

# 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](mailto:info@peterlang.com) - [www.peterlang.com](http://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 perspectiva</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



## *Prólogo*

### *Esfuerzo articulador por la paz en Colombia*

Socorro Ramírez, exintegrante de la delegación gubernamental en las negociaciones de paz entre Gobierno y ELN (2018)

Este libro, coordinado y editado por Cécile Mouly, de FLACSO Ecuador, y Esperanza Hernández Delgado, de la Universidad de La Salle en Bogotá, constituye un esfuerzo de articulación de experiencias y miradas propuestas, que nutre la negociación de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN. Ojalá lo aproveche la actual mesa de diálogo que ha desarrollado sus ciclos en La Habana, México y Venezuela. La nueva serie de conversaciones no puede quedarse en un mero intento; tiene que convertirse en el esfuerzo definitivo para poner fin a la resistencia armada de esa guerrilla y para que el Estado acceda a todos los territorios del país y, con la participación de las poblaciones afectadas, avance en la solución de problemas que nutren la violencia.

Este libro contribuye en la construcción de esa paz inaplazable para Colombia, al ofrecer una mirada interdisciplinar de 13 autoras/es quienes, con una variada ubicación, trayectoria y experticia, integran distintos análisis, teorías, enfoques y desarrollan sus análisis basados en múltiples fuentes primarias y secundarias, en más de 60 entrevistas. Esa conjunción de análisis le permite al libro, en sus 10 capítulos y en sus conclusiones, mostrar desde diversos contextos –internacionales, nacionales, territoriales, sectoriales, temáticos– muchos balances y lecciones que les ayudan a los negociadores de paz a evitar errores, no dejar pasar asuntos claves, y mirar alternativas para abordar dimensiones de uno u otro punto de la agenda.

Como lo valora el libro, es clave que, desde el anterior intento en 2017 y 2018, la mesa haya examinado de manera diferenciada tanto los impactos del actual conflicto armado como las perspectivas de negociación del cese al fuego, las acciones humanitarias, la participación social. Esto ayudó a incorporar una perspectiva de género en su funcionamiento y en el tratamiento de la agenda de negociación. Al mismo propósito contribuyeron organizaciones

y redes de mujeres que acompañaron el proceso y desarrollaron un taller para las dos partes de la negociación. Contribuyeron también las víctimas y las zonas más afectadas por ese conflicto armado mediante diálogos adelantados en los territorios, a donde fueron a escucharlos personas que hacían parte de la delegación oficial, que llevaron su voz a la mesa.

En efecto, en esos años, plataformas de paz, organizaciones territoriales y redes sociales mantuvieron una presión persistente contra los asesinatos de policías y los ataques a la infraestructura por parte del ELN, y en favor de la reanudación de un cese al fuego que garantice el desarrollo de la participación social y perfile el final del conflicto. Diversos testimonios mostraron los impactos positivos que había obtenido el cese al fuego bilateral, por ejemplo, en la reducción de riesgos para las mujeres. El Acuerdo Humanitario ¡Ya! para el Chocó explicó a cada delegación la urgencia de su aplicación. Un taller de género para la mesa en La Habana, realizado por Juntanza y Cumbre de Mujeres por la Paz, abrió la posibilidad de revisar la aplicación del enfoque diferencial en cada acuerdo, y para que un nuevo cese al fuego y las hostilidades tome en cuenta la situación de las personas más vulnerables. Sesiones simultáneas de organizaciones de mujeres en once regiones del país formularon propuestas a la mesa sobre algunas transformaciones urgentes.

Los análisis del libro sobre la situación de esa guerrilla, de sus realidades organizacionales, militares y políticas, de sus dinámicas internas y de su acción territorial, ayudan a que la mesa ofrezca incentivos para pactar la desmovilización y el desarme, estimulando no solo a quienes actúan en el campo militar, sino a quienes asumen un sentido más político y social. Además, ayudan a entender los problemas de acción colectiva de esa guerrilla, cómo se refleja su “federalismo asimétrico” en la representación y acción de algunas de sus estructuras y en las dinámicas de otras, como es el caso de algunos sectores que no participan en procesos de negociación y de construcción de paz. También estimulan a que el Estado comprenda cómo su presencia y acción territorial concertada con las poblaciones locales puede ir reemplazando esos órdenes impuestos por grupos armados irregulares.

