

Editorial

Paz total, una búsqueda de la paz entre mesas bilaterales y multilaterales

Fredy Alexander Chaverra Colorado*

Universidad de Antioquia

Forma de citar este artículo en APA:

Chaverra Colorado, F. A. (2026). Paz total, una búsqueda de la paz entre mesas bilaterales y multilaterales [Editorial]. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 17(1), 16-23. <https://doi.org/10.21501/22161201.5181>

Aun cuando perduren conflictos, violencia, o sentimientos de venganza, no impidamos que la justicia y la misericordia se encuentren en un abrazo que asuma la historia de dolor de Colombia.

Papa Francisco

Con la implementación de la política de Paz Total el presidente Gustavo Petro (2022-2026) buscó diferenciarse de la política de paz parcial que se adelantó en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), quien negoció primero, entre el 2012 y el 2016, con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y luego con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) —suscribiendo un acuerdo de agenda y un cese al fuego bilateral—; y también de la política de Paz con Legalidad del expresidente Iván Duque (2018-2022), quien finalmente cerró las puertas al diálogo con cualquier grupo armado (Archila & Duque, 2021).

En principio, la política de Paz Total se plasmó en la ley 2272 de 2022 (Congreso de la República de Colombia, 2022) como una apuesta del Gobierno Petro por sacar de la guerra a todos los grupos armados ilegales por la vía negociada. Ofreciendo procesos de diálogo político para aquellos grupos que ejercen violencia de forma continua, concertada y con mando reconocido o responsable en los diversos territorios del país. Incluso, abrió la puerta para el sometimiento colectivo a la justicia, a partir de inéditos espacios de conversaciones sociojurídicas, con aquellos grupos que no se encuentran en la categoría de insurgencias, a quienes la ley denominó Estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

* Magíster en Ciencia Política y Político. Investigador de la Unidad Especial de Paz de la Universidad de Antioquia, coordinador de la plataforma de seguimiento a la política de paz Isegoria e integrante de la línea conflicto armado y paz negociada del grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Contacto: chaverra01@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0566-1118>

Comparada con otras propuestas de diálogos de paz en las últimas dos décadas, la Paz Total es bastante osada y novedosa (Velandia, 2024; Castillo, 2024). Al repasar la historia, se observa en los últimos veinte años que todos los gobernantes anteriores optaron por negociar con un solo grupo armado a la vez, o bien abrieron la puerta a varios grupos, pero concentraron sus esfuerzos, energía y recursos en uno solo. Andrés Pastrana (1998-2002) y Juan Manuel Santos (2010-2018) priorizaron la negociación con las FARC-EP, y aunque Santos también inició conversaciones con el ELN, fue evidente que el grueso del esfuerzo se concentró en las FARC-EP. Álvaro Uribe (2002-2010) priorizó la negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia y durante su mandato no logró firmar la paz con ningún otro grupo, aunque buscó el acercamiento. Iván Duque (2018-2022) fue el único presidente que cerró la vía negociada con cualquier actor armado, incluyendo la negociación en curso con el ELN.

La propuesta de negociación política y de sometimiento colectivo a la justicia la hizo el presidente Petro cuando asumió en la Casa de Nariño el 7 de agosto del 2022. En ese momento se encontró un país donde el conflicto armado estaba en crecimiento (Fundación Paz y Reconciliación, 2022). Colombia había pasado de un periodo de relativa paz, con indicadores de violencia inferiores a los de principios de la década de 1980, a un escenario de incremento generalizado de la violencia a partir del 2018. Con diversos grupos armados organizados con los recursos necesarios para ejercer poder y control sobre la población de manera regular, sostenida y con mando unificado (Fundación Paz y Reconciliación, 2024).

