

MON-03449



2ECPCR

TALLER DE PREPARACION  
DE LA CONTRIBUCION  
VASCA A LA  
2º CONFERENCIA EUROPEA  
DE CONSTRUCCION  
DE LA PAZ  
Y RESOLUCION  
DE CONFLICTOS



BAKEGINTZA ETA  
GATAZKEN EBAZPENARI  
BURUZKO  
2. KONFERENTZIA  
EUROPARRERAKO  
EUSKAL EKARPENAREN  
PRESTAKETA MINTEGIA

DOCUMENTOS DE TRABAJO  
LAN-DOKUMENTUAK

documento nº 4

**EL PROCESO Y LAS FASES  
DE LA MEDIACION**

**E**l autor: Christopher R. Mitchell es profesor de Resolución de Conflictos Internacionales y Director de Investigación en el Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos, Universidad George Mason, Fairfax (EEUU). Antes fue profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Londres. Es uno de los autores más prestigiosos en el área de conflictos internacionales, y ha publicado, entre otros, estos títulos: *The Structure of International Conflict* (1981), *Peacemaking and the Consultant's Role*, *International Relations Theory* (1978, con A.J.R. Groom) y *New Approaches to International Mediation* (1989 con Keith Webb). En este momento está preparando con Michael Banks su próximo libro: *A Handbook of Conflict Resolution* (Manual de Resolución de Conflictos). Ha actuado como mediador en numerosos conflictos internacionales, entre los que se pueden destacar los casos de Chipre y las Malvinas.

Es miembro del Equipo Internacional de Gernika Gogoratz, que trabaja en el análisis y tratamiento del conflicto y del proceso de paz que vive el País Vasco, razón por la que nos visita en numerosas ocasiones. En septiembre de 1991, coorganizó con Gernika Gogoratz y el Comité Central Menonita, un seminario de resolución de conflictos sobre el caso vasco en Airlie House (Virginia, EEUU), con la participación de destacados líderes de todo el espectro político vasco.

**E**gilea: Christopher R. Mitchell Nazioarteko Gatazken Ebazpeneko irakasle eta Ikerketa Zuzendaria da, George Mason Unibertsitateko Gatazken Azterketa eta Ebazpen Institutuan. Lan hori hartu baino lehen Nazioarteko Harremanetako irakasle izan zen Londresko Unibertsitatean. Nazioarteko gatazkei buruzko idazlerik ezagunetako bat dugu, eta besteak beste ondoko liburu hauek argitaratu ditu: *The Structure of International Conflict* (1981), *Peacemaking and the Consultant's Role*, *International Relations Theory* (1978, A.J.R. Groom-ekin batera) eta *New Approaches to International Mediation* (1989 Keith Webb-ekin batera). Une honetan beste liburu bat prestatzen ari da Michael Banks-ekin batera: *A Handbook of Conflict Resolution* (Gatazken Ebazpenari buruzko eskuliburua). Nazioarteko gatazka ugaritan aritu da bitartekari gisa, besteak beste Txipren eta Malvinas irletan.

Gernika Gogoratzuz Nazioarteko Taldeko kide dugu, eta beraz, Euskal Herriak bizi duen gatazka eta bake prozesuaren transformaziorako lanean dihardu. Hori dela-eta, azken urteotan maiz izan dugu gure artean. 1991ko irailean, Gernika Gogoratz eta Menoniten Batzorde Zentralarekin batera euskal gatazkari buruzko mintegi interesgarri bat prestatu zuen Virginian (EEBB). Aipagarria da Euskal Herriko alderdi politiko guztietako lider garrantzitsuak izan zirela bertan.

documento nº 4

## EL PROCESO Y LAS FASES DE LA MEDIACION

Christopher Mitchell

# índice

## 1. LA GAMA DE FUNCIONES INTERMEDIADORAS DE LAS PARTES EXTERNAS

## 2. EL PROCESO DE INTERMEDIACION: DOS CASOS

2.1. El acuerdo de 1972 en Sudán

2.2. La Segunda Guerra Civil  
Sudanesa

## 3. CONCLUSIONES

**Título original:** The Process and Stages of Mediation.  
Two Sudanese Cases

**Autor:** Christopher Mitchell

**Edita:** Centro de Investigación por la Paz "Gernika  
Gogoratuz".

**Depósito Legal:** SS-659/94

**Copyright © de la traducción:** Centro de Investigación  
por la Paz "Gernika Gogoratuz"

**En Africa. Copyright © 1993 by the Endowment of The  
United States Institute of Peace. Reprinted with  
permission by the United States Institute of Peace,  
Washington, D.C.**

Julio de 1994



# EL PROCESO Y LAS FASES DE LA MEDIACION. DOS CASOS DE SUDAN.

Christopher Mitchell

## I. LA GAMA DE FUNCIONES INTERMEDIADORAS DE LAS PARTES EXTERNAS

He señalado en un texto acerca de la difícil intervención desde fuera para lograr la paz en conflictos internos, que el plantear la **mediación** como un **proceso** en vez de como un actor solitario en el papel de tercero permite entender algunos rasgos de la naturaleza misma de la mediación y de las estrategias que conviene emplear en casos de ciertos conflictos nacionales.<sup>1</sup> En ese texto se planteaba la gama de tareas a realizar para aprovechar al máximo las posibilidades de terminar o resolver con éxito un conflicto. Una cuestión clave era: **Quién o qué instituciones** pueden contribuir mejor a un proceso de resolución del conflicto, con qué papel, y desempeñando qué funciones claves.

En el caso de conflictos intranacionales crónicos y violentos es mejor hacerse esta pregunta que la típica de "¿Quién podría actuar con éxito como intermediario en esta clase de conflictos?", pregunta que implica que una sola entidad debiera ser el único in-

termediario, es decir, llevar a cabo todo el proceso de contactar las partes de por sí reacias a ello, evitar meterse en juegos de prenegociación y pseudo-negociación, convencer a adversarios empedernidos de que es posible llegar a un arreglo basado en un compromiso, preparar los mecanismos de contacto, las conversaciones cara a cara, diseñar nuevas opciones, redactar una y otra vez borradores de acuerdos, conseguir que se acepten y vigilar su cumplimiento. Parece evidente que ningún mediador puede llevar a cabo en solitario todas estas tareas incluso en el mejor de los casos, y menos aún ante las dificultades añadidas que presentan los conflictos internos de carácter crónico.

La complejidad misma de todo el proceso me llevó a hacer dos consideraciones, una práctica y otra teórica. La primera: que sería más eficaz que en un proceso tan complejo se impliquen varios intermediarios en vez de uno sólo. La segunda: que se com-



prende mejor el concepto de mediación entendido como un proceso complejo en el que pueden actuar entidades diferentes –simultánea o consecutivamente– y no como tarea a hacer por un solo intermediario. El concepto de la mediación como proceso permite entender a nivel analítico la esencia de lo que familiarmente llamamos mediación mejor que el modelo de “mediador único”, en el que una entidad intenta desempeñar sola todas las tareas. Un modelo de mediación como proceso ofrece un enfoque más esperanzador de la mediación en conflictos internos crónicos e intratables.

