantenimiento de la paz son mujeres.

coordinador residente suele ser un primer paso útil para persuadir a las partes de las ventajas de la mediación. Es importante celebrar deliberaciones oficiosas dirigidas a determinar cómo las partes ven la situación y cuáles son sus aspiraciones y preocupaciones, porque el propio acto de escuchar a los demás genera confianza y permite comenzar a establecer relaciones. Para las partes, esa confianza significa tener la seguridad de que un posible mediador será imparcial y profesional y podrá guiar el proceso hacia una culminación aceptable. Al entablar un debate a fondo las partes pueden pasar revista a la situación y evaluar las posibilidades de solución del conflicto. Dado que las partes en una controversia tal vez no sepan cómo resolver sus diferencias, se puede impartir capacitación para reforzar las aptitudes de negociación constructiva de los principales protagonistas del proceso; asimismo, el intercambio de experiencias con participantes en otros procesos de paz puede ilustrar mejor las ventajas de la mediación.

20. La experiencia ha demostrado también que los mediadores tal vez tengan que aplacar los temores de las partes, pues los gobiernos pueden oponerse a la intervención de las Naciones Unidas por miedo a “internacionalizar” el problema y dar legitimidad a la oposición o a los movimientos rebeldes. Por su parte, la oposición o los movimientos rebeldes pueden albergar el temor de que las Naciones Unidas, por ser un órgano intergubernamental, favorecerán al gobierno. Los mediadores de las Naciones Unidas han comprendido que resulta útil explicar que la mediación es un servicio que ofrece la Organización y que, en lugar de representar una injerencia externa, constituye en realidad una forma de asistencia profesional.

E. Estructuración de la mediación para hacer frente a las causas profundas del conflicto

21. Los mediadores de las Naciones Unidas han observado que, después de que se adopta la decisión de realizar la mediación, suele ser útil llegar a acuerdo sobre las cuestiones de procedimiento antes de iniciar conversaciones sobre temas sustantivos. En un acuerdo marco por lo general se determinan quiénes integrarán los equipos de negociación; quién será el mediador; se establece el derecho del mediador o la mediadora de hablar con todo grupo que estime conveniente; y se decide cómo se estructurará la mediación (mediante conversaciones directas o indirectas o ambas). Ese acuerdo compromete a las partes a no abandonar las conversaciones unilateralmente y contiene disposiciones convenidas sobre la sede, el programa y los plazos, así como los procedimientos para interactuar con los medios de información⁸. Se ha determinado que vale la pena invertir tiempo y esfuerzos en esta fase preparatoria, pues muchos procesos fracasan debido a la falta de acuerdo sobre cuestiones básicas de procedimiento.

22. Es fundamental decidir a quién se debe incluir en el proceso de mediación y en qué condiciones. En general, el proceso debe ser lo más incluyente posible, puesto que las partes excluidas tendrán una mayor motivación para sabotearlo. Hemos

⁸ En El Salvador, el mediador de las Naciones Unidas realizó gestiones de diplomacia itinerante durante un período de ocho semanas para establecer un acuerdo marco que permitiera evitar discusiones de procedimiento que habían estancado los procesos anteriores. Tras lograrse un acuerdo entre las partes, el acuerdo marco recibió el visto bueno de éstas en una sesión plenaria y fue firmado en presencia del Secretario General en una ceremonia solemne para dar al proceso la importancia que merecía.

observado que para crear un equilibrio entre las partes beligerantes se puede dar cabida en el proceso a un grupo amplio de nacionales de gran prestigio, como ancianos, estudiosos y líderes de grupos femeninos y religiosos. Pero esto plantea un dilema pues la mediación tiende a hacerse más complicada en la medida en que aumenta el número de partes implicadas. Por tanto, se necesitan enfoques innovadores para asegurar que se escuchen bien las voces de la sociedad civil y que se tengan en cuenta los derechos de los refugiados, los desplazados internos y otras víctimas del conflicto, así como a los sectores tradicionalmente marginados⁹. “Nada que nos concierna se tratará sin nosotros”, ésta es la consigna que se ha de seguir para garantizar que se tengan en cuenta las preocupaciones de todos los interesados. Cuando se alienta a muy diversos grupos de la sociedad civil a apoyar el proceso de paz se crea un entorno propicio y, por lo general, se obtienen resultados más sostenibles.

23. En sus resoluciones 1325 (2000) y 1820 (2008), el Consejo de Seguridad exhortó a que aumentara la participación de la mujer en los niveles de adopción de decisiones de los procesos de paz. En realidad, en la mayoría de estos procesos sólo participan representantes masculinos de las partes beligerantes. La ausencia de las mujeres y, de resultas de ello, el hecho de que los acuerdos de paz no reflejen las cuestiones que interesan a la mujer son factores que contribuyen a que se perpetúe la discriminación de las mujeres, que éstas sigan viéndose marginadas en la sociedad después de un conflicto y que se mantenga la impunidad de facto por abusos como los actos de violencia sexual cometidos durante el conflicto. En consecuencia, los procesos de paz no sólo tienen que velar por que las mujeres estén representadas en número suficiente como participantes y observadoras, sino también por que en la preparación del programa, las conversaciones sustantivas y la aplicación del acuerdo participen expertos en cuestiones de género, a fin de subsanar las desigualdades imperantes en el pasado, de manera que las nuevas instituciones que se creen garanticen una mayor justicia social para todos.

24. Sin la asistencia de un intermediario calificado, las partes suelen considerar las conversaciones un proceso de negociación que traslada su lucha por el poder de la arena militar a la mesa de negociaciones. Al procurar ganar en ella lo que no pudieron obtener en el campo de batalla, presentan sus posiciones (soluciones) y refutan las de la parte contraria, a menudo utilizando toda una variedad de tácticas coercitivas para obligar a la otra parte a hacer concesiones, como por ejemplo recriminaciones, amenazas, ultimátums y abandono voluntario de las negociaciones. Estas tácticas, sin embargo, por lo general fracasan y llevan a la parte contraria a reaccionar de manera similar, lo que provoca un impasse en todo el proceso.

25. El objetivo del mediador consiste en transformar este proceso contencioso en un proceso de solución de problemas. En nuestra práctica habitual, el mediador se convierte en un interlocutor que se comunica con cada parte para entender sus intereses y preocupaciones básicas y ayudarla a alejarse de posiciones afianzadas y

⁹ En el proceso de paz de Guatemala se estableció una Asamblea de la Sociedad Civil, integrada por una amplia variedad de grupos de la sociedad civil guatemalteca. Aunque la Asamblea no participó directamente en la mediación entre el Gobierno y la guerrilla, preparó documentos temáticos para el debate entre las partes y tenía derecho a examinar todos los acuerdos alcanzados en las negociaciones bilaterales y expresar sus opiniones al respecto, las cuales, aunque no tenían carácter vinculante, presionaron a las partes para que tuvieran en cuenta una mayor diversidad de intereses. En los casos en que no es posible incorporar al proceso a todas las partes, podrán estudiarse otras opciones.

