

Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana

Número 32/Septiembre 30 de 2005

La mediación del vecindario

El anuncio del ELN de que acoge el "ofrecimiento de apoyo" de Venezuela añade a lista de hechos recientes que señalan una nueva disposición de las partes a buscarle salidas a un eventual proceso de paz. Pero la propuesta de Venezuela arroja una serie de obstáculos que parecen insalvables: ¿Qué podría hacer Venezuela que no hayan hecho los otros países? ¿Puede un país vecino cumplir las funciones de mediador que requiere el proceso en este estadio de "prenegociación"? La mediación del vecino siempre corre el riesgo de confundirse con la mediación de la relación entre los vecinos.

- Mediante un comunicado del Comando Central (COCE), el ELN anunció su disposición a aceptar que el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, haga las veces de mediador¹ en un proceso de paz. El comunicado, dirigido "al Gobierno y pueblo de Venezuela", aparece fechado el 16 de septiembre, pero sólo fue difundido el pasado 23 de septiembre:

"Valoramos de muy positivo el reciente y generoso ofrecimiento de apoyo que ha realizado el Presidente Hugo Chávez para con el proceso de paz que tratamos de iniciar en la actualidad. El ELN acepta y agradece el ofrecimiento del gobierno y pueblo venezolano, entendiendo que es con la solidaridad entre pueblos y naciones del mundo que se construye un futuro distinto para la humanidad, que se aparte de las lógicas de las guerras de agresión y la opresión y fortalezca la esperanza de la paz en el mundo."

- El mismo día en que aparece fechado el comunicado (septiembre 16), el propio Presidente Chávez había anunciado en una rueda de prensa en Nueva York su voluntad de servir de mediador en una posible negociación:

"No hemos conversado el tema con el presidente Uribe ni con nadie en verdad, aquí

está mi Canciller, no hemos recibido ninguna solicitud formal. Sólo que a mí me preguntaron (...) que si nosotros estaríamos dispuestos a ofrecer ayuda, a facilitar nuestro territorio incluso para que allí conversen, dije que sí sin pensarlo absolutamente, no hace falta ni pensarlo porque nosotros queremos paz en Colombia, nosotros amamos infinitamente a Colombia, al pueblo colombiano y siempre hemos dicho queremos cooperar, cuando el presidente Pastrana inició aquel intento, aquel acercamiento con la FARC, el ELN, nosotros colaboramos, siempre a pedido del gobierno de Colombia y de los grupos guerrilleros. En este caso igual, si nos solicitan ambas partes nosotros estaríamos dispuestos o a ir a Colombia o a que ellos vayan a Venezuela o en cualquier parte del mundo para colaborar con los esfuerzos de paz que debo reconocer una vez más. En este caso los esfuerzos del presidente Uribe por abrir ese camino hacia la paz y también, por qué no decirlo, de algunos líderes del Ejército de Liberación Nacional."²

- El anuncio del ELN y la reacción simultánea del gobierno de Venezuela tiene varios antecedentes. El pasado 7 de septiembre el Gobierno de Uribe concedió el carácter de "miembro representante" al guerrillero preso "Francisco Galán" y dispuso un permiso especial por 90 días para salir de la cárcel y "para adelantar gestiones a fin de dar los pasos que permitan iniciar un proceso de paz". Ese mismo día (septiembre 7) se hizo pública la propuesta civil "Iniciativa Ciudadana de Casas de Paz"³, que se había presentado varias semanas atrás al Gobierno y al ELN, y que pretende que "el Comando Central del ELN adelante una fase de diálogo participativo y de exploración con la sociedad". Para ello se propone la instalación de una "Casa de Paz" en Medellín, para que Francisco Galán pueda cumplir su misión y

sirva como punto de diálogo entre las partes. La Casa contará al parecer con un "garante internacional permanente".

