



Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz

Las *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz* se publicaron como anexo del informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución (A/66/811, 25 de junio de 2012).

Las directrices han sido difundidas por la Dependencia de Apoyo a la Mediación, perteneciente a la División de Políticas y Mediación del Departamento de Asuntos Políticos. La Dependencia presta servicios de apoyo a las iniciativas de mediación y facilitación de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, las organizaciones regionales y subregionales y otros asociados pertinentes. La Dependencia es también el archivo institucional de conocimientos, experiencia adquirida y mejores prácticas en materia de mediación.

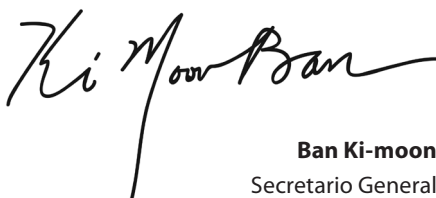
En el sitio web “United Nations Peacemaker” (www.peacemaker.un.org) se puede descargar una aplicación de las *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz* para dispositivos móviles.

Prólogo

La mediación es uno de los métodos más efectivos de prevención, gestión y solución de conflictos. No obstante, para que un proceso de mediación sea efectivo no basta con nombrar a una persona eminente que actúe como tercera parte. A menudo es necesario convencer a los antagonistas de las virtudes de la mediación, y los procesos de paz deben contar con un apoyo político, técnico y financiero firme. Las iniciativas de mediación improvisadas y poco coordinadas, aunque se pongan en marcha con la mejor de las intenciones, no contribuyen al objetivo de lograr una paz duradera.

Las Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz se han concebido para reforzar la profesionalidad y la credibilidad de las actividades de mediación en todo el mundo. Este conciso documento de referencia recoge la vasta experiencia de los mediadores que llevan a cabo su labor en los ámbitos internacional, nacional y local. También se basa en las opiniones de los beneficiarios de procesos de mediación que han cosechado resultados satisfactorios y de quienes han sufrido las consecuencias de intentos de mediación fracasados.

Si bien todas las controversias y conflictos son únicos y requieren enfoques diferentes, existe un conjunto de buenas prácticas en que deben basarse los enfoques de todos los mediadores. La presente publicación se propone ayudar a las partes a mejorar su comprensión de lo que constituye una mediación efectiva y ayudar a los mediadores a multiplicar sus posibilidades de éxito. Recomendando encarecidamente las Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz a todos aquellos que realizan actividades de mediación o a los interesados en este instrumento esencial para la solución pacífica de controversias y conflictos.



Ban Ki-moon
Secretario General
Naciones Unidas

Septiembre del 2012

Introducción

La mediación, que la Carta de las Naciones Unidas señala como un medio importante para el arreglo pacífico de controversias y conflictos, ha demostrado ser un instrumento eficaz para abordar los conflictos tanto interestatales como intraestatales. El *Manual sobre el Arreglo Pacífico de Controversias entre Estados* (1992) desarrolló mejor lo que se entiende por mediación de controversias entre Estados y sigue siendo un recurso de utilidad.

En el informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo (S/2009/189) se examinaban las dificultades que enfrentaban las Naciones Unidas y sus asociados y se exponían algunas consideraciones para fortalecer el proceso de mediación. Los agentes que participan en las labores de mediación han seguido adaptando sus planteamientos y sus capacidades para hacer frente a la naturaleza cambiante del conflicto, en particular reconociendo los conflictos intraestatales como una amenaza para la paz y la seguridad regionales e internacionales. En la resolución 65/283 de la Asamblea General, titulada “Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución”, que fue aprobada por consenso, se reconocía el uso cada vez mayor de la mediación, se reflexionaba sobre los retos a los que se enfrentaba la comunidad internacional en esta labor, y se exhortaba a los agentes principales a desarrollar su capacidad de mediación. La Asamblea General también solicitó al Secretario General que, en consulta con los Estados Miembros y demás agentes pertinentes, preparara unas directrices para hacer más efectiva la mediación, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las enseñanzas obtenidas en los procesos de mediación anteriores y en curso.

Preparadas en respuesta a la solicitud de la Asamblea General y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, estas directrices tienen por objeto informar la concepción y la gestión de los procesos de mediación. Están pensadas como un recurso para los mediadores, los Estados y otros agentes que apoyan la labor de mediación, pero también son pertinentes para las partes en conflicto, la sociedad civil y otros interesados. En ellas se hace hincapié en la necesidad de comprender bien el concepto de mediación y de apreciar tanto su potencial como sus límites como medio para la prevención, la gestión y la resolución de conflictos.

Acerca de las directrices

Las directrices se basan en la experiencia de la comunidad internacional. En su concepción se tuvieron en cuenta las aportaciones de los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, subregionales y otras organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de mujeres, los líderes religiosos y la comunidad académica, así como de mediadores y especialistas en mediación.

Las directrices no constituyen una reflexión exhaustiva sobre la mediación, como tampoco pretenden abordar todas y cada una de las necesidades específicas o los enfoques de los distintos mediadores, ya se trate de Estados, organizaciones multilaterales, regionales o subregionales, organizaciones no gubernamentales o mediadores nacionales. El objetivo es, más bien, abordar varias cuestiones fundamentales, en particular la necesidad de un planteamiento más profesional de la mediación; la necesidad de coordinación, coherencia y complementariedad en un ámbito donde intervienen cada vez más agentes; y la necesidad de que la labor de mediación sea más inclusiva.

