

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



6 El cese al fuego bilateral de 101 días: Desescalar el conflicto sin construir confianza

KYLE JOHNSON Y ÁNGELA LILIANA OLAYA CASTRO

Los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN empezaron accidentados. El anuncio público de tener una agenda para empezar negociaciones formales tuvo lugar el 31 de marzo del 2016, pero solo se sentaron casi 11 meses después en febrero del 2017. El Gobierno había pedido que esta guerrilla liberara a todos los secuestrados que tenía en su poder –un pedido considerado sorpresivo y unilateral por parte del ELN–. Aunque terminó liberando al último secuestrado en su poder en el momento en Chocó unos días antes del arranque de las negociaciones formales, la confianza entre las partes se dañó (quizá aún más).

En teoría, una medida de confianza fue el cese al fuego bilateral entre las partes que duró 101 días, entre octubre del 2017 y enero del 2018. Sin embargo, la confianza en la mesa no mejoró. Ello se debe a diferentes razones: los textos necesariamente ambiguos del cese al fuego; algunas interpretaciones tan ampliamente diferentes de ambas partes de lo acordado; una lectura de que la Fuerza Pública aprovechó el cese al fuego para ganar terreno contra la guerrilla; y la incapacidad de resolver controversias en el Mecanismo de Veeduría y Verificación (MV&V). Los ataques del ELN justo después de finalizar el cese al fuego, cuando existía un reclamo público general de extenderlo, empeoraron la situación.

Este capítulo analiza en detalle por qué el cese al fuego bilateral de 101 días entre el Gobierno y el ELN no mejoró la confianza entre las partes. Para redactarlo, se hicieron entrevistas a exnegociadores del Gobierno, personas cercanas o que hacían parte del ELN y analistas que han estudiado el proceso.

También se recurrió a documentos de la mesa y comunicados y publicaciones de ambas partes, especialmente del ELN.

El capítulo empieza con una breve revisión teórica y práctica sobre medidas de construcción de confianza en procesos de negociaciones de paz, ceses al fuego bilaterales y la interacción entre ambos. En el segundo apartado, se examina el desarrollo de la negociación del cese al fuego de 101 días y sus diferentes objetivos. Posteriormente, se analiza cada factor que evitó la construcción de confianza y sus efectos. Se termina con algunas conclusiones sobre los ceses al fuego y la construcción de confianza, especialmente con respecto al ELN.

1. Las medidas de construcción de confianza y los ceses al fuego en las negociaciones de paz

Existe una literatura creciente –entre académicos, mediadores y otros profesionales del campo– sobre las medidas de construcción de confianza en las negociaciones de paz y los ceses al fuego y cómo se relacionan con las negociaciones de paz. Mucha de ella se enfoca en conflictos internacionales y negociaciones (o intentos de negociación) entre Estados. En cuanto a conflictos armados internos, la literatura es más acotada.

Medidas de construcción de confianza

Simon Mason y Matthias Siegfried (2013: 58) definen las medidas de construcción de confianza en una negociación como “una serie de acciones que se negocian, se acuerdan y se implementan entre las partes de un conflicto para construir confianza, sin enfocarse específicamente en las causas originadoras del conflicto”¹. Ellos, al igual que Siân Herbert (2014), señalan que estas tienen tres objetivos generales: (1) prevenir el escalamiento del conflicto; (2) iniciar o profundizar las negociaciones de paz; y (3) consolidar procesos de paz y su terminación. En cuanto al primer objetivo, algunas de estas medidas se pueden implementar incluso cuando no hay un proceso de negociación en marcha o si no se prevé uno en el corto plazo. No es así el caso del segundo y el tercer objetivo, que intentan mejorar la confianza entre las partes mientras están sentadas en una mesa de diálogo o cuando van a empezar a implementar un acuerdo de paz ya firmado. Ambos momentos están llenos de desconfianza y mejorarla es esencial para que avancen las negociaciones o la implementación de un acuerdo.

¹ Todas las traducciones en este capítulo son de los autores.

Se pueden aplicar cuatro tipos de medidas de construcción de confianza en estos tres momentos. En primer lugar, se encuentran las medidas militares o de seguridad, las cuales se utilizan tanto en conflictos interestatales como intraestatales. El fin es evitar que el conflicto escale por malentendidos entre las partes sobre las señales o acciones de la contraparte. Ejemplos de estas medidas incluyen canales de comunicación directa, zonas desmilitarizadas e incluso la creación de equipos conjuntos de monitoreo y verificación de ceses al fuego (Mason y Siegfried 2013; Herbert 2014).

En segundo lugar, se encuentran las medidas políticas, las cuales buscan generar o mejorar confianza entre las partes para encontrar una solución negociada al conflicto (Mason y Siegfried 2013: 64). Al mismo tiempo, estas medidas pueden buscar aumentar la confianza entre las “bases de apoyo” (*constituencias*) de ambas partes. En estos casos van más allá de las dos partes que participan directamente en la negociación. En algunos casos, como de campañas mediáticas conjuntas, pueden intentar crear confianza en la sociedad en general (Mason y Siegfried 2013: 64; Herbert 2014: 3).

En tercer lugar, existen las medidas económicas y del medioambiente, que están relacionadas con el manejo conjunto de actividades de gestión de recursos naturales, desafíos medioambientales o iniciativas económicas de mutuo beneficio. Abrir rutas de intercambio económico o hacer acuerdos económicos, como la compraventa de animales, son ejemplos de estas medidas (Mason y Siegfried 2013: 66; Herbert 2014: 3).

Finalmente, en cuarto lugar, se pueden implementar medidas humanitarias, sociales y culturales. A menudo estas se utilizan antes de que empiecen las negociaciones de paz, especialmente las humanitarias (Mason y Siegfried 2013: 67). En estos contextos, sirven para mandar señales que indiquen a la contraparte que existe la voluntad de negociar. A veces requieren diálogos, incluso para su ejecución, como el intercambio de prisioneros, los cuales pueden servir para entablar negociaciones en el futuro (Mason y Siegfried 2013: 67).

Ceses al fuego

Los ceses al fuego también hacen parte de una literatura creciente entre académicos y profesionales del campo. Por qué y cuándo pactarlos, qué tipos existen, cómo medir su éxito y qué efectos tienen sobre las negociaciones de paz son varios de los temas cada vez más discutidos. Para Clayton et al. (2019: 1) existe una gama de medidas que se pueden definir como un cese al fuego, desde lo más informal y unilateral hasta los acuerdos más formales, bilaterales y multilaterales. Señalan que entre 1989 y 2018 se reportaron más

de 1900 ceses al fuego en más de 100 conflictos intraestatales. Adoptan una definición sencilla de “todo arreglo por o entre las partes de un conflicto para parar la confrontación desde un momento específico” (Clayton et al. 2019: 1). Más recientemente, Clayton y Sticher (2021: 3) los definen como “arreglos que incluyen un anuncio de al menos una parte en conflicto de parar la violencia temporal o permanentemente desde un momento específico”. Esta definición aumenta el espectro de acciones violentas que pueden ser incluidas en un cese al fuego, pues el término “violencia” es más amplio que “confrontación”. El primero puede incluir acciones militares contra civiles, mientras que el segundo implica acciones militares entre los grupos beligerantes. Esta ampliación es importante porque hoy en día, en los conflictos intraestatales, los civiles representan la mayoría de las víctimas (Naciones Unidas 2022).

