

DOCUMENTO DE TRABAJO
1-2020

Logros, desafíos
y lecciones del
proceso de paz
entre el Gobierno
colombiano
y el Ejército
de Liberación
Nacional,
2010-2019

Cécile Mouly
Esperanza Hernández Delgado



Autoras/investigadoras

Cécile Mouly

Ph.D. en Estudios Internacionales y profesora investigadora en Flacso - Ecuador, donde coordina el grupo de investigación en paz y conflictos. Cuenta con experiencia práctica en construcción de paz y transformación pacífica de los conflictos con diversas organizaciones.

Esperanza Hernández Delgado

Ph.D. en Paz, Conflictos y Democracia de la Universidad de Granada, España. Docente e investigadora para la paz en el Doctorado en Educación y Sociedad de la Universidad de la Salle, Colombia. Sus estudios y publicaciones nacionales e internacionales se centran en temas de construcción de paz.

Esta investigación fue apoyada y patrocinada

por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ
Flacso - Ecuador y la Universidad de la Salle

Corrección de estilo

Dalilah Carreño

Diseño y diagramación

Leonardo Fernández

Bogotá, Colombia, mayo de 2020

Periodicidad: cada dos meses

ISSN: 2711-0354

Resumen

Este documento de trabajo analiza el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla del ELN (Ejército de Liberación Nacional) durante los años 2010-2019. Resalta sus avances en relación con procesos anteriores, por ser el primero que pasó a una fase pública de negociaciones de paz. Destaca la influencia del contexto en el que se desarrolló, en especial la transición del Gobierno Santos al Gobierno Duque. Detalla tres características fundamentales del proceso: 1) su subordinación al proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) que culminó en 2016, 2) la centralidad de la participación de la sociedad en la agenda de negociación, y 3) los retos que implicaba el hecho de negociar en medio de la confrontación armada. De este análisis se desprenden perspectivas y escenarios a futuro además de lecciones valiosas para aumentar las posibilidades de éxito de un futuro proceso de paz entre el Gobierno y el ELN.

Palabras clave

Proceso de paz, negociaciones, guerrilla, Colombia, ELN

Imágenes

<https://www.flickr.com/photos/dgcomsoc/32620955092/>

<https://www.flickr.com/photos/dgcomsoc/32242617132/>

<https://www.flickr.com/photos/brasildefato/45276589195/>

<https://www.eluniversal.com.co/colombia/reunion-entre-santos-y-duque-un-encuentro-agradable-tras-anos-de-oposicion-281262-FBEU397354>

<https://www.flickr.com/photos/semanariovoz/23210566654/>

<https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Marchajulio2007.jpg>

<https://www.flickr.com/photos/faocalc/29892800312/in/photolist-Mxwq5Q-4q7H4k-4qbFiS-rPe6yM-RLxVnW-qf0kcA-2h7ozkd-2h7sSER-2h7sSEa-7Pgicc-5bvUJb-jrutni-2h7ssj3-2h7TxWH-ahxrKv-5ZWGMv-4q7CbF-4qaiTi-7PBQ7e-7PBLGu-4q7GCB-njBvD-4qbv5A-7Pc4yP-7PxMPD-7PFNPq-9gshKv-dcyRp4-gW3sb9-nz2vjB-4qdYyq-5rDug4-4qbQzN-4TBEds-4Txrtr-4Tbc9m-6nW6e-4vC1jJ-4k1RfG-4jwPpG-4k1Rph-4kkmfN-4vC1jL-4vC1jQ-e6nL1G-bQSULT-eamzb8-4qajde-7PxMRD-29LfvMA>

[https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Jefa_de_Estado_participa_en_ceremonia_de_la_Firma_de_la_Paz_entre_el_Gobierno_de_Colombia_y_las_FARC_E.P._\(29953487045\).jpg](https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Jefa_de_Estado_participa_en_ceremonia_de_la_Firma_de_la_Paz_entre_el_Gobierno_de_Colombia_y_las_FARC_E.P._(29953487045).jpg)

<https://www.flickr.com/photos/dgcomsoc/31582763293>

<https://www.flickr.com/photos/dgcomsoc/33877258325>

<https://www.flickr.com/photos/brasildefato/32316996268/>

Tabla de contenido

Introducción **p.5**

Contexto **p.8**

Transición del Gobierno Santos al Gobierno Duque **p.14**

Un proceso bajo la sombra del proceso de paz con las FARC **p.17**

La participación de la sociedad: una característica clave del proceso de paz con el ELN **p.21**

Negociando en medio del conflicto armado **p.26**

Perspectivas y escenarios a futuro **p.30**

Perspectiva en lógicas de construcción de paz **p.31**

La perspectiva de solución militar del conflicto armado con el ELN **p.32**

Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas **p.33**

Referencias bibliográficas **p.37**

Anexo 1. Línea de tiempo de acontecimientos relevantes en el proceso de paz con el ELN desde 2012 hasta febrero del 2020 **p.43**

Listado de abreviaciones

CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
COCE	Comando Central del ELN
CRS	Corriente de Renovación Socialista
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
GPAAC	Grupo de Países de Apoyo, Acompañamiento y Cooperación
M19	Movimiento 19 de Abril
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores

The background of the page is a halftone pattern consisting of small black dots on a reddish-orange background. The pattern is dense and covers the entire page. In the lower right quadrant, there is a white rectangular box with a slightly irregular, hand-cut appearance. Inside this box, the number '1' is centered.

1

Introducción

Colombia ha sido afectada por un conflicto armado interno por más de medio siglo (Sánchez, 2016; Sánchez y Peñaranda, 1995; CHCV, febrero del 2015). Al mismo tiempo, ha albergado una variedad de procesos de paz e iniciativas de construcción de paz¹. Desde 1982, el Gobierno colombiano y varios grupos alzados en armas han participado en negociaciones de paz para buscar una salida al conflicto armado. Entre 1989 y 1993, el Gobierno alcanzó a establecer acuerdos de paz con varios grupos insurgentes². Más recientemente, en 2016, la administración del entonces presidente Santos y el mayor grupo rebelde, las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), pactaron un acuerdo de paz tras cuatro años de sostener negociaciones de paz oficiales. Aunque este logro fue un hito, el conflicto armado en Colombia no llegó a su fin, en gran medida debido a la ausencia de un acuerdo similar con el ELN (Ejército de Liberación Nacional), un grupo guerrillero de primera generación³ como las FARC, que se convirtió en el principal movimiento insurgente de Colombia después de que las FARC se desmovilizaron.

Diversas razones indican la importancia de resolver el conflicto armado con el ELN por la vía negociada. Estas tienen que ver, por un lado, con la significación de esta guerrilla en el marco del conflicto y, por otro, con la ventana de oportunidad

que ofrece el acuerdo de paz suscrito con las FARC en 2016. Se agrega a lo anterior la necesidad de finalizar ese prolongado conflicto, tal como lo reclaman diversos sectores de la sociedad civil, especialmente sus víctimas. Y en ese sentido, la solución negociada del conflicto con el ELN es la única vía posible, debido a que las probabilidades de derrotar militarmente al ELN son lejanas⁴. En este contexto, varios grupos de la sociedad civil emprendieron campañas en pro de lo que denominaron una “paz completa”, para presionar al Gobierno y al ELN para que negociaran el fin del conflicto armado.

Después de dos años de negociaciones exploratorias, precedidos de dos años de contactos informales, en marzo de 2016, el Gobierno colombiano y el ELN anunciaron su decisión de iniciar una fase pública de negociaciones de paz (anexo 1)⁵. Este anuncio parecía presagiar la posibilidad de poner fin al conflicto armado en Colombia, dado que el Gobierno ya estaba en la etapa final para alcanzar un acuerdo de paz con las FARC. Si bien las negociaciones de paz iniciaron oficialmente en febrero del 2017 y alcanzaron algunos logros prometedores, se detuvieron mientras se hizo la transición del gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos al actual presidente Iván Duque, y eventualmente se cayeron en enero del 2019 tras el atentado del ELN contra la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander en Bogotá.

1 Véanse Hernández (2004, 2012 y 2016), García Durán (2010), Villarraga Sarmiento (2009a y 2009b) y Fisas (2017).

2 Estos grupos insurgentes eran: el Movimiento 19 de Abril (M19), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y la Corriente de Renovación Socialista (CRS).

3 Eduardo Pizarro Leongómez (1996) usa la expresión “guerrilla de primera generación” para referirse a las primeras organizaciones insurgentes que emergieron en Colombia.

4 Véase, por ejemplo, Llorente y Garzón (enero de 2020).

5 Las negociaciones exploratorias se llevaron a cabo entre enero del 2014 y marzo del 2016, luego de acercamientos previos iniciados dos años antes. Véase el Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (marzo de 2016).



Este documento de trabajo se enmarca en un proyecto de investigación que analiza el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN en el periodo 2010-2019. Se estudian especialmente sus logros y desafíos, buscando así extraer lecciones aprendidas que puedan guiar futuros procesos de paz. Se soporta en entrevistas, documentos oficiales (comunicados, videos, etc.) de las delegaciones del Gobierno colombiano y el ELN, así como en reportes de organizaciones clave que acompañaron o analizaron el proceso. Para esta investigación, condujimos más de treinta entrevistas con actores relevantes que participaron en, o apoyaron, el proceso de paz entre enero de 2019 y febrero de 2020. Complementamos estos datos con información de los medios de comunicación, literatura relevante y grabaciones de eventos públicos.

En este documento de trabajo en primer lugar hacemos una contextualización del proceso de paz que empezó durante el gobierno de Juan Manuel Santos y examinamos, en particular, las características del ELN y su acumulado de experiencia en procesos de paz. Luego, destacamos la incidencia de la transición del gobierno Santos al gobierno Duque. Pasamos después a discutir un primer rasgo relevante del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN: su subordinación al proceso con las FARC. Posteriormente, examinamos, como segundo rasgo, la importancia de la participación de la sociedad civil en este proceso. En seguida, discutimos los retos que implicaba el hecho de negociar en medio del conflicto armado. Además, ofrecemos un panorama de perspectivas y escenarios a futuro. Finalmente, concluimos con una serie de lecciones aprendidas y recomendaciones prácticas.



2

Contexto

El ELN tuvo su origen en San Vicente de Chucurí, municipio ubicado en la región del Magdalena Medio santandereano. Aunque su proceso de emergencia comenzó en 1964, fue hasta 1965 cuando proclamó, mediante manifiesto, su surgimiento y sus principios programáticos (Medina Gallego, 1996; Villamizar, 2017). Desde entonces formó parte de las guerrillas de primera generación, junto con las FARC y el EPL. Diversos factores se identifican como causas fundantes de esta guerrilla: el impacto de la violencia partidista, el triunfo de la revolución cubana en 1959, el cerramiento del sistema político, las expresiones de violencia estructural como la injusticia social y el liderazgo determinante de Fabio Vásquez Castaño (Medina Gallego, 1996; Hernández Delgado, 2012).

Esta guerrilla cuenta con rasgos propios que la identifican y diferencian, y que se fundamentan en dos fuentes esenciales: la doctrina marxista y la doctrina social de la Iglesia católica⁶. La caracterizan: 1) su condición de organización político-militar que conlleva un proyecto de país⁷; 2) su opción por los sectores populares, empobrecidos y excluidos y la defensa del interés nacional; 3) un accionar en escenarios urbanos y rurales; 4) una estructura con instancias significativas de consulta y deliberación; 5) una fuerza difusa que esta misma guerrilla considera que les ha dado buenos resultados, y 6) un modelo de organización integrada con el pueblo, que trasciende las fronteras y explica la importancia

que otorgan a la participación en los procesos de paz, entre otros rasgos⁸.

Participantes en las negociaciones de paz indicaron que el ELN tiene un sistema de mando con instancias colectivas, con funciones establecidas en el reglamento, dentro de una estructura a través de la cual se comunican de manera permanente, y que este sistema funciona para recibir órdenes y evaluar planes y tareas de los integrantes del grupo insurgente⁹. Manifestaron que el ELN tiene espacios deliberativos donde sus integrantes analizan y toman decisiones: congresos, cumbres, plenos, asambleas y conferencias. Además, enfatizaron que las decisiones del ELN se toman por consenso, es decir, se discuten, se debaten y, si se toma una decisión, esa decisión se cumple. No hacerlo implica incumplir los estatutos y genera sanciones¹⁰. La figura 1 representa dicha estructura.

A estas características se suma que cuenta con una significativa capacidad de adaptación a los cambios (Hernández Delgado, 2012) que le ha permitido superar crisis, como la generada por la Operación Anorí, en 1973 (Pizarro Leongómez, 1996), y la de comienzos del 2000 por el accionar de grupos paramilitares (Llorente y Garzón, enero de 2020). En 2012, se afirmó que estaba muy debilitada. No obstante, con el Acuerdo Final de Paz con las FARC, pasó a convertirse en el movimiento insurgente de mayor importancia en el país (Llorente y Garzón, enero de 2020; International Crisis

6 Entrevistas E7 (enero de 2019) y E27 (diciembre de 2019). Véase, además, International Crisis Group (12 de julio de 2018) y Zuluaga (2018).

7 Así, a diferencia de la mayoría de los grupos insurgentes de Colombia, el ELN no es el brazo armado de ningún partido político. Véase International Crisis Group (12 de julio de 2018). Entrevistas E7 (enero de 2019) y E27 (diciembre de 2019).

8 Entrevistas E6 y E7 (enero de 2019); E15 y E19 (febrero de 2019); E22 (mayo de 2019); E23 (junio de 2019); E26 (noviembre de 2019); E27 (diciembre de 2019) y E31, E32 y E33 (enero de 2020). Además, International Crisis Group (12 de julio de 2018), Llorente y Garzón (enero de 2020), Zuluaga (2015a) y Vargas (2015).

9 Entrevistas E32 y E33 (enero de 2020).

10 Entrevistas E32 y E33 (enero de 2020).



Group, 12 de julio de 2018; Línea Conflicto, Paz y Postconflicto, 25 de enero de 2019)¹¹.

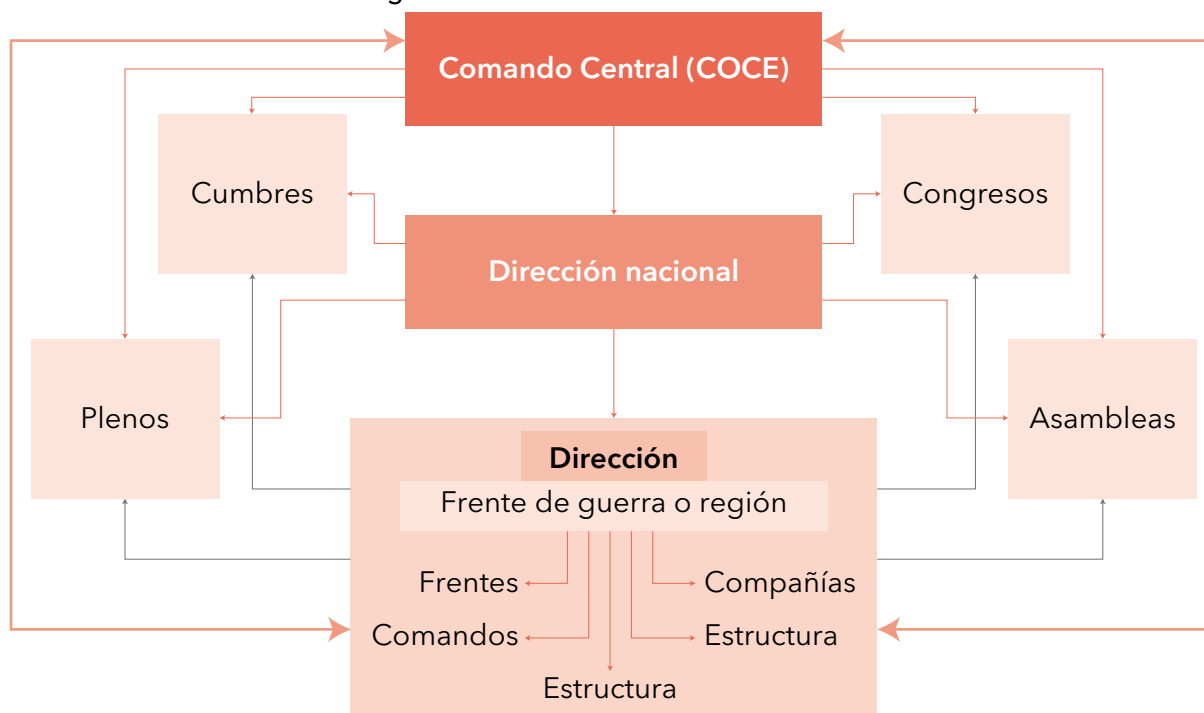
El ELN ha logrado consolidarse en Colombia por más de cincuenta y cinco años, demostrando así su capacidad organizativa, ofensiva, táctica y defensiva. Ha ejercido una tradicional influencia en los departamentos de Arauca, Antioquia, Cesar, Huila, Norte de Santander y Valle del Cauca, así como en la frontera entre Cauca y Nariño, y en regiones como el Catatumbo y el sur de Bolívar (Echandía, 1999; Llorente y Garzón, enero de 2020; International Crisis Group, 12 de julio de 2018). A partir del momento en que se firmó el acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC, el ELN ha copado territorios que dejó la extinta guerrilla. Especialmente en Chocó y Nariño, ha logrado un mayor despliegue en regiones y zonas de presencia histórica y ha incrementado su pie de fuerza. Se estima que en el 2000 contaba con 4500 combatientes, en el 2010 este número se redujo a la mitad, y en el 2018 pasaron a ser unos 2000 o 3000 integrantes en armas y unos 4000 o

5000 milicianos (Llorente y Garzón, enero de 2020; International Crisis Group, 12 de julio de 2018).