Este modelo se parece algo al “contingency approach” (planteamiento de contingencia) de Keashley y Fischer, que divide la escalada de los conflictos en cuatro fases indicando para cada fase una serie de estrategias de intervención de terceros.<sup>2</sup> Keashley y Fischer argumentan de forma persuasiva que determinados tipos de actuación de terceros (mediación, conciliación, consulta e intervención coercitiva) son adecuados en determinadas fases de un conflicto, pero inadecuados en otras. Por tanto, la clave de la resolución satisfactoria del conflicto consistiría en saber qué modelo es el adecuado en cada fase.

El modelo de Keashley y Fischer es mucho más amplio y sistemático que el que se describe en este texto, pero la diferencia principal entre ambos estriba en que aunque se trata de una “serie coordinada de estrategias simultáneas y consecutivas”, se presupone implícitamente que se trata de “estrategias” para la intervención de una sola entidad.<sup>3</sup> Según ellos, una estrategia consiste en una serie de roles y funciones relacionadas entre sí, que forman un esquema amplio de actuación de terceros, como puede ser la

“conciliación” o la “mediación”. A diferencia de ellos, he puesto el acento en la afirmación de que las funciones de “consulta”, “mediación” o “intervención coercitiva” pueden ser desempeñadas simultáneamente por varios terceros, contribuyendo así a un proceso general que conduce hacia la resolución del conflicto.

Como he indicado en otras ocasiones, una serie de autores han contribuido implícita o explícitamente a elaborar una lista de las tareas que son necesarias (pero tal vez no suficientes) para lograr el éxito en un proceso de intermediación.<sup>4</sup> Por ejemplo, mi colega James Laue ha planteado una tipología muy interesante de los roles de terceros, que han de ser tenidos en cuenta como partes de un proceso de resolución de conflictos.<sup>5</sup> Laue insiste en lo diversas que son las tareas a desempeñar por terceros externos, sin detenerse a analizar dónde y cuándo deberían utilizarse. Según él, los terceros pueden actuar como *activistas, convocantes, abogados/parciales, facilitadores, o ejecutores*. Deja claro implícitamente que cada función puede ser desempeñada por diferentes terceros, contribuyendo todos al éxito del proceso de mediación o de resolución de conflictos.

Contrasta con esto una lista de las funciones de un mediador elaborada por James Wall, en un análisis de conflictos industriales, que enumera más de 50 tareas que un tercero puede realizar en un proceso de mediación.<sup>6</sup> Wall argumenta que esta serie de tareas y funciones surgen de la necesidad de que los terceros respondan a todo un “sistema de conflicto” complejo que incluye no sólo a los principales antagonistas, sino también a sus bases sociales y aliados, así como a otros elementos más periféricos. Las funciones descritas por Wall van desde las tradicio-



nales –como por ejemplo ayudar a una de las partes a que se desmarque de un compromiso previo– hasta otras menos convencionales –como el rechazar una intervención externa o reconducir expectativas irrealistas de las bases sociales.

Dada la concepción tan amplia de Laue sobre los roles de los terceros y la lista tan específica (y larga) de tareas o funciones de Wall, pienso que un modelo con varios niveles que combine los conceptos de proceso, roles y funciones puede ser una buena forma de conceptualizar y analizar la naturaleza de la mediación, y de responder a ciertas cuestiones sobre los factores que influyen en el éxito o fracaso de determinados esfuerzos de mediación. Este modelo parte de la existencia de un proceso integral de mediación consistente en una serie de roles de intermediación en sentido amplio, incluyendo cada rol a su vez una serie de tareas o funciones a desempeñar. Así, por ejemplo, un proceso de mediación puede empezar con un gobierno, institución o persona desempeñando el rol de *convocante*, con tres o cuatro funciones específicas, como un llamamiento público para las conversaciones en el momento adecuado, el inicio de contactos entre los adversarios para ver si se puede elaborar una agenda aceptable, y por último, la preparación de un lugar neutral para las conversaciones.<sup>7</sup>

Según esto, un modelo de mediación como proceso se compone de una serie de roles entrelazados y complementarios, asumidos por una serie de intermediarios de quienes se espera que estén bien preparados y sean los adecuados para ello. Esta caracterización plantea cuestiones insoslayables sobre el número, la naturaleza y la importancia de dichos roles; si algunos de ellos son funda-

mentales en toda clase de conflictos crónicos –sean internos, transnacionales o internacionales–; y si hay roles de especial importancia en conflictos internos en los que están en juego la sustitución de líderes y la separación de un territorio (véase nota n° 1).

Algunos roles son, desde luego, fundamentales en toda clase de procesos de mediación, tanto nacionales como internacionales. En ambos casos hace falta, por ejemplo, un *facilitador* (o moderador) para que recriminaciones mutuas y frustraciones no rompan las conversaciones directas. Por otro lado, en cambio, el que haya un *convocante* es más importante en conflictos internos, dado lo delicado que es reunir en una misma mesa a un gobierno y a los rebeldes para que conversen en busca de una salida distinta de la victoria y derrota absolutas, y ante la necesidad de aducir una razón que haga parecer legítimo y aceptable el diálogo.

En cualquier tipo de conflicto, mucho antes de que planteen las conversaciones directas, los terceros tienen el rol fundamental de sondear por separado la voluntad de las partes enfrentadas de hacer algún compromiso para conseguir un acuerdo por medio de un proceso de mediación. Tradicionalmente se ha considerado esto como una parte de la función sincronizadora del mediador. Sin embargo, en conflictos crónicos internos, sobre todo en los que se plantea la sustitución, bien puede ser que la primera tarea del tercero consista en superar el escepticismo de los rebeldes y del gobierno sobre la posibilidad incluso teórica de un acuerdo, por no hablar de su viabilidad práctica. Por tanto, en conflictos crónicos internos, algún tercero puede convencer simultáneamente al gobierno de que es posible llegar a un acuer-



do con rebeldes intransigentes, y a los rebeldes de que es posible llegar a algún acuerdo con un gobierno tirano. Utilizando el lenguaje de Laue, en conflictos internos se revela como fundamental la función de “abogado” del proceso, en el sentido de que un tercero abogue por un proceso de mediación o de resolución del conflicto.

Este enfoque plantea la necesidad de que algún tercero desempeñe el rol preparatorio o de *exploración*, lo que supone, al menos, sondear la disposición de los adversarios a plantearse estrategias alternativas no-coercitivas, y a inclinarse hacia determinados procesos de resolución de conflictos. Además, (y teniendo en cuenta las reticencias de las partes en conflictos internos a verse envueltos en conversaciones) otra tarea específica a desempeñar por algún tercero es el de *dar garantías*; tanto el gobierno como los rebeldes necesitan altos niveles de seguridad de éxito previsible antes de entrar en algo que se parezca a unas conversaciones formales o a unas negociaciones.