Ante esta situación, Gustavo Petro ofreció a todos estos grupos la posibilidad de sentarse a negociar la paz, independientemente de si se les reconocía estatus político o no —con los primeros se plantearían negociaciones políticas y con los segundos, sometimiento colectivo a la justicia (Durán & García, 2024, p. 10)—. Con el apoyo de un grupo de aliados en el Congreso de la República, al frente de los cuales estaba Iván Cepeda, el senador y presidente de la Comisión Accidental de Paz, el Gobierno, en cabeza de la entonces Oficina del Alto Comisionado para la Paz, estructuró un proyecto de ley que planteó la salida negociada del conflicto como estrategia para mejorar el orden público y aumentar la seguridad en todo el territorio nacional. La Ley de Paz Total reactivó la estrategia de negociar con todos los actores, ya fuera en mesas separadas o en una conjunta que incluyera a diversos grupos armados.

Con las facultades otorgadas tras la sanción de esa ley y el poder que le confiere la Constitución Política de 1991, el Gobierno logró avanzar en varios frentes. Entre sus acciones, se destacan: la instalación de una mesa de negociaciones con el ELN, la declaración de un cese al fuego multilateral el 31 de diciembre del 2022 y la apertura de mesas de diálogo con el Estado Mayor Central de las FARC-EP —disidencias que no firmaron el acuerdo de paz ni se desmovilizaron con las FARC-EP en el 2016—, con la Segunda Marquetalia

—grupo reconstituido de las FARC-EP, bajo el liderazgo de Luciano Marín Arango, alias “Iván Márquez”, quien retomó las armas en 2019—, así como con otros grupos armados criminales presentes en regiones como el Valle de Aburrá, Buenaventura y Quibdó (tabla 1).

Tabla 1. *Instalación de mesas de diálogo en el Gobierno de Gustavo Petro, 2022-2024*

#	Lugar	Fecha de instalación de las mesas de diálogo	Tipo de diálogo	Grupos armados ilegales que integran la mesa de conversaciones
1	La Habana (Cuba)	21 de noviembre del 2022	Bilateral	ELN
2	Itagüí (Valle de Aburrá)	2 de junio del 2023	Multilateral	Oficina de Envigado (integrada por catorce bandas como El Mesa, Pachelly, Los Pesebreros, Los Triana, Chatas, Niquía, Camacol y La Terraza)
3	Buenaventura (Valle del Cauca)	18 de julio del 2023	Multilateral	Los Shottas y Los Espartanos
4	Quibdó (Chocó)	18 de agosto del 2023	Multilateral	Los RPS, Los Locos Yam y Los Mexicanos
5	Tibú (Norte de Santander)	17 de octubre del 2023	Multilateral	Estado Mayor Central de las FARC-EP (organización conformada por tres facciones)
6	Caracas (Venezuela)	24 de junio del 2024	Bilateral	Segunda Marquetalia
7	Pasto (Nariño)	21 de julio del 2024	Bilateral	Frente Comuneros del Sur (disidencia del ELN)
8	Sin dato	1 de agosto del 2024	Bilateral	Los Pachenca o Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada
9	Sin dato	1 de agosto del 2024	Bilateral	Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia

Buscar respuestas a la pregunta de cuántos actores deben involucrarse simultáneamente en una negociación se ha convertido en un factor clave para el éxito de cualquier proceso de economía o política. En el ámbito de la diplomacia y las relaciones internacionales, por ejemplo, se discute con frecuencia sobre la conveniencia de optar por negociaciones bilaterales —entre dos actores— o multilaterales —cuando participan tres o más partes—. La primera opción permite que los intereses sean más acotados, lo que facilita una ejecución más ágil y rápida de la agenda de negociación; sin embargo, tiene el inconveniente de hacer más visibles las fortalezas y debilidades de la contraparte, lo que podría no ser bien recibido por alguno de los participantes. En contraste, en la segunda opción, las posturas suelen ser más diversas, y los actores con menor poder pueden aprovechar el mayor peso de otros participantes para fortalecerse (Berridge, 2005, citado en Játiva, 2019).

