

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 |



3. La participación de la sociedad: una característica central del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN¹

CÉCILE MOULY

El proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN, que inició durante la presidencia de Juan Manuel Santos y se suspendió durante la de Iván Duque, se caracterizó por poner énfasis en la participación de la sociedad. Fue el primer punto de la agenda de la negociación y constituyó un eje transversal del mismo, ya que se planteó que la sociedad, mediante su participación, aportaría a la discusión de los puntos substantivos de la agenda de negociación. Asimismo, era una demanda de larga data del ELN que respondió a cuestiones ideológicas y pragmáticas (Mouly y Hernández 2022) y, según muchas fuentes, se convirtió en una condición indispensable para una salida negociada al conflicto armado entre el Gobierno y esta guerrilla. Así, por ejemplo, el analista Luis Eduardo Celis (2019: 169) afirmó que “[e]l motor de una negociación viable con el ELN es la participación de la sociedad. [. . .] Ese era el camino para un acuerdo de paz, la participación de la sociedad”.

A diferencia de muchos procesos de paz que se desarrollan entre líderes de las partes en conflicto con poca participación de actores sociales (Wanis-St. John y Kew 2008; Lederach 2019; Donais 2009; Özerdem y Mac Ginty

¹ Este capítulo se basa en algunas ideas desarrolladas en Mouly y Hernández (2020, 2022). La autora agradece a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador por financiar esta investigación.

2019),² este proceso buscó dar un lugar fundamental a la participación de la sociedad, y varios actores de la sociedad civil aprovecharon esta oportunidad para involucrarse y expresar su voz. Aunque otros procesos de paz han contado con participación ciudadana, como, por ejemplo, en Guatemala con la Asamblea de la Sociedad Civil (Stanley y Holiday 2002; Krznaric 1999), la inclusión de la participación de la sociedad como punto 1 de la agenda de negociación hace del proceso de paz entre Gobierno colombiano y ELN (2012–2019) un caso *sui generis*.

A la luz de entrevistas a más de 60 actores relevantes, complementadas por fuentes documentales, este capítulo analiza la participación de la sociedad como una característica central del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN. A continuación, primero, enmarco el estudio en la literatura sobre participación social en los procesos de paz. Segundo, discuto cómo las partes abordaron dicha participación en el proceso. Tercero, examino los esfuerzos de varios sectores de la sociedad para (1) ambientar el proceso de paz, (2) incidir en las negociaciones de paz y transmitir sus propuestas sobre problemas clave de abordar en las negociaciones de paz, y (3) presionar para que las negociaciones se lleven a cabo y las partes tomen medidas humanitarias. Cuarto, señalo los principales desafíos para la participación de la sociedad en el proceso.

1. Participación social en los procesos de paz

Varios académicos destacan los beneficios de la participación de actores sociales para los procesos de paz, tanto desde adentro como afuera. En primer lugar, estos actores pueden propiciar un ambiente favorable para las negociaciones de paz y ayudar a tender puentes entre las partes en conflicto (Paffenholz 2018; Wanis-St. John y Kew 2008). Pueden desempeñar estas funciones de dos formas: (1) directamente al influenciar a las partes o (2) indirectamente al moldear la opinión pública y conseguir apoyo interno y externo para el proceso de paz, incrementando así la presión sobre los actores nacionales para avanzar hacia una salida negociada al conflicto armado. Como observaremos a continuación, varios actores sociales desempeñaron algunos de estos roles en el proceso de paz entre Gobierno colombiano y ELN, aunque este no alcanzó a culminar en un acuerdo de paz (véase también Mouly y Hernández 2020).

² Nilsson y Svensson (2023: 7) encontraron que apenas un cuarto de los meses de negociaciones de paz en situaciones de conflicto armado interno en África y las Américas entre 1989 y 2018 involucró la participación de actores de la sociedad civil como participantes plenos, observadores o mediadores.

En segundo lugar, los actores sociales pueden aportar a la construcción de la agenda de las negociaciones de paz al plantear temas importantes de abordar, como ocurrió por ejemplo en Guatemala durante el Gran Diálogo Nacional de 1989 y varias consultas con actores de la sociedad civil antes del arranque de las negociaciones oficiales (Wanis-St. John y Kew 2008; Álvarez y Palencia 2002; Stanley y Holiday 2002). En tercer lugar, pueden influenciar las discusiones en la mesa de negociación y tener un impacto en el contenido de los acuerdos negociados. En Guatemala, por ejemplo, la Asamblea de la Sociedad Civil, que tenía un carácter consultivo, entregó una propuesta de acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, que fue retomada casi sin modificaciones por la guerrilla y moldeó de forma significativa las provisiones del acuerdo de paz final (Brett 2013; Álvarez y Palencia 2002). Asimismo, en Colombia varias organizaciones étnicas lograron incidir para que el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) incluyeran un “capítulo étnico” en el acuerdo de paz de 2016 (Rodríguez, Rosen y Masullo 2021). En cuanto al proceso de paz con el ELN, en el acuerdo marco de marzo de 2016 se planteó que la participación de la sociedad alimentaría la discusión de los temas sustantivos de la agenda (Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional 2016). En cuarto lugar, los actores sociales pueden presionar para que las negociaciones se lleven a cabo, las partes acuerden ceses al fuego u otros gestos para reducir los enfrentamientos violentos y se comprometan a implementar los acuerdos alcanzados. En el presente caso, veremos cómo estos actores ejercieron presión para que inicien los diálogos y se superen momentos de crisis, así como para que las partes tomen medidas de alivio humanitario.

Asimismo, varios estudios plantean que la inclusión de actores sociales en los procesos de paz contribuye a una paz más sostenible (p. ej., Nilsson 2012; Belloni 2008; Téllez 2019; Wanis-St. John y Kew 2008; Paffenholz 2015, 2018). Nilsson (2012), por ejemplo, estudió las implicaciones de involucrar a la sociedad civil y a partidos políticos en distintas modalidades (p. ej., participación formal en las negociaciones de paz, rol consultativo, participación en foros locales) en más de 83 acuerdos de paz y halló que la inclusión de estos actores aumentaba la durabilidad de la paz, especialmente en países que no son democráticos. Igualmente, un proyecto de investigación que examinó la inclusión de actores sociales en procesos de negociaciones de paz e implementación de acuerdos de paz, comparando sus efectos en más de 40 países, concluyó que el involucramiento de estos actores incrementaba la aplicación de los acuerdos de paz (Paffenholz 2015). Las razones de estos efectos positivos incluyen el rol significativo de la sociedad civil para canalizar los intereses de

amplios sectores de la sociedad hacia los tomadores de decisión y ejercer presión sobre las partes para que cumplan con sus compromisos y trabajen para el bien común. Asimismo, la participación de diversos sectores sociales hace que los procesos de paz vayan más allá de los intereses de las partes y busquen beneficiar a un público más amplio, lo que permite una mayor apropiación de estos procesos por parte de la gente y por ende un mayor apoyo a la implementación de los acuerdos resultantes (Mouly 2022). Así se considera que una participación amplia y diversa otorga mayor legitimidad a los procesos de paz y los acuerdos firmados (Mouly 2022; Wanis-St. John y Kew 2008; Vargas 2016; Lederach 1997).