En cualquier tipo de conflicto intenso surge el dilema de que las partes tienen miedo a entrar en un proceso de negociaciones sin estar lo suficientemente seguras de no salir peor que como entraron.<sup>8</sup> Esta necesidad de seguridad es, sin embargo, especialmente importante en conflictos internos crónicos, en los que el miedo exige que algún tercero que desempeñe el rol exploratorio incluya en él la función de conseguir garantías, de forma que las partes puedan ensayar cómo sería un proceso de mediación oficial, consulta o negociación –e incluso tantearse mutuamente– sin ningún compromiso. En el mejor de los casos, una vez que se hubiera logrado esa seguridad por medio de un ensayo y ex-

ploración, otro tercero podría asumir el rol de *asegurador*, minimizando así tanto los costes que supone el entrar en un proceso formal de mediación, como los previsibles en caso de que el proceso se viniera abajo.

En el marco de un proceso integral de mediación, aparecen otros dos roles preparatorios de especial importancia en conflictos internos crónicos, debido a la complejidad que les caracteriza: el rol de *desacoplador* a través del que los intereses y comportamientos entrelazados de las partes internas (rebeldes y gobiernos) y de los aliados externos se desacoplan. Si se logra separar esos dos niveles de conflictos, es muy probable que se reduzcan los obstáculos para llegar a algún acuerdo. En general parece que lo más fácil sería que los intermediarios tradicionales entre estados asuman el rol de desacoplador, que implica a menudo el separar a los gobiernos de potencias aliadas de sus “clientes aliados”, sean gobernantes o rebeldes. Otros gobiernos –o bien organizaciones internacionales pueden asumir perfectamente este rol en su actuación como intermediarios. El ejemplo del éxito que obtuvo en ese rol la ONU en el conflicto de Afganistán, logrando la retirada de la Unión Soviética y que cesara la intervención de los EEUU, indica, sin embargo, que la parte que hace de desacoplador no tiene por qué ser la más cualificada para llevar el proceso de mediación entre los adversarios internos. Una vez conseguido el “desacople”, puede que haga falta que sean otros tercero quienes asuman otros roles.

El ejemplo de Afganistán ilustra además la necesidad que a menudo existe de ejercer otro rol fundamental en cualquier proceso de mediación: el de *unificador*. Esta necesidad se debe a que en los conflictos in-



ternos crónicos suele haber rupturas y divisiones en las filas de los grupos adversarios, especialmente entre los insurgentes. Algunos observadores han señalado como factor importante en la prolongación de la lucha interna en Afganistán la división existente en las fuerzas anti-Kabul del país, incapaces de formar una organización unificada y de acordar una serie de objetivos coherentes y consensuados en oposición al régimen de Kabul. La "coalición" de mujaheddin gastó casi tanto tiempo y energía en peleas internas como en combatir los gobernantes afganos, que también estaban en desacuerdo sobre cómo enfrentarse a un adversario tan incoherente. Algo parecido ocurrió en Camboya, donde las grandes divisiones entre las facciones opuestas al gobierno pro-vietnamita de Phonm Penh supusieron serios obstáculos a la consecución de un acuerdo en el país.

Dado que las circunstancias de Afganistán y Camboya no son una excepción entre los muchos conflictos internos crónicos, parece clara la importancia del rol de unificador o de integrador, cuyo objetivo es unir a adversarios divididos entre sí, de forma que cada lado vea que hay una entidad con la que se puede negociar una solución y capaz de hacer que se cumpla un posible acuerdo.

Relacionado con el de unificador, está el rol del *preparador*, que trabaja con una de las partes para desarrollar sus habilidades organizativas y negociadoras (normalmente son los rebeldes quienes más lo necesitan) para que pueda enfrentarse al adversario en otro campo que el de batalla con confianza en sí mismo y con más posibilidades de éxito. Se ha argumentado que enseñando tales habilidades se puede también abrir una vía alternativa a la continuación de la coacción y

la violencia, considerada como la única forma de actuar por muchos grupos que dudan de su capacidad en todo lo que no sea el arte de destruir.

La mayoría de los roles mencionados hasta ahora inciden en el proceso de mediación ya antes de que las partes comiencen las conversaciones directas. En este momento cobra la máxima importancia el rol del *facilitador*. Sin embargo, hay *otros roles* que pueden ser asumidos por terceras partes tanto durante los contactos directos como después. Laue habla del rol del *informador* (fact finder), desempeñado por uno o varios terceros con las funciones de encontrar información fidedigna para las partes enfrentadas y de presentar dicha información en una forma práctica y aceptable. Normalmente se asume que este rol se desempeña principalmente antes de los encuentros formales, pero tradicionalmente se ha entendido que una función de los mediadores es ofrecer e interpretar informaciones y juicios (a menudo sobre las consecuencias) durante conversaciones mediadas. Algunos partidarios de procesos analíticos de resolución de conflictos han argumentado que una de las tareas principales de los equipos de terceros en tales procesos consiste en suministrar información teórica sobre los orígenes y el desarrollo de conflictos crónicos.<sup>9</sup>

Un segundo aspecto de este rol es *imaginar y desarrollar opciones y alternativas* para las partes en el conflicto, que a veces están tan encerradas psicológicamente en una forma de pensar "a la contra", que ni siquiera pueden imaginar otras formas de actuar ni otros resultados, ni soluciones cooperativas, ni nada que no sean soluciones de "ganar o perder".





El rol de *generador de ideas*, que aporta información, ideas y alternativas, puede ser crucial para el éxito de un proceso de mediación. Es uno de los roles abiertos a terceros que carecen de instrumentos de poder.

Pero aún así, es importante que los terceros dispongan de **recursos materiales** y de otro tipo, en la búsqueda de soluciones. Sin duda muchos procesos de mediación se han beneficiado de la disponibilidad de recursos que pueden utilizarse para suavizar la situación y transformar el acuerdo y la nueva relación entre antiguos adversarios, de una situación en la que nadie ganaba mucho más que el cese de los costos de coacción y contra-coacción a una nueva situación en la que ambas partes logran beneficios materiales patentes y de peso. Es decir, en el rol de **incentivador** los terceros pueden ofrecer conocimientos técnicos, alimentación, inversiones económicas, asistencia en la rehabilitación y reconstrucción del país, recursos para el desarrollo, mercados abiertos, y una larga serie de beneficios para las partes que renuncien a la coacción y a la destrucción en favor de un acuerdo y de una transformación a largo plazo de sus relaciones. Hay, pues, muchas formas en que distintos terceros pueden incrementar los beneficios de una solución mediada. Por lo demás, este rol de incentivador no está necesariamente reservado en exclusiva para los ricos o poderosos.

De la misma forma que muchos roles de terceros pueden contribuir al proceso de mediación ya antes de las conversaciones directas, hacen falta otros en una fase posterior al acuerdo, fase que ha sido desatendida tanto por los teóricos de la Resolución de Conflictos como, en muchos casos, por los que actúan como intermediarios. Un rol importante tras un acuerdo consiste en que los ter-

ceros utilicen su peso y prestigio simbólicos para respaldar o **legitimar** el acuerdo o solución, facilitando el que las bases la acepten y reforzando su estabilidad y su duración probable. Además de jugar este rol de legitimador, los terceros pueden también contribuir al cumplimiento del acuerdo, asumiendo una serie de funciones de verificación y actuando como **monitores**. De ser muy frágil el acuerdo alcanzado, los terceros con suficiente influencia pueden actuar, si hace falta, como **ejecutores**, asegurando que las partes estén a la altura de los compromisos contraídos.

