

# 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 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



# ***1. Reflexiones introductorias y presentación de la obra***

CÉCILE MOULY Y ESPERANZA HERNÁNDEZ DELGADO

En los últimos setenta años, de manera sostenida, los estudios de paz y conflictos han producido un valioso acumulado de teoría sobre el ámbito complejo, reiterado e inacabado de los conflictos bélicos y su transformación por vía negociada (Özerdem y Mac Ginty 2019; Burton y Dukes 1990; Darby y Mac Ginty 2000). Sin desconocer significativos avances de los que dan cuenta estos estudios, y de diversas maneras este libro, aún no ha sido posible contar con saberes y rutas expeditas que prevengan el surgimiento de los conflictos armados o logren de manera inteligente y menos costosa la terminación de los existentes. En este contexto reconocemos los estudios académicos de los procesos de paz como una valiosa ventana de oportunidad, independientemente del conflicto del que traten, su contexto y características específicas. Estudiosos de ellos, como Fisas (2004: 151), han afirmado que “son algo siempre difícil, lleno de sorpresas y complejidades, y a veces muy largos” y “no hay fórmulas únicas, sino múltiples variantes de procesos ya ensayados”.

¿Cuál es el momento de madurez de los conflictos bélicos para su terminación? ¿Las partes deberían negociar la paz sin facilitación o sería útil recurrir a una mediación? ¿Cuál modelo de negociación es el idóneo? ¿Cuáles son los actores que deberían estar sentados en la mesa de negociación? ¿Cuáles son las modalidades de participación de la sociedad en los procesos de paz? ¿Por qué recaen conflictos en los que las partes habían alcanzado un acuerdo final de paz? Estos interrogantes y muchos otros han dinamizado la investigación, nutrido la reflexión y generado conocimiento académico sobre procesos de paz. De alguna manera han estado presentes en las investigaciones que soporatan cada uno de los capítulos de este libro, centrado de manera específica en el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en el lapso comprendido entre 2010 y 2019.

Aunque el ataque a la Escuela de Policía General Santander, en enero de 2019, tomó a mucha gente por sorpresa, muchos dudaban del feliz término de las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN que iniciaron durante el gobierno de Juan Manuel Santos. Había razones para ser optimistas en cuanto a estos diálogos, como la consecución de un acuerdo sobre una agenda de negociación que permitió pasar a una fase pública, esto por primera vez en la historia de las conversaciones de paz con esta guerrilla. El cese al fuego bilateral de 101 días entre finales de 2017 e inicios de 2018 también constituía un hito alentador, así como el desarrollo de las audiencias públicas preparatorias para conocer las perspectivas de los/las ciudadanos/as sobre cómo se debería desarrollar la participación de la sociedad en este proceso de paz. No obstante, al mismo tiempo, se podían observar varias dificultades, como el inicio tardío de la fase pública de las negociaciones de paz, a tan solo un año y medio del final del mandato del presidente Santos. Asimismo, los obstáculos en la implementación del acuerdo de paz entre Gobierno y FARC hacían lógicamente que el ELN tuviera más prevención y exigiera más garantías de implementación.

Este libro es producto de un proyecto de investigación desarrollado por las editoras de este libro en alianza entre FLACSO Ecuador y la Universidad de La Salle, Colombia entre 2017 y 2022. Con esta obra buscamos profundizar en diversos aspectos del proceso de paz que inició durante el gobierno Santos y culminó durante la presidencia de Duque, y ofrecer pistas de los elementos necesarios a tener en cuenta para aumentar las posibilidades de éxito del proceso de paz que empezó entre el gobierno de Petro y el ELN al cierre de la redacción de este libro. Los capítulos son productos de las investigaciones de sus autores, quienes han indagado sobre diferentes aspectos del proceso, y cada uno ofrece una mirada complementaria del mismo. A continuación ofrecemos un panorama general de la obra, presentando sus rasgos más destacados, la metodología usada por los/las autores/as de los capítulos y para terminar la estructura del libro.

### ***1. Rasgos sobresalientes del libro***

Mientras existen varios libros sobre el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN que se desarrolló entre 2014 y 2019, ninguno provee un panorama amplio del proceso que integre distintas perspectivas que van desde un análisis territorial hasta una perspectiva de género pasando por temas comunicacionales, entre otros. Muchos de los estudios publicados explican los resultados del proceso de paz principalmente en función de variables estructurales que tienen que ver con el contexto en el que se desarrolló y



no de la negociación en sí misma<sup>1</sup>. A diferencia, la presente obra combina análisis centrados en variables contextuales con investigaciones enfocadas en el proceso de negociación que ofrecen lecciones prácticas para diálogos futuros.