- El ELN aceptó esa iniciativa (septiembre 9), y reafirmó sus razones en un editorial: *"La propuesta de la "Casa de la Paz", formulada por un grupo de facilitadores, el ELN la acepta porque interpreta aspectos de su propuesta de Convención Nacional. Vemos que es una posibilidad del encuentro con la sociedad, en un escenario exploratorio, para intercambiar distintas lecturas y desacuerdos que obstaculizan el proceso y no dejan avanzar en la construcción de la paz, allí se pueden tejer posibles salidas. Es una ventana que, si el gobierno juega limpio garantizando seguridad y condiciones y si la estructura terrorista del Estado guarda sus pistolas, será de utilidad y ganará el país con la construcción de la confianza, pues se podrían exponer puntos de vista sin la mordaza de la intimidación y, en especial, que los desheredados de la fortuna hablen y el país los escuche. El ejercicio de la "Casa de la Paz" puede ser el inicio de la cruzada para convertir la paz en máximo propósito nacional y puerta de entrada a un proceso real y estable. En esta ocasión preguntamos: ¿la tenaza oscura del poder permitirá que se avance por este camino? ¡El Presidente Uribe tiene la palabra!"*⁴
- Ese mismo día (septiembre 9), el ministro del Interior y Justicia venezolano, Jesse Chacón, afirmó que *"puede tener la seguridad el pueblo colombiano que si el gobierno colombiano solicita nuestra participación, tendrán nuestro apoyo"*. Chacón aclaró que la decisión definitiva *"le compete al jefe de Estado y la Cancillería"*⁵. Por su parte, el embajador venezolano en Colombia, Carlos Santiago Ramírez, manifestó que existe *"la mejor disposición del gobierno venezolano para colaborar en todo lo que pueda llevar a la paz en Colombia (...) Antes se habían hecho varias reuniones en Venezuela, hace muchos años"* (septiembre 10)⁶.
- Meses atrás, durante un encuentro con los guerrilleros desmovilizados de la Compañía Héroes de Anorí en Rionegro (Antioquia), el Presidente Uribe dijo (9 de junio): *"Al ELN quiero ofrecerle todas las posibilidades de paz (...) Que llamen a quien quieran de la comunidad internacional o de la comunidad nacional para que garantice la seriedad de ese proceso. Para que garantice el cese de hostilidades de ELN, para que garantice el cese de operaciones militares del ejército, de la fuerza pública de la Patria."*⁷ El 25 del mismo mes el gobierno propone *"la instalación de una Mesa de Acercamiento con el ELN en el*

*exterior, por un tiempo breve y definido, con el acompañamiento de un garante internacional..."*⁸.

- Así mismo, durante la pasada cumbre de mandatarios de Brasil, Colombia, Venezuela y España en Ciudad Guayana (Venezuela, 29 de marzo de 2005) el Presidente Uribe había pedido a sus homólogos que intercedieran para que el ELN aceptara un cese de hostilidades como requisito para un diálogo de paz. El ELN por su parte también había aprovechado la cumbre para pedir a los presidentes de España, Brasil y Venezuela que respaldaran un eventual proceso de paz con el gobierno Uribe.

Análisis:

- El anuncio del ELN de que acoge el "ofrecimiento de apoyo" de Venezuela añade aparentemente a la lista de hechos recientes -la flexibilización en la posición del gobierno, la iniciativa de la "Casa de Paz"-que señalan una nueva disposición de las partes a buscarle salidas a un eventual proceso de paz. Pero en este caso los interrogantes y las dudas oscurecen la luz que pueda aparecer al otro lado del túnel. Como se ha señalado repetidamente en estas páginas (ver Boletín 6 y Boletín 23), ni el gobierno ni el ELN son dados a definir con claridad el papel de terceros en procesos de paz. Pero la propuesta de Venezuela arroja además una serie de obstáculos en el camino que parecen insalvables: ¿Puede un país vecino cumplir las funciones de mediador que requiere el proceso en este estadio de "prenegociación"? ¿Está dispuesto el gobierno a aceptar esa mediación? Y por último: ¿Qué podría hacer Venezuela que no hayan hecho los otros países?
- Antes de estudiar las preguntas anteriores, habría que responder una primera: ¿de dónde salió esta propuesta? Evidentemente no fue el producto de un pedido conjunto del gobierno y el ELN al gobierno Venezolano. Así lo reconoció el Presidente Chávez: *"No hemos conversado el tema con el presidente Uribe ni con nadie en verdad... no hemos recibido ninguna solicitud formal"*. ¿Se trata de una iniciativa de Venezuela? Algunas versiones señalan que intermediarios de la sociedad civil colombiana le propusieron a Venezuela que asumiera un papel y que el gobierno Venezolano gustosamente infló la propuesta y la lanzó al aire.
- Si el origen de la propuesta fue ese, caben dos primeras conclusiones. Primero, que los esfuerzos de la sociedad civil necesitan coordinación. Como es bien sabido, los procesos de paz en Colombia y los procesos con el ELN en particular se han caracterizado

