



Mediación Internacional: Elementos Teóricos para el Debate

Leonardo Carvajal H.

La misma noche del 26 de mayo en sus palabras de proclamación como el vencedor de las elecciones presidenciales, el Presidente Álvaro Uribe sorprendió a los colombianos al anunciar que buscaría la mediación de las Naciones Unidas para tratar de reanudar y reconducir el proceso de paz con las FARC. Como candidato presidencial, sus referencias al asun-

to se habían limitado a repetir la propuesta de desplegar en el país Cascos Azules de la ONU, tal como ya lo había planteado varios años atrás como Gobernador de Antioquia en relación con Urabá. Sin embargo, los términos y alcances de la propuesta nunca fueron suficientemente explicados, e inclusive, en algún momento del fragor electoral Uribe lanzó la heterodoxa idea, tampoco detallada, de dotar de Cascos Azules a contingentes de soldados colombianos.



Las críticas de los candidatos opositores, columnistas y académicos no se hicieron esperar. Horacio Serpa calificó las propuestas de intervencionistas, ante lo que planteó la alternativa de la cooperación y señaló la incongruencia de Uribe entre su prioridad de fortalecer la autoridad del Estado y sus visiones "laxas" en relación con la intervención militar internacional. Lucho Garzón, durante el único debate televisado de los candidatos presidenciales, acusó a Uribe de "recular" en el tema de los *Cascos Azules* con su propuesta de que sus integrantes fueran de nacionalidad colombiana. Y Noemí Sanín resaltó que no había antecedente alguno que respaldara la idea de *Cascos Azules* en cabeza de soldados del mismo país en guerra.

Estas propuestas del candidato triunfador referidas al papel que durante su gobierno puede desempeñar la ONU en el conflicto colombiano, contrastaron con las críticas de esa organización a algunos programas de Uribe y, a su vez, con los desacuerdos de éste último, primero con los intentos del enviado especial, James Lemoyne, por evitar en enero de 2002 la ruptura de las conversaciones de paz y, posteriormente, en mayo de 2002 a pocos días de los comicios, con el informe de Anders Kompass sobre la responsabilidad por omisión de las fuerzas militares en la masacre de Bojayá, Chocó. De hecho, en su informe anual sobre la situación humanitaria en Colombia la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, cri-

ticó el proyecto de Uribe Vélez de organizar un millón de habitantes para apoyar a la fuerza pública.

A pesar de estos desencuentros con la ONU en plena época electoral, y en contravía del arrasador mandato ciudadano en favor de buscar una solución militar al conflicto doméstico manifestada en el voto mayoritario que otorgó a Álvaro Uribe un triunfo categórico en primera vuelta, el presidente electo anunció que buscaría la mediación de las Naciones Unidas y con ese fin en días posteriores sostuvo en Nueva York una reunión con el Secretario de esa organización, Kofi Annan.

Un mes después de la posesión presidencial, dos preguntas se mantienen aún sin

Politólogo, Internacionalista
y Master en Políticas
Públicas en América Latina
de la Universidad de
Oxford. Profesor de la
Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones
Internacionales de la
Universidad Externado de
Colombia, e investigador del
Centro de Investigaciones y
Proyectos Especiales (CIPE)
del mismo centro docente.
Ex Consejero Presidencial
en Asuntos Internacionales.
Este trabajo contó con la
asistencia investigativa de
Mauricio Guerrero,
Profesional en Finanzas y
Relaciones Internacionales.

respuesta: ¿es tal propuesta el resultado de una convicción verdadera sobre la necesidad de mantener abierta la opción de la negociación política? ¿o se trata de una estrategia para ganar tiempo mientras transcurrían los más de dos meses que separaron el triunfo en la primera vuelta del inicio del nuevo gobierno? ¿o, complementariamente, se pretende ganar tiempo mientras el Presidente Uribe define la estrategia militar y se establece la forma como ésta será financiada? ¿o se trata de una maniobra política para hacer frente a su imagen internacional de guerrillista y, además, para congraciarse con la ONU luego de los desencuentros señalados?

Mientras estos interrogantes tienen respuesta, parece conveniente que la discusión sobre la posible mediación internacional en la nueva administración presidencial se sustente en posiciones académicas sobre la materia y en la experiencia internacional al respecto. Como un aporte a ese debate que se avecina en el país, a continuación se esboza una breve revisión de lo que plantea la bibliografía internacional sobre los asuntos del conflicto interno y las modalidades de participación internacional para resolverlo.

