

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 |



10. Análisis conclusivos y lecciones aprendidas

CÉCILE MOULY Y ESPERANZA HERNÁNDEZ DELGADO

A modo de conclusión, en este capítulo hacemos un balance del proceso de paz entre el Estado colombiano y el ELN en el lapso comprendido entre 2010 y 2019, que incluye el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, en el que inició y se desarrollaron su fase de prenegociación y una parte de su etapa de negociación, y el gobierno del presidente Iván Duque, en el que quedó suspendido y se desconocieron los avances alcanzados en el gobierno anterior. Destacamos sus principales aprendizajes con base en los marcos teóricos desarrollados en cada capítulo, los hallazgos de investigación de sus autores, y sus análisis. Asimismo, señalamos los aportes más importantes del libro tanto en el ámbito académico como en la práctica.

1. Balance del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN (2014–2019)

Aunque hubo acercamientos antes, el proceso de paz inició formalmente su fase exploratoria en 2014, su fase pública en 2017 y culminó en enero de 2019. Algunos capítulos destacan que durante el gobierno Santos este proceso de paz registró los mayores avances logrados hasta aquel momento, luego de diversos intentos de solución negociada, que comenzaron desde 1990 (Hernández en este libro; Aponte y Larratt-Smith en este libro). Dentro de estos avances significativos, se pueden mencionar: (i) el acuerdo marco que permitió, por primera vez, que las partes transitaran de la etapa de prenegociación a la fase siguiente de negociaciones públicas sobre la base de una agenda de negociación consensuada y (ii) el primer acuerdo de cese al fuego bilateral temporal firmado entre el Gobierno y esta guerrilla (p. ej., Hernández en este libro; Johnson y Olaya en este libro). No obstante, también enfrentó

grandes desafíos que impidieron mayores avances. En el gobierno Duque, el proceso fue congelado inicialmente y dado por terminado posteriormente, sin la aplicación de los protocolos acordados para su finalización (Hernández en este libro; Aponte y Larratt-Smith en este libro; Mouly y Hernández 2020). A continuación realizamos un balance de dicho proceso, resaltando cuatro elementos clave.

Un proceso a la sombra del proceso de paz con las FARC y con insuficiente atención a las características propias del ELN

Varios de los/las autores/as destacaron que la menor consideración al proceso de paz con el ELN y los esfuerzos del Gobierno por replicar el modelo de negociación utilizado con las FARC tuvieron repercusiones negativas en el proceso de paz (Johnson y Olaya en este libro; Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro; Amaral en este libro; Hernández en este libro). Primero, la prioridad otorgada por el gobierno Santos al proceso de paz con las FARC generó considerables atrasos en el proceso de paz entre el Gobierno y el ELN, en comparación con el proceso de paz que se estaba gestando con las FARC (Johnson y Olaya en este libro; Mouly y Hernández 2020). Segundo, constituyó una afectación a la dignidad de los integrantes de ambas delegaciones. Por un lado, produjo en los/las negociadores/as del ELN la impresión de recibir un trato menor al otorgado a las FARC. Por otro lado, generó la percepción de un respaldo débil del Gobierno a este proceso, lo que hizo sentir a varios/as negociadores/as de ambas partes que su misión tenía menos importancia que la de quienes participaron en el proceso de paz entre Gobierno y FARC (Hernández en este libro; Hernández y Mouly 2022).

Tercero, hizo que no se tomaran debidamente en cuenta las particularidades del ELN en cuanto a su ideología y su forma organizacional. En su capítulo, Cécile Mouly, por ejemplo, pone énfasis en cómo el ELN se distingue de otras guerrillas como las FARC, pues para este grupo insurgente no es tan importante convertirse en un partido político que tenga la capacidad de competir equitativamente en el espacio político, como fortalecer la capacidad de incidencia de los sectores marginados de la sociedad. Esto explica la trascendencia de la participación de la sociedad en la agenda de negociación y como camino hacia un acuerdo de paz que abra paso a la reintegración de los integrantes del ELN a la vida civil. No obstante, si bien muchos/as delegados/as gubernamentales entendieron la importancia de este proceso de participación para llegar a la dejación de armas del ELN, no fue el caso de todos/as y esto dificultó mayores avances (Mouly en este libro).