Para abordar estas cuestiones, se señalan varios elementos fundamentales que deben tenerse en cuenta en un proceso de mediación: la preparación; el consentimiento; la imparcialidad; el carácter inclusivo; la implicación nacional; el derecho internacional y los marcos normativos; la coherencia, coordinación y complementariedad de la mediación; y la necesidad de acuerdos de paz de calidad. Después, se explica cada uno de estos elementos fundamentales, se plantean algunas dificultades y dilemas que se pueden encontrar los mediadores y se ofrecen algunas directrices al respecto. A lo largo de todo el texto, se reconoce la complejidad del entorno en que los mediadores desarrollan su labor y el hecho de que, en muchos casos, los mediadores se enfrentan a problemas y dificultades que pueden no ser capaces de resolver. Cada situación debe abordarse de manera diferente y, en última instancia, la voluntad política de las partes en conflicto es el factor determinante para que la labor de mediación sea un éxito. No obstante, atender cuidadosamente a estos elementos fundamentales puede ayudar a incrementar las perspectivas de que un proceso dé buenos resultados, minimizar las posibilidades de un error del mediador y contribuir a generar un entorno más propicio a la mediación.

La lógica de la mediación

Con frecuencia, la mediación se da junto con la facilitación, los buenos oficios y los esfuerzos de diálogo. No obstante, la mediación tiene su propia lógica y su propio enfoque, y ciertos aspectos de esta lógica y este enfoque pueden ser pertinentes para otras formas de abordar el arreglo pacífico de controversias.

La mediación es un proceso por el que un tercero ayuda a dos o más partes, con su consentimiento, a prevenir, gestionar o resolver un conflicto ayudándolos a alcanzar acuerdos mutuamente aceptables. La mediación se basa en la premisa de que, en el entorno adecuado, las partes en conflicto pueden mejorar sus relaciones y avanzar hacia la cooperación. Los resultados de un proceso de mediación pueden tener un alcance limitado, como cuando tratan una cuestión concreta para contener o gestionar un conflicto, o pueden abordar una gran variedad de cuestiones en un acuerdo de paz general.

La mediación es un empeño voluntario, en el que el consentimiento de las partes es crítico para que el proceso sea viable y el resultado duradero. En el papel del mediador influye la naturaleza de la relación entre las partes: por lo general, los mediadores tienen un margen considerable para hacer propuestas de procedimiento y para gestionar el proceso, mientras que el alcance de las propuestas sustantivas varía y puede cambiar con el tiempo.

Más que una serie de contactos diplomáticos para cada caso concreto, la mediación es una empresa flexible pero estructurada. Comienza en el momento en que el mediador empieza los contactos con las partes en conflicto y otros interesados para preparar un proceso —y puede incluir conversaciones oficiosas “sobre las conversaciones”— y puede extenderse hasta después de la firma de acuerdos, aunque es mejor que de la facilitación de la aplicación de un acuerdo se encarguen otros.

Un proceso de mediación eficaz responde a la especificidad del conflicto. Tiene en cuenta las causas y la dinámica de este, las posiciones, los intereses y la coherencia de las partes, las necesidades de la sociedad en general, y los entornos regional e internacional.

La mediación es una actividad especializada. Con un enfoque profesional, los mediadores y sus equipos ofrecen a las partes en conflicto un amortiguador de choques e infunden confianza en el proceso y la convicción de que una solución pacífica es posible. Un buen mediador fomenta el intercambio mediante la escucha y el diálogo, instila un espíritu de colaboración mediante la solución de problemas, se

encarga de que las partes en la negociación tengan conocimientos, información y capacidades suficientes para negociar con confianza, y amplía el proceso para incluir a los interesados pertinentes de diferentes segmentos de la sociedad. Los mediadores logran mejores resultados a la hora de ayudar a las partes en una negociación a alcanzar acuerdos cuando están bien informados, son pacientes y equilibrados en su enfoque y se muestran discretos.

Para ser eficaz, la labor de mediación exige un entorno externo propicio: la mayoría de los conflictos tienen una fuerte dimensión regional e internacional. Las acciones de otros Estados pueden ayudar a reforzar una solución lograda por mediación o ir en detrimento suyo. El mediador tiene que resistir presiones externas y evitar plazos no realistas y, al mismo tiempo, desarrollar el apoyo de los asociados para la labor de mediación. En algunas circunstancias, la capacidad del mediador para aprovechar los inventivos o los factores desmotivadores que ofrecen otros agentes puede ser útil para alentar el empeño de las partes en un proceso pacífico.