1. Guerra interna en la Posguerra Fría: Principales características

Todos los autores consultados concuerdan en que las características de la guerra han cambiado como consecuencia del fin del conflicto bipolar. Por ejemplo, el argumento central de Mary Kaldor es que una nueva forma de violencia organizada se desarrolló durante los años ochenta y noventa. Esta autora denomina esta clase de violencia como las "nuevas guerras". En gran parte de la literatura especializada, estos nuevos conflictos son descritos como guerras civiles o internas, "conflictos de baja intensidad", guerras informales o privadas, guerras "posmodernas", o "conflictos degenerados." Por contraste, la autora describe las guerras anteriores como "modernas", "clásicas", "convencionales", o "guerras al estilo Clausewitz," y su principal característica es que las partes contendientes son Estados.¹

Las "nuevas guerras" de Kaldor pueden compararse con las guerras clásicas en términos de intereses, medios, y financia-

¹ M. Kaldor, *Guerras Nuevas y Antiguas. Violencia Organizada en la Era Global* (Cambridge, Polity Press, 1999).

ción. Los propósitos de las "nuevas guerras" se concentran en las políticas de identidad en contraste con los fines geopolíticos o ideológicos de las guerras antiguas. "Así como el objetivo de las guerras convencionales era la captura de territorios por medios militares, los métodos de las nuevas guerras tienen como fin la expulsión de la población mediante procedimientos como las masacres y desplazamientos forzosos, como también con una serie de técnicas de intimidación económica, política y psicológica."²

En las economías de las "nuevas guerras", la producción doméstica declina por la destrucción física de la infraestructura, las interrupciones del comercio intraestatal, y los bajos recaudos fiscales. Enmarcadas en este contexto, las facciones en confrontación se financian a través del saqueo a actividades productivas y extorsiones empresarios; por medio del mercado negro; o con asistencia externa en forma de envíos de dinero de la diáspora (como se denomina a la población obligada a migrar por la situación de violencia), apoyo de gobiernos vecinos o comercio ilegal de armas, drogas o materias primas valiosas como petróleo o diamantes. "Todas estas fuen-

tes sólo pueden ser mantenidas a través de una estrategia de violencia continua, de tal forma que una lógica de la guerra entra a formar parte del funcionamiento de la economía."³ Las "nuevas guerras" se desarrollan en un contexto de erosión de la legitimidad del Estado, expansión de la criminalidad, la corrupción y la ineficiencia, y la emergencia de grupos paramilitares. De la misma forma, en las "nuevas

"Así como el objetivo de las guerras convencionales era la captura de territorios por medios militares, los métodos de las nuevas guerras tienen como fin la expulsión de la población mediante procedimientos como las masacres y desplazamientos forzosos, como también con una serie de técnicas de intimidación económica, política y psicológica."

guerras", se redefinen las distinciones clásicas entre interno y externo, guerra y paz, agresión y represión.

De acuerdo con Kaldor:

Pese a que las nuevas guerras se concentran en África, Europa Oriental y Asia, éstas son un fenómeno global no sólo por la existencia de conexiones globales, ni porque sean divulgadas

a nivel mundial. Las características de las nuevas guerras se pueden encontrar también en Norteamérica y Europa Occidental. Las milicias derechistas en Estados Unidos no son muy diferentes de los grupos paramilitares en Europa Oriental o África (...) Como tampoco el surgimiento de identidades políticas y la creciente desilusión con la política formal son fenómenos exclusivos del Sur y del Oriente. La violencia en los barrios periféricos de las ciudades en Europa Occidental y Norteamérica puede, en cierto sentido, ser definida en el marco de las nuevas guerras. Algunas veces se dice que las sociedades industriales avanzadas están integradas y que los sectores pobres del mundo están en proceso de fragmentación. Yo diría que todo el mundo se caracteriza por una combinación de integración y fragmentación a pesar de que las tendencias hacia la integración son mayores en el Norte, y la propensión a la fragmentación es mayor en el Sur y Este del globo.⁴

² *Ibid.*, p. 8.

³ *Ibid.*, p. 9.

⁴ *Ibid.*, p. 11.

Doyle, Johnstone y Orr, en su libro *Keeping the Peace*, aseguran que los conflictos pasados difieren de los actuales en que los últimos son crecientemente intraestatales y cada vez menos interestatales; se pelean entre ejércitos regulares y fuerzas irregulares, o sólo entre estas últimas; están frecuentemente acompañados por emergencias humanitarias y abusos sistemáticos de los derechos humanos; y, en un gran número de conflictos, el gobierno no cumple sus tareas básicas. En este contexto, los autores aseguran que la complejidad de los conflictos internos demanda una respuesta más integral.⁵

El mismo argumento se resalta en el libro de Crocker, Hampson y Aall, titulado *Herding Cats, Multiparty Mediation in a Complex World*. De hecho, afirman que "desde el principio de los noventa, la naturaleza de la guerra ha cambiado radicalmente. Las batallas por el poder (aquellas sostenidas entre tropas armadas) que caracterizaron la Guerra Fría, han dado paso a sangrientos conflictos civiles e intercomunales en lugares como Haití, Somalia, Sudán, Ruan-da, República Democrática del Congo, Congo-Brazzaville, Liberia, Bosnia y Asia Central."⁶ Al mismo tiempo,

también argumentan que ha existido una creciente demanda por alcanzar acuerdos negociados, y como resultado, ha crecido el papel de intermediación de la comunidad internacional en operaciones de *peacemaking* y *peacekeeping*, especialmente en la mediación de acuerdos políticos.