Esta insurgencia también tiene un acumulado de experiencia en participación en procesos de paz. Desde 1991 hasta el presente, ha intentado alcanzar una solución negociada del conflicto armado con varios Gobiernos: en el gobierno de César Gaviria, formando parte de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar; en el mandato presidencial de Ernesto Samper; en la presidencia de Andrés Pastrana; durante el gobierno de Uribe y en el gobierno de Santos (Fisas, 2011; Hernández Delgado, 2018). En la mayoría de procesos de paz su participación fue en la fase exploratoria; solo en el desarrollado con el gobierno Santos alcanzó la etapa de negociaciones de paz. Todos estos procesos de paz fueron valiosos, aunque no hayan alcanzado un acuerdo final de paz. En estos se registraron algunos acuerdos que han contribuido al acumulado de experiencia con el que hoy cuentan el ELN y el Gobierno, tal como se resume en la tabla 1.

11 Según datos de Naciones Unidas citados en estas dos últimas fuentes aquí mencionadas, a inicios del 2018 el ELN actuaba en uno de cada diez municipios.

Figura 1. Estructura de conducción del ELN



Fuente: elaborada por Esperanza Hernández Delgado

Tabla 1. Resumen de los resultados alcanzados en procesos de paz con el ELN

Proceso de paz	Resultados	Comentarios
<p>Proceso de paz entre el gobierno Gaviria y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. Diálogos en Caracas y Tlaxcala (1991-1992)</p>	<p>Acuerdo sobre agenda de discusión. Acuerdo para verificación regional y nacional de cese al fuego. Acuerdo para veeduría internacional.</p>	<p>El ELN planteó la posibilidad de una negociación de paz por primera vez en su segundo congreso, en 1989. La iniciación de procesos de paz con FARC, ELN y EPL habría representado una posibilidad, pero se desmoronó cuando el Gobierno no logró un acuerdo con estas insurgencias sobre los cupos para participar en la Constituyente. Las dos primeras solicitaban ocho cupos cada una; y la tercera, cuatro. Al Gobierno le parecieron demasiados. Cuando la participación del ELN en el proceso de paz con este gobierno se dio, ya se había efectuado la elección de los constituyentes, por lo tanto, no era posible incluir a esta guerrilla en la constituyente. El modelo de negociación en medio de la confrontación armada generó desconfianzas que desbordaron el proceso.</p>
<p>Proceso de paz con el gobierno Samper (1994-1998)</p>	<p>Firma en Madrid del Preacuerdo de Viena entre las partes, para la realización de una convención nacional en febrero de 1998. En Maguncia, Alemania, miembros de la sociedad civil y negociadores del ELN suscribieron el Acuerdo de Puerta del Cielo, centrado en aspectos humanitarios, en julio de 1998.</p>	<p>Desde antes de que Samper asumiera la presidencia, el ELN emitió una declaración suscrita por Manuel Pérez y Antonio García para expresar su disposición al diálogo.* En 1996, el ELN dio a conocer su "Propuesta urgente para Colombia", en la que planteó la necesidad de una convención nacional.</p>
<p>Proceso de paz con el Gobierno Pastrana (1998-2002)</p>	<p>Pocos meses después de asumir el poder, el Gobierno de Pastrana declaró el inicio del proceso de paz con el ELN. En 1998, delegados del ELN y del Gobierno se reunieron en Río Verde, Antioquia, para acordar los preparativos de una convención nacional. En 1999, las partes se contactaron en Cuba y, en el 2000, el presidente autorizó la creación de una zona de encuentro en el sur de Bolívar para la realización de la convención nacional. En enero de 2002, se realizó la Cumbre por la Paz, en La Habana, Cuba, durante la cual se acordó la realización de foros sobre puntos de una eventual agenda de negociación.</p>	<p>Un grupo de ciudadanos crea la Comisión Facilitadora Civil para los diálogos con el ELN, la cual permitió las aproximaciones entre el Gobierno y el ELN. Se creó un Grupo de Países Amigos, integrado por España, Suiza, Francia, Noruega y Cuba, para apoyar el proceso de paz. Si bien el Gobierno acordó en principio establecer una zona de encuentro para la realización de la convención nacional en el sur de Bolívar, los grupos paramilitares activos de la zona promovieron protestas en representación de sus pobladores para impedir que la convención fuera organizada en el lugar previsto, lo que hizo que el Gobierno diera marcha atrás.</p>
<p>Proceso de paz con el Gobierno Uribe (2002-2010)</p>	<p>En 2005, se exploró y discutió la posibilidad de crear una mesa de acercamiento en el exterior. El Gobierno autorizó la salida de prisión de Francisco Galán por un periodo de tres meses, para avanzar en negociaciones con los sectores de la sociedad civil y facilitar el proceso de paz. Acuerdo entre las partes para realizar exploraciones formales en Cuba, en diciembre de 2005. Realización de encuentros exploratorios formales en Cuba, en diciembre de 2005, febrero de 2006, abril de 2006, octubre de 2006, abril de 2007, junio de 2007 y agosto de 2008. Acuerdo entre las partes para crear una mesa alterna, con el fin de tratar asuntos coyunturales con la participación de embajadores de España, Noruega y Suiza, países acompañantes. Las ocho rondas de diálogo en La Habana concluyeron con un "acuerdo base" en torno a tres ejes: acompañamiento de la comunidad internacional, creación de un ambiente para la paz y participación de la sociedad.</p>	<p>Aunque se logró el acuerdo base, no se dio un proceso de negociación formal por el ELN, dado que esta insurgencia rechazó el requerimiento del Gobierno de identificar a todos sus miembros.</p>

Fuentes: Fisas (2011, pp. 87-91), Hernández Delgado (2012), Zuluaga (2015a, 2018), González Posso (2015) y Vargas (2015).

* En este documento de trabajo nos referimos a varios integrantes de la guerrilla con sus seudónimos.



Es imprescindible en este aparte hacer referencia al proceso de paz realizado entre el Gobierno Santos y las FARC, durante el periodo 2010-2016, dada su significación, logros y enseñanzas, y por representar un antecedente relevante frente a otros procesos de paz, en curso o próximos, y especialmente para el ELN. Sin desconocer que no existen procesos de paz perfectos, sino solo perfectibles, el realizado con las FARC es el mayor avance en términos de solución negociada del conflicto armado hasta la fecha. Su principal logro consistió en alcanzar un acuerdo de paz con la insurgencia más grande del país y la más antigua del continente, evidenciando así los alcances de la solución negociada en conflictos armados internos de larga duración y, a su vez, abriendo una ventana de oportunidad para la finalización de este conflicto con todas las insurgencias (Hernández Delgado, 2018).

Este proceso, en sus etapas de prenegociación y negociación, ha sido reconocido por expertos nacionales e internacionales como exitoso, genuino, inteligente y el más integral de los realizados en el mundo en las últimas tres décadas (Fisas, 2017; Hernández Delgado, 2018; Redacción El Tiempo, 30 de octubre de 2016). A su vez, el Acuerdo Final de Paz, producto de este proceso, sienta las bases de transformaciones urgentes y necesarias en el posacuerdo para construir la paz en las regiones, y en este sentido ha sido un insumo importante en lo relativo al proceso de paz entre el Gobierno y el ELN. No obstante la firma de dicho acuerdo, el Gobierno lo sometió a refrendación, pero por un estrecho margen de un poco más de 50 000 votos no alcanzó el resultado necesario para su aprobación (Rettberg y Quiroga, 2018). Además de la frustración que este hecho generó en los firmantes del Acuerdo Final y los sectores sociales afectos a la paz, produjo un impacto negativo sobre el proceso de paz con el ELN, pues debilitó al Gobierno Santos y las negociaciones de paz con esta insurgencia¹². Si bien este Gobierno renegoció rápidamente las cláusulas más problemáticas y logró el aval del Congreso para sacar adelante el acuerdo de paz, la etapa de implementación comenzó con dificultades y altibajos que se han ido profundizando con factores que sobrevinieron después de la firma del Acuerdo Final de Paz (Rettberg y Quiroga, 2018). Tal vez el más grave de ellos fue el triunfo en las elecciones presidenciales de

2018 del candidato del Centro Democrático que representaba al uribismo, opuesto al proceso de paz, como se discutirá en más detalle a continuación.

Los académicos Angelika Rettberg y Diego Quiroga sostienen que, en un escenario de polarización política, unos sectores sociales y políticos se han manifestado en contra del acuerdo de paz, otros lo han defendido y otros han sido indiferentes (Rettberg y Quiroga, 2018)¹³. En ese contexto, desde el 2018 se ha presenciado el resurgimiento y la proliferación de grupos paramilitares; en el 2018 fueron asesinados 141 líderes sociales y más de 146 excombatientes de las FARC desde que se firmó el Acuerdo Final de Paz hasta la fecha (Cristo y Rivera, 2019; Guevara, febrero de 2019; Cacep, Marcha Patriótica e Indepaz, septiembre de 2019). Sin duda, esta realidad ha provocado o reforzado alertas y prevenciones en el ELN, aun cuando mantiene interés respecto a un proceso de paz¹⁴.

No obstante, se destaca como aspecto positivo la generación de plataformas políticas y sociales que buscan ambientar el proceso de paz con el ELN y avanzar hacia una metodología para la participación de la sociedad civil y la defensa de la paz¹⁵. Igualmente, se han organizado y movilizado varios sectores sociales en favor de estos mismos propósitos¹⁶. Por su parte, la cooperación internacional, incluyendo los garantes y acompañantes del proceso de paz, junto con otros actores (ej. ONU), han propiciado diálogos humanitarios en las regiones que posibilitaron diálogos entre las partes y la sociedad civil¹⁷. No obstante, con la transición de gobierno de Santos a Duque y la ruptura del proceso de paz, muchas de estas iniciativas que habían iniciado en la última etapa del gobierno Santos cesaron¹⁸.

Otro aspecto clave es la situación con Venezuela, país muy relevante en la etapa exploratoria del proceso de paz con el ELN¹⁹. Desde el 2015, las relaciones entre los Gobiernos de Colombia y Venezuela comenzaron a debilitarse. Ese año,

12 Entrevistas E13 y E17 (febrero de 2019); E23 (junio de 2019); E26 (noviembre de 2019); E31 y E33 (enero de 2020).

13 Véanse también International Crisis Group (12 de julio de 2018) y entrevistas E18 (febrero de 2019); E22 (mayo de 2019); E23 (junio de 2019) y E31 (enero de 2020).

14 Entrevista E23 (junio de 2019).

15 Son el caso de Paz Completa, Mesa Social para la Paz y Defendamos la Paz.

16 Entrevistas E7 (enero de 2019); E12 y E18 (febrero de 2019); E22 (mayo de 2019); E31 (enero de 2020). Véase también International Crisis Group (12 de julio de 2018, p. 30).


17 Entrevistas E18 (febrero de 2019); E23 (junio de 2019); E26 (noviembre de 2019); E31 (enero de 2020).

18 Entrevista E23 (junio de 2019).

19 Entrevista E33 (febrero de 2020).

empleando un discurso acusador, el presidente Maduro de Venezuela responsabilizó a Colombia por un contrabando extractivo que provocaba crisis económica en su país y por un paramilitarismo que había causado inseguridad también de su lado de la frontera. En ese contexto, más de 22.000 colombianos fueron deportados de Venezuela, y a mediados del 2015, de forma unilateral, el presidente Maduro fijó la frontera marina –que aún está en discusión–, estableciendo zonas mediante coordenadas que partían de Colombia. Mientras el gobierno de Santos trató de mantener una postura diplomática con el vecino país (Rodríguez, 5 de agosto de 2019), la tensión se agudizó cuando el presidente Duque reconoció a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela y lideró iniciativas para desconocer al presidente Maduro, que causaron una ruptura en las relaciones bilaterales. Si bien desde el gobierno de Chávez Venezuela ha contribuido a la búsqueda de la paz negociada tanto con las FARC como con el ELN, la situación inestable en Venezuela y el deterioro de las relaciones entre los dos países se han convertido en un factor de incidencia negativa en el proceso de paz con el ELN. Al carecer de vínculos diplomáticos con su par colombiano, el gobierno de Maduro dejó de ejercer sus buenos oficios con esta guerrilla en pro de las negociaciones de paz y ha permitido al ELN refugiarse e incluso operar en su territorio²⁰.

20 Entrevistas E5 (enero de 2019); E13, E15 y E17 (febrero de 2019); E23 (junio de 2019); E31 (enero de 2020). Véase también International Crisis Group (12 de julio de 2018) y Llorente y Garzón (enero de 2020).



3

Transición del
Gobierno Santos
al Gobierno
Duque

La transición a otro Gobierno no solo demostró que las políticas de paz en Colombia dependen del Gobierno de turno y que no trascienden ideologías políticas. También marcó una ruptura fundamental en términos de las posibilidades de alcanzar la terminación negociada del conflicto armado, lo cual tuvo consecuencias adversas para las negociaciones en marcha con el ELN²¹. Varias personas entrevistadas contrastaron la disposición del Gobierno de Santos para llegar a un acuerdo con las guerrillas y poner un fin definitivo a la guerra, frente a la visible falta de interés de su sucesor²². Por ejemplo, una de las primeras medidas del nuevo Gobierno en relación con las negociaciones fue retirar a Venezuela de la lista de países garantes²³. Además, rechazó los protocolos firmados por el Gobierno Santos, el ELN y los países garantes para el funcionamiento de la mesa de negociación y los consideró no vinculantes —una medida criticada, entre otras, por los países garantes, pues además de sentar un grave precedente en cuanto al respeto del derecho internacional, se convertía en un serio obstáculo para la posibilidad de reanudar los diálogos de paz²⁴. Tampoco reconoció los acuerdos anteriores entre el Gobierno y el ELN, especialmente el modelo de las negociaciones sin condiciones previas y en medio del conflicto armado. Es así

que en repetidas ocasiones condicionó las negociaciones de paz al cese de hostilidades por parte del ELN e incluso a su desarme. En la práctica, esta insistencia resultó en la suspensión de los diálogos desde agosto del 2018 hasta enero del 2019 a pesar de las manifestaciones reiteradas del ELN de discutir cualquier punto de divergencia en la mesa de negociación, aunque se dieron diálogos extraoficiales entre emisarios del Gobierno de Duque y del ELN²⁵. Asimismo, esta administración no expresó ningún aprecio por el cese al fuego unilateral declarado por el ELN durante el periodo de Navidad en diciembre del 2018 y aprovechó la oportunidad para bombardear los campamentos de la guerrilla²⁶. Es más, según personas entrevistadas, durante este tiempo las Fuerzas Armadas desplegaron efectivos e instalaron nuevas bases militares en las zonas de operaciones del ELN²⁷. De igual forma, el Gobierno tampoco valoró las liberaciones de secuestrados y menores de edad realizadas por el ELN en diciembre del 2019, y capturó al ex gestor de paz, Juan Carlos Cuéllar, aunque aparentemente los emisarios gubernamentales habían asegurado que él podía seguir cumpliendo su labor de intermediario entre el Gobierno y el ELN (Semana, 31 de diciembre de 2019; Redacción Política, 30 de diciembre de 2019; Radio Nacional de Colombia, 2 de enero de 2020).

De otro lado, durante la campaña presidencial, miembros del Centro Democrático, partido político del presidente Duque, manifestaron su intención

21 Entrevistas E6 y E9 (enero de 2019); E25 (julio de 2019); E27 (diciembre de 2019); E32 y E33 (enero de 2020).

22 Entrevistas E6 (enero de 2019); E13, E14, E15, E16 y E17 (febrero de 2019); E22 (mayo de 2019); E23 (junio de 2019); E33 (enero de 2020).

23 Entrevistas E6 (enero de 2019); E17 (febrero de 2019). Véase también AFP (27 de septiembre de 2018).

24 Véanse, por ejemplo, las entrevistas a John Petter Opdahl, exdelegado de Noruega en el proceso de paz, en Arley Bolaños (21 de febrero de 2019) y a Raúl Vergara, exdelegado de Chile en el proceso de paz, en El Mostrador tv (24 de enero de 2019).

25 Entrevistas E13, E15 y E17 (febrero de 2019). Véanse también International Crisis Group (12 de julio de 2018) y la entrevista a Socorro Ramírez, exintegrante de la delegación gubernamental, en Sánchez Arévalo (5 de enero de 2020).

26 Entrevistas E12 y E17 (febrero de 2019); E33 (enero de 2020).

27 Entrevistas E32 y E33 (enero de 2020).

de “hacer trizas” el acuerdo de paz firmado entre el Gobierno y las FARC al llegar al poder²⁸. Así, desde que asumieron casi la mitad de los escaños en la Cámara de Representantes y el Senado, en julio de 2018, los miembros de este partido y su coalición procuraron obstaculizar la implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016, lo que ocasionó avances muy limitados y retrocesos en relación con el Gobierno anterior (Semana, 18 de enero de 2020; Pardo, 30 de diciembre de 2019). Este contexto ha sido poco propicio para los diálogos con el ELN, pues ha infundido temores y desconfianzas en el grupo insurgente respecto a los procesos de paz. En efecto, según varias personas entrevistadas, el ELN venía analizando lo que pasaba con el proceso de paz con las FARC y tomando enseñanzas para no repetir los mismos errores²⁹.

Antes de la transición al otro Gobierno, fuentes cercanas al proceso de paz mencionaron que los resultados electorales a favor de Duque incidieron en las negociaciones de paz. Por un lado, hicieron que, con un Gobierno cada vez más débil, la delegación gubernamental nombrada por el presidente Santos perdiera capacidad de negociación y que incluso, según algunas fuentes, dejara en cierta medida de responder a las directrices

del presidente Santos de negociar la paz hasta el último día de su mandato³⁰. Por otro, lograron que el ELN fuera más reacio a firmar cualquier acuerdo que tuviera una alta probabilidad de ser desconocido por la administración siguiente, la cual representaba a un partido político que había manifestado su antagonismo hacia las políticas de paz del Gobierno Santos y expresado su intención de dar marcha atrás a muchas de estas³¹. Dicho esto, cuando la presidencia de Santos estaba llegando a su fin, las delegaciones del Gobierno y del ELN casi habían alcanzado un acuerdo para un cese al fuego bilateral y otro para el diseño de la participación de la sociedad civil en el proceso de paz. Sin embargo, ninguno de estos acuerdos llegó a ver la luz debido a que enviados del Gobierno de Duque comunicaron a las delegaciones que era mejor no tomar ninguna decisión antes del inicio de la nueva administración³². Con estos antecedentes, muchas de las personas entrevistadas dijeron no haberse sorprendido al ver que el presidente Duque puso un alto unilateral a las negociaciones de paz con el ELN después del atentado contra la Escuela de Cadetes de Policía, en enero del 2019, y que se rehusó a respetar los protocolos acordados, poniendo así fin a las negociaciones³³.

