

## Un medio eficiente para la prevención y resolución pacífica de conflictos

# El arma de LA MEDIACIÓN

Coronel del ET Alejandro Escámez Fernández

**L**OS procesos de resolución pacífica de controversias y diferencias en cualquier ámbito de la convivencia de los individuos o de los colectivos se han ido extendiendo exponencialmente hasta convertirse en una alternativa, muy eficiente, a la resolución judicial de los mismos. Es cada vez más común recurrir al arbitraje comercial, a la mediación sindical o escolar, o a la conciliación familiar para resolver las diferencias que surgen.

Si bien en ciertas áreas sociales las técnicas y procedimientos de negociación pacífica para resolver las diferencias y disputas son algo relativamente novedoso, en los conflictos armados es y ha sido una práctica común, siempre con el objetivo de evitar el enfrentamiento violento de consecuencias desastrosas.

El conflicto nace cuando existe un desacuerdo o diferencia de opinión, interés o necesidad entre individuos (conflictos interpersonales) o entre grupos de individuos (en el seno de los propios estados o entre estados). El conflicto varía en intensidad según la capacidad y voluntad de cada uno de los contendientes, y genera problemas, tanto a los directamente envueltos, como a sus aliados o amigos, a sus vecinos y a otras terceras partes. En el caso de conflictos internos de estados, o entre estados, su repercusión trasciende, además, a su área de ubicación geográfica, y en un mundo globalizado como el actual, a todo el conjunto de la población.

Las disputas entre partes son inherentes a la condición humana, al igual que la forma de resolverlas, bien mediante el empleo de la fuerza y la sumisión de una de las partes o bien mediante la negociación y el acuerdo pacífico. En cualquiera de los casos, el conflicto requiere resolución, el negarlo o ignorarlo conduce inexorablemente a su revitalización o prolongación, probablemente, en peores condiciones y con peores resultados.

La casuística del conflicto es diversa y, en general, su evolución es progresiva; se inicia con desacuerdos menores o malos entendidos, prosigue con cuestionamiento, desafíos, ataques verbales y rotura de relaciones, continua con amenazas y ultimátum, para finalizar con ataques físicos y esfuerzos para aniquilar al otro. Y si no hay resolución, concluye con fatiga, hartazgo y enquistamiento.

En cualquier tipo y estadio del conflicto son de aplicación los métodos pacíficos de resolución, que se concretan en:

■ La negociación: es el proceso por el cual las partes implicadas buscan acuerdos en los que se satisfagan intereses mutuos o se consigan ventajas individuales y/o colectivas.

■ El arbitraje: es una forma de resolver un litigio a través de un tercero independiente, denominado árbitro, y que será el encargado de dar solución final al conflicto. Las partes se someten de mutuo acuerdo a la resolución del árbitro.

■ La conciliación: es el proceso mediante el cual las partes designan a un tercero (denominado conciliador), normalmente experto en la materia de conflicto, para que proponga soluciones y logre encontrar puntos de acuerdo.

Por último la mediación es un procedimiento, compuesto por una serie de estrategias y técnicas, mediante la cual las partes implicadas, con la participación y ayuda de un mediador imparcial e independiente, identifican, formulan y analizan las cuestiones en disputa. Son las partes las que proponen opciones o alternativas que les permitan llegar a un acuerdo que solucione el conflicto o mejore las relaciones entre ellas. El mediador, a diferencia del conciliador, no propone una solución; el mediador tiene la responsabilidad de lograr que las partes tengan idénticas oportunidades y deja la responsabilidad a éstas acerca del contenido del acuerdo que se alcance.

En la mayor parte de las culturas han existido personas que por su prestigio, por su sabiduría o por estar investidas de algún tipo de autoridad moral han actuado como mediadores naturales.

Todos estos procesos de negociación requieren experiencia y/o una exhaustiva preparación. En el caso de la negociación, de los negociadores, y en el resto de casos, del que actúa como tercera parte (árbitro, conciliador o mediador).

La búsqueda de la solución pacífica de controversias y conflictos ha expandido los procesos de la negociación, y en parti-



ONU

cular el de la mediación, a todos los rincones sociales: desde la mediación en materia comercial (quizás la más común), a la mediación familiar, educativa, sanitaria, laboral, sindical y la relativa a los conflictos armados (conflictos tan actuales como los de Ucrania o del norte de África certifican que la mediación es siempre un recurso necesario y, en muchas ocasiones, eficiente).