explorar opciones innovadoras que tengan en cuenta sus intereses y los de la parte contraria. Las nuevas ideas se introducen gradualmente, y se examinan las normas, las prácticas y los modelos internacionales. El mediador pule las opciones más prometedoras, con información obtenida de las partes, y las combina hasta alcanzar un acuerdo mutuamente aceptable sobre cada cuestión o sobre todas ellas. El aumento gradual de la confianza y el consiguiente mejoramiento del clima imperante como resultado de los éxitos sucesivos, así como el aliento y apoyo de los amigos ayudan a animar a las partes renuentes para que lleguen a un acuerdo. La forma en que se estructura la mediación también influye en sus resultados. Los mediadores de las Naciones Unidas se han mostrado partidarios de celebrar conversaciones itinerantes o indirectas en lugar de reuniones conjuntas con todas las partes, ya que estas últimas son más contenciosas pues las partes se ven tentadas a reexaminar el pasado, replantear y justificar posiciones hartas conocidas e iniciar intercambios revanchistas. Dado que los mediadores por lo general desean ayudar a las partes a alejarse de posiciones muy arraigadas y estudiar opciones innovadoras, las conversaciones indirectas suelen considerarse más productivas, hasta que se alcance un mayor nivel de confianza. Una vez que se han estudiado y sondeado cuidadosamente los intereses y las opciones, los mediadores a menudo presentan a las partes un texto de negociación único y les piden que sugieran cambios. Tras nuevas conversaciones para aclarar inquietudes, el mediador revisa el proyecto y vuelve a presentarlo para que se le hagan observaciones, hasta que, de manera iterativa, el texto evoluciona y se convierte en algo aceptable para todas las partes. No obstante, se requiere tiempo para asegurar que las partes se identifiquen con el proceso y sus resultados. Aunque pueda llegarse a acuerdos separados sobre distintos temas del programa, la mayoría de los mediadores de las Naciones Unidas siguen la regla de que “nada está acordado hasta que todo queda acordado”, con lo cual se aseguran de que siga habiendo flexibilidad para hacer concesiones sobre cuestiones prioritarias.

26. En determinadas situaciones, la mediación de las Naciones Unidas adopta un formato más oficial, plenario, pero incluso en esas circunstancias se celebran negociaciones indirectas paralelamente a las reuniones a fin de hacer avanzar el proceso. En algunos esfuerzos de mediación también se ha recurrido a grupos de trabajo o grupos técnicos conjuntos para elaborar propuestas más creativas y detalladas que se someten a la consideración de los negociadores¹⁰.

F. Utilización sensata de la influencia y las presiones

27. En la mediación puede resultar útil recurrir a los medios de ejercer influencia, pero ello debe hacerse de manera efectiva. La clave para ejercer influencia y presión de manera efectiva radica en entender los intereses de las partes y ofrecerles incentivos que tengan en cuenta sus aspiraciones y preocupaciones. Con la participación de las partes como asociados en el examen mutuo de los posibles incentivos aumentan las probabilidades de éxito, se crea un mayor sentido de identificación con el proceso y es más probable que las partes acepten la responsabilidad por los cambios que sea necesario hacer. Cabe decir que, en esencia,

¹⁰ Esto ocurrió durante las negociaciones de Chipre, en el período previo al referendo, cuando 12 grupos de trabajo integrados por unos 300 abogados y otros expertos grecocipriotas y turcocipriotas trabajaron sin descanso y de manera constructiva para producir el tratado de paz de mayor amplitud que se haya elaborado jamás.

mientras mejor se comprendan las motivaciones de las partes, más probabilidades habrá de que el mediador pueda influir en el proceso. La experiencia indica que a menudo cuando fuerzas externas ejercen su influencia de forma burda o simplista se produce resistencia y los esfuerzos se malogran, sobre todo si las partes consideran que ceder ante ese tipo de presiones va en detrimento de valores importantes, como su sentido de identidad, su honor o su adhesión a un objetivo, o los hace quedar mal ante sus seguidores.

28. En las actividades de mediación de las Naciones Unidas, muchas veces las relaciones del mediador con las partes, la persuasión moral y el empleo de incentivos intangibles como ofrecer reconocimiento o asistencia o conferir legitimidad resultan la forma más eficaz de ejercer influencia. Se ha demostrado también que el establecimiento de contactos con el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes desde una etapa temprana es un instrumento poderoso para ejercer presión, pues permite a las partes apreciar las ventajas que ofrece la colaboración para llegar a un acuerdo. La celebración de conferencias sobre promesas de contribuciones después de la firma de los acuerdos de paz también ha ofrecido incentivos tangibles.

29. Aunque los mediadores de las Naciones Unidas no utilizan desincentivos o medidas disuasorias, otros agentes, como el Consejo de Seguridad, en ocasiones sí los emplean, por ejemplo, mediante la imposición de sanciones selectivas, incluidas las sanciones a productos básicos, las prohibiciones de viaje, la congelación de activos y los embargos de armas. En esos casos, los mediadores han ayudado a las partes a sopesar las opciones que tienen ante sí y a considerar cómo evitar sus repercusiones. Aunque los desincentivos se han estudiado y aplicado ampliamente, no se ha prestado mucha atención a los incentivos positivos y merece la pena investigar más sobre cómo perfeccionarlos.

G. Medidas contra los elementos obstruccionistas

30. Según indica la experiencia, uno de los mayores factores de riesgo para la mediación radica en las partes que creen que la paz redundará en desmedro de sus intereses, que pueden ser el poder o los beneficios que obtienen de la economía de guerra, y que proceden a emplear la violencia para socavar el proceso. Es muy probable que ello ocurra cuando las conversaciones están avanzando o cuando se acerca el momento de llegar a acuerdo, porque las divisiones internas de los movimientos rebeldes o gobiernos se hacen más agudas y provocan la escisión de facciones radicales que se oponen al proceso.

31. Las Naciones Unidas han aprendido que es importante determinar si los elementos obstruccionistas o sabotadores del proceso están presentes entre los dirigentes o entre sus seguidores. Podría darse el caso de que, ante desacuerdos importantes entre facciones moderadas y radicales de una de las partes, su líder firme un acuerdo que luego no se atreva a implementar por temor a una reacción violenta de sus seguidores de línea dura. Para que el mediador y la comunidad internacional respondan de manera apropiada es preciso evaluar cuidadosamente la motivación de esos elementos.

32. Se han identificado varios tipos de elementos sabotadores y se han elaborado estrategias para lidiar con ellos. En algunos casos, los mediadores han logrado atender sus inquietudes y reincorporarlos al proceso, por ejemplo ofreciéndoles

garantía de seguridad. En otros casos se ha recurrido a la estrategia de “no arriesgarse a perder el tren” (por la cual el mediador declara que el proceso seguirá adelante con o sin la participación de una de las partes). Cuando se alcanza la paz, la parte excluida puede cambiar su análisis de la situación en la medida en que se perfilan las ventajas de su participación. Se ha demostrado que es peligroso amenazar con retirar el apoyo internacional a un proceso, pues ello da a los elementos obstruccionistas facultades para vetar el proceso. En algunos casos extremos, los actos de coacción o la amenaza de coacción han hecho que esos elementos acudan a la mesa de negociaciones. Sin embargo, para que esas acciones tengan éxito, deberán ser creíbles y estar apoyadas por respuestas apropiadas y oportunas. Los desincentivos, sin embargo, no siempre han resultado tan eficaces como se esperaba, pues las partes suelen dar más valor a su resistencia a la coacción que a las pérdidas que puedan sufrir.

