

## Epílogo al debate sobre el modelo de negociación gradual de la agenda en conflictos violentos

Julián J. Arévalo  
Bernardo Pérez Salazar

¿Pueden conciliarse las diferencias que surgen entre el desarrollo lógico de las premisas de algunos modelos formales de negociación –de los cuales se desprende que una estrategia de negociación gradual puede contribuir a crear las condiciones de confianza necesarias para comprometer a las partes con el resultado final de una negociación exitosa – con la constatación de los resultados obtenidos de numerosos procesos parciales de negociación política para la desmovilización de distintos grupos alzados en armas, sin que ello haya llevado al cese estable y duradero de conflicto violento en Colombia? A continuación presentamos un intento de hacerlo.

### La Decisión de Negociar y el Papel de la Agenda.

Existen marcadas diferencias en los móviles que pueden llevar a las partes inmersas en un conflicto violento a iniciar un proceso de negociación. Entre ellos, se pueden mencionar los siguientes: *i. Estancamiento militar*, situación en la que, dado un equilibrio militar dañino para ambas partes en contienda, la negociación política puede resultar una salida coyuntural mutuamente atractiva frente al costoso desgaste del esfuerzo militar infructuoso; *ii. Marcado desequilibrio militar*, caso en el que, contrario al anterior, una de las partes alcanza una notoria superioridad militar sobre la otra y a esta última no le queda más camino que iniciar una negociación forzada; *iii. Comportamiento estratégico (¿indirecto?) de al menos una de las partes*, que lleva a aprovechar el período de negociación, para que las partes se “reacomoden” militar e incluso políticamente, como sucede frecuentemente en Colombia en la coyunturas previas a las elecciones presidenciales, en las cuales los acercamientos de las partes se realizan con la comprensión mutua de que se trata de explotar la negociación con fines distintos a la negociación misma. *iv. La apertura de una “ventana de oportunidad”*, es decir, la percepción de que ocurre la convergencia de una serie de factores y condiciones que pueden ser explotadas favorablemente para obtener beneficios mutuos por medio de la cooperación entre las partes enfrentadas en el conflicto violento; y *v. Alguna combinación fortuita de dos ó más de las situaciones mencionadas anteriormente.*

En contextos de *transparencia* en torno a las motivaciones e intereses de las partes, la agenda puede convertirse en un instrumento facilitador del proceso, permitiendo alcanzar acuerdos. Sin embargo, en condiciones en las que las motivaciones e intereses de las partes son distintas a las expresadas formalmente en el contexto de las pre-negociaciones, la agenda pactada puede referir un contenido concebido, por una o ambas partes, con la intención de obstaculizar el camino político hacia la solución del conflicto. Adicional a lo anterior, aún en aquellos casos en los que las condiciones iniciales son favorables para un desarrollo satisfactorio del proceso de negociación, instrumentalizado por medio de una agenda, la forma en que se estructure esta última puede generar dificultades suficientemente importantes hasta el punto de propiciar un cese en las negociaciones.

### **Problemas Previos al Inicio del Proceso: El Lastre de Negociaciones Anteriores y el Reconocimiento Mutuo de las Partes**

Entre los posibles escenarios previos al inicio de la negociación de un conflicto violento, uno probable es aquel en el cual no hay condiciones favorables para el inicio del proceso. En un país como Colombia, con una trayectoria de varias décadas de experiencias no siempre exitosas de negociaciones entre el gobierno y los grupos alzados en armas, es natural el escepticismo de la opinión pública frente al desenlace de cualquier nuevo intento de negociación por parte del gobierno. De igual modo, debe reconocerse que dentro de los grupos alzados en armas hay sectores renuentes a la negociación con el gobierno, que señalan los reiterados desenlaces trágicos de muchos de los rebeldes que en la segunda mitad del siglo XX optaron por desarmarse luego de negociaciones con el gobierno, para, después, constatar que los acuerdos serían desconocidos por este último. Por lo tanto, un elemento clave que debe resolverse antes de iniciar un proceso de negociación es determinar cómo manejar el lastre de los fracasos anteriores de tal forma que este no se convierta en un obstáculo insalvable, para que las partes avancen hasta poner en práctica un acuerdo de beneficio mutuo.