Asimismo, Pedro Valenzuela, David Aponte, Margarita Canal, Alejandro Reyes y María Fernanda Arias (en este libro) destacan el hecho de que entre

los integrantes del ELN se encuentran personas con armas y sin armas. Según el exintegrante del ELN Carlos Velandia (citado en Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro), la proporción de guerrilleros en armas en el seno del ELN es tan solo un 20 %, mientras el 80 % ejercen una labor más política sin armas. Esto hace que esta organización guerrillera haya tenido un accionar que va más allá de las confrontaciones bélicas y que es erróneo analizarla desde una perspectiva netamente militar. En particular, es necesario pensar en cómo dar un espacio a “ese ELN más político” en el proceso de paz y escuchar a sus expresiones regionales (Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro). Asimismo, se debe considerar este elemento a la hora de discutir en la mesa el futuro de este grupo insurgente y pensar más allá de las fórmulas más comunes de desarme, desmovilización y reintegración que se han aplicado a otros grupos armados no estatales en Colombia.

Otro elemento clave que no fue tenido suficientemente en cuenta es la forma organizativa del ELN. En efecto, esta guerrilla tiene un mando central que le permite mantener su cohesión y aseguró que sus combatientes respetaran el cese al fuego bilateral de 101 días con pocas excepciones y, al mismo tiempo, tiene amplios procesos de consulta interna y deja cierto margen de acción a sus frentes de guerra (Aponte y Larratt-Smith en este libro; Hernández en este libro; Mouly y Hernández 2020). La práctica del “debate en caliente”, en el marco del cual el Frente de Guerra Oriental realizó el ataque a la Escuela de Policía General Santander, es un ejemplo de este margen de acción. La “estructura federal asimétrica” del ELN ha facilitado el accionar de los llamados “saboteadores” en su interior, es decir, de sectores reticentes a una negociación que han buscado “socavar, limitar o cuestionar” el proceso de paz (cf. Aponte y Larratt-Smith en este libro; Valenzuela en este libro). Esto ha sido el caso, en particular, del Frente de Guerra Oriental, cuyo peso en la organización ha incrementado con el paso de los años y que se fue distanciando del proceso de paz iniciado durante el gobierno de Santos, en especial con la llegada al poder del presidente Duque. De forma interesante, Aponte y Larratt-Smith (en este libro) nos invitan a entender mejor las dinámicas internas del ELN y las diferentes condiciones socioterritoriales que hacen que sus frentes de guerra no hayan tenido la misma posición frente a los diálogos de paz y algunos hayan puesto trabas a los mismos. En particular, resaltan la importancia de considerar el anclaje social de cada frente y la presencia o no de grupos armados rivales en el territorio. Los pocos avances en la mesa en aspectos que ayudan a fortalecer lo que los académicos de la teoría de la disposición llaman “coalición central” en el ELN –es decir el espectro de la guerrilla a favor de la paz–, como la participación a nivel territorial, reflejan la

insuficiente atención brindada a las características organizativas y socioterritoriales del ELN durante las negociaciones de paz pasadas.

La transición del gobierno Santos al gobierno Duque resultó en un mayor desconocimiento todavía de las características propias del ELN y en la imposibilidad de retomar las negociaciones de paz (Hernández en este libro; Aponte y Larratt-Smith en este libro; Mouly y Hernández 2020). Este segundo gobierno planteó una postura de paz denominada “paz con legalidad”, que albergaba una visión distinta de solución del conflicto armado, soportada en una negociación con condiciones previas y sometimiento a la ley. A su vez, Duque representaba al sector político y social que se había convertido en el mayor opositor al proceso de paz con las FARC y al acuerdo final de paz alcanzado. Asimismo, su gobierno registró un ascenso de violencia y fue considerado como un obstáculo para la paz (Johnson y Olaya en este libro; Valenzuela en este libro). En este contexto, desconoció los avances logrados en el proceso de paz entre el gobierno Santos y el ELN. Inicialmente lo congeló y luego, en febrero de 2019, a raíz del atentado a la Escuela de Policía General Santander, lo dio por terminado sin tener en cuenta los protocolos previstos para tal fin (Hernández en este libro; Aponte y Larratt-Smith en este libro).

Avances y desafíos en cuanto a la participación de la sociedad en el proceso

Los/las autores/as del libro, al igual que los/las propios/as negociadores/as que participaron en el proceso, hicieron hincapié en la centralidad de la participación de la sociedad en este proceso de paz (cf. Mouly en este libro). Si bien se llevaron a cabo audiencias públicas preparatorias para conocer la perspectiva de múltiples actores de la sociedad sobre cómo se debería desarrollar dicha participación y las delegaciones recibieron y valoraron muchas propuestas de parte de organizaciones de la sociedad civil, solo acordaron lineamientos preliminares sobre el diseño de la participación al final de la presidencia de Santos y no pudieron avanzar más en este punto. Así se desaprovechó la oportunidad de aumentar la disposición del ELN a negociar la paz y de generar mayor confianza entre las partes desde un enfoque cooperativo. Entre los mayores obstáculos que se presentaron se destacaron los tres siguientes.