Simplemente con su existencia, el proceso de mediación tiene un efecto sobre el equilibrio de fuerzas y los cálculos políticos en el seno de un grupo y entre diferentes grupos. Los mediadores y la comunidad internacional, en tanto que agentes de apoyo, deben ser sensibles tanto a los efectos positivos como a los efectos potencialmente negativos del proceso de mediación. Deben conservar la opción de suspender temporalmente su participación o de retirarse. Esta forma de proceder puede ser apropiada si consideran que las partes están participando en las conversaciones de mala fe, si la solución que está surgiendo es contraria a las obligaciones jurídicas internacionales, o si otros agentes están manipulando el proceso y limitando el margen de maniobra del mediador. No obstante, esta es una decisión política delicada, y deben sopesarse los riesgos que entraña la retirada del mediador, frente al valor que tiene mantener a las partes en la mesa de conversaciones en el marco de un proceso que se tambalea, mientras se estudian medios alternativos para el arreglo pacífico de controversias.

No todos los conflictos se pueden solucionar recurriendo a la mediación. Existen algunos indicadores que sirven para determinar las posibilidades de una mediación eficaz. El primero y más importante es que las principales partes en conflicto deben estar dispuestas a intentar negociar una solución; en segundo lugar, se debe aceptar un mediador y este debe ser creíble y contar con buenos apoyos; y tercero, debe existir un consenso general a nivel regional e internacional que apoye el proceso. Cuando un proceso de mediación eficaz se ve obstaculizado, pueden ser necesarias otras iniciativas para contener el conflicto o mitigar el sufrimiento humano, pero deben hacerse esfuerzos constantes por mantenerse implicado, a fin de detectar y aprovechar posibles oportunidades de mediación en el futuro.

Elementos fundamentales de la mediación

En esta sección se exponen los principales elementos fundamentales que deben tenerse en cuenta para lograr un proceso eficaz.

Preparación

Una labor de mediación responsable y creíble exige una buena preparación. La preparación combina los conocimientos y las capacidades individuales del mediador con un equipo bien cohesionado de especialistas y el apoyo político, financiero y administrativo necesario de la entidad mediadora.

Si bien la preparación no determina de antemano el resultado, sí entraña la formulación de estrategias para las distintas fases (como la fase previa a las negociaciones, la fase de negociación y la fase de aplicación), sobre la base de un análisis integral del conflicto y la determinación de quiénes son las partes interesadas, incluido el examen de las iniciativas de mediación anteriores. Dado que el proceso de mediación nunca es lineal y que no se pueden controlar plenamente todos los elementos, las estrategias deben ser flexibles para responder al contexto cambiante.

La preparación permite al mediador orientar el proceso de mediación y hacer un seguimiento de él, contribuir a reforzar (en su caso) la capacidad de negociación de las partes en conflicto y otros interesados, ayudarlos a alcanzar acuerdos, y movilizar el apoyo (también entre los agentes internacionales) a la aplicación. Un mediador bien preparado y con apoyos es capaz de gestionar las expectativas, mantener una sensación de urgencia evitando al mismo tiempo soluciones rápidas, y responder de manera eficaz a las oportunidades y dificultades que se planteen en el proceso general.

Directrices

La preparación es, en primer lugar y sobre todo, responsabilidad de los Estados o las organizaciones que pretenden desempeñar una función de mediación. Esas entidades deberán estar dispuestas a lo siguiente:

- Destinar recursos a responder de manera rápida y a mantener el apoyo al proceso de mediación, incluso mediante el despliegue de personal de manera continua a medio y largo plazo.
- Seleccionar a un mediador competente con la experiencia, las aptitudes, los conocimientos y la sensibilidad cultural necesarios para la situación de conflicto concreta. El mediador debe considerarse objetivo, imparcial y con autoridad y debe ser una persona íntegra. Además, deberá tener una antigüedad y un peso moral acorde con el contexto del conflicto y ser aceptable para las partes. Algunas controversias requieren una intervención discreta, mientras que otras requieren iniciativas más prominentes.
- Apoyar al mediador con un equipo de refuerzo integrado por especialistas, en particular expertos en el diseño de procesos de mediación, especialistas en el país o la región y asesores jurídicos, así como con apoyo logístico, administrativo y de seguridad. Los expertos en temas concretos deberán desplegarse según sea necesario.
- Realizar análisis del conflicto y evaluaciones internas del proceso con periodicidad con el fin de introducir, si fuera necesario, ajustes en las estrategias de mediación.
- Proporcionar preparación, orientación y capacitación adecuadas a los mediadores y sus equipos. Todos los miembros del equipo deben comprender la dimensión de género en sus respectivos ámbitos de especialización.
- Incluir el equilibrio entre hombres y mujeres en los equipos de mediación. Ello también envía una señal positiva a las partes con respecto a la composición de sus delegaciones.

Consentimiento

La mediación es un proceso voluntario que requiere el consentimiento de las partes en conflicto para ser eficaz. Sin él, es poco probable que las partes negocien de buena fe o se comprometan con el proceso de mediación.

Hay una serie de cuestiones que pueden afectar al consentimiento de las partes en conflicto a la mediación. La integridad, la seguridad y la confidencialidad del proceso son elementos importantes para alentar el consentimiento de las partes, junto a la aceptabilidad del mediador y de la entidad mediadora. No obstante, la dinámica del conflicto es un factor determinante y el hecho de que las partes den su consentimiento o no a la mediación puede venir determinado por un interés de lograr objetivos políticos por medios militares, por consideraciones políticas, ideológicas o psicológicas, o por las acciones de agentes externos. En algunos casos, las partes también pueden rechazar las iniciativas de mediación porque no comprenden el proceso y lo perciben como una amenaza a su soberanía o como una injerencia externa. En un conflicto en que intervienen múltiples partes, es posible que algunas, pero no todas, acepten la mediación, lo cual deja al mediador en la difícil situación de contar con un consentimiento parcial para comenzar el proceso. Además, incluso en los casos en que se otorga el consentimiento, es posible que este no se traduzca siempre en un compromiso pleno con el proceso de mediación.