Por último, dado que uno de los objetivos a largo plazo de la mediación consisten en contribuir a **la resolución final del conflicto** (lo que **implica la transformación completa de la relación entre los adversarios**), se abre una larga serie de tareas para cualquier tercero que quiera contribuir a una **reconciliación final**. Esta última fase del proceso de mediación es, inevitablemente, **larga e inacabable**, y –una vez más– no son los ricos y poderosos los que mejor pueden llevar a cabo el rol que corresponde a esa tarea, es decir, el de **reconciliador**. Las cualidades que se requieren de los terceros que asumen este rol suelen ser **compromiso** a largo plazo, **firmeza** y **paciencia**, más que **credibilidad**, **imparcialidad** y **habilidades diplomáticas**, que son las cualidades que normalmente se asocian con los terceros en la fase de conversaciones y de búsqueda de acuerdos de los procesos de mediación.

Resumiendo, varios terceros externos pueden intervenir en un proceso de intermediación asumiendo algunos de los roles que se muestran en el cuadro y realizando con éxito al menos algunas de las tareas y funciones asociadas con estos roles.



**Tabla 1. Roles y Funciones de los intermediarios.**

<b>Rol</b>	<b>Tareas y Funciones</b>
<b>Explorador</b>	Confirma a los adversarios que la otra parte no está decidida a "vencer". Esboza una serie de soluciones posibles.
<b>Convocante (iniciador, "abogado")</b>	Inicia el proceso de paz, pidiendo una tregua, conversaciones, etc. Interviene para que las partes puedan participar en las conversaciones. Convince a los adversarios de la posibilidad de buscar soluciones satisfactorias para ambas partes y de que el proceso de intermediación es provechoso. Ofrece la sede, apoyo logístico, y presencia legitimadora en cualquier conversación. Puede actuar como facilitador.
<b>Desacoplador</b>	Ayuda a que los aliados externos se desliguen del conflicto interno en el que se han inmiscuido. Recruta aliados externos para cumplir funciones de persuasión, respaldo o mejora.
<b>Unificador (agregador, consolidador)</b>	Ayuda a superar divisiones internas, de forma que todas las fracciones lleguen a un acuerdo sobre intereses, valores y soluciones aceptables.
<b>Preparador (entrenador)</b>	Desarrolla las habilidades y la competencia necesarias corrigiendo desigualdades para posibilitar el que las partes lleguen a una solución sostenible y aceptable para todas ellas.
<b>Generador de ideas (informador)</b>	Ofrece nuevas informaciones, ideas, teorías y opciones a los adversarios para que elijan o adecúen. Desarrolla una nueva forma de pensar sobre una serie de opciones o resultados posibles que puedan conducir a una solución.
<b>Garante</b>	Garantiza a los adversarios que no van a sufrir costos desmesurados por el hecho de entrar en un proceso de intermediación. Ofrece seguridades ante una posible ruptura del proceso. Garantiza cualquier acuerdo.
<b>Facilitador (moderador)</b>	Cumple una serie de funciones antes o durante las conversaciones cara a cara entre los adversarios (presidir los encuentros, interpretar posicionamientos y respuestas, etc).
<b>Legitimador (ratificador)</b>	Ayuda a los adversarios a que acepten el proceso y el resultado (a nivel interno y externo), aportando su prestigio al procedimiento.
<b>Incentivador</b>	Ofrece recursos adicionales para ayudar a los adversarios a que lleguen a una <b>fórmula de solución de suma positiva</b> .
<b>Monitor (verificador)</b>	Da cuenta a las partes del cumplimiento cabal de lo acordado por parte del adversario, o de las razones para no cumplirlo.
<b>Ejecutante (implementador)</b>	Controla el comportamiento de las partes después del acuerdo e impone sanciones si no se cumplen los puntos acordados.
<b>Reconciliador</b>	Su tarea es a largo plazo y consiste en ir corrigiendo las actitudes, estereotipos e imágenes negativas que se suelen dar entre adversarios. Genera nuevas relaciones que superen las divisiones que el conflicto ha dejado detrás de sí.



La lista provisional de roles que se muestra en el cuadro nos lleva de nuevo al argumento principal del texto: que las diferentes tareas o funciones que se dan en el proceso de mediación pueden –y a menudo tienen que– ser asumidas por diferentes terceros y por diferentes tipos de terceros. Por poner un ejemplo, está claro que no es fácil que un tercero externo que haya ayudado a crear una oposición unificada –por mucho que su objetivo (o efecto) a largo plazo haya sido el hacer posible un acuerdo negociado viable– sea quien convoque o facilite una serie de conversaciones (ni siquiera informales) entre las partes enfrentadas. De igual manera, un tercero que esté ayudando a mejorar las capacidades de negociación de líderes guerrilleros o la estructura administrativa de un movimiento secesionista, es casi seguro que queda automáticamente descalificado para asumir cualquier otro rol en el futuro. Pero el hecho de que el haber asumido de ciertos roles les descalifique para otros nuevos no hace sino reforzar mi argumento. Terceros diferentes pueden asumir –y de hecho asumen– funciones diferentes dentro de un proceso integral de acuerdo.

El conceptualizar la mediación como un proceso en vez de considerar al mediador como un actor único, ayuda a clarificar la naturaleza de la mediación y permite especular sobre las condiciones que abren el camino hacia acuerdos o soluciones. En la práctica, el considerar la mediación como un proceso ayuda a atraer la atención hacia métodos de superación de obstáculos que dificultan la solución en conflictos internos crónicos. El primer método supone abandonar la idea de que todas las funciones de un proceso de mediación deber ser desempeñadas por un solo agente, y permite que varios agentes ejerzan las diferentes funciones que han de ejercerse.

A continuación se ilustra este planteamiento pasando revista a dos casos recientes de mediación externa en conflictos internos crónicos y enfocando la mediación como proceso. Esto da a entender que no se puede identificar a un único tercero en el sentido tradicional de la palabra. Al contrario, lo que se ve en cada caso es que hay una serie de terceros externos, y que cada uno de ellos contribuye de forma distinta a los esfuerzos por llegar a una solución, aunque ninguno de ellos pueda pretender seriamente haber sido el único mediador en ninguno de los casos.



## 2. EL PROCESO DE INTERMEDIACION: DOS CASOS

Uno de los pocos casos de resolución mediada de un conflicto interno crónico se dio en Africa, al final de la primera guerra civil sudanesa en 1972. Este caso ofrece numerosos ejemplos de cómo terceros externos asumen roles y funciones diferentes que conducen a una solución negociada, que abrió el período de paz más largo desde la independencia del Sudán.

