

Una paz aplazada, pero urgente y necesaria

Proceso de paz entre el Gobierno
colombiano y el Ejército de Liberación
Nacional (2010–2019)

Editado por Cécile Mouly y
Esperanza Hernández Delgado



PETER LANG

Lausanne • Berlin • Brussels • Chennai • New York • Oxford

Sociología política para los desafíos del siglo XXI

Karina Ansolabehere y Luis Daniel Vázquez Valencia

Series Editors

Vol. 7

Library of Congress Cataloging-in-Publication Control Number: 2023028454

Bibliographic information published by the **Deutsche Nationalbibliothek**.
The German National Library lists this publication in the German
National Bibliography; detailed bibliographic data is available
on the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Cover design by Peter Lang Group AG

ISSN 2297-9115 (print)
ISBN 9781636673059 (paperback)
ISBN 9781636673035 (ebook)
ISBN 9781636673042 (epub)
DOI 10.3726/b20989

Ilustración de la portada:
Título: Serie Señales sensitivas “Cordón Umbilical”
1.50x1.50
Mixta sobre tela
Autora: Clemencia Hernández Guillén

© 2023 Peter Lang Group AG, Lausanne
Published by Peter Lang Publishing Inc., New York, USA
info@peterlang.com - www.peterlang.com

All rights reserved.
All parts of this publication are protected by copyright.
Any utilization outside the strict limits of the copyright law, without the permission of
the publisher, is forbidden and liable to prosecution.
This applies in particular to reproductions, translations, microfilming, and storage and
processing in electronic retrieval systems.

This publication has been peer reviewed.



Tabla de contenidos

<i>Lista de mapas, tablas y gráficas</i>	ix
<i>Agradecimientos</i>	xi
<i>Prólogo (Socorro Ramírez)</i>	xiii
1. <i>Reflexiones introductorias y presentación de la obra</i> (CÉCILE MOULY Y ESPERANZA HERNÁNDEZ DELGADO)	1
2. <i>Proceso de paz entre el Estado colombiano y el ELN: caracterización y negociación cooperativa</i> (ESPERANZA HERNÁNDEZ DELGADO)	9
3. <i>La participación de la sociedad: una característica central del proceso de paz entre el Gobierno y el ELN</i> (CÉCILE MOULY)	37
4. <i>Comunicación pública y confidencialidad en las negociaciones de paz Gobierno-ELN</i> (JOANA AMARAL)	61
5. <i>La perspectiva de género en las negociaciones con el ELN. Una oportunidad para el futuro</i> (LILIANA ZAMBRANO-QUINTERO)	79
6. <i>El cese al fuego bilateral de 101 días: Desescalar el conflicto sin construir confianza</i> (KYLE JOHNSON Y ÁNGELA OLAYA)	101
7. <i>La caja negra de la paz con el ELN. ¿Por qué fracasaron los diálogos de Quito-La Habana?</i> (ANDRÉS APONTE Y CHARLES LARRATT-SMITH)	123

8. <i>¿Maduro para su solución? Análisis comparado del contexto de las negociaciones con el ELN durante los gobiernos Santos y Duque</i> (PEDRO VALENZUELA)	153
9. <i>Diálogos con el Ejército de Liberación Nacional en prospectiva</i> (DAVID APONTE CASTRO, MARGARITA CANAL ACERO, ALEJANDRO REYES LOZANO Y MARÍA FERNANDA ARIAS)	177
10. <i>Análisis conclusivos y lecciones aprendidas</i> (CÉCILE MOULY Y ESPERANZA HERNÁNDEZ DELGADO)	203
<i>Índice</i>	225



Lista de mapas, tablas y gráficas

<i>Mapa 2.1</i>	<i>Presencia del ELN en Colombia 2022</i>	17
<i>Tabla 5.1</i>	<i>Marco teórico de partida</i>	83
<i>Gráfica 7.1</i>	<i>Efectividad del Gobierno (2010–2020)</i>	133
<i>Gráfica 7.2</i>	<i>Compromiso ideológico del Gobierno colombiano (1990–2021)</i>	134
<i>Gráfica 7.3</i>	<i>Firmantes de paz y líderes sociales asesinados (noviembre 2011–diciembre 2020)</i>	136
<i>Gráfica 7.4</i>	<i>El accionar de los frentes de guerra (2010–2020)</i>	137
<i>Tabla 7.1</i>	<i>Perfiles de los frentes de guerra</i>	138
<i>Gráfica 8.1</i>	<i>ELN: acciones ofensivas y combates 2010–2018</i>	159
<i>Gráfica 8.2</i>	<i>ELN: acciones y combates 2010–2021</i>	161
<i>Gráfica 8.3</i>	<i>Desmovilizaciones individuales y capturas del ELN 2011–2021</i>	162
<i>Gráfica 8.4</i>	<i>Muertes del ELN en operaciones de la fuerza pública 2011–2021</i>	163
<i>Gráfica 8.5</i>	<i>ELN: combatientes en armas 2016–2021</i>	164
<i>Tabla 9.1</i>	<i>Funciones principales de la MRD</i>	199



9. *Diálogos con el Ejército de Liberación Nacional en perspectiva*

DAVID APONTE, MARGARITA CANAL, ALEJANDRO REYES
LOZANO Y MARÍA FERNANDA ARIAS

Este capítulo tiene como objetivo analizar los principales retos de retomar los diálogos entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como esbozar una serie de factores a considerarse en la configuración de una nueva negociación entre los mencionados actores. Los diversos intentos de diálogos entre las partes que se han presentado en varios periodos presidenciales desde los años 90, con muy pocos resultados, han demostrado dificultades y problemas esenciales desde la concepción inicial a partir de la cual cada actor aborda la negociación. Algunos capítulos en este libro ilustran cómo las conversaciones con el ELN presentan varios retos. Existen múltiples argumentos en la literatura de negociación interdisciplinaria para explicar algunos de estos desde las condiciones asociadas a la “madurez” (*ripeness*) del conflicto, el cambio en las condiciones que favorecen el inicio de una conversación (Zartman 1986; 2000) hasta la “disposición” (*readiness*) de las partes a entablar una negociación y luego avanzar hacia un acuerdo (Pruitt 2007; 2015; Valenzuela 2018).

Otras teorías plantean las dificultades que presentan las negociaciones políticas complejas, teniendo en cuenta la falta de preparación de los actores que participan (Powell 2015), o la existencia de asimetrías de información entre las partes (Fudenberg y Tirole 1983). Otro factor que incide en este tipo de negociaciones tiene que ver con cuestiones asociadas al desprecio o falta de dignidad de algunos de los involucrados (Benabou y Tirole 2009).

En adición a estos retos generales, un diálogo con el ELN presenta retos específicos que incluyen: (i) elementos identitarios relacionados con la idiosincrasia o *ethos* del ELN, como guerrilla de resistencia prolongada con hitos de supervivencia a crisis históricas que anida la idea de su “permanencia en el

tiempo”; (ii) dificultades presentadas por la representatividad y comando unificado, como por ejemplo si todos los frentes o estructuras se sienten representados en los negociadores, especialmente aquellos más poderosos financiera o militarmente; (iii) la resistencia del ELN a un proceso de desmovilización estándar; (iv) el “federalismo insurgente” y la falta de expresión regional en las negociaciones (p. ej., FIP 2022; Mouly y Hernández 2020; Aponte y González 2021; Aponte y Vargas 2011).

Adicionalmente, dos visiones que se han encontrado en los procesos de diálogo entre los actores mencionados son, del lado del Gobierno, el interés de un cese al fuego anticipado y de la liberación de secuestrados como precondition para iniciar las negociaciones y, por parte del ELN, la necesidad de contar con reformas estructurales como una condición previa al establecimiento de una mesa de conversaciones, estando aun armados, y que dichas reformas sean concertadas tanto con ellos como con diversos sectores de la población. Esto último ha conllevado algunas críticas relacionadas con su connotación negativa para las “iniciativas ciudadanas, más aún cuando se trata de controlar o abrogarse la representación de la sociedad local” (Ramírez 2021: 21).