Con carácter general la mediación ahorra costes, acorta plazos (la intervención de la justicia alarga y encarece los procesos), ahorra sufrimientos, suele ser confidencial (evita que agentes externos agraven el conflicto) y las soluciones son más duraderas (puesto que se alcanzan de acuerdo mutuo).

### LA ONU Y LOS CONFLICTOS ARMADOS

Los procesos pacíficos de resolución de conflictos o diplomacia preventiva han existido desde siempre aunque no tuviesen una denominación específica o no estuvieran regulados. Sin embargo, fue tras la Segunda Guerra Mundial, cuando el mundo se dotó de una amplia arquitectura en solución de controversias internacionales, cuyas bases fueron diseñadas por las Naciones Unidas con su modelo de mantenimiento de la paz y seguridad internacional recogido en el capítulo VI de su Carta y que, posteriormente, han sido reproducidas por otras organizaciones regionales como la UE, la OSCE, la UA... (Artículo 33. «Arreglo pacífico de controversias»)

El modelo del conflicto armado evoluciona progresivamente desde la situación de paz, transcurriendo por la situación de crisis (inestabilidad que obliga a la toma de medidas preventivas), conflicto (se persiguen objetivos contrapuestos y peligra la seguridad nacional), enfrentamiento armado (confrontación física) de mayor o menor intensidad (reconocido o no por el Derecho Internacional), para desembocar en lo que el derecho internacional reconoce como «guerra» o confrontación bélica de gran magnitud y que debe ser declara-

da de manera oficial entre los contendientes (tras la Segunda Guerra Mundial no se han dado casos de declaración formal de guerra). La evolución del conflicto no siempre es sistemática y, frecuentemente, se producen solapes entre las fases descritas.

La mediación como recurso pacífico para la resolución de un enfrentamiento es factible y necesaria en cualquiera de sus fases evolutivas. Inicialmente (fase de crisis), la mediación podrá ser ejercida por un mediador o conjunto de mediadores propuestos por las Naciones Unidas, por alguna organización regional, por alguna institución pública o privada (con o sin ánimo de lucro dedicada a ello), o simplemente por un mediador elegido por las partes con reconocido prestigio. Los mediadores no tienen porque ser externos, los mediadores locales que provienen del país en situación de conflicto puede dirigir de manera útil las iniciativas locales de mediación o complementar iniciativas nacionales o internacionales (mediación *multi-track*). Esos mediadores tienen legitimidad local, conocimientos profundos de la sociedad, su historia y enfoques locales para la solución del conflicto y, a menudo, tienen contactos establecidos con las partes en litigio. Sin embargo, esa proximidad al problema y a sus protagonistas tiene también sus desventajas.

La ONU considera que la mediación es una de las inversiones más inteligentes y rentables para la solución y gestión de una disputa, no en vano estima que «el coste de una guerra civil equivaldría a 30 años de crecimiento económico».

Pero no siempre las acciones de mediación son exitosas, o lo son sólo parcialmente; el caso no resuelto de Israel y Palestina o el del Sahara, lo atestiguan. En otros casos los conflictos se han agravado por terceras partes bienintencionadas que no tenían una buena comprensión de la mediación ni una preparación adecuada. Tampoco todas las diferencias se pueden solucionar recurriendo a la mediación. Su uso debe responder a la especificidad de cada controversia. Debe

*La mediación es  
una actividad  
especializada  
que requiere un  
enfoque profesional*

tener en cuenta las causas y la dinámica de éstas, 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 que requiere un enfoque profesional.

Cuando la evolución de la crisis se transforma en conflicto armado que amenaza la paz y la mediación sigue siendo infructuosa, la ONU, en aplicación del Capítulo VII de su Carta fundacional, permite el uso de herramientas coercitivas, militares o no, bajo el control del Consejo de Seguridad. Es aquí, donde las Fuerzas Armadas, bajo el amparo de esta supra organización internacional adquieren su papel contributivo a la mediación, o son *per se* un instrumento de mediación.