Mas aún, Crocker, Hampson y Aall manifiestan que el final de la Guerra Fría también afectó de forma importante la participación de terceros en conflictos internos. El primer argumento es que el fin de las tensiones generadas durante la confrontación de los superpoderes ha permitido involucrar como mediadores en tales guerras a actores antiguamente marginados o excluidos. A manera de ilustración, "algunos Estados que habían participado en forma dinámica en operaciones de *peacemaking* por varios años, como Noruega y Canadá, se volvieron más activos en otros tipos de intermediación, muchas veces apoyados por las superpotencias. Sin embargo, Noruega también se ha dedicado a defender sus propias iniciativas, luego de haber diseñado una política de Posguerra Fría dirigida a jugar un mayor rol en acuerdos internacionales de *peacemaking*, por lo que ha tenido un acti-

vo papel no sólo en el Medio Oriente, sino también en Guatemala, los Balcanes y Colombia."⁷ De igual forma, algunas organizaciones no oficiales han asumido papeles antes reservados sólo a entidades estatales durante la tensión bipolar (v.g., la exitosa participación de la Comunidad de San Egidio en las negociaciones de paz de Mozambique).

En relación con el papel jugado por los Estados Unidos y Occidente en los conflictos internos, estos autores concluyen que no se ha incrementado su participación como resultado del colapso de la Unión Soviética, sino que "el reconocimiento de que el apoyo de las Naciones Unidas confiere alguna clase de legitimidad internacional, ha incrementado la

⁵ M.W. Doyle, I. Johnstone, y R.C. Orr (eds.), *Keeping the Peace. Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1997), p. 18.

⁶ C.A. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall (eds.), *Herding Cats. Multiparty Mediation in a Complex World*, (Washington, United States Institute of Peace Press, 1999), p. 3.

⁷ *Ibid.*, p. 50.

posibilidad de que este organismo se vea involucrado en esfuerzos de mediación.”⁸ En realidad, el rol de las Naciones Unidas ha cambiado. El poder predominante de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha sido complementado por otros poderes que han llegado a convertirse en actores importantes tanto en la escala regional como internacional (v.g., Japón, Alemania y la Unión Europea en cuestiones de impacto global; y Sudáfrica, Kenia y Brasil en asuntos de incidencia regional).⁹

2. Participación de terceros en conflictos domésticos

Doyle, Johnstone y Orr puntualizan sobre las diferencias entre tres tipos de operaciones de las Naciones Unidas. Primero, el “*peacekeeping* tradicional”, que es un concepto utilizado para describir las operaciones de las Naciones Unidas durante la Guerra Fría. Segundo, con el concepto de “*peacekeeping* multidimensional” se sintetizan operaciones realizadas en la Posguerra Fría como aquellas en Camboya, El Salvador, Mozambique y Angola; sin embargo, advierten que el término debería incluir la operación de cuatro años que se ejecu-

tó en Congo a principios de los sesenta, la cual presentó muchas de las complejas características de las misiones actuales. Y tercero, con las operaciones de “paz impuesta” se refieren a las realizadas en la Posguerra Fría y que, como en Somalia, fueron emprendidas bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Estas tres categorías son generalmente llamadas operaciones de “pri-

“El reconocimiento de que el apoyo de las Naciones Unidas confiere alguna clase de legitimidad internacional, ha incrementado la posibilidad de que este organismo se vea involucrado en esfuerzos de mediación.”



través del monitoreo de la implementación de acuerdos de paz; y como *peacebuilder*, por medio de su apoyo a las transformaciones sociales, políticas e institucionales para superar los problemas estructurales generadores de los conflictos.¹¹

mera, segunda y tercera generación” respectivamente, pero los autores no están de acuerdo en usar esta terminología porque implica un desarrollo secuencial que no ocurre en la realidad.¹⁰

En los casos de Camboya y El Salvador, que son usados como paradigma de lo que ellos llaman “operaciones multidimensionales”, las Naciones Unidas contribuyeron como *peacemaker*, al facilitar un acuerdo entre las partes; como *peacekeeper*, a

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ M.W. Doyle, I. Johnstone, and R. C. Orr, *op. cit.*

¹¹ *Ibid.*



Por su parte, Kaldor plantea que las nuevas guerras son conflictos entre grupos "particularistas" que buscan socavar a los sectores "cosmopolitas" de la sociedad. La autora advierte que el "cosmopolitanismo tiende a estar más extendido en Occidente y menos en el Sur y Oriente. No obstante, alrededor del mundo, en pueblos pequeños y remotos, se pueden encontrar esos dos tipos de sectores."¹² Por lo tanto, el acompañamiento internacional en este caso sería descri-

to como el resultado de la alianza entre sectores "cosmopolitas" por fuera del país, y la población "cosmopolita" dentro del territorio en conflicto. En otros términos, la participación internacional en el conflicto tiende a dirigirse del Oeste hacia el Este y Sur, y los sectores "cosmopolitas" al interior de los países occidentales respaldan y secundan a sus contrapartes "cosmopolitas" en la nación en guerra mediante la imposición de un proyecto "cosmopolita" en común.