Teniendo en cuenta los distintos retos de reiniciar un diálogo con el ELN, anunciado por las partes en octubre de 2022, que busca retomar toda o gran parte de la agenda ya convenida en la negociación con el Gobierno de Juan Manuel Santos (*El Espectador* 2022a), se plantea entonces la pregunta: “¿Qué factores y elementos de análisis se pueden considerar en la configuración de una nueva conversación de paz con el ELN?”. Este capítulo pretende responder a esta pregunta desde un marco de teorías como la negociación colaborativa, distributiva y mixta, la negociación tridimensional y los principios de justicia distributiva y justicia procedimental, así como teniendo en cuenta algunas metodologías de diálogo participativo, como la toma de decisiones por consenso, el diálogo estructurado y los espacios abiertos. Además, se busca realizar un análisis prospectivo de una nueva conversación con el ELN, brindando posibles escenarios y, frente a ellos, algunas ideas sobre teorías y métodos que pueden ser de utilidad en un diálogo entre el Gobierno colombiano y el ELN, con base en las tres preguntas a continuación: (i) ¿cuáles aproximaciones pueden ayudar a dinamizar las conversaciones entre múltiples partes?; (ii) ¿qué elementos especiales del ELN son clave tener en cuenta en el proceso de conversaciones, en particular pensando lo regional?, y (iii) ¿qué mecanismos pueden ayudar a facilitar las conversaciones?

1. Metodología

Las fuentes revisadas son principalmente documentales, incluyendo referencias teóricas, metodológicas y casos comparativos. Asimismo, entre mayo y

junio de 2022 se realizaron entrevistas a personas que han trabajado directamente en negociaciones con el ELN (incluyendo a uno de los autores del presente capítulo, quien fue parte de la delegación gubernamental). Se utilizó el análisis temático para categorizar la información obtenida de las entrevistas, ya que tiene flexibilidad para adaptarse a formas de razonamiento (deductivo, inductivo o abductivo) sin dejar de ser riguroso y consistente (Kiger y Varpio 2020). Esto, además, concuerda con Braun y Clarke (2006), quienes sostienen que el análisis temático es un método apropiado cuando se trata de comprender un grupo de experiencias, pensamientos o comportamientos a través de datos sin procesar. Por último, los autores pusieron en práctica la reflexión grupal a través de reuniones semanales virtuales que fueron grabadas para facilitar el seguimiento de estas discusiones e integrar al capítulo las ideas de manera crítica y constructiva.

2. Aproximaciones a la negociación

Para responder a la pregunta, ¿cuáles aproximaciones pueden ayudar a dinamizar las negociaciones entre el Gobierno y el ELN?, a continuación se describen elementos de la negociación colaborativa, distributiva y mixta, de la negociación tridimensional y de los principios de la justicia distributiva y de la justicia procedimental. Fisher, Ury y Patton (1991: xxvii) definen la negociación como “una comunicación de ida y vuelta diseñada para llegar a un acuerdo”. Esta definición incluye dos niveles, las personas y la sustancia. Esto significa que las negociaciones implican una interacción entre dos o más actores y están dirigidas a conseguir un propósito específico. Este proceso puede llevar a una decisión entre los actores involucrados. Para llegar a esa decisión o acuerdo, las personas pueden utilizar distintos enfoques o modelos de negociación. Los más conocidos y usados son el colaborativo, el distributivo y el mixto.

A través del enfoque colaborativo las personas buscan soluciones que beneficien a todos a través de explorar sus necesidades y las opciones para satisfacerlas de manera conjunta. El modelo colaborativo es valioso en situaciones complejas en las que muchos problemas están en juego. Lo anterior se debe a que la multiplicidad de asuntos aumenta las posibilidades de encontrar intereses o necesidades comunes entre las partes y, a su vez, permite realizar intercambios ampliando las opciones de creación de valor. Ese valor se entiende como todo aquello importante para los participantes de una negociación y puede ser tangible o intangible (Canal y Aponte 2021).

Una ventaja del modelo colaborativo es que permite maximizar los recursos a disposición en la mesa de negociación. De acuerdo con Arévalo (2020),

siguiendo a Nash (1950), este modelo resalta la importancia de identificar soluciones que permitan a ambas partes satisfacer sus intereses. Por otro lado, en el enfoque de negociación distributiva, los actores buscan soluciones a través de reclamar valor para satisfacer sus intereses o necesidades individuales. Por eso, este modelo plantea la negociación en términos de competencia, en la cual la cantidad de valor que se encuentra disponible es limitada o fija, propiciando que cada actor intente apropiarse de una parte de ella de forma individual (Canal y Aponte 2021). Teniendo esto en cuenta, este tipo de negociación suele ser conveniente cuando hay un único asunto a negociar y cuando la relación entre los participantes no contempla el largo plazo.

Además de los enfoques anteriores, el mixto utiliza tanto el modelo distributivo, como el colaborativo. Carrell y Heavrin (2008: 7) advierten que “en realidad las negociaciones son, en su mayoría, situaciones de motivos mixtos en las cuales una de las partes se beneficia más que la otra, aunque ambas logren satisfacer algunos de sus intereses”. El modelo mixto puede aplicarse acorde con el momento de la negociación. Por ejemplo, al inicio es conveniente crear valor a través de la colaboración para ampliar los recursos (o valor) disponible en la mesa. Posteriormente, se puede proceder a repartir dicho valor entre los participantes usando un enfoque distributivo. Teniendo esta doble posibilidad, los negociadores se enfrentan a diferentes retos en su esfuerzo por alcanzar sus metas, uno de los cuales es definir el problema para luego decidir si es más importante reclamar valor (distribuir) o crear valor (colaborar). Además, en las negociaciones en las que se abordan múltiples asuntos, estos se pueden categorizar en distributivos, integrativos o compatibles con el objetivo de negociarlos acorde con su clasificación y lograr mayores beneficios (Canal y Aponte 2021).

Los enfoques o modelos descritos antes explican las principales formas de abordar las negociaciones. De acuerdo con Canal y Aponte (2021), el enfoque colaborativo concuerda más con la perspectiva de construcción de paz y transformación de conflictos. Esto en tanto la negociación colaborativa promueve la creación de confianza y considera las necesidades de todas las partes involucradas con el fin de establecer relaciones centradas en la mutualidad y el respeto, lo cual facilita la generación de acuerdos de paz.

En una línea diferente a la mutualidad, Axelrod (2006) plantea el principio de reciprocidad, que no implica cooperar incondicionalmente, sino teniendo en cuenta la respuesta del otro. Esto significa que, si el negociador es colaborativo desde un comienzo y su contraparte responde de igual forma, ambos pueden continuar utilizando el enfoque de negociación colaborativa. Sin embargo, si la otra parte deja de ser recíproca, el negociador tendrá que establecer límites, en lugar de continuar siendo colaborativo (Canal y Aponte

2021). Axelrod (2006) le atribuye el nombre de “toma y daca” (*tit for tat*), en otras palabras “te doy y me das”, a esta dinámica de reciprocidad. Sin embargo, en las negociaciones complejas como las que se analizan acá, es importante que los negociadores consideren aspectos adicionales a la hora de definir la mejor forma de capturar valor (Canal y Aponte 2021).

Por ejemplo, Henry Kissinger, secretario de Estado de Nixon, hace una comparación entre el ajedrez y un juego propio de China, el juego de go (*wei qi*) o “juego de piezas que rodean”. Las múltiples dimensiones incluyen:

1. Escenarios paralelos: la negociación va más allá de una mesa principal donde se discute y se decide todo. Contrario a esto, hay múltiples escenarios paralelos donde se toman decisiones, que inciden directa o indirectamente en el resultado final de la negociación.
2. Actores adicionales: es clave contemplar actores al margen de la mesa principal, que pueden ser determinantes para el éxito o fracaso de la negociación.
3. Incidencia de nuevos elementos: la aproximación desde el juego de go invita a considerar la forma como los nuevos elementos que se agregan al proceso pueden afectar el desarrollo de las negociaciones (Arévalo 2020).

En esta línea de las múltiples dimensiones a considerar en la negociación, Lax y Sebenius (2007) proponen un enfoque denominado 3D, que considera la importancia de tres dimensiones a sabiendas que las negociaciones complejas no tienen un único componente. La primera dimensión es el escenario de la negociación. La idea es analizar los movimientos de la negociación más allá de la mesa e identificar aquello que es necesario tener en cuenta para obtener la situación más prometedora. El escenario adecuado de acuerdo con los autores implica definir los actores relevantes a participar, así como la secuencia de involucramiento de los mismos. Además de ello, implica identificar los intereses de forma correcta en la mesa o mesas de negociación relevantes y con las expectativas adecuadas. Por último, el escenario implica definir el punto de decisión para levantarse de la mesa y las consecuencias de hacerlo (Lax y Sebenius 2007).

La segunda dimensión que Lax y Sebenius proponen es el diseño de los acuerdos. Esto implica planteamientos sobre el valor máximo posible que las personas pueden crear como resultado de la negociación de tal manera que, en lugar de enfrentar a los actores, se desarrolle una relación cooperativa en que todos se beneficien. Lax y Sebenius usan la metáfora de dirigirse al noreste implicando que un actor quiera ir al norte y el otro al este, y posibilitando

que ambos puedan ir al noreste. Para lograrlo, es clave identificar aquello que desean que quede estipulado en el acuerdo y el espíritu de la relación misma. Además, es importante entender qué buscan las personas con dicha relación, de tal manera que estos principios les sirvan como mecanismos para el tratamiento de eventuales crisis y aporten a la construcción de confianza entre las partes (Lax y Sebenius 2007).