33. Los elementos que obstruyen un proceso de paz muchas veces están motivados por el poder y por su estatus como líderes en tiempos de conflicto, así como por las ganancias que se derivan de la economía de guerra. De ahí que no deban subestimarse las utilidades que obtienen los traficantes del mercado negro, barones de la droga, contrabandistas, traficantes y comandantes guerrilleros o de las fuerzas gubernamentales. En informes anteriores de las Naciones Unidas se ha señalado que los elementos sabotadores tienen un gran incentivo para abandonar los procesos de paz cuando disponen de fuentes de ingreso independientes para pagar a sus soldados, comprar armas y enriquecerse. Cuando no es posible detener las corrientes de ingresos provenientes de los estupefacientes o de productos básicos valiosos, es menos probable que se logre la paz¹¹. Aunque las guerras civiles a menudo comienzan con el objetivo de tomar el poder o retener el control de un Estado o provocar la secesión, muchas de ellas rápidamente se transforman en guerras en las que los incentivos económicos pasan a un primer plano. En ese tipo de situación, el problema no radica sencillamente en la desintegración del sistema anterior sino en el surgimiento de un nuevo sistema de poder, lucro y protección. Por ello cabe destacar la importancia de actuar con prontitud y organizar acciones inteligentes, bien concebidas y bien financiadas para resolver las controversias o los conflictos antes de que se extiendan al turbio mundo de la delincuencia transnacional.

34. El papel de los agentes internacionales es fundamental para controlar a los sabotadores del proceso y, en tiempos recientes, la imposición juiciosa de sanciones selectivas ha tenido efectos positivos en diversas situaciones¹². En general, cuando se han tomado medidas coherentes en el plano internacional para apoyar un proceso de paz y lidiar con esos elementos, la situación se ha controlado; cuando no ha habido coherencia en la actuación, los sabotadores han logrado hacer fracasar el proceso a un costo muy elevado. El fracaso de los acuerdos de Arusha y Bicesse debido a la acción de elementos obstruccionistas trajo como resultado la muerte de unos tres millones de personas¹³. Se debe disuadir a los agentes externos de que apoyen a los sabotadores con armas y dinero y de que les proporcionen refugio.

¹¹ Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 21 de agosto de 2000 (véase S/2000/809).

¹² Por ejemplo, en Angola, Côte d'Ivoire, Darfur, República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona y Somalia.

¹³ Véase el informe del Secretario General de 21 de marzo de 2005, titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005), párr. 86.

H. Creación de espacios para la paz y la justicia

35. Cuando los conflictos dan lugar a violaciones flagrantes de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional, la paz y la justicia se vuelven indivisibles. En la práctica, la búsqueda de paz y justicia puede llegar a ser un desafío para los mediadores, las partes, la sociedad civil y la comunidad internacional. Deben tenerse en cuenta el contexto cultural, la estabilidad del entorno posterior al conflicto y las pautas normativas y prácticas más amplias de las Naciones Unidas. Para asegurarse de que el acuerdo refleje debidamente las cuestiones de la justicia de transición, los mediadores deben apoyarse en las competencias técnicas del sistema de las Naciones Unidas y en expertos externos competentes. La celebración de consultas amplias a nivel nacional con grupos de la sociedad civil, incluidas las víctimas, es también fundamental, en particular si las partes que participan en las negociaciones no representan sus puntos de vista.

36. En el informe de mi predecesor sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos se detallan algunos límites normativos importantes que deben tener en cuenta los mediadores de las Naciones Unidas. En ese informe se plantea que los acuerdos de paz aprobados por las Naciones Unidas nunca pueden prometer amnistías por crímenes de genocidio, de guerra o de lesa humanidad o infracciones graves de los derechos humanos¹⁴. Cuando las partes procuran condicionar su participación en los procesos de paz a demandas de amnistía, los mediadores de las Naciones Unidas deben adherirse a las normas establecidas, seguir las directrices aplicables en situaciones de ese tipo y consultar a los asociados pertinentes en la Sede.

37. En los casos en que se hayan cometido graves crímenes, la administración de la justicia internacional durante la mediación puede generar tensiones considerables y afectar los resultados, pues las partes acusadas pueden dejar de cooperar y obstruir activamente el proceso. Sin embargo, la decisión de ignorar la administración de justicia generará una cultura de impunidad que pondrá en peligro la sostenibilidad de la paz. Tras el establecimiento de la Corte Penal Internacional, cabe a los mediadores explicar claramente a las partes sus obligaciones jurídicas internacionales. Las partes deben entender que, una vez que se establece la competencia de la Corte Penal Internacional en una situación determinada, la Corte, en su calidad de órgano judicial independiente, procederá a examinar el asunto de conformidad con las disposiciones pertinentes del Estatuto de Roma y el proceso de justicia seguirá su curso.

I. Concertación de acuerdos de paz que faciliten la aplicación

38. Según indica la experiencia, los acuerdos de paz deben cumplir determinados criterios para poder resistir las presiones que entraña su aplicación. Hemos aprendido que, cuando se prevé que las Naciones Unidas participen en la aplicación de un acuerdo, la Organización debe ser uno de los intermediarios en el proceso o, como mínimo, debe tener la posibilidad de hacer las contribuciones necesarias durante su elaboración a fin de garantizar que sea aplicable.

¹⁴ Informe del Secretario General de 23 de agosto de 2004 sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616), párr. 10.

39. Los acuerdos que resuelven las principales cuestiones y reivindicaciones que generaron las tensiones —ya sea encarando directamente las causas profundas o estableciendo nuevas instituciones para hacerles frente más adelante— tienden a ser los más viables. Por lo general, los acuerdos más completos son más fáciles de aplicar, pues se ha decidido sobre un mayor número de cuestiones objeto de controversia y se han dejado menos cuestiones abiertas a la negociación durante la etapa de aplicación. Es sumamente importante que se encuentre un modelo de reparto del poder que se ajuste a las características particulares de la situación. Los sistemas electorales que se implanten después de los conflictos deben estar abiertos a una representación amplia e incluyente y evitar el predominio de una sola parte o de determinados elementos de la sociedad, de manera que los perdedores no tengan incentivo para volver a tomar las armas.

40. Los acuerdos también deben respetar las normas internacionales. La Dependencia de Apoyo a la Mediación ha preparado una serie de notas de orientación operacional¹⁵, basadas en las políticas, directrices y normas vigentes de las Naciones Unidas, para ayudar a los mediadores y sus equipos a planear y estudiar cuidadosamente las cuestiones temáticas y de procedimiento más importantes.

41. Para que los acuerdos sean viables también es necesario que sean aceptables para la mayoría de los interesados. Si bien los mediadores y las partes suelen procurar mantener la confidencialidad en relación con la dinámica interna del proceso de mediación, será importante tener una estrategia de comunicaciones durante el desarrollo de las conversaciones a fin de crear las expectativas apropiadas y preparar al público para sus resultados. Una vez que se firma el acuerdo, será necesario iniciar una campaña más intensa en los medios de difusión para informar a la población de la oportunidad de realizar un cambio constructivo y para promover su participación activa en la reconstrucción.

42. Los acuerdos de paz más eficaces son también los que contienen directrices claras sobre las prioridades de aplicación y plazos de cumplimiento realistas.

43. Para conseguir resultados satisfactorios, es preciso disponer de un sólido mecanismo de solución de controversias, como parte de la estructura para vigilar la aplicación y prevenir o resolver las crisis¹⁶. Debe prestarse mucha atención a la composición de esa estructura, incluso seleccionando a los agentes más apropiados a nivel local e internacional. Para asegurar que las estructuras de ese tipo funcionen bien, con frecuencia es necesario desarrollar la capacidad de los participantes para ejercer el liderazgo basándose en la colaboración, crear consenso y celebrar negociaciones constructivas. Algunas de estas cuestiones se examinarán en mi próximo informe sobre consolidación de la paz.

¹⁵ Se puede consultar en: www.un.org/peacekeeper.