por un acompañamiento activo de la sociedad civil. Situación a todas luces deseable, salvo cuando las iniciativas van cada una por su propio camino. En un proceso de paz y sobre todo en uno que apenas comienza a caminar y que necesita la construcción de canales confiables de comunicación (ver Boletín 23), las buenas voluntades individuales no suman y pueden ser incluso palos en la rueda, si no siguen una mínima hoja de ruta acordada. Segundo, que si la mediación de Venezuela es vista como una propuesta del ELN, tendrá el mismo problema de la mediación de México, pero al revés: una de las partes entenderá al mediador como cómplice de la otra.

- ¿Qué es "mediación"? En sí, la mediación es un término bastante genérico. Lo que comúnmente se llama mediación abarca en la práctica un espectro amplio de roles: observador, testigo, intermediario, facilitador, moderador, conciliador, etc. A menudo las delimitaciones no son muy marcadas, pero importa tener claras las diferencias.
- Los múltiples conflictos internos de los años noventa y la preocupación de la "comunidad internacional" por resolverlos mediante negociaciones de paz produjeron entre otras cosas una abundante literatura teórica sobre la mediación y un refinamiento en los conceptos que vale la pena tener en cuenta. La teoría corriente divide las cosas de esta manera: el facilitador o la *facilitación* consiste en asegurar la comunicación entre las partes, jugar un papel de mensajero, facilitar los encuentros, establecer nuevas formas de diálogo, pero no influye sobre el contenido de los mensajes. Su papel es básicamente neutral o pasivo. Los *buenos oficios* se encargan de buscar un acercamiento entre las partes, de explorar si las partes están interesadas en sentarse a discutir. La *mediación activa* sienta las bases de la negociación, lo cual implica que el mediador puede participar en la búsqueda de la solución. La *mediación activa* significa por tanto que el mediador puede interpretar pero también proponer soluciones. En este caso, se supone que el mediador puede opinar, establecer documentos de trabajo, expresar dudas o reservas o incluso hacer críticas. Los diferentes instrumentos reflejan así una gradación en el involucramiento de las terceras partes, desde la más neutral hasta la más activa.
- Es cierto que la respuesta del ELN a Venezuela no menciona explícitamente la figura de la mediación, aunque los medios venezolanos, por ejemplo, así la entendieron. En cualquier caso, es oportuno preguntarse si la intervención de Venezuela en tanto que mediador aportaría

en la actual coyuntura política o complicaría el reinicio de un proceso de negociación entre las partes.