La tercera dimensión son las tácticas. Lax y Sebenius se refieren a las formas de reclamar y crear valor en las negociaciones, así como a la evaluación de la zona de posibles acuerdos (ZOPA) para implementar dichas tácticas. Además, recomiendan que cada negociador explore el posible acuerdo a partir de sus “líneas rojas” (límites). Esta dimensión también invita a tener una idea medianamente clara sobre a dónde se quiere llegar y a dónde no con el acuerdo, como una forma sólida que permite navegar el proceso de la negociación (Lax y Sebenius 2007).

Además de considerar las dimensiones y los enfoques descritos, es importante involucrar los principios de justicia distributiva y justicia procedimental como parte del diseño de las conversaciones. El propósito de estudiar los principios de estos tipos de justicia en el contexto de la negociación de un acuerdo de paz radica en que distintos estudios (Canal, Aponte, Ocampo y Rojas 2023; Druckman y Albin 2011; Albin y Druckman 2012; Druckman y Wagner 2017a, 2017b) reportan evidencias positivas de hacerlo tanto en el proceso previo como en el posterior al acuerdo para impulsar una paz estable y duradera. En la literatura sobre justicia, se plantea la importancia de analizar las relaciones entre los miembros de las delegaciones y las formas de gestionar las negociaciones a través de la justicia procedimental. Por otro lado, resulta relevante la forma de asignar beneficios y responsabilidades en los acuerdos a los involucrados en el conflicto a través de la justicia distributiva (Deutsch 1985).

3. Algunos aportes que movilizan o dinamizan las conversaciones y pueden acercar a las partes

El acápite a continuación pretende responder la pregunta: ¿qué metodologías pueden ayudar a dinamizar conversaciones con múltiples partes incluyendo la sociedad civil? Es importante considerar que, si se invita a la sociedad civil, incluyendo organizaciones y diversos grupos comunitarios, a participar con propuestas para la negociación de paz, se aclare el alcance que tendrán sus propuestas para no generar falsas expectativas. Algunas comunidades se sienten frustradas porque se les ha invitado a opinar en distintas iniciativas paralelas a procesos de paz y luego no saben si sus ideas fueron incluidas o no en

el acuerdo. Por esto, incluir mecanismos de seguimiento y de comunicación a las comunidades y organizaciones sobre lo que ocurrió con sus propuestas es fundamental (entrevista con Angelika Rettberg, 2022). A continuación, se describen tres metodologías que pueden usarse para generar diálogos participativos e incluyentes, a saber: (i) espacios abiertos, (ii) diálogo estructurado y toma de decisiones por consenso.

Las metodologías para generar diálogos participativos se conocen con los nombres de metodologías para el diálogo o para la intervención con grupos y con grandes grupos, y facilitan la participación de diferentes estamentos de la sociedad civil. Incluyen reuniones, conferencias o eventos, donde grupos heterogéneos de personas, pequeños o numerosos, se congregan para trabajar en asuntos de importancia estratégica para ayudar a construir el cambio deseado. Estas metodologías exigen un trabajo concienzudo previo al evento, así como actividades posteriores, tales como la implementación de los planes, el monitoreo del proceso y –de ser necesario– su modificación.

Espacios abiertos

Los espacios abiertos son una metodología utilizada para trabajar con grupos y grandes grupos permitiendo a sus asistentes elaborar con autonomía y responsabilidad una agenda de acuerdo con sus prioridades y asuntos de interés. Esta metodología posibilita que todos los temas por los que los asistentes sientan interés, preocupación y/o pasión y de los que se quieran hacer responsables sean tratados. Este es un proceso emergente que invita a todos los participantes de un sistema (equipo, organización, comunidad) a construir y organizar su propia agenda, en torno a un tema central (o pregunta) que a todos convoca e interesa (Inside Hub 2019). Es apropiado para abordar asuntos que se caracterizan por un alto nivel de complejidad, incertidumbre, gran diversidad de personas involucradas, existencia de un conflicto actual o potencial y por la necesidad de obtener o producir una decisión o una respuesta en corto tiempo. La metodología de espacios abiertos sugiere incluir números significativos de personas, que oscilan entre 20 y 2000, o incluso más. Con menos de 20 participantes, se tiende a perder la diversidad necesaria para un intercambio auténtico. Por otro lado, los grupos superiores a 400 personas funcionan muy bien para esta metodología. Entre más se sumen, más fructífero será el encuentro. Para lograr un buen desarrollo, es clave que los asistentes cuenten con un alto nivel de autonomía, interés y compromiso, por lo cual la participación voluntaria cobra relevancia: “el simple hecho de invitar a las personas a unirse al círculo resulta poderoso en sí mismo” (Owen 1997: 83).

Harrison Owen, a quien se le atribuye la creación y sistematización de los espacios abiertos, sugiere como puntos clave para crear un encuentro

productivo: (i) la duración, (ii) la agenda y (iii) las técnicas de conferencia. Dentro de estas son fundamentales la forma de organizar la reunión, invitar a los participantes, preparar la logística, facilitar las actividades y la selección del lugar para la reunión (Owen 1997). Todo ocurre en una gran “plaza de mercado”, abierta y transparente, en la que libremente se negocian los subtemas y se conforman los distintos grupos que los abordarán. Cada una de estas reuniones es luego reportada, publicándose sus principales conclusiones y sugerencias en un panel central especialmente organizado (Owen 1997).

Al final de un espacio abierto, las acciones sugeridas por cada grupo pueden ser votadas en plenaria. Con base en las prioridades allí establecidas, se logra crear una lista concertada de acciones y planear su seguimiento (Inside Hub 2019). Como forma de complementar la inclusividad que caracteriza los espacios abiertos, a continuación se describe una metodología que permite dialogar en grupo y decidir a través de consensos.

El diálogo estructurado

El diálogo estructurado es una forma de establecer conversaciones constructivas, comprometidas y colectivas en situaciones que involucran a varios participantes. La idea es dialogar con una estructura (Holman y Devane 2007). Este diálogo se realiza con los participantes sentados formando un círculo. El círculo funciona como contenedor de lo que se habla y de las ideas que se van recogiendo a través de la conversación. Sentarse en círculo es una metáfora de una “canasta” que contiene elementos, en este caso los temas y emociones que sus integrantes traen a colación. Además, se utiliza un elemento simbólico para conceder el turno para hablar. Esto puede ser por ejemplo una piedra o una pelota, la cual se ubica en el centro del círculo de manera que, cada vez que alguien desee expresarse, se dirija al centro, lo recoja y al terminar su intervención lo ubique de nuevo allí. No se requiere de un facilitador para desarrollar la dinámica del diálogo estructurado. Alguna persona puede ayudar a mostrar la forma como funciona y ciertas pautas para lograrlo, así como el tema a tratar. Posteriormente, el ejercicio de “dialogar con una estructura” puede fluir sin que se requiera de un facilitador activo.

De acuerdo con Holman y Devane (2007), los principios del diálogo estructurado son los siguientes:

- dialogar en lugar de debatir,
- suspender el juicio frente a lo que se escucha,
- entender y compartir la comunicación como un regalo para todo el grupo,

- saber que no se está obligado a responder directamente a lo que otro está proponiendo,
- buscar ideas o propuestas, preguntar y reflexionar.

En caso de que no se cuente con un facilitador, alguien puede tomar el rol de relator para resumir las ideas discutidas y las posibles conclusiones. Tanto el diálogo estructurado como la toma de decisiones por consenso son metodologías que requieren tiempo y paciencia. Por esto, se recomienda generar acuerdos realistas sobre la duración requerida y procurar usarla con grupos no superiores a 20 personas. De lo contrario, los procesos de conversación se vuelven lentos y la toma de decisiones se torna dispendiosa (Holman y Devane 2007).

La toma de decisiones por consenso

Este modelo de diálogo para lograr acuerdos en grupo es definido por Tree Bressen (1984) como “un método de búsqueda conjunta de soluciones que satisfagan las necesidades colectivas del grupo de la mejor forma posible, en el cual todos los participantes deben estar de acuerdo con ese principio, antes que cualquier acción sea emprendida” (Tree Bressen citada en Lámbarry, Rivas y Peña 2010: 159). Los participantes no necesitan pensar lo mismo, tener la misma opinión o apoyar el mismo propósito a través de un voto anónimo. Sin embargo, deben compartir la esencia de la reunión. Esta esencia está dada por lo que el grupo defina como tema común a discutir, los puntos compatibles sobre dicho tema y aquellos en donde no hay convergencia (Holman, Devane y Cady 2007).