Como se detalla a continuación, cada capítulo se basa en los hallazgos de proyectos de investigación académica y un análisis en profundidad de una cantidad significativa de datos que permiten respaldar los argumentos de sus autores/as. A su vez, en su conjunto hace evidente la interdisciplinariedad, representada en estudios desde los diversos campos de las ciencias sociales en los que se inscriben los capítulos. Esto hace del libro una compilación única y valiosa para reflexionar sobre el proceso de paz entre Gobierno y ELN que se inició durante la presidencia de Santos y culminó durante la de Duque.

Asimismo, permite a cada autor/a ofrecer reflexiones valiosas como lecciones aprendidas que pueden ser de utilidad para el proceso de paz que empezó en 2022 entre el Gobierno y esta guerrilla y otros procesos de paz en distintas latitudes del mundo. En particular, los/las autores/as recalcan los aciertos y desaciertos del proceso pasado, las oportunidades y los obstáculos, y los elementos que no fueron tomados suficientemente en cuenta. Sobre esta base plantean recomendaciones para que no se repitan los errores del pasado y al contrario se maximicen las posibilidades de que el proceso de paz entre el gobierno de Petro y el ELN se desarrolle de forma exitosa. Algunos/as autores/as también brindan un análisis prospectivo de cara al futuro, que puede permitir anticipar dificultades y buscar cómo superarlas.

En cuanto al perfil de los/las autores/as, es importante destacar su diversidad. Los/las autores/as que escriben en este libro provienen de universidades y centros de investigación en Colombia y otras partes del mundo (Alemania, España, Ecuador, México) y tienen diferentes experticias. Algunos/as son colombianos/as, mientras otros/as son de distintas nacionalidades (portuguesa, canadiense, estadounidense, francesa). Además, existe un balance de género entre los/las autores/as. Esta diversidad enriquece el libro al asegurar una pluralidad de miradas.

## ***2. Metodología usada por los/las autores/as***

Los/las autores/as y coautores/as que han participado en la redacción de este libro han conducido una investigación académica sobre aspectos específicos del proceso de paz, y sus capítulos respectivos se basan en los hallazgos de dicha investigación. En algunos casos, esta investigación data de muchos años, y, en un caso, saca provecho de la experiencia propia de uno de los

<sup>1</sup> Una excepción notable es Arévalo, Daly y García (2020).

autores como negociador gubernamental. Todos los capítulos se basan en una metodología cualitativa de investigación, alimentada en algunos casos con datos estadísticos, por ejemplo, respecto a las acciones ofensivas del ELN, a los enfrentamientos entre esta guerrilla y el Gobierno (véase Valenzuela en este libro), a la efectividad del Gobierno o al número de exguerrilleros de las FARC y líderes sociales asesinados (Aponte y Larratt-Smith en este libro). Estos datos, presentados de forma gráfica, permiten contextualizar el análisis al aportar al entendimiento de ciertas dinámicas del conflicto armado.

En los distintos capítulos una de las principales herramientas de recolección de datos fue la entrevista semiestructurada. Así varios/as autores/as condujeron entrevistas a actores clave del proceso, incluyendo miembros de las propias delegaciones, representantes de los países garantes, miembros de la misión de verificación de las Naciones Unidas en Colombia, líderes de la sociedad civil que acompañaron el proceso, entre otros. Dichas entrevistas ofrecen una perspectiva única sobre los diálogos de paz que se llevaron a cabo entre 2014 y 2019 desde la mirada de sus principales protagonistas y enriquecen el análisis realizado por los/las autores/as.

Asimismo, se destaca la significativa revisión documental efectuada por muchos/as autores/as, quienes se esmeraron en examinar la documentación disponible sobre los aspectos del proceso en los que se enfocaron en su capítulo. En particular, se examinaron documentos producidos por la mesa de negociación, comunicados de cada parte, textos redactados por negociadores/as y entrevistas a negociadores/as, entre otros. Para terminar, vale la pena recalcar los esfuerzos de autores, como Andrés Aponte y Charles Larratt-Smith, por hacer trabajo de campo en territorios donde opera el ELN y así entender mejor las dinámicas territoriales de esta guerrilla y las percepciones de la sociedad en estos territorios.