Dicho esto, la participación social no es una panacea. Primero, puede entorpecer los procesos de paz. Así algunos autores afirman que incrementar el número de participantes en una mesa de negociación vuelve el proceso más engorroso y aumenta las dificultades para alcanzar un acuerdo (Wanis-St. John y Kew 2008; Mac Ginty y Özerdem 2019). Segundo, la sociedad civil puede reproducir patrones de dominación y exclusión (Idler, Mouly y Miranda 2015) y no todos los actores sociales están a favor de la paz (Nilsson y Svensson 2023; Wanis-St. John y Kew 2008; Paffenholz 2018; Orjuela 2010). En particular, algunos grupos sociales pueden considerar que las negociaciones de paz van en contra de sus intereses y buscan sabotearlas (Stedman 2002; Nilsson y Söderberg Kovacs 2011; Mouly 2022; Wanis-St. John y Kew 2008). No obstante estos cuestionamientos, parece haber un consenso en la literatura de que los beneficios de unas negociaciones de paz que incluyan a diversos actores sociales superan los inconvenientes. De forma interesante, el estudio comparativo de 40 casos de participación social en las negociaciones de paz y la implementación de acuerdos de paz citado anteriormente encontró que una mayor participación no reducía la posibilidad de alcanzar acuerdos. Al contrario, podía incrementar esta posibilidad bajo ciertas condiciones, en particular si permitía abordar las causas del conflicto armado (Paffenholz 2015). Asimismo, Thania Paffenholz y William Zartman (2019: 6) llegaron a la conclusión de que la cuestión no era tanto si debía haber participación o no; era decidir “a qué nivel hacerlo, bajo qué condiciones, en qué relación con otros y con qué propósito” para que ésta aportara al proceso de paz.

Por otro lado, pueden existir desafíos significativos para la participación de los actores sociales en los procesos de paz, especialmente a nivel comunitario. Un obstáculo común es la falta de seguridad en muchos lugares afectados por conflictos armados, que impide a los actores locales expresar sus opiniones y participar en los procesos por los riesgos que esto acarrea. En estos contextos, actores externos, como operaciones de mantenimiento de la paz, pueden proveer garantías de seguridad y aumentar la legitimidad de los

actores locales, incrementando su margen de acción e incidencia (Paffenholz 2018; Mouly 2022). Así, en el caso presente, los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados, y las amenazas y ataques a líderes sociales dificultaron la participación de la sociedad en el proceso de paz en varios territorios (Mouly y Hernández 2020; Guevara 2019; Naranjo 2020).

2. La participación de la sociedad como punto 1 de la agenda de negociación

La participación de la sociedad ha sido una demanda del ELN de larga data por razones ideológicas y pragmáticas. Esta guerrilla ha exigido dicha participación en todos los procesos de paz en los que ha estado involucrada desde los años 90 (Mouly y Hernández 2022) y lo manifestó desde su primera respuesta a la propuesta de paz del presidente Santos en octubre de 2010: “el ELN quiere retomar la construcción de un camino de paz con la participación de todos los colombianos” (Celis 2019: 170). Desde un punto de vista ideológico, ha vinculado la posibilidad de negociar la paz con la necesidad de construir poder popular, es decir fortalecer las capacidades de los sectores populares para ejercer presión sobre el Estado y que éste tome en cuenta sus demandas (Mouly y Hernández 2020, 2022).

A diferencia de otros grupos insurgentes colombianos, como el Movimiento 19 de Abril (M19) o las FARC, esta guerrilla ha expresado que no tiene interés en convertirse en partido político y competir en elecciones, sino en abrir espacios para que los sectores marginados de la sociedad colombiana puedan hacer escuchar su voz e incidir en las políticas públicas (Mouly y Hernández 2022, 2020). El negociador del ELN Alirio Sepúlveda lo explicó así durante un evento público:

No aspiramos a tener curules. Pensamos que los cambios no se logran de esta manera. Los verdaderos cambios se logran con el pueblo organizado. Por eso, la participación de la sociedad es importante³.

³ Palabras de Alirio Sepúlveda durante el evento de presentación del libro del ELN *¡Papá: son los muchachos! Así nació el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Colombia*, Quito, 30 de noviembre de 2017. En este mismo sentido se expresó el comandante Antonio García en una entrevista a finales de 2015: “si en el futuro el ELN tiene que convertirse en otra cosa, seguirá haciendo lo mismo que hace el movimiento social, que hace nuestro pueblo” (de Currea-Lugo 2015) y lo reiteró en 2023 (Albarracín Restrepo 2023; Semana 2023).

Así, esta guerrilla insistió en la participación social como “aspecto vital” y “corazón” del proceso de paz (de Currea-Lugo 2019b) para reequilibrar las relaciones de poder desiguales en la sociedad y lograr cambios. Las palabras del jefe de la delegación del ELN, Pablo Beltrán, a finales de 2017 ilustran el pensamiento de esta guerrilla:

En este proceso de paz busquemos que participe de manera activa la sociedad, en especial los que históricamente no han tenido voz y siempre han estado excluidos de las decisiones básicas del país [...]. La participación es decidir. Lo que ustedes expresen en las instancias de participación ha de tener incidencia real en las políticas públicas y en las decisiones del Estado⁴.

Frente a la insistencia del ELN y reconociendo los beneficios que podía tener dicha participación, el Gobierno aceptó durante la fase secreta que la “participación de la sociedad en la construcción de la paz” fuera el primer punto de la agenda de las negociaciones y atravesara las mismas, como una manera de construir un “puente de oro” para su contraparte que permitiera avanzar en los diálogos hasta la dejación de armas de la guerrilla (cf. Ury 1991). Este gesto permitía darle al ELN una motivación fundamental para seguir en las negociaciones y transitar de las armas a la lucha no violenta por el cambio social (Mouly y Hernández 2022). Un negociador gubernamental, el general Herrera Berbel, reconoció que el haber aceptado este punto de la agenda aumentó la disposición del ELN de negociar. Así dijo que a partir del momento en el que el Gobierno aceptó incluir dicha participación en la agenda de las negociaciones durante la fase exploratoria, “se dio un punto de inflexión favorable en la Mesa de conversaciones porque comenzamos a explorar este tema [la participación de la sociedad]. Era, por demás, muy evidente el interés de ellos [el ELN] en ese aspecto. Si bien no mejoraron las cosas de manera rápida, sí se generó un ambiente de discusión más positivo” (Herrera 2021: 76).

Dicho esto, para el Gobierno este punto de participación no fue solamente una concesión hacia el ELN o un elemento estratégico para aumentar la disposición de esta guerrilla a negociar la paz. Aunque no había consenso entre los delegados gubernamentales al respecto y algunos se oponían a la participación de la sociedad porque consideraban que iba a entorpecer el proceso, otros valoraban la inclusión de este punto por distintas razones.

⁴ Saludo de la delegación de diálogos del ELN a las audiencias preparatorias, “Participación para decidir los rumbos del país”, disponible en versión audiovisual en: <https://www.youtube.com/watch?v=rJ8GqIEwCf4> (última consulta: 30 de julio de 2018). La versión escrita está disponible en: https://cedema.org/digital_items/7791 (última consulta: 1 de junio de 2022).

Varios tenían una visión pragmática. Pensaban que avanzar en este punto no solamente motivaría al ELN a negociar otros puntos de la agenda, sino que escuchar a la población afectada por el conflicto armado incentivaría a este grupo a reducir su conducta violenta porque mucha gente le pediría parar la violencia y los abusos a la población civil, como lo habían hecho en particular organizaciones del Chocó, al plantear el “Acuerdo Humanitario ¡Ya! Para el Chocó”. De igual forma, consideraban que la mayoría de la población se oponía al secuestro y dicha participación por consiguiente podía presionar al ELN para que abandonara esta práctica (entrevistas E35, septiembre 2021; E43, octubre 2021). Un negociador gubernamental así afirmó:

En esas mismas comunidades donde está el ELN presente, pues la tarea principal es hablar con esas comunidades para que las mismas comunidades sean las que le digan “¡basta! Si ustedes dicen representarnos, ¡ya no más! No podemos, no queremos, o representénnos en la vida política, con un nuevo partido”, etc., etc. Yo creo que es muy importante interactuar con esas comunidades, para que esas comunidades ejerzan esa presión, repito, positiva (entrevista E35, septiembre 2021).