La segunda guerra civil sudanesa, que comenzó en 1983 como resultado de la ruptura del acuerdo de 1972, ofrece también numerosos ejemplos de roles y funciones de

terceros, aunque a diferencia de la primera, este proceso o esta serie de procesos aún no hayan conducido a un acuerdo ni solucionado las cuestiones en litigio.

¿Qué luz arrojan estos dos casos sobre el concepto de un proceso de mediación y de una serie de roles asumidos por diferentes terceros externos? No hay espacio más que para un análisis breve, pero basta para mostrar lo útil que es el enfoque del proceso de mediación como una serie de funciones importantes a desempeñar y para aportar algunos datos empíricos que lo confirman.

### 2.1. El acuerdo de 1972 en Sudán

La afirmación de que diferentes partes pueden realizar determinadas funciones a lo largo del del proceso de mediación, no excluye que en algunos procesos concretos de mediación una sola institución o un determinado grupo de instituciones pueda desempeñar varias funciones fundamentales. A primera vista, éste parece ser el caso en el proceso que condujo al acuerdo consensuado en la primera guerra civil sudanesa, logrado en Addis Abeba a comienzos de 1972. Parece evidente que los principales roles de convocante y de facilitador fueron asumidos por un grupo formado por representantes del Consejo Mundial de las Iglesias "World

Council of Churches" (WCC) y la Conferencia de las Iglesias de Africa "All Africa Conference of Churches" (AACC). Fue una delegación de WCC-AACC quien entabló el primer contacto en Jartum con el gobierno del Presidente Numayri y con las organizaciones del sur de Sudán, dirigidas por el Movimiento de Liberación del Sur de Sudán (SSLM), del coronel Joseph Lagu. El mismo equipo sirvió de moderador en las conversaciones directas que se dieron en Addis Abeba a comienzos de 1972. Sin embargo, hay que señalar que el rol de legitimador fue desempeñado deliberadamente por un prestigioso y veterano estadista africano, ligado a la Organi-



zación de la Unidad Africana (OUA) desde su gestación y relacionado con otros procesos de paz en el continente, el Emperador etíope Hailé Selassié.

Tampoco hay que olvidar que otras organizaciones habían ya desempeñado funciones importantes en el período anterior a las conversaciones. Por ejemplo, el rol de explorador corrió a cargo del Movimiento para la Libertad Colonial (MCF), con base en Londres, que animó tanto al gobierno de Numeiry como a miembros del SSLM a que intentaran llegar a un acuerdo negociado. Este proceso fracasó cuando el MCF perdió la confianza de los sureños, que sospechaban que el MCF estaba apoyando al gobierno de Jartum<sup>10</sup>. Aún así el proceso de contactos exploratorios iniciales ofreció seguridad a ambas partes de que la otra parte no estaba completamente segura de lograr una "victoria" y de que era posible, al menos en principio, llegar a un acuerdo. Por tanto, la iniciativa de WCC y de AACC no partió de cero: se basó en algunas lecciones que tanto rebeldes como gobernantes sacaron de la iniciativa del MCF, a pesar de que esta última iniciativa habría de considerarse como fracasada si se aplicaran los parámetros clásicos para valorar el éxito de la mediación.

Otras organizaciones también desempeñaron el papel de animar a las partes enfrentadas, sobre todo a los del Sur, haciendo ver los posibles beneficios de un proceso de mediación. Dos organizaciones que habían actuado como aliados y defensores de los insurgentes sureños, el Comité Kampala y el Grupo Makerere, alentaron al WCC y al AACC para que, en vez de dar ayuda humanitaria, asumieran la función de mediadores, y les ayudaron a contactar con el SSLM, al

que animaron, persuadiendo a sus líderes de que de aceptar esta iniciativa podría lograrse una solución aceptable del conflicto.<sup>11</sup>

A primera vista puede parecer distorsionante el que en el concepto de mediación se incluyan actividades persuasorias por parte de quienes están siendo aliados y defensores de un lado, pero hay que tener en cuenta tales actividades para poder entender por qué un determinado proceso funciona o fracasa. Es evidente que la ayuda material y el asesoramiento aportado por aliados externos alimenta muchos conflictos internos y que un cambio en la orientación del consejo o una disminución de la ayuda pueden influir mucho en el éxito de los intentos de mediación, lo que muestra la importancia de la función tranquilizante de partes que de otro modo no se tendrían en cuenta. No es menos cierto que en muchos casos antiguos aliados juegan un papel importante haciendo propuestas de mediación, como en el caso de los estados fronterizos en el acuerdo de Zimbabue.

Curiosamente, la primera guerra civil sudanesa parece haber sido uno de los pocos conflictos internos crónicos que se mantuvo aislado, sin ser objeto de una masiva intervención externa por parte de gobiernos o de otras fuerzas aliadas, habiéndose dado únicamente a finales de 1971 una ligera intervención. No hizo por tanto falta que una tercera parte ejerciera el papel de un enérgico desacoplador.

Sin embargo, durante las últimas fases de la mediación de los años 1971-72 diversos terceros desempeñaron varias funciones necesarias y significativas. Algunas organizaciones religiosas, como la Sociedad de Amigos Británica (Cuáqueros) actuaron



como unificadores, promotores y preparadores brindando apoyo económico y asesoramiento técnico al SSLM, para que pudiera enviar un grupo negociador unificado, preparado y bien apoyado, a Addis Abeba. El rol de legitimador del acuerdo fue asumido deliberadamente por Hailé Selassié y por la OUA, representada por su Vicesecretario General de Asuntos Políticos, Mohammed Sahnoun, aportando así peso y prestigio internacional, tanto al proceso de búsqueda de acuerdo como a su contenido. Asimismo aliados, tanto del gobierno como de los rebeldes, ayudaron a legitimar el acuerdo, a veces simbólicamente, pero a menudo con medidas prácticas, como la de ofrecer a los líderes del SSLM transportes y medios de comunicación para ayudarles a explicar y “vender” el acuerdo a sus diferentes guerrillas, dispersas por los bosques en el sur del país.

El rol de promotor, por último, fue claro en la mediación de 1971-72, aunque se desempeñe mucho más a menudo en conflictos internacionales que en conflictos internos crónicos. En otros procesos de mediación, el mismo tercero que actúa como convocante y facilitador suele también incentivar con bienes o ventajas añadidas a las que conlleva el mismo acuerdo, (p.e. el gobierno de los EEUU en los distintos acuerdos de desacomplamiento tras la guerra de 1973, en la que estaban involucrados Israel, Egipto y Siria). Sin embargo, tampoco hay aquí una razón lógica para que el rol de promotor no pueda ser desempeñado por alguien que, sin asumir el rol de facilitador, suministra los bienes o servicios negociados directamente entre las partes. Este parece haber sido el caso en 1972 en Sudán, donde un consorcio de organizaciones humanitarias planeó un gran esfuerzo de ayuda humanitaria en paralelo con las últi-

mas fases del proceso de mediación, con lo que el logro de un acuerdo iba a significar más ayuda material para la rehabilitación y la reconstrucción del país. Estaba, sin embargo, claro que el suministro de esa ayuda no corría a cargo de los terceros encargados de facilitar las conversaciones y de ayudar a las partes a alcanzar una solución aceptable del conflicto.

