

**DE CARACAS A QUITO: ANÁLISIS POLÍTICO DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN
GOBIERNO-ELN EN COLOMBIA (2014-2018)**

Yudi Marcela Zúñiga Daza

Edgar Sebastián Zúñiga Delgado



Universidad
del Cauca

Universidad del Cauca

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Programa de Ciencia Política

2019

**DE CARACAS A QUITO: ANÁLISIS POLÍTICO DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN
GOBIERNO-ELN EN COLOMBIA (2014-2018)**

Yudi Marcela Zúñiga Daza

Edgar Sebastián Zúñiga Delgado

Trabajo de grado
para optar por el título de politólogo

Director: Carlos Ariel Mueses

Universidad del Cauca

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Programa de Ciencia Política

2019

NOTA DE ACEPTACIÓN

JURADO 1

JURADO 2

DIRECTOR

Universidad del Cauca
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Programa de Ciencia Política

2019

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES, AGENTES Y CAPACIDADES DE LAS DISTINTAS FUERZAS EN LA NEGOCIACIÓN GOBIERNO-ELN (2014-2018).....	18
1.1. Antecedentes como prácticas históricas	18
1.1.1. La rebelión como un fenómeno social y político.....	18
1.1.2. En busca de la paz con el ELN: procesos de paz como un continuo.....	20
1.2. ¿Cómo llega el ELN al proceso de paz con el Gobierno de Juan Manuel Santos?	26
1.3. Agentes con distintas visiones de paz.....	32
1.3.1. ¿Por una paz poco estable y poco duradera?	33
1.3.2. Ejército de Liberación Nacional: ¿Más que una guerrilla?	34
1.3.3. La sociedad y sus expresiones organizadas: una democracia comunitarizada	35
1.3.4. Organizaciones religiosas.	36
1.3.5. El papel de la comunidad internacional.....	38
CAPÍTULO 2. FASES DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN GOBIERNO-ELN EN COLOMBIA (2014-2018)	41
2.1. Procesos de negociación y su etapa previa en el caso del ELN.....	42
2.1.1. Modelos de procesos de paz.....	43
2.1.2 La fase de Prenegociación.....	47
2.2 Acuerdo marco y fase de negociación	51
2.2.1. La Agenda de Negociación: desarrollo y avances.....	52
2.2.1.1. Agenda sustantiva de seis puntos.....	55
2.2.1.2. Mesa de diálogos con seis ciclos de discusión	55
2.2.1.3. Acompañamiento y apoyo efectivo de la comunidad internacional	56
2.2.1.4. Cese al fuego y de hostilidades bilateral	56
2.2.1.5. Audiencias preparatorias para la participación de la sociedad.	57
2.3. Dificultades y características particulares de la negociación Gobierno-ELN	58
2.3.1. Principales dificultades en la fase de negociación	58
2.3.1.1. El espejo del proceso de Paz con las Farc	58
2.3.1.2. El tiempo como factor finito.....	59
2.3.1.3. Al interior del Cese al Fuego, Bilateral, Temporal y Nacional (CFBTN)	60
2.3.2. Particularidades del proceso de negociación.....	64
2.3.2.1. La participación de la sociedad como eje transversal.....	65
2.3.2.2. Diálogos en medio del conflicto.....	65

2.3.2.3. “Acuerdo pactado, acuerdo implementado”	67
--	----

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN GOBIERNO-ELN: UNA IDENTIFICACIÓN DE AGENTES, IDENTIDADES, ESTRATEGIAS, DIMENSIONES ESPACIO-TEMPORALES Y RELACIÓN DE FUERZAS (2014-2018).....	69
--	----

3.1. El funcionamiento estatal: ¿A quién escucha el Estado?.....	69
--	----

3.1.1. Intervención de los agentes en el proceso de paz	73
---	----

3.1.2. Estudio de los agentes desde una identificación de: Influencia, Recursos, Escenario y Lenguaje.	75
---	----

3.1.3. Análisis de la dimensión espacio/temporal en el proceso de paz	82
---	----

3.2. Limitaciones y correlación de fuerzas del proceso de paz: una visión desde el Enfoque Estratégico Relacional (EER).	85
---	----

CONCLUSIONES	95
--------------------	----

REFERENCIAS.....	98
------------------	----

ANEXOS	111
--------------	-----

Lista de figuras

Figura 1. Operatividad militar del ELN, 1997-2017.....	29
Figura 2. Operatividad militar del ELN por frentes de guerra, 2012- 2016	31
Figura 3. Intervención de los agentes en el proceso de paz, 2013-2018.....	73
Figura 4. Influencia de los agentes en el proceso de paz, 2013-2018.....	76
Figura 5. Recursos de los agentes en el proceso de paz, 2013-2018.	76
Figura 6. Lenguaje de los agentes en el proceso de paz, 2013-2018.....	78
Figura 7. Escenario de los agentes en el proceso de paz, 2013-2018.	80
Figura 8. Ámbito de intervención de los agentes en relación al proceso de paz, 2013-2018.	82
Figura 9. Presencia del ELN en Colombia.....	82
Figura 10. Intervención de los agentes en el proceso de paz por departamento, 2013- 2018.....	84

Lista de tablas

Tabla 1. Modelos de Procesos de Paz	43
Tabla 2. Pautas de funcionamiento establecidas en el Acuerdo de diálogos para la paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional.	52
Tabla 3. Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional.	53
Tabla 4. Reporte final: Monitor del Cese el Fuego Bilateral y Temporal con el ELN-CERAC...	61

Lista de anexos

Anexo 1. Agenda de negociación: Gobierno de Cesar Gaviria-CGSB (Caracas).	111
Anexo 2: Preacuerdo del Palacio de Viana: Gobierno Ernesto Samper y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con participación de la Comisión de Conciliación Nacional (CCN)	112
Anexo 3: Intervención de Estado-Gobierno en el proceso de paz, 2013-2018.....	115
Anexo 4. Intervención del ELN en el proceso de paz, 2013-2018.	115
Anexo 5. Lenguaje de Estado-Gobierno en el proceso de paz, 2013-2018.	116
Anexo 6: Lenguaje del ELN en el proceso de paz, 2013-2018.	116
Anexo 7: Escenario del ELN en el proceso de paz, 2013-2018.....	117
Anexo 8. Escenarios de Estado-Gobierno en el proceso de paz, 2013-2018.....	117
Anexo 9. Frentes de Guerra del ELN: Composición y presencia.	118
Anexo 10. Ámbito de intervención del Estado-Gobierno en el proceso de paz, 2013-2018.	119
Anexo 11. Organigrama del Estado	120
Anexo 12. Equipo negociador Gobierno Nacional	121
Anexo 13. Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional.	124
Anexo 14. Sectores, estamentos y regiones asistentes a las audiencias preparatorias para escuchar propuestas ciudadanas sobre mecanismos de participación en los Diálogos de Paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla del ELN.	129
Anexo 15. Comunicado Conjunto 4, Acuerdo de Quito	136
Anexo 16. Reporte final del Monitoreo del Cese el Fuego Bilateral y Temporal con el ELN. ..	137
Anexo 17. Protocolo establecido en caso de ruptura de la negociación de diálogos de paz Gobierno colombiano – ELN.....	144

INTRODUCCIÓN

Haciendo eco de las palabras de Hernando Pérez, la violencia y la exclusión son dos elementos característicos de la historia política de Colombia. Ambos se relacionan de manera frecuente. Por un lado, la violencia se ha empleado como una de las formas para acabar la exclusión. Así mismo, ha sido la manera de resistencia y disputa de los pueblos para contrarrestar dicha exclusión (Pérez, 2017). A lo anterior, se suma la desigualdad de oportunidades políticas, la inequidad social y la corrupción como otros causantes del conflicto interno, caracterizado además como social y político, más allá de su componente armado.

En ese contexto se presentan diversas prácticas o acciones de inconformidad, denuncia y reclamo de derechos desde distintos sectores de la sociedad colombiana. A estos múltiples esfuerzos que propenden por la culminación del conflicto, sus causas estructurales y la construcción de la paz, se suman quienes deciden acogerse al derecho a la rebelión contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Este asume la condición de supervivencia como el supremo recurso de los pueblos, es decir, la última herramienta utilizada para defenderse de la sistemática violación a los Derechos Humanos, por parte de gobiernos tiranos que someten a su gente a la opresión y la violencia (García, 1999).

En ese marco, en las décadas de los sesenta y setenta surgen grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado “Quintín Lame” (MAQL), el Movimiento de Integración Revolucionario “Patria Libre” (MIR-PL) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Estas agrupaciones deciden alzarse en armas como organizaciones militares o político-militares, con el objetivo de alcanzar la paz ante la grave persecución a la oposición política y el sometimiento de la sociedad en su conjunto.

Desde los ochenta hasta la actualidad, el Estado colombiano a través de los gobiernos de turno pudo entablar diferentes procesos de paz con las guerrillas que condujeron en su gran mayoría a la negociación, firma de acuerdos políticos, desmovilización, desarme e intento de reinserción de sus fuerzas. En contraste, todas las negociaciones que han intentado pactar acuerdos de paz con el ELN en las últimas cuatro décadas se caracterizaron por los fracasos. Así las cosas, el ELN es la única agrupación guerrillera que se mantiene en Colombia, pues hasta el momento no se ha logrado concretar una salida negociada al conflicto (Fisas, 2002).

A manera de recuento, los acercamientos con los Elenos inician en 1991. Con César Gaviria en la presidencia se instalaron negociaciones con el ELN en Venezuela y luego en Tlaxcala, México. Al desarrollar las conversaciones en medio de la confrontación militar, la influencia de los hechos bélicos no permitió su avance significativo. En 1998, con el Gobierno de Ernesto Samper firmó en Madrid un acuerdo que preveía la celebración de una Convención Nacional. En el mismo año, los negociadores del ELN se reunieron en Maguncia (Alemania), con miembros de la sociedad civil y firmaron el acuerdo “Puerta del Cielo”. No obstante, hubo filtraciones violatorias de la confidencialidad que llevaron a la suspensión del proceso.

En 1999, el Gobierno de Pastrana y el ELN retomaron los contactos en Cuba, y al año siguiente el gobierno autorizó crear una zona de encuentro en el sur de Bolívar con el acompañamiento de Cuba, España, Francia, Noruega y Suiza. Pese a lo anterior, en junio del 2000 el presidente Pastrana dio por finalizados los intentos de llegar a un acuerdo con este grupo. “En el 2002, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el Alto Comisionado para la Paz realizó nuevas rondas exploratorias con el ELN desde Cuba y, a mediados del 2004, se iniciaron nuevas conversaciones exploratorias con la facilitación de México” (Fisas, 2016, p. 9). Sin embargo, este proceso tampoco tuvo éxito, ya que los voceros de esta guerrilla indicaron que no hubo un reconocimiento político por parte del Gobierno ni una disposición para definir la agenda, pero sí un afán para someterlos a la justicia. Además, el fortalecimiento de la “Política de Defensa y Seguridad Democrática” no dio espacio al desarrollo de estas iniciativas concretas de paz.

A pesar de los intentos fallidos, en el 2014 (año en el que abre nuestro periodo investigativo) al inicio de su segundo mandato presidencial, Juan Manuel Santos anunció el comienzo de la fase exploratoria de los diálogos con el ELN. Las partes convinieron una agenda inicial, establecida a partir de términos, hoja de ruta y esquemas de trabajo que constituyeron la orientación del proceso. Los primeros acercamientos se llevaron a cabo en la República Bolivariana de Venezuela, la República del Ecuador y la República Federativa de Brasil, cuyos gobiernos actuaron como garantes junto con el Gobierno de Noruega. Durante esta fase previa oficiaron como acompañantes los gobiernos de la República de Cuba y la República de Chile. De esta manera, en marzo de 2016 las partes anunciaron conjuntamente el “Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional” y la discusión de la siguiente Agenda de Negociación: 1. Participación de la Sociedad en la Construcción de la

Paz, 2. Democracia para la Paz, 3. Transformaciones para la Paz, 4. Víctimas, 5. Fin del Conflicto Armado y 6. Implementación de lo acordado.

Luego de tres años de negociaciones exploratorias, en 2017 se logró instalar la fase pública de negociaciones entre las partes que tuvo como sedes Quito (Ecuador) y La Habana (Cuba). Estos diálogos celebrados durante 17 meses en seis ciclos de conversaciones, trajeron consigo varios avances importantes en relación con puntos específicos de la agenda, tales como la participación de la sociedad y el desescalamiento del conflicto con alivios humanitarios. Aun así, dichos resultados fueron insuficientes, pues se evidenciaron amplias dificultades internas y externas que entorpecieron la negociación.

De lo anterior, se destaca que los momentos relevantes del proceso se dieron en lugares distintos. El carácter itinerante de la mesa fue una particularidad de estas negociaciones, entendiendo que el desarrollo formal del proceso tuvo su inicio en Caracas (Venezuela) donde el 10 de junio de 2014 se emite el primer comunicado conjunto que indica el inicio de la fase exploratoria de conversaciones. Ante la situación política de Venezuela y las distancias diplomáticas con Colombia, el gobierno Santos se opuso a que la fase pública se instalara en dicho país, por lo que las partes y en aras de no obstaculizar los diálogos decidieron hacer uso de la voluntad del gobierno ecuatoriano que se ofreció como país anfitrión de la fase pública de negociaciones que tuvo como sede Quito. Posteriormente, a raíz de las condiciones políticas del país y los efectos negativos del conflicto armado colombiano en zona fronteriza hizo que Ecuador suspendiera el apoyo a la negociación y las delegaciones se trasladan a La Habana (Cuba) donde se continúa el quinto y el sexto ciclo de conversaciones.