### ***3. Estructura del libro***

En el capítulo que sigue esta introducción, Esperanza Hernández Delgado se centra en dos aspectos. Por un lado, caracteriza el proceso de paz en sus principales desarrollos en el lapso entre 2010 y 2019. Por el otro, examina el proceso de paz desde un enfoque de negociación cooperativo. Respecto del segundo, recoge teoría sobre la negociación, su articulación a los estudios de paz y conflictos, y el modelo cooperativo para identificar sus significados, características esenciales y sus ventajas para transformar conflictos bélicos de forma pacífica y finalizar las hostilidades armadas. A su vez, analiza hallazgos de la investigación para la paz en la que se soporta para identificar si las partes

acudieron a este modelo de negociación o si solo se registraron expresiones de colaboración entre ellas en las fases de prenegociación y negociación del proceso de paz. De igual manera, reconoce como una ventana de oportunidad el proceso de paz que se ha reiniciado entre el Estado colombiano y el ELN en el gobierno Petro, e identifica factores favorables para este proceso y la adopción en él de un modelo cooperativo. Asimismo, recoge aspectos que deben tenerse en cuenta con base en lecciones aprendidas y requerimientos explícitos en la agenda de paz y manifestaciones de las partes recogidas en la investigación.

En el capítulo 3 Cécile Mouly se enfoca en la participación de la sociedad como eje medular del proceso de paz que inició durante la presidencia de Santos. Muestra las diferentes opiniones de los negociadores respecto a dicha participación, tanto del lado gubernamental como del ELN, y dentro de la misma delegación gubernamental. Sostiene que estas diferentes visiones y las prioridades divergentes del Gobierno y del ELN respecto a este punto dificultaron mayores avances en este tema. También analiza las distintas funciones que desempeñaron diversos actores sociales en apoyo a las negociaciones de paz, tales como propiciar un entorno más favorable a las mismas, buscar acercar a las partes, presionar a las partes para reducir la confrontación y acordar medidas humanitarias, y transmitir las propuestas de distintos sectores sociales sobre problemas clave de abordar en las negociaciones de paz. Concluye que, a pesar de los desafíos, la participación de la sociedad en un proceso de paz entre Gobierno y ELN tiene ventajas significativas y es fundamental para aumentar la disposición del ELN a negociar.

En el capítulo 4 Joana Amaral provee una mirada analítica de la estrategia de comunicación de la mesa de negociación, en clave comparada con el proceso de paz entre Gobierno y FARC. De forma interesante, señala que la confidencialidad es importante para las negociaciones de paz, pero tiene repercusiones adversas al hacer que el público no se entere del progreso de los diálogos. En este sentido, el proceso de paz entre Gobierno y ELN que empezó durante el gobierno Santos tenía el potencial de superar algunas debilidades de la estrategia comunicacional de la mesa entre Gobierno y FARC, debido a la centralidad de la participación de la sociedad, que requería que este proceso fuera más abierto. No obstante, si bien hubo avances en este sentido, no se dio el suficiente reconocimiento entre las partes de sus diferencias en materia comunicacional, lo que ocasionó malentendidos. De forma general, los dos procesos de paz que se desarrollaron durante la presidencia de Santos revelan la importancia de comunicar los avances de la mesa de forma conjunta para que la sociedad los valore como “hitos alcanzados conjuntamente” (Amaral en este libro).

Seguidamente, Liliana Zambrano-Quintero analiza el proceso de paz desde una perspectiva de género en el capítulo 5. Plantea que generó muchas expectativas, sobre todo teniendo como antecedente el proceso con las FARC y el acuerdo de paz resultante, ambos elogiados por varios analistas por su atención a las cuestiones de género. Muestra cómo las mujeres de ambas delegaciones en el proceso de paz entre Gobierno y ELN empujaron la transversalización del género en las negociaciones de paz, y dos grandes coaliciones de organizaciones de la sociedad civil presionaron a la mesa para que tomara en consideración una perspectiva de género. Asimismo, recalca la oportunidad del punto 1 de participación de la sociedad para nutrir la mesa desde una perspectiva de género, pero señala que, a pesar de estos elementos prometedores, no se pudo materializar dicha perspectiva en el proceso porque se truncó de forma prematura.