En el ámbito específico de las negociaciones de paz, la literatura es cada vez más extensa y presenta argumentos a favor y en contra de todas las opciones, tanto para las que involucran solo a los dos actores principales del conflicto como para aquellas en las que participan otros agentes, como garantes externos, acompañantes, o incluso la sociedad civil como invitada directa (Valencia & Villareal, 2020). Para un gobierno existen las siguientes opciones: (1) negociar con un solo actor armado; (2) negociar con varios actores armados al mismo tiempo, pero en mesas distintas; (3) negociar en una misma mesa con varios actores armados a la vez; y (4) negociar de forma escalonada con varios grupos armados, pero en tiempos diferentes, primero uno, después con otro (tabla 2).

Tabla 2. Posibles partes negociadoras en mesas de diálogo para la paz

Número de grupos armados presentes en la mesa de diálogo	Partes negociantes	Tipo de diálogo
Un solo actor armado	Gobierno y actor 1	Diálogo bilateral
Dos actores armados	Gobierno, actor 1 y actor 2	Diálogo tripartito o multilateral
Más de tres actores armados	Gobierno, actor 1, actor 2, actor 3 o más	Diálogo multilateral

En general, las posturas que analizan los procesos de paz destacan las ventajas de las negociaciones entre los dos agentes directamente implicados en el conflicto (Camilión, 1987).

Lo óptimo en un proceso de paz es contar con pocos actores, pero eso no siempre es posible y a veces hay que negociar con multiplicidad de ellos. En ocasiones sucede que un actor se divide en facciones cuando entra a negociar, normalmente porque hay personas que quieren sacar provecho de la negociación y quieren mantener parcelas de poder, aunque sea mediante el uso de las armas. [...] A mayor número de actores violentos, mayor complejidad y mayor dificultad para alcanzar un acuerdo. Sin embargo, es importante conseguir que ninguno de ellos quede al margen de la negociación, dado su potencial destructivo y de boicoteo del proceso. (Fisas, 2010, p. 40)

Este enfoque se considera más eficiente porque las posturas son más claras y se pueden alcanzar situaciones de cooperación que faciliten la salida del conflicto de manera más rápida, lo cual es apropiado en el contexto de las negociaciones.

En este sentido, tanto la teoría como la experiencia en procesos de paz indican que la negociación cara a cara entre dos actores armados tiene grandes ventajas (Camilión, 1987). En este tipo de situaciones, los acuerdos sobre temas sustantivos, procedimentales y operativos funcionan con mayor agilidad. En las negociaciones entre solo dos actores, los consensos son más fáciles de alcanzar, ya que lo que pide un grupo generalmente también se concede al otro, permitiendo equilibrar la mesa de negociaciones, con igual representación y acompañamiento de países garantes aprobados por ambos bandos.

Por otro lado, las negociaciones multilaterales tienden a ser más complejas. Ya sea que se negocie primero con un adversario en una mesa exclusiva y luego con los demás en cascada, o que se opte por una mesa conjunta que incluya a todos los actores. En el primer caso, la discusión gira en torno a quién invitar primero: al contrincante más fuerte o a uno de los más débiles. Negociar con el actor más poderoso —ya sea en términos militares, políticos o económicos— tiene la ventaja de equilibrar las fuerzas, operar de manera más rápida, generar confianza y avanzar en los puntos clave del conflicto (Mirabal, 2003). Además, si se logra un acuerdo final, ayuda a “sacar del camino” al actor más relevante, enviando señales positivas para el resto de las negociaciones.

El problema de este tipo de procesos, donde primero se invita a un actor y luego a los demás, es que mientras se negocia la paz con uno, con los otros se sigue en guerra. En esta situación, los actores en disputa buscarán utilizar la violencia como estrategia para mejorar sus posiciones políticas, militares o económicas (Grasa & Mateos, 2014). Emplearán las armas con contundencia para, cuando se les invite a la mesa de diálogo, llegar fortalecidos frente al Gobierno y hacer

exigencias similares o mayores que las del primer grupo negociado. Existe el riesgo de que el Gobierno, ante tal escenario, decida no invitarlos a la negociación o renuncie a ella, lo que llevaría a una profundización del conflicto y la violencia en los territorios.