Lo anterior resultó complejo si se tiene en cuenta que el tiempo se impuso como factor determinante contra el proceso. Ahora bien, pese a que no se pudo concretar acuerdos finales durante el mandato de Juan Manuel Santos (momento de cierre de nuestro periodo investigativo); se logró posicionar esta negociación en la coyuntura nacional y sus posibilidades de continuidad se supeditaron a los avances parciales y a las valoraciones que tuviese el próximo mandatario.

Teniendo en cuenta la relevancia sociopolítica del objeto de estudio, nuestro trabajo aborda los comportamientos y decisiones políticas de los actores frente a la salida negociada del conflicto armado, pues se trata de un asunto que requiere del concurso de los diferentes sectores políticos y sociales, que son los llamados a generar las condiciones para el fin de la guerra y el ejercicio de la

política sin el uso de la violencia; además es deber de la academia hacer seguimiento de lo ocurrido y aportar líneas de comprensión al tema

Es pertinente para la Ciencia Política abordar la negociación Gobierno-ELN en Colombia, en particular desde el Enfoque Estratégico Relacional (EER) propuesto por Bob Jessop, porque es una alternativa teórica que permite identificar las limitaciones y los alcances del proceso de paz, a partir del análisis y la comprensión de las complejidades y los procesos políticos al interior del Estado, las instituciones y el rol de los agentes –defensores y detractores– inscritos en esta coyuntura de negociaciones. Por estos motivos y partiendo del análisis de las interacciones entre los actores, nuestra investigación trata de responder la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las limitaciones del proceso de negociación Gobierno-ELN en Colombia (2014-2018)?”

A manera de hipótesis, se considera que las limitaciones se adquieren a partir de las selectividades del Estado respecto a la materialización de la política de paz y salida negociada al conflicto armado. Siendo el Estado un actor complejo en el que confluyen distintas posturas e intereses, las decisiones del Gobierno no coincidieron con los cálculos estratégicos de las fuerzas políticas de la vida nacional. Su capacidad no tuvo la suficiente influencia al interior del Estado para concretar alianzas entre las fuerzas y fracciones en el poder determinantes para avanzar en el proceso de negociación, que coinciden con la necesidad de ponerle fin a la guerra.

En lo que concierne a estudios relacionados con el actual proceso de negociación Gobierno-ELN, se puede decir que es un área poco trabajada a partir de una rigurosidad académica. No obstante, se cuenta con una amplia gama de trabajos sobre procesos de paz. Partiendo de lo anterior, en esta investigación se realizó una revisión bibliográfica de estudios internacionales y de carácter doméstico, haciendo un balance de mayor a menor relevancia, abordando los estudios que son absolutamente pertinentes para dar cuenta del proceso de negociación Gobierno-ELN.

En relación con lo anterior, la academia cuenta con un importante desarrollo teórico para el manejo y búsqueda de soluciones políticas a conflictos. A partir de ello, se esbozó una línea que integra la regulación y transformación de los conflictos. Autores como Adam Curle con su “diplomacia paralela” y el estudio de una metodología multi-track. También, se resalta el trabajo de Johan Galtung que propone la visión normativa y la perspectiva estructural en la solución de los conflictos. Por otro lado, se encuentra John Lederach, quien trabajó a partir del paradigma de la transformación de conflictos en la década de los noventa.

Puntualmente, la producción académica internacional sobre procesos de paz con el ELN está guiada por los trabajos de Arnson y Llorente (2009), Fisas (2010, 2015) y Walter Broderick (2016), los cuales plantean un recuento de cada una de las ocho rondas de negociaciones con el ELN, mencionan los lugares de las reuniones, analizan los gobiernos involucrados, los puntos abordados y el porqué de sus fracasos. Los trabajos más recientes hacen énfasis en los factores que crearon una situación favorable para el establecimiento de los diálogos exploratorios en el 2014, además, se trazan diferencias del proceso de negociación con ELN frente al de las FARC.

Por el lado de la producción académica nacional, se encuentran los trabajos del sociólogo Eduardo Pizarro (2004; 2017), Jesús Antonio Bejarano (1995), Mauricio García Durán (1992; 1995; 2000; 2009), Carlos Medina (1996; 2001; 2004; 2009; 2010; 2013), Alejo Vargas (2006; 2014; 2016) y Víctor de Currea-Lugo (2014; 2015; 2016). En estos se caracteriza el conflicto armado a partir de la teoría de la guerra, desde la reconstrucción de la memoria del ELN en particular. Además, recoge investigaciones sobre las múltiples negociaciones con este grupo alzado en armas, relacionándolas con las dinámicas políticas del país en los diferentes periodos presidenciales. A su vez, generan discusión alrededor de las condiciones de paz con las que el país contaba en cada coyuntura.

Finalmente, es importante señalar las instituciones que trabajan nuestro tema de estudio: el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP), el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Fundación paz y reconciliación (PARES). Estas instituciones se caracterizan por sus estudios sobre procesos de paz, construcción de paz, procesos transicionales y el conflicto armado.

Enfoque Estratégico Relacional (EER): una herramienta para el análisis político

Para esta investigación es menester conceptualizar el EER, el cual permite abordar desde una perspectiva crítica el rol de los actores de la negociación. Dicho enfoque asume que los actores proceden siempre en contextos específicos y dependen del acoplamiento entre materialidades institucionales específicas, procedimientos del aparato estatal y la interacción de otros actores sociales; estableciendo complejas jerarquías de poderes determinados por el alcance y la determinación de las oportunidades que pueden ser limitaciones para otros actores (Jessop, 2014).

Siendo este “un enfoque de análisis político que aproxima desde una perspectiva crítica realista los elementos que intervienen en la dinámica política estatal y en la política cotidiana del

Estado” (González, 2017a, p.15), es fundamental desarrollar algunos conceptos sustantivos que son útiles en este ejercicio analítico.

Como lo afirma Bartelson, 1999, citado en Jessop, 2014, el concepto de Estado no puede ser completamente determinado por el carácter de sus componentes semánticos o por sus conexiones inferenciales con otros conceptos (Jessop, 2014). Desde el EER se puede entender el Estado como una condensación material de una relación de fuerzas entre las clases y fracciones de clase; donde todas las relaciones de poder, fuerza y dominio encuentran su núcleo de articulación (Poulantzas citado por Jessop, 2014). En este núcleo, el Estado actúa como un campo y proceso estratégico con una selectividad, implicada por la materialidad y la historia de cada aparato y por la representación en sus intereses (Poulantzas citado en Ortega, 2017). De ahí que el Estado no es un sujeto unificado ni un instrumento neutral, pues está lejos de serlo, sino un terreno institucional asimétrico en el que diversas fuerzas políticas disputan el control sobre el aparato del Estado y sus capacidades (Jessop, 2014).

El Estado como “conjunto de centros de poder y capacidades que ofrece oportunidades desiguales a las diferentes fuerzas dentro y fuera de él, no puede ejercer el poder” (Jessop, 2017a, p. 101), pues, el Estado es entendido como “el ejercicio del poder del Estado” (Jessop, 2014, p. 97). Para ello es clave entender el poder del Estado como la condensación institucionalmente mediada, del equilibrio siempre cambiante de fuerzas en la lucha política de clases (Jessop, 2014). Estas fuerzas políticas, son mediadas a través de la instrumentalidad de las instituciones jurídico-políticas, las capacidades del Estado, de las organizaciones políticas, del sistema político general y de la sociedad como un todo (Jessop, 2014). La suma de todo lo anterior, se centra en el propósito de “influir en las formas, los propósitos y el contenido de la organización institucional, de la política y de las políticas en coyunturas específicas” (Jessop, 2014, p. 97).

Para lograr dicha influencia, el Estado requiere de bases sociales que configuran específicamente las fuerzas. Para ello se desarrollan tres conceptos claves: el bloque de poder, el bloque hegemónico y el bloque histórico. Primero, el bloque de poder que comprende una alianza entre las clases dominantes y las fracciones de clase que estructura la política del poder y define el “arte de lo posible” en el escenario político. Por su parte, el bloque hegemónico logra la unidad histórica de clases dominantes, clases subordinadas, movimientos de masas e intelectuales por un proyecto hegemónico concreto. Este a su vez, crea un bloque histórico que es una relación de

apoyo mutuo entre la base económica, la base ideológica, las organizaciones jurídico- políticas, el ámbito moral e intelectual, además de los partidos políticos (Jessop, 2014).

De esta manera, el Estado está atravesado por una “selectividad estratégica” que le hace favorecer más unos intereses que otros. Afirma Jessop que la operatividad de esta selectividad depende de la correlación de fuerzas, en tanto “hay sectores a los que les resulta infinitamente más sencillo usar el aparato del Estado que otros, pues el Estado tiene una serie de sesgos que inclina a que pasen determinadas cosas y no otras” (Monedero, 2017, p. 104). La selectividad estratégica está en las estructuras políticas y sociales, en los discursos y en las capacidades diferentes de los agentes sociales.

Insistiendo en la compleja condición de relación social del Estado, este “no es una persona que pueda hacer lo que quiera, tiene una autonomía marcada” (Monedero, 2017, p. 304), puesto que está constantemente escuchando a diversas lógicas y agentes para tomar decisiones. Estos agentes a su vez son quienes persiguen el interés de estabilidad que contribuye a conservar el aparato del Estado y su posición en él. Esto implica que su función principal sea el mantenimiento del *statu quo* y la conquista de la lealtad de los subalternos (Hirsch citado en González, 2017). No obstante, Monedero (2017) identifica a la ciudadanía organizada como un agente que reclama asuntos de interés general. Para este caso, el Estado asume una serie de medidas materiales positivas o concesiones adicionales que, incluso, pueden ir en contra de los intereses hegemónicos.

Además del enfoque de estudio y la gama de elementos teóricos que ayudan a su comprensión, para el desarrollo de esta investigación es pertinente abordar conceptos tales como conflicto armado, paz, procesos de paz y agenda de negociación. Se entiende por *conflicto armado* el conjunto de circunstancias y acciones mediante las cuales se contrastan y confrontan en una sociedad, las distintas concepciones de la vida, el hombre, la sociedad y la cultura, a través del uso de la violencia y el ejercicio de la guerra con el propósito de sostener o transformar un orden social y político determinado. Desde esta perspectiva el conflicto armado sostiene el carácter político que le da la legitimidad que posibilita a sus actores acceder al estatus político o de beligerancia, según sea el desarrollo del conflicto y el grado de reconocimiento y poder alcanzado por el actor insurgente (Medina, 2010, p. 94).

En el caso colombiano, el conflicto se manifiesta por la insatisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos por parte del Estado, además del limitado acceso a la tierra (Giraldo,

2015). Trejos (2013) afirma que en Colombia se desarrolla un conflicto armado interno, no convencional, asimétrico y de baja intensidad. Dicho de otra manera, “el conflicto colombiano es una confrontación violenta cuyos orígenes echan raíces en factores domésticos en el que los contendientes presentan grandes diferencias en el tamaño de sus fuerzas y los medios materiales que poseen” (Brown citado en Trejos, 2013, p. 63).

Siendo el conflicto un asunto complejo, lograr la paz no es asunto menor. Por lo anterior se toma la conceptualización propuesta por Galtung (2003) que diferencia la paz negativa (simple ausencia de guerra y violencia directa) de la paz positiva (ausencia de guerra y violencia directa junto con la presencia de la justicia social). Adicional a ello se incorpora el concepto de paz imperfecta definida como aquellos espacios e instancias en las que se pueden detectar acciones que crean paz, a pesar de que estén en contextos en los que existen los conflictos y la violencia.

Para lograr trascender e intentar solucionar las causas que originaron la violencia y el alzamiento en armas, las partes se convocan a un *proceso de paz*, que Fisas (2010a, p. 12) lo define como un

conjunto de fases o etapas repartidas en el tiempo, en las que intervienen todos los actores afectados, en un esfuerzo colectivo por alcanzar (...) acuerdos que permitan acabar (...) el enfrentamiento armado y (...) superar las violencias estructurales que propiciaron el surgimiento del conflicto.

En dicho proceso es importante acordar una *agenda de negociación*, definida como el conjunto de asuntos y tácticas empleadas por grupos ideológicos o políticos, e involucra una serie de gestiones y tareas que los actores se han comprometido a cumplir (Medina, 2009). De igual manera, Alejo Vargas (2006) expone el concepto como un proceso participativo donde confluyen actores sociales y políticos, entre los cuales la organización social se considera un participante más.

Estructura del trabajo de investigación

Teniendo en cuenta que el objetivo de esta investigación es analizar, a partir de la interacción de los actores, las limitaciones del proceso de negociación Gobierno-ELN en Colombia (2014-2018), el desarrollo del presente trabajo está estructurado en tres capítulos.