¹⁶ En Tayikistán, por ejemplo, se creó la Comisión de Reconciliación Nacional, en virtud del acuerdo de paz, sobre la base de la paridad entre el Gobierno y la oposición, con un número igual de miembros de cada parte y varias subcomisiones encargadas de tratar diferentes cuestiones. El Grupo de Contacto de Estados y organizaciones internacionales garantes, presidido por el Representante del Secretario General, prestó asistencia a las partes y a la Comisión y su apoyo fue fundamental durante varias crisis.

J. Actividades de mediación durante la etapa de aplicación

44. La mediación no termina cuando se firma el acuerdo. Durante todo el período de aplicación del acuerdo es necesario interponer los buenos oficios o realizar actividades de mediaciones oficiales y oficiosas. La aplicación de los distintos aspectos del acuerdo, como el restablecimiento de la seguridad y los servicios básicos; el desarme, la desmovilización y la reintegración; el retorno de los refugiados y desplazados internos; la promoción de los derechos humanos; la reforma del sector de la seguridad; la protección de los niños; la aprobación de una constitución; la celebración de elecciones; la reconstrucción de las instituciones; el establecimiento de mecanismos de justicia de transición; y la reactivación de la economía, tiene lugar en distintos momentos y sus detalles deberán negociarse y organizarse meticulosamente en orden secuencial. En este contexto como en cualquier otro es importante entender los intereses de las partes y buscar vías innovadoras para atender a sus preocupaciones. Tal vez sea posible tratar de resolver algunas de esas cuestiones por medio del mecanismo de solución de controversias que se haya establecido, pero otras exigen un diálogo más amplio entre los diversos grupos de la sociedad. Las entidades de las Naciones Unidas que trabajan sobre el terreno deberían recurrir a expertos en la mediación y el diálogo que ayuden a la misión y al equipo en el país a promover el diálogo y la reconciliación nacionales.

45. Cuando se produce un fallo significativo en el proceso de aplicación, los jefes de misión a menudo se ven obligados a dedicar mucho tiempo y energía a resolver la crisis. Ocasionalmente se ha desplegado un mediador externo; sin embargo, para que su labor sea efectiva, el mediador tiene que complementar la labor del jefe de la misión y trabajar en estrecha coordinación con él o ella a fin de asegurar que sus esfuerzos sean compatibles con la visión estratégica común de la misión y el país.

K. Prestación de apoyo a la mediación

46. La preparación sistemática para la mediación puede ayudar a resolver muchos de los problemas examinados anteriormente. Para ello, la Dependencia de Apoyo a la Mediación ha establecido un mecanismo interno estructurado en torno a cuestiones temáticas y a la configuración de procesos con objeto de proporcionar apoyo operativo a las actividades de mediación. La Dependencia participa regularmente en misiones de evaluación y planificación para establecer y apoyar procesos de mediación. En 2008, la Dependencia creó un equipo de reserva de expertos en mediación para prestar asistencia a los mediadores y las partes presentándoles ideas, modelos y propuestas para introducir enfoques innovadores sobre cuestiones constitucionales, el reparto del poder y la distribución de la riqueza, la justicia de transición, la reconciliación y la seguridad. La Dependencia de Apoyo a la Mediación puede desplegar este equipo en cuestión de días después de recibir una solicitud. Me complace informar que, hasta fines de 2008, la Dependencia había prestado apoyo a 18 procesos de paz en curso o nuevos y estaba comenzando a prestar asistencia a la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, la Comunidad Económica de los Estados del África Central, la Unión Africana y la Unión Europea en el fortalecimiento de sus capacidades de mediación. En la medida en que aumente nuestro acervo de conocimientos, la Dependencia

convertirá esta información en orientaciones operativas y la pondrá a disposición de todos en el sitio web UN Peacemaker¹⁷.

47. Con el apoyo procedente de contribuciones voluntarias, la Dependencia de Apoyo a la Mediación estableció recientemente fondos iniciales para las actividades de mediación. Estos fondos altamente flexibles son modestos, pero las primeras contribuciones ya han arrojado resultados positivos. Con ellos, la Dependencia ha podido enviar oficiales de asuntos políticos y expertos en cuestiones temáticas y de procedimiento encargados de planear y facilitar las conversaciones y ha financiado el apoyo logístico necesario. En el futuro cercano habrá que proporcionar financiación complementaria para esos fondos.

L. Fortalecimiento de la capacidad regional para la mediación

48. A medida que se han ido haciendo más evidentes los vínculos, hemos tomado conciencia de la importancia de analizar los conflictos en su contexto regional o subregional y hemos hecho un mayor esfuerzo por colaborar estrechamente con nuestros asociados a nivel regional y subregional. En la mayor parte de los casos, nos hemos enfrentado a los conflictos interrelacionados empleando un enfoque individualizado, basado en la idea de que la eliminación de un conflicto generaba impulso para la solución de otros. Sin embargo, en los últimos tiempos, hemos puesto en práctica un enfoque subregional más audaz con el fin de abordar los problemas de una subregión de manera más amplia y coordinada mediante iniciativas como, por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos. La aplicación de un enfoque holístico similar podría ser beneficiosa también para otras subregiones o regiones.

49. Hemos utilizado varios tipos de asociación para promover el trabajo conjunto con las organizaciones regionales. Un primer modelo consiste en asignar el papel rector a una organización y papeles secundarios a las demás, que actúan en calidad de observadores o amigos y se encargan de proporcionar apoyo político o técnico. En un segundo modelo las Naciones Unidas y una organización regional o subregional llevan a cabo actividades conjuntas de mediación, pero nombran a un mediador único en representación de ambas. Esas iniciativas tienen la ventaja de que cuentan con apoyo tanto a nivel regional como internacional, pero requieren una estrecha coordinación entre las sedes a fin de asegurar que la labor no se vea entorpecida por enfoques políticos o burocráticos diferentes. Otro modelo que se ha utilizado es el de la comediación, en el que las Naciones Unidas y una organización regional nombran a sus propios mediadores y éstos trabajan en colaboración. Ese modelo, que tiene las mismas ventajas y desventajas que el nombramiento de un mediador conjunto, depende de la capacidad de los mediadores para trabajar juntos de manera efectiva. Un ejemplo de cooperación excelente entre las Naciones Unidas y una organización subregional es la Oficina de las Naciones Unidas para el África Occidental. Desde su creación en 2002, el personal de esta Oficina ha colaborado a diario con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, asumiendo funciones diferentes pero complementarias en diversas situaciones, lo que se ha reflejado en el éxito de varios esfuerzos de mediación.

¹⁷ www.un.org/peacemaker.

50. No se han establecido todavía normas sobre el modo en que las Naciones Unidas y las organizaciones regionales deciden qué arreglo de asociación van a adoptar en cada caso. Tal como indiqué en mi informe sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales¹⁸, se debe mantener un debate más estratégico sobre las formas de establecer un marco claro, incluido un código común de conducta, para lograr una coordinación y adopción de decisiones más eficaz.

51. La necesidad de reforzar la capacidad de las organizaciones regionales y subregionales se ha examinado a fondo en dos de mis informes más recientes y en el programa decenal de fomento de la capacidad para la Unión Africana¹⁹. Las Naciones Unidas han acordado con la Unión Africana un plan de trabajo bienal para mejorar la capacidad de mediación de ésta, e insto a todos los asociados a que colaboren en ese marco.