De acuerdo con Lámbarry, Rivas y Peña (2010), el proceso inicia con una presentación de los temas o propuestas, los antecedentes que llevaron a la reunión y los objetivos de la misma. Además, existe un facilitador cuyo rol es integrar los comentarios y ofrecer un sentido de direccionamiento al grupo. Teniendo en cuenta las características anteriores, la dinámica del modelo se divide entre fases de discusión y de revisión de propuestas, donde se intenta responder a la pregunta “¿qué se hará y cómo?”. Posteriormente hay una fase de revisión general, en la que se evalúa el consenso, tratando de responder a las preguntas “¿funciona esta propuesta para el grupo?” y “¿todas las inquietudes están solucionadas?”. Si la respuesta general es afirmativa, el siguiente paso es llegar a un acuerdo consensuado, donde haya un sentido de unidad generalizado y no queden inquietudes sin resolver (Holman, Devane y Cady 2007; Lámbarry, Rivas y Peña 2010).

Por otro lado, si en la fase de evaluación del consenso, la respuesta a las preguntas mencionadas es negativa, significa que hay un bloqueo al consenso,

en tanto algún participante tiene “la convicción de que la propuesta no representa los intereses del grupo” (Tree Bressen citada en Holman et al. 2007: 396). Cuando esto ocurre, hay al menos dos posibilidades. Por un lado, se pueden revisar la(s) inquietud(es) con la(s) propuesta(s) para enviarlas a un comité a cargo de analizarlas y se pospone la reunión. Por otro lado, se puede optar por continuar el proceso de diálogo para intentar cambiar la situación y llegar a una etapa de modificación en la cual se maneja(n) la(s) inquietud(es) con la(s) propuesta(s) y se hacen algunos cambios en pro del bien común. Esta opción retoma al escenario inicial en donde se presentan nuevas propuestas y se responde la pregunta “¿qué se hará y cómo?” (Lámbarry, Rivas y Peña 2010).

También es posible usar la toma de decisiones por consenso en conjunto con otros métodos, como el diálogo estructurado. Los participantes se pueden sentar en círculo y usar un objeto que al tenerlo les permite hablar, usando los principios de la toma de decisiones por consenso. En cambio, si se utiliza con los espacios abiertos, puede ser provechoso usar esta al inicio para generar temas a discutir y posteriormente proponer el uso de la toma de decisiones por consenso con el objetivo de promover acuerdos en grupos más reducidos. Para usar las metodologías mencionadas en el proceso de paz como forma de recoger información para la mesa principal de negociación y/o para generar diálogos participativos e incluyentes de forma exitosa y ética, se requiere planear muy bien, definir los objetivos, la logística, los participantes, así como escoger facilitadores idóneos y analizar si es pertinente usar varias de ellas, y en ese caso definir cómo hacerlo adecuadamente.

4. Análisis prospectivo: factores a considerar en la configuración de una nueva conversación de paz con el ELN

El propósito de este acápite es brindar algunos posibles escenarios en un ejercicio de prospectiva y algunas consideraciones, propuestas y mecanismos que pueden ser de utilidad en un diálogo con el ELN.

Resistencia a un diálogo eficaz

Este apartado da respuestas iniciales a la pregunta: ¿qué elementos especiales del ELN son clave tener en cuenta en el proceso de conversaciones entre el Gobierno y el ELN? Estas respuestas se complementan más adelante. Si bien el Gobierno que inició en agosto de 2022 ha tenido una postura prodiálogo que facilita el inicio de un proceso de negociación, no es suficiente para implementar un proceso de paz satisfactorio. Así pues, desde la perspectiva de la

“madurez” mencionada, la cual se entiende como el cambio de condiciones que favorecen que un actor tome la decisión de iniciar una negociación (Zartman 1986), una buena parte del ELN no está convencida de la conveniencia de una solución dialogada (cf. Aponte y Larratt-Smith en este libro).

El ELN ha demostrado ser una guerrilla de subsistencia, que se ha adaptado al proceso de salida del conflicto armado de las FARC-EP y ha compensado a su favor la pérdida de posiciones geoestratégicas que tenía en el pasado, fortaleciendo sus finanzas y logrando el aumento de su presencia en territorios alejados de centros de poder. Esto les ha ayudado a aumentar sus ingresos y a estrechar su vínculo con ciertos negocios ilícitos, como el narcotráfico, la minería, la maderería, la extorsión y el secuestro, muchos de ellos conducidos incluso en Venezuela, donde se goza de una relativa tranquilidad (Insight Crime 2022). Un detallado análisis regional realizado por la Fundación Ideas para la Paz en 2022 muestra la capacidad de adaptación y transformación del ELN, denotando que no es la misma guerrilla que tuvo acercamientos con el gobierno de Juan Manuel Santos (FIP 2022).

Así pues, puede afirmarse que el ELN se ha fortalecido en varias regiones de Colombia, ha ocupado algunos espacios abandonados por la extinta FARC-EP y no es una guerrilla derrotada. De esta forma, siguiendo la visión de Zartman (1986), existe la posibilidad de que el ELN considere más viable continuar la guerra bajo su lógica de supervivencia que negociar la paz. Si bien puede entablar una conversación con el Gobierno, esto no significa que tenga voluntad de paz y de terminar el conflicto.

Este diagnóstico se basa tanto en elementos objetivos sobre la correlación de fuerzas, como en factores subjetivos, tales como el posible reconocimiento de una situación de estancamiento o pérdida inminente de su lucha, así como un cambio hacia una percepción positiva acerca de sentarse en una mesa y sobre que una solución negociada es viable y deseable. Desde las nociones de “disposición” (*readiness*), el ELN puede mantener incredulidad sobre la posibilidad de éxito que se hace sobre los costos y beneficios de continuar en la confrontación armada (cf. Valenzuela en este libro).

En este sentido, el ELN tiene una enorme prevención que no existía previamente a la salida negociada con las FARC-EP, debido a su percepción de una falla estructural en el proceso de implementación del acuerdo de paz con dicha guerrilla. Además, en distintos escenarios el ELN ha manifestado su inconformidad con ciertos aspectos del modelo de justicia transicional diseñado en el acuerdo de paz de 2016, en especial con la Jurisdicción Especial para la Paz que considera como un escenario de rendición al cual no está dispuesto a someterse. Asimismo, ha expresado serias dudas sobre uno de los objetivos de la “paz total” propuesta por el presidente Petro, en donde

eventualmente habría una negociación múltiple con actores armados, como disidencias de las FARC-EP, grupos de crimen organizado, como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, y el ELN.

Así entonces, de acuerdo con los entrevistados para este artículo (Angelika Rettberg, Julián Arévalo y Alejandro Reyes), varios factores juegan en contra de que el ELN se embarque en un proceso serio de diálogo y con vocación de terminación en un acuerdo de paz. Esto está influenciado, en primer lugar, por la percepción de que las FARC-EP, una guerrilla aún más poderosa militarmente que el ELN, dejó las armas por relativamente pocos cambios estructurales plasmados en el acuerdo de paz de 2016. En segundo lugar, el ELN considera que el Estado ha tenido un nivel de compromiso bajo para hacer una pertinente implementación, como lo muestra la gran cantidad de asesinatos de desmovilizados. Esto, junto con el hecho de que el partido político de las exFARC-EP ha tenido muy bajo impacto en el Congreso, hace poco atractivo el cambio de las armas por la política, que es uno de los ejes fundamentales de un acuerdo de paz (entrevista con Angelika Rettberg, 2022).

Conducción presidencial del diálogo y representatividad de negociadores del ELN

Un nuevo intento por un acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN puede tener distintas premisas en el diseño de una hoja de ruta para el diálogo. En esta sección se intenta esbozar dos de ellas, a saber: “¿cómo se autorreconocen los actores?” y “¿cómo se pueden caracterizar?”. Estas preguntas básicas permiten proyectar elementos metodológicos que faciliten el proceso de paz. Frente a la primera premisa, el autorreconocimiento, de un lado y desde la perspectiva institucional, el presidente de la república simboliza la unidad nacional, lidera el poder ejecutivo y legitima su autoridad en su elección democrática. A la luz del bloque de constitucionalidad de Colombia, es además responsable de dirigir las acciones que permitan garantizar el derecho fundamental a la paz. Dado su pasado revolucionario y cercanía con agendas sociales, el presidente Gustavo Petro (2022–2026) podría tener un rol mucho más directo y protagónico al dirigir al menos en una primera fase unos acuerdos generales u hojas de ruta que le den cimientos sólidos a la conversación con el ELN y alejarse un poco del sistema organizado a través de equipos técnicos en múltiples temas, que tuvo el estilo de negociación con las FARC-EP usado por el gobierno de Juan Manuel Santos.