En ocasiones, el consentimiento se puede ir dando gradualmente, primero limitado a la conversación sobre cuestiones concretas antes de aceptar un proceso de mediación más integral. El consentimiento se puede otorgar de forma explícita o de manera más informal (por medio de canales secundarios). Las expresiones tentativas del consentimiento pueden hacerse más explícitas a medida que va aumentando la confianza en el proceso.

Después de otorgado, el consentimiento también se puede retirar, especialmente cuando existen diferencias en el seno de una de las partes. Los grupos armados o políticos se pueden escindir, lo cual crea nuevas presiones que afectan al proceso de negociación. Es posible que algunos grupos escindidos se retiren por completo del proceso y que intenten hacerlo fracasar.

Directrices

Los mediadores deben llegar a un entendimiento común con las partes en conflicto acerca del papel del mediador y las “reglas de juego” de la mediación. Este entendimiento puede verse afectado por mandatos oficiales para el posible proceso de mediación o por arreglos oficiosos con las partes. Sobre esta base, los mediadores deberán hacer lo siguiente:

- Comprender qué partes deben dar su consentimiento para que pueda comenzar un proceso de mediación viable. Si solo algunas de las partes en conflicto han aceptado la mediación, es posible que el mediador tenga que trabajar con esas partes e ir ampliando gradualmente la base de consentimiento. La determinación de lo que se considera un “consentimiento suficiente” debe basarse en el análisis de los diferentes grupos interesados y en la evaluación de la posible repercusión de un proceso de mediación limitado en un principio, así como de las posibilidades de que las partes excluidas hagan fracasar el proceso.
- Cultivar el consentimiento, a fin de abrir espacio para la mediación y de fomentar una buena comprensión de ese proceso. Los contactos oficiosos permiten a las partes tantear el terreno sin comprometerse a un proceso de mediación en toda regla; esto puede ayudar a hacer frente a posibles miedos o inseguridades.
- Dialogar con los agentes o las organizaciones a nivel local y comunitario, incluidos los grupos de mujeres, así como con agentes externos con acceso a las partes en conflicto y con relaciones con ellas, a fin de alentar el uso de la mediación.
- Utilizar medidas de fomento de la confianza en diferentes etapas con el fin de generar confianza entre las partes en conflicto y entre el mediador y las partes, así como confianza en el proceso de mediación.
- Ser coherente, transparente y ecuánime en la gestión del proceso de mediación, y respetar la confidencialidad.
- Evaluar periódicamente si existe un consentimiento suficiente para el proceso y estar preparado para la existencia de fluctuaciones en el consentimiento a lo largo de todo el proceso, y trabajar para lograr devolver a las partes en conflicto al proceso y aprovechar, en su caso, la influencia de sus apoyos o de otros terceros.

Imparcialidad

La imparcialidad es un elemento clave de la mediación: si se percibe que un proceso de mediación es tendencioso, ello puede afectar a los progresos reales hacia la solución del conflicto. El mediador debe poder llevar un proceso equilibrado en el que se trate a todos los agentes de manera justa y no debe tener un interés material en el resultado. Para ello es necesario que el mediador pueda conversar con todos los agentes pertinentes para resolver el conflicto.

Imparcialidad no es sinónimo de neutralidad, pues, por lo general, un mediador, en particular un mediador de las Naciones Unidas, tiene el mandato de defender y velar por el respeto de determinados principios y valores universales y es posible que tenga que señalarlos de manera explícita a las partes.

Directrices

Para abordar la cuestión de la imparcialidad, los mediadores deberán:

- Asegurarse de que el proceso y el trato de las partes sea justo y equilibrado, y esforzarse por demostrarlo, incluso mediante una estrategia de comunicaciones eficaz.
- Ser transparente con las partes en conflicto en relación con las leyes y las normas que rigen su participación en el proceso.
- No aceptar condiciones para lograr el apoyo de agentes externos que pudieran afectar a la imparcialidad del proceso.
- Evitar la asociación con la imposición de medidas punitivas contra las partes en conflicto por parte de otros agentes y minimizar en la mayor medida posible las críticas públicas a las partes, manteniendo al mismo tiempo conversaciones francas en privado.
- Ceder el proceso a otro mediador o entidad mediadora si se sienten incapaces de mantener un enfoque equilibrado e imparcial.