M. Fortalecimiento de la capacidad nacional y local para la prevención y solución de los conflictos

52. Teniendo en cuenta que crea la posibilidad de que los Estados resuelvan las tensiones existentes entre los grupos sin recurrir a la violencia, es sorprendente que se haya prestado tan poca atención a la creación de mecanismos nacionales y locales para remediar los agravios y reducir las tensiones por medio de la mediación, la facilitación y el diálogo. Esa tendencia se ha empezado a invertir recientemente gracias a los esfuerzos desplegados por el equipo del marco interinstitucional para la prevención de conflictos y el programa conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Asuntos Políticos relativo al fomento de las capacidades nacionales para la prevención de conflictos para asignar asesores sobre paz y desarrollo a las oficinas del PNUD con el fin de mejorar la capacidad y los mecanismos nacionales y locales. Otro enfoque prometedor, que va más allá de la mediación y abarca otros procesos de paz, es el desarrollo de una estructura nacional para la solución de controversias mediante la creación de consejos de paz a nivel nacional, regional y de distrito para prestar servicios de mediación e impedir que los conflictos locales se intensifiquen y propaguen. No obstante, teniendo en cuenta que la Unión Africana pidió a todos sus miembros que establecieran para 2004 instituciones o mecanismos nacionales para la prevención, gestión y solución de conflictos a nivel nacional y comunitario, todavía queda mucho trabajo por hacer²⁰.

¹⁸ Véase la nota 19.

¹⁹ Informe del Secretario General de 7 de abril de 2008 sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (S/2008/186); informe del Secretario General de 8 de agosto de 2008 sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y organizaciones regionales y de otro tipo (S/2008/531 y Corr.1), Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana: marco para el programa decenal de fomento de la capacidad para la Unión Africana (A/61/630, anexo; también se puede consultar en: www.aumission-ny.org/declaration.htm). Véase también el informe del Grupo de la Unión Africana y de las Naciones Unidas sobre las modalidades de apoyo a las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz (S/2008/813).

²⁰ Memorando de entendimiento sobre seguridad, estabilidad, desarrollo y cooperación en África aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la primera Conferencia sobre Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en África, celebrada en Durban (Sudáfrica) los días 8 y 9 de julio de 2002.

53. La capacidad nacional y local para la mediación y el diálogo es particularmente importante en las situaciones posteriores a los conflictos, como parte de la estrategia para prevenir nuevos estallidos de violencia. Las labores para fortalecer las instituciones del estado de derecho y el sector de la seguridad se pueden complementar con una inversión paralela en el establecimiento de mecanismos para la solución de controversias a nivel local y nacional, algo que ya se está haciendo en ciertas misiones de consolidación de la paz²¹.

N. Apoyo del Consejo de Seguridad a la mediación

54. El Consejo de Seguridad desempeña un papel importante en todas las etapas del ciclo de un conflicto, proporcionando apoyo a la labor que realizan el Secretario General, la Secretaría y las misiones de las Naciones Unidas con las partes en el conflicto y la población local. Aunque para asegurar el éxito de las iniciativas de buenos oficios y mediación es preciso actuar con una mayor discreción que en las operaciones de mantenimiento de la paz o consolidación de la paz, se debe seguir manteniendo informado al Consejo del progreso general logrado en las labores de establecimiento de la paz. Agradezco al Consejo que esté dispuesto a conceder a los mediadores de las Naciones Unidas el tiempo y el espacio necesarios para que trabajen con las partes en la búsqueda de una solución con la que todos los interesados se sientan identificados. También me complace el apoyo del Consejo a la idea de que los mandatos que establece resultan más eficaces cuando incorporan la mediación en el marco de la Carta sin determinar de antemano sus resultados, ya que eso puede reducir el incentivo de las partes para negociar. La experiencia demuestra que la mediación produce mejores resultados cuando el Consejo se mantiene unido y responde oportunamente y ofrece un apoyo sostenido.

55. En algunas circunstancias, el apoyo del Consejo de Seguridad a un mediador ha ayudado a aclarar la situación y ha reforzado el papel de ese mediador, incluso en casos en que el mediador pertenecía a una organización regional o subregional. Cuando eso sucede, el mediador designado puede entablar después conversaciones adicionales con otros agentes sobre el terreno para aclarar sus funciones.

56. En situaciones de crisis, el Consejo de Seguridad a veces ha demostrado su apoyo al mediador organizando misiones del Consejo y reuniones presenciales con los agentes sobre el terreno. Esas medidas resultan más útiles cuando se coordinan cuidadosamente con la Secretaría y se fijan unos objetivos claros. Las recomendaciones formuladas en los informes de esas misiones han sido un apoyo valioso para la labor de los mediadores. Esas misiones también pueden servir para alentar a otros agentes regionales a apoyar el proceso y, de ese modo, cambiar la dinámica sobre el terreno.

57. Recientemente, el Consejo de Seguridad ha utilizado instrumentos de persuasión para tratar con elementos obstruccionistas adoptando sanciones selectivas y creando grupos de expertos para investigar las economías de guerra y ayudar a los comités de sanciones pertinentes a identificar a las personas y entidades que serán sancionadas. La publicación de nombres en los informes de esos grupos de expertos y la adopción de medidas apropiadas para reforzar la aplicación de las decisiones del Consejo, como la elaboración de listas de infractores y la aplicación de sanciones selectivas a esas personas tienen efectos importantes tanto entre los elementos obstruccionistas internos como externos. Otro factor coadyuvante ha sido

²¹ Por ejemplo, en las oficinas integradas de las Naciones Unidas en Sierra Leona y Burundi.

la restricción del acceso de los rebeldes a los fondos necesarios para financiar sus actividades, por ejemplo imponiendo sanciones sobre los productos básicos, estableciendo sistemas de control como el sistema de certificación del Proceso de Kimberley y obstaculizando las transferencias de fondos de los grupos de la diáspora a los grupos beligerantes.

O. Financiación de las labores de mediación

58. Tal como se ha mencionado en este informe, hacer una buena labor de mediación es un asunto complicado; para ello es necesario poder desplegar a los mediadores y sus equipos de apoyo sin demora cuando una situación empieza a deteriorarse y establecer una infraestructura para la celebración de conversaciones. Aunque estas medidas no resultan caras en comparación con el costo de las medidas después de un conflicto, se necesitan recursos fácilmente disponibles para poder sufragarlas. Con demasiada frecuencia se ha perdido un tiempo valioso en buscar un posible mediador, movilizar el personal de apoyo y los expertos necesarios y conseguir donantes porque no se dispone de esas capacidades listas para su despliegue. Incluso en algunos ejemplos positivos recientes, como el apoyo a la mediación prestado por las Naciones Unidas para solucionar la crisis electoral en Kenya en 2007/2008, o en iniciativas más recientes en la parte oriental de la República Democrática del Congo y Madagascar, hubo que superar grandes problemas para organizar la prestación oportuna de asistencia debido a la falta de medios adecuados.

59. Las actividades de mediación deben contar con recursos suficientes y los mediadores y sus equipos de apoyo deben estar preparados para desplegarse con rapidez. De tener éxito, las labores de mediación temprana en un contexto preventivo eliminarían la necesidad de tener que desplegar algunas misiones de mantenimiento de la paz. Asimismo, una mediación más eficaz durante la etapa de establecimiento de la paz podría dar lugar a acuerdos de paz de más fácil aplicación. Si se dispone de un mecanismo de mediación sólido durante la aplicación de un acuerdo, la consolidación de la paz podría llevarse a cabo con mayor rapidez y eficacia. De hecho, el aumento de la capacidad de nuestra Organización en lo que respecta a todos los enfoques que cabe adoptar ante un conflicto —ya sea la mediación, el mantenimiento de la paz o la consolidación de la paz— probablemente reduzca los costos financieros generales que deban asumir las Naciones Unidas, así como los costos humanos del conflicto. En este contexto, acojo con agrado la decisión adoptada recientemente por el Consejo de Seguridad de realizar un examen estratégico de las actividades de mantenimiento de la paz, y espero con interés los resultados de ese examen y de otras iniciativas conexas.