28 Véase, por ejemplo, las declaraciones de dos integrantes del Centro Democrático, en Colprensa (28 de mayo de 2017).

29 Por ejemplo, las entrevistas E5 y E7 (febrero de 2019); E27 (diciembre de 2019); E29, E31 y E32 (enero de 2020). Véase también la entrevista a Socorro Ramírez, exintegrante de la delegación gubernamental, en Sánchez Arévalo (5 de enero de 2020).

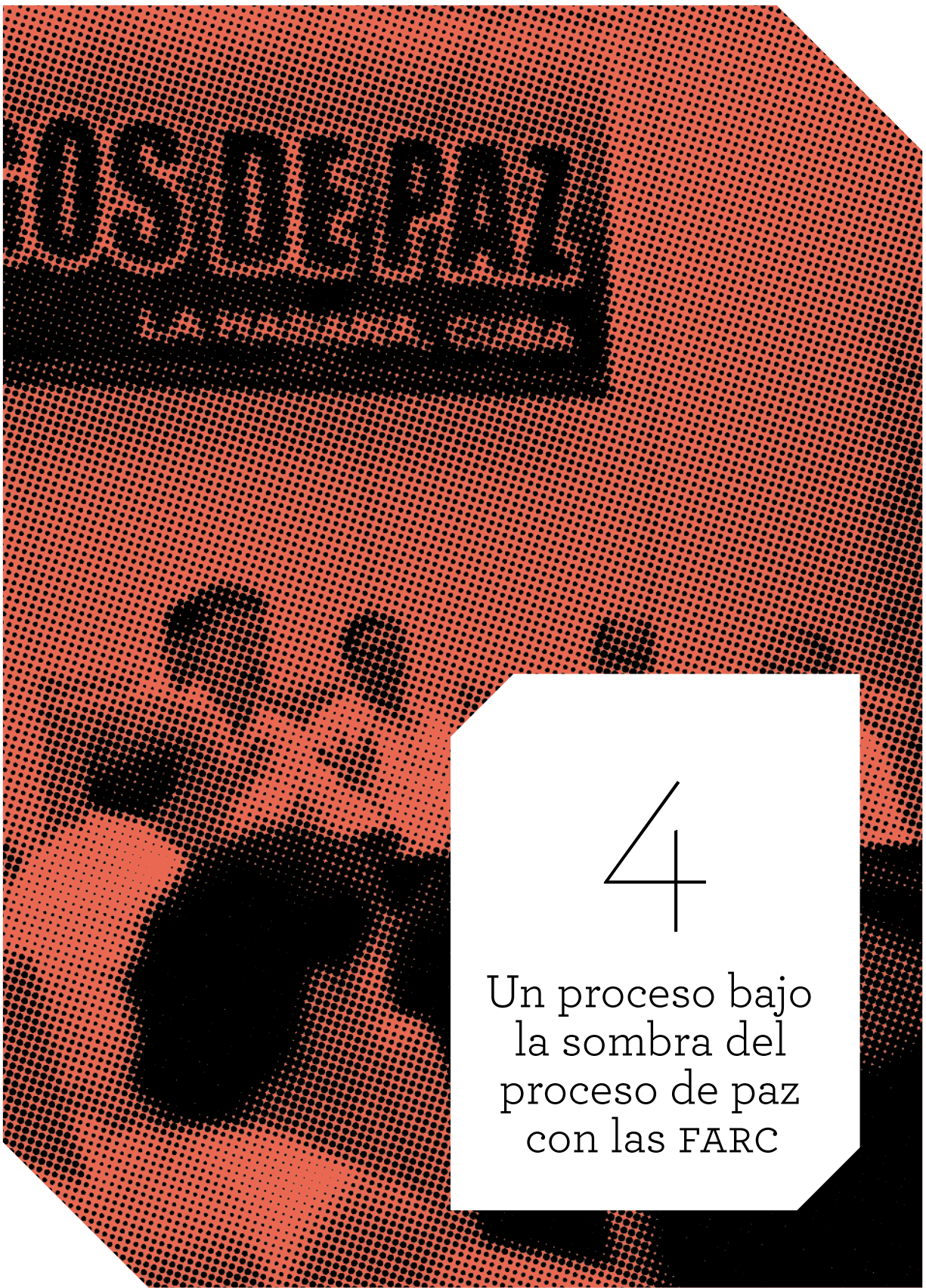
30 Entrevistas E12 y E17 (febrero de 2019); E22 (mayo de 2019); E23 (junio de 2019); E30 y E31 (enero de 2020).

31 Entrevistas E17 (febrero de 2019); E31 (enero de 2020).

32 Entrevistas E7 (enero de 2019); E17 (febrero de 2019). Véase también la entrevista a Socorro Ramírez, exintegrante de la delegación gubernamental, en Sánchez Arévalo (5 de enero de 2020).

33 Entrevistas E15, E16 y E17 (febrero de 2019); E23 (junio de 2019). Véase también Sánchez (2019).





4

Un proceso bajo
la sombra del
proceso de paz
con las FARC

Sin desconocer la voluntad de paz del Gobierno Santos, se hizo evidente que, al plantear el proceso de paz con el ELN, colocó como referente el modelo que desarrollaba con las FARC y lo dejó a la sombra del que realizaba con esta insurgencia. Así lo reconocen diversas fuentes consultadas³⁴. Adicionalmente, el Gobierno colombiano asumió que firmar un acuerdo de paz con las FARC le permitiría lograr un acuerdo rápido con el ELN³⁵. Si bien consentía en tener una agenda distinta para las negociaciones con el ELN, al menos en un principio intentó replicar las “exitosas” negociaciones de paz con las FARC (Guarín, Celis y Velandia, agosto de 2018) (tabla 2). Al hacer esto, perdió de vista dos factores esenciales: por un lado, las características propias del ELN y, por otro, que el conflicto armado con esta guerrilla había desarrollado su propia dinámica. Como enseñan los estudios de los procesos de paz, para que estos tengan mayor probabilidad de éxito, deben tener en cuenta las características de las partes y del conflicto armado entre estas, al igual que los factores que permiten o impiden el diálogo³⁶.

Colocar un proceso de paz a la sombra de otro no permitió asumir esos requerimientos esenciales de los procesos de paz. Tenerlos en cuenta tal vez habría permitido avanzar con mayor celeridad en el proceso con el ELN. Así, muchas personas entrevistadas hicieron hincapié en la necesidad de comprender la importancia que esta insurgencia otorga a la participación social dentro de la agenda de negociaciones de paz.

34 Entrevistas E5 y E7 (enero de 2019); E14, E15, E18 y E19 (febrero de 2019); E26 (noviembre de 2019); E27 (diciembre de 2019); E30, E32 y E33 (enero de 2020); E33 (enero de 2020). Véase también Guarín, Celis y Velandia (agosto de 2018) y Villamizar (18 de enero de 2019).

35 Entrevista E16 (febrero de 2019).

36 Cf. Fisas (2004, pp. 67-70).

Igualmente, muchas enfatizaron la necesidad de distinguir la estructura militar vertical de las FARC de la estructura en red del ELN. En particular, unas personas señalaron que la estructura en red del ELN con instancias consultivas más amplias que las de las FARC no significaba que esta guerrilla carecía de unidad de mando, y que la falta de unidad del grupo era un mito³⁷. También resaltaron que los miembros del ELN trataban de tejer relaciones con la sociedad civil –en particular con comunidades y movimientos populares, estudiantiles, sindicales y campesinos– y a menudo se mezclaban con la población local, lo cual hacía más difícil enfrentarse militarmente con ellos y derrotarlos³⁸.

Tabla 2. Principales puntos de la agenda de las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN

Participación de la sociedad en la construcción de la paz
Democracia para la paz
Transformaciones para la paz
Víctimas
Fin del conflicto armado
Implementación

Fuente: Elaboración propia basada en el Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (marzo de 2016).

37 Entrevistas E15 (febrero de 2019); E31, E32 y E33 (enero de 2020).

38 Entrevistas E6 y E7 (enero de 2019); E15, E17 y E19 (febrero de 2019); E22 (mayo de 2019); E23 (junio de 2019); E26 (noviembre de 2019); E27 (diciembre de 2019); E31, E32 y E33 (enero de 2020). Véanse también Aponte y Amaya (17 de diciembre de 2019), Zuluaga (2015b), International Crisis Group (12 de julio de 2018), Vargas (2015) y la entrevista a Socorro Ramírez, exintegrante de la delegación gubernamental, en Sánchez Arévalo (5 de enero de 2020).

Según un participante en la negociación, colocar el proceso de paz con el ELN a la sombra del de las FARC significó el fracaso del proceso desde su nacimiento³⁹. Aunque el Gobierno Santos propuso al inicio un proceso de paz con cada una de las dos insurgencias, la dinámica de ambas fue diferente, dado que se priorizó el proceso de paz con las FARC: este tuvo un ritmo distinto, con mayor celeridad, mientras que el del ELN tardó mucho en pasar a la fase pública⁴⁰. Una fuente que acompañó ambos procesos de paz afirmó que el propósito del presidente Santos era lograr un acuerdo de paz tanto con las FARC como con el ELN, pero el proceso de paz con esta insurgencia inició demasiado tarde. Cuando se dieron los primeros contactos con el ELN, ya había finalizado la fase secreta con las FARC. A su vez, este factor se articuló con otro impacto negativo en ese proceso, representado en la pérdida de capacidad de negociación del Gobierno en la etapa pública del proceso de paz con el ELN. Esta fase comenzó en febrero del 2017, cuando solo quedaba un año para finalizar el periodo presidencial. De acuerdo con una persona entrevistada, fue un error no haber realizado al tiempo los dos procesos de paz⁴¹. De igual forma, otra fuente planteó que el trato diferencial de ambos procesos de paz no permitió avanzar en el propósito fundamental de resolver de manera definitiva el conflicto armado colombiano, dado que se priorizó lograr un acuerdo de paz con una insurgencia, dejando así vigente o activa la otra⁴².

En este sentido, se repitió el modelo adoptado por Gobiernos anteriores que fragmentaba los procesos de paz con otras insurgencias y priorizaba los adelantados con las FARC bajo el supuesto de que esta guerrilla tenía mayor capacidad militar y, por ende, capacidad ofensiva⁴³. En el caso concreto del Gobierno Santos, esto podría explicar por qué el proceso de paz con el ELN empezó mucho más tarde que el proceso con las FARC⁴⁴. De acuerdo con las afirmaciones de dos miembros del Comando Central del ELN, el presidente Santos inició los primeros contactos con esta insurgencia en el 2012, justo después de alcanzar un acuerdo con

las FARC sobre la agenda de las negociaciones de paz (Beltrán, 2019)⁴⁵. Además, según reporta uno de ellos, el Gobierno pospuso las reuniones exploratorias con su organización guerrillera en repetidas ocasiones, generando así un retraso de quince meses⁴⁶.

Desde otros análisis, la prioridad de resolver el conflicto armado con las FARC implicó darle menor importancia al proceso de paz con el ELN y, por tanto, comprometer esfuerzos inferiores para este. Tal conducción diferencial entre los dos procesos le generó a la insurgencia del ELN la percepción de "ser subestimados, convertidos en factor aleatorio, de segundo orden"⁴⁷. El perfil más bajo y los recursos menores de la delegación del Gobierno para las negociaciones con el ELN ilustran la manera como se le restó prioridad a este proceso en comparación con el de las FARC⁴⁸. Como lo indicó una persona entrevistada, en cierto momento la delegación del Gobierno no tenía su propia fotocopiadora y a veces tenía que usar la del ELN⁴⁹. Esta infravaloración asignada al diálogo con el ELN afectó negativamente la percepción de los miembros de ambas delegaciones "sobre la relevancia de su misión" (Guarín, Celis y Velandia, agosto de 2018, p. 16).

Supeditar el proceso de paz con el ELN al adelantado con las FARC también redujo la creatividad y el margen de acción del Gobierno para intervenir de manera diferente. En otras palabras, el Gobierno estuvo temeroso de poner en riesgo el acuerdo de paz con las FARC al hacer ciertas concesiones con el ELN y, por lo tanto, fue menos flexible en el proceso de negociación con este⁵⁰.

Desde los inicios del posacuerdo, aún en tiempos del Gobierno Santos, fueron visibles las dificultades de la implementación del Acuerdo Final de Paz con las FARC. La correlación de fuerzas políticas en el Congreso había cambiado y los primeros obstáculos para implementar el Acuerdo Final llevaron a que el ELN desconfiara de cuál

39 Entrevista E33 (enero de 2020).

40 Entrevistas E14 (febrero de 2019); E33 (enero de 2020).

41 Entrevista E30 (enero de 2020).

42 Entrevista E32 (enero de 2020).

43 Entrevistas E5 (enero de 2019); E14, E15, E18 y E19 (febrero de 2019); E26 (noviembre de 2019); E27 (diciembre de 2019); E30 (enero de 2020); E33 (enero de 2020). Véanse también Guarín, Celis y Velandia (agosto de 2018) y Villamizar (18 de enero de 2019).

44 Entrevista E14 (febrero de 2019). Véase también Herrera (2015).

45 Véanse también la entrevista a Antonio García realizada por Szalkowicz (19 de enero de 2015), Llorente y Garzón (enero de 2020) y entrevista E5 (enero de 2019).

46 Entrevista a Antonio García, en Szalkowicz (19 de enero de 2015). Véanse también De Currea-Lugo (3 de junio de 2017), Guarín, Celis y Velandia (agosto de 2018), Zuluaga (2015b) y Llorente y Garzón (enero de 2020) y entrevista E33 (enero de 2020).

47 Entrevista E27 (diciembre de 2019).

48 Entrevistas E8 y E10 (enero de 2019); E12, E14 y E18 (febrero de 2019); E26 (noviembre de 2019) y Guarín, Celis y Velandia (agosto de 2018).

49 Entrevista E18 (febrero de 2019).

50 Entrevista E19 (febrero de 2019).



podría ser el resultado de un proceso similar con ellos⁵¹. Esta realidad incidió negativamente en el proceso de paz con el ELN, cuya fase pública empezó apenas unos meses después de la firma del Acuerdo Final con las FARC y de los resultados negativos del plebiscito de octubre del 2016. Las dificultades en la implementación del acuerdo con las FARC profundizaron la desconfianza de esta insurgencia en el proceso de paz; entonces fue más reacia a firmar un acuerdo de paz con el Gobierno⁵². En ese contexto, durante un evento público en noviembre del 2017, dos delegados del ELN declararon en varias ocasiones que las guerrillas negociaban con la rama ejecutiva, pero luego las ramas legislativa y judicial desechaban todo⁵³.

- 51 Entrevistas E14 (febrero de 2019); E18 (febrero de 2019); E26 (noviembre de 2019); E31 y E33 (enero de 2020).
- 52 Entrevistas E5, E7 y E8 (enero de 2019); E14 (febrero de 2019); E18 (febrero de 2019); E22 (mayo de 2019); E23 (junio de 2019); E27 (diciembre de 2019); E29 (enero de 2020). Véase también Beltrán (2019); De Currea-Lugo (3 de junio de 2017); Guarín, Celis y Velandia (agosto de 2018) e International Crisis Group (12 de julio de 2018). De igual forma, Alirio Sepúlveda, miembro de la delegación de paz del ELN, se refirió al tema en el evento titulado “La mesa está estancada, con qué la moveremos: el estado actual de los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN”, que tuvo lugar en Quito, Ecuador, el 22 de febrero del 2018.
- 53 Declaraciones de Consuelo Tapias y Alirio Sepúlveda durante el evento público celebrado en Quito, Ecuador, el 30 de noviembre del 2017, en el cual el ELN presentó su libro ¡Papá: son los muchachos! Así nació el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Colombia. Alirio Sepúlveda reiteró este mismo punto en otro evento titulado “La mesa está estancada, con qué la moveremos: El estado actual de los diálogos de paz entre el gobierno de Colombia y el ELN”, que tuvo lugar en Quito, Ecuador, el 22 de febrero de 2018. En una entrevista de junio del 2017, el comandante en jefe del ELN, Nicolás Rodríguez, habló igualmente sobre una “división” en el Estado (De Currea-Lugo, 3 de junio de 2017).





5

La participación
de la sociedad:
una característica
clave del proceso
de paz con el ELN

Conforme todas las personas entrevistadas, la participación de la sociedad fue el principal punto en la agenda de las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN. Esta participación fue, de hecho, una vieja petición del ELN que tiene mucho que ver con su ideología, ya que el ELN asocia la posibilidad de una salida negociada al conflicto armado con la “construcción de un poder popular capaz de ganar soluciones a sus problemas”⁵⁴. Efectivamente, el ELN concibe a la sociedad como el principal vehículo para el cambio y, por ello, desde los años noventa, ha pedido su participación para reformar y orientar las políticas del Estado⁵⁵. Si bien su propuesta evolucionó con el tiempo de una convención nacional hacia la “participación de la sociedad en la construcción de la paz” como punto en la agenda del más reciente proceso de paz, siempre se ha centrado en la importancia de involucrar a la sociedad de forma amplia en la presentación de propuestas de transformaciones y en hacer que el Estado lleve a cabo dichas transformaciones por mandato de los ciudadanos⁵⁶.