Este aspecto personal sobre el presidente y su Gobierno fue resaltado por uno de los negociadores del ELN, Antonio García, en la rueda de prensa

posterior al comunicado sobre la reanudación de las conversaciones: “Las nuevas condiciones políticas han permitido reiniciar las negociaciones. Hay un viraje en la política de paz y es probable que los acuerdos a los que vayamos llegando vayan abriendo nuevas oportunidades” (*El Espectador* 2022b). En este sentido, merece recordar la concentración de 13 días que se logró con los acuerdos de Camp David entre el presidente egipcio Anwar Sadat y el primer ministro israelí Menachem Begin en septiembre de 1978 después de 12 días de negociaciones con el apoyo del presidente Jimmy Carter. Es importante considerar que el método de La Habana funcionó con la guerrilla de las FARC-EP, pero eso no garantiza que funcione con otros grupos. De hecho, expertos entrevistados manifestaron que parte de las dificultades de la negociación con el ELN durante la presidencia de Santos fue que se usó un modelo parecido al de La Habana con múltiples temas, un gran equipo por cada lado de la mesa y se abordaron temas técnicos desde el inicio (entrevistas con Angelika Rettberg, 2022; Julián Arévalo, 2022).

Por su parte, el ELN mantiene una estructura organizativa compleja con un esquema de toma de decisiones que deposita en el Comando Central (COCE) la gestión de su mando. Se determina como una expresión de rebeldía e insurgencia popular y es así cómo se sitúa como un representante del pueblo. Lo anterior permite dar una explicación sobre por qué la delegación gubernamental que participó en la mesa de diálogos con el ELN durante el gobierno del presidente Santos manifestó que su mandato era “explorar” alternativas para desarrollar la agenda concertada. Esta afirmación generó dudas sobre la capacidad del grupo de representantes para adquirir compromisos que posteriormente pudieran cumplirse por toda su organización.

En cuanto a la pregunta “¿cómo se pueden caracterizar los actores?”, se puede afirmar que en la práctica, mientras que la delegación gubernamental lleva la vocería del presidente de la República y tiene mecanismos ágiles para consultar las decisiones que permitan definir acuerdos, la delegación del ELN debe agotar un proceso de validación al interior de su organización que dificulta, entre otras cosas, la agilidad para llegar a acuerdos. Frente a este hecho, un nuevo intento de diálogo de paz puede anticipar alternativas que faciliten al ELN mecanismos de consulta y validación internas, de tal forma que se gane agilidad tanto en la formalización de acuerdos como en la implementación de posibles acciones previas que surjan de la mesa, como por ejemplo las audiencias de Tocancipá de 2017. Estas alternativas de validación interna pueden incluir los mecanismos de diálogo acá propuestos, como la toma de decisiones por consenso, o el diálogo estructurado, los cuales desarrollados de manera adecuada facilitan la toma de decisiones de forma incluyente y consensuada.

La segunda premisa está relacionada con las características de las partes. Desde el punto de vista organizacional, el Gobierno colombiano representa una rama del poder público, con atribuciones constitucionales que le permiten consolidar acuerdos con organizaciones guerrilleras y gestionar acciones para cumplirlos a través de la estructura administrativa en cualquier parte del territorio nacional. Ahora bien, frente al ELN se ha cuestionado si su influencia es nacional o se limita a algunas regiones. Para responder este interrogante, suelen presentarse análisis centrados en las acciones ofensivas y combates con participación de sus estructuras armadas. A continuación, se exploran unas ideas complementarias sobre la capacidad y representatividad de los negociadores por parte del ELN y una problematización de las mismas.

El ELN entre lo político y lo armado

Este apartado da continuidad la pregunta planteada atrás: ¿qué elementos especiales del ELN son clave tener en cuenta en el proceso de conversaciones con el Gobierno? Con el propósito de identificar elementos que permitan evolucionar hacia la construcción de acuerdos de paz, se puede tomar distancia de las variables tácticas y militares arriba mencionadas para revisar enfoques más programáticos que den contenido y a la vez propicien el desarrollo de la agenda de diálogo. Dos situaciones pueden facilitar dichos enfoques. En primer lugar, el cese al fuego concertado en 2017 da prueba de la capacidad de mando y control del ELN sobre sus estructuras armadas:

Ellos con el acuerdo de cese al fuego dieron prueba de que logran comprometer a toda su organización. Además, no se puede perder de vista que generaron un segundo hecho notorio trayendo su delegación a Tocancipá a generar espacios de escucha. Ahí se leen dos hechos distintos, pero que hablan de compromiso y que hablan de la posibilidad de decidir (entrevista con Alejandro Reyes, 2022).

Paralelo a lo mencionado, se puede identificar una apreciación más allá de los factores asociados con la dinámica de la confrontación armada. Bajo esta perspectiva, según Velandia (2014), el ELN tiene una fuerza más política y organizativa que armada, en un porcentaje aproximado de 80 % para lo primero y solo 20 % en lo armado. Esta característica permite guardar una prudente distancia de los análisis tácticos que resaltan una asimetría militar y que eventualmente han tenido como consecuencia que se desestimen las condiciones de madurez para el diálogo o que incluso se descarte al ELN como un actor relevante que amerite la atención del Gobierno. En este sentido, será un gran reto negociar con el ELN armado en la mesa de conversaciones, pero, sobre todo, será un enorme reto dar cabida a expresiones políticas locales y regionales de ese ELN más político que no se suele atender ni escuchar, teniendo en

cuenta que no es el único vocero ni representante de inconformidades sociales en los territorios donde tiene presencia.

Una segunda característica a resaltar sobre el ELN, y que es fundamental para dinamizar el diálogo con el Gobierno colombiano, tiene que ver con su interés en la participación popular como eje central de su visión para generar consensos. Se ha planteado que “el motor de una negociación viable con el ELN es la participación de la sociedad civil. [...] desde que Francisco Galán y Felipe Torres, en 1996, construyeron la propuesta de Convención Nacional y se la propusieron al COCE. Ese era el camino para un acuerdo de paz, la participación de la sociedad” (Celis 2019: 169). Al revisar este interés por la participación ciudadana en la interacción con el Gobierno, se resaltan ejercicios como el ya mencionado con las audiencias de Tocancipá y la visita de algunas delegaciones de ciudadanos a la mesa de diálogos en Quito y La Habana durante el proceso de paz que se desarrolló hasta 2018 (cf. Mouly en este libro).

Pensando lo regional

A manera de hipótesis, al conjugar las dos premisas hasta aquí expuestas para proyectar opciones que den agilidad a la construcción de consensos, se puede plantear el diseño de unos diálogos regionales que descentralicen el proceso y permitan la participación directa de múltiples actores sociales, entre los que se incluyen las estructuras clandestinas y locales desarmadas de la guerrilla. Así, al generar un vínculo directo de algunas regiones del país con la mesa de diálogo, se eliminarían algunas dificultades para que se surtan las consultas entre mandos y las diversas “fuerzas organizativas” que conforman al ELN. La puesta en práctica de las metodologías para el diálogo y los enfoques de negociación expuestos en el presente artículo pueden contribuir al desarrollo de tales encuentros. Sin embargo, para incrementar la viabilidad de la opción de lo regional, a continuación se explican algunos elementos que merecen ser analizados previamente por los actores.

Indicadores objetivos para la selección de lugares y actores

Además de plantear las zonas en las que los combates revelan la presencia armada del ELN, pueden explorarse regiones en las que las temáticas ambientales hayan tenido avances. Buscar alternativas a las variables tácticas de la confrontación armada es una necesidad que desmilitariza la conversación y permite encontrar contenidos para los acuerdos. Ello implica que los asuntos propios de la confrontación armada se aborden por separado y bajo una óptica que lleve a terminarla.

Propósitos claros que contribuyan al diálogo

Es importante que la convocatoria a la sociedad civil tenga un marco de referencia definido que permita a los participantes sintonizarse con las temáticas de la agenda del diálogo y que nutra así las posibilidades del acuerdo. Esto ayuda a evitar expectativas imposibles de satisfacer por parte de los actores oficiales de la mesa, así como que los espacios se transformen en un debate o juicio público sobre los programas de gobierno. El concepto de “seguridad humana” contemplado en la iniciativa de “paz total” involucra un grado importante de diálogo en el nivel regional y representa un avance esencial porque está a la vanguardia en materia de concepción de seguridad, pasando de una seguridad institucional o del Estado a una seguridad de los habitantes, dada en coconstrucción con las comunidades. Así, uno de los propósitos de ese diálogo regional puede ser la construcción de planes locales y regionales de seguridad basados en esta concepción moderna y consensuada.