El primer capítulo de la investigación se realiza desde el método historiográfico y comprende una revisión documental, esto con el fin de encontrar antecedentes de investigaciones que ayuden a contextualizar el proceso de negociación. Esta herramienta permite la identificación

de los antecedentes, los agentes (individuales y/o colectivos) y las capacidades de las distintas las fuerzas que intervinieron en el proceso de paz. Este capítulo está contenido en tres apartados. El primero desarrolla los antecedentes como prácticas históricas que estructuran la coyuntura actual; de manera que, se aborda el origen del conflicto armado como fenómeno social y político; además de hacer un recuento de las iniciativas de paz con el ELN. El segundo apartado de este capítulo aborda los antecedentes inmediatos a la negociación con el Gobierno de Juan Manuel Santos, buscando identificar las capacidades con las que cuentan las partes en contienda. Finalmente, se establecen los agentes y sus diferentes visiones de paz que influyen directa o indirectamente sobre la toma de decisiones en la mesa de negociación.

El segundo capítulo describe y caracteriza las fases de la negociación, los avances y las particularidades del proceso. Este apartado se desarrolla utilizando la técnica de análisis documental a partir de la estructuración de una base de datos de corte cualitativo, en la que se revisa un total de 1.822 documentos entre artículos de análisis y opinión, documentos oficiales, informes académicos, además de prensa escrita y digital. Su contenido se divide en tres partes. El primer segmento detalla el modelo de negociación utilizado en este caso, teniendo en cuenta los factores que causaron el conflicto colombiano y la naturaleza de sus actores (Gobierno e insurgencia). La segunda parte se detiene en la identificación de las características de la mesa formal de conversaciones que incluye la agenda, sus elementos operativos y el contenido de fondo a discutirse en la fase denominada de negociación y acuerdo. El tercer y último segmento expone las características de este proceso, dado que en el tiempo que duró, dicha negociación no acató de manera estricta los tiempos y las fases que la teoría propone, considerando que la dinámica política del país, la guerra y la geopolítica lo afectó permanentemente.

Finalmente, el tercer capítulo corresponde al análisis político del proceso de negociación, a partir de la interacción de los agentes y las limitaciones que este tuvo. El primer apartado incluye un análisis de los datos agregados, obtenidos en la articulación de los elementos empíricos hallados en la base de datos y de las nociones teóricas a la luz del enfoque propuesto. Si bien se reconoce que las distintas etapas de la investigación (teorización, descripción, clasificación, interpretación y análisis) no son consecutivas y se hacen durante todo el proceso, el grueso analítico se encuentra en el segundo y último apartado de este capítulo, que se aborda el proceso de negociación con base en las dimensiones propuestas por el EER, que hace referencia a los aspectos institucionales y discursivos orientados a la acción del Estado.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES, AGENTES Y CAPACIDADES DE LAS DISTINTAS FUERZAS EN LA NEGOCIACIÓN GOBIERNO-ELN (2014-2018)

El presente capítulo tiene como objetivo identificar los antecedentes, los agentes (individuales y colectivos) y las capacidades de las distintas fuerzas que intervienen en el proceso de negociación entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y el ELN. Esto se debe a que el EER reconoce que las prácticas históricas y los factores institucionales delimitan la actuación política y la maniobra de los agentes, ya sean clases, fracciones de clase, actores o instituciones políticas. A su vez, estas últimas se entienden como agentes, sujetos, y no únicamente como objetos pasivos (González, 2017) o, en la interpretación pluralista tradicional, como “una arena donde los diferentes grupos sociales dirimen sus diferencias y puján por hacerse con el control de la cosificada maquinaria estatal” (Simón, 2004, p. 24).

El capítulo está compuesto por tres apartados, inicialmente identifica las causas que históricamente generaron el conflicto y que llevaron a ejercer la rebelión como recurso político; también, describe los procesos de construcción de un acuerdo político entre el ELN y los consecutivos gobiernos, iniciando por Belisario Betancur, Virgilio Barco, Cesar Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, hasta llegar al de Juan Manuel Santos, último Gobierno con el que esta guerrilla inicio diálogos de paz con miras a establecer una salida política al conflicto.

De igual manera, identifica las capacidades tanto militares como políticas con las que el ELN llega a la mesa de negociación; así mismo, identifica las diversas visiones de paz que los agentes tomadores de decisiones tienen frente a la mesa de negociación y las capacidades con las que cuentan para cumplir con sus objetivos frente a la misma.

1.1. Antecedentes como prácticas históricas

Buscar una salida negociada al conflicto armado, social y político que ha padecido Colombia por más de medio siglo implica reconocer las causas que históricamente han generado el levantamiento armado, así mismo, es menester identificar las iniciativas de paz que los diferentes gobiernos han tenido con el ELN, para entender el comportamiento histórico que esta organización alzada en armas tiene frente a la paz.

1.1.1. La rebelión como un fenómeno social y político

La historia política de Colombia ha coexistido con dos elementos fundamentales: la violencia y la exclusión (Pérez, 2017). Estos se han mostrado como consecuencia del conflicto armado y, en poca medida, como producto de la descomposición social; desconociendo que el levantamiento armado es producto de esa misma exclusión política, social y económica, además de la violencia impuesta por el Estado. Como señala Gaitán:

Fruto de la exclusión política, la alta desigualdad económica y la falta de garantías básicas para la vida digna, la conflictividad social es una constante; eso genera que la protesta y la movilización popular sean un imperativo de las mayorías en Colombia, a lo que los gobiernos han respondido con tratamiento de guerra y violencia, siguiendo el manual de pactar para luego incumplir las exigencias y demandas de los colombianos (2017b, párr. 4).

La exclusión social y la desigualdad de oportunidades políticas han generado el conflicto interno; por lo que también se puede entender como un conflicto social y político, más allá de su componente armado.

Las prácticas o acciones de inconformidad, denuncia y reclamo de derechos, desde distintos sectores de la sociedad colombiana, merecen entonces atención en cualquier esfuerzo, que propenda por la culminación del conflicto, sus causas estructurales y la construcción de la paz. De esta manera, la inequidad social, la corrupción, la exclusión política, entre otros, son hechos que destruyen a Colombia. Esta destrucción es la causa del conflicto interno y no al revés.

En 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos asume la condición de supervivencia, donde la rebelión se identifica como el supremo recurso de los pueblos, es decir, el último recurso utilizado para defenderse de la sistemática violación a los derechos humanos, por parte de gobiernos tiranos que someten a su gente a la opresión y la violencia (García, 1999). Grupos guerrilleros como las FARC-EP, el EPL, el M-19, el PRT, el MAQL, el MIR-PL y el ELN deciden alzarse en armas como organizaciones militares o político-militares, con el fin de alcanzar la paz ante la grave persecución a la oposición política y sometimiento de la sociedad en su conjunto.

El ELN como organización político-militar decide alzarse en armas el 4 de julio de 1964. La historia del ELN se puede resumir en cuatro momentos: el primero (1964-1974) se caracteriza por la importancia que la organización le da al componente militar. La segunda fase (1975-1995), comprende la recuperación del ELN tras la operación Anorí y la llamada “época de oro” (1983–

1995), la cual se inaugura con dos hechos importantes, por un lado el descubrimiento de petróleo en Arauca y por otro lado, un replanteamiento táctico. El tercer momento se da en 1996, en el marco de su Tercer Congreso, el ELN se plantea como estrategia profundizar en la dimensión militar. La última fase viene desde la reorientación político–militar gestada en el Cuarto Congreso (2006), que retoma la estrategia planteada en los años ochenta acerca de la necesidad de fortalecimiento de las bases sociales, incluyendo la construcción de una fuerza política, la lucha institucional y la incidencia en las ciudades como elementos principales (Castro, 2016a).

Conviene subrayar que en la segunda fase, específicamente en 1986, el ELN en su primera Asamblea Nacional define como estrategia ligarse a las luchas reivindicativas de obreros, campesinos, pobladores y estudiantes, a quienes define como su “fuerza social fundamental”. El ELN se propuso derrotar lo que autodenominan “proyecto oligárquico” y permitir la instauración de un “gobierno del pueblo”, que empujara una agenda con un proyecto socialista, esto a través de la construcción de un “poder popular” y en alianza con el conjunto de las fuerzas guerrilleras en Colombia (Castro, 2016b).

Desde el 4 de julio de 1964, cuando ocurre la primera marcha guerrillera, el país y el mundo se han transformado de manera sustancial, pero poco estructural, ya que el trato de explotación, exclusión, pobreza y desigualdad permanecen. También es claro que el ELN ha cambiado con el país, el más joven de todos los combatientes, que asistió a la primera toma guerrillera –la Toma de Simacota– como hecho práctico del inicio de la lucha armada, Nicolás Rodríguez Bautista, hoy tiene alrededor de 66 años; persiste en las ideas que dan origen a su compromiso y mantiene la visión sobre el derecho político a la rebelión (Medina, 2016a). De los 55 años de revolución armada que tiene el ELN, alrededor de 27 años, han sido conducidos hacia un proceso de solución política negociada y paz.

1.1.2. En busca de la paz con el ELN: procesos de paz como un continuo

En 1982, dos décadas después del surgimiento del ELN el Gobierno de Belisario Betancur decidió concretar las primeras conversaciones de paz a través de una agenda integral. Este Gobierno empezó con el reconocimiento de las guerrillas como interlocutoras legítimas, para ello se conformó la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación. Pero, el ELN fue la guerrilla que menos acogió este proyecto político (Arboleda, 2017), pues la Comisión centró sus empeños en lograr acuerdos con las FARC-EP. A la vez, “el llamado del gobierno a un acuerdo nacional no tuvo

asidero ni eco, y el proceso de paz no consiguió el respaldo de la mayoría de los partidos políticos, ni del Congreso, los gremios, ni la Iglesia” (Villarraga, 2015, p. 38).

Pero la dificultad resulto en que las FF.AA. “asumieron la paz como un proyecto contra ellas”, según la propia expresión del presidente de la Comisión de Paz, pues asegura que la gestión realizada desde la Comisión no era bien vista por las Fuerzas Armadas, pues pensaban que se estaba construyendo la paz en contra de ellas (Villarraga, 2015, p. 39).

Para el 30 de abril de 1991, a inicios del periodo presidencial de César Gaviria se hace pública la intención de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) –de la cual hacia parte la Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG)¹ más las FARC-EP– de dialogar con el gobierno; estos procesos terminan el 4 de mayo de 1992 con resultados diferentes para cada grupo armado. Con el ELN, las FARC-EP y una disidencia del EPL se intentó negociaciones en Caracas, Venezuela en 1991 y luego en Tlaxcala, México en 1992.

La agenda convenida en la mesa de Caracas estaba compuesta por diez puntos: el primero, estudiar la posibilidad de convenir un cese al fuego y a las hostilidades; el segundo, la relación con la Asamblea Nacional Constituyente; tercero, acciones contra los grupos paramilitares y de justicia privada; cuarto, derechos humanos, derechos de las minorías étnicas; quinto, el Estado, la democracia y la favorabilidad política; sexto, manejo de los recursos naturales y a la política económica exterior; séptimo, democratización de la política económica y social; octavo, medidas prácticas que materialicen la superación definitiva del conflicto armado y garanticen el ejercicio de la actividad política; noveno, veeduría del proceso de paz; decimo, metodología, procedimientos y reglamentación (Villarraga, 2015) (ver anexo 1).

En Caracas se produjeron cinco rondas de conversaciones durante las cuales se definieron reglas de juego, se apeló a un testigo internacional en la mesa y se dieron aproximaciones a partir de la agenda convenida, pero sin conseguir ningún acuerdo. Con posterioridad, se reanudaron las conversaciones en Tlaxcala, de forma que se inició el intercambio sobre el tema del modelo económico (Villarraga, 2015, p. 93).

¹ En el ámbito de la insurgencia se creó en 1985 de la CNG, en la que participaron el EPL, el M-19, el PRT, el MAQL, el MIR-PL y el ELN. “La CGSB había entrado en crisis tras el acuerdo de paz inicial con el M19 y los posteriores acuerdos de paz con el EPL, el PRT y el MAQL, de forma que su composición se redujo a las FARC-EP y el ELN, pero en las conversaciones de paz sostenidas con el gobierno fue incluida una delegación de la pequeña disidencia del EPL que reaccionó en contra de dicho proceso de paz” (Villarraga, 2015, p. 93).

Pero esta agenda fue desarrollada en medio de la confrontación militar y la influencia de los hechos bélicos y de los episodios de violencia política, no permitieron que avanzara de manera significativa. Finalmente, “el proceso fracasó pues la agenda estuvo centrada en el fin del conflicto, dejando por fuera las reivindicaciones sociales y políticas que motivaron a los grupos a alzarse en armas” (Bejarano, 2009, p. 86).

Durante la administración de Ernesto Samper, se le devolvió legitimidad política a las guerrillas, “que pasaron de ser “bandidos” como eran considerados en el gobierno de Gaviria, a ser potenciales socios negociadores con Samper” (Chernick citado por Medina, 2010). De modo que se trabajó en el Preacuerdo de Viana, en España y el Acuerdo de Puerta del Cielo o de Mainz, en Alemania. En este periodo se concretan diálogos, por la intermediación de algunos ciudadanos y por eso fueron conversaciones marcadas por la informalidad, ya que no contaban con total presencia del Gobierno en la mesa.

Antes de iniciar los acercamientos, a inicios de 1995 según denuncia del ELN, fueron asesinados en Bogotá, en estado de indefensión, dos dirigentes por parte de efectivos de la XX Brigada del Ejército. Una de las víctimas era vocero designado por esta guerrilla para el diálogo de paz en preparación. Debido a ello, el ELN condicionó todo entendimiento a que hubiera “esclarecimiento y justicia frente a este crimen de Estado” (Villarraga, 2015, p. 112). En este contexto, se dio una arremetida paramilitar contra los grupos guerrilleros y la población civil, que era considerada como su base social. Como respuesta, “el ELN emprende una campaña nacional de sabotaje en contra el gobierno y las elecciones” (Fundación paz y reconciliación, 2018).