Clayton et al. (2021: 3) proponen otra definición de cese al fuego, al argumentar que son “arreglos durante un conflicto armado en los cuales al menos una parte del conflicto se compromete a cesar las hostilidades desde un momento específico”. Esta definición trae un cambio importante en comparación con las anteriores: la introducción de la palabra “hostilidades”, las cuales se refieren, a nivel general, a las “confrontaciones físicas y armadas entre las partes de un conflicto” (ICRC s.f.). Este término es más legal, pero es igual de general que la palabra “violencia” pues los ataques contra civiles, infraestructura y participantes directos, por ejemplo, hacen parte de las “hostilidades”, así no siempre sean acciones militares legales según el derecho internacional humanitario. En este capítulo, adoptaremos esta tercera definición de un cese al fuego.

Asimismo, existen diferentes tipos de ceses al fuego, según los objetivos y nivel de formalidad de lo “arreglado”. El primero es la cesación de hostilidades, que son arreglos informales que buscan parar las hostilidades por un tiempo. No cuentan con estipulaciones específicas para monitorear esta cesación de hostilidades. Son más comunes antes o al comienzo de las negociaciones para señalar buena voluntad de las partes, construir confianza y demostrar cohesión y control interno de las partes (Clayton et al. 2019: 2; Clayton y Sticher 2021: 4). Otro tipo de cese al fuego son los preliminares. Estos se diferencian de las cesaciones de hostilidades en dos sentidos. El primero es que suelen acordarse una vez las negociaciones hayan madurado hasta cierto punto, como cuando ya hay una agenda definida, pero, al mismo tiempo, lo que ocurre en el campo de batalla sigue obstaculizando los diálogos de paz (Clayton et al. 2019: 2). Ya no sirven para señalar buena voluntad, sino para proteger un proceso de negociación que ambas partes, en teoría, ven como positivo. Otra diferencia es que los ceses al fuego preliminares cuentan con acuerdos formales que incluyen mecanismos de monitoreo y verificación

(Clayton et al. 2019: 2). Su objetivo también es diferente, pues los preliminares buscan contribuir al avance de las negociaciones ya empezadas, por tres vías diferentes. Primero, ayudan a superar los odios y las iras basados en la violencia entre las partes. Segundo, al cumplir con un cese al fuego formal, las partes muestran que son capaces de cumplir en general con los compromisos adquiridos en la mesa. Tercero, la colaboración directa entre los actores en conflicto para negociar y cumplir un cese al fuego preliminar contribuye a la construcción de confianza entre ellos (Clayton y Sticher 2021: 5).

El tercer tipo es el definitivo, que hace parte de la terminación final de un conflicto armado una vez alcanzado un acuerdo de paz. En vez de buscar parar las hostilidades temporalmente, pretende acabarlas permanentemente. Normalmente está vinculado al desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de uno o varios de los actores involucrados en las negociaciones y por ende es resultado de las negociaciones en vez de una parte del proceso en sí (Clayton y Sticher 2021: 6). Un ejemplo es el “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas” firmado por el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016 al final de las negociaciones.

Quienes firman un cese al fuego pueden tener cuatro objetivos al hacerlo (Clayton et al. 2021: 349). El primero es la resolución del conflicto. Dos tipos de cese al fuego tienen este objetivo: los definitivos, los cuales buscan terminar la guerra permanentemente, y los preliminares, los cuales pretenden apoyar los procesos de paz. Los segundos suelen ser cortos en tiempo o limitados a un espacio geográfico específico cuando su meta es construir confianza (Clayton et al. 2021: 349–52). El segundo objetivo es mantener el *statu quo* militar o político (Clayton et al. 2021: 352). Este fin es común cuando los costos de la violencia son prohibitivos para las partes, pero, al mismo tiempo, estas son incapaces de llegar a una solución negociada definitiva. Aunque a menudo son temporales, hay casos de aplicación temporal indefinida, como el del cese al fuego entre Corea del Norte y Corea del Sur (Clayton et al. 2021: 352). El tercero es para ganar una ventaja militar. En estos casos, los actores entran en un cese al fuego con el fin de mejorar su posición militar frente a su adversario (Clayton et al. 2021: 353). Este es un objetivo secreto pues ningún actor firmaría un cese al fuego si supiera que sería utilizado por su enemigo para fortalecerse. En estos contextos, los grupos beligerantes pueden armarse mejor, reclutar a más miembros o mejorar su situación financiera (Clayton et al. 2021:353). El cuarto es para abordar preocupaciones humanitarias del corto plazo (Clayton et al. 2021: 354), como la distribución de asistencia humanitaria, campañas de vacunación o la entrega de medicinas u otras herramientas médicas (Clayton et al. 2021: 354).

Según la anterior discusión, la cesación de hostilidades y el cese al fuego preliminar tienen un componente claro de construcción de confianza entre las partes, entre sus bases y/o en la sociedad en general. Sin embargo, algunos autores advierten que los ceses al fuego pueden dañar la confianza por diferentes razones. A veces las partes en conflicto buscan aprovechar los ceses para fortalecerse militarmente o mejorar sus posiciones frente al enemigo, por ejemplo (Clayton et al. 2019: 3; Clayton et al. 2021: 349). Si una contraparte viola los términos de un cese al fuego, puede dejar de ser confiable o ya no ser capaz de cumplir con sus promesas o con cualquier compromiso adquirido o acuerdo firmado (Herbert 2014: 8). Al mismo tiempo, las malinterpretaciones de un mismo acuerdo por las partes pueden llevar a que una medida de construcción de confianza, incluyendo un cese al fuego, haga más daño que bien (Herbert 2014: 8). Dadas estas posibilidades, los mecanismos de monitoreo y verificación juegan un papel clave en resolver disputas y mitigar la disminución de confianza entre las partes (Mason y Siegfried 2013; Herbert 2014: 8).

Finalmente, es posible que un cese al fuego cuyo objetivo es contribuir al avance de las negociaciones de paz al aumentar la confianza entre las partes no lo logre por dos razones. En primer lugar, si la falta de confianza no es la causa de la falta de progreso en diálogos, generar más confianza no resolverá los problemas presentes en la mesa (Mason y Siegfried 2013: 72). En segundo lugar, si termina un cese al fuego y las partes reanudan sus acciones violentas, la confianza obtenida puede perderse, pues las hostilidades volverán a afectar el ambiente de la mesa (Clayton et al. 2021).

2. Consideraciones metodológicas

Este capítulo no pretende evaluar el cese al fuego bilateral de 101 días firmado entre el Gobierno de Colombia y el ELN en términos de su “éxito o fracaso” basado en lo acordado. Busca explicar por qué no generó confianza entre las partes. Se trata de entender las percepciones de los actores claves involucrados en las negociaciones principalmente. Por lo tanto, adoptamos la metodología sugerida por Clayton et al. (2021: 352) de hacer entrevistas semiestructuradas a las partes que negociaron el cese al fuego bilateral, otros actores claves como verificadores y analistas que han profundizado en el tema o conocieron el proceso de manera cercana. Por motivos legales, no fue posible entrevistar directamente al equipo negociador del ELN. Se decidió usar el rastreo de procesos para el análisis.