Las actividades de estas fuerzas de Naciones Unidas se rigen por tres principios básicos: consentimiento de las partes, imparcialidad y no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato del Consejo de Seguridad. Sus objetivos no son solo mantener la paz y la seguridad, sino también facilitar procesos políticos, proteger a civiles, ayudar en el desarme, la desmovilización y la reintegración de ex combatientes, apoyar la organización de procesos electorales, proteger y promover los derechos humanos y ayudar a restablecer el estado de derecho. En cada uno de estos aspectos, además de las acciones de mediación que se realizan en el nivel diplomático, estratégico y operacional se producen constantes acciones de mediación en el ámbito táctico de las operaciones o en las áreas de responsabilidad de las unidades, que tienen que llevar a cabo los propios militares. Por ello, las técnicas de la solución pacífica de las controversias, y en particular de la mediación, no son ni deben ser ajenas a los distintos niveles de mando, descendiendo incluso hasta los de pequeñas unidades, aún existiendo elementos especializados en las estructuras CIMIC.

#### OTROS ORGANISMOS

Aunque las Naciones Unidas tienen su papel preponderante en los procesos de mediación, también hay otras organizaciones internacionales, como la UE, que han recogido el testigo de la mediación en la resolución de controversias que ponen en riesgo la paz y seguridad internacional.

Por su parte, España siempre ha considerado la mediación internacional como un instrumento indispensable para la prevención, para la gestión y para la solución pacífica de las disputas. En este sentido, España forma parte del Grupo de Amigos de la Mediación creado en 2010 y compuesto por 40 estados, las Naciones Unidas y otras siete organizaciones internacionales. Nuestro país siempre ha tenido un papel relevante en los procesos de pacificación en América latina y en los litigios en la cuenca mediterránea. Entre las acciones más notables destacan: la Iniciativa para la Mediación en el Mediterráneo, la Conferencia de Paz de Madrid de 1991 (que supuso el inicio de lo que

puede denominarse el Proceso de Paz de Oriente Próximo); y la intervención española en los procesos de paz que desde los años 80 han tenido lugar en Centroamérica.

La mediación viene también de organizaciones o iniciativas privadas. Así, el expresidente finlandés Martti Ahtisaari intervino en el conflicto de Aceh (Indonesia), con el apoyo de la organización *Crisis Management Initiative* (CMI), el exsecretario general de la ONU, Kofi Annan, con la organización *The Elders* en otros litigios o el estadounidense de origen irlandés George Mitchell que, respaldado por el presidente Bill Clinton, medió en el conflicto de Irlanda del Norte. Igualmente, exmilitares de prestigio o la propia Iglesia han jugado papeles importantes en la mediación.

#### EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS

En el caso de no encontrar solución pacífica a las diferencias que motivan el conflicto y estas degeneran en enfrentamientos físicos, la ONU puede adoptar medidas de orden militar ejecutadas a través de las Fuerzas Armadas proporcionadas por los estados miembros a petición del Consejo de Seguridad (Artículo 42 del Capítulo VII de la Carta, «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión»). En este contexto, se proyectan y despliegan las denominadas Operaciones de Apoyo a la Paz, que no excluyen la mediación, sino que la complementan. En este tipo de operaciones lleva participando España desde 1989.

Además de éste papel contributivo que tienen *per se* las Fuerzas Armadas a los procesos de negociación de carácter diplomático en el ámbito estratégico y operacional, las unidades desplegadas en un teatro de operaciones se ven inmersas en procesos de negociación de carácter táctico o local, para los cuales sus cuadros de mando deben estar instruidos y preparados, pues no siempre habrá personal diplomático o personal militar especializado para hacerlo.