En primer lugar, el Gobierno y el ELN partieron de visiones distintas respecto a la participación y en la propia delegación gubernamental no hubo consenso al respecto. Estas divergencias produjeron largos debates en torno al diseño y alcance de la participación social en el proceso de paz, y dificultaron la elaboración de una estrategia coherente de parte del Gobierno para abordar este punto, al menos inicialmente. Fue solamente en los últimos meses

del mandato de Santos que se dieron mayores avances en este tema, pero ya era tarde.

En segundo lugar, la mesa quedó atrapada en una lógica del punto 1 a cambio del punto 5 y recíprocamente, que impidió a las delegaciones progresar más en la discusión de este punto. Esta lógica distributiva coartó una mayor cooperación entre las partes, que podría haber generado mayor confianza y producido más resultados. Asimismo, no se valoraron suficientemente los beneficios de avanzar en el punto 1 para aumentar la disposición del ELN a negociar la dejación de armas y su transición a la vida civil, y para fortalecer una “coalición central” a favor de la paz en esta guerrilla, como mencionamos anteriormente.

En tercer lugar, las audiencias preparatorias revelaron la necesidad de garantizar condiciones de seguridad adecuadas para que los actores sociales pudieran participar en varios territorios. En este sentido, la no renovación del cese al fuego bilateral constituyó un obstáculo para la participación, debido a la importancia de un cese al fuego bilateral para reducir la intensidad del conflicto armado y establecer estas condiciones (Mouly en este libro; Mouly y Hernández 2022). No obstante, un cese al fuego bilateral puede resultar insuficiente en lugares donde se producen enfrentamientos entre distintos grupos armados, no solamente entre el ELN y las fuerzas de seguridad estatales, ya que estos otros grupos pueden seguir con acciones bélicas y obstaculizar el proceso de participación.

Las dificultades en la construcción de confianza

A lo largo del libro se observaron las dificultades para lograr una mayor confianza entre las partes durante el proceso de paz iniciado durante el gobierno de Santos, las cuales impidieron tener mayores avances en la mesa. Aunque, según observadores externos, ambas partes cumplieron con el cese al fuego bilateral de 101 días entre octubre de 2017 y enero de 2018 y que las audiencias preparatorias se llevaron a cabo en un ambiente de respeto, la desconfianza entre las partes persistió. Es más, un entendimiento distinto de las responsabilidades de cada parte según el acuerdo sobre cese al fuego hizo que cada lado incriminara a su contraparte por supuestamente incumplir con lo pactado (Johnson y Olaya en este libro). Esto, combinado con una serie de acciones bélicas por parte del ELN luego del final del cese al fuego, hizo que la mesa entrara en una crisis entre enero y marzo de 2018, que se logró superar en parte gracias a la mediación de actores de la sociedad civil, pero reveló los desafíos para superar una profunda desconfianza entre Gobierno y ELN. Como lo señala Pedro Valenzuela (en este libro), los actos de violencia de la contraparte, en particular, consolidaron estereotipos acerca de su poca

voluntad de negociar y su empeño en socavar las negociaciones de paz, resultando en una “percepción selectiva”.

En varios capítulos se aludió a la desconfianza del ELN en el Estado a raíz de las dificultades en la implementación del acuerdo de paz de 2016 entre Gobierno y FARC y los asesinatos a excombatientes y líderes sociales –una desconfianza difícil de superar, debido al récord de incumplimiento con ciertas provisiones de acuerdos de paz de parte del Estado y a la persistencia de hechos victimizantes contra excombatientes y líderes sociales (Hernández en este libro; Johnson y Olaya en este libro; Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro). Desde la perspectiva del ELN, esta persistencia fue considerada una falta del Gobierno a sus compromisos en virtud del acuerdo de cese al fuego bilateral y aumentó la prevención hacia el Gobierno. A pesar de la existencia de un mecanismo de monitoreo y verificación (MV&V) para tratar las denuncias de cada parte ante el supuesto incumplimiento de su contraparte y servir de espacio para dirimir controversias, este no pudo resolver varios desacuerdos y a mediados de diciembre de 2017 el ELN abandonó el mecanismo. Esta incapacidad del mecanismo de tratar muchos de los casos que le llegaban hizo que, en lugar de permitir la construcción de confianza entre ambas partes, terminó socavándola (Johnson y Olaya en este libro).