También se hizo una revisión de fuentes secundarias claves, incluyendo documentos de la mesa y elaborados por las dos partes negociadoras. Incluyen,

en un par de casos, libros escritos por negociadores del Gobierno de Colombia. No se analizaron hechos específicos de posible violación del cese al fuego. Más bien, se trató de analizar cómo las partes del conflicto entendieron las posibles violaciones y a qué conclusiones llegaron sobre su contraparte a raíz de ellas.

3. Las negociaciones del cese bilateral y sus objetivos

La fase pública de las negociaciones entre el Gobierno de Colombia y el ELN empezó el 30 de marzo del 2016. La confianza entre las partes todavía estaba baja y empeoraría pronto. Habían negociado una hoja de ruta y una agenda por un poco más de tres años en privado, y algunos momentos dejaron un “mal sabor” en el ELN. En primer lugar, el ELN reclamó en varias oportunidades el hecho de que el Gobierno lo buscó después de iniciar los diálogos de paz con las FARC (entrevista 1, julio 2022). Este trato desigual en comparación con las FARC molestó al ELN, que siempre ha tenido cierto resentimiento por ser considerado como el “hermanito” de las FARC (Johnson 2016). En segundo lugar, el ELN acusó al Gobierno de dejar la mesa “abandonada” por largos periodos de tiempo durante la fase secreta de las negociaciones, lo que impidió que el proceso avanzara al ritmo requerido (Szalkowicz 2015).

Las partes no obstante pactaron una agenda y la presentaron en marzo de 2016. Una vez fue anunciada, el Gobierno declaró que no empezaría la primera ronda de negociaciones sobre ella hasta que el ELN liberara a todos los secuestrados que tenía en su poder. La guerrilla argumentó que esta exigencia era nueva, no fue acordada en la mesa y, por lo tanto, violaba la metodología y el espíritu de la negociación. Sin embargo, después de la insistencia del Gobierno y parte de la sociedad civil, el ELN terminó liberando a su último secuestrado en Chocó casi 10 meses después, lo cual llevó a la primera ronda de negociaciones formales en Quito en febrero del 2017 (International Crisis Group 2018: 21).

Una vez sentados en la mesa, el ELN empezó a promover la idea tanto en público como en privado de un cese al fuego bilateral de comienzo. El equipo del Gobierno, por su parte, se oponía a hacer un cese al fuego bilateral desde el comienzo de la negociación y prefería mantener su posición de negociar en medio del conflicto, buscando que este no afectara a la mesa (entrevistas 1, 3, 4, julio 2022). Además, el tema de cese al fuego bilateral definitivo había quedado en el punto 5 f de la agenda y el Gobierno consideraba que se debía discutir el asunto al llegar a ese punto (entrevistas 3, 4, 5, julio 2022). Sin embargo, cambió de opinión por la visita que planeaba el papa para

septiembre del 2017. El entonces presidente Santos decidió que, dado que se le había pedido acompañamiento en el proceso de negociación con el ELN al Vaticano, era importante tener algo que mostrarle en su visita. Ese algo era un cese al fuego bilateral con el ELN (entrevistas 2, 3, 4, 5 y 6 julio 2022).

Por ende, a comienzos de julio del 2017, el presidente ordenó a dos personas que fueran a negociar un cese al fuego bilateral con el ELN, con la condición de que le respondían directamente a él y no al resto del equipo negociador (entrevista 3, julio 2022). Llegaron a Quito, la sede de negociaciones en ese momento, y se sentaron con dos personas del ELN, quienes también afirmaron que tenían la orden de llegar a un cese al fuego bilateral con el Gobierno (entrevista 3, julio 2022).

Tres factores contribuyeron a que se firmara el cese al fuego bilateral el 4 de septiembre. El primero fue la voluntad entre los negociadores ya que tenían “la misma orden” (entrevista 3, julio 2022). El segundo fue el hecho de que, al negociar de manera aislada de la mesa principal, los problemas y falta de confianza en esa mesa no afectaron el diálogo sobre el cese al fuego. Finalmente, el apoyo de un grupo pequeño de militares que habían participado en el proceso de paz con las FARC del lado del Gobierno ayudó a avanzar en algunas discusiones técnicas (entrevista 3, julio 2022). Además, dadas las restricciones de tiempo entre el comienzo de la negociación sobre el cese al fuego bilateral y la visita del papa, un poco más de dos meses después, no se buscó llegar a un acuerdo robusto, sino simplemente tener los mínimos necesarios para que se diera el cese al fuego (entrevistas 3, 6, julio 2022). Fue necesaria cierta ambigüedad para lograr el cese al fuego, pero dejó mucho margen a la interpretación de las partes sobre qué constituía una violación del mismo. Esto, a su vez, hizo aún más importante que existiera un mecanismo de monitoreo y verificación que permitiera a las partes discutir posibles violaciones e incluyera a unos terceros que pudieran verificar supuestas violaciones y ayudar a superar impases y diferencias.

A raíz de los protocolos firmados para el cese, y aprovechando el establecimiento de la misión especial de las Naciones Unidas para monitorear y verificar el cese al fuego bilateral definitivo con las FARC que aún operaba en Colombia, se creó el Mecanismo de Veeduría y Verificación (MV&V) para el cese al fuego con el ELN (entrevista 4, julio 2022). Este mecanismo contaba con la participación del Gobierno de Colombia, el ELN, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y la Conferencia Episcopal Colombiana (Misión de Verificación ONU 2017).

El cese al fuego bilateral, de hecho, tenía numerosos objetivos enumerados por las partes. Según la guerrilla, buscaba mejorar “el desarrollo de los diálogos” (ELN 2018b: 5). El ELN también pensaba que el cese

permitiría empezar con el punto de participación de la sociedad, ya que buscarla en medio del conflicto era supremamente difícil (entrevistas 1, 5, julio 2022; ELN 2017a, 2018: 6). Igual, en su evaluación del cese al fuego, resaltó su importancia “para construir confianza mutua en la mesa” (ELN 2018b: 20).

Para el Gobierno, el cese al fuego estaba enmarcado en el punto 5 f de la agenda que se refería a acciones humanitarias y un cese al fuego definitivo. La idea entonces de este cese al fuego de 101 días era propiciar las condiciones para realizar ciertas acciones humanitarias, incluido un proyecto piloto de desminado, en el marco de ese punto de la agenda (entrevista 6, julio 2022). Además, como se dijo anteriormente, el objetivo principal era mostrarle al papa algún logro en las negociaciones cuando visitara al país (entrevistas 2, 3, 5 y 6, julio 2022). Asimismo, para un miembro del equipo negociador gubernamental, la meta era construir confianza entre la mesa y la sociedad colombiana en general (entrevista 2, julio 2022). Sin embargo, en su informe de evaluación de lo pactado, el Gobierno afirmó que el diseño del cese al fuego “tuvo como característica primordial la generación de confianza entre las partes” (Gobierno de Colombia 2018a: 2).