Carácter inclusivo

El carácter inclusivo se refiere a la medida y la manera en que las opiniones y las necesidades de las partes en conflicto y otros interesados se representan y se integran en el proceso y en el resultado de un proceso de mediación. Un proceso inclusivo tiene más posibilidades de determinar y abordar las causas fundamentales del conflicto y de asegurar que se atiendan las necesidades de los sectores afectados de la población. El carácter inclusivo del proceso también incrementa la legitimidad del acuerdo de paz y la implicación nacional en su aplicación. Además, reduce las posibilidades de que los agentes excluidos intenten minar el proceso. Que un proceso sea inclusivo no implica que todos los interesados participen directamente en las negociaciones formales, sino que facilita la interacción entre las partes en conflicto y otros interesados y crea mecanismos para incluir en el proceso todas las perspectivas.

No se puede suponer que las partes en conflicto tienen legitimidad a los ojos de la población en general o que la representan. Un proceso de mediación en el que participen solo grupos armados puede dar a entender que se recompensa la violencia. Además de generar resentimiento en otros sectores de la sociedad, este tipo de proceso podría alentar a otros a tomar las armas para conseguir un lugar en la mesa de negociación. Los agentes de la sociedad civil pueden representar un papel fundamental a la hora de incrementar la legitimidad de un proceso de paz y encierran el potencial de ser importantes aliados. Con frecuencia, las mujeres dirigentes y los grupos de mujeres desempeñan una función eficaz en el establecimiento de la paz a nivel de la comunidad y, por ende, deberían estar más fuertemente vinculadas al proceso de mediación de alto nivel. No obstante, no se puede dar por sentado el apoyo de la sociedad civil y de otros interesados, pues es posible que algunos de esos agentes sean partidarios de la línea dura y se opongan a la mediación.

A la hora de diseñar un proceso inclusivo, los mediadores se enfrentan a una serie de dificultades. Puede haber casos en que no todas las partes en conflicto quieran participar en un proceso de mediación o en que no todas tengan una coherencia suficiente para negociar, permitiendo así únicamente un proceso parcial. Las órdenes de detención dictadas por la Corte Penal Internacional, los regímenes de sanciones, y las políticas nacionales e internacionales de lucha contra el terrorismo también pueden afectar a la forma en que algunas partes

en conflicto pueden participar en un proceso de mediación. Los mediadores deben proteger el espacio para la mediación y su capacidad para conversar con todos los agentes, asegurándose al mismo tiempo de que el proceso respete las limitaciones legales correspondientes.

A la hora de intentar ampliar el proceso a otros interesados, los mediadores también pueden encontrarse con limitaciones de las partes en conflicto, que, por lo general, procuran determinar quién, cómo y cuándo se incorpora al proceso. En algunos casos, es posible que sea necesario un diálogo más exclusivo con las partes en conflicto para agilizar el proceso, por ejemplo, en el caso de la negociación de un alto el fuego, especialmente cuando las partes se sienten demasiado expuestas políticamente o si su seguridad corre peligro. Los mediadores deben calibrar el grado de comodidad de las partes en conflicto y convencerlas de las ventajas de ampliar la participación. También deben mantener un equilibrio entre velar por la transparencia del proceso y proteger la confidencialidad de las conversaciones.

Los mediadores deben lidiar con las posibles tensiones entre inclusión y eficiencia. Los procesos de mediación se vuelven más complejos (y pueden verse sobrecargados) cuando se amplía la base de consultas o se utilizan múltiples foros para desarrollar el proceso con los agentes a distintos niveles. Además, puede ser difícil incluir a grupos de interés que no sean fáciles de definir o que carezcan de una dirección clara, por ejemplo, movimientos sociales y grupos de jóvenes. Este tipo de cuestiones hacen más valiosa la determinación de quiénes son los interesados y la planificación y la gestión del proceso.

Directrices

Sobre la base de una imagen completa de todas las partes en el conflicto y los interesados, los mediadores deberán:

- Determinar el nivel de inclusión necesario para comenzar el proceso de mediación y lograr una paz duradera que atienda las necesidades de todos los afectados por el conflicto.
- Comunicarse con cualquiera de las partes o de los agentes que sea necesario para abordar el conflicto, con el conocimiento de las demás partes en las negociaciones.
- Limitar los contactos con los agentes que hayan sido acusados por la Corte Penal Internacional a lo estrictamente necesario para el proceso de mediación.
- Fomentar el que las partes en conflicto comprendan el valor de una participación más amplia y reducir al mínimo las condiciones previas para la participación en el proceso.
- Garantizar la consulta sistemática y estructurada de los grupos de mujeres en las primeras fases del proceso a fin de permitirles participar de manera efectiva, con iniciativas concretas para incluirlas en el proceso de mediación.
- Alentar a las partes en conflicto a que incluyan a mujeres en sus delegaciones.
- Determinar posibles asociados para que los ayuden a crear capacidad entre la sociedad civil y otros interesados pertinentes con miras a su participación efectiva en el proceso.
- Crear mecanismos para ampliar la participación en el proceso, y para incluir y fomentar la participación de las distintas perspectivas de la sociedad civil y otros interesados en las diversas fases del proceso de paz.
- Utilizar diferentes medios, incluidos medios de comunicación social y sondeos de opinión, para ampliar la participación, informar a la población y fomentar su intervención, y determinar posibles cuestiones de discrepancia.