Asimismo, algunos/as autores/as aludieron a la poca confianza del Gobierno en la voluntad de paz del ELN, agudizada por un lenguaje ambiguo de parte de esta guerrilla respecto a la dejación de armas (Valenzuela en este libro; Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro; Hernández en este libro). De forma interesante, Pedro Valenzuela plantea que estos estados mentales que dificultan el progreso en las negociaciones de paz pueden revertirse y dar lugar a una mayor confianza y por ende mayor disposición a negociar. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se presenta una “oportunidad tentadora” (Valenzuela en este libro), como podría ser el proceso de participación de la sociedad en los diálogos de paz. No obstante, no se aprovechó suficientemente este tipo de oportunidad en el proceso de paz que se llevó a cabo durante el gobierno Santos. Así la construcción de confianza mutua fue lenta y, a pesar de algunas dinámicas colaborativas en la mesa, la desconfianza entre las partes se mantuvo y dificultó mayores avances (Hernández en este libro).

La transversalización del género en el proceso de paz: una tarea pendiente

El proceso de paz entre el Gobierno y las FARC (2012–2016) y la presencia de mujeres en ambas delegaciones en el proceso de paz entre Gobierno y ELN (2014–2019) avivaron la esperanza de que se pudiera incorporar una perspectiva de género en el proceso de paz entre Gobierno y ELN y las mujeres

podieran tener una participación incidente. Sin embargo, quedó una tarea pendiente, como nos lo revelaron el capítulo de Liliana Zambrano-Quintero y la campaña “Sobran las razones” lanzada en octubre de 2022 por la Misión del Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA) y la embajada de Suecia, con la participación de la Cumbre de Mujeres y Paz, Juntanza de mujeres y las delegadas gubernamentales durante los diálogos de paz entre 2017 y 2019¹. Como lo recalca Liliana Zambrano-Quintero (en este libro), es una tarea fundamental que contribuirá a la legitimidad de un futuro proceso de paz entre el Gobierno y esta guerrilla.

En primer lugar, es de notar la oportunidad que ofrece el carácter medular de la participación de la sociedad en este proceso de paz para adoptar una perspectiva de género. En particular, el movimiento de mujeres y las organizaciones que defienden los derechos de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual, *queer* y más (LGBTIQ+) han ganado protagonismo y han logrado hacer escuchar su voz de forma creciente, en especial durante el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC, que resultó en un acuerdo de paz innovador en cuanto a la perspectiva de género. A pesar de la resistencia de ciertos sectores de la sociedad respecto a la llamada “ideología de género”, los avances en la materia –en especial en comparación con otros acuerdos de paz– fueron notables (Echavarría et al. 2020; Paredes 2020; Zambrano-Quintero en este libro). Con relación al proceso de paz con el ELN, se destaca el papel de dos coaliciones principales que buscaron aportar a la transversalización de una perspectiva de género en la mesa de diálogos: la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz (en especial, la Ruta Pacífica de las Mujeres) y Juntanza de Mujeres Conectadas con la Paz. Estas, en particular, llevaron a cabo un taller sobre enfoque de género y derechos de las mujeres para ambas delegaciones en La Habana en mayo de 2018, que desembocó en varias discusiones sobre el tema en la mesa.

Asimismo, varias organizaciones participantes en las audiencias preparatorias de Tocancipá pidieron atención a las demandas de las mujeres y los grupos LGBTIQ+ y solicitaron que el proceso de paz tenga un enfoque de género. Por ejemplo, la organización Colombia Diversa pidió lo siguiente: “El proceso de paz con el ELN debe tener una instancia especial, similar a la subcomisión de género de la negociación con las FARC, que vele por garantizar que el enfoque diferencial y de género será integrado de manera transversal al acuerdo que se alcance” (PNUD 2017: 61). Dadas las múltiples referencias a

¹ Véase más información en: <https://www.mapp-oea.org/sobran-las-razones/> (última consulta: 25 de octubre de 2022).

la importancia de un enfoque de género durante las audiencias preparatorias (cf. PNUD 2017), era de esperar que un proceso de participación más amplio hubiera permitido al movimiento de mujeres y las organizaciones que defienden los derechos de la población LBGTIQ+ hacer escuchar su voz e incidir en las negociaciones de paz. Lastimosamente, la falta de avance en el punto 1 de la agenda no permitió la concreción de estas esperanzas.