Mientras tanto, ciertos delegados estimaban que la participación de la sociedad en el proceso podía generar una mayor aceptación del mismo, reducir las posibilidades de acontecimientos como el fracaso del plebiscito de 2016 y generar un ambiente más favorable para la implementación de los acuerdos alcanzados (entrevistas E6, enero 2019; E34, abril 2021; E43, octubre 2021; E45, diciembre 2021; E6, febrero 2022). Finalmente, unos pocos valoraban la participación ciudadana en sí misma y como elemento esencial para la elaboración de políticas públicas que busquen mejorar las condiciones de vida de la población (p. ej., entrevista E6, febrero 2022). Así, no solamente existían divergencias entre el Gobierno y el ELN acerca de la conveniencia y el propósito de la participación social en el proceso de paz, sino también entre los mismos delegados gubernamentales, lo cual dificultó la negociación (Mouly y Hernández 2022).

Al iniciar la fase formal de los diálogos de paz en febrero de 2017, las dos delegaciones empezaron a abordar simultáneamente el punto 1 de la agenda “participación de la sociedad en la construcción de la paz” y el punto 5 f “dinámicas y acciones humanitarias”, lo cual reflejó las prioridades discordantes de cada lado: la renuncia de la guerrilla al secuestro, por parte del Gobierno, y la participación de la sociedad, por parte del ELN. Entonces, las discusiones iniciales revelaron dos dinámicas encontradas en la mesa, con una lógica más distributiva que cooperativa: la insistencia del ELN de avanzar en el punto 1 para progresar en el punto 5, mientras que el Gobierno condicionaba cualquier avance significativo en el punto 1 a un compromiso del ELN

de suspender el secuestro, lo cual era una exigencia del propio presidente Santos (Celis 2019; Mouly y Hernández 2022; *VerdadAbierta.com* 2017c; Viracacha 2018).

Pese a las dificultades ocasionadas por estas dinámicas, las partes alcanzaron un hito importante, a los siete meses, cuando acordaron invitar a más de 200 representantes de 25 sectores sociales y 120 organizaciones de la sociedad civil a participar en audiencias públicas preparatorias como preámbulo para diseñar e implementar la participación de la sociedad en el proceso de paz. Aunque algunos delegados gubernamentales y el propio presidente Santos se oponían inicialmente a la organización de dichas audiencias hasta que el ELN renunciara públicamente al secuestro (Restrepo 2020: 18)⁵, éstas finalmente tuvieron lugar en octubre y noviembre de 2017 en Tocancipá y se desarrollaron exitosamente, de acuerdo con la mayoría de entrevistados. Según el propio jefe de la delegación gubernamental, Juan Camilo Restrepo (2020: 3, véase también 34), “constituyeron un prólogo exitoso de lo que puede ser el desarrollo del Punto No 1 de la Agenda Común ‘Participación de la Sociedad en la Construcción de la Paz’” –una valoración compartida con la delegación del ELN (p. ej., Viracacha 2018). Asimismo, un garante las calificó de “ejercicio impresionante” (entrevista E8, enero 2019). En este sentido el punto de participación favorecía la posibilidad de una negociación colaborativa, pero quedó entrampado, al menos inicialmente, en una lógica de suma cero (cf. Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro; Hernández en este libro).

Las audiencias se desarrollaron en medio de un cese al fuego bilateral de 101 días, un hecho sin precedente que posibilitó la participación de actores sociales provenientes de las distintas áreas afectadas por el conflicto armado. Dos personas de cada delegación asistieron a las audiencias y escucharon a los representantes de distintos grupos expresarse sobre la modalidad en que la sociedad debería participar en el proceso de paz. A pesar de que la consigna era pronunciarse sobre el “cómo debería participar la sociedad en el proceso”, los participantes “insistieron más en el qué de la negociación, es decir, en la agenda sustantiva que debería discutirse” (de Currea-Lugo 2019c: 14). Además, muchos se expresaron a favor de una salida negociada al conflicto armado (Celis 2019, Ramírez 2018, Restrepo 2020, Cano 2018, N. Sánchez 2017; entrevistas E22, mayo 2019; E10, abril 2021; E43, octubre 2021; E45, diciembre 2021; E31, enero 2022).

⁵ El general Herrera (2021: 159), por ejemplo, consideró que “fueron una victoria temprana del ELN en la fase pública” y que era inaceptable que integrantes del ELN aún en armas pudieran dialogar con la sociedad.

No obstante, luego de este hito importante, la delegación gubernamental cambió y no se renovó el cese al fuego bilateral, lo que llevó a un estancamiento de las discusiones sobre participación. Durante dos meses se suspendieron las negociaciones y solo se reanudaron en marzo de 2018. Si bien la nueva delegación gubernamental y el ELN retomaron la discusión del punto 1, varios obstáculos impidieron concretar un acuerdo al respecto antes del fin del mandato de Santos. En primer lugar, el traslado de las negociaciones de Quito a La Habana, luego del anuncio del presidente ecuatoriano Lenin Moreno de que su país ya no quería seguir como anfitrión de los diálogos de paz, produjo un nuevo retraso. En segundo lugar, si bien se avanzó de forma significativa en la definición de los mecanismos de participación y los temas a abordar, esta discusión fue larga, puesto que ambas partes concebían la participación en distintos términos y, como se mencionó anteriormente, no había unidad de criterio sobre el tema en la propia delegación gubernamental, aunque se contaba con un mayor consenso al respecto en la nueva delegación (Celis 2019; Mouly y Hernández 2022; de Currea-Lugo 2019a).

Los negociadores gubernamentales tenían una visión más pragmática de cómo se debía desarrollar la participación y cómo esta debía incidir en un acuerdo que pondría fin a los enfrentamientos armados y conduciría a la desmovilización del ELN. Concebían a la sociedad civil como un actor importante en el proceso, pero consideraban que el Gobierno y la guerrilla eran quienes debían negociar y ponerse de acuerdo en la mesa (Mouly y Hernández 2020; entrevistas E6, enero 2019, febrero 2022; E24, junio 2019, septiembre 2021; E31, enero 2020; E10, abril 2021). Mientras tanto, desde una perspectiva más ideológica, el ELN insistía en que las negociaciones de paz no eran un asunto bilateral, que el ELN no podía hablar en nombre del pueblo y que las propuestas que emanaran de la participación de la sociedad debían ser vinculantes (Mouly y Hernández 2020; Cano 2018; N. Sánchez 2017; *VerdadAbierta.com* 2017c; de Currea-Lugo 2019a). El entonces comandante en jefe de la organización, Gabino, por ejemplo, explicó en una entrevista que era “indispensable que se comprometiera a todos los sectores de la sociedad, pero no a firmar lo que otros acuerden, sino a diseñar el proceso, a participar en él y a implementarlo” (de Currea-Lugo 2017). Estas divergencias hicieron que el proceso se extendiera y las partes recién acordaran lineamientos preliminares sobre el diseño de la participación al final del mandato de Santos. Estos lineamientos constituían un punto medio, ya que la participación sería la piedra angular del proceso de paz, tendría dimensiones territoriales, sectoriales y nacionales, y los resultados no serían vinculantes, sino constituirían insumos clave para la discusión de los puntos sustantivos de la agenda, como los puntos 2 y 3 sobre democracia para la paz y transformaciones para la paz.

Asimismo, todo el proceso de participación se realizaría en un plazo razonable para no dilatar la firma de un acuerdo que pusiera fin al conflicto armado (Mouly y Hernández 2020, 2022).