Sin embargo, a pesar “de su oposición a las elecciones, el ELN legitima esta iniciativa política y en la Cumbre de Comandantes convoca a la “Convención Nacional”, que dará inicio a un nuevo intento por darle fin a la guerra” (Fundación paz y reconciliación, 2018). En el Preacuerdo de Viana que se discutió en Madrid en 1998, entre los voceros del Gobierno y de la guerrilla, se desarrolló el tema de sustraer a la industria petrolera del contexto del conflicto y la humanización de la guerra (implementación del DIH en el país). “De igual forma, ante un eventual acuerdo, el ELN insistió en la necesaria participación de la sociedad civil y el acompañamiento internacional” (Villarraga, 2015, p. 130) (ver anexo 2). Se le dio estatus de preacuerdo, pues se desarrolló en secreto y estuvo sujeto a consultas y a verificaciones; no obstante, hubo filtraciones que llevaron a la suspensión del proceso (El Espectador, 2018b).

En ese mismo año, fue firmado el Acuerdo de Mainz entre el ELN y el Comité Nacional de Paz, con mediación de las conferencias episcopales de Colombia y de Alemania, en Wurzburg. “Su contenido consta de cuatro apartes: la participación de la sociedad civil, la humanización de la guerra, los recursos naturales y la Convención Nacional” (Villarraga, 2015). Es la primera vez que un acuerdo busca darle representación y participación a la sociedad civil; además, el ELN firma unos compromisos de humanización de la guerra con el objetivo de llevar alivio humanitario a las comunidades que más sufren la guerra (El Tiempo, 1998). Este pacto suscitó debates de amplio espectro en la opinión de los distintos sectores de la sociedad. La humanización, por ejemplo, fue un tema controversial por el cual se identificaron defensores y detractores de dichos diálogos. Mientras este compromiso obligaba a la insurgencia a cesar la retención de menores de edad, de mayores de 65 años y mujeres embarazadas se develaba la realidad de la guerra en la que la guerrilla vino, entre otras actividades, reteniendo menores, ancianos y mujeres gestantes como parte de su lucha insurgente. Otras miradas concibieron este acuerdo como des-humanizante, en la medida que se hacía concesión a las prácticas de privación de la libertad de las personas adultas menores de los 65 años.

En la administración Pastrana, se retomaron los avances logrados con el Gobierno de Samper, aunque dándole menor relevancia a los acercamientos con el ELN. Pastrana adelantó varios encuentros con esta guerrilla hasta el final de su mandato, en 2002. En octubre de 1998, se realizó la primera reunión preparatoria de la Convención Nacional, de la cual se produjo la Declaración de Río Verde, Antioquia, que definió instalar la Convención Nacional en febrero de 1999. Asimismo, en esta declaración se reconoce el carácter político del ELN como grupo alzado en armas en contra del Estado (Fundación paz y reconciliación, 2018); sin embargo, este estatus y las conversaciones mismas fueron suspendidas a raíz de la masacre de Machuca, en 1998, el secuestro del vuelo 9463 de Avianca y el secuestro de la Iglesia La María en Cali, ambos en 1999 (Aznarez, 1999).

Después de seis meses, el ELN incluye tres condiciones para reanudar los diálogos con el gobierno: “garantizar la instalación de la Zona de Convivencia, combatir en esta región a los paramilitares y reparar los daños causados a las familias campesinas con las fumigaciones” (Villarraga, 2015). Los buenos oficios de la Comisión de Facilitación Civil, permitió que las partes logran reanudar los contactos políticos suspendidos y el Gobierno cede a la petición del ELN de retomar los diálogos de paz en un área desmilitarizada (Zona de Convivencia), en el territorio

comprendido entre los municipios de San Pablo y Cantagallo, sur de Bolívar, y Yondó en Antioquia, con el fin de llevar a cabo encuentros con la sociedad civil y académicos para avanzar en la idea de Convención Nacional, pero el fuerte control paramilitar en la zona obstaculizó el proceso debido a la movilización que se promovió en contra de esta propuesta, así pues, habitantes de Antioquia, Bolívar, Cesar y Santander bloquean las carreteras que comunican el centro con el norte del país en protesta por el anuncio de la creación de la zona de despeje para la realización de la Convención Nacional del ELN (El Tiempo, 1999).

El integrante del Comando Central, Pablo Beltrán, en carta al Alto Comisionado para la Paz insistió en el despeje y criticó al gobierno por no lograr superar la incursión y la presencia paramilitar asociada al narcotráfico y a sectores de poder en la región, pues afirma que la Quinta Brigada del Ejército y los paramilitares estaban comprometidos con el narcotráfico en la zona y que esto no permitía el despeje (Villarraga, 2015).

A raíz de la incursión y la presencia paramilitar asociada al narcotráfico y a sectores de poder en la región o más precisamente en el área asignada como Zona de Convivencia, el ELN anunció la suspensión unilateral del proceso en forma indefinida. Empero, en julio del 2000 se reanuda las conversaciones en Ginebra, Suiza “tras el encuentro entre los miembros de la Comisión Facilitadora de la Sociedad Civil, algunos de los altos mandos militares, comandados por los generales Fernando Tapias y Jorge Enrique Mora en Bogotá” (Castro, 2013).

A finales de enero de 2002 se realizó en La Habana, Cuba, la Cumbre por la Paz, por iniciativa conjunta del ELN y el Gobierno con el fin de estimular los diálogos con participación de la sociedad civil y la comunidad internacional. Este encuentro produjo consensos en cuatro temas específicos: búsqueda de un acuerdo humanitario, participación de la comunidad internacional, información convenida para los medios de comunicación y estímulo a la política de paz. Y acordó continuar las rondas de trabajo entre las partes. Aunque se avanzó de manera importante con la definición de la agenda de paz, el gobierno impulsó el Plan Colombia que significó fortalecer el sector militar e iniciar un “plan de guerra oficial” contra la insurgencia (Villarraga, 2015). Finalmente, el 31 de mayo de 2002 el gobierno rompe unilateralmente con el diálogo. El ELN argumentó que el entonces presidente priorizó el tema de la tregua antes que un acuerdo de humanización de la guerra, pero Pastrana culpó a la guerrilla de falta de voluntad (Arboleda, 2017).

Carlos Lozano, integrante de la Comisión de Personalidades, analizó que las fuerzas políticas, militares y económicas de ese momento dejaron solo al presidente Pastrana en sus esfuerzos por el proceso de paz. Puesto que, “la oligarquía fue mezquina ante la posibilidad histórica presentada” (Villarraga, 2015, p. 179).

El tercer proceso de negociación del ELN se da con el Gobierno de Uribe. En este caso se trataba de una guerrilla que llega debilitada a la negociación, que afirmaba la necesidad de buscar una salida política al conflicto colombiano y que no encontró en el gobierno las condiciones necesarias para llegar a buen término.

Después de tres encuentros infructíferos entre 2002 y 2004, el 26 de octubre de 2006 se hacen públicos los diálogos exploratorios adelantados con el gobierno desde septiembre de 2005. En este año se dieron dos importantes avances con el ELN. En septiembre, nació la Casa de Paz y tres meses después se firmó el primer acuerdo entre el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo y Francisco Galán, como gestor de paz del ELN. Ambos acordaron la ruta para iniciar los diálogos exploratorios formalmente con acompañamiento de Noruega, Suiza y España, lo cual dio lugar al apoyo del Gobierno de Cuba para iniciar las rondas de conversaciones en La Habana (Castro, 2015). En diciembre de 2005 se dio la primera ronda de diálogos en La Habana, estos diálogos se estructuraron bajo un modelo de negociación que se dividió en dos bloques:

un tema denominado “ambiente para la paz”, que incluyó la crisis humanitaria y el desescalamiento del conflicto; el segundo tema fue “participación de la sociedad civil” que buscaba definir mecanismos y herramientas para hacer real y decisiva la opinión de las comunidades en la construcción de paz (Castro, 2015, párr. 47).

Más que diálogos en sí, se podrían considerar como acercamientos, pues no tuvieron agenda definitiva sin embargo, el ELN reclamó cuatro puntos: el primero, lograr un acuerdo para construir un ambiente de paz que beneficie a todos los colombianos; el segundo, corresponde a lograr la participación de la sociedad en la construcción de la paz y la democratización de la vida nacional; el tercer punto estaba relacionado con el reconocimiento y garantías para el ELN, y el cuarto con la generación de un espacio para la participación de la Comunidad Internacional (Castro, 2015).

Al final, los diálogos fracasaron por varias razones, pues Pablo Beltrán, Francisco Galán y Felipe Torres voceros del ELN reclamaron que no hubo un reconocimiento político por parte del Gobierno ni una disposición para definir la agenda, pero sí, un afán para someterlos a la justicia;

además, el fortalecimiento de la “Política de Defensa y Seguridad Democrática” no dio espacio al desarrollo de estas iniciativas concretas de paz.

Ahora el turno es para el Gobierno de Juan Manuel Santos, desde 2012 se conocen los primeros acercamientos entre las partes; pero, solo hasta 2014 se oficializa la fase exploratoria y se empieza a diseñar una agenda y un proceso conjunto, esta fase duró 24 meses, hasta el 30 de marzo de 2016, en Caracas. Como resultado se acuerda una agenda de seis puntos a discutir para llegar a un Acuerdo de Paz: Participación de la sociedad en la construcción de paz, democracia para la paz, transformaciones para la paz, víctimas, fin del conflicto armado e implementación.

Dos años y medio después de que empezara la fase exploratoria de las negociaciones con el ELN, se hace la instalación de la fase pública e inician los diálogos de paz en Quito, Ecuador. Desde febrero de 2017 hasta agosto de 2018 (finalización del periodo de Santos) se desarrollan seis ciclos de negociación, donde se da un histórico Cese al Fuego Bilateral Temporal y Nacional (CFBTN) y una amplia participación de la sociedad en el marco del desarrollo del punto uno de la agenda de negociación: “Participación de la sociedad en la Construcción de la Paz”.

Este recuento histórico ayuda a entender que con cada uno de los diferentes procesos de paz se generaron cambios en los agentes negociadores, las instituciones y el entorno social, de manera que sus repercusiones explican situaciones que se han proyectado desde el pasado hasta el presente. Un ejemplo claro de esto, es como el ELN ha cambiado junto al escenario político-social, y así progresivamente se ha entrado en las encrucijadas de la negociación política y lo ha hecho según su capacidad y estrategia.

Sin embargo, las vicisitudes de los procesos –con todas las organizaciones armadas– le generan al ELN grandes y profundas desconfianzas, siendo que esta guerrilla a lo largo de su lucha insurgente ha reivindicado el derecho a la rebelión pues consideran que los gobiernos y el Estado no otorgan reales garantías para la vida política, por el contrario, promueven la tiranía y el autoritarismo. Así las cosas, su razonamiento implica que, al momento de concretar un proceso de paz, se debe empezar por lograr cambios fundamentales que modifiquen las circunstancias que provocaron el levantamiento armado, luego si se podrá pactar la dejación de armas y lograr “sacar la violencia de la política”.

1.2. ¿Cómo llega el ELN al proceso de paz con el Gobierno de Juan Manuel Santos?

Con un número aproximado de 4.700 integrantes, de los cuales cerca de 3.370 son milicianos (Echandía, 2013), el ELN:

llega a la mesa de diálogos con una estructura militar no muy fortalecida, aunque con la capacidad suficiente no sólo para perpetrar secuestros y ataques a infraestructuras, sino también para mantener el control de las regiones aisladas y de difícil acceso en las que históricamente ha hecho presencia (Osorio, 2016, párr. 1).

Su base de guerra se divide en ocho frentes de guerra² que operan en por lo menos 157 de los 1.119 municipios del país³, divididos así: el Oriental, compuesto de cuatro frentes, un batallón, una columna, dos comandos, tres comisiones y una compañía; el nororiental, con seis frentes y una compañía; el Darío Ramírez, con siete frentes; el Suroccidental, con cuatro frentes, una columna y dos compañías; el Occidental, integrado por cuatro frentes; el Norte, con una comisión y un frente; el Central, con dos frentes y el Urbano creado en el 2006 con presencia en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y con menos fuerza en Cúcuta y Bucaramanga. “Su capacidad de acción militar es marginal, reduciéndose a acciones esporádicas particularmente de carácter propagandístico, pero su presencia es significativa en algunas universidades y barrios populares” (Valencia, 2015, p. 44).