En segundo lugar, se recalcan la convergencia de las distintas mujeres de ambas delegaciones respecto a la necesidad de “feminizar la paz” y los aportes de estas mujeres al proceso. Como lo señala Liliana Zambrano-Quintero (en este libro), las mujeres negociadoras “asumieron la responsabilidad de liderar este enfoque [de género] y procurar integrarlo desde el primer momento en todos los debates y procesos que se venían adelantando”. En particular, trasladaron las propuestas de organizaciones de fuera de la mesa en cuestiones de género. Por lo tanto, si bien el proceso de paz se truncó y no se pudo avanzar más en cuestiones de género, la participación de varias mujeres en ambas delegaciones fue positiva en tanto permitió garantizar que “el tema de género est[uviera] presente” y que “se super[ara] la interpretación de la sociedad desde un prisma heteropatriarcal” (Zambrano-Quintero en este libro).

2. Lecciones aprendidas de cara a un futuro proceso de paz

De los capítulos y este balance se desprenden varias lecciones útiles para el proceso de paz entre Gobierno y ELN que inició en 2022 y otros eventuales procesos de paz. A continuación, revisamos algunas de las lecciones más relevantes que sobresalen del libro.

La importancia de la participación de la sociedad

Una lección fundamental del proceso de paz estudiado es la importancia de la participación de la sociedad para aumentar la disposición del ELN a negociar y avanzar hacia la consecución de un acuerdo de paz (Mouly en este libro; Mouly y Hernández 2022). Esto se debe a distintas razones. En primer lugar, responde a la necesidad de asegurar una salida digna para el ELN: una que le permita a esta guerrilla deponer las armas a cambio de algo importante, como lo ilustran las siguientes palabras de su ex comandante en jefe Gabino:

Si hoy los diálogos de paz logran que la sociedad sea protagonista, darían los resultados en espacios expeditos para el ejercicio de la democracia, hoy negados, con lo que estaríamos asistiendo a un nuevo momento político. Ello sí sería la demostración clara de que no hay necesidad de la rebeldía para luchar por la justicia, sino que por esos caminos democráticos se desencadenarían las luchas populares y sociales para alcanzar cambios profundos en materia política

y social, que harían de esta Colombia la verdadera patria para todas y todos (de Currea-Lugo 2015).

Es decir, para el ELN, si se lograran sentar las bases para que las demandas de la sociedad pudieran ser tenidas en cuenta en las decisiones políticas en Colombia, ya no sería necesario seguir en armas porque se habría logrado uno de los propósitos más importantes de su lucha y sería posible seguir impulsando cambios desde la sociedad civil, sin necesidad de recurrir a la violencia.

En segundo lugar, la participación de la sociedad en el proceso de paz es fundamental para aumentar la disposición de las facciones más reticentes a una salida negociada, como el Frente de Guerra Oriental o el Frente de Guerra Occidental (cf. Aponte y Larratt-Smith en este libro), y así consolidar una mayor “coalicción central” a favor de la paz. Por ejemplo, un líder de la sociedad civil manifestó su convicción de que, si la participación se hubiera llevado a cabo a nivel regional en el Chocó, ninguna de las partes podría haber dado marcha atrás porque “el proceso habría estado tan afianzado en los territorios que el mismo ELN junto con la sociedad civil lo hubieran sostenido y le hubieran obligado al Gobierno a sostenerlo” (entrevista con E51, febrero 2022). Asimismo, un analista del proceso afirmó que “lo único que puede unir al ELN alrededor de un proceso de paz es la participación de la sociedad. [...] es un mecanismo fuertísimo de presión sobre el ELN en su conjunto y las unidades que están en contra de la negociación. Ni Pablito podrá resistir la presión de un diálogo o participación real de la sociedad en sus territorios” (entrevista con E16, febrero 2019). Llevar a cabo procesos de escucha de los actores sociales a nivel territorial y nacional, por lo tanto, debería ser una prioridad de la mesa para fortalecer las bases de apoyo al proceso de paz y minimizar el surgimiento de saboteadores dentro del ELN y también del propio Estado (Mouly y Hernández 2022; Mouly en este libro; Aponte y Larratt-Smith en este libro; Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro).

En tercer lugar, más generalmente, al permitir a las comunidades afectadas por el conflicto armado expresar su voz, estas pueden influir en las partes para que bajen la intensidad de los enfrentamientos violentos, adopten medidas humanitarias, abandonen ciertas prácticas que afectan a la población civil y vayan avanzando hacia un cese de hostilidades que pueda perdurar en el tiempo. Esta influencia positiva de la sociedad civil se observó en el proceso de paz estudiado y se ha encontrado también en procesos de paz en otras latitudes (Mouly en este libro). Por ello, se espera que las poblaciones afectadas por el conflicto armado puedan participar tempranamente para manifestar sus preocupaciones ante la mesa y que esta pueda tenerlas presentes y redoblar

esfuerzos por reducir la violencia entre las partes y las afectaciones a la población civil.