De esta manera, las "nuevas guerras" pueden considerarse como una mezcla paradójica de conflicto y cooperación entre grupos particularistas dentro de las naciones y, en este sentido, la asistencia internacional apoya directamente a los sectores cosmopolitas que rechazan la guerra y sufren las consecuencias del conflicto. La cooperación entre las partes en disputa se puede presentar debido a que esos sectores particularistas se necesitan uno al otro para garantizar el mantenimiento de sus "identidades excluyentes", y también a causa de que la "guerra provee una legitimación para ciertas formas criminales privadas mientras, al mismo tiempo, éstas son fuentes de ingreso necesarias con el fin de mantener la guerra. [De hecho], las partes en conflicto necesitan en mayor o menor medida un conflicto permanente tanto para reproducir sus posiciones como para tener acceso a recursos de financiación."¹³ En pocas palabras, la lucha contra los grupos cosmopolitas está basada en el hecho de que "el cosmopolitanismo socava los objetivos del particularismo y

¹² M. Kaldor, op. cit., p. 89.

¹³ *Ibid.*, p. 110.

es el representante de los valores cívicos humanos que son los blancos más frecuentes en una guerra (...) Nada polariza más e induce a un retroceso de los proyectos utópicos de inclusión que la violencia."¹⁴

El término "cosmopolitanismo" se basa en "la noción kantiana de derecho cosmopolita que se combina con el reconocimiento de soberanías separadas; por lo tanto, este concepto une las nociones del universalismo y la diversidad."¹⁵ A su vez, el autor Anthony Appiah distingue cosmopolitanismo de humanismo: "el cosmopolitanismo celebra el hecho de que hay diferentes formas locales humanas del ser; mientras que el humanismo, por contraste, se basa en el deseo de una homogeneidad global."¹⁶

Crocker, Hampson y Aall apoyan la teoría de que algunos desarrollos importantes en la política internacional han cambiado el contenido y naturaleza de la participación de terceros en los violentos conflictos de los noventa (ejemplos de instituciones que pueden intervenir como terceros son las Naciones Unidas, organizaciones regionales, Estados individuales, grupos de amigos, Orga-

nizaciones No Gubernamentales, entre otros). En primer lugar, el fin de la Guerra Fría permitió que las organizaciones internacionales desempeñaran nuevos papeles en la mediación y administración de los conflictos, y algunas veces, las organizaciones regionales y coaliciones de poderes pequeños y medianos han llegado a tener una función importante como mediadores y facilitadores. Con res-

La lucha contra los grupos cosmopolitas está basada en el hecho de que "el cosmopolitanismo socava los objetivos del particularismo y es el representante de los valores cívicos humanos que son los blancos más frecuentes en una guerra."

pecto a la participación de los grandes poderes en conflictos internos, los autores indican que éstos han decidido compartir los costos de la intervención con otros Estados y actores internacionales.¹⁷ En segundo lugar, la amplia presencia de ONG's humanitarias y religiosas en países y regiones que enfrentan disputas armadas, ha terminado por involucrarlas en labores de mediación, y en algunos casos gobiernos extranjeros que desean interve-

nir políticamente para poner fin a la confrontación, prefieren respaldar estos grupos con el fin de encontrar un "punto de entrada" en el conflicto.¹⁸ Tercero, el renovado interés en la mediación como un instrumento de manejo del conflicto, reside en el hecho de que los "conflictos intercomunales" no se pueden abordar fácilmente a través de otras formas de participación internacional, tales como tribunales legales internacionales, arbitramentos, o incluso el uso de la fuerza. Por consiguiente, lo que ellos llaman "mediación de terceros" representa "una alternativa de bajo costo relativo entre las opciones de hacer nada o intervenir militarmente a gran escala."¹⁹ Y para finalizar, los autores plantean que,

¹⁴ *Ibid.*, p. 89.

¹⁵ *Ibid.*, p. 88.

¹⁶ K.A. Appiah, "Cosmopolitan patriots", *Critical Inquiry* (Spring 1997), p. 618, citado por *Ibid.*

¹⁷ C.A. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall, *op. cit.*, p. 6.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹ *Ibid.*

en la década de los noventa, "la mediación internacional también ha sido motivada por un creciente sentido de responsabilidad moral en temas como derechos humanos, democracia y el Estado de Derecho, porque al reforzarlos se contribuirá al desarrollo de un orden internacional más estable y pacífico."²⁰

Crocker, Hampson y Aall subrayan la importancia de la participación internacional en conflictos internos. Primero, resaltan la "intervención política" por un Estado en particular que usa todos los recursos persuasivos y disuasivos disponibles por un actor unitario (v.g., las conversaciones de paz en Madrid sobre el Medio Oriente). En segunda medida, destacan la mediación por parte de una coalición de Estados que actúan por su cuenta o en apoyo de un esfuerzo de las Naciones Unidas (v.g., Zaire, Camboya y la fase de Lusaka en el conflicto angoleño). En tercer lugar, describen la mediación de actores internacionales compuestos por Estados miembro (v.g., las Naciones Unidas en El Salvador y Mozambique). Y por último, señalan la mediación de ONG's como en el caso de Tayikistán.