## **2.2. La Segunda Guerra Civil de Sudán, 1983-1993**

Al contrario que la primera, la segunda guerra civil sudanesa –que estalló como consecuencia del fracaso del acuerdo de 1972– ofrece muchos ejemplos de iniciativas de intermediación y de procesos orientados a resolver el conflicto, lo que hace pensar que el que haya tenido éxito una mediación de un conflicto nacional interno en la historia reciente de un país constituye un precedente que alienta a potenciales intermediarios, es decir, organizaciones nacionales e internacionales, a poner a prueba su capacidad de lograr la paz.

Evidentemente las iglesias sudanesas y de toda Africa, estaban ansiosas por repetir el éxito del proceso WCC-AACC. Por ejemplo, en noviembre del 86, poco después de que el derribo de un avión civil por parte del Ejército Popular de Liberación de Sudán rompiera de golpe los contactos formales entre el gobierno y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés (MLPS), líderes religiosos de Sudán (entre ellos el obispo de Juba) establecieron contactos con el MLPS y con el Coronel John Garang de Mabior en Addis Abeba y en Nairobi, iniciándose un intercambio a larga distancia entre el gobier-



no de Jartum y el MLPS, que parecía conducir a la eventual retoma de contactos informales pero directos entre las partes. Los esfuerzos de intermediación en la segunda guerra civil sudanesa sugieren, paradójicamente, que las actividades durante la primera guerra cumplieron un rol de exploración para una generación posterior de intermediarios, que ha podido referirse a procesos de mediación recientes para legitimar sus intentos de desempeñar roles y funciones semejantes. Los potenciales terceros podían referirse al ejemplo de un proceso de mediación ocurrido recientemente para legitimar su asunción de roles y funciones similares.

Sin embargo, uno de los problemas para potenciales terceros, fuera cual fuera su rol, era que la segunda guerra civil sudanesa constituía un problema mucho más complicado que la primera. Entre los muchos factores contribuían a esta complejidad, dos afectaban especialmente a los intermediarios. El primero es que el tema central del contencioso era la gobernabilidad del conjunto del país, y no la autonomía o separación de las tres provincias del sur. Los líderes del MLPS mantenían con evidente sinceridad ser un movimiento para la restauración de la democracia en todo el Sudán y el establecimiento de un sistema político laico y descentralizado para todo el país.

El segundo gran problema surgió de la debilidad y división del gobierno central civil y de divisiones entre los líderes y partidos sureños. La debilidad y las divisiones causaron serias escisiones en Jartum sobre el planteamiento de una negociación con el MPLS y de hecho situaciones en las que algunas fuerzas (incluyendo incluso partidos políticos miembros de un gobierno de coali-

ción) querían entablar contactos y conversaciones con el MPLS para buscar un acuerdo. Así, un tema clave para potenciales intermediarios era el aclarar entre quiénes mediar y el lograr previamente un planteamiento coherente y consensuado entre los partidos norteños desde el que poder entablar un diálogo con el MPLS. Se trata de una función tan necesaria como difícil, y aún no se sabe ni quién podrá desempeñarla, ni incluso si nadie podrá hacerlo.

El que muchos líderes y partidos del sur continuasen trabajando con el gobierno civil de Jartum y oponiéndose al MPLS, es un problema que ya había habido entre 1961 y 1972. Este tipo de división entre partidos complicó aún más los intentos de abrir un proceso de mediación al manifestar en más de una ocasión los líderes y organizaciones del sur presentes en Jartum su deseo de no quedar excluidos de conversaciones con el MPLS. Ejemplo de ello fueron las reuniones entre el MPLS y los partidos del sur, con la participación de algunos ministros del gobierno, celebradas en Kampala y Nairobi en septiembre de 1987 bajo el auspicio de los presidentes Moi y Museveni, en las que los participantes llegaron a un "entendimiento" y reafirmaron su apoyo a los principios de la declaración de Koka Dam).

Ambos problemas eran graves ya que, debido a la falta de consenso y de coherencia, la mayor parte de los procesos implicaron únicamente a una selección parcial de partidos sudaneses que sólo recogían una parte de los diferentes enfoques y planteamientos. El partido Umma y el primer ministro fueron las principales fuerzas que quedaron excluidas, al menos durante el período de gobierno civil desde abril del 86 hasta junio del 89.



Teniendo en cuenta estos precedentes alentadores y problemas añadidos, no es difícil entender por qué han intentado tantas personas y organizaciones asumir un rol en procesos de mediación buscando una solución a la segunda guerra civil sudanesa. Los adversarios mismos ha hecho muchos intentos bilaterales de alentar el diálogo y la negociación, aunque pocos se han acercado siquiera a una solución aceptable y factible, a pesar de que, tanto la Declaración de Koka Dam como sobre todo el acuerdo entre el MPLS y el Partido Democrático Unionista (PDU) en noviembre del 88 lograron diseñar procedimientos aceptables y factibles para avanzar hacia una solución.

Nadie ha logrado ser unificador de los adversarios; y sí que ha habido terceros, tanto dentro como fuera del país, voluntarios para los roles de convocante, facilitador y legitimador, aunque muchas de sus ofertas hayan sido rechazadas. Tres presidentes de la OUA –los presidentes de Kenia, Moi, de Uganda, Museveni, y de Zaire, Mobutu– han querido desempeñar dichos roles, pero el poco tiempo de que dispone un presidente de la OUA impide que se consolide el rol de intermediario. En otra ocasión, el general Joseph Lagu, el ex-jefe de Anya Nya I durante la primera guerra civil, inició los contactos entre Garang, el primer ministro al-Mahdí y otros líderes norteros en 1987, pero sin resultado.

Tal vez fue algo más útil la iniciativa del gobierno etíope al ayudar a que se encontraran en Addis Abeba líderes del MPLS y del PDU (entonces miembro de la coalición gobernante en Jartum), primero en agosto del 88 y luego en octubre del mismo año. En estos encuentros se llegó al acuerdo (el

acuerdo al-Mirghani-Garang de noviembre del 88) de iniciar un proceso de paz, cuyo elemento fundamental sería una conferencia constitucional, a celebrar en Sudán el 31 de diciembre del 88. Sin embargo el proceso fracasó, sobre todo debido a que el partido Umma y el primer ministro no participaron en el proceso de búsqueda de acuerdo y también porque otro partido nortero que no participó, el Frente Nacional Islámico, se empeñó en minar el acuerdo. También pudo haber influido negativamente la incapacidad del gobierno etíope de legitimar el proceso y el acuerdo, y de hacer que Jartum y algunas de las principales facciones norteras lo aceptaran. Etiopía no pudo desempeñar ese rol porque en Jartum se percibía el régimen de Menghistu como favorable al MPLS desde el comienzo de la guerra. Los aliados de una de las partes no suelen poder desempeñar un rol legitimador.