A pesar de sus variados objetivos, el cese al fuego bilateral dio la oportunidad de generar confianza mediante su implementación y verificación. Al obligar a las partes a cooperar, evitar acciones militares que afectaran a la contraparte (aunque fueron pocas en general por la dinámica del conflicto entre Fuerzas Armadas y ELN en aquel momento) y crear un mecanismo de superación de disputas (el MV&V), el acuerdo sobre cese al fuego generó espacios para que pudiera aumentar la confianza entre las delegaciones del Gobierno y del ELN. Es más, el equipo gubernamental señaló que uno de los objetivos del MV&V fue la construcción de confianza (Gobierno de Colombia 2018a: 2).

Los diversos objetivos de este cese al fuego dificultan su categorización según la literatura anteriormente expuesta. Por un lado, el cese al fuego incluyó explícitamente estipulaciones nombradas “cese de hostilidades”, como el compromiso del ELN de no secuestrar a civiles. Por otro lado, permitió al ELN mostrar a su contraparte y al público colombiano que tenía cohesión interna y una línea de mando efectiva. En todo caso, este cese al fuego cabe mejor en la categoría de “cese al fuego preliminar”. Contó con un acuerdo formal y escrito, y con un mecanismo de verificación. También tenía la meta de dinamizar las negociaciones. Para el Gobierno, permitía avanzar hacia otras medidas humanitarias (entrevista 6, julio 2022) y, para el ELN, permitía empezar a adelantar la participación de la sociedad, el primer punto de la agenda de negociación (entrevista 1, julio 2022).

4. La implementación del cese al fuego bilateral y la falta de generación de confianza

El cese al fuego bilateral empezó el 1 de octubre del 2017 y terminó el 9 de enero del 2018. En varios sentidos, se podía ver como exitoso en su meta de reducir la violencia entre las partes (entrevistas 7, 8, julio 2022). El Gobierno colombiano, por ejemplo, destacó que durante el cese al fuego no se presentaron acciones violentas del ELN contra las fuerzas de seguridad estatales ni enfrentamientos armados entre las dos partes y que “se evitaron afectaciones al medio ambiente y a la infraestructura estratégica del país” (Gobierno de Colombia 2018a: 2). Es importante señalar que en el conflicto entre el Estado y el ELN los enfrentamientos armados eran poco comunes (entrevista 7, julio 2022). Los ataques por parte del ELN a la infraestructura energética, como oleoductos petroleros, sí eran frecuentes. La guerrilla, por su lado, resaltó que “redujimos acciones armadas, rebajamos la intensidad misma del conflicto [. . .]. En ese sentido, hay evidencia de un cumplimiento relativo” (ELN 2018b: 5).

Las posibles violaciones en terreno parecían ser pocas en estricto sentido. Al comienzo del cese al fuego, el ELN asesinó a un líder indígena en el Chocó, pero lo admitió y pidió perdón públicamente (Jiménez 2017: 11; entrevista 4, julio 2022; ELN 2018b: 52). También había secuestrado a su hermano en días anteriores (Jiménez 2017: 11). No obstante, hubo numerosas acciones que eran más “grises”, como se verá más adelante.

Durante y al finalizar el cese al fuego bilateral, la confianza entre las partes no mejoró. Es más, se podría argumentar que era baja antes, tuvo una leve tendencia a la mejora, se mantuvo baja durante el cese al fuego y siguió igual al final y en los meses después empeoró. Esto se explica por cuatro razones principales. En primer lugar, el lenguaje ambiguo llevó a interpretaciones amplias y divergentes entre las partes de lo que constituía una violación del cese al fuego. En segundo lugar, en algunos asuntos el ELN hizo interpretaciones que iban más allá de lo pactado, llegando así a conclusiones de incumplimiento por parte del Gobierno, las cuales minaron la posibilidad de construir confianza. En tercer lugar, más allá de las violaciones en sí, el ELN concluyó que el Estado usó el cese al fuego para fortalecer sus posiciones frente a la guerrilla. Finalmente, el MV&V no logró resolver la mayoría de las disputas sobre posibles violaciones, lo cual minó la confianza de las partes entre sí.

El lenguaje ambiguo

El lenguaje del cese al fuego fue intencional y necesariamente ambiguo para lograr su firma. Como dijo uno de los delegados del Gobierno en la submesa

que negociaba el cese al fuego: “Pensamos en qué era lo mínimo necesario para lograr un cese que pudiera funcionar” (entrevista 3, julio 2022). Sin embargo, algunas frases que quedaron plasmadas en los protocolos dieron pie a reclamos por parte del ELN, por lo que su implementación empezó con disputas que afectaron la construcción de confianza.

En el Protocolo de Reglas y Compromisos para el Cese al Fuego Bilateral, Temporal y de Carácter Nacional, por ejemplo, las dos partes se comprometieron a “no afectar los derechos y libertades de la población civil” (Gobierno de Colombia y Ejército de Liberación Nacional (ELN) 2017). Al mismo tiempo, la cobertura del cese al fuego fue en todo el territorio nacional. Por estas dos frases, el ELN presentó un grupo de hechos que el Gobierno no consideraba que eran violaciones del cese al fuego en sí. Uno de estos hechos fue la masacre de siete civiles cometida por la Policía en Tumaco (Nariño), en el suroccidente de Colombia, el 5 de octubre del 2017, pocos días después del comienzo del cese al fuego. En su evaluación, el ELN mencionó ese hecho como una acción “de la contraparte que nos plante[ó] preguntas respecto a la voluntad del Gobierno no sólo por evitar incidentes armados sino por aclarar las infracciones de derechos humanos y derecho humanitario ya cometidas” (ELN 2018b: 21). Asimismo, presentó dos homicidios que supuestamente fueron cometidos por fuerzas de seguridad estatales: uno de una periodista indígena en el departamento del Cauca (ELN 2017c) y otro de un poblador en Arauca, en la frontera con Venezuela. El ELN criticó al Gobierno por no aceptar una discusión sobre el segundo caso en el MV&V, llamando su actitud “absurda” (ELN 2018b: 53). Concluyó que el Gobierno redujo lo acordado al simple cese de hostilidades entre las partes y que buscaba imponer “interpretaciones unilaterales y la renegociación” del cese al fuego (ELN 2018b: 53).

Otro tema difícil en términos de lenguaje que generó disputas entre las partes era la idea de acciones “defensivas” que el ELN sí podía tomar durante el cese. Por ejemplo, el ELN secuestró a un mototaxista y lo liberó a los pocos días. Aunque el grupo se había comprometido a no secuestrar a civiles, argumentó que el secuestrado estaba haciendo operaciones de inteligencia para el Gobierno y por ende su retención fue legítima y defensiva –algo que los protocolos, según ellos, permitían–. Lo mismo hizo el ELN en el Sur de Bolívar con una persona, quien supuestamente admitió que estaba haciendo labores de inteligencia. Sostuvo que ambas acciones no eran violaciones por ser de carácter defensivo (ELN 2018b: 22).