Los autores destacan dos enfoques teóricos sobre la mediación internacional en

conflagraciones domésticas. De una parte, el "paradigma estructuralista de la mediación", que está basado en la creencia de que las partes en conflicto pueden ser dirigidas hacia una solución negociada por medio de la persuasión, los incentivos y los desincentivos (por ejemplo, un proceso costoso, una elección racional).²¹ En el contexto de esta aproximación conceptual, los autores citan a Zartman, quien sugiere que la fase de la negociación puede ser alcanzada con mayor facilidad "si ninguna parte en el conflicto siente que puede ganar y las partes perciben que los costos de continuar la guerra son mayores que los costos de la solución política."²² Adicionalmente, Zartman propone la teoría de la "maduración", la cual plantea que es necesario esperar hasta que las partes combatientes estén lo suficientemente "exhaustas" para aceptar un acuerdo político negociado.²³ De acuerdo con este argumento, "en ciertas circunstancias la pregunta de quién lleva a cabo la mediación es menos importante que los asuntos relacionados con la madurez y el momento del conflicto."²⁴ Asimismo, Crocker, Hampson y Aall consideran que las partes en combate "tienen que sentirse impelidas e incitadas hacia la mesa de negociación mediante una combinación de

zanahorias y garrotes,"²⁵ y basada en esta creencia, Saadia Touval afirma que en algunos conflictos domésticos se requiere de una suerte de "mediador con músculo".²⁶ Esta última expresión hace referencia a que "representa una ventaja que las grandes potencias asuman el papel de mediadores, debido a que la capacidad de influencia depende de factores como la persuasión, la extracción, la manipulación y de la habilidad de ofrecer o denegar recursos."²⁷

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*, p. 20.

²² I.W. Zartman, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, (New York, Oxford University Press, 1989), citado por *Ibíd.*, p. 21.

²³ C.A. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall, *op. cit.*, p. 21.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ S. Touval, *The Peace Brokers: Mediators in the Arab-Israeli Conflict, 1948-1979* (Princeton, Princeton University Press, 1982), citado por *Ibíd.*

²⁷ C.A. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall, *op. cit.*, p. 22.



De otro lado, los autores presentan un acercamiento "socio-sicológico" a la intervención de terceros en conflictos internos. De acuerdo con este paradigma, el éxito en la mediación depende principalmente de los procesos de comunicación como la forma de cambiar las percepciones y las actitudes de las partes en disputa. Esta escuela de pensamiento sostiene que analizar "intereses" puede ser menos importante que identificar necesidades y puntos de vista específicos que determinan la percepción que cada una de las partes tiene en relación con la controversia.²⁸

Por su parte, Cynthia Arnson no comparte la "aproximación realista" que sostiene que el momento de "mayor madurez" para sostener una negociación requiere un "empate mutuamente doloroso," y a cambio sugiere, al interior de la escuela "socio-sicológica", que las percepciones de las partes contendientes son en reali-

dad la llave para alcanzar un momento de madurez en el cual negociar una guerra interna. De hecho, señala que "el escalamiento del conflicto militar por parte de los

El papel de la comunidad internacional, a través de instituciones como Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos y también por medio de acciones de gobiernos en forma individual, ha sido esencial para la conclusión de acuerdos de paz.

grupos insurgentes o las fuerzas gubernamentales con el fin de aproximarse a una condición de empate los puede alejar, en vez de acercarlos, de la mesa de negociación, como en el caso de Colombia."²⁹

En opinión de la autora, en el caso de los procesos de paz en América Latina:

El papel de la comunidad internacional, a través de instituciones como Nacio-

nes Unidas o la Organización de Estados Americanos y también por medio de acciones de gobiernos en forma individual, ha sido esencial para la conclusión de acuerdos de paz (...) Pero, en últimas, el ingrediente central para la participación internacional ha sido, y será mucho mayor en el futuro, el compromiso de las partes para alcanzar una solución negociada. La esperanza de que Naciones Unidas o terceros lleguen a involucrarse en un proceso de paz para rescatar a una nación de sus problemas es cada vez más remota, en una era de recorte presupuestal en la ONU y de renuencia de varios gobiernos nacionales a involucrarse en conflictos de los cuales resultaría difícil retirarse en un momento dado. Un organismo como las Naciones Unidas puede facilitar acuerdos, y la

²⁸ *Ibid.*, pp. 22, 23.

²⁹ C. J. Arnson, *op. cit.*, p. 8.

habilidad de un mediador individual puede ser definitiva. Sin embargo, los actores externos no pueden sustituir la voluntad de las partes.³⁰

3. Tres propuestas: Intervención Cosmopolita, Mediación Multipartita y Operaciones Multidimensionales

Si se analiza el estudio de Mary Kaldor, se encuentra que las nuevas guerras se caracterizan fundamentalmente por fracturas políticas (en lugar de las disputas territoriales e ideológicas de periodos anteriores) entre el cosmopolitanismo basado en valores inclusivos, universalistas y multiculturales, y "las políticas de identidades particulares."³¹ Esta fractura puede ser explicada en términos de la creciente brecha entre aquellos que son parte de procesos globales y aquellos que están excluidos, aunque existen ciertos miembros dentro de la clase global que reivindicaban identidades exclusivistas, mientras a nivel local otros reclaman la instauración de la globalización.