Otro problema central que debe ser resuelto previo a la negociación misma, es el del status que cada parte reconocerá a la otra cuando estas se sienten a la mesa. En casos de conflictos violentos que pasan por procesos de escalamiento muy intensos, como puede ser el de Israel y Palestina, el hecho de que ambas partes reconozcan a la otra la legitimidad como “Estado”, representa de por sí un avance significativo, particularmente si se contrasta con una situación como la que se vive en Colombia; Grupos insurgentes como las FARC pretenden el reconocimiento de ser la vanguardia de un gran movimiento insurreccional que desafía a un aparato estatal que sólo responde a las necesidades y aspiraciones de una elite oligárquica, mientras que el gobierno se percibe a sí mismo como el garante de un orden institucional democrático amenazado por una pequeñísima minoría armada interesada

en apropiarse del aparato estatal sin contar con ningún respaldo distinto al de las armas. Los insurgentes aspiran a negociar su participación en “un gobierno de reconciliación” —en el cual controlarían directamente una parte del aparato estatal — mientras que el gobierno está dispuesto a negociar unos beneficios políticos, económicos y jurídicos que sirvan de incentivos para que los alzados en armas entren al juego político establecido por el marco institucional vigente y que las modificaciones que se le hagan a este sean el resultado de dicho juego.

## **El Posicionamiento de las Partes Frente a la Negociación**

En principio, el acercamiento de las partes con el fin de explorar las posibilidades que ofrece un proceso de negociación política a un conflicto violento, sería una alternativa que trae consigo más beneficios que costos, en tanto amplía el repertorio de acciones y respuestas con las cuales los contendientes pueden avanzar hacia el logro de sus objetivos. Sin embargo, esas posibilidades casi nunca son valoradas de la misma manera por las partes involucradas en un conflicto violento. Aun cuando es usual que formalmente se “deje abierta la puerta al diálogo”, también es frecuente que se establezcan condiciones costosas que la contraparte debe cumplir previamente para hacer efectivo el ofrecimiento. Así, en el caso colombiano, luego de que un cilindro de gas —lanzado en el fragor del combate por combatientes de la FARC desde 400 metros de distancia para obligar el repliegue de paramilitares que se protegían en la zona aledaña a la iglesia de Bojayá, en el Chocó en el mes de mayo de 2002— hiciera explosión en el altar y causara más de 100 muertos y por lo menos 80 heridos entre los civiles que se guarecían en el templo, esta agrupación insurgente manifestó mediante un comunicado su disposición a reiniciar los diálogos de paz con la condición de que el gobierno de Pastrana desmilitarizase y entregara a ese grupo armado los departamentos de Putumayo y Caquetá, una extensión aproximada de 113.000 km<sup>2</sup> que, además, comparte más de 350 kilómetros de frontera selvática con Ecuador y Perú.

Tal comportamiento es común en estas circunstancias, porque con frecuencia en el proceso de escalamiento violento de un conflicto las partes tienden a perder de vista las incompatibilidades que tienen entre sí y centran por completo su atención y esfuerzos en destruir al otro, dado que con anterioridad se ha llegado a un juicio según el cual las actitudes y comportamientos del otro no permiten considerar opciones distintas a su aniquilamiento o sometimiento incondicional. En este contexto es frecuente, por tanto, que la alternativa de la negociación política sea en principio considerada como un escenario que no debe ser aprovechado para avanzar en los propios objetivos sino principalmente para extraer las condiciones que resulten más costosas y dañinas para la contraparte.

## **Las Interpretaciones del Proceso por los Observadores**

El inicio de los acercamientos para una negociación entre contendientes involucrados en un conflicto violento en proceso de escalamiento resulta, además, muy favorable para generar un sentido de “unidad” al interior de cada uno de los bandos enfrentados. No hay que perder de vista que muchas de las actitudes y comportamientos que exhiben las partes en los primeros acercamientos y conversaciones exploratorias son confeccionadas sin pensar en la contraparte –la cual en este punto del proceso no merece más que desprecio– sino en los integrantes de la propia organización y sus aliados más allegados.

Por lo general hay fisuras al interior de cada una de las partes, y estas fisuras tienden a profundizarse con la mera perspectiva de que pueda entablarse una relación con la contraparte que no sea para aniquilarla o someterla incondicionalmente. Por consiguiente, el principal propósito de las partes al aproximarse a un escenario preparatorio de las negociaciones es demostrar a los propios que se llega a este en condiciones de fortaleza, lo cual exige aprovechar cualquier oportunidad para mostrar la debilidad del otro. De allí la importancia de las exigencias de concesiones costosas para la contraparte en esta etapa del proceso.

El asunto es de manejo complicado, precisamente porque las muestras “de voluntad de paz” que usualmente se solicitan por la contraparte en esta etapa son interpretadas al interior de cada organización como una estratagema del otro para poner al descubierto sus fortalezas al igual que las debilidades de su oponente.