- Por mucho tiempo se ha partido del supuesto que para que una mediación tenga éxito, el mediador debe ser *imparcial*⁹. La imparcialidad se entiende como una garantía de confianza que facilita los consensos. De ahí el continuo recurso a países como Noruega o Suiza, que gozan de la reputación de ser "neutrales" y con frecuencia han jugado ese papel. Sin embargo, recientemente ha habido un cambio de opinión. La imparcialidad del mediador no es vista necesariamente como una condición obligatoria. Su grado de influencia en el ambiente internacional, sus recursos financieros y políticos o su capacidad de disuasión y de coerción pueden ser en algunos casos mucho más importantes que su imparcialidad.
- Desde esa perspectiva, la eventual "parcialidad" de Venezuela en sí misma no sería de por sí un obstáculo. A partir de las tres formas posibles de mediación -según Touval y Zartman- se puede analizar el papel que podría asumir Venezuela. Según estos autores, existirían tres tipos de mediadores: *el mediador como comunicador, el mediador como formulador y el mediador como manipulador*. Este último representa la más extrema e incisiva forma de intervención, que sin embargo puede presentar ventajas útiles a la hora de una negociación: *"En este modelo los mediadores no tienen que ponerse la camiseta de la neutralidad; por el contrario pueden tener vínculos estrechos con una de las partes. Estos vínculos son esenciales para sentar a esa parte en la mesa de negociación y pueden ser una valiosa palanca para lograr concesiones de esa parte que permitan llegara acuerdos negociados"*¹⁰. La parcialidad puede ser percibida como una ventaja si logra presionar o permite ejercer influencia significativa sobre al menos una de las partes. Es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos en el conflicto israelí-palestino.
- El problema de fondo sin embargo no es la "parcialidad" del mediador hacia una de las partes, sino hacia sus propios intereses. Por definición, cualquier país vecino de un país en conflicto tiene intereses en juego. En ambas direcciones: no sólo por los efectos del conflicto sobre su territorio (el llamado "derrame" - *"spillover"*- del conflicto en su propia casa), sino porque suele suceder que sus intereses de política interior están ligados al desarrollo del conflicto vecino. Por eso algunos estudiosos -Michael Brown- afirman que ni siquiera una mediación con fines "humanitarios" es posible por parte de un país vecino o un poder regional,

los cuales “*nunca pueden lanzar iniciativas altruistas porque siempre tienen razones egoístas para establecer la paz...*”¹¹.

- La historia del África de las últimas dos décadas, por ejemplo, ilustra los extremos a los que puede llegar el entrelazamiento de la política interna de un país con el conflicto interno de su vecino. Durante muchos años, Sur África apoyó las insurgencias de RENAMO en Mozambique y de UNITA en Angola, para entre otras cosas castigar a esos países por su apoyo al African National Congress. Angola a su vez apoyó parte de la insurgencia que derrocó el régimen de Mobutu en Zaire, quien también había apoyado a UNITA contra el gobierno angolés. En la región de los Grandes Lagos el carrusel de insurgencias que contaban con el apoyo de algún vecino adquirió proporciones desconocidas. Algunos países como Uganda llegaron a albergar siete insurgencias de otros países en su territorio¹². El desorden del vecino siempre es un riesgo para la estabilidad interna, pero a ojos de no pocos países, también una oportunidad para avanzar sus propios intereses.
- Con o sin razón, la percepción que reina en Colombia es la de una “tolerancia” del gobierno venezolano con las guerrillas colombianas. El argumento que con frecuencia se aduce para sustentar la acusación de tolerancia -la presencia de campamentos de la guerrilla en territorio venezolano- no es un buen argumento, cuando el 95% de los campamentos están en territorio colombiano. Pero es suficiente para teñir de dudas la buena fe del gobierno venezolano. Lo que dificulta enormemente cualquier tarea de mediación, en momentos en lo que se requiere es una labor de creación de confianza entre las partes y de ayuda a la construcción de propuestas que le den piso al proceso.
- No hay duda sin embargo sobre el valor de retaguardia estratégica que la guerrilla misma le asigna a Venezuela y en particular sobre la importancia logística que tiene para ésta su libre movimiento por las ciudades y aeropuertos venezolanos, como lo demostró el caso Granda. Por eso, pocas acciones de un tercer país tendrían el impacto directo sobre la disposición de las FARC y el ELN a iniciar unas verdaderas conversaciones de paz que tendría una eventual decisión del gobierno venezolano de cerrar esos espacios.
- Pero para que eso ocurra habría primero que integrar a Venezuela en una propuesta más amplia de incentivos que *complemente* el trabajo de un mediador que acerque a las partes y contribuya a la construcción de una agenda. Negarle al ELN, por ejemplo, la circulación por Venezuela sería un incentivo poderoso

para negociar, pero no sería *la base* de una negociación. Si no se construye el contenido de la negociación, de poco sirven los incentivos. Segundo, para que Venezuela juegue ese papel se tendría que dar una constelación en la que el gobierno del presidente Chávez y los de sus países amigos reconocen la solución del conflicto colombiano como favorable a sus propios intereses. Y esa constelación todavía no está a la vista.