Relación con autoridades locales

Aunque la dirección del diálogo y la capacidad jurídica para celebrar acuerdos que comprometan al Estado están concentradas en el presidente de la República, conviene identificar el rol que gobernadores y alcaldes puedan tener al ser “anfitriones” de los diálogos regionales. Sumado a lo anterior, la capacidad técnica de actores públicos y privados resulta deseable en la configuración de acciones concretas a desarrollar. La política de paz en discusión contempla incluso la designación de comisionados de paz regionales que puedan adelantar conversaciones y procesos de diálogo en su territorio. Si bien es loable tener capacidades regionales de diálogo, como se sostiene en este capítulo, también debe revisarse bien y no dejar abierto facultades de dichos comisionados regionales que puedan generar expectativas que no lleguen a ser cumplidas y generen desesperanza, o no estén articuladas con la paz nacional.

Incidencia transnacional

Múltiples reportes dan cuenta de la presencia de unidades y comandantes del ELN en territorio venezolano. Este hecho se suma al anterior elemento para anticipar que hoy en día algunos comandantes afirman que son una guerrilla binacional. Resulta entonces esencial analizar la necesidad de adelantar acciones consulares y diplomáticas que permitan enfrentar este reto bilateralmente.

Carácter vinculante de las propuestas regionales

En armonía con las expectativas que propicia un diálogo de paz, resulta fundamental ofrecer claridad sobre el alcance de la participación ciudadana. Una cuestión a resolver es si la exposición de necesidades e iniciativas que surjan en los espacios regionales generan la obligación de incluirlos como parte de los acuerdos de la mesa de diálogos o si constituyen obligaciones para el ELN y el Gobierno. En línea con esto y como se mencionó antes, la sociedad civil está desgastada y frustrada de no poder conocer el alcance de sus contribuciones en estos procesos participativos (entrevista con Angelika Rettberg, 2022).

Un avance interesante en este modelo regional es la facultad de creación de las denominadas “regiones de paz” que está contemplándose en la política de paz del Gobierno de Petro. Algunos elementos pueden ser problemáticos, por lo que se debe tener más detalle y claridad sobre su contenido, alcance, facultades y temporalidad. En el pasado se intentaron las zonas de rehabilitación (fines de los años 80 y principios de los 90), pero recibieron múltiples críticas porque muchos de los recursos los manejaron los actores armados. Debe quedar claro que el Estado está a cargo de la ejecución de los procesos en esas regiones, teniendo en cuenta a los distintos actores civiles y armados que hagan la transición hacia la paz. Igualmente, no puede quedar una idea de que estas regiones de paz son zonas de despeje o desmilitarizadas: por lo tanto, debe garantizarse el estado de derecho y la presencia estatal.

La valoración de estos elementos puede aportar en la decisión de escenarios para retomar el diálogo, expresada tanto por el presidente Petro como por los líderes del ELN. Se vislumbran dos escenarios mínimos. El primero es que la mesa de diálogos continúe centralizada, convocando eventualmente a algunos actores para escuchar sus consideraciones sobre la agenda propuesta. El segundo es que la mesa acuda a algunos territorios en la búsqueda de insumos que den contenido a un posible acuerdo de paz.

¿Conversación entre partes con visiones y agendas similares?

Un aprendizaje y lección que dejan otros procesos de paz es la necesidad de que las partes tengan claridad sobre el tipo de conflicto que se está desarrollando, de qué tipo de confrontación se trata, su sistema de valores y las necesidades que pretenden satisfacer. El ELN ha planteado que sería interlocutor del Gobierno, pero sobre todo garante de un diálogo que el Gobierno debe sostener con la sociedad, especialmente con ciertos sectores que el ELN identifica como los más afectados por políticas gubernamentales internacionales y nacionales de larga data. La “comunicación de ida y vuelta” (Fisher, Ury

y Patton 1991) no sería entre las partes solamente, sino entre la sociedad, el ELN y el Gobierno.

En este tipo de conversación múltiple, existe ya un primer avance importante que requiere ser aprovechado y actualizado, respecto al ejercicio de escucha a múltiples sectores y organizaciones sociales que aportaron y nutrieron los temas de negociación durante las audiencias en Tocancipá entre octubre y noviembre de 2017. Una negociación colaborativa en este tipo de escenarios, como se ha planteado anteriormente, requiere identificar los actores pertinentes (Lax y Sibenius 2007), así como identificar sus necesidades comunes y generar intercambios con el fin de ampliar las posibilidades de crear valor. A continuación, se presentan escenarios posibles que puede tener la negociación entre el Gobierno y el ELN, desde una aproximación técnica.

Un escenario bastante probable es que las agendas del Gobierno de Petro y del ELN se encuentren de una manera relativamente fácil en algunos puntos. En diversos temas, incluyendo uno de los más complejos, como lo es la inequidad, existen múltiples coincidencias entre las partes. Infortunadamente, estas cercanías no necesariamente plantean un escenario optimista. Teorías de negociación como la de Camp (2002) respaldan la idea de que, si las partes perciben que integran un proceso que consideran que “tienen que ganar”, pueden avanzar en la negociación y además cada parte es consciente de haber “cedido” y haber “cambiado” sus planteamientos iniciales, lo cual es apreciado por su contraparte como voluntad de negociación y motiva a las partes a desarrollar acuerdos. No obstante, Camp (citado en Arévalo 2020: 66) señala que el modelo de negociación de beneficio mutuo es “la peor manera de obtener el mejor trato posible y que se desarrolla desde una mentalidad derrotista a partir del primer apretón de manos”. Parte de algunas reflexiones sobre la naturaleza humana que, considera, deberían tenerse en cuenta a la hora de negociar. Por ejemplo, los humanos son por naturaleza depredadores, por lo cual buscan sacar provecho de los más vulnerables y necesitados. Así hace las siguientes recomendaciones para el desarrollo de la negociación:

- Las partes deben considerarse como adversarios u oponentes respetados, en lugar de amigos que muchas veces fingen ser.
- El negociador está en la mesa por beneficios, no para hacer amigos o ser la persona más querida (Camp citado en Arévalo 2020).

¿Oponentes o copartes?

Al no tener el incentivo de ganar asuntos sustanciales en la mesa, el Gobierno de Petro podría percibir que sería mejor iniciar una serie de reformas

económicas, políticas y sociales de manera unilateral, sin atar dichos ajustes a una compleja mesa de negociación, ni desgastar su capital político en ello, dejando con esto además sin piso y argumentos la lucha armada del ELN. Por su lado, en su pretensión de crear diferencias con la agenda gubernamental y presionar una negociación, el ELN puede recurrir a la radicalización, como lo ha hecho en el pasado, tratando de que no sea identificado como “petrista”. Ignatieff advierte sobre este aspecto que cuando sectores o partes de una sociedad tienen múltiples factores y características comunes, pueden recurrir a la exacerbación de la “diferencia menor”. Esto es, basado en la idea freudiana del narcisismo de las pequeñas diferencias, un grupo social puede aumentar su hostilidad o intolerancia tratando de destacar el elemento distintivo frente a otros grupos sociales, en vez de enfocarse en el amplio tamaño de elementos comunes que tienen, como contextos culturales, históricos o físicos cercanos. La expresión de las diferencias se torna violenta o agresiva “precisamente para disimular que son menores. Cuanto menos esenciales resultan las diferencias entre dos grupos, más se empeñan ambos en presentarlas como un hecho absoluto”, exacerbando así la diferencia y la intolerancia (Ignatieff 1999: 54).

El ELN podría entonces, en vez de avanzar en un escenario de intereses compatibles, mostrar al Gobierno una identidad reacia, resaltando sus diferencias (por ejemplo, radicalizándose en su visión minero energética, la nacionalización de recursos o exigiendo un cambio radical del modelo económico) e incluso señalar al Gobierno de alejarse de sus ideales al no implementar reformas sociales, ni cambios políticos estructurales. En este sentido, reafirmaría la necesidad de su lucha armada en oposición al Gobierno. Si este fuera el caso, un mecanismo que puede ser útil para evitar la radicalización de las partes, aun cuando tengan temas similares o comunes, es el diseño de un espacio de trabajo constante con expertos en los temas de la agenda y con sectores de interés de la sociedad (*stakeholders*). La revisión de temas, escuchando a expertos técnicos que han trabajado por décadas en un tema particular, puede ayudar a acercar a las partes y permitir que elaboren agendas de trabajo basadas en objetivos e indicadores verificables.