A pesar de que las características particulares de los conflictos actuales son diferentes de las guerras de la

etapa previa, Kaldor sugiere que las operaciones de las Naciones Unidas para abordar estos nuevos conflictos han fallado como resultado de su malinterpretación sobre el carácter y la lógica de las "nuevas guerras". En realidad, "una respuesta a las nuevas guerras ha sido tratarlas en términos de guerras al estilo Clausewitz en las cuales las partes combatientes son Esta-

Kaldor manifiesta la necesidad de reformar las actuales condiciones de las operaciones de mantenimiento y aplicación de la paz en una especie de apoyo internacional llamado "imposición de la ley cosmopolita."

dos, y si no Estados, grupos que reclaman tal reconocimiento. Muchos de los términos utilizados, como "intervención", "*peacekeeping*", "*peace-enforcement*", "soberanía", "guerra civil", están enmarcados dentro de las concepciones del Estado-nación y de la guerra moderna."³² El otro tipo de respuesta a los "conflictos posmodernos" se ha basado en aproximaciones fatalistas, es decir, las confrontaciones son tratadas como desastres naturales, como un retroceso al primiti-

vismo o a la anarquía, y a lo sumo, lo que se puede hacer para enfrentarlas es aminorar los síntomas por medio de la participación internacional. Por ello, Kaldor manifiesta la necesidad de reformar las actuales condiciones de las operaciones de mantenimiento y aplicación de la paz en una especie de apoyo internacional llamado "imposición de la ley cosmopolita." Esto es descrito como una nueva clase de colaboración internacional, basada en una respuesta política porque "para oponerse a la estrategia de sembrar "temor y odio" es necesario trazar una estrategia para ganarse "las mentes y los corazones" de la población en medio del conflicto."³³ Una estrategia tal consistiría en una alianza cosmopolita entre actores internacionales y la población local ("islas de civilización") para luchar contra las políticas de exclusión, en particular el desplazamiento forzado de la población, y también con el fin

³⁰ *Ibíd.*, pp. 9, 10.

³¹ M. Kaldor, *op. cit.*, p. 6.

³² *Ibíd.*, p. 113.

³³ *Ibíd.*, p. 114.

de emprender la reconstrucción de la legitimidad en el territorio.³⁴

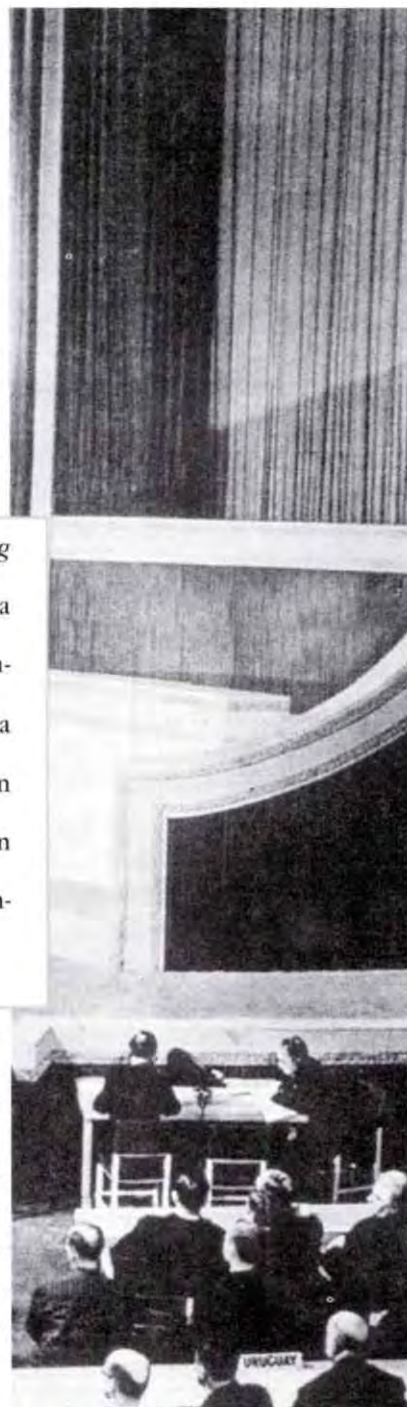
Los principios de *peacekeeping* desarrollados durante la Posguerra Fría, son el consentimiento, la imparcialidad y en el no uso de la fuerza; y se basan en la presunción de que ya se ha alcanzado un acuerdo entre todas las partes involucradas en la guerra, y en que la misión de la operación es supervisar y monitorear la implementación de lo convenido. Las operaciones de *peace-enforcement*, que están autorizadas bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, consisten básicamente en una intervención militar en un conflicto con el fin de respaldar a una de las partes en contienda. No obstante,

“el análisis de las nuevas guerras sugiere que lo necesario no es una operación de *peacekeeping* sino la aplicación de normas cosmopolitas como el Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos. Precisamente porque estas guerras están dirigidas principalmente contra los civiles, no tienen la misma lógica extremista de las guerras modernas.”³⁵ Objetivos tales como la separación de fuerzas beligerantes, mantenimiento del cese al

fuego y control del espacio aéreo, pueden ser incluidos como características de la antes mencionada “imposición de la ley cosmopolita” (todas éstas son misiones militares y policivas tradicionales), como también una serie de nuevas misiones tales como, entre otras, la protección de zonas de seguridad o corredores de repliegue, resguardo de la libertad de

Los principios de *peacekeeping* desarrollados durante la Posguerra Fría, son el consentimiento, la imparcialidad y en el no uso de la fuerza; y se basan en la presunción de que ya se ha alcanzado un acuerdo entre todas las partes involucradas en la guerra.

movimiento, protección de la seguridad de individuos, especialmente refugiados o desplazados que retornan, minimización de las bajas de ambos bandos (más allá de la derrota de cualquiera de las partes), arresto de presuntos implicados en la ejecución de crímenes de guerra o violaciones de derechos humanos, iniciación de la reconstrucción “como una estrategia para conseguir la paz en vez de una estrategia para después de la paz”³⁶. En



³⁴ *Ibíd.*, p. 123.