También hizo mucha falta un rol de desacoplador en los intentos por terminar la segunda guerra civil; había que separar el conflicto en Sudán de los conflictos a ambos lados de la frontera con Etiopía. Es decir, había que desacoplar al gobierno de Etiopía del MPLS, porque en varios círculos norteros influyentes se veía al MPLS (al menos públicamente) como un mero apéndice del régimen de Menghistu, o dicho con otras palabras, como atado a circunstancias e intereses externos. Se hicieron esfuerzos por desempeñar dicho rol, sobre todo por parte del gobierno egipcio a finales del 87, cuando el primer ministro egipcio Aatif Sidgi, ayudó a los gobiernos de Jartum y Addis Abeba a establecer la Comisión Mixta Etíope-Sudanesa para investigar, evitar y mitigar los choques en la zona fronteriza. (Esa iniciativa tuvo éxito a pesar del estrecho vínculo entre el gobierno egip-





cio y la política sudanesa y su objetivo de excluir de la región la influencia libia).

Por desgracia, este acuerdo no tuvo el mismo efecto que el logrado entre los gobiernos de Numayri y Hailé Selassié en 1971. Al seguir en Addis Abeba el cuartel general del MPLS (y varias organizaciones anti-Menghistu en Jartum) se pensaba en Jartum que el régimen etíope se servía del MPLS y que lo que pasaba en el sur de Sudan tenía mucho que ver con los conflictos internos de Etiopía. El desacoplamiento no se produjo hasta la caída del régimen de Menghistu en 1991.

Al no haber logrado llegar ninguno de los muchos procesos de mediación o de los bilaterales directos ni de lejos a un acuerdo sustancial, no se ha pedido a ninguna figura de prestigio, organización o gobierno que desempeñe un rol clave legitimando una solución determinada, y respaldando con su estatus y prestigio el hecho y los términos de un acuerdo —rol desempeñado por Hailé Selassié y la OUA ante el acuerdo del 72—. Por la misma razón, tampoco se han solicitado de ningún gobierno u organización externos recursos materiales o de otro tipo que aumenten los beneficios resultantes de una solución negociada. Sí que numerosas organizaciones de ayuda y desarrollo han advertido, tanto al gobierno como al MPLS, sobre los efectos negativos que conlleva la continuación de la lucha y sobre la probable retirada de la ayuda de no encontrarse solución —aunque sea temporal— al conflicto.

Por otro lado, en el período comprendido entre los años 1983 y 1990, muchos terceros intentaron cumplir el rol de garante o de legitimador. He mencionado ya los esfuerzos de una serie de presidentes de la OUA, (los presidentes de Zaire, Uganda y

Nairobi) por desempeñar ambos roles de facilitador y legitimador conjuntamente. Con un estilo diferente, tanto el gobierno de los EEUU (por medio de la iniciativa malograda de Cohen en la primavera de 1990) como el ex-presidente Jimmy Carter (en diciembre del 89) intentaron reunir a los principales adversarios haciendo uso de su prestigio para tranquilizar a las partes sobre la seriedad del intento, los beneficios de participar en él, y la posibilidad de un cierto éxito. En el terreno de la diplomacia no oficial, el ex-presidente Obasanjo de Nigeria y Francis Deng, académico y diplomático sudanés, han puesto en marcha una iniciativa de mediación sutil y concienzuda, valiéndose de su prestigio y estatus personal en Africa para legitimar sus esfuerzos.

Por último, un aspecto interesante de la variedad de los procesos de mediación en esta segunda guerra civil sudanesa es el gran número de intentos hechos por separado para generar ideas y opciones de solución, algo bastante distinto del modelo tradicional de la mediación, según el cual la exploración de ideas alternativas y la generación de opciones viables se supone que tienen lugar cuando el tercero ha logrado tener reunidos los adversarios cara a cara en un lugar neutral, y está actuando como facilitador y (muchas veces) como convocante. Desde luego, estas tareas se hicieron también al estilo clásico en varios procesos de mediación entre 1983 y 1990 (por ejemplo en las reuniones que condujeron a la declaración de Koka Dam en 1986 y en las reuniones de 1989 entre el gobierno y el MPLS en Addis Abeba, impulsadas por Etiopía).

Sin embargo, también es cierto que se han generado numerosas opciones —a menudo simplemente en conferencias o reuniones



extraoficiales o semioficiales— al margen de los procesos de mediación. Normalmente en estos encuentros únicamente se trataba de analizar los temas conflictivos y de sugerir opciones a corto plazo para mejorar las relaciones entre los adversarios e ideas a largo plazo para llegar a una solución aceptable. Tales reuniones se celebraron en el “Woodrow Wilson Center” (EEUU) en 1987; Londres, en marzo del 87 y enero del 89; Harare, a comienzos del 88, patrocinada por el “Interaction Council”; y casi simultáneamente en el Bergen Forum (Noruega) y Ambo (Etio-

pía) en febrero del 89. A juzgar por las ideas y sugerencias surgidas, en el período posterior al año 85 se ha desempeñado muy bien el rol de buscador de ideas, con las funciones de análisis y de generación de opciones.

Parece que, por desgracia, no bastan las buenas ideas por sí mismas para que se logre un acuerdo. Han de ser parte parte de un proceso de mediación más complejo y estructurado para que puedan contribuir a una solución aceptable.



### 3. CONCLUSIONES

Estos dos breves ejemplos de intentos por llegar a acuerdos mediados en las guerras civiles de Sudán plantean inmediatamente la cuestión de por qué un proceso parece tener éxito y los demás no, al menos por el momento. Pese a todos los intentos de mediación arriba indicados y de muchos otros más no mencionados, la Segunda Guerra Civil no da muestras de estarse acercando a una solución pacífica. Es cierto que en unas cuantas negociaciones directas entre algunos partidos sudaneses han llegado a acuerdos provisionales que podrían generar una solución; los más destacables han sido la Declaración de Koka Dam de 1986 y el acuerdo entre el PDU y el MPLS en 1988. Ambos estaban, sin embargo, en parte invalidados por no incluir a todos los partidos claves del norte. Así, parece que la segunda guerra civil va a durar tanto o más que la primera.

Es fácil especular sobre las razones de los fracasos en los numerosos procesos de mediación desde el año 1982: la complejidad de los temas en este nuevo conflicto; la cantidad de procesos de paz que se estuvieron desarrollando durante todo el tiempo, la incoherencia de esfuerzos; y la relativa inestabilidad del gobierno de Jartum. (Desde 1983 ha habido cuatro regímenes políticos bastante diferentes con lo que, cada vez que el gobierno cambiaba, los intermediarios potenciales han tenido que empezar de cero).

Sin embargo, en este capítulo se analizan las razones del éxito, y no de los fracasos. Para ello hay que investigar y reflexionar más sobre: (1) la coyuntura adecuada y

las condiciones necesarias para la puesta en marcha de un proceso de mediación apropiado (2) la secuencia más efectiva de roles y funciones, tema que están investigando Keashley y Fisher; y (3) la asunción efectiva de roles y el desempeño de funciones por un conjunto apropiado de terceros.