Su operatividad militar ha tenido diferentes altibajos. Durante los ochentas tal vez fueron la guerrilla más fuerte de Colombia y en la década de los noventa la ofensiva paramilitar castigó fuertemente sus bases, tanto militares como sociales, comenzando así un proceso de debilitamiento. No obstante, a partir del Cuarto Congreso, que tuvo lugar en 2006, el ELN le dio preponderancia a la promoción de una “fuerza política popular” y le dio reconocimiento a la postura que a través del acceso a posiciones de poder se puede transformar el Estado desde adentro (Castro, 2016a). Como lo clarifica Pablo Beltrán, comandante del ELN:

La tarea del ELN como la manda el Cuarto Congreso es ayudar a construir una fuerza política popular que haga dos tareas, por un lado le abra espacio a una nueva gobernabilidad que pase por encima y supere la de la elite, pero a la vez sea una fuerza subversiva que impida que se cuaje el proyecto del régimen, ese proyecto de sociedad que es totalmente regresivo, anti democrático y anti soberano. [...] Esta meta de nuevo gobierno y de toma del poder son muy similares, pudiéramos decir,

² “Un frente guerrillero es “una instancia político-militar y de masas”. Varios frentes guerrilleros y regionales (estructuras urbanas) “conforman un Frente de Guerra, cuyas características están dadas por la actividad socioeconómica de la región. (...) Un Frente de Guerra es el conjunto de estructuras urbanas y rurales que desarrollan la política de la organización en una gran región del país y que por sus características exige un diseño estratégico específico” (Harnecker, 1988).

³ Cifra de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2019.

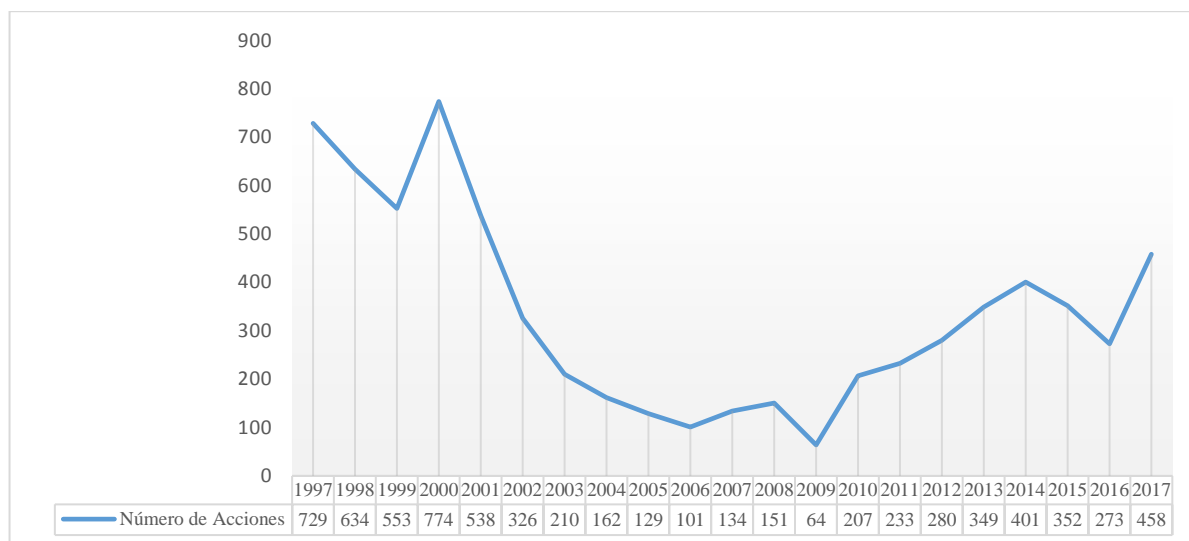
que son una moneda de 2 caras, porque en ultimas, el poder es un asunto que se construye y que se conquista, no es solamente una cosa. (Sistema de Información Patria Libre, 2006, párr. 9-12)

Después de la arremetida del paramilitarismo en los noventa, la guerrilla invirtió en esfuerzos para recomponer la fuerza y la base social. Tras el rompimiento de los diálogos exploratorios con el Gobierno de Álvaro Uribe en diciembre de 2008, la guerrilla tiene una breve intensificación de sus acciones militares, no obstante, para finales de 2009 el ELN redujo de forma drástica su actividad militar. A partir de 2008 y hasta mediados de 2010, la actividad armada del grupo registró niveles mínimos históricos, esto debido a que sostuvo un cese al fuego “virtual” (Aponte & Vargas, 2011).

Desde el 2010, el ELN inició un proceso de recuperación y reaparición en regiones específicas como un actor con capacidad militar y protagonista en el conflicto armado. Pese a que sus niveles son inferiores a los obtenidos en el 2000 y su dinámica no le alcanza para ser comparada con el potencial de confrontación de las FARC, se evidencia un cambio de táctica que ha llevado al ELN a un repunte en el número de sus acciones militares. Lo anterior, le permitió a esta guerrilla ganar incidencia en la opinión pública y profundizar sus estrategias de penetración, control social y territorial con distintos grupos sociales y comunidades (CERAC, 2015).

La disminución de la intensidad del conflicto después del 2000, se adjudica en gran parte a dos políticas estatales. Por un lado, la implementación del Plan Colombia, traído al país para fortalecer y modernizar las Fuerzas Armadas y de Policía con el fin de combatir el narcotráfico y la insurgencia; y por el otro, la “Política de Defensa y Seguridad Democrática” del gobierno Uribe (Medina, 2010), “que implicó una estrategia de guerra abierta, reorganización de la fuerza pública y disposición de medidas complementarias de control territorial y relegitimación del Estado” (González, 2015, p. 246).

Figura 1. Operatividad militar del ELN, 1997-2017.



Fuente: elaboración propia con base en el Banco de datos de la Fundación Paz y Reconciliación y la Base de datos Indepaz.

Nótese que el crecimiento sostenido de la actividad militar del ELN desde finales de 2010 alcanzó niveles que superaron sustancialmente el número de acciones frente al periodo de cese virtual. Desde entonces, el ELN ha mantenido altos niveles en su operatividad militar, durante el año 2014 presentan un crecimiento progresivo de sus acciones, mostrando un incremento del 72.1% en relación con las acciones realizadas el 2011, del 43.2% con respecto al 2012 y un 14.8% con respecto al 2013. Estos incrementos graduales responden a la intencionalidad de mostrarse como un contendiente capaz de desestabilizar política, económica y militarmente el país. Y de esta manera, presionar la construcción de una agenda conjunta y el inicio de una negociación formal con el Gobierno Nacional.

Los altos niveles de acciones militares se han caracterizado por acciones ofensivas típicas de una fuerza guerrillera, esto es, ataques contra la infraestructura de extracción de hidrocarburos y hostigamientos contra la Fuerza Pública, registradas en zonas donde el grupo tiene control territorial. Además, el ELN sigue usando el secuestro como arma de guerra y fuente de financiación de recursos. De hecho, el ELN ha buscado endurecer o profundizar las conversaciones preliminares para obtener una agenda propia afín a sus reivindicaciones de amplias transformaciones, al tiempo que ha mantenido un proceso de recuperación de sus fuerzas que le ha permitido tener hoy mayor capacidad militar de la que tuvo hace diez años, cuando fue duramente debilitado por la acción

conjunta de paramilitares y Fuerza Pública entre 1995-2003. Dicho de otra manera, con este nuevo aire, el ELN se planteó como objetivo presionar al Gobierno para llegar con mayor fuerza en una mesa de negociación.

Este reacomodamiento táctico permitió el regreso a regiones donde no tenían operatividad desde los noventa; territorios donde tuvieron una influencia importante en el pasado, pero de los cuales se replegaron luego de confrontaciones con las FARC, grupos paramilitares y/o con la Fuerza Pública. Este es el caso de algunas zonas de los departamentos de Caldas, Boyacá y Huila. En el contexto de las negociaciones Gobierno-FARC, el ELN llega a una eventual mesa de negociaciones superando las agudas disputas territoriales con esta guerrilla y buscando una alianza de carácter más político que militar en función de la paz.

Además de su consolidación externa, el ELN durante el Quinto Congreso Nacional celebrado en diciembre de 2014, consolida “la decisión de explorar” en este momento histórico (una vez más) el camino hacia una solución negociada el conflicto, como lo afirma Nicolás Rodríguez, “de hecho, el ELN ha buscado la paz desde su origen, y desde 1991 bajo la expresión de lograr ‘una salida política del conflicto’. Reducir nuestra política a la Mesa de Quito es, además de incorrecto, injusto” (Useche, 2017, p. 21).

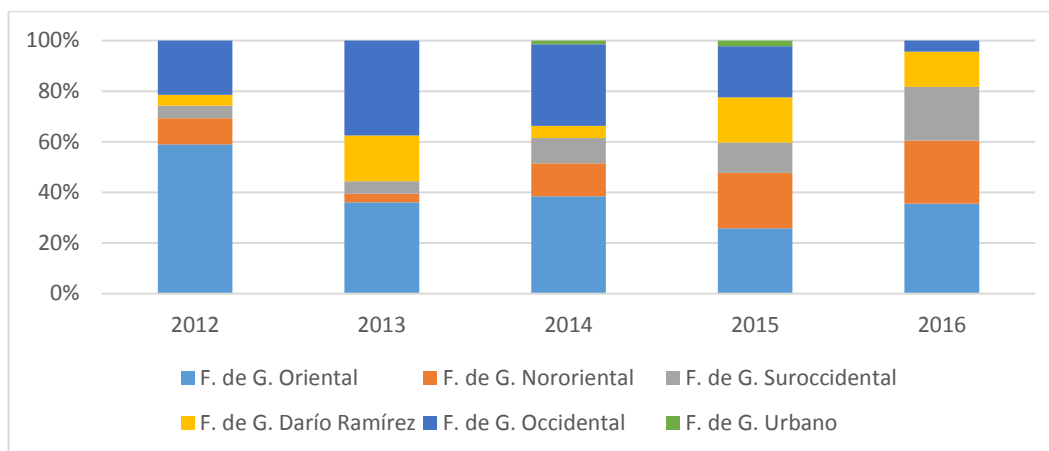
Así, el ELN definió por consenso, continuar desarrollando el proceso de diálogo exploratorio, que se traía con el Gobierno Santos; es decir, que la Delegación de Diálogos definida en este Congreso compuesta por un miembro del Comando Central (COCE), otros comandantes y otros mandos, cuentan con el respaldo de toda la organización, como lo afirma su máximo comandante Nicolás Rodríguez (Useche, 2017, párr. 2)

Quando usamos la palabra “explorar” no es porque estemos jugando en los diálogos; esa exploración para nosotros es tan seria, que movimos parte de nuestra dirigencia a Quito. Además, hay un mandato del Congreso y un Comando Central que, basado en los congresos, aplica una línea y todo el mundo acata. Pero, uno de los problemas parece ser que cuando decimos “diálogo” a algunos les gustaría escuchar “rendición”, y ahí sí que es difícil avanzar.

Esta posición parece consolidarse con el ingreso al COCE de alias “Pablito”, jefe del Frente Domingo Laín, considerado uno de los comandantes más beligerantes de la organización guerrillera. No obstante, el hecho de que exista certeza en el ELN sobre la salida negociada al conflicto, no debe entenderse como unanimidad frente a un eventual proceso de paz, pues se

“tienen noticias de que aún persisten muchas resistencias y dudas sobre la negociación en algunos sectores” (Núñez & Vargas, 2015, p. 38).

Figura 2. Operatividad militar del ELN por frentes de guerra, 2012- 2016



Fuente: elaboración propia con base en el Banco de datos Fundación Paz y Reconciliación.

El Frente Domingo Laín, perteneciente al Frente de Guerra Oriental (FGO), es una de las estructuras más fuertes en términos económicos y militares del ELN. Este frente ha sido uno de los más activos militarmente en los últimos años, lo que se relaciona directamente con su oposición histórica al sector extractivo. Así pues, el FGO:

ha consolidado un importante apoyo social a través de su férrea oposición a la explotación de hidrocarburos por parte de empresas multinacionales, lo que le ha permitido fortalecer sus bases sociales bajo el supuesto que sus acciones respaldan la resistencia de las comunidades a la forma en que se explotan estos recursos (Cajiao y Álvarez, 2018, párr. 2).

Como señala Echandía (2015, p. 4):

En la medida en que el Frente de Guerra Oriental [del cual hace parte alias “Pablito”], sea una de las piezas fundamentales del éxito de las negociaciones de paz que el actual gobierno ha emprendido con las guerrillas, el estudio de la evolución de su territorialidad, iniciativa militar y relación con la población adquiere una especial relevancia,

En relación con el 2012, el FGO ha presentado un decrecimiento progresivo de su operatividad militar. Pues ha mostrado una disminución del 30,9 % en comparación con las acciones realizadas en 2013, del 7,1 % con respecto a 2014, del 81,3% con respecto a 2015 y del

70, 1% con respecto a 2016, esto se puede adjudicar a que la estructura ha sido golpeada militarmente. Empero, como se aprecia en las figuras 1 y 2, el FGO conserva la capacidad para producir altos niveles de perturbación y ser funcional a los propósitos del conjunto del ELN de incrementar su protagonismo, esta demostración de fuerza evidencia el interés que hoy tiene este Frente de Guerra de sumarse al conjunto de la organización en la búsqueda de una salida negociada del conflicto.

En definitiva, el FGO se convirtió en una pieza fundamental en el éxito de las negociaciones de paz que el Gobierno de Juan Manuel Santos emprendió con las guerrillas, ya que de no lograrse un acuerdo que incluya a esta estructura, que es hoy por hoy la más activa y numerosa del ELN, disidentes incluso de las FARC pueden entrar a engrosar sus filas (Echandía, 2015).