Por consiguiente, es fácil comprender el motivo por el cual una vez se obtienen concesiones gratuitas de la contraparte en las etapas iniciales de acercamiento, se desencadena una presión interna al interior de la parte que recibe la concesión de obtener ganancias cada vez más dañinas para el oponente, a fin de justificar frente a los propios la permanencia dentro del proceso. Piénsese en el aporte negativo que representó para el proceso la decisión de la administración de Pastrana de conceder una zona desmilitarizada de la extensión e importancia estratégica como la que entregó a las FARC antes de iniciar las conversaciones con esta agrupación. En adelante, las exigencias de los insurgentes sólo se podían incrementar a fin de probar a los propios el grado de debilidad del gobierno. Así, la agenda que se pactó en el curso de este proceso se convirtió para los negociadores de las FARC en una oportunidad más para demostrar su capacidad de capitalizar las debilidades del gobierno. Cuando el gobierno finalmente acordó una agenda que debía ser resuelta como condición previa al cese al fuego y hostilidades y además aceptó abordar el punto del desempleo como el arranque de las negociaciones, los objetivos trazados por los alzados en armas fueron plenamente alcanzados y el futuro de las conversaciones quedó enterrado.

Sin embargo, el papel de las concesiones iniciales no afecta únicamente a la parte que recibe la concesión, como en el ejemplo mencionado, sino que genera cierto grado de escepticismo al interior de la parte que la realiza, en el sentido de

esperar afanosamente la contraparte de tal concesión. Así, siguiendo con el caso de la desmilitarización de territorios en el gobierno Pastrana, una vez realizada tal concesión, la opinión pública exigía al gobierno resultados concretos del proceso de negociación. La ausencia de tales resultados, pasado cierto lapso de tiempo, generaría presiones cada vez mayores para el cese del proceso.

## **La Complejidad de la Etapa de Pre-Negociación**

Ante condiciones desfavorables para la negociación, como las anteriores, un posible camino es ejercer la fuerza por medios militares con el propósito de generar condiciones en las cuales se “aclare para todos” la naturaleza singular del proceso de negociación que se adelantará –y que, por lo tanto, no será una reedición de fracasos anteriores – así como el status de cada una de las partes en la mesa de negociaciones. En este sentido, se puede interpretar la confrontación militar que precede a una negociación política como parte de la “pre-negociación”.

La pre-negociación es, entonces, una fase intermedia entre el conflicto armado y el inicio de la solución política, y su propósito fundamental es acordar algunas “certezas mínimas” acerca de lo que será y no será la negociación, al igual que el status con el cual se reconocerán las partes. Aquellos procesos de pre-negociación en los cuales una de las partes haya aceptado su derrota militar incondicional suelen ser más expeditos y nítidos a la hora de acordar estas certezas mínimas, por cuanto serán aquellas impuestas por la parte victoriosa. Sin embargo, como lo demuestra el caso de la invasión y derrocamiento del gobierno tirano de Hussein en Irak por EE.UU., una victoria militar incondicional no siempre garantiza las condiciones políticas para imponer unas certezas mínimas al proceso político que sigue al esfuerzo militar.

## **La Pre-Negociación y la Estrategia de Negociación Gradual**

Una vez identificadas las posturas de las partes frente a la agenda, y el papel de los observadores del proceso, aparecen las preguntas acerca de cómo atacar el problema de negociación. Una primera pregunta, por ejemplo, consiste en determinar si, durante la negociación es aconsejable atacar directamente el problema en toda su magnitud, o si, por el contrario, es preferible descomponerlo en múltiples partes y atacar cada una de estas partes en etapas independientes. Algunos modelos de negociación se inclinan por las soluciones por etapas argumentando una reducción en el riesgo de que la negociación fracase. Un ejemplo de los resultados de tal estrategia de negociación es el acuerdo de paz alcanzado entre Egipto e Israel tras las negociaciones de Camp David, en donde la consigna “paz por territorios” establecía un acuerdo gradual en el que conforme se Israel iba entregando a Egipto parte de los territorios ocupados tras la guerra de los seis días, este último establecía condiciones de paz favorables para aquel.