IV. Resumen y recomendaciones

60. Teniendo en cuenta que la solución pacífica de las controversias ocupa un lugar prominente en la misión de las Naciones Unidas y que la mediación experta por terceros ha demostrado ser una opción eficaz en función de los costos, es sorprendente que se haya prestado tan poca atención y dedicado tan pocos recursos al mejoramiento de esa capacidad dentro del sistema de las Naciones Unidas, sobre todo a la luz del rápido desarrollo que están experimentando la investigación y la práctica de la mediación en el mundo académico y en el sector privado como disciplina y como profesión. La capacidad de las Naciones Unidas para la mediación

se ha visto gravemente limitada por la falta de suficientes recursos financieros y humanos dedicados a esa labor; por falta de recursos suficientes para que el personal de las divisiones regionales del Departamento de Asuntos Políticos pueda desplazarse sobre el terreno; y por la relativa falta de atención a esta esfera en comparación con los progresos logrados en nuestras actividades de mantenimiento de la paz y prestación de asistencia humanitaria.

61. En el pasado, con demasiada frecuencia, los mediadores han tenido que desplegarse sin contar con toda la información pertinente y sin haber recibido toda la capacitación especializada necesaria, por lo que la labor de las Naciones Unidas ha tenido un carácter ad hoc o experimental. Las Naciones Unidas cuentan con un número limitado de mediadores de experiencia y muchos miembros del reducido grupo de mediadores que han realizado labores de mediación con éxito ya se han jubilado o abandonado la Organización. Las labores para identificar y formar a funcionarios de las Naciones Unidas y a otras personas de fuera de la Organización que puedan desempeñar esas funciones apenas si han comenzado. Los pocos programas de capacitación que se han creado para mejorar las competencias del personal de las Naciones Unidas dependen de la financiación voluntaria²² y no existen programas de capacitación para mediadores de alto nivel. Aunque hemos aprendido mucho de la experiencia, no se ha hecho lo suficiente para reunir, organizar y transmitir esa experiencia a los futuros mediadores²³.

62. Es evidente que queda mucho por hacer para profesionalizar nuestra capacidad de mediación y la de nuestros asociados. Las recientes decisiones adoptadas por la

²² En 1993, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) estableció el programa anual de becas UNITAR-International Peace Institute sobre establecimiento de la paz y diplomacia preventiva para impartir capacitación a personal de nivel medio y superior de las Naciones Unidas y a diplomáticos y funcionarios de las organizaciones regionales. En sus 16 años de existencia, el programa ha proporcionado capacitación amplia a 536 personas en aspectos como el análisis de los conflictos, la negociación y la mediación. En 2000, el UNITAR estableció un programa similar para diplomáticos africanos y personal de la Unión Africana y las organizaciones subregionales que ha permitido ofrecer capacitación amplia en el análisis de los conflictos, la negociación y la mediación a 372 personas. Asimismo, el UNITAR organiza un seminario anual para representantes y enviados especiales y personales del Secretario General en el que los representantes especiales del Secretario General y altos funcionarios de la Sede y los organismos intercambian experiencias y examinan cuestiones de interés mutuo. Entre 1998 y 2007, la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas organizó un curso de capacitación sobre medidas preventivas y de alerta temprana en el que participaron 1.412 funcionarios del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos. En la actualidad, la Escuela, en cooperación con el equipo del marco interinstitucional para la prevención de los conflictos, ofrece oportunidades de capacitación e intercambio de conocimientos a los equipos de las Naciones Unidas en los países que desean integrar la prevención de los conflictos en los procesos de programación y planificación. También está preparando un programa anual sobre la prevención de los conflictos y el análisis para la adopción de medidas, que se pondrá a disposición del personal de las Naciones Unidas y otras organizaciones. Asimismo, la Academia Folke Bernadotte de Suecia comenzó a ofrecer recientemente capacitación para el personal de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil acerca de los procesos de mediación y diálogo. Ese curso, titulado "Facilitación de los procesos de diálogo y las labores de mediación", dura una semana y, hasta la fecha, han participado en él 184 personas.

²³ Algunas excepciones son el libro publicado por el UNITAR, titulado *On Being a Special Representative of the Secretary-General* (en que se recoge la experiencia adquirida mediante largas entrevistas con representantes y representantes especiales del Secretario General), el sitio web UN Peacemaker, y los exámenes después de las operaciones que realiza habitualmente la Dependencia de Apoyo a la Mediación.

Asamblea General para reforzar la capacidad del Departamento de Asuntos Políticos con personal adicional y con la creación de la Dependencia de Apoyo a la Mediación son una buena base para seguir trabajando hacia la consecución de ese objetivo. Con el fin de salvar las deficiencias restantes, me permito sugerir las recomendaciones siguientes:

a) **Reforzar la labor de prevención y solución de conflictos mediante la intervención temprana de las Naciones Unidas.** Es esencial que las Naciones Unidas asuman un papel más proactivo en la diplomacia preventiva, los buenos oficios, la mediación, la facilitación y el diálogo. Gracias al reciente fortalecimiento del Departamento de Asuntos Políticos, la Organización dispone de una capacidad pequeña, aunque significativa, para ofrecer apoyo temprano en esa esfera, como parte de la labor más amplia del sistema de las Naciones Unidas en un determinado país. Esa capacidad se puede utilizar para mejorar nuestras iniciativas discretas encaminadas a lograr el arreglo pacífico, temprano y consensuado de las controversias, tanto las emprendidas directamente como las realizadas en colaboración con organizaciones regionales o subregionales y otros asociados. Asimismo, es importante aumentar las contribuciones voluntarias para disponer de fondos para realizar las tareas de mediación iniciales y a corto plazo. También reforzaremos el apoyo en materia de mediación que el Departamento de Asuntos Políticos proporciona a los representantes, enviados y coordinadores residentes.

b) **Profesionalizar el apoyo operacional que se presta a los mediadores.** Es importante que mis mediadores tengan a su disposición un nivel razonable de apoyo operacional. Además de analistas políticos, ese apoyo comprende: a) expertos en el diseño y la gestión de procesos de mediación, facilitación y diálogo nacional; b) expertos en temas concretos tanto los que trabajan para organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas como expertos externos, relativos a los arreglos de seguridad, el proceso constitucional, las elecciones, el reparto de poder, el estado de derecho, los derechos humanos, los refugiados y desplazados internos, las cuestiones de género, la protección de los niños, la justicia de transición, y la distribución de la riqueza; c) arreglos de financiación flexibles; y d) opciones administrativas y logísticas flexibles que puedan adaptarse a las diferentes situaciones. He pedido al Departamento de Asuntos Políticos que elabore un programa multianual para proporcionar apoyo operativo a los procesos de mediación, facilitación y diálogo aprovechando los conocimientos especializados de los departamentos y organismos de las Naciones Unidas. Ese programa seguirá dependiendo en cierta medida de las contribuciones voluntarias para sufragar sus gastos operacionales. También he pedido al Departamento que, en estrecha colaboración con las partes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, elabore opciones administrativas y logísticas de apoyo a la mediación.