- Por otra parte, la mediación de un vecino supondría probablemente toda una serie de dificultades para el gobierno colombiano. En especial con un país como Venezuela, con el que las tensiones son el orden del día y las salidas en falso de funcionarios de ambos países causan periódicamente incidentes diplomáticos, la mediación del vecino corre el riesgo de confundirse y trastocarse con la mediación de la *relación* entre los vecinos. Cualquier incidente fronterizo o declaración salida de tono de cualquiera de los dos gobiernos podría echar al traste el esfuerzo de mediación. De la misma manera que el ELN acabó con la facilitación mexicana aduciendo unos motivos que eran del todo ajenos a la labor que ese país adelantó. En este escenario, la mediación venezolana correría el riesgo de convertirse en un elemento adicional del problema, en lugar de un elemento de la solución.
- Por último, la efectividad de la mediación depende también de una correcta identificación de los tiempos del proceso y de la autonomía de acción que las partes están dispuestas a permitirle al mediador. México nunca pudo actuar como un verdadero facilitador (ver Boletín 11), porque el ELN lo veía como un aliado del Gobierno, que no tenía iniciativa propia y al que no tenía igual acceso, mientras que el gobierno por su parte le negaba la autonomía necesaria para construir soluciones. ¿Como avanzar en esas condiciones? El problema no se resuelve simplemente cambiando de facilitador o mediador -México hizo lo que pudo-, sino aclarando primero las reglas de juego.

(Con la colaboración de Frédéric Massé, asesor FIP)

* Notas

¹ Este calificativo fue utilizado por la Agencia Bolivariana de Noticias al registrar el hecho. Véase: El ELN acepta mediación de Venezuela en diálogo de paz. ABN (23-09-05).

² Rueda de Prensa. Encuentro con los comunicadores sociales extranjeros desde New York, Estados Unidos. Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela

³ La propuesta fue conocida mediante un comunicado firmado por Moritz Akerman, Alejo Vargas, Álvaro Jiménez, Daniel García-Peña y Gustavo Ruiz. Ésta fue consultada con el Gobierno, el COCE, Gabriel García Márquez, el ex presidente del Gobierno Español, Felipe González y con los gobiernos

de Lucho Garzón (Bogotá), Angelino Garzón (Valle) y Sergio Fajardo (Medellín).

⁴ ELN. Aceptamos "La Casa de Paz". Revista No. 044 - 15 de septiembre de 2005.

⁵ Venezuela prestaría territorio para diálogo con ELN si Bogotá lo pide. AFP (09-09-05)

⁶ Casa de paz depende de un guiño del ELN. El Colombiano. Edición electrónica (10-09-05)

⁷ Presidente Uribe insiste en propuesta de paz al ELN. SNE. (09-06-05).

⁸ Carta del Alto Comisionado para la Paz al COCE (OACP, 25-06-05)

⁹ Ver por ejemplo el artículo 40 de la Carta de la Naciones Unidas: "*A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el Artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales.*"

¹⁰ "Mediators are not required to wear the badge of neutrality in this model of mediation; instead, they may have close ties to one of the parties to the negotiation. These ties are essential to delivering that party to the negotiating table and can be critical sources of leverage in wresting concessions from that party to secure a negotiated agreement." Touval, Saadia and I. William Zartman, 1985. *International Mediation in Theory and Practice*. Boulder, Colorado: Westview Press/Foreign Policy Institute, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, 1985; p. 11-12.

¹¹ Michael E. Brown, "The Causes and Regional Dimensions of Internal Conflict", en: Michael E. Brown, ed; *The International Dimensions of Internal Conflict*, p. 570; Cambridge, 1996

¹² Ver: Stephen J. Stedman, "International Actors and Internal Conflicts", p.7; Nueva York, 1999

Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8ª-49 Torre B of. 619, Bogotá-Colombia.

Teléfono: 6446572

Fax: 618 0173

Email: fip@ideaspaz.org