Así, los insurgentes se veían a sí mismos y a su proceso de negociación con el Gobierno colombiano como un canal para que la sociedad

negociara directamente con el Estado⁵⁷. En una entrevista de junio del 2017, el comandante en jefe del ELN lo explicó así:

[N]o concebimos la negociación como un asunto bilateral, sino que es indispensable que se comprometa a todos los sectores de la sociedad, pero no a firmar lo que otros acuerden, sino a diseñar el proceso, a participar en él y a implementarlo.⁵⁸

De manera similar, otro miembro del Comando Central del ELN señaló que “sin la participación de la sociedad, de manera activa y protagónica, el proceso con el ELN no va”⁵⁹ y “nosotros no podemos negociar en nombre de la sociedad colombiana”⁶⁰.

Según el ELN, este punto en la agenda era también una forma de superar algunas de las deficiencias de otros procesos de negociación entre el Gobierno y la guerrilla, incluyendo la falta de legitimidad de los acuerdos alcanzados y su incumplimiento⁶¹. Por ejemplo, una persona integrante de la delegación del ELN manifestaba la necesidad de cambiar la forma como el Gobierno había conducido las negociaciones con las guerrillas a la fecha y de revertir la práctica de incumplir lo acordado, y que “esta tarea le corresponde a la sociedad”⁶². Por su parte, otra persona de esta misma delegación

54 Según Zuluaga (2015b), en 1989, durante su segundo congreso, el ELN planteó por primera vez la opción de una salida negociada y vinculó esta posibilidad a la construcción de poder popular, es decir, al fortalecimiento de las masas de modo que estas puedan incidir en el Estado. Véase también Medina Gallego (2015).

55 Entrevistas E5 y E8 (enero de 2019). Véase también entrevistas E22 (mayo de 2019); E23 (junio de 2019); Zuluaga (2015a y 2015b) y Vargas (2015).

56 Entrevistas E5, E6 y E7 (enero de 2019); E13 y E19 (febrero de 2019); E30, E31 y E33 (enero de 2020). Además, Zuluaga (2015a y 2015b), Guarín, Celis y Velandia (agosto de 2018), Ramírez (11 de septiembre de 2018) y Madariaga (2015).

57 Entrevistas E5 y E6 (enero de 2019); E16 (febrero de 2019); E26 (noviembre de 2019); E27 (diciembre de 2020); E33 (enero de 2020). Además, Zuluaga (2015a), Herrera (2015), Madariaga (2015) y Pedraza y Álvarez (2015).

58 Entrevista a Nicolás Rodríguez, en De Currea-Lugo (3 de junio de 2017).

59 Entrevista a Antonio García, en De Currea-Lugo (3 de junio de 2017).

60 Entrevista a Antonio García, en Szalkowicz (19 de enero de 2015).

61 Entrevistas E7 (enero de 2019); E33 (enero de 2020).

62 Declaración de Consuelo Tapias durante el evento público del 30 de noviembre de 2017 mencionado en la nota a pie de página n.º 53 de este documento de trabajo.

declaró que “las FARC no pudieron incluir al pueblo en su proceso de negociaciones de paz. Es por esto que perdieron el plebiscito”⁶³. Otra persona entrevistada señaló que este punto sobre la participación de la sociedad en la construcción de la paz era clave para darle al ELN una “salida digna” que le permitiera abandonar la lucha armada y recibir crédito por servir de vehículo para que el Estado atendiera demandas clave de la sociedad⁶⁴. Además, dada la correlación de fuerzas muy desigual entre el ELN y el Gobierno, la participación de la sociedad era el único medio para que el ELN lograra ciertas reformas. Así, según el jefe de la delegación del ELN, Pablo Beltrán, “la minoría que por décadas ha mandado en Colombia es reacia al cambio y solamente con la presión desde la sociedad la haremos mover” (Beltrán, 2016, p. 11)⁶⁵.

Por su importancia, este punto ocupaba el primer lugar en la agenda de las negociaciones de paz⁶⁶. Adicionalmente, la fase pública de las negociaciones entre el Gobierno colombiano y el ELN tuvo un mayor involucramiento de la sociedad en comparación con las negociaciones con las FARC⁶⁷. Esto fue así especialmente durante el tiempo en que las negociaciones tuvieron lugar en Quito, Ecuador, debido a la cercanía geográfica entre ambos países. Muchas organizaciones y redes de la sociedad civil aprovecharon esta ventana de oportunidad para hablar con ambas delegaciones⁶⁸. Participaron organizaciones de mujeres interesadas en ejercer presión en favor de la inclusión de una perspectiva de género en el proceso de paz desde su principio, como también representantes de ciertos territorios, deseosos de compartir sus

problemas específicos, entre muchos otros⁶⁹. Una representante de la sociedad civil explicó este interés así:

La participación social en la mesa con las FARC había sido importante, pero insuficiente. Era necesario ampliar el espectro de la sociedad en los procesos de paz para hacerla sostenible y real. Nos abrieron la ventana en el nuevo intento de negociación con el ELN. La agenda daba para ello. (Sánchez, 2019)

Otras personas entrevistadas afirmaron que incluso después de que las negociaciones de paz se rompieran, los procesos puestos en marcha en favor de la participación de la sociedad continuaron a través de habitantes locales que seguían intentando que sus voces fueran escuchadas⁷⁰.

La participación de la sociedad civil, en general, tuvo un efecto significativo en el proceso. Una persona entrevistada se refirió al hecho de que el entonces presidente Santos mencionó tres veces la “paz completa” en la inauguración de las negociaciones de paz con el ELN como una señal de la influencia y presión de varias organizaciones de la sociedad civil para que se diesen las negociaciones con el ELN bajo el lema de alcanzar la “paz completa” después del Acuerdo Final de Paz con las FARC⁷¹. De igual forma, Pablo Beltrán afirmó que el ELN estaba dispuesto a negociar con el Gobierno porque “haciendo honor a nuestro lema de estar ‘siempre juntos al pueblo’, estamos escuchando las voces que desde la sociedad claman por la paz” (Beltrán, 2016, p. 11). Asimismo, en varios comunicados el ELN se mostró a favor de las distintas movilizaciones sociales ocurridas en Colombia para exigir cambios⁷². La importancia del papel de la sociedad civil se hizo notar sobre todo entre enero y marzo del 2018, cuando la mesa de diálogo se estancó durante semanas y algunos representantes

63 Declaración de Alirio Sepúlveda durante el evento público del 30 de noviembre de 2017 mencionado en la nota a pie de página n.º 53 de este documento de trabajo.

64 Entrevista E6 (enero de 2019). Véase también entrevista E7 (enero de 2019).

65 De igual forma, una persona entrevistada señaló que el ELN consideraba que solo “la presión social e[ra] la que va a implicar que esas líneas rojas [del Gobierno] se tengan que tocar en una negociación” (entrevista E32, enero de 2020).

66 Véase Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (marzo de 2016).

67 Entrevistas E6 y E8 (enero de 2019); E12 y E17 (febrero de 2019).

68 Dicho esto, una persona entrevistada resaltó que la decisión del Ecuador de dejar de ser anfitrión del proceso de paz afectó de forma significativa las posibilidades de que la sociedad civil participara, pues la distancia geográfica de Colombia a Ecuador no se podía comparar con la distancia a Cuba. Entrevista E7 (enero de 2019).

69 Entrevistas E5, E6 y E9 (enero de 2019); E12 (febrero de 2019); E22 (mayo de 2019); E33 (enero de 2020). Véase también Sánchez (2019).

70 Entrevistas E6 (enero de 2019); E28 (enero de 2020); E31 (enero de 2020).

71 Entrevista E12 (febrero de 2019).

72 Véanse la entrevista a Nicolás Rodríguez en Carbonell y Torres (6 de enero de 2020) y las palabras de uno de los integrantes de la delegación de paz en De Currea-Lugo (2018, p. 222). Véanse también las entrevistas E5 (enero de 2019); E23 (junio de 2019); E31 y E33 (enero de 2020). Según Zuluaga (2015b), desde 1989, año en el que se llevó a cabo el segundo congreso nacional del ELN, esta guerrilla ha venido desarrollando “la construcción de poder popular” como eje central de su estrategia y tiene como política “apoyar y respetar el protagonismo de las masas” (p. 40).



de la sociedad civil ofrecieron sus servicios para mediar entre las partes. Gobierno y ELN acogieron la propuesta y recibieron a dichos representantes en Bogotá y Quito, respectivamente. Según varias personas entrevistadas, esta gestión fue clave para la reanudación de los diálogos en marzo del 2018; en efecto, logró que el ELN aceptara hacer un cese de operaciones militares ofensivas como gesto para retomar las negociaciones⁷³.

Este punto 1 de la agenda también era clave para mantener la cohesión de los guerrilleros y lidiar con diferentes visiones dentro de la organización insurgente. Efectivamente, al ofrecer la posibilidad de abordar las demandas de la sociedad en los territorios, el tema de la participación de la sociedad civil gozaba de un amplio respaldo por parte de los frentes del ELN a pesar del escepticismo de algunos⁷⁴. Una persona entrevistada afirmaba que incluso el comandante más radical del ELN “no podrá resistir la presión de un diálogo o participación social real en su territorio”⁷⁵.

Las dos delegaciones alcanzaron un progreso significativo en este punto, especialmente mediante un ejercicio preliminar de audiencias públicas llevadas a cabo en octubre y noviembre del 2017 cerca de Bogotá, cuyo fin era obtener insumos de varios grupos de la sociedad respecto a los mecanismos de participación pública durante las negociaciones de paz. Más de 200 representantes de 25 grupos sociales y 123 organizaciones de la sociedad civil participaron en las diez audiencias (Ramírez, 11 de septiembre de 2018)⁷⁶. Sin embargo, ambas partes se demoraron en alcanzar acuerdos sobre los mecanismos para implementar la participación de la sociedad, puesto que la concebían en términos diferentes.

El Gobierno tenía una visión más pragmática. Conforme la opinión de sus delegados, la participación pública debía estar limitada en tiempo, conducir a un cese indefinido de las hostilidades y poner en marcha una serie de procesos de transformación,

algunos de los cuales tomarían tiempo. Esto suponía que los insurgentes no debían esperar a que estas transformaciones tuvieran lugar para deponer sus armas. Mientras tanto, el ELN sostenía que el proceso de participación debía tomar el tiempo que necesitara⁷⁷ y solicitaba garantías de que las propuestas de transformación presentadas por la sociedad se implementarían, para así acordar un cese indefinido de las hostilidades y deponer sus armas⁷⁸. Es importante decir que, a diferencia de las FARC, el ELN no concebía la *participación* en términos de tener candidatos en elecciones u obtener escaños en la Cámara de Representantes o el Senado, sino más bien de abrir espacios para que la sociedad fortaleciera su posición para influir en el Estado⁷⁹. En palabras de un miembro de la delegación del ELN: “No aspiramos a tener curules. Pensamos que los cambios no se logran de esta manera. Los verdaderos cambios se logran con el pueblo organizado. Por eso, la participación de la sociedad es importante”⁸⁰.

Sin embargo, otras personas entrevistadas indicaron que hacia el final de la administración Santos, el Gobierno y el ELN habían alcanzado un acuerdo preliminar sobre la modalidad de participación de la sociedad, el cual era una suerte de punto medio entre las demandas de ambas partes, por cuanto lo que resultara del proceso de participación no sería vinculante para estas sino que sería un insumo clave para la mesa negociadora⁸¹. En particular, acordaron abordar temas de

73 Entrevistas E7 (enero de 2019); E12 (febrero de 2020); E31 y E33 (enero de 2020). Véanse también Sánchez (2019), International Crisis Group (12 de julio de 2018), La FM (16 de febrero de 2018), Agencia EFE (26 de febrero de 2018) y El País (26 de febrero de 2018).

74 Entrevistas E6 y E7 (enero de 2019); E16 (febrero de 2019). Véase también International Crisis Group (12 de julio de 2018).

75 Entrevista E16 (febrero de 2019).

76 Entrevistas E7 y E9 (enero de 2019). Véanse también International Crisis Group (12 de julio de 2018) y el video del ELN “Evaluación de la mesa de conversaciones entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional” (ELN Paz, 2018, septiembre 6).

77 En un video del 2017, al inicio de las audiencias públicas preliminares, el jefe de la delegación del ELN, Pablo Beltrán, declaró que “Los tiempos están dados por lo que demande la amplitud de la participación, la cobertura, las temáticas a abordar, las garantías y las condiciones y facilidades que brinda el Estado” (ELN Paz, 2017, octubre 30).

78 Entrevistas E6, E7 y E9 (enero de 2019); E27 (diciembre de 2019); E31, E32 y E33 (enero de 2020). Además, Aponte y Amaya (17 de diciembre de 2019), Sánchez (2019) y la entrevista a Socorro Ramírez, exintegrante de la delegación gubernamental, en Sánchez Arévalo (5 de enero de 2020). Véase también palabras de Consuelo Tapias, integrante de la delegación de paz del ELN, en el evento titulado “La mesa está estancada, con qué la moveremos: el estado actual de los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN”, que tuvo lugar en Quito, Ecuador, el 22 de febrero del 2018.

79 Entrevistas E5 (enero del 2019); E13, E15 y E16 (febrero del 2019).

80 Declaración de Alirio Sepúlveda durante el evento público del 30 de noviembre de 2017 mencionado en la nota a pie de página n.º 53 de este documento de trabajo.

81 Entrevistas E7 (enero de 2019); E13 y E18 (febrero de 2019); E27 (diciembre de 2019); E31 (enero de 2020).

mucha importancia para el ELN y la sociedad civil en general, como asuntos minero-energéticos⁸².

Otro aspecto de tensión giraba en torno a quién debería participar. Por un lado, el Gobierno temía que aquellos invitados a participar no fueran representativos de la sociedad en su conjunto. Por otro, el ELN insistía en que la participación debía salir de los territorios y escalar en forma de “pirámide”, es decir, los delegados que participan en el nivel local escogen a quienes los representarán en el siguiente nivel superior y así hasta el nivel nacional⁸³. Si bien el Gobierno compartía la visión de la importancia de involucrar a los territorios locales, temía que el modelo propuesto por esta guerrilla resultara en la participación de líderes que, en su mayoría, compartieran las visiones del ELN y, por lo tanto, no fueran representativos de la sociedad colombiana en su conjunto⁸⁴. En un documento de la Fundación Ideas para la Paz, Guarín, Celis y Velandia (2018) sostienen, de manera similar, que mientras el ELN expresaba su interés en la participación de una amplia gama de grupos de la

sociedad, incluyendo las élites, su propuesta no incentivaba la participación de estas junto con otros sectores de la sociedad en dicho proceso.

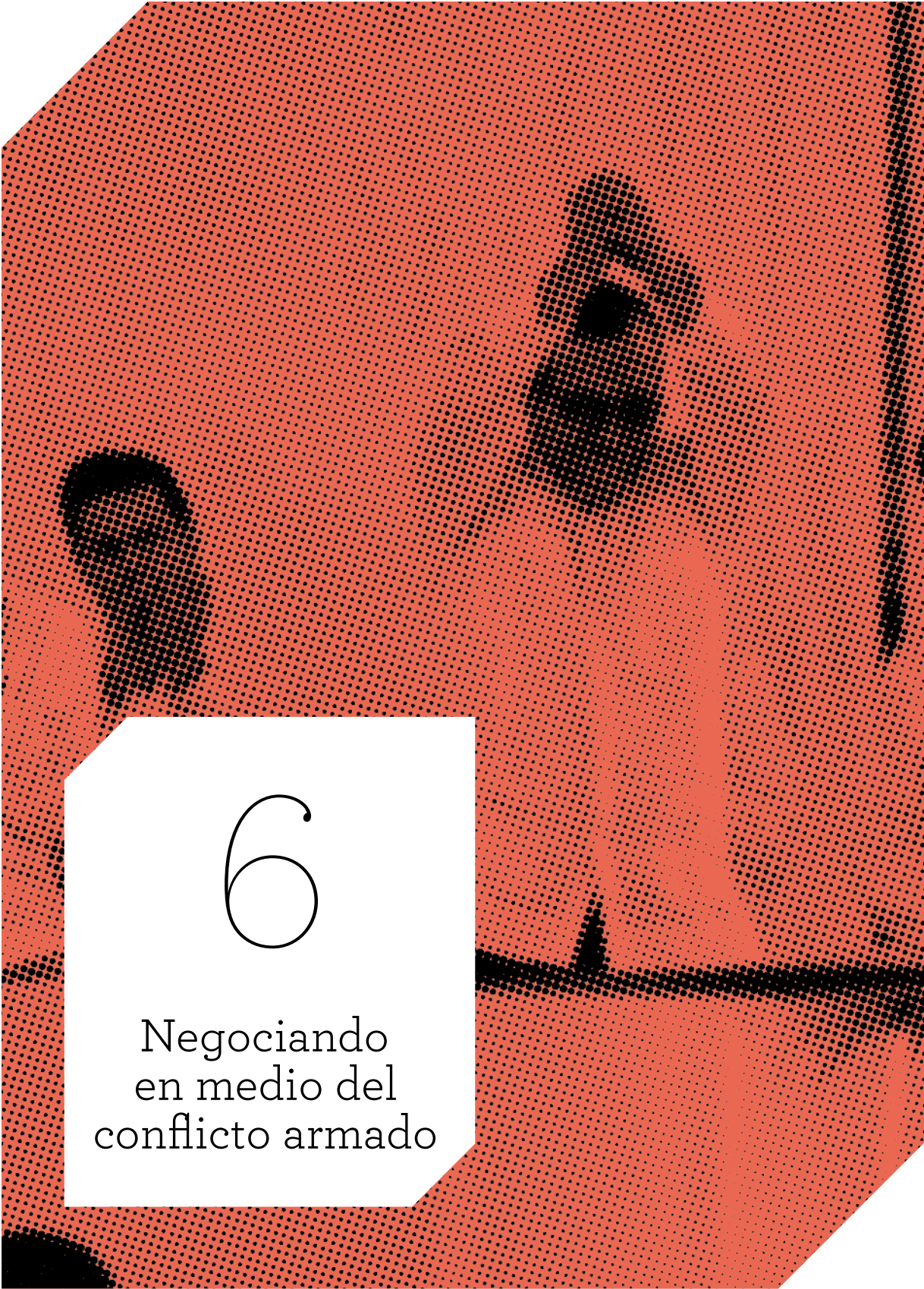
Otro asunto que no permitió avanzar más en el tema de participación de la sociedad fue la dificultad de acordar ciertas medidas para hacer efectiva dicha participación en el terreno. En efecto, los continuos enfrentamientos armados y la presencia de ciertos grupos armados no estatales, en particular los vinculados al paramilitarismo y al narcotráfico, obstaculizaban las garantías necesarias para implementar los mecanismos de participación. Durante las audiencias preliminares en Tocancipá, Cundinamarca, muchos representantes de la sociedad civil exigieron a ambas partes hacer más en este sentido. Pero no solo persistieron sino que aumentaron los asesinatos de líderes sociales en las regiones, las acciones armadas de ambas partes continuaron y se dificultó alcanzar un cese al fuego bilateral. Todo esto impidió progresar, dejando así los avances logrados en materia de diseño de la participación sin efecto hasta el momento⁸⁵.