c) **Formar la próxima generación de mediadores de las Naciones Unidas.** Se deben crear oportunidades para que los funcionarios de las Naciones Unidas adquieran a lo largo de su carrera conocimientos prácticos sobre la mediación profesional a fin de poder atender las responsabilidades de la Organización en la esfera de la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz y capacitar a un gran número de especialistas regionales en esas técnicas. Acojo con beneplácito la decisión de la Asamblea General de apoyar mis propuestas sobre la gestión de los recursos humanos, que proporcionan las bases para la profesionalización y especialización del apoyo de mediación. También debería existir una asociación estructurada con los Estados Miembros, las organizaciones

regionales y las organizaciones no gubernamentales para intercambiar listas y bases de datos para los procesos de buenos oficios, mediación, facilitación y diálogo. Hago un llamamiento a los Estados Miembros para que presten apoyo a los programas de capacitación existentes para el personal de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en esas esferas, en su mayoría financiados con contribuciones voluntarias.

d) **Integrar el apoyo a la mediación en las actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno.** Teniendo en cuenta la constante necesidad de servicios de mediación o buenos oficios durante la etapa de aplicación de un acuerdo y el hecho de que el mandato de las misiones de las Naciones Unidas suele incluir la prestación de esos servicios, las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno deben tener acceso a expertos en mediación, facilitación y diálogo. Esos expertos se encargarán de proporcionar apoyo al jefe de la misión en las labores de solución de los conflictos y podrán prestar asistencia también en los procesos de reconciliación nacional y en el desarrollo de las competencias de negociación entre los interesados del país en cuestión.

e) **Consolidar los rápidos progresos realizados por la Dependencia de Apoyo a la Mediación.** En un breve período y con el firme apoyo de los Estados Miembros, la Dependencia de Apoyo a la Mediación se ha convertido en un mecanismo práctico de apoyo a los buenos oficios y las actividades de mediación de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Entre sus tareas se incluyen el despliegue de expertos en mediación con escaso preaviso para prestar apoyo a los equipos sobre el terreno, la prestación de apoyo analítico basado en las mejores prácticas y la aportación de financiación modesta pero flexible para la celebración de consultas discretas con las partes. Las siguientes etapas en el desarrollo de la Dependencia incluyen la preparación de una lista o base de datos fiable de mediadores de diferentes niveles, la sistematización de la experiencia adquirida y la elaboración de material de orientación. Para poder alcanzar esos objetivos, espero contar con el apoyo de los Estados Miembros, mediante sus contribuciones voluntarias y al presupuesto ordinario.

f) **Promover el equilibrio entre los géneros y los conocimientos sobre las cuestiones de género en los puestos de mediadores de alto nivel.** En su resolución 1325 (2000), el Consejo de Seguridad instó al Secretario General a que nombrara a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales para interponer buenos oficios en su nombre. Tengo la intención de hacer realidad ese objetivo. Con ese fin, he cursado instrucciones a los directivos de categoría superior para que, cuando presenten listas de candidatos a puestos superiores, incluyan siempre a mujeres calificadas y espero contar con el apoyo y la ayuda del Consejo en ese empeño. Teniendo en cuenta la importancia de las medidas para hacer frente a la violencia sexual en situaciones de conflicto, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1820 (2008), es preciso asegurar cuanto antes que todos los mediadores de alto nivel tengan los conocimientos necesarios para encarar esas cuestiones y mejorar la participación de las mujeres en las conversaciones de paz. También es necesario contar con asesoramiento técnico sobre cuestiones de género en otros aspectos de los acuerdos de paz, como el reparto de poder, la distribución de la riqueza y las medidas de seguridad y justicia.

g) **Forjar asociaciones más estrechas con las organizaciones regionales y subregionales y otros agentes que participan en las labores de mediación.** Pido al Departamento de Asuntos Políticos que siga colaborando y trabajando en asociación con las organizaciones regionales y subregionales, los Estados Miembros y las organizaciones no gubernamentales en el establecimiento, la gestión y la implementación de los procesos de paz, de conformidad con lo expuesto en mis informes recientes y en el programa decenal de fomento de la capacidad para la Unión Africana. El Departamento debe estar preparado para ofrecer apoyo a los asociados en la mediación, contribuir al fomento de su capacidad y difundir la experiencia adquirida y las mejores prácticas. La Organización también debe aprender de la capacidad de sus asociados.

h) **Fomentar la capacidad nacional y local para la prevención y solución de conflictos.** Tengo previsto dar prioridad al apoyo de las Naciones Unidas al fortalecimiento de la capacidad nacional y local para la mediación, la facilitación y el diálogo. Respaldo plenamente el llamamiento que ha hecho la Unión Africana a sus miembros para que establezcan instituciones o mecanismos nacionales para la prevención y solución de los conflictos e invito a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que estudien el modo de mejorar su propia capacidad nacional y local para reducir las tensiones y reparar los agravios utilizando ese tipo de enfoque. Las Naciones Unidas están dispuestas a prestar asistencia en ese proceso.

63. Hay pruebas fehacientes de que la labor de las Naciones Unidas y nuestros asociados ha tenido efectos en la reducción del número de conflictos en todo el mundo²⁴; no obstante, hay nuevos peligros que acechan en el horizonte. La competencia por los escasos recursos disponibles es un factor importante en la generación de conflictos, especialmente cuando se suma a otros agravios existentes entre los grupos. Debido a la involución económica, el cambio climático y el gradual agotamiento de los recursos, desde las tierras cultivables al agua y el petróleo, es posible que los conflictos, tanto dentro de los Estados como entre ellos, sean más habituales en el futuro. Nuestra Organización y nuestros asociados necesitarán todos los conocimientos, las competencias, la prudencia y los recursos que puedan reunir para hacer frente a ese enorme reto. Teniendo en cuenta que uno de los enfoques más promisorios para el arreglo pacífico de controversias es la mediación experta de terceros, nosotros, las Naciones Unidas, debemos asumir la responsabilidad ante “nosotros los pueblos” de profesionalizar nuestra labor para resolver los conflictos de manera constructiva en vez de destructiva y “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”.

²⁴ Human Security Project, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century* (Londres, Oxford University Press, 2005).

Anexo

Ventajas comparativas de los diferentes agentes internacionales en la mediación

1. Las Naciones Unidas, que son la única organización intergubernamental de alcance mundial dedicada principalmente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tienen una serie de ventajas particulares. Una de ellas es que sus 192 Estados Miembros, al convertirse en miembros de la Organización, se han comprometido a resolver sus diferencias por medios pacíficos y a respetar los derechos humanos, trabajar en pro de la justicia social y económica, practicar la tolerancia y convivir en paz. Teniendo en cuenta que en algunas regiones no existen todavía organizaciones regionales y que algunos Estados no pertenecen a ningún arreglo u organismo regional, el alcance de las Naciones Unidas es mucho mayor que el de las organizaciones regionales, tanto individual como colectivamente. Además, las Naciones Unidas disponen del sistema más amplio existente para la solución de controversias, respaldado por una gran variedad de órganos —el Consejo de Seguridad, la Corte Internacional de Justicia y el Secretario General— y de métodos. Gracias a sus más de 60 años de trabajo en esta esfera, las Naciones Unidas tienen más experiencia institucional en la mediación que ninguna otra organización, además de amplia experiencia en la aplicación de acuerdos de paz mediante el despliegue de numerosas operaciones de mantenimiento de la paz. Por último, los recursos humanos y financieros de las Naciones Unidas, aunque escasos en comparación con su enorme mandato, son considerablemente superiores a los de la mayoría de las organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales que se dedican a la prevención y solución de conflictos.