Implicación nacional

La implicación nacional supone que las partes en conflicto y la sociedad en general se comprometen al proceso de mediación, los acuerdos resultantes y su aplicación. La implicación nacional tiene una importancia crucial, pues son las comunidades quienes más han sufrido los efectos del conflicto, las partes en el conflicto quienes deben tomar la decisión de dejar de combatir, y la sociedad en general la que debe trabajar para lograr un futuro de paz. Si bien las soluciones no se pueden imponer, los mediadores pueden ser útiles para generar ideas a fin de resolver cuestiones conflictivas.

No obstante, para un mediador externo es complicado determinar la implicación de quién es necesaria y facilitar la implicación en el proceso más allá de las personas que ocupan posiciones de poder. Cultivar y ejercer esta implicación puede hacer necesario fortalecer la capacidad de negociación de una o más partes en el conflicto, así como de la sociedad civil y de otros interesados, a fin de permitirles participar de manera eficaz en el proceso e intervenir en cuestiones que, con frecuencia, son complejas. La medida en que un proceso es inclusivo tiene un efecto directo sobre el grado de implicación.

La implicación nacional exige adaptar los procesos de mediación a las culturas y las normas locales, teniendo al mismo tiempo en cuenta el derecho internacional y los marcos normativos.

Directrices

Para promover la implicación nacional, los mediadores deberán:

- Mantener estrechas consultas con las partes en conflicto sobre el diseño del proceso de mediación.
- Informar a la sociedad civil y a otros interesados sobre el desarrollo del proceso de paz (respetando la confidencialidad, en su caso) y crear oportunidades y apoyo para fomentar su participación, tanto en términos del procedimiento como en cuestiones de fondo.
- Orientar a las partes en el conflicto y ayudarlas a generar ideas para el debate, velando por que puedan atribuirse el mérito de los acuerdos alcanzados.
- Determinar cuáles de las partes en el conflicto pueden necesitar ayuda para reforzar su capacidad de negociación y facilitar el acceso al apoyo a la creación de capacidad.
- Alentar y permitir que las partes en conflicto informen y consulten a sus grupos respectivos, incluidas las bases, durante el proceso de mediación.
- Ser conscientes de los distintos planteamientos culturales específicos de la negociación y la comunicación y aprovecharlos para el mayor beneficio del proceso; mantener contactos con los encargados del establecimiento de la paz a nivel local y granjearse su apoyo y, cuando sea conveniente, aprovechar las formas indígenas de gestión de conflictos y solución de controversias.
- Proteger el proceso de mediación de las influencias indebidas de otros agentes externos, especialmente con respecto a la fijación de plazos externos no realistas y a programas incompatibles.
- Concienciar a las partes en conflicto de la necesidad de lograr un equilibrio entre la implicación nacional y la importancia de obtener el apoyo internacional para la aplicación de un acuerdo.
- Formular una estrategia de comunicaciones para gestionar las expectativas, tanto en términos de los resultados que puede lograr el proceso como de la velocidad con que puede hacerlo.

Derecho internacional y marcos normativos

La mediación tiene lugar dentro de unos marcos jurídicos y normativos que pueden tener distintas consecuencias para distintos mediadores. Los mediadores desarrollan su labor basándose en el mandato que han recibido de la entidad que los ha designado y dentro de los parámetros establecidos por las reglas y las normas de esa entidad. Así, los mediadores de las Naciones Unidas desempeñan su trabajo dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas, las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y la Asamblea General y las normas y los reglamentos de la Organización.

Los mediadores también desarrollan su trabajo dentro del marco que constituye el derecho internacional que rige la situación dada, fundamentalmente los convenios y convenciones regionales e internacionales, el derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y las aplicables a los refugiados y el derecho penal internacional, incluido, en su caso, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Además de las obligaciones jurídicas vinculantes, las expectativas normativas también tienen un efecto sobre el proceso de mediación, por ejemplo, las relativas a la justicia, la verdad y la reconciliación; la inclusión de la sociedad civil; y el empoderamiento y la participación de las mujeres en el proceso.

El que un proceso de mediación se ajuste al derecho y las normas internacionales contribuye a reforzar la legitimidad del proceso y a la durabilidad del proceso de paz. También contribuye a lograr el apoyo internacional para su aplicación. Sin embargo, encontrar el equilibrio entre las exigencias de las partes en conflicto y los marcos jurídicos y normativos puede ser complicado. Con frecuencia, los mediadores tienen que lidiar con el apremio de poner fin a la violencia en contextos en los que también existe una clara necesidad de hacer frente a violaciones de los derechos humanos o a otros crímenes internacionales. El derecho aplicable puede no ser el mismo para todas las partes en el conflicto, o su interpretación de ese derecho puede variar. Además, si bien a nivel internacional existe un consenso cada vez mayor sobre algunas normas, no todas ellas se aplican de la misma manera en diferentes contextos nacionales y pueden existir interpretaciones diferentes dentro de una sociedad determinada.