Así, en el escenario afgano, el más complejo en los que han desplegado recientemente las fuerzas españolas, se han dado infinidad de situaciones donde las técnicas de solución pacífica de conflictos son necesarias. Por ejemplo, tras la construcción de una pequeña presa por parte de una ONG para embalsar agua y proporcionar agua potable a una localidad durante los largos periodos de sequía, se observó que la etnia mayoritaria impedía a la minoritaria el uso de esa agua. La unidad militar allí desplegada tuvo que recurrir al proceso de mediación entre las partes afectadas, la ONG constructora y los líderes locales, para que esta infraestructura fuera en beneficio de toda la población. Otros procesos en los que componentes de las Fuerzas Armadas han desempeñado tareas de mediación han sido en todos los derivados del Programa de Reintegración de Insurgentes, de tal forma que las medidas conciliadoras concedidas a los reintegrados se llevasen a cabo (donación de tierras,

*En muchas  
operaciones las  
FAS recurren  
a la mediación  
entre las partes*



ONU

aceptación en puestos de trabajo...). De igual forma, se han visto inmersos en procesos de mediación en los Programas de Reconstrucción y Desarrollo (para evitar que el trazado de una carretera afecte a un cementerio, o facilitar la distribución de áreas para la recogida del pistacho, o permitir el reasentamiento de nómadas...), o en materia de género, para permitir el acceso a la sanidad de la mujer, entre otros.

Un elemento clave en cualquier proceso de negociación es el intérprete, pues su origen étnico, su residencia y procedencia, su nivel intelectual y conocimiento de las lenguas a traducir son claves en la correcta percepción y conducción de la mediación.

### LA MEDIACIÓN EN EL ENTORNO DE LAS FAS

Las diferencias de raza, de religión, de lengua, de cultura, de valores, de ideas, de tendencias sexuales, de costumbres, de aptitudes físicas e intelectuales, de nivel económico, de intereses u objetivos son fuentes de conflictos y controversias en el seno de algunas Fuerzas Armadas donde el volumen y diversidad de sus miembros es cuantioso, aunque también existen o potencialmente pueden existir en mayor o menor escala en el seno de otras de entidad más reducida.

De igual manera los litigios y disensiones de las Fuerzas Armadas con el entorno donde se ubican se producen con relativa frecuencia, por las diferencias culturales o sociales (por ejemplo, incidentes entre integrantes de bases militares internacionales ubicadas en terceros países con la población nativa), también entre militares y civiles, con independencia de procedencia y ubicación, motivados por la propia convivencia. Asimismo, aparecen nuevos problemas en los que la mediación familiar se hace necesaria (divorcios y separaciones motivados por las largas ausencias debidas a los despliegues en misiones internacionales, o los destinos con carácter forzosos a otras localidades), a veces entre componentes de la misma unidad, que pueden implicar a sus mandos. En aspectos administrativos, legales y en el propio ejercicio de la acción de man-

do, se dan muchas ocasiones donde la mejor y más eficiente herramienta para la solución del conflicto es la mediación en lugar del procedimiento legal o sancionador. En definitiva, las estrategias y procedimientos de negociación y, entre ellos, el de la mediación, son tareas inherentes a la función de liderazgo que deben ejercer los cuadros de mando en sus distintos niveles, y aunque hay cualidades innatas, hay otras que deben formarse e instruirse en las diferentes etapas de la formación militar. Estas técnicas y estrategias no deben ser sólo materia exclusiva de órganos especializados como los jurídicos o de asuntos civiles u otros similares, sino de cualquier componente que ejerce la función de mando. La formación militar ya incluye las enseñanzas relacionadas con las técnicas y procedimientos de negociación y, al igual que en el ámbito civil, se multiplican los cursos de especialización en materia de mediación.

### CONCLUSIÓN

La resolución más rentable de un conflicto de carácter individual o colectivo de cualquier entidad es aquella que evita el enfrentamiento físico. Para llegar a ello es necesario conocer de manera precisa cuáles son las técnicas y los procedimientos de negociación, y en concreto, de la mediación. En el caso de los conflictos colectivos que degeneran en violencia, las Fuerzas Armadas adquieren un papel esencial pues son un excelente medio para la prevención (disuasión), la resolución y gestión del mismo por medios pacíficos de negociación, o en su caso, por el empleo de la fuerza, siempre proporcional, legítima y legal (refrendada por las leyes internacionales).

En el caso de las disputas y controversias individuales de carácter social, educativo, laboral o familiar o de simple convivencia que se producen entre los individuos de las Fuerzas Armadas, también son de aplicación las técnicas y procedimientos de resolución pacífica o de negociación y, por tanto, los distintos escalones de mando deben estar familiarizados con ellas, teniendo una adecuada formación. ■