Interpretaciones divergentes

A raíz del lenguaje ambiguo, se dieron interpretaciones del acuerdo que iban más allá de lo pactado, principalmente por parte de la guerrilla. Por ejemplo,

el Gobierno quedó con el compromiso, clasificado como humanitario, de reforzar el sistema de alertas tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo “para que la protección a los líderes sociales se fortalezca en todo lo concerniente al aviso de amenazas, su trámite, investigación y difusión pública de los resultados” (Gobierno de Colombia 2018a: 5)². Anunció el 1 de diciembre la publicación de un decreto para ese fin, y el 18 de diciembre del 2018 lo promulgó (Gobierno de Colombia 2018b: 5). Luego afirmó que el “sistema mejoró, no solo en fuerza y relevancia, sino en agilidad” (Gobierno de Colombia 2018a: 5). Sin embargo, el ELN señaló que ese decreto había sido aprobado en cumplimiento del acuerdo de paz con las FARC y no mencionaba las negociaciones de paz en curso ni el cese al fuego bilateral. Más aún, planteó que el Gobierno no había cumplido con su compromiso, pues “la campaña de genocidio continuó”, ya que se dieron unos 40 casos de asesinatos de líderes sociales durante el cese al fuego (ELN 2018b: 41). Aunque el acuerdo se refirió al fortalecimiento del SAT (Gobierno de Colombia 2017), el ELN sostuvo que la persistencia de los asesinatos a líderes sociales significaba que no se había cumplido. Esto, sin embargo, no hizo parte de lo pactado.

Esta interpretación se puede explicar a raíz de algunas ideas de cómo el ELN se entiende a sí mismo, su visión ideológica y su énfasis regional. Esta guerrilla se concibe como la protectora de la población local en contra de un Estado narco-paramilitar, respaldado por Estados Unidos, que lleva a cabo una guerra sucia contra las comunidades con el fin de imponer proyectos económicos neoliberales que benefician a corporaciones multinacionales (International Crisis Group 2018). En efecto, tiene una estrategia no escrita de “resistencia armada” contra ese Estado y el proyecto neoliberal. Frente a ello, su visión ideológica del asesinato de líderes sociales hace que afirme que el Estado está detrás de esta violencia. Finalmente, la horizontalidad jerárquica que define la forma de operar del ELN, con un énfasis regional y local en lo político, hace que dé aún más importancia a este asunto por afectar las regiones donde opera. Por lo tanto, buscó que algo referente al tema fuera incluido en el cese al fuego bilateral. El ELN creyó que su papel era el de defender a los líderes sociales, independientemente del lenguaje del cese (entrevista 7, julio 2022).

² El SAT de la Defensoría del Pueblo busca “monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno y promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas”. Véase Defensoría del Pueblo, “Sistema de alertas tempranas-SAT”: <https://defensoria.gov.co/-/el-sistema-de-alertas-tempranas-sat-de-la-defensor%C3%ADa-un-instrumento-de-prevenci%C3%B3n-humanitaria-en-el-conflicto-armado-en-el-pa%C3%ADs>.

El Gobierno también quedó con el compromiso de “[velar] en los próximos meses para que se le dé pronta y cumplida aplicación a la ley que recientemente desjudicializó varios tipos de protesta social” (Gobierno de Colombia 2018b: 4). El equipo negociador gubernamental argumentó que cumplió al defender la ley 1820 de 2016 frente a la Corte Constitucional (Gobierno de Colombia 2018a: 4). Si esta acción es válida como cumplimiento del compromiso es irrelevante, pero la interpretación del ELN sí pesa mucho. En primer lugar, la guerrilla se basó en un análisis del cese al fuego bilateral por parte de un segmento de la sociedad civil para argumentar que “durante el CFBTN hubo un recrudecimiento del tratamiento represivo y militar a la protesta social” (ELN 2018: 48). Al mismo tiempo, señaló que el nuevo Código de Policía aprobado en el 2016 permitía una respuesta legal punitiva contra la protesta social. Dicho esto, cesar todo tratamiento coercitivo –legal o ilegal– contra los manifestantes no fue acordado.

El ELN toma ciertas decisiones políticas con base en cómo ciertos segmentos de la sociedad con los cuales la guerrilla siente una afinidad ideológica interpretan la realidad política, así la afinidad no sea recíproca. Adicionalmente, en las negociaciones el ELN consideraba su rol como el de abrir las puertas para que la sociedad civil pudiera participar en diálogos con el Gobierno (International Crisis Group 2018). Entonces, cuando algunas organizaciones con las cuales esta guerrilla sentía afinidad plantearon hacer una “veeduría social”, el ELN celebró la iniciativa (Mouly en este libro). Luego, cuando publicaron su análisis del cese al fuego, iban mucho más allá de lo acordado (Organizaciones sociales 2017) y el ELN se sintió justificado para tomar posiciones similares (entrevista 7, julio 2022). Por tanto, estas terminaron sirviendo de respaldo para afirmar que el Gobierno incumplió el cese al fuego bilateral.

La visión del aprovechamiento del cese al fuego

Los militares en la mesa insistieron en incluir en los protocolos del cese al fuego lo siguiente: “La Fuerza Pública continuará con el cumplimiento de la misión constitucional y legal en todo el territorio nacional” (entrevistas 4, 8, julio 2022). En opinión de un exnegociador gubernamental, este lenguaje fue innecesario y “un saludo a la bandera”, aunque para otro fue fundamental (entrevistas 4, 2, julio 2022). El ELN, por su parte, interpretó esta frase del protocolo como la justificación para que las Fuerzas Armadas colombianas coparan territorios de la guerrilla (ELN 2017b). El ELN terminó argumentando que las fuerzas de seguridad estatales aprovecharon el cese al fuego bilateral para ocupar y operar en su territorio (International Crisis Group 2018: 22). Además, lo hizo desde muy temprano en su implementación. El 5 de octubre

del 2017, el Frente de Guerra Occidental en Chocó publicó un comunicado detallando varios movimientos militares por los cuales sostenía que el Ejército estaba “aprovechando el CFBT para sacar ventaja militar” (ELN 2017e). La delegación del ELN repitió la misma acusación a comienzos de noviembre. Desde Arauca, el Frente de Guerra Oriental afirmó justo después del fin del cese al fuego bilateral: “El Ejército estatal sitió y tendió prácticamente un cerco a los nuestros, aprovechando de manera perversa el cese... en particular en Arauca los operativos fueron masivos” (ELN 2018a).

Es importante señalar que, aun cuando estas acusaciones no fueron hechas por la delegación del ELN en sí, provinieron de los Frentes de Guerra Occidental y Oriental, que son conocidos por sus posiciones radicales y de resistencia frente a las negociaciones de paz. El Frente de Guerra Occidental incluso afirmó públicamente que había votado en contra de los diálogos en el V Congreso a finales del 2014 (Valencia 2017). Adicionalmente, ambos frentes son las unidades más activas militarmente. En aquel momento, el Frente de Guerra Occidental del ELN (2017d) se enfrentaba con las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), que, para la guerrilla, eran un grupo paramilitar vinculado al Estado, el cual también aprovechó el cese al fuego para reforzar sus posiciones en Chocó. También cabe considerar que, según uno de los mejores conocedores de esta guerrilla y exmiembro de ella, “El ELN está atrapado por sectores radicales como el Frente de Guerra Oriental y Occidental” (Velandia 2022: 33). Los mandos de estas estructuras tienen el suficiente poder de influir fuertemente en las decisiones frente a las negociaciones de paz (Velandia 2022: 33), especialmente alias Pablito, miembro del Comando Central (COCE) y quien lideraba el Frente de Guerra Oriental en ese momento (Aponte y Larratt-Smith en este libro). Por ello, la acusación formulada por estos dos frentes de que el Estado violó el cese al fuego y no se podía confiar en él llevaba un peso importante en el seno de la organización guerrillera, que su comisión negociadora no podía ignorar. Tanto fue así que, en su evaluación del cese al fuego, el ELN catalogó la continuidad de operaciones militares como “perfidia” (ELN 2018b: 29).