Como lo muestra el libro, a esos procesos coadyuva el desarrollo de la participación social, que es el primer punto de la agenda de negociación pactada por el Gobierno y el ELN y debe debatir los tres puntos siguientes, democracia, transformaciones, víctimas, y presentarle propuestas al respecto a la mesa para que las procese y se logre negociar un sólido acuerdo entre las partes, que estimule al ELN a asumir la acción legal en favor de esos cambios y anime al Gobierno a ponerlos en práctica. Así se pasaría pronto a desarrollar los puntos 5 del fin del conflicto armado y el 6 de implementación del acuerdo de paz. A este fin ayuda el que la acción social, a la vez que sirve para



denunciar problemas y dificultades en el desarrollo de los acuerdos, también examina y propone la aplicación de las lecciones que han dejado otros procesos de paz, por ejemplo, sobre cómo desarrollar la reintegración social de los excombatientes.

El libro realiza un análisis diferencial de la presencia territorial del ELN, que sirve para analizar en dónde se ha consolidado en Colombia y hacia dónde se ha extendido en Venezuela. Este análisis permite asumir el reto binacional, que conlleva la ampliación de la acción del ELN en varios lugares de Venezuela en apoyo al régimen de Maduro. También muestra el reto que esa presencia guerrillera le plantea, la nueva situación que podría abrirse en Venezuela, con los procesos electorales previstos en estos tres años –del 2023 al 2025– que, si logran reglas y condiciones legítimas, pueden ayudar a abrir una transición democrática y salidas a esas crisis.

El esfuerzo de información y reflexión que busca estimular el libro ayuda a que no se ignoren las lecciones acumuladas. Tanto en los intentos fallidos de negociar con el ELN como en el no al acuerdo con las FARC y en la difícil concertación del marco institucional para su implementación, se han puesto de manifiesto enormes dificultades para alcanzar consensos que construyan y apliquen políticas de Estado. Polarización, clientelismo, corrupción y violencia lo entorpecen.

Como se insiste en el libro, Colombia ganaría mucho si el Gobierno lograra atender de forma inmediata las urgencias de los territorios más afectados por la violencia y marginalidad: (1) mejorar la capacidad estatal para combatir el delito e impedir que grupos criminales sigan asesinando líderes sociales; (2) atender las consultas previas a comunidades negras e indígenas y cumplir los compromisos estatales con distintos sectores sociales; (3) superar la ausencia, inacción o traumática presencia del Estado que acumula problemas económicos, ambientales, institucionales y le deja el espacio o incluso nutre a guerrillas, paramilitares y bandas criminales; (4) no reducir la acción estatal a la presencia militar y policiva, e impedir la complicidad de algunos de sus miembros con grupos irregulares; (5) no aferrarse a la fallida guerra contra las drogas y sus fumigaciones, que agravan esa problemática; (6) superar la desconfianza entre la sociedad y las instituciones estatales con un diálogo sistemático y rendición de cuentas del centro a las regiones donde se concentró la guerra y criminalidad, y con la aplicación prioritaria de políticas y planes de desarrollo sostenible.

Si el ELN aspira a negociar, además de atender la exigencia que por décadas le ha hecho la sociedad de abandonar el secuestro, debe poner fin a otras prácticas que han marcado los intentos de paz como la de otorgarle un carácter meramente exploratorio al diálogo con el Gobierno. El ELN subestima

la opinión nacional que, cansada de la guerra, le exige acordar su pronta terminación de la lucha armada sobre sólidas bases políticas, jurídicas y éticas. No negociar el fin de su acción armada anula los esfuerzos de organizaciones sociales, negras, indígenas, campesinas, sindicales, minero-energéticas o ambientales en su lucha por incidir en dinámicas transformadoras locales, regionales o nacionales. No se puede desconocer que una lucha tan dura y prolongada esté animada por una fuerte motivación política, pero ya es hora de que el ELN evalúe los resultados de más de medio siglo de su acción violenta: en lugar de producir cambios beneficiosos para los más necesitados, ha generado miles de víctimas, ha dado argumentos para incrementar enormes gastos en seguridad a costa de la inversión social, ha estimulado a la extrema derecha política y armada, ha quitado espacio a los sectores populares y contribuido a su estigmatización. En suma, esa organización tiene un deber moral de negociar para pronto ponerle fin a su lucha armada.

A todo este urgente esfuerzo en favor de la paz contribuye este libro.