³⁵ *Ibíd.*, p. 125.

conjunto, "al ser las nuevas guerras, en cierto sentido, una mezcla de guerra, crimen y violaciones de los derechos humanos, los agentes de la "imposición de la ley cosmopolita" tienen que ser también una mezcla de soldados y policías."³⁷

De esta forma, Kaldor se muestra interesada por el debate sobre lo que significan intervención y no intervención en la actualidad, y particularmente en relación con su propuesta de la "imposición de la ley cosmopolita":

Los nuevos tipos de guerra son a la vez globales y locales. Ya existe una amplia participación internacional tanto privada a través de las conexiones de la diáspora, las ONG's, etc., como pública por medio de Estados patrocinadores o agencias internacionales que brindan ayuda, préstamos u otra clase de asistencia. En realidad, todas las partes en conflicto son totalmente dependientes del apoyo externo. Igualmente, es posible encontrar guerras caracterizadas por la erosión o la desintegración del poder del Estado. En estas situaciones, ¿qué significa referirse a infracciones de la soberanía?³⁸

Crocker, Hampton y Aall desarrollan una categorización de su llamada "mediación multipartita." Los autores indican que hay fases de los conflictos relacionadas con las posibilidades de que se presenten intervenciones de terceros en guerras internas. El término "multipartita" se refiere a una serie de intervenciones simultáneas en una guerra por parte de más de un mediador, y puede llevarse a cabo de tres maneras distintas: intervención "simultánea" por parte de actores combinados como organizaciones regionales o grupos de contacto; "intervenciones de mediación secuencial" que involucren más de una parte; y una situación que contiene ambos componentes, es decir, "intervención simultánea y secuencial" que se presenta durante más de una fase del conflicto.³⁹ En el primer caso, cuando el conflicto se encuentra en una fase baja de violencia se puede implementar una mediación "simultánea y multipartita", de esta forma, en dicho momento de la confrontación es posible desplegar una "diplomacia de primer carril" junto con una "diplomacia de segundo carril." La última hace referencia a mediadores tales como eminentes personalidades privadas, académicos y ONG's. Mientras que la "diplomacia de primer carril" incluye mediadores



tales como gobiernos extranjeros, así como organizaciones regionales e internacionales.⁴⁰

El segundo modelo se aplica en conflictos con niveles incrementales de violencia. En este caso, la "diplomacia de segundo carril" contribuye en la etapa de pre y post negociación, mientras que la "mediación con músculo" (v.g., grandes potencias o coalición de Estados), presiona la realización de negociaciones formales. Esto es conocido como "iniciativa secuencial multipartita", lo que significa que cada tipo de mediación es aplicado por separado.

³⁶ *Ibíd.*, pp. 132, 133.

³⁷ *Ibíd.*, p. 11.

³⁸ *Ibíd.*, p. 117.

³⁹ C.A. Crocker, F.O. Hampson y P. Aall, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁰ Ver Tabla 2 en *Ibíd.*, p. 33.



En tercera medida, una violencia extrema como resultado de la confrontación armada requiere "mediación secuencial multipartita". En esta situación, mediadores como las superpotencias y organizaciones regionales e internacionales (diplomacia de primer carril) intervienen durante el proceso formal de negociación, mientras que la mediación de segundo carril raramente se aplica a situaciones de conflictos doméstico con profundos niveles de violencia. Por último, los autores resaltan el caso de disputas con niveles reducidos de violencia en las que la "mediación simultánea multipartita" presenta mayor conveniencia.⁴¹

Doyle, Johnstone y Orr aseguran que las "operaciones multidimensionales basadas en el consentimiento" son la opción más viable dentro del contexto de las confrontaciones actuales. Desde la des-

integración de la Unión Soviética y el consecuente fin de la Guerra Fría, la comunidad de naciones ha estado discutiendo los límites entre

En conjunto, "al ser las nuevas guerras, en cierto sentido, una mezcla de guerra, crimen y violaciones de los derechos humanos, los agentes de la "imposición de la ley cosmopolita" tienen que ser también una mezcla de soldados y policías."

las temáticas concernientes a la soberanía estatal y aquellas que corresponden al sistema internacional. Durante los noventa, se dieron una serie de intervenciones colectivas, que usaron medios coercitivos bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (v.g., la Guerra del Golfo Pérsico o la inter-

vención para restaurar a Jean-Bertrand Aristide en la presidencia de Haití). El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha tenido en estas ocasiones "una interpretación bastante amplia de lo que constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacional" a partir de esta concepción ha autorizado acciones que, sin lugar a dudas, hubieran sido vistas como una interferencia ilegal en los asuntos soberanos tan sólo una década atrás."