En cuanto a las negociaciones con múltiples actores simultáneamente, ya sea en mesas separadas o en una misma mesa, las implicaciones, tanto positivas como negativas, son variadas: en ambas situaciones los agentes involucrados utilizan los instrumentos de poder a su alcance para lograr sus objetivos. Como en las negociaciones internacionales, los actores más fuertes buscan sacar mayor provecho de su posición, mientras que los más débiles tratan de aprovechar el poder de los grandes para aumentar sus beneficios. Por ejemplo, podrían insinuar su salida del proceso y un retorno a la guerra, o romper acuerdos parciales, como las ayudas humanitarias, si no se les otorgan las mismas concesiones que a los más fuertes, lo que podría poner en riesgo todo el proceso.

La teoría y la realidad muestran que las negociaciones con múltiples actores simultáneos tienden a revelar o acentuar las diferencias ideológicas (Diez, 2000). Por ejemplo, en un país con múltiples actores armados, es probable que algunos estén en contra del Estado y busquen derrocar al gobierno legítimamente elegido, mientras que otros, sin suficiente poder para tomar el control, se enfrenten a la fuerza pública con el ánimo de resistir y mantener su presencia territorial. Incluso, podría haber actores involucrados en el conflicto, como el paramilitarismo en Colombia, cuya intención es atacar a los grupos guerrilleros y defender al Estado. Es decir, se trata de grupos armados ilegales con objetivos diferentes, contrapuestos o excluyentes (Fisas, 1998).

En estas circunstancias, el consenso se vuelve casi imposible. Una mesa de diálogos conjunta o multilateral podría complicar enormemente las negociaciones, permitir solo acuerdos mínimos y generar nuevas conflictividades. Por ello, en ocasiones, los mismos actores armados exigen que se respete su ideología y que se les trate en mesas separadas. Esto provoca, con frecuencia, que las negociaciones multilaterales se disuelvan en una mesa para dar paso a mesas paralelas con cada grupo. Además, los problemas metodológicos en los temas operativos y procedimentales suelen ser significativos, ya que los actores se comparan entre sí, y los grupos grandes buscan tener mayor representación y peso en las decisiones, lo que genera descontento y protestas entre los grupos más pequeños, quienes exigen igualdad.

En muy pocas ocasiones, las negociaciones con múltiples actores en la misma mesa resultan exitosas. En estos casos, la clave para obtener los mejores resultados consiste en la cooperación entre los participantes (Mirabal, 2003). Sin embargo, las alianzas o coaliciones son muy difíciles de lograr. Como se ha mencionado, algunos actores intentan sacar provecho de la negociación colectiva, lo que puede generar desconfianza entre los integrantes de la asociación y, eventualmente, llevar a la disolución del grupo.

En definitiva, los diálogos multilaterales pueden verse como un juego de estrategias y posiciones donde emergen las diferencias y los intereses particulares. Es un proceso que puede ser largo y complejo, en el que cada actor busca ser escuchado y tomado en cuenta. Un proceso donde los avances pueden ser escasos, los acuerdos difíciles de alcanzar y los resultados lentos (Fisas, 2010). El consenso es que negociar en una mesa con varios grupos armados ilegales casi siempre prolonga el tiempo del diálogo, retrasando la firma de un acuerdo final o el fin del conflicto.

Por ello, el factor clave para lograr negociaciones multilaterales exitosas radica en la forma en que el Gobierno —quien tiene la mejor posición estratégica— guía el proceso. Esto implica plantear estructuras programáticas acertadas, seleccionar expertos que apoyen el proceso y ofrezcan ideas, contar con negociadores que generen confianza en todos los actores y dirigir la mesa o mesas de negociación, si se opta por negociaciones paralelas. Aunque esto hace que el proceso de paz sea más costoso al duplicar los frentes de trabajo del Gobierno, también aumenta la probabilidad de obtener buenos resultados.