¿Qué puede aprenderse al pasar revista a los intentos de mediación en las dos guerras civiles sudanesas, especialmente en lo referente a alternativas al modelo tradicional de mediador individual? La descripción hecha únicamente sugiere la utilidad teórica del modelo de mediación como proceso en el análisis de iniciativas externas de arreglo de conflictos internos crónicos, y la utilidad práctica de que una serie de roles esenciales sean desempeñados por distintos terceros. El próximo paso en la investigación ha de ser el definir con claridad y precisión las funciones a desempeñar para que un proceso de intermediación llegue a buen fin. Esto incluye la investigación de la secuencia adecuada con que poner en juego los distintos roles de intermediación. Tal y como sugiere el trabajo de Keashley y Fisher, **una de las probables claves de éxito en la resolución de conflictos consiste en utilizar el procedimiento apropiado (lo que yo he llamado el desempeño de las funciones necesarias) en la coyuntura apropiada, tanto del conflicto, como del proceso de mediación.**

Una segunda lección que se puede sacar al pasar revista a los intentos de mediación en las dos guerras civiles en Sudán, es que el cúmulo de roles de intermediación



asumidos por terceros externos puede resultar inadecuado para describir y entender toda la serie de roles y funciones que pueden desempeñar terceros en la búsqueda de soluciones a los conflictos internos crónicos. Sudaneses mismos desempeñaron varios roles y funciones de intermediación claves los dos conflictos del Sudán, dejando claro que **terceros del interior pueden asumir determinados roles contribuyendo positivamente a la búsqueda de un acuerdo.** No hablo aquí de negociaciones directas entre adversarios, como en el caso de la Conferencia de Koka Dam, sino de actividades como las desarrolladas por hombres de iglesia e intelectuales sudaneses, que desempeñaron funciones de intermediación, preparando contactos y haciendo de enlaces en los años 85-89. No deberían causar sorpresa los roles de intermediarios internos. Wehr y Lederach, por ejemplo, han escrito mucho sobre la existencia de intermediarios "internos y parciales" en conflictos internos de Centroamérica, y han analizado las ventajas e inconvenientes de la inclusión de tales terceros, en contraste con los "externos neutrales", en disputas intranacionales.<sup>12</sup>

Un modelo de mediación como proceso plantea varias cuestiones: ¿Qué roles desempeña mejor un mediador interno, (como por ejemplo, líderes religiosos en Sudán o ancianos en Somalia) que un externo? y ¿Dónde encajan mejor tales instituciones o individuos en un modelo de mediación y de resolución del conflicto como proceso?

La revisión de los dos conflictos en Sudán plantea por último la cuestión, quizá más básica, de en qué medida el éxito de

cualquier proceso de mediación depende de que se cuente con un tercero (externo o interno) con el rol de coordinador, supervisando y controlando el correcto desempeño de las distintas funciones necesarias. Parece que el gobierno egipcio ha intentado jugar este rol de coordinador en los esfuerzos por acabar con la segunda guerra civil sudanesa, al menos gestionando o alentando los intentos mediadores de otros gobiernos (por ejemplo, Kenya y Uganda) que mantienen mejores relaciones con Jartum y con el MPLS que el gobierno egipcio.<sup>13</sup>

Sin embargo, tengo actualmente la impresión de que en los procesos recientes de mediación se han asumido ad hoc casi todos los roles y que el que en un conflicto determinado sean o no asumidos los roles esenciales depende más del azar que de un intento deliberado de terceros. Esta aleatoriedad puede, por supuesto, explicar el poco nivel de éxito de dichas iniciativas, especialmente en disputas intratables, como los conflictos internos de sustitución.

También parece posible que los éxitos logrados (los acuerdos de Zimbawe, de Namibia, o de Addis Abeba en 1972) se hayan debido principalmente a que al intervenir varios mediadores han asumido una mezcla apropiada de funciones esenciales y seguido una secuencia más o menos correcta. Si este argumento tiene algún valor, lo que hace es simplemente resaltar la necesidad de un análisis sistemático de roles, funciones y secuencias adecuadas en los intentos de terceros por encontrar soluciones a los conflictos internos crónicos.



## Notas

Estoy muy agradecido a Ann Lesch por sus valiosos comentarios a un borrador de este artículo.

1. C.R. Mitchell, "External PeaceMaking Initiatives and Intra-National Conflict", en Manus I. Midlarsky (ed.), *The Internationalization of Communal Strife* (New York; Routledge, 1992). Los conflictos internos pueden dividirse a grandes rasgos en dos clases: los de *sustitución* de una serie de gobernantes por rivales rebeldes, quedando el sistema político más o menos intacto; y los de *secesión*, en los que está en juego la división de un sistema político determinado. La segunda guerra civil sudanesa, 1983-93 ofrece un excelente ejemplo de un conflicto interno que comienza siendo de una clase y termina siendo de otra.

2. Loreleigh Keashley y Ronald J. Fisher, "Towards a Contingency Approach to Third Party Intervention in Regional Conflict: A Cyprus Illustration", *International Journal* 45 (Primavera 1990):424-453.

3. *Ibid.*, 424.

4. Mitchell, "External Peace-Making Initiatives", 284-285.

5. James H. Laue, "The Functions of the Intermediary in Third Party Processes" (Fairfax, VA: Center for Conflict Analysis and Resolution, 1991. Mimeografiado).

6. James A. Wall, "Mediation: An Analysis, Review, and Proposed Research", *Journal of Conflict Resolution* 25, n°1 (marzo 1981):157-180.

7. Los roles pueden ser desempeñados con o sin eficacia; las funciones pueden ser realizadas eficazmente o no. Pueden formularse hipótesis sobre la relación entre el desempeño eficaz y en su debido momento de los roles y funciones necesarios con diferentes grados de éxito en procesos de mediación, y con la probabilidad de resolver determinados conflictos.

8. Una vez me expresaron así este dilema: Las partes no entrarán en un túnel oscuro sin tener una idea sobre el lugar donde previsiblemente volverán a salir. Por tanto, no se meterán en ningún túnel ni en ningún proceso sin tener una cierta seguridad.

9. John W. Burton, *Conflict and Communication* (London: Macmillan, 1969), y C.R. Mitchell, *The Structure of International Conflict* (New York: St. Martin's Press, 1981).

10. C. R. Mitchell, "Conflict Resolution and Civil War: Reflections on the Sudanese Settlement of 1972", Working paper no. 3 (Fairfax, VA: Center for Conflict Analysis and Resolution, agosto 1989), 20.

11. H. Assefa, *Mediation of Civil Wars: Approaches and Strategies* (Boulder, CO: Westview Press, 1987).

12. Paul Wehr and John Paul Lederach, "Mediating Conflict in Central America", *Journal of Peace Research* 28, n°1 (febrero 1991):85-98.

13. E. Becker, entrevista no publicada con Boutros Boutros-Ghali, El Cairo, 29 de noviembre de 1990.