Así que el logro del ELN ha sido intensificar de forma focalizada sus acciones. La reciente ofensiva del ELN le permitió al grupo renacer como un actor relevante en la agenda política del país, logrando el establecimiento de una mesa de negociaciones con el ELN que tendría que garantizar por parte del Gobierno una interlocución en la que esta insurgencia no se sienta tratada como un actor de segunda, puesto que, el ELN llegó a la mesa de negociación con capacidad táctica, sin estar derrotado, con presencia en al menos 157 municipios y siete regiones del país.

Finalmente, según la naturaleza del ELN, que es una organización política en armas, en donde las definiciones se toman en escenarios democráticos y según el desarrollo interno que se presenten esos escenarios, hacen difícil como en otros casos de solución pacífica, que se definan las rutas y se hagan realidad los procesos de solución en términos políticos y militares.

1.3. Agentes con distintas visiones de paz.

El escenario político actual en Colombia genera la ilusión de poder vivir en un país sin conflicto armado y en paz. Sin embargo, es bien sabido que la firma de un acuerdo con las insurgencias es sólo un paso, de un camino de transformaciones y modificación de las circunstancias que causaron el conflicto, así como de transformación de las fuerzas que hicieron la guerra en organizaciones políticas y/o fuerzas institucionales. Parece claro que la dejación de armas de las guerrillas no es suficiente para lograr la paz y por el contrario pasa por el reconocimiento de las causas que han generado el conflicto, los agentes involucrados y las transformaciones necesarias.

1.3.1. ¿Por una paz poco estable y poco duradera?

“En Colombia, históricamente las directrices nacionales implementadas por todos los gobiernos, reproducen el mismo modelo de país; un país sin un proyecto nacional soberano” (Mercuri, 2015, p.4), que está más preocupado por cumplirle a un modelo económico, que por dar solución a los problemas estructurales del país. Los gobiernos de Juan Manuel Santos no han sido la excepción, estos se han “caracterizado por buscar la ‘prosperidad’ entendida como el rescate de los sectores financieros, entrega de recursos y territorios nacionales a multinacionales, destrucción y abuso de la naturaleza, y aumento de los privilegios a la oligarquía” (Gaitán, 2017b, p. 26).

Mientras estos intereses se consolidaron a lo largo de su mandato, las promesas de “paz, equidad y educación” para la población se diluyeron en ruedas de prensa, cifras no reales y proyectos que no se ejecutaron. La visión de paz que expresa el Gobierno Nacional se restringe única y exclusivamente a la búsqueda de una pacificación de los alzados en armas, desconociendo las causas que han generado el conflicto y por ende, sus soluciones. Y ante el anuncio de una pronta desmovilización de las guerrillas, el discurso de la paz se reduce a fortalecer la confianza inversionista.

Desde una perspectiva integral, Santos apuntó a consolidar el proyecto de los sectores dominantes, de los grupos económicos y del gran capital en el país, al recuperar la iniciativa de la ‘derecha tradicional’ en materia política y económica [...] Santos representa un gobierno de transición hacia el fin del conflicto armado sin pérdida de conducción política de la derecha tradicional (González, 2015, p. 253).

Pero más allá de Juan Manuel Santos, hay otros sectores dispuestos a desconocer lo acordado en un eventual proceso de paz. Esos sectores se esfuerzan por retomar una dinámica más confrontativa, aún más que la que sostuvo este gobierno contra las expresiones del movimiento popular. Pues, mientras Santos jalona la búsqueda de la paz, más a su derecha se encuentra el ex presidente Uribe, oponiéndose a las iniciativas de paz de manera activa y persistente, representando a los ganaderos, sectores mafiosos y un sector de las élites políticas y económicas del país (De Currea-Lugo, 2017a).

Finalmente, se habla de una paz poco estable porque las prioridades del gobierno se sitúan en el mejoramiento económico de unas minorías y el mantenimiento de un *statu quo* que excluye a la mayoría de la población de cualquier medida de redistribución; poco duradera porque la paz

no se constituye como una política estatal sino una política de gobierno, anclada a la personalización de los procesos de paz como si estos solo fueran resultado de una voluntad política coyuntural.

1.3.2. Ejército de Liberación Nacional: ¿Más que una guerrilla?

Como señala Medina: “El ELN es caracterizado como una organización social y política en armas, cuya fortaleza no está en su capacidad militar, sino, en su relacionamiento con la población y su compromiso con los cambios de las regiones en que hace presencia” (2016a, párr. 4). Como lo plantea su máximo comandante Nicolás Rodríguez Bautista muchos de ellos están en las fábricas, las universidades, los colegios, las iglesias, las veredas, los barrios; son maestros, taxistas, artistas, obreros, comerciantes o campesinos que “han decidido asumir un proyecto de transformación estructural por la vía de la lucha revolucionaria y popular, pues son muchos más los militantes que no han empuñado las armas que quienes las llevan al hombro” (COCE, 2015b, p. 9). De ahí la insistencia en la participación de la sociedad civil en los procesos de negociación y que la paz se construya desde los territorios.

El ELN ha reiterado que la paz sólo será posible si se dan transformaciones estructurales de la sociedad y del Estado, donde el conjunto de la población sea el protagonista de las nuevas construcciones, que permitan defender la soberanía nacional, la equidad, la dignidad, la justicia social, ambiental y ecológica, y un real modelo democrático que apunte a resolver los problemas más estratégicos y que se aleje del actual modelo económico social que somete por la fuerza a las grandes mayorías. Para el ELN un modelo de solución política que no pone en entredicho estas realidades, implica repetir la exclusión sistemática del pueblo colombiano de la política, aquella que dio origen a la insurgencia (Gaitán, 2016). Como señalan Osorio y Bolaños (2016), la idea de ubicar a la sociedad como eje central de los diálogos de paz ha sido una insistencia desde su Cuarto Congreso, enmarcados en su estrategia de convocar a todos los sectores de la sociedad en un espacio de discusión y debate del que surjan propuestas concretas que puedan ser puestas en marcha por el Estado.

Pues, para el ELN la participación de la sociedad es:

un proceso histórico que debe dar cuenta de los acumulados de lucha y resistencia del pueblo colombiano, en la búsqueda de un país en paz con justicia social, donde sin importar la dificultad que ello implique, todas las propuestas deben ser

valoradas y tenidas en cuenta a la hora de construir una agenda de nación que permita iniciar la democratización del país (Gaitán, 2017a, p. 11).

De ahí que esta guerrilla cuenta con una serie de esfuerzos sociales y organizativos que han promovido los diferentes diálogos de paz, a través de un constante acompañamiento y veeduría; cuenta con el respaldo de sectores progresistas de la iglesia, debido a su acercamiento con la teología de la liberación, que “están dispuestos a jugar un papel decidido en la mediación amplia para favorecer el mejor desarrollo posible de los diálogos y con una Comisión Facilitadora Civil para los Diálogos” (Medina, 2017a, p. 70), que los ha acompañado a lo largo de casi 25 años.

1.3.3. La sociedad y sus expresiones organizadas: una democracia comunitarizada

En el diseño de los procesos de solución política de conflictos, en varias partes del mundo, se ha incorporado la participación de la sociedad como sujeto relevante en el logro de la paz. La forma más común de participación ha sido un diálogo nacional, en el que todos los sectores poblacionales sin importar su posición social, académica o territorial, conversen y expongan sus visiones y propongan transformaciones esenciales, con las que se abra la puerta a un futuro de paz. Como señala Cano (2017, p. 15).

La mayor parte de estos procesos de cambio quedan truncados porque las élites dominantes desestiman la voz de la sociedad y solamente tienen en cuenta este clamor, si desde las mayorías nacionales reciben una fuerte presión social, que les obliga a ceder en algo sus privilegios.

No obstante, el Estado le ha dado un tratamiento violento y militar a las diversas formas de generar presión social, dejando miles de víctimas a lo largo de los años. Las agresiones y amenazas a líderes sociales, líderes políticos, intelectuales y distintas expresiones del movimiento social son una constante, aunado al hecho presente de instrumentalizar la justicia para implicar y sentenciar a quienes desde la academia, el trabajo y la lucha popular, se atreven a desafiar los obstáculos que el Estado impone a los anhelos por una Colombia en paz.

En este escenario, diferentes grupos organizados, como plataformas de paz, movimientos sociales, organizaciones campesinas, organizaciones étnicas, organizaciones estudiantiles, ONG y grupos de base; con su capacidad organizativa y de movilización social, su inteligencia propositiva, la capacidad para aceptar y moverse en una pluralidad de intereses, emergen a la actividad política con el propósito de incidir de manera positiva en la construcción de políticas públicas locales y planes de desarrollo alternativos, que les permita construir el proyecto de nación que está aún

pendiente en Colombia, sostenido sobre la descentralización, la diversidad de sus territorios y el empoderamiento de sus pueblos.

De esta manera, se pone en práctica lo que García Linera llama una “democracia comunitarizada”, que se entiende como la participación directa en la toma de decisiones “sin la necesidad civil la que por sí misma toma decisiones mediante sus asambleas, congreso y cabildos, desaparece la clase política especializada y todos nos volvemos políticos, tomamos decisiones todo el tiempo” (García, 2010, p. 16). Para consolidar una verdadera paz, el Estado además de cesar las hostilidades contra las movilizaciones, debe atender las causas de los problemas sociales, y entender que estas son producto de un sistema político y económico de exclusión violenta.

1.3.4. Organizaciones religiosas.

En las filas del ELN militaron sacerdotes como Camilo Torres, Manuel Pérez, Domingo Laín, José Antonio Jiménez, Diego Cristóbal; incluso militaron obispos, monjas y laicos; de ahí la cercanía de esta organización al cristianismo y a la corriente de la teología de la liberación. Esta cercanía ha llevado a que la Iglesia en Colombia acompañe los múltiples intentos de diálogos que esta guerrilla ha sostenido con los diversos Gobiernos. De manera que la institucionalidad eclesial, mantiene “abierta la participación hacia dentro de la comunidad católica, expresada en los organismos y planes de la Conferencia Episcopal, y hacia otras Iglesias, recogidas en mesas inter-religiosas y espacios ecuménicos” (Monsalve, 2018, p. 187), que según el Arzobispo de Cali, buscan “la convivencia pacífica y la construcción de espacios de acercamiento, diálogo y compromiso común, para poner fin a la confrontación armada, e impulsar la paz, con una justa transformación social” (Monsalve, 2018, p. 187).

La Iglesia Católica se ha caracterizado por tener un papel fundamental en los proceso de mediación y acercamiento para lograr la paz en Colombia. A finales de los ochenta, la Conferencia Episcopal creó la Comisión por la Vida, la Justicia y la Paz y a partir de la década de los noventa la actuación de la Iglesia se centró en una salida negociada al conflicto y en la defensa de los derechos humanos (TeleSur, 2016).

Actualmente, en el marco del proceso de negociación Gobierno-ELN por petición de la misma organización y anuencia del Gobierno Santos, la Conferencia Episcopal designó una Comisión de Obispos y Clérigos, para acompañar tanto la relación del ELN y la sociedad civil, estipulada en la Agenda, como la relación de las partes en la mesa de diálogos. “También esta Comisión Episcopal ha sostenido un permanente contacto con la Comunidad Internacional,

especialmente con la Comunidad Europea, y con otras iglesias que apoyan este proceso” (Monsalve, 2018).

El acompañamiento de la Iglesia Católica a este proceso de paz por medio de la Comisión de Conciliación Nacional (CCN) ha generado confianza y seguridad, esta organización ha servido como verificadora y veedora del proceso, además, tiene el propósito de “buscar soluciones políticas al conflicto armado colombiano, ser una instancia para acompañar los esfuerzos de paz del país y establecer escenarios de confianza para el encuentro con diversos actores claves para la paz: Gobierno Nacional, movimientos insurgentes y grupos de autodefensa” (CCN, 2018, párr. 7). En el desarrollo del Cese al Fuego Bilateral, Temporal y Nacional, la Iglesia Católica asumió un papel inédito, comprometió en sus jurisdicciones, cerca de veinte diócesis, a:

acompañar como veeduría ciudadana, el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V), asumido sustancialmente por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Para ello, amplió la Comisión de Obispos, nombró un equipo de sacerdotes a nivel nacional e impulsó la constitución de Comités diocesanos para el proceso de paz en los territorios con presencia o control del ELN (Monsalve, 2018, p.193).

El balance del MM&V lleva a Darío Echeverri Secretario General de la CCN, a solicitar “generosidad y seriedad, la primera para el Gobierno y la segunda para el ELN para poner en evidencia que hay una unidad de mando y que está en capacidad de cumplir sus compromisos” (El Espectador, 2018a, párr. 1), pues se evidencia graves incumplimientos a los puntos pactados.

Por otro lado, la Mesa Ecuánica por la Paz, como movimiento social con identidad religiosa cristiana, “articula personas y organizaciones de base de diferentes confesiones cristianas, que desde su experiencia de Fe busca aportar en la construcción de una paz con justicia social, democracia real y una ética para la vida” (Mesa Ecuánica por la Paz, 2016, párr. 1), envió una carta a las delegaciones para continuar con los esfuerzos de paz, además, manifiestan preocupación de no darse suficientes Garantías de No Repetición, por ello proponen una Comisión de Alto nivel para que haga seguimiento a las situaciones de amenazas, asesinatos y el resurgimiento del paramilitarismo. Desde su concepción, “un proceso de paz tiene que tener en el centro la Justicia y las víctimas. Sobre la base de unos principios éticos que reconozcan el derecho a la diferencia, la participación como criterio de construcción política” (Mesa Ecuánica por la Paz, 2016, párr. 6).