En resumen, las negociaciones de paz con uno, varios o todos los actores ofrecen ventajas y desventajas. Esa es precisamente la mayor paradoja de la política de Paz Total del Gobierno Petro. La opción de negociar con un solo actor parece ser la que presenta mayores fortalezas, en la teoría y en la práctica. Las negociaciones con un solo actor, tanto para el Gobierno como para el grupo armado, brindan simplicidad, agilidad y efectividad en los diálogos y la firma de acuerdos. Por otro lado, la multiplicidad de actores, como suele ocurrir en la política, hace que las diferencias afloren más que los consensos y los deseos de unificación. En esta opción, las alianzas y coaliciones podrían ayudar a ganar mucho frente al Estado o al actor que busca mantener el monopolio del poder, pero es muy difícil alcanzar acuerdos con actores diversos, especialmente cuando ellos mismos están involucrados en un conflicto armado interno.

Referencias

- Archila, E., & Duque, I. (2021). *Paz con legalidad: un camino de hechos hacia la paz*. Intermedio Editores.
- Camilión, O. (1987). Teoría práctica de las negociaciones bilaterales. *Derecho PUCP*, 41, 7-36. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5084700.pdf>

- Castillo, D. (2024). La paz total en Colombia: ¿una utopía? *Indepaz*. <https://indepaz.org.co/la-paz-total-en-colombia-una-utopia/>
- Congreso de la República de Colombia. (2022, 4 de noviembre). Ley 2272. Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el Servicio Social para la Paz, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>
- Diez, F. (2000). *Manual de negociación*. National Democratic Institute. <https://franciscodiez.com.ar/wp-content/uploads/2019/10/MANUAL-DE-NEGOCIACION-C3%93N-FDiez.pdf>
- Durán, A., & García, J. (2024). Colombia 2023: Los desafíos de la transformación social y la “Paz Total”. *Revista de Ciencia Política*, 1-26. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/2024nahead/0718-090X-revcipol-s0718-090x2024005000112.pdf>
- Fisas, V. (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Unesco, Icaria. https://books.google.com.co/books?id=s_uQ6gFE4mYC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false
- Fisas, V. (2010). *¡Alto el fuego!: manual de procesos de paz*. Icaria. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/ecp/20161219045734/pdf_1093.pdf
- Fundación Paz y Reconciliación. (2022). Petro en 100 días. https://www.pares.com.co/_files/ugd/e7c20b_01a68cfbe82e4bac92ce047e817acca9.pdf
- Fundación Paz y Reconciliación. (2024). ¿Plomo es lo que viene? Balance y retos de la política de paz total 2022-2024. <https://www.pares.com.co/plomo-es-lo-que-viene>
- Grasa, R., & Mateos, Ó. (2014). *Guía para trabajar en la construcción de paz*. Instituto Catalán Internacional para la Paz, Cámara de Comercio de Bogotá. <https://www.icip.cat/wp-content/uploads/2020/11/Guia-Construccion-Paz.pdf>
- Játiva, J. (2019). *Importancia de las técnicas de negociación en la solución de conflictos territoriales: caso Ecuador-Perú (1996-1998)* [Tesis de maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7018/1/T3022-MRI-Jativa-Importancia.pdf>

- Mirabal, D. (2003). Técnicas para manejo de conflictos, negociación y articulación de alianzas efectivas. *Provincia*, 10, 53-71.
- Valencia, G., & Villarreal, K. (2020). Participación de la sociedad civil en el proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-EP- (2012-2016). *Entramado*, 16(2), 238-250. <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.6745>
- Velandia, C. (2024). La paz total es la utopía de los colombianos de hoy. En C. Medina (Comp.), *Diálogo Gobierno-ELN. Avances e incertidumbres* (pp. 22-27). Universidad Nacional de Colombia.