A pesar de estos adelantos, la discusión del punto 1 se truncó con la transición de Santos a Duque. Por un lado, emisarios del presidente entrante recomendaron a la delegación del ELN esperar la asunción del nuevo Gobierno para pactar un acuerdo. Por otro lado, algunos negociadores gubernamentales consideraron prudente frenar el proceso hasta la llegada del sucesor de Santos (Mouly y Hernández 2020; entrevistas E17, febrero 2019; E24, E38, septiembre 2021; E12, octubre 2021; E45, diciembre 2021; E52, abril 2022). Esto hizo que ninguno de los avances en cuanto a participación o a un nuevo acuerdo de cese al fuego bilateral pudiera consolidarse antes de la transición. Al asumir la presidencia, Duque ordenó una evaluación de las negociaciones de paz y terminó por suspenderlas indefinidamente luego del ataque del ELN a la Escuela de Policía General Santander (Mouly y Hernández 2020, 2022; de Currea-Lugo 2019c).

3. Participación de diversos actores de la sociedad civil en el proceso de paz desde adentro y afuera

Después de centrarme en cómo ambas partes abordaron el punto de la participación social durante el proceso de paz, en este apartado analizo la participación de diversos actores sociales en el proceso de paz desde adentro y afuera. En primer lugar, examino cómo distintos actores sociales se involucraron en acciones para ambientar el proceso de paz. En segundo lugar, me refiero a cómo estos actores transmitieron propuestas sobre problemas clave de tratar en los diálogos de paz. En tercer lugar, me enfoco en la presión ejercida por distintos actores sociales para que las partes negocien una salida al conflicto armado y adopten medidas humanitarias.

Ambientación del proceso de paz

La participación de la sociedad civil en torno a este proceso se remonta a antes del inicio formal de las conversaciones de paz. Ya en los primeros años de la presidencia de Santos, varios grupos sociales abogaban por el inicio de negociaciones de paz entre el Gobierno y el ELN. En este sentido, se destaca el papel de tres plataformas principales, Mesa Social para la Paz y Paz Completa, creadas en 2015, y la red de programas de desarrollo y paz (REDPRO-DEPAZ) que existía anteriormente (entrevistas E16, E21, febrero 2019, E30, enero 2020; D. Sánchez 2019). Estos actores ayudaron a ambientar el proceso

de paz en la sociedad y alentaron a ambas partes a sentarse a dialogar. Este cabildeo tuvo eco tanto en el presidente Santos como en el ELN. Por ejemplo, una persona entrevistada citó el hecho de que el presidente mencionó tres veces la “paz completa” en la inauguración de las conversaciones de paz con el ELN en 2017, como prueba de la influencia de las organizaciones de la sociedad civil que presionaron para el inicio de las negociaciones bajo el lema de la necesidad de una “paz completa”, luego de que el Gobierno emprendió negociaciones de paz formales con las FARC (entrevista E12, febrero 2019).

Asimismo, en 2014, durante la fase exploratoria de las negociaciones de paz, el entonces comandante en jefe del ELN, Gabino, reconoció que muchos colombianos estaban pidiendo el fin del conflicto armado y que su organización estaba escuchando este clamor por la paz (Venceremos 2014). De forma similar, poco después de la firma del acuerdo marco de marzo de 2016, Pablo Beltrán (2016: 11), integrante de la delegación del ELN en la fase secreta, afirmó que el ELN estaba dispuesto a dialogar con el Gobierno porque, “haciendo honor a nuestro lema de estar ‘siempre junto al pueblo’, estamos escuchando las voces que desde la sociedad claman por la paz”.

Propuestas e incidencia en el proceso de paz

Muchas organizaciones de la sociedad civil y representantes de distintos sectores sociales que se involucraron en el proceso de paz entre Gobierno y FARC entre 2012 y 2016⁶ exigieron mayor participación en el proceso de paz con el ELN. Aprovecharon el espacio clave otorgado a la participación en las negociaciones entre Gobierno y ELN –no solo como cuestión de procedimiento, sino también tema sustantivo– para tratar de incidir en asuntos clave y hacer el proceso más incluyente (entrevistas E6, E8, enero 2019; E12, E17, febrero 2019; E24, junio 2019, septiembre 2021; D. Sánchez 2019). Una lideresa de la sociedad civil así expresó su convencimiento de que “un proceso de paz sin participación de la sociedad es frustrado, o sea, porque a futuro de la sociedad no hay quien se cargue ese proceso a hombros” (entrevista E24, septiembre 2021).

El desarrollo inicial de las negociaciones de paz en Quito facilitó la llegada de múltiples organizaciones para conversar con ambas delegaciones. Asistieron sindicalistas, organizaciones de mujeres que buscaban transversalizar una perspectiva de género, representantes de distintos territorios interesados en

⁶ El proceso de paz entre el Gobierno y las FARC involucró a distintos actores sociales por medio de foros, participación de delegaciones de víctimas o de organizaciones étnicas en la mesa de negociación, así como buzones de recepción de propuestas.

compartir sus problemas específicos y reducir la victimización de los civiles, entre otros (entrevistas E6, E9, enero 2019; E12, febrero 2019; E24, junio 2019; E33, enero 2020; E10, abril 2021; E52, abril 2022). Aun cuando la mesa se trasladó a Cuba, las delegaciones continuaron recibiendo este tipo de visitas.

Unas de las primeras propuestas de la sociedad civil que llegaron a la mesa concernieron el listado de actores que debían ser invitados a las audiencias preparatorias. Luego, además de propuestas metodológicas respecto al diseño del proceso de participación social, varias organizaciones hicieron planteamientos sobre los temas sustantivos de la agenda (entrevista E24, septiembre 2021).

Distintos entrevistados estimaron que el Gobierno y el ELN fueron sensibles en alguna medida a las propuestas y críticas de la sociedad civil (entrevistas E10, E11, enero 2019; E12, febrero 2019; E22, mayo 2019; E24, junio 2019; E31, E32, E33, enero 2020). Algunos inclusive afirmaron que este contacto con la sociedad civil durante el proceso de paz había abierto la mente de varios delegados, como un negociador gubernamental, quien supuestamente dijo lo siguiente:

Jamás me imaginaba que había un mundo en el tema de participación. Hay todo un mundo. No sabía que había las dinámicas sociales, ni cuáles eran las apuestas de la gente. Para mí se me abrió un mundo, una dimensión que yo desconocía y yo le digo una cosa: después de que se me abre esta dimensión, me doy cuenta de que estamos del mismo lado. Nosotros tenemos que hacer una gran alianza a favor de la paz de Colombia porque nuestros militares no pueden seguir muriéndose en los campos y los miembros de la guerrilla tampoco pueden seguir muriéndose (entrevista E12, febrero 2019).

Asimismo, ambas delegaciones recogieron y valoraron las propuestas de la sociedad civil para buscar un modelo viable de participación social en el proceso de paz (entrevistas E31, E33, enero 2020; E6, febrero 2022).

Presión ejercida sobre las partes para reducir la intensidad del conflicto armado y avanzar hacia una salida negociada

Además de sus aportes metodológicos y sustantivos, diversas organizaciones de la sociedad civil presionaron a las partes para incrementar sus esfuerzos para reducir el impacto del conflicto armado sobre la población civil y buscar una salida negociada. En este sentido, desde el inicio de las conversaciones la sociedad civil focalizó su atención en la conveniencia de un cese al fuego bilateral para reducir las afectaciones a la población civil y generar un clima más propicio para el desarrollo de las conversaciones de paz (*VerdadAbierta.com* 2017b). La plataforma Paz Completa, por ejemplo, envió una carta al papa para promover un cese al fuego bilateral entre las partes (entrevista E12,

octubre 2021). Según consta, las partes escucharon estas voces, ya que uno de los primeros acuerdos en la mesa fue la implementación de un cese al fuego bilateral de 101 días cuyo objetivo primordial era “mejorar la situación humanitaria de la población” (Mesa de diálogos 2017). De forma más específica, el ELN declaró que habían escuchado “los pedidos de diversos sectores y regiones para que estos diálogos por una solución política del conflicto se desarrollen en medio del cese bilateral” (ELN 2018). Mientras tanto, el Gobierno caracterizó dicho cese al fuego como algo histórico, al ser el “primer acuerdo de esta naturaleza que firma el Gobierno nacional con esta guerrilla en más de 50 años” (Restrepo 2017; *VerdadAbierta.com* 2017a; cf. Rueda 2017; Rueda 2022).