82 Entrevistas E6 (enero de 2019); E31 y E33 (enero de 2020). Véase también Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (2015).

83 Véanse en archivo de video la declaración de Aurelio Carbonell, miembro de la delegación del ELN (ELN Paz, 2017, julio 25) y la de Pablo Beltrán, jefe de la delegación del ELN, al inicio de las audiencias públicas preliminares (ELN Paz, 2017, octubre 30).

84 Entrevista E6 (enero de 2019).

85 Entrevistas E7 (enero de 2019); E30 (enero de 2020).



6

Negociando
en medio del
conflicto armado

En un inicio, el ELN presionó por un cese al fuego bilateral como prerrequisito para entrar a negociar con el Gobierno. Sin embargo, el Gobierno de Santos insistió en dialogar en medio del conflicto armado, al igual que con las FARC, y en discutir el cese de hostilidades en la mesa de negociación como punto de la agenda⁸⁶. El ELN eventualmente desistió de esta precondition, aunque continuó presionando por un cese al fuego bilateral, y de manera especial ante la visita del Papa a Colombia en septiembre de 2017. Dos días antes de la visita del Papa, las partes acordaron el cese al fuego y adoptaron una serie de medidas de confianza. Estas medidas incluían el compromiso por parte del ELN de suspender los secuestros, los sabotajes contra la infraestructura, el reclutamiento de menores de edad y la siembra de minas antipersonal, mientras que el Gobierno se comprometía a tomar disposiciones para incrementar la protección a los líderes sociales, mejorar las condiciones de los miembros del ELN encarcelados, implementar una ley que descriminalizara la protesta pública y dar paso a las audiencias públicas preliminares para la participación de la sociedad en el proceso de paz (Restrepo, 4 de septiembre de 2017)⁸⁷.

Según la opinión de varias fuentes, pese a que el acuerdo presentaba limitaciones que condujeron a críticas de ambos lados, el cese al fuego,

que se extendió por ciento un días y contó con la supervisión de la ONU y la Iglesia, fue respetado en su conjunto⁸⁸. Conforme algunos estimados, este primer cese al fuego bilateral entre el Gobierno y el ELN en más de cincuenta años de guerra permitió salvar casi cien vidas y evitar más de cuatrocientos heridos⁸⁹. Si bien se logró este avance significativo y ambas partes declararon su interés en mantener el cese al fuego bilateral⁹⁰, las dos delegaciones no pudieron prorrogar el acuerdo, y aunque estuvieron cerca de establecer uno nuevo, la transición del Gobierno Santos al Gobierno Duque –como ya se explicó– arruinó sus esfuerzos.

Las partes convinieron en adelantar la discusión del punto 5f relativo a las acciones humanitarias antes de abordar completamente el punto 5 “Fin del conflicto armado” de la agenda de negociaciones para acordar ciertas medidas de alivio para las comunidades afectadas por el conflicto armado. En este marco, y con miras a reducir la violencia armada en el territorio y proveer alivios humanitarios, empezaron a tratar propuestas de comunidades, como las de Samaniego y Santacruz, en Nariño, sobre desminado humanitario, y el Acuerdo Humanitario ¡Ya! en el Chocó, formulado por representantes de la sociedad civil de este departamento. Fue así como representantes de dichas comunidades acudieron a la mesa para presentar sus propuestas. No obstante, las discusiones se entramparon en algunos temas operativos y el desminado no se pudo implementar porque

86 Beltrán (2019); entrevista a Antonio García en Szalkowicz (19 de enero de 2015); entrevistas E9 (enero de 2019); E12 y E15 (febrero de 2020); E30, E31 y E32 (enero de 2020). Véase también International Crisis Group (12 de julio de 2018) y las palabras de Consuelo Tapias, integrante de la delegación de paz del ELN, en el evento que tuvo lugar en Quito, Ecuador, el 22 de febrero del 2018, ya mencionado en la nota a pie de página n.º 53.

87 Véase también entrevista E31 (enero de 2020) y Agencia EFE (23 de octubre de 2017).

88 Entrevistas E9 (enero de 2019); E13 y E18 (febrero de 2019); E27 (diciembre de 2020); E31 y E33 (enero de 2020). Véase también International Crisis Group (2018).

89 Entrevista E18 (febrero de 2019).

90 Véase, por ejemplo, Agencia EFE (10 de enero de 2018), Redacción paz (10 de enero de 2018) y Delegación de paz del ELN (10 de enero de 2018).

no se alcanzó a establecer un nuevo acuerdo de cese al fuego bilateral⁹¹.

Por todo lo anterior, durante la mayor parte del proceso de paz el Gobierno y el ELN negociaron en medio de la guerra. Algunos frentes del ELN, en particular, libraban combates contra otros grupos armados no estatales por el control territorial⁹². En Colombia, varias negociaciones de paz han tenido lugar en medio de la confrontación armada, incluyendo las recientes negociaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC⁹³. Si bien este modelo de negociación no impidió que el Gobierno y las FARC firmaran un acuerdo de paz en 2016, en el caso de las negociaciones de paz con el ELN tuvo varias consecuencias negativas⁹⁴. La primera fue que las acciones de guerra no permitieron que las delegaciones se enfocaran en los puntos más importantes de la agenda. Una de las personas entrevistadas, que participó en las negociaciones, lo explicó, expresando su frustración:

[C]ada secuestro, cada bombardeo del tubo, eso lo siente uno inmediatamente el efecto y también la gente [...]. Todo lo que está sintiendo la gente, de alguna manera, empieza a presionar para que eso se lleve a la mesa. Entonces, la mesa termina desviándose de la negociación para enfrentar temas coyunturales y cosas que se salen de la mano. Ese es un gran obstáculo.⁹⁵

De igual forma, otra persona entrevistada resaltó que este asunto empañó las negociaciones porque el ELN quería, por su parte, acordar la terminación de lo que llamaba “retenciones con fines económicos” dentro de la discusión del punto 5 de la agenda de negociaciones, mientras que para la delegación gubernamental su resolución era una precondition para discutir los temas sustantivos de la agenda, lo cual era inaceptable

para el ELN. Además, según la misma fuente, este punto era particularmente sensible para algunas estructuras del ELN, cuya supervivencia dependía en mayor medida de esta práctica⁹⁶.

Aún peor, las acciones de guerra causaron interrupciones significativas en el proceso. Este fue el caso cuando la nueva delegación del Gobierno, encabezada por Gustavo Bell, viajó a Quito, Ecuador, para comenzar su trabajo en enero del 2018. En el momento en que los miembros de la delegación se dirigían al lugar de las negociaciones recibieron una orden del entonces presidente Santos para que regresaran, puesto que ese día el cese al fuego había terminado y el ELN ya había atacado un oleoducto en Arauca, entre otras ofensivas militares⁹⁷. Varias personas entrevistadas resaltaron la presión fuerte de los medios y la opinión pública, la cual cada vez estaba más inconforme con la violencia; el público general ya no toleraba más secuestros, bombardeos y otras acciones armadas de este tipo⁹⁸. Así, cuando dos semanas después el ELN perpetró varios ataques en la Costa Atlántica, incluido uno contra una estación de policía en Barranquilla, recibió fuertes críticas, y el presidente Santos anunció la suspensión de la instalación del quinto ciclo de negociaciones hasta que el ELN “haga [hiciera] compatible su conducta con la exigencia de paz del pueblo colombiano y la comunidad internacional”⁹⁹. Más allá de esto, la confrontación armada produjo desconfianza en varios sectores de la sociedad y proporcionó razones válidas para que los opositores a las negociaciones de paz expresaran sus dudas acerca de la factibilidad de alcanzar una salida negociada con el ELN.

Otra consecuencia de la negociación en medio del conflicto armado fue la profundización de la desconfianza entre las partes en conflicto, especialmente de las fuerzas beligerantes en el terreno¹⁰⁰. Según un observador del proceso de paz, “mientras las partes sigan atacándose y haciéndose

91 Entrevistas E7 (enero de 2019); E17 (febrero de 2020); E22 (mayo de 2019); E30, E31 y E33 (enero de 2020). Véase también entrevista E5 (enero de 2019).

92 Entrevista E23 (junio de 2019). Véase también Llorente y Garzón (enero de 2020), Aponte y Amaya (17 de diciembre de 2019) e International Crisis Group (12 de julio de 2018).

93 Otras negociaciones de paz que tuvieron lugar bajo condiciones similares fueron aquellas entre el Gobierno Belisario Betancur y las FARC en los años 1980, entre el Gobierno César Gaviria y las FARC a inicios de los años 1990 y entre el Gobierno Andrés Pastrana y las FARC a finales de los años 1990. Véase Villarraga Sarmiento (2009a y 2009b).

94 Entrevistas E6 y E7 (enero de 2019); E12 y E17 (febrero de 2019); E25 (julio de 2019); E30 (enero de 2020).

95 Entrevistas E5 y E6 (enero de 2019). Véase también entrevista E5 (enero de 2019).

96 Entrevista E22 (mayo de 2019). Dicho esto, Llorente y Garzón (enero de 2020) argumentan que, de forma general, el ELN ha reducido su dependencia del pago de rescates para financiar sus operaciones y que el número de rehenes bajo su poder ha disminuido considerablemente.

97 Entrevistas E6 (enero de 2019); E22 (mayo de 2019) y Agencia EFE (10 de enero de 2018).

98 Entrevistas E6 y E9 (enero de 2019); E12 (febrero de 2019); E22 (mayo de 2019); E32 y E33 (enero de 2020). Véase también Sánchez (2019) e International Crisis Group (12 de julio de 2018).

99 Véase, por ejemplo, Casey y Parkin Daniels (30 de enero de 2018) y RCN Radio (29 de enero de 2018).

100 Entrevistas E12 y E21 (febrero de 2019); E30 y E33 (enero de 2020).



daño físico, es muy difícil bajar la guardia, dar confianza, crear un ambiente donde realmente quieran avanzar en el proceso”¹⁰¹. Precisamente, los ataques cometidos por las Fuerzas Armadas a campamentos guerrilleros en varias ocasiones provocaron que frentes del ELN reaccionaran con atentados, ocasionando así un escalamiento peligroso y un ambiente poco propicio para los diálogos. Estos atentados, además, minaron la imagen de la guerrilla e hicieron que muchos colombianos dudaran de su compromiso con una salida negociada del conflicto. En términos más generales, provocaron un desgaste del proceso, que llegó al extremo con la finalización de las negociaciones de paz, sobre todo después de

que el ELN atacara la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander, en enero del 2019, bajo el argumento de que no existía un alto al fuego vigente y porque era una acción en respuesta al bombardeo cometido por las Fuerzas Armadas contra una escuela de formación guerrillera¹⁰². Según varias personas entrevistadas, el ELN también cometió un error, que algunos atribuyeron a su posible falta de experiencia en materia de negociación, ya que estos diálogos eran los primeros que superaban la fase exploratoria¹⁰³. En todo caso, el Gobierno Duque se apresuró a dar por terminadas las negociaciones, justo en el momento en que su popularidad decrecía y su coalición mostraba signos de tensiones internas¹⁰⁴.

101 Entrevista E21 (febrero de 2020).

102 Entrevistas E7 (enero de 2019); E12 y E13 (febrero de 2019); E24 (junio de 2019); E32 y E33 (enero de 2020).

103 Entrevistas E15 y E16 (febrero de 2019); E22 (mayo de 2019); E24 (junio de 2019); E30 (enero de 2020).

104 Entrevistas E13, E15 y E17 (febrero de 2019); E23 (junio de 2019).



7

Perspectivas
y escenarios
a futuro

En el análisis del proceso de paz con el ELN es importante identificar perspectivas y escenarios a futuro. Las primeras representan la mirada sobre este proceso de paz a mediano y largo plazo; los segundos, una posible evolución de la situación en función de las dinámicas del proceso y de su contexto, en el marco de esas perspectivas. En este sentido, identificamos dos perspectivas y dentro de estas unos escenarios posibles que explicamos a continuación.

Perspectiva en lógicas de construcción de paz

Esta mirada implica asumir el proceso de paz con el ELN como posibilidad real para poner fin al conflicto armado con esta insurgencia mediante un acuerdo final de paz y, a su vez, para la superación del prolongado conflicto armado colombiano. Permite entender este proceso como una forma de “hacer tránsito de violencias destructivas a acuerdos sociales por el cambio”, en los términos en que el académico John Paul Lederach (2008) define la construcción de paz.

La aplicación de esta perspectiva implica, además, la construcción de confianza entre las partes, que pasa por superar los mitos sobre el ELN y su participación en el proceso de paz. Esto significa reconocer que el ELN es una insurgencia con la que se puede dialogar y llegar a acuerdos, como se evidenció en el periodo del gobierno Santos¹⁰⁵. En especial, conlleva admitir que esta guerrilla está dispuesta a emprender negociaciones de paz, como lo demuestran su presencia en

la mesa de diálogo con una parte de su comandancia y los acuerdos que suscribió y cumplió durante el mandato del presidente Juan Manuel Santos, y que esto no puede desestimarse en el marco del modelo de negociación en medio de la confrontación armada, pactado desde el inicio del proceso¹⁰⁶.

Bajo esta perspectiva se identifican los siguientes escenarios:

Primer escenario: el Gobierno Duque retoma el proceso de paz iniciado en el mandato de Santos. Este es un escenario posible, pero bastante improbable debido a la aparente falta de interés del Gobierno Duque por continuar el proceso y sus esfuerzos para obstaculizar la implementación del Acuerdo Final de Paz pactado entre Gobierno y FARC. No obstante, en caso de contar con una fuerte presión del movimiento de paz, de la sociedad civil afecta a la paz y de la Iglesia católica, el Gobierno de Duque podría reiniciar el proceso de paz con el ELN y darle continuidad. Para eso, debería aceptar el modelo de negociación sin condiciones previas y en medio de la confrontación armada, ya que, si insiste en el desarme del ELN como precondition para los diálogos de paz, es improbable que estos se reanuden. En tal escenario, las partes lograrían una comunicación directa, superando la que el Gobierno hacía a través de los medios de comunicación. Se podrían restablecer niveles aceptables de confianza que permiten diálogos constructivos y así avanzar en acuerdos, aunque sea parciales, en la mesa de diálogo¹⁰⁷.

Segundo escenario: un gobierno posterior retoma el proceso de paz con el ELN iniciado en el Gobierno Santos y le da continuidad. Este escenario

105 Entrevistas E13 y E15 (febrero de 2019); E27 (diciembre de 2019).

106 Entrevistas E5 (enero de 2019); E15 (febrero de 2019).
107 Entrevistas E31 y E32 (enero de 2020).



es más probable, ya que la falta de avances en la implementación del acuerdo de paz entre Gobierno y FARC durante el gobierno de Duque, sumada a un número preocupante de asesinatos de líderes sociales, ha generado fuertes críticas y provocado una creciente movilización por la paz en Colombia. Por ello, es factible que un futuro Gobierno esté más comprometido con la paz y asuma este proceso de paz como una política de Estado, retomando lo pactado en el mandato de Santos, más los aspectos favorables que a este incorpore. Si esto sucede, es probable que tenga en cuenta las lecciones aprendidas de los procesos de paz con esta guerrilla en los dos últimos gobiernos. Este escenario también se vería favorecido si distintos sectores de la sociedad civil afectados a la solución negociada del conflicto armado han avanzado en diálogos humanitarios con esta insurgencia a nivel local antes de la toma de posesión del nuevo Gobierno y luego asumen un papel protagónico en las negociaciones de paz y las dinamizan.

De otro lado, el ELN tendría que aceptar que implica un desgaste innecesario continuar una lucha armada sin la posibilidad de vencer al adversario y acceder al poder, y decidir aprovechar la ventana de oportunidad que le ofrece el proceso de paz con las FARC y el empoderamiento que la sociedad civil ha registrado en las movilizaciones sociales, así como resultados electorales más favorables a la apertura democrática. Este escenario sería más propicio para que las partes construyeran confianza, alcanzaran acuerdos parciales y un acuerdo final de paz.

La perspectiva de solución militar del conflicto armado con el ELN

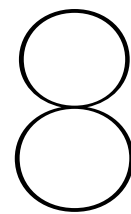
Esta mirada aborda el conflicto armado con esta insurgencia en contravía de la tendencia registrada en el mundo, en las tres últimas décadas, consistente en la resolución por vía negociada de dichos conflictos. Durante este lapso, algunos cálculos estimados señalan que el 80 % de los conflictos armados que terminaron lo hicieron mediante un proceso de paz; y solo un 20 %, por vía militar

(Fisas, 2011). Bajo esta perspectiva de solución por vía militar, el Estado asumiría que cuenta con las capacidades y condiciones necesarias para derrotar militarmente al ELN o para debilitarlo y llevarlo hasta su rendición. A su vez, el ELN no vería la posibilidad de alcanzar sus objetivos mediante la negociación y mantendría la lucha armada como estrategia para presionar al Gobierno a hacer reformas. También respondería a la actitud beligerante del Estado a través de la estrategia de guerra de guerrillas en la que tiene una buena experiencia. En este contexto, es posible que incrementemente su pie de fuerza y se fortalezca militarmente. Esto resultaría en un escalamiento del conflicto armado. Se prolongarían los múltiples impactos de este conflicto sobre la población civil y se alejaría la posibilidad de superación del conflicto armado.