Directrices

Los mediadores deben conocer y manejar el derecho internacional y los marcos normativos aplicables y deberán:

- Ser claros y transmitir su mandato y los parámetros jurídicos aplicables a su labor.
- Asegurarse de que las partes comprendan las exigencias y los límites de los convenios y convenciones y del derecho internacional aplicables.
- Asegurarse de que las comunicaciones con las partes en el conflicto y otros interesados sobre las cuestiones jurídicas y las expectativas normativas sean coherentes; esto es particularmente importante en los casos de mediaciones codirigidas o conjuntas.
- Dejar claro que no pueden refrendar acuerdos de paz que concedan amnistías en casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o violaciones graves de los derechos humanos, incluida la violencia sexual y la violencia por razón de género; las amnistías para otros delitos o para delitos políticos, como la traición o la rebelión, se pueden considerar —y con frecuencia se alientan— en situaciones de conflicto armado no internacional.
- Estudiar con las partes en conflicto y con otros interesados el calendario y el orden secuencial de los planteamientos judiciales y no judiciales para abordar los delitos y los crímenes cometidos durante el conflicto.
- Mantener un equilibrio en la necesidad de cumplir las normas internacionales, sin asumir abiertamente una función de promoción; facilitar el acceso a los asociados y los agentes de la sociedad civil para que conversen directamente con las partes en el conflicto y otros interesados sobre las normas aplicables.

Coherencia, coordinación y complementariedad de la mediación

El número y la diversidad crecientes de los agentes que intervienen en la mediación hacen que la coherencia, la coordinación y la complementariedad de la labor de mediación sean tanto esenciales como difíciles de lograr. La coherencia supone enfoques convenidos o coordinados, mientras que la complementariedad se refiere a la necesidad de una división de funciones clara basada en la ventaja comparativa entre los agentes que intervienen en los distintos niveles del proceso de mediación.

Las acciones de la comunidad internacional, incluidas las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, subregionales y otras organizaciones, los Estados, las organizaciones no gubernamentales y los agentes nacionales y locales, tienen todas una repercusión en la mediación, incluso si su implicación en un determinado proceso puede variar. Esta diversidad puede ser una ventaja, pues cada uno de los agentes puede aportar contribuciones especiales en diferentes etapas del proceso de mediación. Sin embargo, la multiplicidad también conlleva el riesgo de que los agentes trabajen con propósitos encontrados o compitan entre sí. La disparidad de órganos de elaboración de políticas, culturas políticas, marcos jurídicos y normativos, niveles de recursos y normas y procedimientos administrativos y financieros dificultarán la coherencia, la coordinación y la complementariedad.

Las iniciativas de mediación conjuntas o codirigidas se han utilizado como forma de promover la coordinación entre las organizaciones regionales e internacionales. Si bien han servido a importantes fines políticos, los resultados no han sido uniformes. Por lo general, es preferible tener un mediador principal de una sola entidad que mantenga una alianza de colaboración estratégica y una coordinación con otras entidades mediadoras. Quién estará a cargo de la dirección deberá establecerse caso por caso.

El apoyo coherente a la labor de mediación por parte de los agentes internacionales y la transmisión de mensajes coherentes a las partes en conflicto son otros aspectos críticos a la hora de crear un entorno propicio a la mediación. Los Estados interesados y otros agentes pueden no participar directamente en la mediación pero, aun así, pueden influir en el proceso. Con frecuencia serán útiles los grupos de amigos y los grupos de contacto internacionales, con los mismos objetivos de la labor de mediación.

Directrices

Las organizaciones, los Estados y otros agentes mediadores deberían tomar en consideración las siguientes directrices para promover una mayor coherencia, coordinación y complementariedad en su apoyo y su participación en la labor de mediación:

- Los procesos de mediación deberán contar con un mediador principal, preferiblemente de una única entidad. Las iniciativas de mediación con dos o más entidades deberían basarse en un mandato coherente de las entidades pertinentes con un único mediador principal. Este sistema aporta claridad, reduce al mínimo la necesidad de las partes en conflicto de buscar un foro y facilita la coordinación y el desarrollo de un proceso de mediación coherente.
- La decisión relativa a la dirección debe alcanzarse mediante consultas entre las entidades pertinentes, teniendo en cuenta el contexto de conflicto y basándose en la ventaja comparativa. La proximidad a las partes no debe ni desestimarse ni darse por sentada como una ventaja automática. La aceptabilidad del órgano de mediación y de su mediador para las partes en conflicto y la posible eficacia de la mediación deberán ser consideraciones clave.
- Debe considerarse la capacidad de organización y la disponibilidad de recursos a la hora de decidir la división del trabajo dentro del entorno de la mediación.
- Los agentes de mediación deberán trabajar juntos para convenir en el grado de transparencia y los mecanismos de coordinación para el intercambio de información. Los distintos agentes deberán cooperar sobre la base de una estrategia de mediación común, asegurarse de que se transmiten mensajes coherentes y evitar la duplicación o la sobrecarga de las partes embarcadas en múltiples procesos.
- Los agentes internacionales deberían considerar la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación, como grupos de amigos o grupos de contacto internacionales, para proporcionar un apoyo político y de recursos constante a la labor de mediación. También deberían reconocer que puede haber circunstancias en que se corre el riesgo de que esos grupos reproduzcan la dinámica del conflicto, lo cual no ayudaría al proceso.

Acuerdos de paz de calidad

En el transcurso de un proceso de mediación se llega a distintos tipos de acuerdos, desde los más limitados en cuanto a su alcance, como los acuerdos de alto el fuego o los acuerdos de procedimiento sobre el carácter de las conversaciones, hasta acuerdos de paz más generales. Además, es posible que deba recurrirse a la mediación en la fase de aplicación, aunque, por lo general, con otros agentes, a fin de evitar la reapertura de las negociaciones sobre el acuerdo.