Unas 75 organizaciones que habían abogado por un cese al fuego bilateral, incluyendo Mesa Social para la Paz, se juntaron para establecer un mecanismo de veeduría del cese al fuego. El ELN acogió esta veeduría en varios comunicados entre octubre de 2017 y enero de 2018 y manifestó su intención de reducir la intensidad del conflicto armado. El negociador del ELN Aureliano Carbonell caracterizó esta veeduría como “una expresión particular de la participación de la sociedad en los procesos de paz” y recaló el respaldo de su agrupación a esta iniciativa⁷. La veeduría presentó su primer informe el 29 de noviembre de 2017, reconociendo los esfuerzos de las partes para aliviar el sufrimiento de la población civil y pidiendo aún más avances en este sentido (Veeduría social humanitaria 2017).

En paralelo a la promoción de un cese al fuego, varios actores sociales impulsaron iniciativas humanitarias para disminuir las afectaciones del conflicto armado a la población civil. Una de ellas surgió poco después del inicio de las conversaciones de paz formales en febrero de 2017. En asamblea pública, las autoridades y varias organizaciones de la sociedad civil de los municipios nariñenses de Samaniego y Santacruz de Guachavez anunciaron la reactivación del pacto local de paz, implementado inicialmente por el alcalde de Samaniego en el periodo 2004–2007 para exigir a los grupos armados presentes en el territorio el respeto de ciertas reglas del juego. Como parte de este pacto, lanzaron una propuesta de desminado humanitario para consideración de la mesa de negociación⁸. Las dos delegaciones recibieron la propuesta con

⁷ Palabras de Aureliano Carbonell en: <https://www.youtube.com/watch?v=CGwU9ZdHJYU> (última consulta: 1 de julio de 2018). La versión escrita se encuentra en: <https://www.justiciaypazcolombia.com/bienvenida-la-veeduria-de-las-comunidades/> (última consulta: 3 de junio de 2022).

⁸ Declaración de Samaniego adoptada por las comunidades de Nariño, municipios de Samaniego y Santacruz, los resguardos indígenas de Sande, Guachavez y la montaña, y Minga por la Paz de Nariño el 26 de febrero de 2017.

beneplácito y empezaron a discutirla en el punto 5 f de la agenda (Masullo, Mouly y Garrido 2019; Mouly y Bustos 2021)⁹. Cinco meses después, un vocero del ELN anunció que las partes habían escogido a ambos municipios para iniciar un proyecto de desminado en el marco de las conversaciones de paz (*Diario del Sur* 2017; *VerdadAbierta.com* 2017b). No obstante, a pesar de discutir esta propuesta en varias ocasiones, las delegaciones no alcanzaron un acuerdo antes de finalizar las negociaciones (Restrepo 2020), presuntamente por cuestiones geoestratégicas y de seguridad (Herrera 2021).

Otra iniciativa humanitaria propuesta por la sociedad civil fue el Acuerdo Humanitario ¡Ya! para el Chocó. Fue planteada por varias organizaciones del Chocó en agosto de 2017, en un contexto de deterioro de la situación humanitaria en este departamento a raíz de los enfrentamientos entre diversos actores armados, incluyendo las Fuerzas Armadas y el ELN. Estas organizaciones solicitaron a ambas partes empeñarse para mejorar la situación humanitaria en el departamento y respetar la autonomía de las comunidades. Algunos líderes del Chocó, al igual que de Nariño, viajaron a Quito e inclusive La Habana para impulsar estas propuestas (entrevistas E6, enero 2019; E22, mayo 2019; E43, octubre 2021; Restrepo 2020; Rodríguez, Rosen y Masullo 2021). Así el Acuerdo Humanitario ¡Ya! para el Chocó se discutió tres veces en la mesa, pero, al igual que la propuesta de desminado humanitario, no produjo un acuerdo antes de la transición de Santos a Duque (Restrepo 2020, Herrera 2021; entrevistas E6, enero 2019; E22, mayo 2019; E31, enero 2020; E43, octubre 2021).

Además de impulsar iniciativas humanitarias, la sociedad civil se empeñó en promover la superación de escollos en la mesa. En este sentido, jugó un papel fundamental entre enero y marzo de 2018, cuando las negociaciones de paz se estancaron durante dos meses y algunos representantes de la sociedad civil ofrecieron mediar entre las partes. Ambas partes aceptaron la oferta y mantuvieron reuniones por separado con estos representantes en Bogotá y Quito respectivamente. Según varios entrevistados, los esfuerzos de la sociedad civil fueron clave para persuadir al ELN de hacer un gesto hacia el Gobierno y anunciar el cese de operaciones militares ofensivas con ocasión

⁹ El Gobierno acogió la propuesta el 26 de febrero de 2017 en un comunicado audiovisual, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zUPgAiFlvx8> (última visita: 25 de marzo de 2018). El ELN hizo lo propio el mismo día en un video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=JkDVZE2cgjU> (última visita: 25 de marzo de 2018). Véase también el comunicado del ELN del 4 de diciembre de 2017, en el cual señala que las partes discutieron la propuesta de desminado durante el tercer ciclo de negociaciones: <https://www.youtube.com/watch?v=74f6dYKbOhY> (última visita: 30 de enero de 2022).

de las elecciones legislativas, lo que allanó el camino para la reanudación de las negociaciones de paz en marzo de 2018 (entrevistas E7, enero 2019; E12, febrero 2020; E24, junio 2019, septiembre 2021; E31, E33, enero 2020; D. Sánchez 2019; International Crisis Group 2018; La FM 2018; EFE 2018; *El País* 2018).

Aún después de la suspensión indefinida de las conversaciones de paz en 2019, varias agrupaciones de la sociedad civil siguieron impulsando iniciativas humanitarias y presionando para la reanudación de las negociaciones (entrevistas E6, enero 2019; E28, E31, E32, E33, enero 2020; Defendamos la Paz 2020; Villarraga 2020). Una de ellas fue la plataforma Defendamos la Paz, creada en 2019 en apoyo a la implementación del acuerdo de paz de 2016 y al proceso de paz con el ELN. En abril de 2019 esta plataforma exhortó al ELN a cesar las hostilidades para “avanzar en el objetivo de poner fin al conflicto armado” y “ahorr[ar] vidas, recursos y sufrimientos en los territorios” –un pedido acogido favorablemente por la guerrilla (Defendamos la Paz 2019; Infobae 2019; ELN 2019). Similarmente, un año después, Defendamos la Paz hizo un llamado al Gobierno para decretar un cese al fuego con motivo de la pandemia de COVID-19, como lo había hecho el ELN, en respuesta al llamamiento del secretario general de la ONU, Antonio Guterres, ya que facilitaría “la atención humanitaria de la población” (Defendamos la Paz 2020). La plataforma también alentó al Gobierno a retomar los diálogos de paz y señaló el importante rol de la sociedad civil en una eventual reanudación del proceso de paz:

cada vez hay más sectores sociales comprometidos con la paz y con su construcción en las regiones y a nivel nacional. Pero somos conscientes de la necesidad de ampliar y fortalecer la participación y las acciones que demandan la paz, para lo cual es indispensable sensibilizar e incorporar a todos los sectores de la sociedad. Sin presión ciudadana incidente frente al Gobierno y al ELN no habrá proceso de paz ni sus positivos efectos humanitarios. La gran movilización social registrada recientemente incluye la demanda de la paz (Defendamos la Paz 2020).