2. En los últimos años, se ha registrado un florecimiento de las organizaciones regionales y subregionales. En África, la Unión Africana y las organizaciones subregionales africanas, como la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo y la Comunidad Económica de los Estados del África Central han ido adquiriendo experiencia en las actividades de mediación. En otros lugares, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Commonwealth han participado cada vez más en las labores de mediación, y la Organización de los Estados Americanos, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y el Foro de las Islas del Pacífico han ofrecido asistencia discretamente en sus respectivas regiones. La Comunidad de Estados Independientes, la Liga de los Estados Árabes y la Organización de la Conferencia Islámica también han realizado o apoyado labores de mediación entre sus miembros, y otra serie de organizaciones están mejorando su capacidad en esa esfera. Cada una de ellas ha adoptado un enfoque propio para la mediación, basado en el contexto histórico y cultural particular de la región y la organización y en la experiencia adquirida en iniciativas multilaterales previas. Un intercambio más sistemático de esos enfoques diferentes y de la experiencia adquirida y las mejores prácticas, tanto dentro de las regiones como entre ellas, podría ser muy productivo. Al igual que las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales tienen ventajas y desventajas. Una ventaja es que sus miembros suelen estar más familiarizados con las partes en conflicto y la situación sobre el terreno. La proximidad también puede dar relevancia a una situación y asegurar la pronta atención del problema, ya que los vecinos suelen estar más interesados en prevenir un conflicto en un Estado adyacente si temen que los combates puedan extenderse a su territorio o dar lugar a una invasión incontrolada de armas y refugiados. No obstante, en algunas

situaciones los vecinos pueden tener intereses creados, por ejemplo, cuando los miembros de un grupo agraviado en un Estado vecino pertenecen a la misma “familia étnica”. Por otro lado, la política regional puede desempeñar un papel positivo o negativo. En algunos casos, la influencia regional sobre las partes beligerantes puede ser más efectiva que la influencia internacional, mientras que en otros puede ocurrir lo contrario. Los enfoques regionales suelen ser eficaces, pero se deben vigilar aquellas situaciones en que las rivalidades y fisuras regionales hacen que los gobiernos tomen partido, lo que puede dar lugar a una ampliación del conflicto. Los agentes regionales e internacionales deben examinar cuidadosamente la situación y decidir cuál es la organización más adecuada para asumir el papel rector en cada uno de los casos.

3. Varios Estados Miembros han actuado como intermediarios en diversas situaciones en todo el mundo, además de asumir el papel de apoyo más tradicional como amigos del proceso. La mediación de las grandes potencias ha sido una práctica tradicional de los Estados más poderosos en las zonas que consideran parte de su esfera de influencia o en las que sus intereses estratégicos están en peligro, aunque hay también una serie de Estados más pequeños que han desempeñado labores de mediación por diversas razones, por ejemplo, movidos por el deseo de solucionar problemas que afectan negativamente a su propio bienestar. El lema “soluciones locales para los problemas locales” se ha popularizado en los últimos años a medida que los Estados, individualmente o en asociación, han ido ofreciendo más servicios de mediación para mejorar la estabilidad regional y evitar la atención internacional. Asimismo, unos pocos Estados se han dedicado a desarrollar sus conocimientos técnicos sobre mediación como parte de un enfoque más moderno de las cuestiones de desarrollo y las relaciones exteriores, basado en el principio de que la paz y el desarrollo son indivisibles y que la paz sostenible es un requisito fundamental para el desarrollo sostenible. En comparación con las organizaciones intergubernamentales, los agentes estatales suelen tener la ventaja de la flexibilidad y la capacidad para intervenir con mayor rapidez, circunspección y discreción, además de estar sometidos a menos restricciones de carácter jurídico. Por otro lado, su mediación puede resultar más aceptable a veces para otros gobiernos.

4. Hay también un número muy reducido de organizaciones no gubernamentales que se dedican a ofrecer servicios de mediación en situaciones desatendidas por otros agentes^a. El éxito que han obtenido en algunas situaciones es un buen augurio para su desarrollo futuro como agentes por derecho propio en las labores para el establecimiento de la paz, aunque su falta de capacidad para asegurar la aplicación plena de los acuerdos sigue siendo una deficiencia grave. Otro papel muy importante que han desempeñado ha sido el análisis detallado de las condiciones sobre el terreno en situaciones de conflictos reales o potenciales y la formulación de recomendaciones sobre las medidas que deben adoptar las Naciones Unidas y la comunidad internacional que, debido a su calidad, suelen servir de referencia para los responsables de la adopción de políticas^b. Por su gran diversidad, las organizaciones no gubernamentales pueden apoyar los procesos de paz de muchas maneras, si los enviados y sus equipos de mediación son conscientes de su potencial y saben aprovecharlo. La intervención temprana es una esfera en la que algunas

^a Entre ellas se cuentan el Carter Center, la Community of Sant Egidio, el Centro para el Diálogo Humanitario y la Iniciativa de Gestión de Crisis.

^b El International Crisis Group es el mejor modelo de organizaciones no gubernamentales que realiza este tipo de análisis políticos sumamente útil, aunque diversas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos también ofrecen regularmente análisis y recomendaciones valiosas.

organizaciones no gubernamentales pueden ser muy útiles. Puesto que sus procesos de adopción de decisiones son por lo general menos complicados que los de otros agentes, las organizaciones no gubernamentales pueden movilizar recursos y actuar con mayor rapidez, por ejemplo, al intervenir para establecer contactos preliminares entre las partes. También pueden resultar menos amenazadoras para los Estados partes en un conflicto, porque se entiende que su participación confiere menos legitimidad al enemigo. Como no se considera que actúan movidas por objetivos geopolíticos o regionales propios y no tienen la capacidad para utilizar medios coercitivos de presión, las organizaciones no gubernamentales pueden proyectar una imagen menos amenazadora para las partes y, por lo tanto, ser más adecuadas para crear un entorno de confianza, en el que las partes se sientan libres para probar ideas y forjar relaciones. Las organizaciones no gubernamentales pueden colaborar en la facilitación de procesos informales que contribuyen a las labores oficiales de mediación, reuniendo en seminarios a las personas que tienen influencia sobre los negociadores oficiales para estudiar la solución de los problemas, ampliar los conocimientos sobre los intereses de cada uno, encontrar ideas creativas para salvar las diferencias y abrir vías de comunicación. También suelen ser útiles cuando poseen conocimientos sobre temas, regiones o procesos particulares que pueden servir de ayuda para los mediadores oficiales o las propias partes. Las organizaciones no gubernamentales locales, que tal vez tengan una larga experiencia en un contexto concreto, pueden contribuir a la creación de grupos de apoyo a la paz, persuadiendo a personas influyentes y grupos de base para que se sumen a ellos y vinculando esos procesos con las conversaciones de paz oficiales. También pueden ayudar a dar más resonancia a las voces de la sociedad civil, especialmente las de los grupos que suelen estar excluidos, como las mujeres, los jóvenes, las víctimas, las personas desplazadas y las minorías étnicas, y a que sus puntos de vista se tengan en cuenta en los procesos oficiales de mediación. La mayoría de las ONG, sin embargo, disponen de recursos mucho más limitados que las Naciones Unidas o las organizaciones regionales y subregionales ya que, por lo general, dependen completamente de las contribuciones voluntarias y eso hace que su capacidad de perseverar en el proceso sea mucho menor.

5. Para que sean verdaderamente eficaces, los procesos de paz contemporáneos deben incorporar a múltiples agentes cuya ayuda puede ser necesaria en diferentes etapas del proceso, dependiendo de sus características específicas. Por lo tanto, un enfoque creativo y multifacético de la mediación requiere la participación de una gran cantidad de agentes que trabajan de forma concertada bajo la dirección de un mediador principal.