No obstante, las operaciones internacionales desplegadas en Somalia y en la antigua Yugoslavia, específicamente en Bosnia y Herzegovina, demostraron

⁴¹ *Ibid.*

⁴² M.W. Doyle, I. Johnstone y R.C. Orr, *op. cit.*, p. 1.

las dificultades de la intervención colectiva ejercida por medios de fuerza. Estos autores, por lo tanto, coinciden en afirmar que la alternativa a una participación internacional de ese tipo en los conflictos domésticos, puede ser una cooperación mediante "operaciones multidimensionales de paz", que consisten en una especie de participación internacional ubicada entre la intervención forzada y el respeto absoluto por la soberanía. Ejemplos como las operaciones anteriormente mencionadas pueden ser los casos de Camboya, El Salvador y Mozambique, en los cuales, "pese a estar firmemente basadas en el consentimiento, encarnan una nueva relación entre la comunidad internacional y los Estados en cuestión."⁴³ En estos casos, la ONU ha monitoreado cercanamente el comportamiento de los Estados, en algunos ha llegado a involucrarse en tareas de renovación y reconstrucción de las estructuras básicas del Estado, mientras que en otros incluso ha asumido directamente las funciones estatales. Naciones Unidas tuvo que incorporar componentes civiles y policiales a los tradicionales *Cascos Azules*, pero es necesario

subrayar que las "operaciones multidimensionales" son aceptadas por las Naciones Unidas sólo cuando las partes están listas a refrendar los acuerdos de paz pero han tenido problemas para determinar los términos adecuados de los mismos y por ende requieren de un papel activo por parte de la organización para facilitar, apoyar y garantizar los

Estos autores, coinciden en afirmar que la alternativa a una participación internacional de ese tipo en los conflictos domésticos, puede ser una cooperación mediante "operaciones multidimensionales de paz", que consisten en una especie de participación internacional ubicada entre la intervención forzada y el respeto absoluto por la soberanía.

eventuales acuerdos que se alcancen.

Las "operaciones multidimensionales" muestran dos innovaciones vitales para la consecución de acuerdos de paz entre las partes. En primer lugar, la redefinición de la noción clásica de soberanía ha permitido a Naciones

Unidas involucrarse en áreas que en el pasado se encontraban bajo jurisdicción exclusiva de los Estados, como la reforma y abolición de las Fuerzas Militares, la protección de los derechos humanos y la organización de elecciones, y la creación de nuevas instituciones para el mantenimiento y el control de la ley y el orden. En segundo lugar, las operaciones han adelantado una estrategia política que busca un "consentimiento mejorado y aumentado" a través de medios tales como: ejercer presión para alcanzar la paz, como en el caso de la movilización de Estados interesados en el fin del conflicto a través de los llamados "Amigos del Secretario General"; la creación de mecanismos legales para mantener el apoyo de las partes en disputa una vez alcanzados los acuerdos; y el acompañamiento activo de las Naciones Unidas en la construcción de la paz.

De acuerdo con los autores en mención, en contraste con la participación de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), que fue emprendida a través de una operación masiva e intervencionista, la participación de este organismo en El Salvador mediante ONUSAL fue modesta y esencialmente con

finés de monitoreo. Ellos predicen que "reducidas por un persistente recorte presupuestal de la ONU y por una comunidad internacional que es ahora menos entusiasta frente a grandes proyectos de transformación, las mayores posibilidades hacia el futuro estarán más relacionadas con operaciones relativamente modestas, como el caso de ONUSAL."⁴⁴

En relación con el ámbito regional, Cynthia Arnson plantea que "la experiencia en América Latina ha demostrado que los beneficios de un proceso de paz con participación internacional parecen sobrepasar en gran medida los costos."⁴⁵ En realidad, "el acompañamiento internacional puede brindarle legitimidad e imparcialidad a un proceso y, dependiendo de la habilidad del mediador, se pueden forjar acuerdos en casos en los que es difícil alcanzar consenso y compromiso."⁴⁶ Con respecto al caso colombiano, la autora sostiene que "todavía está pendiente por verse que tanto las cada día mayores opiniones en favor del acompañamiento internacional con el fin de disminuir los costos humanos de la tragedia, monitorear los derechos humanos y proporcionar sus "buenos oficios" por medio de un Grupo de

Amigos, podría afectar la autonomía relativa de las partes con respecto a influencias externas."⁴⁷ En todo caso, Arnson es clara en advertir que "la presencia de la comunidad internacional no puede sustituir la voluntad y compromiso de las partes para alcanzar e implementar acuerdos."⁴⁸ •

Arnson es clara en advertir que "la presencia de la comunidad internacional no puede sustituir la voluntad y compromiso de las partes para alcanzar e implementar acuerdos."

⁴³ *Ibíd.*, pp. 1, 2.

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ C.J. Arnson, *op. cit.*, pp. 454, 455.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 454.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 460.

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 455.