Por su lado, el diálogo constante con sectores de la sociedad civil agrega un componente ético de sentido de urgencia para la inclusión de los sectores poblacionales desatendidos más desafiantes con el fin de avanzar en la construcción de acuerdos y en atender necesidades más sentidas de tales sectores, más aún cuando estos se encuentren en las zonas más afectadas por la confrontación armada. Los enfoques de negociación presentados y las metodologías para el diálogo pueden aportar mecanismos para apoyar este tipo de espacios, especialmente cuando no hay acuerdo en ciertos temas o no se logra el consenso y se requiere un mecanismo diferente que ayude a deliberar,

como lo propone Tree Bressen (citado en Lámbarry, Rivas y Peña 2010) en la toma de decisiones por consenso.

Otro escenario posible es que las partes no se radicalicen y, por el contrario, aprecien las virtudes de una visión compartida del conflicto y de sus posibles soluciones, para lo cual la negociación de tipo colaborativa sería un modelo ideal. Esto llevará entonces a un cuestionamiento importante sobre la secuencia y las condiciones necesarias para que ciertos temas acordados en la mesa se empiecen a ejecutar. Así pues, es pertinente preguntarse cómo y cuándo empezar a hacer ajustes y acuerdos institucionales con el ELN cuando este aún tiene armas.

El Gobierno, por más cercana sea su visión de la agenda reformista del ELN, no puede olvidar que uno de los propósitos éticos fundamentales de unas conversaciones de paz es sacar las armas de la política y no permitir que mediante la presión de las armas se hagan cambios en las políticas. Por su lado, el ELN difícilmente entregará armas antes de empezar a ver cambios sustanciales, partiendo además del aprendizaje de lo sucedido con las FARC y la falta de implementación efectiva del acuerdo de paz de 2016. Existe pues una tensión e incompatibilidad fundamental en términos de una clara negociación distributiva (Canal y Aponte 2021).

Un modelo de “garante armado” de los cambios puede generar además un enorme rechazo por parte de las instituciones, los partidos políticos y sectores gruesos y esenciales de la sociedad. Este modelo además puede traer violencia, como ya se ha visto en el país, por la combinación de la lucha armada con formas noviolentas de lucha y la señalización de tener un doble pivote (“brazo armado”–“brazo político”), lo que pondría en riesgo la vida de los miembros del ELN.

Un modelo que puede permitir el abandono paulatino de las armas conforme se van realizando ajustes importantes y se le hace seguimiento a la implementación de dichos ajustes es el de “poner las armas más allá de su utilización” (*decommissioning*), que se puede entender como un mecanismo de reciprocidad, teniendo en cuenta la respuesta del otro (Axelrod 2006). Este es un modelo utilizado en pocos países y permite tratar con dignidad al grupo que deja las armas con un mecanismo donde “no hay foto pública”. Esto se hace con el apoyo de notables que van recibiendo las armas y verificando su desuso total durante el tiempo que tal proceso dure. El Gobierno puede utilizar mecanismos de desescalamiento, por ejemplo, el mencionado “*tit for tat*”, según el cual, a cambio de avances significativos en materia de implementación, la guerrilla realizaría entregas importantes de armamento sin mayor publicidad.

La entrega de las armas puede ser gradual y asociada por supuesto a un abandono generalizado de la violencia como método de presión, en la forma de un cese al fuego, que sin duda es una de las prioridades en la agenda temática. Este es un objetivo cuya viabilidad se ha demostrado, en tanto el ELN lo cumplió en el territorio nacional. Las partes podrían entonces establecer un cronograma de desestructuración del aparato armado y, en contraprestación, de promoción, fortalecimiento y apertura al diálogo con el componente social, económico y político que interesa al ELN.

5. Mecanismos que pueden apoyar la conversación y solucionar diferencias o momentos de estancamiento

Mesa ágil para unos acuerdos base

En la mayoría de los procesos de paz en el mundo se ha establecido un modelo de negociación donde el foco de atención está concentrado en una mesa principal, mientras otros temas como los ajustes en los cronogramas o problemas de implementación se abordan en una mesa subsidiaria, encargada de la resolución de disputas. Si bien es ampliamente aceptada, esta forma de negociación tiene limitaciones en tiempos, en la gradualidad de la ejecución y la secuencialidad. Una alternativa sería tener dos grandes carriles: una mesa principal y una de resolución de diferencias.

La mesa principal es ágil, cuenta con menos carga en contenidos (contrario a lo usual) y constituye un escenario de alto nivel de revisión de asuntos constitucionales, legales y de diseño y promoción de programas sociales y económicos con mecanismos de seguimiento. En esta mesa principal se realiza el diseño macro de la conversación, unos acuerdos básicos de temas para iniciar y el establecimiento de unos objetivos logrables en el corto y mediano plazo, con indicadores para su seguimiento y verificación. La idea de esta mesa principal es llegar a unos acuerdos tempranos, de ahí su mayor virtud, para posteriormente establecer unos mecanismos que le permitan cumplir una función de seguimiento a indicadores y “semáforo” sobre la implementación de asuntos sustanciales para avanzar en los ajustes al cronograma del desmonte gradual y por fases del aparato armado del ELN.

Mesa de resolución de diferencias

El segundo carril corresponde a una mesa de resolución de disputas (en adelante MRD). Esta mesa ayuda a desescalar los malentendidos o tensiones, así como crear rutas de entendimiento y retomar un diálogo constructivo que permita desestancar problemas en cualquier fase de una negociación o en la

implementación de lo negociado (Crocker 2004). Así, la MRD consiste en una estructura formal acordada por las partes para abordar y buscar la resolución de diversos conflictos que puedan surgir entre las partes o entre estas y otros actores claves. Dentro de la MRD una institución o un equipo que cuente con legitimidad puede ayudar a superar las diferencias entre las partes.

La primera pregunta a responder gira en torno al poder del mecanismo: ¿es un espacio político, deliberativo y de amplio poder decisorio (en el entendido de un escenario de negociación posacuerdo) y por ende sus decisiones son de carácter vinculante para las partes?; o, por el contrario, ¿es un órgano técnico, de apoyo, con una baja capacidad decisoria? En casos internacionales comparados, algunos mecanismos de resolución de disputas han sido utilizados también como mecanismos de implementación, es decir, como un sistema abierto de alto poder decisorio que combina la capacidad de resolver un problema y ejecutar su solución o generar decisiones vinculantes. Uno de los casos más ilustrativos en este sentido fue la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), establecida en virtud del acuerdo de paz de 1992 en El Salvador.

Grupo de notables

La MRD puede además contar con un nivel superior donde llegan pocos temas, pero cuyas decisiones sean vinculantes, como lo puede ser el “grupo de sabios” o “notables”, escogidos a través de mecanismos que le den legitimidad y tranquilidad a las partes. Este nivel puede ser consultado solamente en ciertas ocasiones y después de agotar otras instancias. Incluso puede ser acompañado por terceros, como personalidades que hayan pasado por situaciones similares o personas reconocidas por ambas partes por su neutralidad y lucha por los intereses que las partes están buscando. Por ejemplo, un nivel de consulta puede incluir como notable buscador de la paz a un excombatiente nacional de alto reconocimiento o internacional que haya logrado la estabilización de un país o incluso liderar un gobierno. Este escenario además puede darle una mayor legitimidad y visibilización internacional y generar confianza en que se cumplirán los puntos pactados. En el caso de Irlanda del Norte fue clave por ejemplo que el presidente Bill Clinton fuera uno de los principales interesados en resolver el conflicto, en el que además hubo reconocimiento de todas las partes involucradas. Durante años, Mandela siguió siendo una persona respetada por las diversas partes en Suráfrica, consultado en puntos álgidos para la solución de cierto tipo de disputas. Su papel como conciliador sin duda ayudó a la larga transición de ese país.

Tabla 9.1. Funciones principales de la MRD

- Fungir como órgano consultivo permanente.
 - Función interpretativa: busca la correcta o auténtica interpretación del acuerdo y la reconciliación de los puntos de vista.
 - Funciones de seguimiento, observancia, monitoreo, supervisión y coordinación de la implementación correcta y ajustada del acuerdo.
 - Fungir como facilitador en la implementación de ciertos asuntos del acuerdo buscando movilizar, coordinar y ejecutar las actividades y el diseño de los programas incluidos en el acuerdo de paz.
 - Organismo de alto nivel para resolver elementos claves como producto de la implementación de una provisión del acuerdo.
 - Definir asuntos no resueltos explícitamente en el acuerdo para evitar retrasos durante la negociación.
-

Fuente: Elaboración propia

En este nivel superior se puede contar también con una figura o rol de mediación, la cual se puede activar únicamente en momentos álgidos o en puntos muertos y servir para enfocarse y resaltar los intereses de las partes y desarrollar soluciones creativas que los satisfagan. El rol de mediador debería ser visto como una última instancia y puede concebirse como una “red de seguridad” del proceso, una vez se agotan todos los demás procedimientos y mecanismos. Así, por ejemplo, en Guatemala fueron determinantes los buenos oficios del pastor luterano estadounidense Paul Wee en varios puntos de la negociación y posterior a ella.