Asimismo, la participación puede generar una mayor apropiación del proceso por parte de la sociedad y hacer que el proceso de paz sea más legítimo y sostenible. No obstante, la cuestión es cómo llevarla a cabo de la mejor manera para que tenga estos efectos positivos, sin entorpecer las negociaciones de paz (Mouly en este libro). En este sentido, David Aponte, Margarita Canal, Alejandro Reyes y María Fernanda Arias ofrecen algunas sugerencias que pueden ser de utilidad para el proceso de paz que inició a finales de 2022. En particular, proponen algunas metodologías para una participación incluyente y efectiva de la sociedad que permita alimentar las discusiones en la mesa de negociación, como los espacios abiertos, y plantean que estos mismos mecanismos pueden permitir a estructuras desarmadas del ELN participar en el proceso. También advierten sobre la necesidad de contar con mecanismos de seguimiento que permitan a los/las ciudadanos/as conocer cómo fueron tomadas en cuenta sus propuestas y así sentir que sus voces fueron escuchadas (Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro).

La importancia de la negociación colaborativa, los mecanismos de resolución de disputas y los actores externos para mejorar la confianza

Esperanza Hernández, David Aponte, Margarita Canal, Alejandro Reyes y María Fernanda Arias (en este libro) destacaron la importancia de recurrir a una negociación cooperativa por las ventajas que ofrece para la solución constructiva de conflictos y su propia significación. Según Esperanza Hernández (en este libro), el enfoque cooperativo se centra en la construcción de confianza entre las partes, desde un enfoque incremental, para avanzar hacia la consecución de un beneficio de común. A su vez, asume el desafío de transitar de relaciones tradicionales de desconfianza entre las partes a unas indispensables de confianza. En este propósito es fundamental que las partes logren definir metodologías, procedimientos y reglas claras, y que se comprometan con su cumplimiento para convertir el proceso de paz en fuente generadora de confianza entre las partes. En este enfoque cooperativo, la confianza entre las partes no deviene de sus buenas relaciones sino de un proceso que se hace robusto por las reglas acordadas por las partes y su voluntad de cumplirlas. Por ese motivo, aunque se dieron algunas expresiones de cooperación entre las partes en las etapas de prenegociación y negociación entre 2014 y 2018, Hernández (en este libro) sostiene que no es posible afirmar que las partes hayan adoptado un modelo de negociación cooperativo.

En la mayoría de capítulos de este libro se considera que, con la transición al gobierno Petro, se abrió una nueva ventana de oportunidad para el proceso de paz entre el Estado y el ELN (Hernández en este libro; Johnson y Olaya en este libro; Aponte y Larratt-Smith en este libro; Valenzuela en este libro; Zambrano-Quintero en este libro; Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro). En su capítulo Hernández (en este libro) destacó factores que favorecen tanto el proceso de paz como la adopción de un modelo cooperativo: la elección de un presidente de filiación de izquierda, que hizo parte de un movimiento insurgente, y que en cien días de gobierno había logrado la aprobación de una política de paz de Estado y reanudado las negociaciones de paz con el ELN retomando la agenda acordada en el gobierno Santos. Para la autora, estas circunstancias favorecen la construcción de confianza. Mientras tanto, Aponte, Canal, Reyes y Arias hacen varias sugerencias que pueden ayudar a fomentar la reciprocidad entre las partes y contribuir a una mayor confianza mutua. En particular, proponen contemplar la dejación de armas del ELN como un proceso paulatino a cambio de algunos avances significativos en la implementación de lo pactado (Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro).

Otro elemento importante para mejorar la confianza entre las partes es contar con mecanismos de resolución de disputas, como el MV&V en el caso del proceso de paz analizado en este libro. Las ambigüedades en el lenguaje de cualquier acuerdo entre partes en conflicto son inevitables, de ahí la importancia de contar con mecanismos efectivos para dirimir controversias, sobre todo ante las interpretaciones radicalmente diferentes que puedan tener las partes (cf. Johnson y Olaya en este libro; Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro). Aponte, Canal, Reyes y Arias (en este libro) sugieren inclusive tener una mesa específica para la resolución de diferencias, con la participación de un facilitador externo. Mientras tanto, Hernández (en este libro) destacó dentro de los aspectos positivos del proceso de paz analizado contar con canales traseros (*backchannel*) para ayudar a destrabar la mesa cuando surgieron escollos, como pasó en varias ocasiones.