Curiosamente, una operación militar llevada a cabo en el Chocó se volvió un tema complejo para el ELN y su Frente de Guerra Occidental. En octubre de 2017, la Armada llevó a cabo una operación en Juradó (Chocó) para interceptar un cargamento de cocaína, según su versión de los hechos. El ELN, no obstante, sostuvo que la operación iba dirigida a un campamento suyo. Para el Gobierno, este planteamiento del ELN era inesperado porque equivalía a admitir que el grupo insurgente tenía vínculos con el tráfico de cocaína (entrevista 4, julio 2022). El ELN luego negó que fuera así y sostuvo que el

reporte en el MV&V había sido tergiversado (ELN 2018b: 54). La disputa sobre la operación nunca fue resuelta.

El MV&V

Los problemas y desacuerdos presentados anteriormente por las interpretaciones del Gobierno y el ELN acerca del cese al fuego bilateral y las posibles violaciones tenían el MV&V como espacio de resolución. Sin embargo, en el MV&V no se lograron resolver varias controversias y el mecanismo no pudo evitar que la confianza resultara tan dañada como terminó. Las dificultades para resolver controversias en el MV&V fueron tales que a mediados de diciembre de 2017 el ELN abandonó el mecanismo, argumentando que lo hacía en “protesta por el colapso en que se encontraba este organismo tripartito (ONU, iglesia, Gobierno, ELN) a causa de las posiciones intransigentes que mantenían los delegados de Santos” (entrevista 7, julio 2022). Esto llevó a que el MV&V estuviera inactivo durante los últimos días del cese al fuego (entrevistas 3, 4, 7, julio 2022).

Esta falta de confianza ocurrió a pesar de los logros del MV&V. Por su trabajo, por ejemplo, se evitaron por lo menos cuatro enfrentamientos armados entre las partes (entrevista 8, julio 2022). Al mismo tiempo, en el MV&V se resaltó que durante el cese al fuego hubo muy pocas violaciones de los protocolos y compromisos vinculados con las hostilidades y ninguna de ellas fue grave (entrevistas 4, 8, julio 2022).

La incapacidad del MV&V para construir confianza entre las partes se debió, parcialmente, a que no abordó la mayoría de los casos de posibles violaciones. El Gobierno reportó que después de dos meses del cese al fuego, el MV&V había recibido 35 casos por verificar, de los cuales había evaluado y calificado cinco, y solo había evaluado otros dos. Agregó que en noviembre de 2017 no había abordado ningún caso “debido a la persistencia de las diferencias de interpretación en algunos aspectos del Protocolo de Reglas y Compromisos entre las partes en la instancia nacional del MV&V” (Gobierno de Colombia 2018a: 2). Asimismo, el ELN afirmó en diciembre del 2017 que el MV&V solo había evaluado y calificado cinco de 40 casos reportados. Pocos días antes de que el ELN se retirara del MV&V, uno de los representantes del Gobierno fue reemplazado por otro quien encontró que se había acumulado una cantidad de reportes de posibles violaciones sin abordarse (entrevista 4, julio 2022). Un participante en el MV&V señaló que hubo 48 posibles incidentes en total, pero muchos de ellos no fueron evaluados (entrevista 8, julio 2022).

Existen diferentes posibles explicaciones de por qué no se evaluaron la mayoría de los casos. Un participante señaló que la mayoría de los casos no evaluados trataban de compromisos humanitarios con un lenguaje ambiguo, por lo cual era difícil realizar una evaluación (entrevista 8, julio 2022). Esto concuerda, hasta cierto punto, con la perspectiva de otro participante, quien dijo que el MV&V solo pudo abordar los casos más obvios, no los más complejos (entrevista 4, julio 2022). Otro obstáculo, señalado por ambas partes, fue la actitud de los militares en el MV&V (entrevistas 4, 8, julio 2022; International Crisis Group 2018: 22). Estos se opusieron a revisar varios incidentes vinculados con operaciones de las Fuerzas Armadas, lo cual hizo que el ELN concluyera que el Gobierno jugaba el papel de “juez y parte” (International Crisis Group 2018: 22; entrevista 4, julio 2022). Es probable que estos militares actuaban bajo presión de las Fuerzas Armadas, ya que habían sido tildados de “traidores” por sus colegas militares (entrevista 8, julio 2022). Además, es posible que el MV&V no pudo resolver disputas entre el Gobierno y el ELN por las interpretaciones tan diferentes de cada parte sobre los compromisos plasmados en los protocolos del cese al fuego.

No obstante las razones, la incapacidad del mecanismo para abordar todos los casos sometidos a su consideración incidió de forma significativa en la falta de construcción de confianza entre las partes. También es importante tener en cuenta que los delegados del ELN en el MV&V, después de retirarse del mecanismo, mantuvieron una buena actitud frente a la Misión de Verificación de la ONU, lo cual indica que la confianza dañada en este espacio fue entre la guerrilla y el Gobierno y no implicó a terceros (entrevista 8, julio 2022).

5. El intento de un nuevo cese al fuego bilateral

De forma interesante, las posiciones de cada parte frente a un cese al fuego bilateral se invirtieron con el tiempo: el ELN, quien originalmente promovía un cese al fuego bilateral, al final no quiso prolongarlo, mientras que el Gobierno, quien inicialmente se oponía, terminó pidiendo su extensión (entrevista 1, julio 2022). El cese al fuego bilateral acabó el 9 de enero, como era planeado. El ELN empezó, de inmediato, una serie de atentados en Arauca. El 27 de enero de 2018 puso una bomba en una estación de Policía en la ciudad de Barranquilla, matando a seis oficiales e hiriendo a más de 40. Frente a estos hechos, el entonces presidente Santos suspendió inmediatamente las negociaciones (International Crisis Group 2018).

Estos atentados aumentaron la falta de confianza entre las partes y minaron la confianza de los ciudadanos en la mesa de negociación (entrevistas 2, 7, julio 2022). Estas consecuencias figuran entre los riesgos asociados a la

violencia después de los ceses bilaterales señalados por Clayton et al. (2021). La suspensión de la mesa duró hasta comienzos de abril, aunque hubo contactos informales entretanto. Santos decidió reabrir la después de que el ELN declaró un cese al fuego unilateral para las elecciones legislativas en marzo de 2018, como gesto de buena voluntad (entrevista 7, julio 2022). Las partes se reunieron en la mesa para hacer su evaluación del cese al fuego bilateral, con la confianza golpeada por sus interpretaciones radicalmente diferentes de lo acontecido.