Los acuerdos de paz deben poner fin a la violencia y proporcionar una plataforma para alcanzar la paz, la justicia, la seguridad y la reconciliación de manera sostenible. En la medida de lo posible, en cada una de las situaciones deberían abordar los errores del pasado y crear una visión común para el futuro del país, teniendo en cuenta las diferentes consecuencias para todos los segmentos de la sociedad. También deben respetar el derecho internacional humanitario, las normas internacionales y derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

Tanto las características del proceso como el contenido del acuerdo determinan la viabilidad de un acuerdo de paz. Por lo general, su viabilidad se basa en el grado de compromiso político de las partes en conflicto, la aceptación por parte de la población, la medida en que aborda las causas fundamentales del conflicto, y si puede soportar las tensiones de la aplicación, en particular si existen procesos adecuados para abordar los posibles desacuerdos que pudieran producirse durante la aplicación.

Con frecuencia, la aplicación de los acuerdos de paz depende en gran medida del apoyo externo. La participación de agentes de apoyo a la aplicación en una fase temprana del proceso puede contribuir a alentar la aceptación de concesiones, a veces difíciles, realizadas durante las negociaciones. Si bien el apoyo externo es crítico para asegurar que las partes en conflicto tengan la capacidad para aplicar el acuerdo, una dependencia excesiva de la asistencia externa puede ir en detrimento de la implicación nacional.

Directrices

Para lograr un acuerdo de paz de calidad, durante las negociaciones y la aplicación del proceso debe prestarse atención al proceso, el fondo y la institucionalización de los mecanismos que prevén la solución no violenta del conflicto y evitan el resurgimiento del conflicto violento. Los mediadores, las partes en conflicto, otras partes interesadas y los agentes de apoyo deberían tener en cuenta los siguientes criterios:

- El acuerdo deberá tener por objeto resolver las principales cuestiones y motivos de queja que llevaron al conflicto, bien abordando las causas fundamentales directamente en el acuerdo o estableciendo nuevos mecanismos o instituciones para abordarlas con el tiempo mediante procesos democráticos.
- En los casos en que un acuerdo general parece inalcanzable, el mediador debería determinar con las partes en conflicto, y por medio de consultas más amplias, cuáles son los objetivos mínimos que hay que lograr para comenzar a abordar desde un enfoque pacífico los demás aspectos del conflicto.
- Si no se puede alcanzar un acuerdo sobre otras cuestiones delicadas, el mediador debería ayudar a las partes en conflicto y a otros interesados a contribuir a las opciones o los mecanismos de acuerdo para que esas cuestiones se puedan abordar más adelante.
- Los acuerdos deberían ser lo más precisos posible a fin de limitar las cuestiones problemáticas que habría que negociar durante la fase de aplicación.
- Se debería señalar claramente la dimensión de género de todas las cuestiones, pues los acuerdos neutros desde el punto de vista del género con frecuencia han resultado ir en detrimento del bienestar, la seguridad y las necesidades de las mujeres.
- Los acuerdos deberían incorporar modalidades claras para la aplicación, el seguimiento y la solución de controversias a fin de abordar las discrepancias que pudieran surgir durante la aplicación. También deberían incluir orientaciones sobre las prioridades, las obligaciones de las respectivas partes y calendarios realistas.

- Se deben evaluar y reforzar la capacidad local y las infraestructuras nacionales existentes para la solución de conflictos. Los acuerdos deben prever mecanismos sólidos para la solución de controversias a distintos niveles, también al de los agentes locales e internacionales, en su caso, de modo que se puedan abordar los problemas a medida que vayan surgiendo, antes de que se intensifiquen.



Conclusiones

En estas directrices se exponen algunos elementos fundamentales para una mediación eficaz y se presentan algunas sugerencias sobre cómo pueden aplicarse en la práctica. En ellas se defiende la postura de que los mediadores cuenten con conocimientos y apoyo profesional y se reconoce la necesidad de una valoración detenida, una planificación apropiada y un seguimiento y una evaluación periódicos, a fin de mejorar las posibilidades de éxito y minimizar los errores del mediador. Se recalca la importancia de un entorno externo propicio para el proceso de mediación, haciendo hincapié en la necesidad de cooperación entre las entidades que intervienen en la mediación. Si bien todos estos factores son importantes, el éxito o el fracaso de un proceso de mediación depende en última instancia de si las partes en conflicto aceptan la mediación y si tienen el empeño de llegar a un acuerdo. Si las partes están de verdad dispuestas a estudiar una solución negociada, los mediadores pueden desempeñar una función inestimable.

- 
- PREPARACIÓN
 - CONSENTIMIENTO
 - IMPARCIALIDAD
 - CARÁCTER INCLUSIVO
 - IMPLICACIÓN NACIONAL
 - DERECHO INTERNACIONAL Y MARCOS NORMATIVOS
 - COHERENCIA, COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA MEDIACIÓN
 - ACUERDOS DE PAZ DE CALIDAD