Así mismo, líderes y lideresas religiosos de Colombia y del mundo, quienes hacen parte del Diálogo Intereclesial por la Paz (DiPaz) como miembros nacionales y como coodialogantes internacionales, también hacen parte de las organizaciones religiosas que desde sus capacidades organizativas aportan al buen desarrollo de la mesa de negociación.

1.3.5. El papel de la comunidad internacional

Uno de los mejores y más sólidos recursos con los que cuentan los diálogos en las últimas épocas es el acompañamiento de la comunidad internacional. Pero es necesario señalar que ésta es pragmática, busca ver resultados lo más pronto posible, en la medida en que los gobiernos internacionales se agotan, con más prontitud que la comunidad doméstica.

El acompañamiento internacional que ha tenido la mesa de negociación Gobierno-ELN, se ha destacado inicialmente por las gestiones realizadas por los países garantes –escogidos de común acuerdo, buscando un equilibrio entre las partes– Ecuador, Cuba, Venezuela, Noruega, Brasil y Chile, que han trabajado con el fin de cumplir con su tarea como testigos y mediadores del proceso, ayudando a facilitar el entendimiento entre las partes.

Por otro lado, entre los negociadores se acuerda la creación de un Grupo de Países de Apoyo, Acompañamiento y Cooperación (GPAAC), conformado por Alemania, Holanda, Italia, Suecia y Suiza, con el cual se busca darle mayor solidez al trabajo de la Mesa de diálogos y de los acuerdos a los que se llegue (Delegaciones del Gobierno Nacional y del Ejército de Liberación Nacional, 2018a).

Junto a los países garantes y al GPAAC, la Organización Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea, el Vaticano por parte de la Iglesia Católica y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), han realizado procesos de monitoreo, veeduría y verificación buscando que se realicen todos los requerimientos de tiempo y tramites, además de priorizar en medidas humanitarias para disminuir las afectaciones por las acciones armadas. A pesar de la disposición de la comunidad internacional, esta trabaja con sus propios intereses, tiempos, procedimientos y regulaciones, lo que requiere de coordinaciones más técnicas y precisas por parte de los negociadores.

Es así que se evidencia un desencuentro de intenciones en la búsqueda de la paz, mientras la insurgencia, la sociedad y las organizaciones religiosas ven los diálogos como la oportunidad de abrir las compuertas de la democratización, como punto de partida para construcción de una nación en paz y equidad; el Estado abandera la pacificación como medio para conseguir el desarme

de la insurgencia y de esta manera, atraer el capital extranjero y aumentar la confianza inversionista, ignorando las causas que generaron el levantamiento armado.

Así pues, se concluye que el conflicto armado de más de 50 años surge, entre otras cosas, debido a la falta de garantías para el ejercicio de la política, intensificando la violencia estructural que ha socavado la sociedad. Paralelo a este conflicto con el ELN, se han desarrollado infructíferas iniciativas de paz, puesto que la mayoría de los gobiernos no han reconocido el carácter político del levantamiento armado, negándose a escuchar y entender los argumentos en que fundamentan su accionar. Por el contrario, se observa la intención de desarmar las guerrillas sin mostrar una voluntad real de paz, sin voluntad para pactar acuerdos que pongan fin a las causas que originaron el conflicto político, social y armado.

Por lo cual, ponerle fin a las causas que han originado el conflicto, implica realizar cambios estructurales que muy seguramente el bloque de poder no esté dispuesto a aceptar, pues implicaría ceder parte de sus privilegios a la mayoría de la población. Para maximizar sus ganancias, las clases dominantes sólo entienden la paz como el desarme de las guerrillas.

No obstante, esta guerrilla ha expresado públicamente su interés de buscar una salida política al conflicto, pues indican que están “profundamente convencidos que el futuro y destino de Colombia no puede ser la guerra” (COCE, 2016a, párr. 5). Pese a que, hoy en día, esta valoración se puede matizar y complejizar, en el sentido de que el ELN tiene unas definiciones estratégicas que hacen muy complejo avanzar en la resolución del conflicto armado, en tanto tiene interés de explorar el camino de la negociación a la par que mantiene su estrategia de fortalecimiento militar.

A la hora de analizar un escenario de negociación con el ELN, se debe tener en cuenta su surgimiento y desarrollo. Es importante saber que el ELN es una organización política en armas, es decir, es una organización militar con un proyecto político. Así mismo, se debe tener en cuenta la preponderancia que le da este grupo armado al trabajo de masas y a la conformación de redes de apoyo, pues esto se ve reflejado en el interés de incluir de manera directa y activa a la sociedad en la búsqueda de la paz. Si no se considera este hecho en el momento de analizar las actuaciones de la organización subversiva, se pueden generar errores en el momento de interpretarle.

Finalmente, el diálogo y la negociación deben ser una política estatal y un propósito nacional, pues no pueden ser solo una iniciativa de gobierno que busque resolver el conflicto desde estrategias partidistas. Además, a este propósito deben sumarse los diversos poderes del Estado, la

Fuerza Pública, los gremios y sindicales, y los diversos sectores sociales empresariales –desde Jessop, el bloque hegemónico- que se comprometan a fondo con un proyecto de país sin conflicto armado y con garantías sociales, políticas y económicas.

CAPÍTULO 2. FASES DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN GOBIERNO-ELN EN COLOMBIA (2014-2018)

Este capítulo describe y caracteriza las etapas del proceso de negociación que desarrolló la guerrilla del ELN y el Gobierno Nacional en cabeza de Juan Manuel Santos. Este escenario se dio, pese a que las partes en disputa históricamente han mantenido posturas contrapuestas respecto al reconocimiento del conflicto social y armado y la solución política como el mejor mecanismo para dirimir ambos conflictos. Ambos actores se decidieron por establecer acercamientos directos (o con la intervención de mediadores), que permitieron la creación de una hoja de ruta para negociar todos los temas sustantivos contenidos en la agenda pactada.

Estas negociaciones también se denominan “procesos de paz” o “diálogos de paz”, pero independientemente de su designación estos conceptos coinciden con lo fundamental: “lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia (...) mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros” (Fisas, 2010a). De acuerdo con esta premisa, *La Escola de Cultura de Pau* los califica como procesos históricos caracterizados por unas fases de desarrollo, así: 1) la prenegociación, 2) la negociación y firma de acuerdos finales de paz y 3) la puesta en marcha o implementación de los acuerdos de paz (Fisas, 2016).

Por tanto, este capítulo se detiene en el estudio del proceso de paz, entendido no como un momento, sino como el conjunto de fases en las que participan todos los actores afectados. “Es un esfuerzo colectivo por alcanzar pactos que permitirán suprimir la violencia y el enfrentamiento armado, e iniciar mediante la implementación de los acuerdos, una nueva etapa de desarrollo que permita superar las violencias estructurales por las que inició el conflicto” (Fisas, 2010a, p.11).

Este apartado acude a la técnica de análisis documental para la revisión de fuentes documentales de primer orden como: prensa escrita y digital (Diario El Tiempo y Revista Semana), documentos suscritos por instituciones del Estado, informes de organismos no gubernamentales, analistas y académicos (Escola de Cultura de Pau), comunicados de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y países acompañantes de las conversaciones; además de los páginas web de los actores en disputa (Equipo de Negociación del Gobierno y la Delegación de Diálogos del ELN).

Resultado de lo anterior y para responder al objetivo de describir y caracterizar las fases del proceso de negociación Gobierno-ELN en Colombia, el capítulo se desarrolla en tres apartados. El primero enuncia las categorías más significativas en procesos de negociación, que se ponen en marcha atendiendo al tipo de conflicto que vive el país o territorio afectado. De esta manera, se

detalla el modelo de negociación utilizado en nuestro caso, teniendo en cuenta los factores que causaron el conflicto colombiano y la naturaleza de sus actores (Gobierno e insurgencia). Así mismo se caracteriza la fase de prenegociación, entendida como las actividades o decisiones tomadas, previa a la negociación misma. En este caso, dicha etapa se caracterizó por un pulso constante entre las partes y una incapacidad compartida para generar acuerdos básicos y consensos metodológicos que aportaran a la confianza y al convencimiento de las partes para proseguir con otras etapas del proceso.

La segunda parte se detiene en las características del acuerdo marco y la hoja de ruta. Abordamos la instalación de una mesa formal de negociaciones en los mejores términos para las partes en contienda, que se disponen a abordar una agenda de negociación, en la que se incluyen los elementos operativos (metodología, tiempos, actores presentes y lugares, etc.) y el contenido de fondo (los temas de la agenda, las demandas políticas, sociales y económicas de los actores primarios, etc.) a discutirse en la fase denominada de negociación y acuerdo (Fisas, 2010b).

El tercer y último segmento expone las particularidades de este proceso, dado que en el tiempo que duró, dicha negociación no acató de manera estricta los tiempos y las fases que la teoría propone, considerando que la dinámica política del país, la guerra y la geopolítica a nivel latinoamericano y mundial lo afectó permanentemente.

2.1. Procesos de negociación y su etapa previa en el caso del ELN

Actualmente, las negociaciones vienen ganando terreno como el mecanismo más adecuado para tratar los conflictos armados internos alrededor del mundo y proseguir con la construcción de una paz estable y duradera. Datos publicados en la versión más reciente del Anuario de Proceso de Paz de la *Escola de Cultura de Pau* confirman ese postulado. De 117 conflictos analizados en los últimos 35 años, un 40,2 % finalizaron con un acuerdo de paz y un 47,9 %, todavía no están resueltos. De los 61 conflictos finalizados en ese mismo período, el 77 % lo hicieron mediante un acuerdo de paz, y un 16,4 % por victoria militar de alguna de las partes. Además, un 70% de los conflictos existentes para el 2016 mantuvieron algún tipo de contactos, diálogos o negociaciones (Fisas, 2016).

Ahora bien, es indudable que las negociaciones son un momento relevante en el entramado de construcción de paz. Aun así, sólo son el punto de partida de etapas posteriores en las que se verá si realmente el cese de la violencia es capaz de generar un escenario de paz positiva, que hace énfasis en la justicia y el desarrollo, en la satisfacción de necesidades de seguridad, bienestar,

libertad e identidad, entre otros aspectos. De esta manera, se puede diferenciar de la denominada paz negativa que sólo se limita a la ausencia de acciones bélicas (Galtung, 2003). Bajo este postulado, la paz se entiende no como la falta de guerra, pues esto solo acabaría con la violencia directa. Además, existen otros factores que deben ser solucionados para llegar a una verdadera paz.

2.1.1. Modelos de procesos de paz

Dicho lo anterior, se destacan varios modelos de procesos de paz resumidos en la tabla 1. Fisas (2010a) identifica cinco categorías de acuerdo a los temas macro para negociar: 1) reinserción; 2) reparto del poder político, militar o económico; 3) intercambio: no agresión por desnuclearización, paz por democracia, paz por territorios, paz por reconocimiento de derechos; 4) medidas de confianza bilaterales; 5) autogobierno.

Tabla 1. Modelos de Procesos de Paz

Modelos	Descripción	Ejemplos
Reinserción	Dejar las armas a cambio de recibir facilidades para reintegrarse a la sociedad, acogiéndose a un programa de DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración).	Angola Congo
Reparto del poder político militar o económico	Los grupos armados persiguen alzarse con el poder para tomar la conducción política de un país y dirigir desde allí los asuntos económicos y militares.	Burundi RD Congo Liberia
Intercambio	La paz se logra a cambio de otra cosa. Variantes: no agresión por desnuclearización, paz por territorios, paz por desocupación y paz por democracia (Conseguir las condiciones para una normalidad democrática).	Nepal Israel - Palestina Colombia: M-19, CRS.
Medidas de confianza bilaterales	Basado en la creación de medidas de confianza. Medidas bilaterales y recíprocas encaminadas a la distensión en las relaciones y lograr que la frontera entre ambos países, o línea de Control, sea cada vez menos relevante.	India Pakistán
Autogobierno	El logro de alguna forma de autogobierno en aquellas regiones con demandas de autonomía o de	Filipinas (MILF)

independencia, se denomina: “arquitecturas políticas intermedias”.	Indonesia (Aceh) Senegal
--	--------------------------------

Fuente: elaboración propia a partir de información de Fisas (2010a).

En tal sentido, Colombia tiene una amplia gama de antecedentes y acumulados respecto a negociaciones de paz. Este mecanismo que ha intentado resolver el conflicto bélico enraizado en el país ha sido parte de los gobiernos, por los menos, en los últimos 35 años. Los acercamientos y diálogos han contemplado treguas, cese al fuego (unilateral y bilateral), desmovilización, reintegración de grupos armados y búsqueda de alternativas para la transformación del conflicto (Fisas, 2010a).

Para el caso del ELN la búsqueda de la paz y justicia social ha permanecido como bandera desde su constitución como organización político militar. No obstante, hay un cambio importante en su estrategia a partir de lo acordado en su Cuarto Congreso⁴ realizado en 2005, aspirando a la construcción de un “nuevo gobierno, de nación, paz y equidad”.⁵ Carlos Medina Gallego (2010), lo caracterizó de esta manera:

Se produce un giro político al poner al centro de sus acciones la búsqueda de una salida política para el conflicto armado en un escenario en el que la tarea fundamental es la construcción de la democracia negada históricamente, condenando al país a la violencia (p. 1005).