En el capítulo 6, Kyle Johnson y Ángela Olaya proveen un análisis pormenorizado del primer cese al fuego bilateral firmado entre el Gobierno y el ELN, explicando por qué este no ayudó a construir una mayor confianza entre las partes. Afirman que el lenguaje del acuerdo fue ambiguo y esto llevó a interpretaciones distintas de cada parte sobre su alcance. A pesar de que se disponía de un mecanismo para resolver controversias respecto a las denuncias de incumplimiento presentadas por cada parte, este mecanismo no resultó eficiente y no logró abordar la mayoría de los casos sometidos a su consideración. Así, a pesar del grado significativo de cumplimiento de cada lado con el cese al fuego bilateral, este no generó mayor confianza entre las partes. Al contrario, produjo mayor desconfianza y su no renovación fue seguida de una serie de actos bélicos por parte del ELN que ocasionaron la mayor crisis de la mesa en los primeros meses de 2018.

Mientras tanto, en el capítulo 7, Andrés Aponte y Charles Larratt-Smith ofrecen un interesante análisis sobre los saboteadores de los procesos de paz, internos y externos, y resaltan la incidencia de los primeros, específicamente del ELN, debido a la estructura de este grupo insurgente. Afirman que, si bien el ELN tiene un mando nacional que orienta sus acciones, su estructura organizacional puede ser calificada de “federalismo asimétrico”. Este tipo de estructura favoreció el accionar de saboteadores entre las filas del ELN durante el proceso de paz que se llevó a cabo entre 2014 y 2019. Por ello, los autores enfatizan la necesidad de analizar las particularidades de cada frente del ELN para entender por qué algunos se alinearon con una salida negociada al conflicto, mientras otros mantuvieron el escepticismo e inclusive se fueron distanciando del proceso de paz. Sostienen que este análisis es esencial de cara al proceso de paz que inició en 2022 para desarrollar estrategias

que permitan reunir mayores apoyos para una salida negociada en el seno de esta guerrilla.

Pedro Valenzuela, en el capítulo 8, articula las teorías de la madurez y la disposición, y la situación militar del ELN para analizar la disposición del ELN a negociar la paz con el Gobierno. También sugiere algunos elementos que podrían dificultar o, a su vez, facilitar la disposición del ELN a negociar con el Gobierno y avanzar hacia la consecución de un acuerdo. En particular, recalca que no es prudente basarse en la debilidad militar del ELN en el terreno para establecer algún tipo de pronóstico porque el ELN no solo es un grupo alzado en armas; también tiene a muchos integrantes sin armas. Además, sostiene que es necesario tomar en cuenta las “oportunidades tentadoras” que podría ofrecer, por ejemplo, el gobierno de Petro.

El último capítulo antes de pasar a las conclusiones ofrece un análisis prospectivo que, a diferencia de la mayoría de los capítulos anteriores, se centra en lo que podría pasar a futuro y ofrece algunas sugerencias para aumentar las posibilidades de lograr un proceso de paz exitoso. En este capítulo 9 David Aponte, Margarita Canal, Alejandro Reyes y María Fernanda Arias coinciden con Pedro Valenzuela en la necesidad de tener presentes estas particularidades del ELN. Su análisis prospectivo se basa en diversos elementos que consideran las particularidades de esta guerrilla y del gobierno de Petro electo en 2022 para plantear escenarios frente a la reanudación de los diálogos de paz a finales de 2022.

Finalmente, en el capítulo de conclusiones, ofrecemos un balance del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN que inició durante el gobierno Santos y destacamos varias lecciones aprendidas que, de ser tomadas en cuenta, pueden aumentar las posibilidades de que las conversaciones de paz entre Gobierno y ELN que iniciaron en 2022 gocen de mayor legitimidad, lleguen a un feliz término y produzcan un acuerdo de paz con más posibilidades de ser implementado.

## ***Referencias***

- Arévalo, Julián, Julio Daly y Andrea García. 2020. “Dignidad como elemento esencial en una negociación: teoría y tres estudios de caso.” En *Negociación y cooperación. Teoría y experiencias en resolución de conflictos*, editado por Julián Arévalo, 79–109. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Burton, John y Frank Dukes. 1990. *Conflict: Practices in Management, Settlement and Resolution*. Londres: Palgrave Macmillan.

- Darby, John y Roger Mac Ginty. 2000. *The Management of Peace Processes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fisas, Vicenç. 2004. *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paidós.
- Özerdem, Alpaslan y Roger Mac Ginty. 2019. “Conclusión: What have we learned?” En *Comparing Peace Processes*, editado por Alpaslan Özerdem y Roger Mac Ginty, 336–353. Londres: Routledge.