A pesar de lo anterior, las partes intentaron diseñar un nuevo cese al fuego bilateral con la idea de que tenían que dejar el proceso con algo que aumentara el costo que tendría el siguiente Gobierno si quisiera acabar con la mesa al llegar al poder (entrevistas 3, 6, julio 2022). Aunque avanzaron, no lograron dejar los nuevos protocolos listos y, según uno de los negociadores del Gobierno, aún faltaba ponerse de acuerdo en temas importantes, como de monitoreo y verificación (entrevista 3, julio 2022). Otras versiones señalan que los militares en la mesa no quisieron avanzar en el tema después de que Iván Duque, un crítico abierto del proceso con el ELN, quedó electo como presidente de Colombia (entrevista 1, 6, julio 2022). De todas formas, el Gobierno encabezado por el presidente Santos intentó hasta el último momento lograr el nuevo cese bilateral, pidiendo a un grupo pequeño de negociadores que se quedaran en La Habana hasta la noche del 6 de agosto de 2018 (un día antes de la transferencia de poder) para intentarlo (entrevista 3, julio 2022). Sin embargo, algunas fuentes indicaron que el gobierno entrante de Duque, antes de posesionarse, contactó al ELN para decirles que no firmarían un cese al fuego con Santos (entrevistas 3, 6, julio 2022).

6. Conclusiones

El cese al fuego bilateral de 101 días entre el Gobierno de Colombia y el ELN tenía elementos de una cesación de hostilidades y un cese al fuego preliminar. Buscaba poner fin a las hostilidades en general y señalar cohesión y voluntad de paz. A su vez, contaba con un mecanismo de monitoreo y verificación y buscaba dinamizar el proceso de paz. Al mismo tiempo, aunque no fue su objetivo central, buscaba mejorar la baja confianza entre las partes. En este sentido, el cese al fuego bilateral se entiende mejor como un cese al fuego preliminar que también servía como medida de construcción de confianza.

Sin embargo, esa confianza no se logró. Esto ocurrió por diferentes razones. La primera fue el lenguaje ambiguo de los mismos protocolos, lo cual fue necesario para lograr “los mínimos” para tener un cese al fuego a la llegada del papa en septiembre del 2017. Esta ambigüedad fue fundamental dado el

poco tiempo del que las partes disponían para alcanzar dicho acuerdo. Su voluntad y el hecho de que la negociación del cese estaba aislada de la mesa principal de negociaciones también contribuyeron a la consecución de este, pero luego esta ambigüedad fue una debilidad al momento de su implementación por las interpretaciones diferentes de las partes, lo cual es un riesgo señalado en la literatura.

La segunda razón tenía que ver con las interpretaciones “estiradas” de los protocolos. Aunque la implementación del cese tuvo muchos aspectos positivos, el ELN no lo percibió tanto así. Adoptó posiciones que iban más allá de lo estrictamente pactado en varios sentidos. Consideró el asesinato de líderes sociales, incluso cuando el Estado no era responsable, como una violación del cese al fuego, por lo que la persistencia del fenómeno contribuyó a su balance negativo del cese al fuego. No solamente se basó en su propio análisis para hacer estas interpretaciones, sino utilizó los argumentos de un sector de la sociedad civil con el que se sentía afín (así ese sector no se sintiera igual) para justificar su lectura.

La tercera razón fue la creencia del ELN de que el Estado aprovechó las circunstancias para mejorar su posición militar frente a la guerrilla y copar territorios donde operaba. Dicho esto, algunas acciones fueron confusas, como la del Chocó donde la Armada buscaba detener un cargamento de cocaína y luego el ELN dijo que la operación estaba dirigida contra un campamento suyo. El hecho de que los Frentes de Guerra Oriental y Occidental (poderosos dentro del ELN y generalmente opuestos a las negociaciones de paz) sostuvieron este argumento terminó en una acusación de “perfidia”. No está claro si este fue el objetivo de los militares, lo cual podría ser el caso según la literatura, pero la percepción del ELN fue que sí.

La cuarta razón fue la incapacidad del MV&V (por diferentes razones) de abordar todos los casos de supuesta violación sometidos a su consideración. En este espacio era posible resolver las diferencias que surgieron por los tres motivos previamente señalados. Actitudes divergentes y, al parecer, irreconciliables llevaron a que el ELN se retirara del MV&V pocos días antes de la terminación del cese al fuego. Aunque los mecanismos de verificación suelen evitar que se dañe la confianza entre las partes según la literatura, su creación en sí no es una garantía de la construcción de confianza.

Las negociaciones terminaron en agosto de 2018 sin un nuevo cese al fuego bilateral. Durante los cuatro años del gobierno del presidente Duque, la mesa estuvo suspendida. Pero la llegada al poder de Gustavo Petro ha generado esperanzas y ánimos de que la paz con el ELN es posible. La voluntad del Gobierno por sí sola no es suficiente para asegurar un feliz término a las negociaciones de paz con el ELN y el camino no es fácil. Para lograrlo, es

importante la construcción de confianza entre las partes, por lo que esperamos que se aprenda de esta experiencia con el fin de tener mejores resultados a futuro.

Anexo 1: Algunos elementos y compromisos del cese al fuego bilateral

El cese al fuego acordado incluía ocho protocolos:

1. Protocolo de Reglas y Compromisos para el Cese al Fuego Bilateral, Temporal y de Carácter Nacional (CFBTN).
2. Protocolo del Mandato del Mecanismo de Veeduría y Verificación (MV&V), para el CFBTN.
3. Protocolo sobre Rol Específico de la Mesa Pública de Conversaciones en el CFBTN.
4. Protocolo del Rol de la Iglesia Católica en el Mecanismo de Veeduría y Verificación Técnica durante el CFBTN.
5. Protocolo de Seguridad y Protección para los Integrantes del MV&V durante el CFBTN.
6. Protocolo sobre tratamiento de situaciones que afecten la seguridad de los lugares de presencia del ELN.
7. Protocolo sobre Comunicaciones del MV&V.
8. Protocolo de Pedagogía del Acuerdo de CFBTN.

Las partes más específicamente firmaron en el Protocolo de Reglas y Compromisos, lo siguiente:

El Gobierno Nacional y el ELN se comprometen a:

1. No realizar acciones ofensivas entre las estructuras del ELN y la Fuerza Pública.
2. No entrar en contacto armado entre las unidades de la Fuerza Pública y las estructuras del ELN.
3. No obstaculizar las labores de coordinación, supervisión y control, y el desplazamiento de los integrantes del MV&V, en particular en sus instancias locales.
4. No ejecutar actos de violencia, especialmente aquellos por razón de género.
5. No omitir información por los canales establecidos para evitar incidentes y garantizar la eficiencia técnica en las labores que los veedores locales adelanten en los sectores acordados.

6. No obstaculizar misiones médicas y humanitarias y la atención de enfermos graves y heridos.
7. No afectar los derechos y libertades de la población civil.

El Gobierno Nacional se compromete a:

1. No comprometer la seguridad y la integridad física de los integrantes del ELN que hagan parte del MV&V.
2. No restringir el flujo normal de víveres y medicamentos destinados a las estructuras del ELN.
3. No obstaculizar el desplazamiento de los integrantes del ELN que hacen parte del MV&V en cumplimiento de las actividades propias del MV&V.

El ELN se compromete a:

1. No permanecer armados o uniformados en centros poblados, ni interferir en los procesos electorales.
2. No transitar con unidades armadas o uniformadas por vías primarias y secundarias.
3. No obstaculizar los movimientos y demás acciones al MV&V.

Al mismo tiempo, el cese incluía “compromisos humanitarios” que ambos lados se comprometieron a cumplir durante “la vigencia del cese bilateral”.