Como se evidencia, aun cuando se truncó el proceso de paz entre el Gobierno y el ELN, la participación de la sociedad civil desde afuera en apoyo al proceso se mantuvo, aunque con niveles de movilización menores. De forma general, la participación social permitió ambientar el proceso, aportar propuestas y empujar a las partes a avanzar hacia una salida negociada y acordar medidas para reducir el impacto del conflicto armado sobre la población civil. No obstante, enfrentó desafíos, que analizo a continuación.

4. Desafíos de la participación

La continuidad del conflicto armado –en particular los enfrentamientos entre ELN, grupos neoparamilitares y Fuerzas Armadas– y la falta de garantías de seguridad en varios territorios, incluyendo amenazas y ataques a líderes sociales, constituyeron los principales desafíos para la participación de la sociedad en este proceso (Parrado y Henao 2018; de Currea-Lugo 2016, 2019c). Frente a esta situación, muchos actores sociales ejercieron presión sobre las partes para acordar un cese al fuego bilateral inicialmente, y posteriormente para prolongarlo y negociar uno nuevo. Asimismo, durante las audiencias preparatorias, muchos representantes de la sociedad civil denunciaron la falta de condiciones de seguridad adecuadas para participar en el proceso y solicitaron a las partes obrar para garantizar estas condiciones (PNUD 2017). Como se mencionó anteriormente, algunos colectivos inclusive se reunieron con las delegaciones y plantearon acciones humanitarias para abordar estas y otras preocupaciones en zonas afectadas por el conflicto armado. No obstante, aunque ambas delegaciones aceptaron discutir estas acciones en el punto 5 f de la agenda e implementar medidas para mejorar la situación humanitaria en el Chocó y los municipios nariñenses de Samaniego y Santacruz de Guachavez, la falta de acuerdo sobre un nuevo cese al fuego bilateral y cuestiones de orden estratégico impidieron avanzar en estos temas (entrevistas E22, mayo 2019; E31, enero 2020; E42, octubre 2021; E46, diciembre 2021; Herrera 2021; de Currea-Lugo 2019b). Así los graves problemas de seguridad en áreas como el Chocó, el Catatumbo o Nariño, incluyendo amenazas y asesinatos a líderes sociales, redujeron las posibilidades de participación en estos territorios (entrevistas E7, enero 2019; E30, E31, E33, enero 2020).

Otro desafío fueron los distintos escollos a los que se enfrentó el proceso de paz y que afectaron negativamente a la sociedad civil, con varias organizaciones perdiendo poco a poco la esperanza de un resultado exitoso y por ende disminuyendo sus acciones para incidir en el proceso. Este desánimo paulatino, especialmente luego de la suspensión indefinida del proceso de paz en 2019, hizo que plataformas inicialmente muy activas, como Mesa Social para la Paz o Paz Completa, cesaran sus actividades y la participación social se redirigiera hacia otros espacios en espera de un contexto más propicio.

5. Conclusiones

En este capítulo analicé la participación de la sociedad como un elemento central y transversal del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN que se desarrolló durante el gobierno Santos y terminó en el de Duque.

Al acordar que dicha participación conformaría el punto 1 de la agenda de negociación y subyaciera a la discusión de los temas sustantivos de la agenda, las partes le dieron un lugar preponderante en el proceso de paz, tanto sustantivo como metodológico. Sostuve que las razones por las cuales las partes dieron tanta importancia a la participación fueron diversas. Para el ELN, era un mecanismo clave para reequilibrar las relaciones de poder no solamente entre esta guerrilla y su contraparte en la mesa, sino también entre los sectores marginados y las élites, y así lograr cambios sociales de forma más efectiva que en procesos de paz anteriores. Mientras tanto, no había consenso al respecto del lado gubernamental. Así algunos delegados cuestionaron dicha participación por obstaculizar el desempeño de las negociaciones, mientras otros destacaron su importancia, en particular para motivar y presionar al ELN a negociar el fin del conflicto armado. Estas divergencias entre las partes y en la misma delegación gubernamental tuvieron un efecto negativo en el proceso, ya que menoscabaron las posibilidades de alcanzar acuerdos.

Dicho esto, se lograron avances valiosos en materia de participación en el proceso hasta la transición de Santos a Duque. Uno de ellos fue la organización de las audiencias preparatorias que permitieron escuchar a una variedad de actores sociales y sentar las bases para desarrollar un modelo de participación de la sociedad en el marco de los diálogos de paz. Otro fue el progreso alcanzado en el diseño de dicho modelo, aunque el fin del mandato del presidente Santos y la no reanudación del cese al fuego bilateral impidieron que se concretara un acuerdo al respecto.

Más allá del espacio formal de la mesa de negociación, la sociedad civil se involucró en este proceso desde antes de sus inicios formales hasta que se truncara e inclusive después. Promovió un entorno más favorable para las negociaciones de paz y presionó a las partes para que comenzaran las conversaciones y luego avanzaran en las mismas. Igualmente, ayudó la mesa a superar varias dificultades, en especial su estancamiento al inicio de 2018 luego de la no reanudación del cese al fuego bilateral. Lo hizo al mediar entre las partes y convencerlas de hacer gestos para restablecer la confianza mutua y retomar el proceso. Muchas agrupaciones sociales también se reunieron con las delegaciones para presentar sus propuestas, algunas de las cuales fueron discutidas en la mesa de negociación. La sociedad civil, en especial, buscó una mejora de la grave situación humanitaria en varios territorios afectados por el conflicto armado en donde operaba el ELN.

En definitiva, la participación de la sociedad en el proceso de paz desde adentro y afuera fue notable y tuvo incidencia, aunque el proceso no haya podido culminar en un acuerdo de paz. Esta experiencia por tanto constituye una base valiosa, de la cual se pueden desprender aprendizajes clave en pro del

proceso de paz entre el Gobierno y el ELN que empezó en 2022. Es de esperar que estos aprendizajes permitan a las partes diseñar un modelo efectivo de participación que potencie el proceso y que la sociedad civil mantenga su importante rol desde adentro y afuera, acompañando el proceso, alimentándolo con propuestas metodológicas y sustantivas, y ejerciendo presión a favor de una reducción de la violencia armada y una salida negociada al conflicto. En efecto, tal como se argumentó en un artículo reciente (cf. Mouly y Hernández 2022), la participación de la sociedad en el proceso de paz entre el Gobierno y el ELN es central para aumentar la disposición de esta guerrilla a negociar y ayudará a incrementar su disposición a pactar un acuerdo que ponga fin al conflicto armado.

Dicho esto, es importante tomar medidas para disminuir la inseguridad en los territorios afectados por el conflicto armado, ya que representa un obstáculo para la participación de la sociedad en el proceso. En particular, se espera que dicha participación pueda desarrollarse en el marco de un cese al fuego bilateral, conjuntamente con la implementación de acciones humanitarias que reduzcan la victimización de la población civil.

Para finalizar, este capítulo refuerza los hallazgos de otros estudios respecto a las funciones que la sociedad civil puede desempeñar en apoyo a un proceso de paz, tales como fomentar un entorno más propicio, establecer puentes entre las partes en conflicto y servir de canal para transmitir las propuestas de varios sectores sociales a la mesa de negociación. Estos aspectos beneficiosos de la participación social en este y otros procesos ciertamente explican el consenso cada vez mayor alrededor de la deseabilidad de tener procesos de paz más incluyentes (cf. Nilsson y Svensson 2023; Hirblinger y Landau 2020; Carl 2019; Paffenholz y Zartman 2019).

Referencias

- Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional, firmado el 30 de marzo 2016.
- Albarracín Restrepo, Laura Alejandra. 2023. “Eln: «La paz no es sinónimo de dejación de las armas», ni de curules.” *El Tiempo*, 5 de febrero. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/eln-la-paz-no-es-sinonimo-de-dejacion-de-las-armas-ni-de-curules-739480>.
- Álvarez, Enrique y Tania Palencia. 2002. “Guatemala feature study.” En *Owning the process: Public participation in peacemaking*, Accord No. 13, editado por Catherine Barnes, 38–55. Londres: Conciliation Resources.