Escenario: decisión del Gobierno Duque de escalar la confrontación con el ELN, fortalecimiento del ELN y profundización del conflicto armado sin derrota del adversario. En su propio marco, el Gobierno Duque mantendría su decisión de no retomar el proceso de paz con el ELN, persistiría en desconocer los protocolos pactados en el Gobierno Santos y en su intención de llevar a la justicia al ELN, en particular a integrantes de la delegación de paz de esta guerrilla. El proceso de paz quedaría suspendido. El ELN se fortalecería militarmente terminando de copar los territorios que las FARC dejaron. Podría hacer alianza con disidencias de esta extinta guerrilla y seguir contando con una retaguardia estratégica en Venezuela. Como consecuencia, se incrementarían las afectaciones de la violencia armada sobre la población civil, se distanciaría la superación del conflicto armado y se llegaría a un punto muerto, ya que ninguna de las partes estaría en la capacidad de derrotar al adversario¹⁰⁸.

Las perspectivas y los escenarios descritos recogen elementos del contexto y de las propias partes en conflicto que deben tenerse en cuenta para incrementar la posibilidad de que Colombia logre el cierre definitivo del conflicto armado con todas las insurgencias. Esto permitirá detener los múltiples daños ocasionados a la población civil e iniciar un posacuerdo más integral y con mayores alcances.

108 Entrevista E13 (febrero de 2019).



Conclusiones,
recomendaciones
y lecciones
aprendidas

Los diálogos de paz entre el Gobierno y el ELN iniciados durante la presidencia de Santos fueron los primeros en alcanzar avances tan significativos. Diversas fuentes coinciden que estos han sido los mayores avances logrados hasta este momento en materia de negociaciones de paz con esta insurgencia¹⁰⁹. Por primera vez, las partes culminaron la fase exploratoria del diálogo, acordaron una agenda de negociación e iniciaron la fase de negociaciones formales. Incluso implementaron un cese al fuego bilateral durante más de tres meses y alcanzaron algunos acuerdos preliminares en torno a un cese al fuego bilateral, a acciones humanitarias en regiones afectadas por el conflicto armado y al diseño del proceso para la participación de la sociedad al final del gobierno de Santos. Se agrega, además, el avance en construcción de confianza entre ambas partes que posibilitó los logros mencionados. Aun cuando las negociaciones terminaron rompiéndose al entrar la presidencia de Duque y los cambios no fueron todos los esperados, pequeños logros son grandes logros, como señala Lederach (2008), en materia de construcción de paz.

En ese sentido, un participante en este proceso de paz señaló: “el proceso de paz con todo y las falencias que tiene sembró en el pueblo colombiano una esperanza de lograr un cambio y de lograr de verdad la paz”¹¹⁰. Otras fuentes consultadas indicaron dentro de los aspectos positivos de este proceso el cumplimiento de lo que se iba acordando, como en el caso de los protocolos de rotación, movilidad, seguridad y consultas, así como el acuerdo para fijar lineamientos para una pedagogía de paz¹¹¹. Destacaron, además, la importancia

de la cordialidad a pesar de las diferencias, como factor que facilita las discusiones, y reconocieron su presencia a lo largo de la negociación¹¹². Cinco lecciones centrales pueden extraerse tanto de estos aspectos positivos del proceso como de las dificultades encontradas. Analizamos estas lecciones enseguida.

Primera lección, las negociaciones de paz entre el Gobierno y el ELN se mantuvieron a la sombra de aquellas llevadas a cabo con las FARC. El Gobierno careció de una estrategia adecuada que tomara en consideración las particularidades del ELN y, en cierta medida, trató de replicar el mismo modelo que había tenido éxito con las FARC. Por eso, a futuro, sería importante que use la experiencia adquirida durante las negociaciones de paz con el ELN entre 2012 y 2019 para entender de mejor manera a esta guerrilla y desarrollar una propuesta de proceso de paz que tenga en cuenta las características propias del grupo insurgente y del conflicto armado que existe entre esta insurgencia y el Estado. Esto implica superar mitos sobre el ELN y reconocer que con esta guerrilla es posible dialogar, llegar a acuerdos y avanzar.

En especial, no se puede subestimar la disposición que este grupo insurgente tiene frente a la solución negociada del conflicto armado, sino más bien tomar en consideración que esta disposición puede crecer en el desarrollo de las negociaciones. Por ejemplo, se puede fortalecer esta disposición mientras se avanza en la discusión de los puntos sustantivos de la agenda y se otorgue cierto reconocimiento a los líderes del ELN más afectos a una solución negociada, de modo que puedan convencer a sus compañeros más escépticos de la importancia de alcanzar un acuerdo de paz con el

109 Entrevistas E30, E31, E32 y E33 (enero de 2020).

110 Entrevista E31 (enero de 2020).

111 Entrevistas E31, E32 y E33 (enero de 2020).

112 Entrevistas E31 y E32 (enero de 2020).



Gobierno. De igual manera, es crucial entender la estructura altamente participativa de esta guerrilla, pero también jerarquizada y con unidad de mando, para superar la idea de fragmentación que dificulta alcanzar acuerdos.

De otro lado, la subordinación del proceso del ELN al de las FARC hizo que las negociaciones formales iniciaran tarde, hacia finales del segundo mandato del presidente Santos, y no se beneficiaran de los mismos recursos de los que gozaron las negociaciones con las FARC. Esto tuvo consecuencias adversas debido al cambio de contexto, la duración limitada de los periodos presidenciales y a la carencia de políticas de Estado que protejan los avances logrados. Así, durante el gobierno de Duque se evidenció un retroceso en el proceso de paz con el ELN. La principal afectación fue la de la confianza, dado que el nuevo presidente se había mostrado contrario a una solución negociada del conflicto armado, a menos que se tratara del simple desarme, desmovilización y reintegración de los grupos armados no estatales. Bajo esta consideración, el Gobierno Duque desconoció lo pactado en este proceso en el gobierno de su antecesor y propuso un nuevo modelo de negociación con condiciones previas. Se distanció la comunicación entre las partes y se desconocieron los protocolos internacionales con la exigencia al Gobierno de Cuba de entregar a los integrantes de la delegación del ELN para su judicialización. Así, el proceso de paz se congeló inicialmente y luego el Gobierno colombiano lo finalizó con fundamento en el ataque a la Escuela de Cadetes de Policía ocurrido en enero del 2019.

Segunda, pese a que las demoras y la transición del presidente Santos al presidente Duque entorpecieron el proceso de negociación de manera significativa, reflejan una limitación más importante: la falta de continuidad de las políticas de paz entre un gobierno y el siguiente. En el futuro, deberían hacerse mayores esfuerzos para asegurar que los acuerdos de paz firmados con un Gobierno sean “acuerdos de Estado” que los siguientes Gobiernos reconozcan y respeten. Si bien los abogados que asistieron al Gobierno y a las FARC durante las negociaciones de paz en La Habana intentaron blindar el Acuerdo Final de Paz del 2016 como acuerdo especial en virtud del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, no lograron impedir el surgimiento de varios obstáculos al momento de su implementación. Esto podría revelar que, aunque los aspectos legales son importantes, sin un mayor consenso entre los partidos sobre la

necesidad de honrar los acuerdos pasados, incluso si fueron firmados por Gobiernos de otros partidos, será difícil negociar la paz con el ELN.

Tercera, la participación de la sociedad es fundamental en cualquier negociación con el ELN. Por un lado, se trata de una demanda de larga data de esta guerrilla, la misma que no concibe la victoria en términos de derrocar al régimen, sino más bien en términos de abrir espacios para que la sociedad pueda ejercer influencia sobre el Estado y promover reformas estructurales. Aunque las audiencias preparatorias realizadas en Tocancipá y el acuerdo preliminar sobre el diseño del proceso de participación de la sociedad serán de utilidad en futuras negociaciones, se necesitará superar varios desafíos. Estos incluyen decidir: 1) a quiénes invitar, en el contexto de una sociedad civil fragmentada y polarizada; 2) cómo asegurar que el proceso sea incluyente y, al mismo tiempo, manejable, y 3) qué hacer con las propuestas presentadas por la sociedad civil a fin de generar suficiente confianza en la guerrilla de que este proceso no es en vano y de que estos insumos serán considerados por el Gobierno, aunque pueda tomar tiempo.

Por otro, la participación de la sociedad civil es clave para ejercer presión sobre las partes para que se sienten a negociar y logren ciertos acuerdos, tal como lo reveló su papel en la reanudación de los diálogos de paz, en marzo del 2018. Aunque varias personas de la sociedad civil entrevistadas manifestaron que su voz no siempre había sido escuchada por ambas partes, existen varias evidencias de que tanto la delegación gubernamental como la del ELN tomaron en cuenta propuestas formuladas por la sociedad civil, en particular para proveer alivios humanitarios a las comunidades afectadas por el conflicto armado.

Cuarta, las futuras negociaciones de paz requerirán un rápido acuerdo sobre el cese al fuego bilateral, lo cual es esencial para la implementación de cualquier mecanismo de participación de la sociedad civil y para la creación de un ambiente más favorable para la paz. Dicho acuerdo necesita tener en cuenta las lecciones que dejó el anterior cese al fuego bilateral y tomar como punto de partida el acuerdo preliminar alcanzado por las partes al final de la administración de Santos. Es importante decir que el acuerdo necesita ser verificable y contar con el apoyo de terceras partes, tales como la ONU y la Iglesia católica, que puedan supervisar su implementación a fin de generar confianza en las partes y en el público en general. Los avances en la participación de la sociedad

podrían entonces transformar cualquier cese al fuego bilateral inicial en uno definitivo, logrando así que el proceso sea irreversible.

Para avanzar en este propósito de cese al fuego bilateral, será clave retomar las medidas de confianza acordadas durante el proceso de paz hasta el 2018 para restaurar e incrementar la confianza entre las partes, incluidas las medidas para reducir las amenazas a líderes sociales (en cumplimiento también con lo acordado en el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las FARC) y las garantías al derecho a la protesta, los alivios humanitarios para presos del ELN, por parte del Gobierno; y el fin de los secuestros y del reclutamiento a menores de edad, así como de la siembra de minas antipersonal, por parte del ELN, entre otras. Si bien el modelo de negociación en medio de la confrontación armada ha sido el más empleado en procesos de paz de conflictos de larga duración, como el colombiano, es necesario tener en cuenta su impacto en el contexto donde se desarrolla. En este sentido, no propicia la construcción de confianza entre las partes y tampoco en relación con diversos sectores de la sociedad civil y de la opinión pública escépticos, indiferentes u opuestos a los diálogos de paz, que demandan evidencias del compromiso de las partes con el proceso de paz. Por ello, sostenemos que la consecución de un pronto acuerdo de cese al fuego bilateral ofrece grandes ventajas para generar confianza en un futuro proceso de paz entre el Gobierno y el ELN.

Y quinta lección, resulta novedoso e interesante el criterio adoptado por las partes de ir cumpliendo lo que se va aprobando cuando los acuerdos así lo permiten. Este lineamiento, al igual que los ya mencionados, contribuye a la construcción de una confianza mutua. A futuro, permitiría superar posibles prevenciones relacionadas con incumplimientos de lo pactado. Como lo expresó una persona participante en el proceso de paz, “no era pactar para que se cumpliera veinte años después”, sino ir cumpliendo lo que se acordaba y podía ser cumplido de forma inmediata¹¹³. Igualmente, otros participantes explicaron que cumplir lo que se iba acordando permitió construir y fortalecer la confianza entre las partes, y fue este

logro el que posibilitó otros, como el cese al fuego bilateral y las audiencias preparatorias¹¹⁴.

En términos generales, las lecciones aprendidas evidencian que los conflictos armados y los procesos de paz que intentan transformarlos no son lineales. Por tanto, las intervenciones para resolverlos por vía negociada deben analizarlos de manera más integral, interpretando cambios en las partes, sus dinámicas y la incidencia de las coyunturas. La superación del conflicto armado colombiano implica asumir el proceso de paz con el ELN desde una perspectiva de construcción de paz, comprendiéndolo como una oportunidad para transitar de violencias destructivas a acuerdos sociales por el cambio. De igual manera, es necesario encaminar esfuerzos hacia la materialización de escenarios posibles en los que se retome este proceso de paz a partir de los pactos y avances logrados en el Gobierno Santos, y que se enfatice tanto en la construcción de confianza entre las partes y con los diversos sectores de la sociedad civil, como en el marco de una política de Estado que blinde este proceso y ofrezca seguridad a las partes.

La vía militar implica un desgaste innecesario, dado que no hay certeza para ninguna de las partes de derrotar a su adversario en el campo de batalla. Para el Estado, es difícil afrontar militarmente la fuerza difusa de una insurgencia, como el ELN, que además ha crecido en los últimos años. Y para el ELN, las posibilidades de conseguir las reformas deseadas lucen cada vez más lejanas por medio del ejercicio armado. Además, esta vía desecha la ventana de oportunidad que ofrece el Acuerdo Final de Paz con las FARC y escala el conflicto armado con graves impactos en la población civil. Por ello, la paz en Colombia requiere la reanudación de las negociaciones de paz entre el Gobierno y el ELN. Sin esto, el conflicto armado no tiene ningún final próximo. La opinión pública puede tener un papel significativo al ejercer presión sobre ambas partes para que asuman este desafío. Si así lo hacen, las lecciones aprendidas del proceso de paz durante los gobiernos de Santos y Duque serán muy valiosas para aumentar las posibilidades de que nuevos diálogos alcancen un resultado exitoso.

113 Entrevista E33 (enero de 2020).

114 Entrevistas E31 y E32 (enero de 2020).





Referencias
bibliográficas

- Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (marzo de 2016). Recuperado de: <http://www.comisiondeconciliacion.co/wp-content/uploads/2017/02/acuerdo-dialogos-paz-gobierno-colombia-eln.pdf>
- AFP. (27 de septiembre de 2018). Colombia desconoce a Venezuela como garante de diálogos de paz con ELN. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-mundo/conflictos/colombia-desconoce-a-venezuela-como-garante-de/A3O5USWH6JFLBEALEDX6RKOKOU/story/>
- Agencia EFE. (26 de febrero de 2018). El ELN anuncia cese al fuego para las elecciones y propone fijar una fecha de diálogos. *EFE*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-eln-anuncia-cese-al-fuego-para-las-elecciones-y-propone-fijar-una-fecha-de-dialogos/20000035-3535586>
- Agencia EFE. (10 de enero de 2018). Juan Manuel Santos suspende la reanudación de diálogos con la guerrilla colombiana del ELN. *El Mundo*. Recuperado de <https://www.elmundo.es/internacional/2018/01/10/5a5628ffe2704e35538b4628.html>
- Agencia EFE. (23 de octubre de 2017). Arranca cuarto ciclo de negociaciones entre Gobierno de Colombia y ELN. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/inicio-cuartociclo-negociaciones-eln-gobiernodecolombia.html>
- Aponte, A. y Amaya, D. (17 de diciembre de 2019). Descifrando al ELN. ¿Por qué es tan difícil negociar con esta guerrilla? *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/descifrando-al-eln-por-que-estan-dificil-negociar-con-esta-guerrilla-columna-896265>
- Beltrán, P. (2016). Saludo del ELN. En V. de Currea-Lugo (Ed.), *Metiéndole pueblo a la paz. Para la participación de la sociedad en el proceso Gobierno-ELN* (pp. 11-12). Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Beltrán, P. (2019). Lecciones aprendidas en la búsqueda de la paz. En L. E. Celis (Ed.), *Una paz sin dolientes: diálogos Gobierno - ELN, 1982-2019* (pp. 205-218). Bogotá: NC Producciones.
- Bolaños, E. A. (21 de febrero de 2019). "Siempre cumplimos con nuestra palabra": embajador de Noruega sobre los protocolos con el ELN. *El Espectador*. Recuperado de https://colombia2020.elespectador.com/pais/siempre-cumplimos-con-nuestra-palabra-embajador-de-noruega-sobre-los-protocolos-con-el-eln?fbclid=IwAR0pdkJ6kiGeT_q6031e1kCRAHTYLKcz0h6kmurG8prYvQgMju8XQkBgG8E
- Cacep, Marcha Patriótica e Indepaz. (septiembre de 2019). *Informe especial: Violaciones a los derechos humanos en tiempos de paz*. Bogotá: Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (Cacep), Coordinación Social y Política Marcha Patriótica e Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/informe-especial-violacion-a-los-derechos-humano-en-tiempos-de-paz/>