6. Conclusiones

Para emprender un diálogo con el ELN es clave analizar la madurez o disposición del grupo a negociar, y por lo tanto no apresurarse a iniciar una negociación entre este grupo y el Gobierno colombiano, solo por el hecho de que el Gobierno manifieste el deseo de diálogo y comparta algunas visiones sociopolíticas con el ELN. Es importante iniciar el proceso de paz con un análisis del tipo de conflicto entre los actores, sus valores, su voluntad de negociar y, más allá de esto, su disposición a no levantarse de la mesa de negociación hasta llegar a un acuerdo y ojalá el compromiso de lograrlo en un tiempo que no exceda el periodo presidencial.

Vale la pena analizar y aprovechar las experiencias de negociación pasadas con el ELN para superar un ciclo de negociaciones fallidas. Resultaría valioso diseñar el proceso de negociación desde un enfoque multidimensional que

tenga en cuenta aspectos como los actores (incluyendo a la sociedad civil) y sus roles, los asuntos a negociar, los mecanismos para el diálogo, así como mecanismos para agilizar la negociación y una mesa de resolución de disputas que permitan avanzar en el proceso hasta lograr la meta de un acuerdo de paz. Es relevante analizar la pertinencia de un proceso de paz que contemple lo nacional y lo regional, la secuencia del diálogo, así como el carácter vinculante o no de los aportes generados en las regiones al proceso de negociación. Aunque se diseñe un diálogo acorde con las particularidades del ELN, es esencial aprovechar los aprendizajes y falencias de la negociación de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, así como del proceso de implementación de ese acuerdo de paz. Si el diseño del proceso de paz contempla las ideas descritas de los enfoques de negociación colaborativo y mixto y de los principios de la justicia distributiva y de la justicia procedimental, se incidirá en una mayor posibilidad de cumplimiento de los acuerdos alcanzados y a su vez en lograr una paz estable y duradera en Colombia.

Referencias

- Albin, Cecilia y Daniel Druckman. 2012. “Equality Matters: Negotiating an End to Civil Wars.” *Journal of Conflict Resolution* 56 (2): 155–182.
- Aponte, Andrés y Fernán González. 2021. *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964–2020*. Bogotá: CINEP/Programa por la Paz.
- Aponte, David y Andrés Vargas. 2011. *No estamos condenados a la guerra: Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN*. Bogotá: Odecofi-CINEP/CERAC.
- Arévalo, Julián. 2020. “Negociación en la teoría económica y en otras áreas del conocimiento”. En *Negociación y Cooperación: teoría y experiencias en resolución de conflictos*, editado por Julián Arévalo, 41–74. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Axelrod, Robert. 2006. *The Evolution of Cooperation*. Nueva York, NY: Basic Book.
- Benabou, Roland y Jean Tirole. 2009. “Over My Dead Body: Bargaining and the Price of Dignity”. *American Economic Review* 99 (2): 459–465. doi: 10.1257/aer.99.2.459.
- Braun, Virginia y Victoria Clarke. 2006. “Using thematic analysis in psychology”. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2): 77–101.
- Canal, Margarita, David Aponte, María Ocampo y Holman Rojas. 2023. “Formas de justicia en el proceso de negociación, en el acuerdo de paz y análisis de algunos elementos de su implementación”. En *Después del acuerdo: ¿Cómo va la paz en Colombia?*, editado por Laura Betancur y Angelika Rettberg. Bogotá: UniAndes.
- Canal, Margarita y David Aponte. 2021. “Una paz colaborativa: análisis de algunas prácticas desarrolladas durante el proceso de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC a partir de dos modelos de negociación”. En *Negociación y Cooperación: teoría*

- y experiencias en Resolución de Conflictos, editado por Julián Arévalo, 141–170. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Carrell, Michael y Christina Heavrin. 2008. *Negotiating Essentials: Theory, Skills, and Practices*. Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall.
- Celis, Luis Eduardo. 2019. *Una paz sin dolientes 1982–2019*. Bogotá: NC editores
- Deutsch, Morton. 1985. *Distributive justice: A social-psychological perspective*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Druckman, Daniel y Cecilia Albin. 2011. “Distributive justice and the durability of peace agreements.” *Review of International Studies* 37 (3): 1137–1168.
- Druckman, Daniel y Lynn Wagner. 2017a. “Justice and Fairness in Negotiation.” *Group Decision & Negotiation* 26 (1): 9–17.
- Druckman, Daniel y Lynn Wagner. 2017b. “Justice Matters: Peace Negotiations, Stable Agreements, and Durable Peace.” *Journal of Conflict Resolution* 63 (2): 287–316.
- El Espectador*. 2022a. “Gobierno y Eln anuncian desde Caracas el reinicio formal de diálogos de paz”, 4 de octubre.
- El Espectador*. 2022b. “Así llegan el Gobierno y el Eln a la nueva mesa de negociación”, 4 de octubre.
- Fisher, Roger, William Ury y Bruce Patton. 1991. *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*. Nueva York, NY: Penguin.
- Fudenberg, Drew y Jean Tirole. 1983. “Sequential Bargaining with Incomplete Information.” *The Review of Economic Studies* 50 (2): 221–247. doi: 10.2307/2297414.
- González, Fernán. 2021. *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964–2020*. Bogotá: CINEP.
- Holman, Peggy, Tom Devane y Steven Cady. 2007. *The Change Handbook: The Definitive Resource on Today's Best Methods for Engaging Whole Systems*. San Francisco, CA: Bennett-Koehler.
- Inside Hub. 2019. “International Innovation Firm, Open Space Technology o Espacio Abierto”. Disponible en: <https://www.insidehub.co/espacio-abierto>.
- InSight Crime. 2022. “Rebeldes y paramilitares: la guerrilla colombiana en Venezuela”, 3 de octubre. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/rebel-des-paramilitares-guerrilla-colombiana-venezuela/>
- Kiger, Michelle E. y Lara Varpio. 2020. “Thematic analysis of qualitative data: AMEE Guide No. 131”. *Medical teacher* 42 (8): 846–854. doi: 10.1080/0142159X.2020.1755030
- Lámbarry, Fernando, Luis Arturo Rivas y María del Pilar Peña. 2010. “Modelos de decisión bajo perspectiva de análisis de procesos”. *Universidad & Empresa* 12 (18): 146–173.
- Lax, David A. y James K. Sebenius. 2007. *Negociación tridimensional: herramientas poderosas para cambiar el juego en sus negociaciones más importantes*. Buenos Aires: Gránica.

- Mouly, Cécile y Esperanza Hernández Delgado. 2020. *Logros, desafíos y lecciones del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional 2010–2019*. Bogotá: Instituto CAPAZ.
- Owen, H. H. 1997. *Expanding our now: The story of open space technology*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler.
- Powell, Jonathan. 2015. *Terrorists at the table: why negotiating is the only way to peace*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Pruitt, Dean G. 2007. “Readiness theory and the Northern Ireland conflict”. *American Behavioral Scientist* 50 (11): 1520–1541. doi: 10.1177/0002764207302467
- Pruitt, Dean G. 2015. “The evolution of readiness theory”. En *Handbook of international negotiation: Interpersonal, intercultural, and diplomatic perspectives*, editado por Mauro Galluccio, 123–138). Cham: Springer.
- Ramírez, Socorro. 2021. “¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Aportes desde una investigación académica”. En *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964–2020*, editado por Andrés Aponte y Fernán González, 11–24. Bogotá: CINEP/Programa por la Paz.
- Valenzuela, Pedro. 2018. “The End of the Armed Conflict in Colombia: A Multiple Causal Factor Explanation”. *Peace & Change* 43 (2): 205–217. doi: 10.1111/pech.12286
- Velandia, Carlos Arturo. 2014. *La paz es ahora carajo!* Bogotá: Fica.
- Zartman, William. 2000. “Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond”. En *International Conflict Resolution After the Cold War*, editado por Paul C. Stern y Daniel Druckman, 225–250. Washington, D.C.: National Academies Press.
- Zartman, William. 1986. “Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula, and Mediation”. En *Perspectives on Negotiation: Four Case Studies and Interpretations*, editado por Diane Bendahmane y John McDonald, 205–227. Washington, D.C.: Center for the Study of Foreign Affairs.