Varios estudios han señalado que los mecanismos de arreglo de controversias son clave para la negociación y la implementación de un acuerdo de paz (p. ej., Iniciativa Barómetro 2020; Joshi, Lee y Mac Ginty 2017). Estos mecanismos ayudan a mejorar las relaciones entre las partes y contribuyen al cumplimiento recíproco de cada lado de sus compromisos respectivos, lo cual permite generar una espiral positiva de construcción de confianza que incentiva a las partes a progresar en un proceso de paz (Joshi y Quinn 2017; Kreutz 2014; Mouly 2022). En particular, la participación de actores externos, como la ONU, la Iglesia o los países garantes y acompañantes, en estos mecanismos, así como en el proceso de paz en general ayuda a promover una

mayor confianza entre las partes (Mouly 2022), por lo que el apoyo de varios de estos actores al proceso de paz entre el Gobierno y el ELN que inició en 2022 es oportuno.

Una buena estrategia comunicacional

Aunque los procesos de paz en cualquier lugar del mundo se desarrollan a puertas cerradas, especialmente en su etapa de prenegociación, en la que es necesario que así sea, es fundamental, especialmente en la fase pública, que las partes informen a la población de los avances en las negociaciones para que la población se entere del proceso y lo apoye a largo plazo. El resultado negativo del plebiscito de 2016 en Colombia revela que no es tarea fácil informar a la población sobre un proceso de paz y el acuerdo resultante, por lo que es esencial trabajar en una sólida estrategia comunicacional desde el principio. Tal como lo señala Joana Amaral en su capítulo, las partes en conflicto tienen distintas necesidades comunicacionales que deben tenerse en cuenta, al mismo tiempo que las necesidades comunicacionales de la población en general. Si bien la confidencialidad ayuda a las partes a hacer concesiones en la mesa, no debe ir en detrimento de la difusión de los avances en el proceso de paz y de una pedagogía adecuada que permita a la población apropiarse del proceso. Un proceso de paz participativo, como el que pretendió llevarse a cabo a partir de 2017, implica por diseño una mayor apertura y acercamiento a los ciudadanos, lo cual es una oportunidad para generar una mayor apropiación del mismo (Amaral en este libro).

Otra consideración pertinente a la hora de pensar la estrategia comunicacional de futuras conversaciones de paz es buscar que cualquier comunicación se haga de forma conjunta y consensuada para que los logros obtenidos en la mesa se perciban como logros comunes, no triunfos de una parte u otra. Esto permitiría afianzar la idea de que los diálogos pueden dejar a todas las partes ganadoras y les ayudaría a superar sus diferencias en pro del bien común alcanzando así acuerdos que beneficien a toda la sociedad (cf. Amaral en este libro).

3. Principales aportes del libro

Los distintos capítulos del libro ofrecen insumos valiosos tanto a nivel práctico como académico, y alimentan varios de los debates relativos a las negociaciones de paz. Así, se discuten las condiciones que hacen que las partes estén dispuestas a entablar diálogos de paz y seguir en la mesa (Valenzuela en este libro; Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro). Ahí se recalca que

la participación de la sociedad en el proceso puede aumentar la disposición de un grupo armado no estatal, cuando este se considera en desventaja en la mesa (Mouly en este libro; Mouly y Hernández 2022). Asimismo, se plantea que el cambio de gobierno de Iván Duque a Gustavo Petro puede constituir una oportunidad tentadora para el ELN y aumentar su disposición a negociar, sin que necesariamente esto sea garantía para el éxito de los diálogos de paz (Valenzuela en este libro; Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro).

Varios capítulos también resaltan la necesidad de no considerar a las partes como unitarias. Las distintas posiciones de los representantes del Gobierno en la mesa lo muestran. Igualmente, se observó la disposición mayor de ciertos frentes del ELN a negociar, mientras otros tenían menor disposición y algunos inclusive se fueron convirtiendo en saboteadores (Aponte y Larratt-Smith en este libro). Este tipo de análisis, que revela cómo la organización interna y composición de las partes afectan sus posibilidades de negociar, hace una contribución notable a la literatura sobre los microfundamentos de la guerra. Además, subraya la importancia de buscar estrategias que permitan construir una coalición amplia a favor de una salida negociada en ambos lados, como la realización de diálogos territoriales y nacionales que alimenten la mesa de negociación con propuestas de actores diversos, incluyendo integrantes civiles o bases de apoyo de la guerrilla.