El Gobierno se comprometió a lo siguiente: “Se fortalecerá el llamado sistema de alertas tempranas para que la protección a los líderes sociales se fortalezca[. . .]; adelantará un programa de carácter humanitario entre la población carcelaria de militantes del ELN” (Gobierno de Colombia 2018a). Además, consignó: “El Gobierno velará en los próximos meses para que se le dé pronta y cumplida aplicación a la ley que recientemente desjudicializó varios tipos de protesta social” (Gobierno de Colombia 2018a).

El ELN, por su parte, adoptó los compromisos

de suspender cualquier secuestro contra ciudadanos nacionales o extranjeros; Suspender todo atentado contra la infraestructura del país, incluido naturalmente los oleoductos; – Suspensión de enrolamiento de menores con edades inferiores a las mínimas autorizadas por el Derecho Internacional Humanitario; – Abstención de instalar artefactos antipersonales que de cualquier manera puedan poner en peligro la integridad de la población civil (Gobierno de Colombia 2018a).

Referencias

- Clayton, Govinda, Laurie Nathan y Claudia Wiehler. 2021. "Ceasefire Success: A Conceptual Framework". *International Peacekeeping* 28 (3): 341–365.
- Clayton, Govinda, Simon J. A. Mason, Valerie Sticher y Claudia Wiehler. 2019. "Ceasefires in Intra-state Peace Processes". *CSS Analyses in Security Policy* (252): 1–4.
- Clayton, Govinda y Valerie Sticher. 2021. "The Logic of Ceasefires in Civil War". En *International Studies Quarterly* 65 (3): 633–646.
- Ejército de Liberación Nacional (ELN). 2017a. Comunicado "Un pobre balance del primer mes del cese bilateral", 7 de noviembre. Disponible en: https://cedema.org/digital_items/7798 (última consulta: 19 de julio de 2022).
- Ejército de Liberación Nacional (ELN). 2017b. "Bell, ¿Es una campana de alerta?", 25 de diciembre. Disponible en: https://cedema.org/digital_items/7845. (Última consulta: 26 de julio de 2022).
- Ejército de Liberación Nacional (ELN). 2017c. Comunicado "Bienvenida la veeduría de las comunidades", 11 de octubre. Disponible en: https://cedema.org/digital_items/7774 (última consulta: 19 de julio de 2022).
- Ejército de Liberación Nacional (ELN). 2017d. Comunicado del Frente de Guerra Occidental Omar Gómez "Pronunciamiento guerrillero desde el Chocó", 17 de noviembre. Disponible en: https://cedema.org/digital_items/7810 (última consulta: 19 de julio de 2022).
- Ejército de Liberación Nacional. 2017e. Comunicado de la Dirección del Frente de Guerra Occidental Omar Gómez "En el Chocó, cese al fuego en peligro", 5 de octubre. Disponible en: https://cedema.org/digital_items/7768 (última consulta: 19 de julio de 2022).
- Ejército de Liberación Nacional (ELN). 2018a. Comunicado del Frente de Guerra Oriental "Accionar del Frente Oriental el 10 de enero", 22 de enero. Disponible en: https://cedema.org/digital_items/7873 (última consulta: 26 de julio de 2022).
- Ejército de Liberación Nacional (ELN). 2018b. Comunicado "Evaluación del cese al fuego bilateral, temporal y nacional (CFBTN)", 8 de febrero. Disponible en: <https://rebellion.org/docs/238730.pdf> (última consulta: 26 de julio de 2022).
- Gobierno de Colombia. 2017. "Decreto número 2124 de 2017", 18 de diciembre. Disponible en: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=161367#:~:text=OBJETO,infractiones%20a%20Derecho%20Internacional%20Humanitario.\(ultima%20consulta:19%20de%20julio%20de%202022\).](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=161367#:~:text=OBJETO,infractiones%20a%20Derecho%20Internacional%20Humanitario.(ultima%20consulta:19%20de%20julio%20de%202022).)
- Gobierno de Colombia. 2018a. "Cese al fuego bilateral, temporal, nacional (CFBTN): informe de evaluación", 3 de abril.
- Gobierno de Colombia. 2018b. "Decreto 753 de 2018". Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=86284 (última consulta: 28 de julio de 2022).

- Gobierno de Colombia y Ejército de Liberación Nacional (ELN). 2017. “Protocolo de Reglas y Compromisos para el Cese al Fuego Bilateral, Temporal y de Carácter Nacional”. (última consulta: 19 de julio de 2022).
- Herbert, Siân. 2014. “Lessons from confidence building measures”. En *GSDRC Helpdesk Research Report 1121*: 1–10.
- International Crisis Group. 2018. “La paz que falta: el nuevo gobierno de Colombia y la última de sus guerrillas”. Disponible en: <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/068-the-missing-peace-spanish.pdf> (última consulta: 28 de julio de 2022).
- Jiménez, Juan Carlos. 2017. “Un complejo balance: el ELN en 2017”. *Ideas Verdes: Análisis Político* (3). Disponible en: https://co.boell.org/sites/default/files/20180214_ideasverdes_no3_completo_para_web.pdf (última consulta: 22 de julio de 2022).
- Johnson, Kyle. 2016. “ELN: tan cerca y tan lejos de la paz”. En *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/eln-tan-cerca-y-tan-lejos-de-la-paz/> (última consulta: 27 de julio de 2022).
- Misión de verificación de la ONU en Colombia. 2017. “Presentación del mecanismo de veeduría y verificación al cese al fuego bilateral, temporal y nacional (CFBTN) entre el Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)”, 17 de octubre. Disponible en: <https://colombia.unmissions.org/presentaci%C3%B3n-del-mecanismo-de-veedur%C3%ADa-y-verificaci%C3%B3n-al-cese-al-fuego-bilateral-temporal-y-nacional> (última consulta: 27 de julio de 2022).
- Mason, Simon J. A. y Matthias Siegfried. 2013. “Confidence Building Measures (CBMs) in Peace Processes”. *Managing Peace Processes: Process related questions. A handbook for AU practitioners* 1. African Union and the Centre for Humanitarian Dialogue: 57–77.
- Organizaciones sociales, de derechos humanos, étnicas, campesinas y populares. 2017. “Qué cese el fuego contra la población civil: 1er informe de situación de derechos humanos 50 días de cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional Gobierno y Ejército de Liberación Nacional ELN”. https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2017/12/cese_informe.pdf (última consulta: 26 de julio de 2022).
- Szalkowicz, Gerardo. 2015. Antonio García, líder del ELN: “Ojalá fuera mañana el momento de firmar la paz”. *Kaosenlared*, 19 de enero. Disponible en: <https://kaosenlared.net/antonio-garcia-lider-del-eln-ojala-fueramanana-el-momento-de-firmar-la-paz/>.
- Valencia, León. 28 de enero del 2017. “Era un adolescente ahora es el comandante del ELN”, *Semana*. <https://www.semana.com/opinion/articulo/leon-valencia-sobre-comandante-fabian-del-eln/513576/> (última consulta: 19 de julio de 2022).
- Velandia, Carlos. 2022. *El ELN desde mi ventana: Una contribución a la memoria y a la verdad del conflicto armado*. Bogotá: ABC Paz.