- Belloni, Roberto. 2008. "Civil Society in War-to-Democracy Transitions." En *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*, editado por Anna K. Jarstad y Timothy D. Sisk. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beltrán, Pablo. 2016. "Saludo del ELN." En *Metiéndole pueblo a la paz*, editado por Víctor de Currea-Lugo, 11–12. Bogotá: Ántropos.
- Brett, Roddy. 2013. "Peace stillborn? Guatemala's liberal peace and the indigenous movement." *Peacebuilding* 1 (2): 222–238. doi: 10.1080/21647259.2013.783255.
- Cano, Adalberto. 2018. "El diálogo nacional es la participación de la sociedad en el logro de la paz." *ELN Voces*, 22 de enero. Disponible en: <http://www.eln-voces.com/index.php/voces-del-eln/militancia/1414-el-dialogo-nacional-es-la-participacion-de-la-sociedad-en-el-logro-de-la-paz>
- Carl, Andy (ed.). 2019. *Navigating inclusion in peace processes*, Accord No. 28. Londres: Conciliation Resources.
- Celis, Luis Eduardo. 2019. *Una paz sin dolientes: Diálogos gobierno – ELN, 1982–2019*. Bogotá: NC Producciones.
- de Currea-Lugo, Víctor. 2015. "Des-cubriendo al ELN." *El Espectador*, 9 de diciembre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/des-cubriendo-al-eln-articulo-604365/>.
- . 2016. "Introducción. La pregunta por el cómo." En *Metiéndole pueblo a la paz*, editado por Víctor de Currea-Lugo, 23–29. Bogotá: Antrópos.
- . 2017. "Sin participación de la sociedad, el proceso con el Eln no va." *El Espectador*, 3 de junio. Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/sin-participacion-de-la-sociedad-el-proceso-con-el-eln-no-va>.
- . 2019a. "¿Cuánto esperó el coronel Aureliano Buendía?" En *Historia de un fracaso: Diálogos Gobierno-ELN (2014–2019)*, 236–239. Bogotá: Icono.
- . 2019b. "Entrevista al ELN, en su 54o aniversario." En *Historia de un fracaso: Diálogos Gobierno-ELN (2014–2019)*, 226–229. Bogotá: Icono.
- . 2019c. *Historia de un fracaso: Diálogos Gobierno-ELN (2014–2019)*. Bogotá: Icono.
- Defendamos la Paz. 2019. Carta al Eln: Defendamos la Paz pide cese unilateral, 4 de abril, disponible en: <https://lalineadelmedio.com/carta-al-eln/>.
- . 2020. *El cese al fuego y los compromisos humanitarios facilitan recuperar el proceso de paz con el ELN*. Declaración, 17 de abril. Disponible en: <https://www.facebook.com/DefendamosLaPazColombia/posts/2522569231337525>.
- Diario del Sur*. 2017. "Se inicia desminado en Nariño: Los pasos para llegar al desminado humanitario." *Diario del Sur*, 26 de julio.
- Donais, Timothy. 2009. "Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes." *Peace & Change* 34 (1): 3–26. doi: 10.1111/j.1468-0130.2009.00531.x.
- EFE. 2018. "El ELN anuncia cese al fuego para las elecciones y propone fijar una fecha de diálogos." *EFE*, 26 de febrero. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-eln-anuncia-cese-al-fuego-para-las-elecciones-y-propone-fijar-una-fecha-de-dialogos/20000035-3535586>.

- El País*. 2018. “El ELN anuncia el cese de ataques durante las legislativas en Colombia.” *El País*, 26 de febrero. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/02/26/actualidad/1519650926_967289.html.
- ELN. 2018. “La mesa de Quito aspira a servir.” *Revista Insurrección* 615, 8 de enero. Disponible en: https://cedema.org/digital_items/7856.
- . 2019. Cese al fuego en la Semana Santa, 11 de abril, disponible en: <https://www.justiciapazcolombia.com/cese-al-fuego-en-la-semana-santa/>.
- Guevara, Carlos A. 2019. *Panorama de las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en riesgo en Colombia, 2018–2019*. Policy Brief No. 1, febrero. Bogotá: Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ). Disponible en: <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/02/FINAL-Policy-Brief-1-2019-web2.pdf>.
- Herrera, Eduardo. 2021. *¿Un proceso de paz inútil? Diarios de la negociación del Gobierno colombiano con el ELN 2013–2020*. Bogotá: Planeta.
- Hirblinger, Andreas T. y Dana M. Landau. 2020. “Daring to differ? Strategies of inclusion in peacemaking.” *Security Dialogue* 51 (4): 305–322. doi: 10.1177/0967010619893227.
- Idler, Annette, Cécile Mouly y Lenin Miranda. 2015. “Power Unpacked: Domination, Empowerment and Participation in Local Guatemalan Peace Forums.” *Peace, Conflict & Development* (21): 1–40.
- Infobae. 2019. “Líderes políticos de Colombia enviaron una carta al ELN pidiendo un cese unilateral del fuego.” *Infobae*, 5 de abril. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2019/04/05/lideres-politicos-de-colombia-envia-ron-una-carta-al-eln-pidiendo-un-cese-unilateral-del-fuego/>.
- International Crisis Group. 2018. *La paz que falta: el nuevo gobierno de Colombia y la última de sus guerrillas*. Informe sobre América Latina No. 68, 12 de julio. Bogotá/ Bruselas: International Crisis Group. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/68-missing-peace-colombias-new-government-and-last-guerrillas>.
- Krznicar, Roman. 1999. *Bulletin of Latin American Research* 18: 1–16. doi: 10.1111/j.1470-9856.1999.tb00184.x.
- La FM. 2018. “ELN declara cese el fuego por elecciones en Colombia.” *La FM*, 26 de febrero. Disponible en: <https://www.lafm.com.co/colombia/elndeclara-cese-el-fuego-por-elecciones-en-colombia>.
- Lederach, John Paul. 1997. *Building peace: sustainable reconciliation in divided societies*. Washington, D.C.: US Institute of Peace Press.
- . 2019. “Forging inclusive peace: We stink more than we think.” En *Navigating inclusion in peace processes*, Accord Issue 28, editado por Andy Carl, 23–26. Londres: Conciliation Resources.
- Mac Ginty, Roger y Alpaslan Özerdem. 2019. “Introduction: why compare peace processes?” En *Comparing Peace Processes*, editado por Alpaslan Özerdem y Roger Mac Ginty, 1–17. Londres: Routledge.