A partir de los resultados de algunos modelos formales de negociación, hay un aspecto significativo que vale la pena desatacar en relación con la pre-negociación en un conflicto violento. Tiene que ver con el hecho de que la identificación conjunta de las partes de unas “certezas mínimas” para avanzar en el. El hecho de establecer claramente qué es susceptible de ser negociado, y en qué puntos es relativamente fácil alcanzar un acuerdo, permitiría que las partes se concentren sobre estos últimos de tal forma que una vez inicie el proceso de la negociación propiamente, se vayan alcanzando rápidamente algunos acuerdos parciales que, eventualmente, fortalecerían la negociación en tanto pueden ser fácilmente verificables y permiten la generación de confianza entre las partes. Respecto a este punto se encuentra una amplia discusión en la teoría de la negociación; específicamente, si se deben empezar las negociaciones con los aspectos más relevantes (usualmente los más difíciles) de la agenda o, por el contrario, con aquellos de fácil trámite.

Desde luego, aparecen argumentos a favor y en contra de cada postura: en caso de que se empiece con aspectos demasiado importantes de la agenda, el tiempo, la impaciencia de las partes y el costo de la negociación pueden incidir negativamente sobre los resultados. El comportamiento de las partes podría estar condicionado, por ejemplo, por la presión de la opinión pública. Al percibir que después de cierto lapso de tiempo no se alcanzan resultados importantes en la negociación –particularmente si opta por el modelo de negociar sin que haya un cese al fuego ni de hostilidades contra la población civil –, la opinión pública tiende a impacientarse y a inclinarse por el abandono del proceso. Sin embargo, atacar en primera instancia asuntos de fácil trámite podría generar falsas expectativas de avance en la negociación que luego terminarían generando un pronunciado inconformismo al momento de que se lleve a cabo el balance del proceso.

### **El Gradualismo: ¿Un Ejercicio de Construcción de Confianza o de Dilatación del Proceso?**

Como ya se refirió anteriormente, descomponer problemas de negociación en múltiples partes genera resultados que estarán en buena medida condicionados por la impaciencia de los negociadores durante el proceso: *la parte que tenga una mayor disposición a dejar pasar el tiempo se encontrará en una posición relativamente superior con respecto a la de su oponente.*

A partir de esto resulta clara la desventaja en la que se encuentran los representantes del gobierno, quienes de antemano están condicionados por las elecciones y el proceso democrático de renovación de los gobiernos. Esta situación se ve acentuada en Colombia donde los gobiernos nacionales son propensos a caer víctimas de “el síndrome del génesis” al que apelaba Jesús Antonio Bejarano, que consiste en que cada gobierno actúa como si el pasado no importara y considera el proceso de negociación iniciado en su administración como el principio de *toda* la negociación. Este “síndrome” sumado a la actitud adoptada por los grupos ilegales,

quienes sí conservan una memoria del proceso y, por consiguiente, presentan una impaciencia menor, conduce a que la parte más impaciente (en este caso el gobierno) realice importantes concesiones a fin de propiciar condiciones favorables para que en un muy corto plazo se avance hacia una solución política. Sin embargo, como se señaló atrás, el papel de tales concesiones iniciales puede ser totalmente contrario al esperado y condicionar a la parte que recibe las concesiones a utilizar la estrategia de negociación gradual para dilatar el proceso, capitalizar la impaciencia del gobierno y mejorar las posibilidades de ganar nuevas concesiones gratuitas.

### **Algunos Comentarios Finales**

Cuando hay una situación de fluidez militar en el conflicto armado, el comportamiento más probable de las partes será utilizar artimañas y engaños para hacer el proceso de negociación lo más dañino y costoso posible para la contraparte. De esta manera, puede ser más adecuado concebir el proceso de la pre-negociación como un ejercicio abierto y flexible de aproximación sucesiva a una agenda de negociación consensuada, producto de la transformación mutua de las estructuras de las preferencias iniciales de las partes y que, por ende, representará una alternativa de solución que no era considerada de antemano. Este hecho reconoce que la negociación política es finalmente un proceso que se basa en la exploración de nuevas maneras de ver los propios intereses y objetivos, así como un proceso en el cual las partes tienen la posibilidad de aprender a cooperar a fin de alcanzar objetivos de mutuo beneficio que permitan superar las incompatibilidades que las mantienen enfrentadas de manera violenta.

Una vez realizado tal ejercicio de acercamiento, definición de la agenda y, posiblemente, de transformación de preferencias, adoptar una estrategia de negociación gradual que conduzca al desenlace de un cese estable y duradero del conflicto violento será un camino de solución viable. Pero para entonces, la principal justificación para adoptar tal estrategia gradual será principalmente de naturaleza operacional, ya que la confianza de las partes en el proceso debe haberse consolidado durante la pre-negociación, como resultado de la búsqueda exploratoria y flexible de oportunidades de cooperación. Antes de tal acercamiento, una estrategia de negociación basada en el gradualismo puede tener consecuencias perversas sobre el proceso.