- Carbonell, A. y Torres, I. (6 de enero de 2020). Entrevista al Comandante Nicolás Rodríguez Bautista. Responsable Político - ELN. La primera toma guerrillera del Ejército de Liberación Nacional. *Rebelión*. Recuperada de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=264222>
- Casey, N. y Parkin Daniels, J. (30 de enero de 2018). La violencia preelectoral en Colombia y los caminos del ELN y las FARC. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/01/30/espanol/america-latina/colombia-eln-farc-elecciones.html>
- Colprensa. (28 de mayo de 2017). ¿Hacer 'trizas' el acuerdo de paz o salvarlo? El debate electoral que se avecina. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/colombia/hacer-trizas-el-acuerdo-de-paz-o-salvarlo-el-debate-electoral-que-se-avecina.html>
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). (Febrero del 2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/contribucion_al_entendimiento_del_conflicto_armado_en_colombia_-_comision_historica_del_conflicto_y_sus_victimas.pdf
- Cristo, J. F. y Rivera, G. (2019). *Disparos a la paz*. Bogotá: Penguin Random House.
- De Currea-Lugo, V. (2018). *Historias de guerra para tiempos de paz*. Bogotá: Planeta.
- De Currea-Lugo, V. (3 de junio de 2017). Sin participación de la sociedad, el proceso con el ELN no va. *El Espectador*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/pais/sin-participacion-de-la-sociedad-el-proceso-con-el-eln-no-va>
- Delegación de paz del ELN. (10 de enero de 2018). Comunicado "Pactar un nuevo cese". Recuperado de <http://www.eln-voces.com/index.php/dialogos-de-paz/comunicados/1399-pactar-un-nuevo-cese> (consultado en enero de 2018).
- Echandía, C. (1999). Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia. En M. Deas y M. V. Llorente (Eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, (pp. 99-149). Bogotá: Cerec, Uniandes y Norma.
- El Mostrador tv. (24 de enero de 2019). Miradas - Raúl Vergara: "Chile desconoce los compromisos que asumió como país garante en las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y el ELN". *El Mostrador tv*. Recuperado de <https://www.elmostrador.cl/tv/2019/01/24/miradas-raul-vergara-chile-desconoce-los-compromisos-que-asumio-como-pais-garante-en-las-negociaciones-de-paz-entre-el-gobierno-colombiano-y-el-eln/>
- El País. (26 de febrero de 2018). El ELN anuncia el cese de ataques durante las legislativas en Colombia. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/02/26/actualidad/1519650926_967289.html
- ELN Paz. (2017, julio 25). Saludo a la asamblea de la Unión Sindical Obrera -uso-. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=V7oLIR-xp8Y>
- ELN Paz. (2017, octubre 30). Participación para decidir los rumbos del país. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=rJ8GqIEwCf4>
- ELN Paz. (2018, septiembre 6). Evaluación de la Mesa de Conversaciones entre el ELN - Gobierno. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=2dfzlk5xvc>
- Fisas, V. (2004). *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paidós.
- Fisas, V. (2011). *Anuario procesos de paz 2011*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.
- Fisas, V. (2017). *Negociar la paz con las FARC: una experiencia innovadora*. Barcelona: Icaria.
- García Durán, M. (2010). Colombia: conflicto armado, procesos de negociación y retos para la paz. En A. Vargas Vélasquez (Ed.), *Colombia: escenarios posibles de guerra o paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- González Posso, C. (2015). La primera negociación en la historia con el ELN. En V. de Currea-Lugo (Ed.), *Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve* (pp. 43-51). Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Guarín, S.; Celis, L. E. y Velandia, C. A. (agosto de 2018). *Reflexión y perspectivas de los diálogos de paz con el ELN*. Documento interno. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Guevara, C. A. (febrero de 2019). *Panorama de las personas defensoras de derechos*



- humanos y líderes sociales en riesgo en Colombia, 2018-2019*. Policy Brief No. 1. Bogotá: Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ). Recuperado de <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/02/FINAL-Policy-Brief-1-2019-web2.pdf>
- Hernández Delgado, E. (2004). *Resistencia civil artesana de paz: experiencias indígenas, afrodescendientes y campesinas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Hernández Delgado, E. (2012). *Intervenir antes de que anochezca: mediaciones, intermediaciones y diplomacias no violentas de base social en el conflicto armado*. Bucaramanga: La Bastilla.
- Hernández Delgado, E. (2016). Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz. *Papel Político*, 21(1), 35-56.
- Hernández Delgado, E. (2018). *Del limbo a un acuerdo final de paz. Proceso de paz del Gobierno Santos y las FARC-EP*. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Herrera, C. J. (2015). Una negociación exitosa con el ELN. ¿Además de deseable, posible? En V. de Currea-Lugo (Ed.), *Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve* (pp. 63-67). Bogotá: Ediciones Ántropos.
- International Crisis Group. (12 de julio de 2018). *La paz que falta: el nuevo gobierno de Colombia y la última de sus guerrillas*. Informe sobre América Latina n.º 68. Bogotá-Bruselas: International Crisis Group. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/68-missing-peace-colombias-new-government-and-last-guerrillas>
- La FM. (26 de febrero de 2018). ELN declara cese el fuego por elecciones en Colombia. *La FM*. Recuperado de <https://www.lafm.com.co/colombia/el-n-declara-cese-el-fuego-por-elecciones-en-colombia>
- Lederach, J. P. (2008). *La imaginación moral. El arte y el alma de construir la paz*. Bogotá: Editorial Norma.
- Línea Conflicto, Paz y Postconflicto. (25 de enero de 2019). ¿Cómo actúa el ELN? *Fundación Pares*. Recuperado de <https://pares.com.co/2019/01/25/como-actua-el-eln/>
- Llorente, M. V. y Garzón, J. C. (enero de 2020). ¿Qué hacer con el ELN? Opciones ante una derrota militar lejana y un diálogo improbable. Notas estratégicas n.º 16. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_QuehacerELN_Final.pdf
- Madariaga, A. (2015). Negociaciones con el ELN: algunas condiciones e incertidumbres. En V. de Currea-Lugo (Ed.), *Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve* (pp. 91-98). Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Medina Gallego, C. (1996). *ELN: una historia contada a dos voces. Entrevista con "el cura" Manuel Pérez y Nicolás Rodríguez Bautista "Gabino"*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.
- Medina Gallego, C. (2015). El poder popular en la vida del ELN. El camino hacia su lucha social y política. En V. de Currea-Lugo (Ed.), *Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve* (pp. 159-169). Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Pardo, D. (30 de diciembre de 2019). Los asesinatos de líderes sociales que ensombrecieron la Navidad en Colombia. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50942881>
- Pedraza, Ó. y Álvarez, C. (2015). ¿Por qué negociar? El problema de la captura de la liberación. En V. de Currea-Lugo (Ed.), *Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve* (pp. 119-124). Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Pizarro Leongómez, E. (1996). *Insurgencia sin revolución: la guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*. Bogotá: TM Editores.
- Radio Nacional de Colombia. (2 de enero de 2020). Posición del Gobierno frente al ELN no ha sido caprichosa ni terca: Duque. *Radio Nacional de Colombia*. Recuperada de <https://www.radionacional.co/actualidad/noticias/dialogos-eln-ivan-duque>
- Ramírez, S. (11 de septiembre de 2018). Lecciones de los diálogos por la paz con el ELN. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/politica/lecciones-de-los-dialogos-por-la-paz-con-el-eln-articulo-857124>
- RCN Radio. (29 de enero de 2018). Santos suspende instalación de mesa de diálogos con el ELN. *RCN Radio*. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/colombia/>

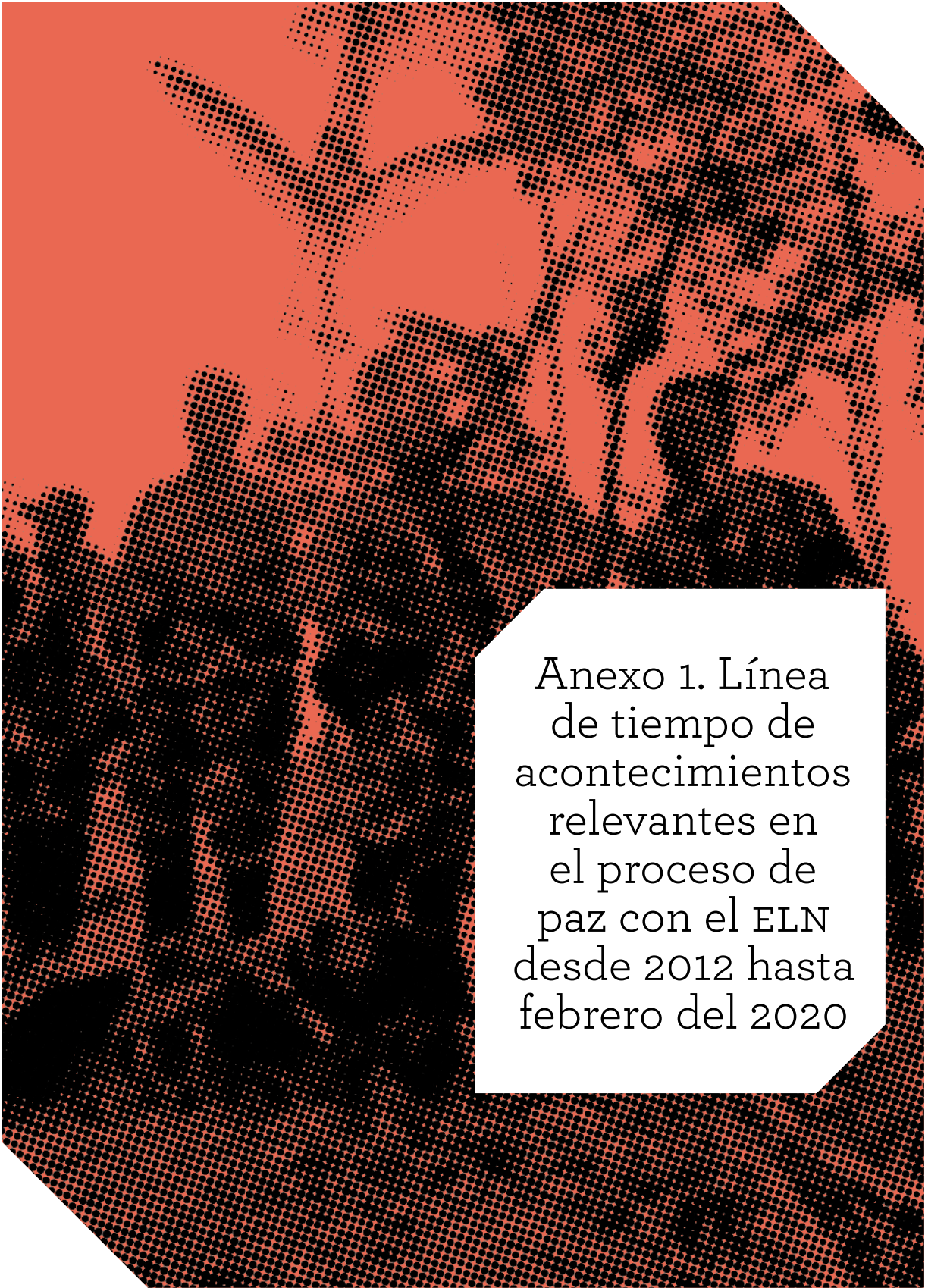


- santos-suspende-instalacion-de-mesa-de-dialogos-con-el-eln
- Redacción El Tiempo. (30 de octubre de 2016). Acuerdo de paz con FARC es "el más integral" del mundo. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/acuerdo-de-paz-con-las-farc-es-el-mas-completo-del-mundo-43558>
- Redacción paz. (10 de enero de 2018). ELN pide mantener diálogos de paz y aboga por un nuevo cese bilateral. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/paz/eln-pide-mantener-dialogos-de-paz-y-aboga-por-un-nuevo-cese-bilateral-articulo-732624>
- Redacción Política. (30 de diciembre de 2019). "Su captura amplía clima de desconfianza": ELN sobre detención de Juan Carlos Cuéllar. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/su-captura-amplia-clima-de-desconfianza-eln-sobre-detencion-de-juan-carlos-cuellar-articulo-897969>
- Restrepo, J. C. (4 de septiembre de 2017). Comunicado "Acuerdo y comunicado sobre el cese al fuego bilateral y temporal entre el Gobierno y el ELN". Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170904-Comunicado-del-Jefe-de-la-Delegacion-del-Gobierno-Juan-Camilo-Restrepo>
- Rettberg, A. y Quiroga, D. (2018). Mas allá de la firma: las elecciones legislativas (2014) y locales (2015) y la implementación de la paz en Colombia. En F. Botero, M. García Sánchez y L. Wills-Otero (Eds.), *Polarización y posconflicto: las elecciones nacionales y locales en Colombia, 2014 - 2017* (pp. 177-207). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rodríguez, R. F. (5 de agosto de 2019). Balance de la relación Santos-Maduro: seguid el ejemplo que Colombia dio. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/balance-de-la-relacion-santos-maduro-seguid-el-ejemplo-que-colombia-dio-articulo-804458>
- Sánchez Arévalo, N. (5 de enero de 2020). El Gobierno le exige al ELN una rendición más que una negociación: Socorro Ramírez. *El Espectador*. Disponible en <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/el-gobierno-le-exige-al-eln-una-rendicion-mas-que-una-negociacion-socorro-ramirez-articulo-898361>
- Sánchez, D. (2019). Mesa de Diálogos con el ELN: el invaluable aporte de la participación de la sociedad. *Viva la ciudadanía*. Edición n.º 620. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0620/articulo01.html>
- Sánchez, G. (2006). *Guerras, memoria e historia*. Medellín: La Carreta.
- Sánchez, G. y Peñaranda, R. (1995). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Semana. (18 de enero de 2020). 2020: un líder asesinado por día. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/asesinato-de-lideres-sociales-uno-por-dia-en-2020/648542>
- Semana. (31 de diciembre de 2019). ELN quiere reactivar la mesa de negociación con el Gobierno. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/eln-quiere-reactivar-la-mesa-de-negociacion-con-el-gobierno/646735>
- Szalkowicz, G. (19 de enero de 2015). Antonio García, líder del ELN: "Ojalá fuera mañana el momento de firmar la paz". *Kaos en la red*. Recuperado de <https://kaosenlared.net/antonio-garcia-lider-del-eln-ojala-fuera-manana-el-momento-de-firmar-la-paz/>
- Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo. (2015). La uso en la construcción de paz. En V. de Currea-Lugo (Ed.), *Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve* (pp. 83-90). Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Vargas, A. (2015). Algunas claves para buscar un acuerdo de terminación del conflicto con el ELN. En V. de Currea-Lugo (Ed.), *Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve* (pp. 53-61). Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Villamizar, D. (2017). *Las guerrillas en Colombia. Una historia desde los orígenes hasta los confines*. Bogotá: Debate.
- Villamizar, M. A. (18 de enero de 2019). Análisis: coletazos de una paz incompleta. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/analisis-coletazos-de-una-paz-incompleta-articulo-834861>



- Villarraga Sarmiento, Á. (2009a). *Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS. Diálogos con la CGSB*. Bogotá: Gente Nueva.
- Villarraga Sarmiento, Á. (2009b). *Diálogo, negociación y ruptura con las FARC-EP y con el ELN*. Bogotá: Gente Nueva.
- Zuluaga, J. (2015a). El ELN ante la negociación política: agenda reformista, sociedad protagónica. El imperativo de responder a sus especificidades. En V. de Currea-Lugo (Ed.), *Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve* (pp. 34-42). Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Zuluaga, J. (2015b). El ELN y la negociación política: reformas democráticas y participación de la sociedad. *Foro* (87), 35-41.
- Zuluaga, J. (2018). Negociaciones de paz en Colombia: lecciones del pasado, senderos de futuro. *Foro* (94), 27-45.





Anexo 1. Línea
de tiempo de
acontecimientos
relevantes en
el proceso de
paz con el ELN
desde 2012 hasta
febrero del 2020

Periodo o fecha exacta	Acontecimiento	Comentarios
Año 2012	Inicio de la etapa de prenegociación: conversaciones secretas informales.	
27 de enero del 2014	Comienza la fase exploratoria formal de las negociaciones de paz, con el apoyo de Venezuela, Noruega, Ecuador y Brasil como garantes, y de Cuba y Chile como acompañantes.	La delegación gubernamental estuvo encabezada por Frank Pearl y la delegación del ELN fue liderada por Antonio García. Esta fase culminó con un acuerdo sobre la agenda y los procedimientos de la fase pública de negociaciones de paz.
28 de marzo del 2016	Desde Caracas, Gobierno nacional y ELN anuncian la firma del Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre ambas partes, que plantea el establecimiento de una mesa pública de diálogos de paz y contempla su agenda y procedimientos.	La agenda pactada comprende seis puntos: participación de la sociedad en la construcción de la paz, democracia para la paz, transformaciones para la paz, víctimas, fin del conflicto armado e implementación. Se acuerda que en la fase pública Venezuela, Noruega, Ecuador, Brasil, Cuba y Chile serán garantes.
29 de abril del 2016	El presidente Santos condiciona el inicio de las negociaciones de paz a la liberación, por parte del ELN, de personas secuestradas.	
24 de septiembre del 2016	El ELN anuncia un cese al fuego temporal mientras se realiza el plebiscito de refrendación del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno Santos y las FARC.	
6 de octubre del 2016	Las partes firman un acuerdo humanitario. En el marco de este acuerdo, el ELN debe liberar a dos secuestrados antes del 27 de octubre y a una más durante el primer ciclo de conversaciones. A su vez, el Gobierno tiene que nombrar a dos gestores de paz con antelación al inicio de la fase pública de negociaciones de paz e indultar a dos insurgentes durante los primeros treinta días de dichas negociaciones.	
10 de octubre del 2016	El ELN libera a tres personas secuestradas a través del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).	
10 de octubre del 2016	En Caracas, Gobierno y ELN anuncian el inicio de la fase pública de negociaciones de paz el 27 de octubre del 2016.	
27 de octubre del 2016	Se suspende el inicio del primer ciclo de negociaciones de paz entre la delegación del Gobierno, encabezada por Juan Camilo Restrepo, y la delegación del ELN, encabezada por Pablo Beltrán. El Gobierno señala que el ELN no ha cumplido el acuerdo humanitario al no liberar aún al excongresista Odín Sánchez.	
17 de noviembre del 2016	Pablo Beltrán, quien lidera la delegación del ELN, manifiesta obstáculos al inicio de la etapa de negociaciones de paz y, al mismo tiempo, la decisión de este grupo insurgente de mantenerse firme en el proceso de paz.	
30 de noviembre del 2016	Gobierno y ELN acuerdan encontrarse el 10 de enero del 2017 para destrabar el proceso de paz.	
9 de enero del 2017	Líderes de distintas expresiones de la sociedad civil se pronuncian pidiendo el inicio de las negociaciones de paz.	