- Masullo, Juan, Cécile Mouly y María Belén Garrido. 2019. "Alternative Forms of Civilian Noncooperation with Armed Groups: The Case of Samaniego in Colombia." En *Civil Resistance and Violent Conflict in Latin America: Mobilizing for Rights*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández. Londres: Palgrave.
- Mesa de diálogos. 2017. Comunicado conjunto cierre de ciclo III: acuerdo de Quito. Quito, 4 de septiembre, disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/mundo/8/gobierno-de-colombia-y-eln-acuerdan-cese-al-fuego-bilateral>.
- Mouly, Cécile. 2022. *Estudios de paz y conflictos. Teoría y práctica*. Nueva York: Peter Lang.
- Mouly, Cécile y Karen Bustos. 2021. "Samaniego after the 2016 Peace Agreement: Between Hope and Fear." En *Confronting Peace: Local Peacebuilding in the Wake of a National Peace Agreement*, editado por Susan Allen, Landon Hancock, Christopher Mitchell y Cécile Mouly, 111–135. Cham: Palgrave Macmillan.
- Mouly, Cécile y Esperanza Hernández. 2020. *Logros, desafíos y lecciones del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional, 2010–2019*. Bogotá: Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ). Disponible en: <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2020/05/DT-1-2020-V3.pdf>.
- . 2022. "Public participation in peace negotiations between the Colombian government and the National Liberation Army (ELN): An opportunity to redress power asymmetry and enhance the insurgents' readiness." *Conflict Resolution Quarterly* 40 (1): 7–23. doi: 10.1002/crq.21355.
- Naranjo, Carolina. 2020. *Situación de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en Colombia en el 2019 y su prospección para el 2020*. Policy Brief No. 3, febrero. Bogotá: Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ). Disponible en: <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2020/03/Policy-Brief-3-2020-V2-Naranjo.pdf>.
- Nilsson, Desirée. 2012. "Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace." *International Interactions* (38): 243–266. doi: 10.1080/03050629.2012.659139.
- Nilsson, Desirée y Mimmi Söderberg Kovacs. 2011. "Revisiting an Elusive Concept: A Review of the Debate on Spoilers in Peace Processes." *International Studies Review* 13 (4). doi: 10.1111/j.1468-2486.2011.01080.x.
- Nilsson, Desirée y Isak Svensson. 2023. "Pushing the doors open: Nonviolent action and inclusion in peace negotiations." *Journal of Peace Research*. doi: 10.1177/00223433221141468.
- Orjuela, Camilla. 2010. "Peace Activists and Nationalists." En *Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment*, editado por Thania Paffenholz, 297–320. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- 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.

- Paffenholz, Thania. 2015. Can Inclusive Peace Processes Work? New evidence from a multi-year research project. *Policy Brief*. Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies, Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, abril.
- . 2018. “Is Civil Society Needed for Quality Peace?” En *Understanding Quality Peace*, editado por Madhav Joshi y Peter Wallensteen, 163–177. Abingdon: Routledge.
- Paffenholz, Thania y I. William Zartman. 2019. “Inclusive Peace Negotiations – From a Neglected Topic to New Hype.” *International Negotiation* 24 (1): 1–6. doi: 10.1163/15718069-24011186.
- Parrado, Erika y Laura Henao. 2018. “La participación de la sociedad civil en los procesos de paz: algunas lecciones aprendidas.” *Cien días* (92).
- PNUD. 2017. *Súmate A LA PARTICIPACIÓN: DIÁLOGOS PARA LA PAZ DE COLOMBIA Gobierno Nacional y Ejército de Liberación Nacional-ELN*. Relatorías Audiencias preparatorias para escuchar propuestas ciudadanas sobre mecanismos de participación en los Diálogos de Paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla del ELN, noviembre. Bogotá.
- Ramírez, Socorro. 2018. “Lecciones de los diálogos por la paz con el ELN.” *El Espectador*, 11 de septiembre.
- Restrepo, Juan Camilo. 2017. Comunicado “Acuerdo y comunicado sobre el cese al fuego bilateral y temporal entre el Gobierno y el ELN”, 4 de septiembre, disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/dialogos-eln/Paginas/Comunicados-conjuntos/acuerdo-comunicado-cese-fuego-bilateral-temporal-gobierno-ELN.aspx>.
- . 2020. “Memorias de Cachapamba.” En: <https://drive.google.com/file/d/1R-JbCQCzD0AAxdnhqaPSQtUj5jgaXjJc/view>.
- Rodríguez, Ana Isabel, Noah Rosen y Juan Masullo. 2021. “Mobilizing to Counter Post-agreement Security Challenges: The Case of the «Humanitarian Accord Now» in Chocó.” En *Confronting Peace: Local Peacebuilding in the Wake of a National Peace Agreement*, editado por Susan Allen, Landon Hancock, Christopher Mitchell y Cécile Mouly, 81–109. Cham: Palgrave Macmillan.
- Rueda, María Isabel. 2017. “¿Qué tanto tuvo que ver el Papa en el despegue con el Eln?” *El Tiempo*, 11 de septiembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/entrevista-de-maria-isabel-a-juan-camilo-restrepo-sobre-los-acuerdos-con-el-eln-129294>.
- . 2022. “¿Es inevitable, y qué tan difícil será, volver a negociar con el Eln?” *El Tiempo*, 2 de mayo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/entrevista-a-juan-camilo-restrepo-por-maria-isabel-rueda-669122>.
- Sánchez, Diana. 2019. Mesa de Diálogos con el ELN: el invaluable aporte de la participación de la sociedad. *Viva la ciudadanía*, 620. Disponible en: <http://viva.org.co/caja-virtual/svc0620/articulo01.html>.

- Sánchez, Nicolás. 2017. “El balance del Eln sobre las audiencias de participación.” *El Espectador*, 17 de noviembre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/el-balance-del-eln-sobre-las-audiencias-de-participacion-article/>.
- Semana. 2023. “Antonio García, comandante del ELN, lanza advertencia al Gobierno Petro: «La paz no es sinónimo de dejación de las armas».” *Semana*, 4 de febrero. Disponible en: <https://www.semana.com/politica/articulo/antonio-garcia-comandante-del-eln-lanza-advertencia-al-gobierno-petro-la-paz-no-es-sinonimo-de-dejacion-de-las-armas/202301/>.
- Stanley, William y David Holiday. 2002. “Everyone Participates, No One is Responsible: Peace Implementation in Guatemala.” En *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 421–458. Londres: Lynne Rienner.
- Stedman, Stephen John. 2002. “Introduction.” En *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 1–40. Londres: Lynne Rienner.
- Téllez, Juan Fernando. 2019. “Peace agreement design and public support for peace: Evidence from Colombia.” *Journal of Peace Research* 56 (6): 827–844. doi: 10.1177/0022343319853603.
- Ury, William. 1991. *Getting Past No: Negotiating with Difficult People*. Nueva York: Bantam Books.
- Vargas, Alejo. 2016. “Participación de la sociedad en la superación del conflicto armado.” En *Metiéndole pueblo a la paz*, editado por Víctor de Currea-Lugo, 177–184. Bogotá: Ántropos.
- Venceremos. 2014. “Entrevista con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) «Colombia: La paz es posible y necesaria».” *Venceremos*, 2 de noviembre. Disponible en: <http://www.cedema.org/ver.php?id=6561>.
- VerdadAbierta.com*. 2017a. “Así recibieron en las regiones el anuncio del cese al fuego con el Eln.” *VerdadAbierta.com*, 5 de septiembre. Disponible en: <https://verdadabierta.com/asi-recibieron-en-las-regiones-el-anuncio-del-cese-al-fuego-con-el-eln/>.
- . 2017b. “Cese bilateral de fuego con el Eln, ¿impulso para la mesa en Quito?” *VerdadAbierta.com*, 27 de julio. Disponible en: <https://verdadabierta.com/cese-bilateral-de-fuego-con-el-eln-impulso-para-la-mesa-en-quito/>.
- . 2017c. “«El Eln no va a renunciar a la participación de la sociedad»: Silvana Guerrero.” *VerdadAbierta.com*, 13 de noviembre. Disponible en: <https://verdadabierta.com/el-eln-no-va-a-renunciar-a-la-participacion-de-la-sociedad-silvana-guerrero/>.
- Villarraga, Álvaro. 2020. “¿En qué queda la posibilidad de paz con el ELN? ¿Ofrece alguna posibilidad el insulso decreto gubernamental?” *Agencia Prensa Rural*, 23 de mayo. Disponible en: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article25460>.

- Viracacha, Winston. 2018. “¿Qué pide el ELN para mantener cese el fuego? Habla uno de sus negociadores.” *El País*, 9 de enero. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/que-pide-el-eln-para-mantener-cese-el-fuego-habla-uno-de-sus-negociadores.html>.
- Wanis-St. John, Anthony y Darren Kew. 2008. “Civil Society and Peace Negotiations: Confronting Exclusion.” *International Negotiation* (13): 11–36. doi: 10.1163/138234008X297896.