Una cuestión que también trasciende en varios capítulos es la de la confianza. Por un lado, Kyle Johnson y Ángela Olaya (en este libro) señalan que, contrariamente a lo que uno podría creer, los ceses al fuego bilaterales no necesariamente contribuyen a la construcción de confianza. En este sentido, su capítulo aporta a entender las condiciones bajo las cuales estos pueden ir en contra de la construcción de confianza y dan pistas de medidas que ayudan a que este tipo de desenlace no se produzca, como, por ejemplo, tener un mecanismo de monitoreo y verificación del cese al fuego eficiente, capaz de abordar todos los casos puestos a consideración por las partes. Asimismo, los hallazgos de distintos capítulos refuerzan la necesidad de contar con mecanismos que permitan abordar las controversias que se produzcan en la mesa. Por otro lado, dos capítulos hacen énfasis en la negociación colaborativa como enfoque adecuado de negociación por centrarse en la construcción de confianza (Aponte, Canal, Reyes y Arias en este libro; Hernández en este libro). Hernández destaca que este enfoque ha sido reconocido como idóneo para procesos de paz de mediana y larga duración, que buscan poner fin a conflictos con altos niveles de desconfianza. De forma más general, señala que son factores relevantes en un reanudado proceso de paz con el ELN la definición común de una visión de paz entre las partes, consagrada en el primer punto de la agenda de negociación, al igual que los acuerdos sobre metodología,

procedimientos y principios que permitan construir confianzas desde un enfoque incremental (Hernández en este libro).

Las consideraciones de género son otro tema clave que aborda Liliana Zambrano-Quintero en su capítulo, ofreciendo insumos valiosos tanto desde un punto de vista académico como para el proceso de paz entre Gobierno y ELN que empezó en noviembre de 2022. Así recalca la necesidad de adoptar una perspectiva de género para lograr una mayor legitimidad del proceso y del acuerdo de paz resultante. Finalmente, poco se ha escrito sobre la importancia de la estrategia comunicacional de una mesa de diálogo, a pesar de que se ha observado que muchos procesos de diálogo son percibidos de forma distante por la población en general. Esto hace que la población no se apropie del proceso, y que el proceso y el acuerdo resultante tengan menor legitimidad y sostenibilidad. En este sentido, los insumos ofrecidos por Joana Amaral (en este libro) merecen ser tomados en consideración en el proceso de paz que empezó a finales de 2022.

Esperamos que todos estos insumos aporten tanto al proceso de paz recién iniciado al momento de finalizar este libro (febrero de 2023) como a las discusiones académicas, y nutran procesos de paz en distintas partes del mundo. Recalcamos la importancia de analizar procesos anteriores para aprender de los mismos y aumentar las posibilidades de llegar a un acuerdo de paz integral que permita construir una paz duradera. Además, destacamos la necesidad de hacerlo desde diferentes perspectivas que abarquen tantos los factores estructurales de contexto como las características del mismo proceso de negociación para un entendimiento integral. En efecto, reflexionar sobre el propio proceso de negociación permite extraer lecciones útiles para desarrollar estrategias de negociación más pertinentes en la mesa; y estas estrategias, enmarcadas en una adecuada comprensión de los factores de contexto, pueden producir mejores resultados.

Referencias

- de Currea-Lugo, Víctor. 2015. "Que la sociedad sea protagonista." *El Espectador*, 11 April. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/que-la-sociedad-sea-protagonica/>.
- Echavarría, Josefina, Elise Ditta, Juanita Esguerra-Rezk y Patrick McQuestion. 2020. "Colombian Peace Agreement 2016." En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, editado por Oliver Richmond y Gëzim Visoka. Cham: Palgrave Macmillan.
- Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. 2020. *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia*

la transformación territorial. Informe 4. Bogotá: Universidad de Notre Dame. Disponible en: <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/09/091620-Reporte-4-Digital-.pdf>.

- Joshi, Madhav, Sung Yong Lee y Roger Mac Ginty. 2017. “Built-In Safeguards and the Implementation of Civil War Peace Accords.” *International Interactions* 43 (6): 994–1018. doi: 10.1080/03050629.2017.1257491.
- Joshi, Madhav y Jason Michael Quinn. 2017. “Implementing the Peace: The Aggregate Implementation of Comprehensive Peace Agreements and Peace Duration after Intrastate Armed Conflict.” *British Journal of Political Science* 47 (4): 869–892. doi: 10.1017/S0007123415000381.
- Kreutz, Joakim. 2014. “How civil wars end (and recur).” En *Routledge handbook of civil wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 349–362. Nueva York: Routledge.
- Mouly, Cécile. 2022. *Estudios de paz y conflictos. Teoría y práctica*. Nueva York: Peter Lang.
- 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.
- Paredes, Carlos. 2020. *Expanding LGBTI Rights in Colombia during Internal Armed Conflict and Emergent Transitional Justice (2006–2016): Process Tracing Tactics of Influence and Levels of Effectiveness of National Non-Governmental Organizations Specialized in LGBTI Rights*. Tesis de doctorado, FLACSO Ecuador, Quito.
- 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.