Periodo o fecha exacta	Acontecimiento	Comentarios
18 de enero del 2017	Gobierno y ELN anuncian el inicio de la etapa de negociaciones de paz el 7 de febrero de ese año luego de asumir simultáneamente los compromisos previos: el ELN liberaría al excongresista Odín Sánchez y el Gobierno otorgaría indulto a dos insurgentes.	
21 de enero del 2017	El ELN libera a una persona secuestrada en el Chocó y lo entrega al CICR.	
29 de enero del 2017	Salen de prisión Eduardo Martínez y Juan Carlos Cuéllar para cumplir su labor como gestores de paz.	
2 de febrero del 2017	Ambas partes cumplen los compromisos asumidos previamente a la instalación de las negociaciones de paz: el ELN libera al excongresista Odín Sánchez y el Gobierno indulta a los insurgentes Nixon Cobos y Leivis Valero.	
4 de febrero del 2017	La plataforma de la sociedad civil Mesa Social para la Paz anuncia que coordinará cien encuentros con expresiones de la sociedad civil en distintas regiones para aportar insumos en torno al primer punto de la agenda, relacionado con la participación de la sociedad en la construcción de paz.	
6 de febrero del 2017	El ELN libera a Fredy Moreno, soldado retenido en Arauca, y lo entrega a una comisión integrada por la Iglesia católica, la Defensoría del Pueblo y el CICR.	
7 de febrero del 2017	Instalación de la fase pública de negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN.	Por aquel entonces se registra una demora de más de tres meses en la instalación de esta fase.
16 de febrero del 2017	Primer acuerdo entre las partes en torno a la creación de dos subcomisiones para avanzar en el diseño del mecanismo de participación de la sociedad (punto 1 de la agenda) y en las acciones humanitarias (punto 5f de la agenda).	
6 de abril del 2017	Finaliza el primer ciclo de negociaciones de paz y se anuncia el desarrollo de un programa piloto de desminado humanitario.	
17 de mayo del 2017	Comienza el segundo ciclo de negociaciones de paz.	
6 de junio del 2017	Ambas partes llegan a un acuerdo sobre: 1) la conformación de un grupo de países de apoyo y la creación de un fondo para financiar los gastos de la mesa de negociación y 2) la creación de un equipo conjunto de pedagogía y comunicación para la paz.	Alemania, Italia, Holanda, Suiza y Suecia integran el Grupo de Países de Apoyo, Acompañamiento y Cooperación (GPAAC), creado el 6 de junio del 2017.
24 de julio del 2017	Inicio del tercer ciclo de negociaciones de paz, en Quito, Ecuador.	
30 de agosto del 2017	Organizaciones sociales del Chocó entregan una propuesta de acuerdo humanitario a ambas delegaciones en la mesa de negociación.	La Mesa Permanente de Diálogo y Concertación de los Pueblos Indígenas del Chocó, el movimiento de víctimas y mujeres, y el Foro Interétnico Solidaridad Chocó fueron las organizaciones presentes en Quito.



Periodo o fecha exacta	Acontecimiento	Comentarios
4 de septiembre del 2017	Con motivo de la visita del Papa a Colombia, el Gobierno y el ELN anuncian un cese bilateral al fuego desde el 1 de octubre del 2017 hasta el 9 de enero del 2018, con un mecanismo de verificación. A su vez, ambas partes adquieren compromisos: el ELN debe suspender los secuestros o las retenciones, así como los ataques a la infraestructura, el reclutamiento de menores de 15 años y la utilización de minas antipersona, mientras que el Gobierno debe fortalecer el sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, avanzar en la excarcelación de personas procesadas por delitos relacionados con la protesta social, así como mejorar las condiciones de vida de los presos políticos y de guerra del ELN.	Se conforma una comisión integrada por las partes, los representantes de la Iglesia católica y la ONU para monitorear el cese al fuego durante esos ciento un días de duración.
1 de octubre del 2017	Inicia el cese al fuego bilateral, nacional y temporal.	Se destaca que es la primera vez que el ELN y el Gobierno acuerdan un cese al fuego de esta naturaleza.
Entre el 13 y el 20 de octubre del 2017	Integrantes de la delegación del ELN visitan campamentos en todo el país para realizar tareas pedagógicas sobre el cese al fuego.	
23 de octubre del 2017	Encuentro de representantes del partido FARC con el ELN, en Ecuador.	Como representantes del partido FARC, asistieron a la reunión: Rodrigo Londoño Echeverri, Iván Márquez, Carlos Antonio Lozada, Rodrigo Granda, Carlos Antonio Lozada y Mauricio Jaramillo.
25 de octubre del 2017	Inicio del cuarto ciclo de negociaciones de paz.	
27 de octubre del 2017	El ELN reconoce el asesinato de un líder indígena mediante un comunicado en el que pide perdón.	El ELN cometió el asesinato de un gobernador indígena en el Chocó, el 24 de octubre del 2017, durante el cese al fuego.
Del 30 de octubre al 16 de noviembre del 2017	Se realizan en Tocancipá, Cundinamarca, las audiencias preparatorias de la sociedad civil. Participan más de doscientos representantes de organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas, excombatientes de las FARC y presos del ELN.	A estos delegados se les consultó sobre cómo sería la participación de la sociedad civil, a través de dos puntos: 1. Según sus experiencias y conocimientos, ¿cuáles considera usted que deberían ser los mecanismos y las formas de participación de la sociedad en el proceso de conversaciones y, en particular, la participación de su sector? 2. Si su organización o sector tiene una experiencia que usted considere importante para los mecanismos y las formas de participación de la sociedad, por favor expóngala.
27 de noviembre del 2017	El Frente de Guerra Suroccidental del ELN asesina a trece personas, en Nariño. Algunas de ellas pertenecían a un grupo armado y otras eran civiles que las acompañaban en ese momento.	
4 de diciembre del 2017	Juan Camilo Restrepo, jefe de la delegación de negociaciones de paz del Gobierno, renuncia a su cargo. También lo hacen José Noé Ríos, Luis Sebastián Betancur y el general Eduardo Herrera Berbel.	
15 de diciembre del 2017	El ELN abandona el mecanismo de verificación del cese al fuego por desacuerdos con el Gobierno.	



Periodo o fecha exacta	Acontecimiento	Comentarios
18 de diciembre del 2017	El presidente Santos nombra a Gustavo Bell jefe de la delegación negociadora del Gobierno.	
Del 18 al 30 de diciembre del 2018	Las delegaciones trabajan en la transición debido a la elección de nuevo jefe de delegación gubernamental.	
9 de enero del 2018	Finaliza el cese al fuego bilateral, y las partes no lo renuevan.	Si bien las partes respetaron en términos generales el cese al fuego bilateral, algunos incidentes y desacuerdos se presentaron en lo que a su cumplimiento respecta, como el asesinato de siete campesinos en Tumaco, el 5 de octubre del 2017, presuntamente por la Policía, o el asesinato de un gobernador indígena cometido por el ELN el 24 de octubre del 2017.
10 de enero del 2018	El presidente Santos suspende el reinicio de las negociaciones de paz (quinto ciclo) por causa de los ataques del ELN a la infraestructura petrolera en Arauca y Boyacá.	
22 de enero del 2018	Gustavo Bell, jefe de la delegación del Gobierno, regresa a Quito y propone al ELN un cese bilateral. El ELN rechaza la iniciativa, manifestando que el cese debe acordarse en medio de las negociaciones.	
27 de enero del 2018	El Frente de Guerra Urbano Nacional del ELN ataca con explosivos una estación de policía en Barranquilla.	Murieron seis policías y cuarenta y tres quedaron heridos.
29 de enero del 2018	Debido al atentado perpetrado por el ELN a la estación de policía en Barranquilla, el Gobierno suspende la mesa de negociación.	
30 de enero del 2018	Ejército y Policía, en operación conjunta, bombardean un campamento del Frente de Guerra Occidental del ELN ubicado en el Chocó.	
7 de febrero del 2018	Representantes de plataformas del movimiento por la paz que trabajan en pos de la solución pacífica del conflicto armado, como Paz Completa y Mesa Social para la Paz, se reúnen con el presidente Santos para solicitarle la reanudación de las negociaciones de paz y que se les permita facilitarla.	
9 de febrero del 2018	Representantes de tales organizaciones se reúnen con la delegación del ELN en Quito y proponen alternativas para reanudar el diálogo y aliviar la situación humanitaria en lugares afectados por el conflicto armado.	
10 de febrero del 2018	El ELN decreta paro armado del 10 al 13 de febrero.	
Entre el 12 y el 15 de febrero del 2018	La Fiscalía libra órdenes de captura a integrantes del Comando Central (COCE) del ELN y captura a Rafael Botero Restrepo, presunto integrante de la Dirección Nacional del ELN, por reclutamiento de menores de edad.	
Del 9 al 13 de marzo del 2018	El ELN anuncia cese al fuego unilateral durante las elecciones legislativas.	
12 de marzo del 2018	El presidente Santos anuncia la reanudación de las negociaciones de paz.	



Periodo o fecha exacta	Acontecimiento	Comentarios
15 de marzo del 2018	Se reanudan las negociaciones de paz y comienza el quinto ciclo de diálogos de paz. Mediante un comunicado las partes manifiestan que trabajarán en torno de tres aspectos: 1) primer punto de la agenda de negociación, 2) evaluación del cese al fuego bilateral realizado y 3) negociación para un nuevo cese al fuego bilateral.	
18 de abril del 2018	Ecuador en cuanto garante y sede de las negociaciones de paz retira su apoyo, debido al secuestro y el asesinato de periodistas ecuatorianos perpetrados por el Frente Oliver Sinisterra, grupo disidente de las FARC que opera en el departamento de Nariño, en la frontera con Ecuador.	
10 de mayo del 2018	Las negociaciones de paz se reanudan en La Habana, Cuba. Las partes acuerdan trabajar en torno de tres aspectos: 1) reanudación del cese al fuego bilateral y de hostilidades, 2) medidas específicas para mejorar la situación humanitaria y 3) modelo para desarrollar la participación de la sociedad.	
15 de mayo del 2018	El ELN anuncia cese al fuego unilateral y de hostilidades mientras se realizan las elecciones presidenciales.	
Del 25 al 29 de mayo del 2018	Cese al fuego unilateral por parte del ELN durante la primera vuelta de las elecciones presidenciales.	
15 de junio del 2018	Finaliza el quinto ciclo de negociaciones de paz sin los resultados esperados. Se destaca un acuerdo que crea el Comité Técnico de Cese al Fuego, en el que participarán oficiales activos de la Fuerza Pública.	
Del 15 al 19 de junio del 2018	Cese al fuego unilateral por parte del ELN durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.	
17 de junio del 2018	Triunfo electoral de Iván Duque Márquez en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, con el 53.98 % de la votación.	
1 de julio del 2018	Inicia el sexto ciclo de diálogos de paz en La Habana. El ELN expide un comunicado en el que manifiesta que fueron muy pocos los avances en la mesa de diálogo durante el primer semestre del 2018 y que no existían suficientes elementos para lograr un nuevo cese al fuego bilateral ni claridad sobre su marco jurídico y mecanismo de veeduría y seguimiento. Además, señala que propusieron cinco ajustes a la política minero-energética del Gobierno.	
1 de agosto del 2018	Ambas partes dan por finalizado el sexto ciclo de negociaciones de paz.	Tras treinta meses de negociaciones de paz, las partes informaron que no lograron acuerdos parciales sobre ningún punto de la agenda de negociación. No obstante, destacaron acuerdos sobre algunos lineamientos relacionados con el primer punto de la agenda.
3 de agosto del 2018	El Frente de Guerra Occidental del ELN retiene una comisión de la Fuerza Pública en el Chocó.	
7 de agosto del 2018	En su discurso de posesión, el presidente Iván Duque señala que evaluará el proceso de paz durante los próximos treinta días y escuchará las opiniones de la Iglesia católica, países acompañantes y ONU sobre este.	
8 de agosto del 2018	El ELN retiene a militares en Arauca, reconoce su autoría en este hecho y manifiesta su disposición para liberarlos.	



Periodo o fecha exacta	Acontecimiento	Comentarios
5 de septiembre del 2018	El ELN libera a los militares retenidos en Arauca, haciendo su entrega a la Defensoría del Pueblo y a la Conferencia Episcopal de Colombia.	Un integrante de la delegación de negociaciones de paz del ELN, Aureliano Carbonell, había manifestado el día anterior que se trataba de un acto humanitario unilateral, dado que no fue posible acordar con el Gobierno un protocolo para la liberación de las personas retenidas.
8 de septiembre del 2018	Al cumplirse los treinta días de evaluación del proceso de paz, el presidente Iván Duque manifiesta que el proceso de paz con el ELN queda suspendido hasta tanto ese movimiento insurgente cumpla tres condiciones previas: 1) suspender todo acto criminal, 2) tener una agenda clara y 3) definir tiempos de negociación.	Este pronunciamiento dejó claro que el presidente Duque no reconocía ni el modelo de negociación ni la agenda pactada con el ELN en el Gobierno Santos.
10 de septiembre del 2018	El Alto Comisionado de Paz del Gobierno Duque manifiesta que no se reanuda el proceso de negociación con el ELN si esta insurgencia no libera a todas las personas secuestradas.	
12 de septiembre del 2018	El ELN libera a la comisión de la Fuerza Pública retenida en Chocó y entrega a sus integrantes a la Defensoría del Pueblo, el CICR y la Conferencia Episcopal de Colombia. En esta entrega participa Juan Carlos Cuéllar, gestor de paz del ELN.	Esta liberación fue denominada por el ELN una acción humanitaria unilateral, dado que no existió ninguna negociación con el Gobierno para el protocolo de entrega.
18 de septiembre del 2018	Mediante la Resolución 237, el Gobierno concluye su participación en la mesa de negociaciones de paz.	
13 de noviembre del 2018	El Frente de Guerra Oriental del ELN hace entrega del gerente de Empresas de Servicios Públicos de Arauca, quien había sido privado de su libertad en marzo de ese mismo año, ante la Defensoría del Pueblo, la Conferencia Episcopal de Colombia y un grupo de periodistas.	Esta liberación fue otra acción unilateral de buena voluntad por parte del ELN.
20 de noviembre del 2018	Pablo Beltrán informa al Alto Comisionado para la Paz que el ELN ha designado al comandante Nicolás Rodríguez Bautista, alias Gabino, negociador de paz. El funcionario responde el mismo día, indicando que el presidente Duque solo aceptará la designación de negociadores de paz cuando el ELN cumpla las condiciones previas para reanudar la mesa de negociación.	
27 de noviembre del 2018	El Alto Comisionado de Paz manifiesta que el Gobierno ha logrado un importante apoyo internacional frente a su decisión de exigir al ELN la suspensión del secuestro y la liberación de las personas secuestradas.	
23 de diciembre del 2018	El ELN ordena cesar operaciones militares en todo el país hasta el 3 de enero del 2019, por motivo de la temporada navideña.	
17 de enero del 2019	Un atentado con un carro bomba en la Escuela de Cadetes de la Policía General Santander deja un saldo de 20 muertos y 68 heridos.	
18 de enero del 2019	El Gobierno atribuye al ELN el atentado del día anterior y, como respuesta, reactiva las órdenes de captura contra los diez integrantes de la comisión negociadora de esta insurgencia y desconoce los protocolos firmados por el Gobierno y el ELN para el desarrollo del proceso de paz.	
11 de abril del 2019	El ELN saluda la iniciativa de la plataforma Defendamos la Paz, que busca que se reanuden los diálogos de paz, y anuncia un cese al fuego en Semana Santa.	

Periodo o fecha exacta	Acontecimiento	Comentarios
Del 14 al 21 de abril del 2019	El ELN observa un cese al fuego unilateral con motivo de la celebración de Semana Santa.	
21 de junio del 2019	El Alto Comisionado para la Paz solicita a la Fiscalía reactivar los mecanismos necesarios para la extradición de cuatro miembros de la Dirección Nacional del ELN, Gabino, Pablo Beltrán, Silvana y David Piñata.	
9 de julio del 2019	La Embajada de Colombia en La Habana solicita formalmente la extradición de Juan de Dios Lizarazo, conocido como Alirio Sepúlveda, integrante de la delegación de paz del ELN.	
11 de octubre del 2019	El Gobierno de Colombia remite al Gobierno de Cuba la solicitud formal de extradición de Pablo Beltrán y Aureliano Carbonell, integrantes de la delegación de paz del ELN.	
2 de diciembre del 2019	Cuatro obispos envían una carta al ELN para que libere a las personas secuestradas en su poder.	
12 de diciembre del 2019	Un atentado del ELN con carro bomba cerca de una base militar en Cubará, Boyacá, deja tres militares heridos.	
Del 22 al 25 de diciembre del 2019	El ELN libera a personas retenidas, entre ellas menores de edad, presuntamente en respuesta a la carta de los obispos.	
29 de diciembre del 2019	La Policía detiene al gestor de paz Juan Carlos Cuéllar.	
15 de enero del 2020	El Gobierno de Colombia remite al Gobierno de Cuba la solicitud formal de extradición del máximo comandante del ELN, Nicolás Rodríguez Bautista, quien se encuentra en la isla.	
Del 14 al 17 de febrero del 2020	El ELN decreta paro armado.	



Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Serie Documentos de trabajo del Instituto CAPAZ

La serie *Documentos de trabajo* del Instituto CAPAZ busca fomentar el intercambio de conocimientos, el debate académico y la construcción de puentes de cooperación académica, facilitando a investigadoras e investigadores difundir y exponer los resultados iniciales de sus investigaciones en curso, así como sus contribuciones y enfoques sobre diferentes temáticas relacionadas con la construcción de paz en Colombia.

La serie *Documentos de trabajo* del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito, y se rige por los parámetros del Creative Commons Attribution. Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del documento de trabajo (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda el documento) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial.

La reproducción del documento solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines se requiere el consentimiento de los(as) autores(as)

El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el documento de trabajo, ni por las consecuencias del uso del mismo. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 Extensión 29982
Carrera 8 No. 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia



Supported by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office

DAAD

Deutscher Akademischer Austauschdienst
Servicio Alemán de Intercambio Académico



Federal Foreign Office