En correspondencia, el modelo –paz por democracia– se ubica como el mecanismo adecuado en perspectiva de una construcción incluyente, en la que las reivindicaciones sociales y políticas sean atendidas como elemento fundamental de un país sin conflicto armado, en paz y equidad. Así las cosas, este proceso se inclinó por un escenario de diálogos que estima conseguir las condiciones necesarias para una normalidad democrática (Fisas, 2010a).

Conviene destacar que independientemente de la modalidad de negociación, siempre se inicia con un momento de tanteo. La vocería que participa de esta etapa mide el convencimiento de las partes. Se evalúa si hay elementos suficientes que indiquen mayores certezas, previo al inicio

⁴ Para el ELN, sus congresos son los eventos más importantes para la toma de decisiones sobre su estrategia y accionar político militar. En su historia, se han realizado cinco.

⁵ Consigna del Cuarto Congreso del ELN, realizado en 2005.

de un proceso en el que se deberá estar en disposición de ceder algo. Este momento es determinante, dado que en ocasiones se han sentado a negociar con el convencimiento mínimo o inexistente de alguna de las partes. Tanto el grupo armado como el gobierno pueden acceder al diálogo con otros propósitos distintos al cese de la violencia, utilizándolo como maniobra para su fortalecimiento militar, para ganar tiempo o por cálculo estratégico (Fisas, 2010a).

Los primeros acercamientos entre miembros del Gobierno y mandos del ELN se remontan a los años 2010 y 2011, mediante la gestión del ex Comisionado de Paz Frank Pearl, y Juan Carlos Cuéllar, preso político de esa guerrilla. Este enviado del gobierno también tuvo acercamientos en Venezuela con Antonio García, mando militar del ELN, gracias a las gestiones del presidente Hugo Chávez. Desde entonces, el rol de agentes mediadores jugó un papel preponderante en la toma de decisiones y el logro de acuerdos entre las partes. En ese sentido, es que el ELN le manifiesta, mediante una carta pública de finales de julio de 2011 remitida a la plataforma Colombianos y Colombianas por la Paz encabezada por la exsenadora Piedad Córdoba, que:

El ELN ha expresado públicamente y en repetidas ocasiones su disposición a un diálogo bilateral sin condicionamientos, la agenda y reglamento se construyen por las partes en dichos diálogos [...] Una mesa gobierno e insurgencia es hoy lo más aconsejable y en tal sentido nos esforzamos para alcanzarlo. Nicolás Rodríguez (Comunicación personal, julio, 2011, párr. 5)

El camino abonado dio para que, en 2012, ambos actores confirmaran acercamientos con miras a iniciar diálogos de paz. El ELN planteó que “el presidente Juan Manuel Santos hizo un llamado al ELN. Nuestra respuesta ha sido positiva y reiteramos nuestra voluntad por la paz de Colombia. Existe la disposición del ELN para desarrollar diálogos de paz” (El Universal, 2012, párr. 2). Igualmente, esta guerrilla planteó la importancia de la participación de la sociedad en la construcción de paz y la propuesta de acordar un cese del fuego bilateral para crear mejores condiciones de negociación.

El gobierno Santos se decidió por el escenario de solución negociada al conflicto al igual que con las FARC, aun cuando este grupo insurgente en su estrategia y operatividad militar haya incurrido en comportamientos contradictorios respecto a sus principios revolucionarios, propios de una guerra que se ha transformado a lo largo de los años. El narcotráfico, por ejemplo, es uno de ellos. Si bien desde la comandancia de esta guerrilla se insiste por el deslinde categórico con este fenómeno, la acción mediática y el señalamiento de sus contradictores identifican a algunas

de sus estructuras o unidades guerrilleras beneficiándose de la economía ilegal que genera la producción de narcóticos. Así mismo ocurre con su participación en la explotación de la minería ilegal.

Otras críticas al ELN se dan por los efectos colaterales en su accionar bélico y la violación al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Se les señala del reclutamiento de menores en sus filas, la retención de civiles como modo de financiación, el uso de armas no convencionales y operaciones militares en lugares próximos a zonas pobladas, entre otros. Mientras que el ELN los caracteriza como errores o acciones no sistemáticas, la contraparte hace uso de estos comportamientos para generar una opinión desfavorable hacia la insurgencia y ganar campo en la correlación de fuerzas.

Pese a la voluntad expresada por las partes, entre el 2012 y 2013 se identificaron varios *factores de riesgo* que dilataron la fase exploratoria del proceso. La falta de convicción y desconfianzas históricas de las partes, los intereses económicos vinculados al conflicto y la dinámica propia de la guerra hicieron que la prenegociación se tornara compleja (Fisas, 2010a).

Entre los riesgos que generaron dilaciones, sobresalió el hecho de anteponer condiciones para iniciar o desarrollar los diálogos. En más de una ocasión el gobierno condicionó la continuidad de las conversaciones a cambio de que el ELN dejara atrás la práctica del secuestro. Por su parte, dicha guerrilla justificó las acciones de retención de personas con fines económicos y políticos.⁶ Aun así, durante el 2016 y comienzos de 2017 se concretaron las liberaciones de varios secuestrados⁷ que exigía el gobierno para proseguir con las conversaciones preliminares y concretar el inicio de la fase pública.

Así mismo, el hecho de mantener esta etapa bajo términos de confidencialidad y en un país distinto a Colombia alejó a las partes, por cuanto el ELN manifestó su desacuerdo argumentando que “hubiera sido mejor que se pudiese informar de manera permanente sobre el curso de dichas discusiones y el país conociera con objetividad la marcha del proceso” (Noticias RCN, 2014, párr.

⁶ Para el ELN el secuestro lo denomina retenciones, “consideradas acciones políticas y económicas ejecutadas a personas, que aunque civiles, forman parte del conflicto, pues no sólo financian o apoyan la guerra en algunas zonas del país, sino que, en muchos casos, su patrimonio se ha consolidado mediante la explotación del personal a cargo, la extracción indebida de recursos naturales o el aprovechamiento del manejo corrupto de los bienes del Estado” (COCE, 2017c, p. 6).

⁷ Son liberados: El geólogo canadiense Jernoc Wobert, el ingeniero Ramón Cabrales, el arrocero Diego José Ulloque Veleño, el cabo Jair Villar, los soldados Edwin Remer Villamil, Santiago Gil Valencia y Fredy Moreno Mahecha y los políticos chocoanos Patrocinio y Odín Sánchez (Fundación Ideas para la Paz, 2017).

2). Pese a lo anterior, el gobierno mantuvo la reserva como un criterio inamovible y finalmente la guerrilla flexibilizó su posición.

El hecho de negociar en medio del conflicto fue uno de los elementos más problemáticos, ya que el ELN manifestó desde octubre del 2014 que lo ideal sería un proceso de conversaciones, en el marco de un acuerdo de cese del fuego bilateral con acciones humanitarias acordadas entre las partes. Sin embargo, el gobierno rechazó esa propuesta y condicionó dialogar en medio del conflicto argumentando que “un cese al fuego beneficia a la insurgencia y desmoraliza a las Fuerzas Armadas quienes están ganando la guerra” (El Espectador, 2017b, párr. 13) condición que el ELN terminó aceptando. Otro tema que causó desavenencias fue el llamado insistente de parte del ELN respecto al rol fundamental, vinculante y primario de la sociedad en el proceso de paz, argumentando que:

En este propósito nadie las va a reemplazar y solo con su participación activa, será posible hacer de la paz un proceso real, estable, duradero y profundo, que supere las causas que originaron y alimentan el conflicto y que colme los sueños y aspiraciones de la Colombia que nos merecemos todos (El Espectador, 2012a, párr. 8).

Por el contrario, el gobierno se resistió a esta forma de participación por cuanto le sumaba una dificultad metodológica y de tiempos para llevar a buen término las futuras negociaciones. La discusión de este tema prosiguió y continuó tratándose en las etapas siguientes de los diálogos.

2.1.2 La fase de Prenegociación

Con este camino allanado, se dan las condiciones suficientes para proseguir con otros momentos del proceso. En consonancia con la teoría, esta fase se conoce como *pregociación*, la cual se compone de las actividades o decisiones tomadas previas a la negociación misma. Este momento del proceso intenta conseguir dos objetivos. En primer lugar, busca garantizar la instalación de una mesa formal de negociaciones en los mejores términos para las partes en contienda. En segundo lugar, aspira a convenir la agenda de negociación, en la que se incluyen los elementos operativos (metodología, tiempos, actores presentes y lugares, etc.) y el contenido de fondo (los temas de la agenda, las demandas políticas, sociales y económicas de los actores primarios, etc.) a discutirse en la fase denominada de negociación y acuerdo (Fisas, 2010b).

En este caso, las partes anunciaron públicamente a mediados de 2014 el inicio de esta fase para acordar una agenda y el diseño del proceso que haga viable el fin del conflicto, y la

construcción de la paz estable y duradera (Revista Semana, 2014). Cabe destacar que esta noticia se dio en plena contienda electoral, posterior a la primera vuelta de votaciones en la que Juan Manuel Santos fue derrotado siendo candidato para su reelección. En los mismos días, el Gobierno y las FARC sellaron un preacuerdo para abordar el tema de las víctimas, situación que logró posicionar el tema de paz y la salida negociada para los debates previos a la segunda vuelta presidencial.

Por otra parte, resulta importante destacar de esta etapa –que se extendió entre el 2014 y el 2017– el rol que jugaron las terceras partes, entendiendo que las sesiones de trabajo y reuniones ejecutivas se realizaron por fuera de Colombia, auspiciadas por los gobiernos de Brasil, Chile, Ecuador, Noruega y Venezuela en su papel de acompañantes y garantes del proceso, rol que continuaron ejerciendo en la etapa de negociación. Así mismo, organismos como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Iglesia Católica siempre estuvieron dispuestas a interceder en aras de desescalar el conflicto.

Una de las condiciones más complejas en el marco de una negociación y por las que el ELN insistió en numerosas ocasiones fue construir un “acuerdo mínimo sobre el meta-conflicto”⁸. Este punto no tuvo un estricto cumplimiento, en tanto el gobierno no reconoció el conflicto de la forma deseada por el ELN. “El gobierno veda, impide acercarnos a temas como son: Fuerzas Armadas, economía, Estado, soberanía nacional, cuestiones todas vinculadas a la génesis del conflicto” (Szalkowicz, 2015, párr. 12). Aun así, no fue necesario el cumplimiento de este punto a cabalidad. Fueron más las expectativas de ambos actores respecto a un posible avance cualitativo, destacando que entablar diálogos de paz con una guerrilla es ya un hecho político por el cual se reconoce un conflicto.

Otro elemento básico para el inicio de un proceso de paz es el reconocimiento político del adversario. Si bien esta condición no fue expresa, el reconocimiento que hizo el Gobierno del conflicto y la apertura de los diálogos, le concede al ELN un estatus de parte contendiente⁹ que le otorga cierto carácter político y lo aparta de un trato meramente militar al que solo se le quiere desarmar o desarticular militarmente.

⁸ “El meta conflicto es en suma, los aspectos conflictivos, el desacuerdo básico o de las incompatibilidades fundamentales entre las partes” (Fisas, 2010a, p. 22-23).

⁹ En la guerra, se consideran contendientes a dos partes opuestas dentro de un Estado que recurren a las armas con objeto de alcanzar el poder público, o cuando una gran parte de la población del mismo se levanta en armas contra el gobierno (Lauterpacht en Nieto, 2008).

Otro aspecto a tener en cuenta es la disposición de las partes para ganar apertura y confianza del adversario. Deberá haber voluntad de los actores primarios para ceder en puntos importantes (Fisas, 2010a). Este proceso de paz, desde su etapa previa, se caracterizó por varios incidentes que mantuvieron cierto grado de desconfianza. Un claro ejemplo fue la violación de la confidencialidad de ambas partes que, en momentos de tensión, sacaron temas sensibles para conocimiento de la opinión pública. A comienzos de 2015, el miembro del COCE Antonio García informó a medios de comunicación internacionales sobre los temas sustantivos de la agenda con el Gobierno. Temática de la que se destacaban los asuntos de víctimas y participación de la sociedad. El Gobierno hizo lo propio al filtrar a medios nacionales un supuesto “congelamiento y freno” del proceso en su etapa exploratoria, al no haber acuerdo en algunos asuntos operativos que logran poner en marcha la fase pública (Gutiérrez, 2016).

Aun así, sobre la mesa se mantuvieron otros temas que difícilmente lograron un acuerdo amplio y determinante. De los temas que más causaron dilaciones fue la negativa del ELN a negociar exclusivamente sobre las condiciones de su desmovilización y desarme, elemento de interés prioritario para el Gobierno. Antes bien, la guerrilla propuso una agenda más amplia que abordara las causas estructurales del conflicto (Arocha, 2013) y se opuso a incluir en la agenda la formulación “dejación de armas”, en tanto su Delegación de Diálogos no contaba con el mandato suficiente para incluirlo de esa manera. Por lo tanto, las dos partes reformularon este punto a fin de avanzar en otros temas de orden metodológico. De lo anterior, a inicios de 2016 se logró acordar que “en el marco de las nuevas circunstancias generadas por este proceso, se construirá un acuerdo sobre las armas del ELN, para poner fin al conflicto armado” (Revista Semana, 2016, párr. 35).

Respecto a los intereses de las partes y los riesgos que estos pueden representar hacia futuro, el Gobierno le apostó a un proceso de paz que pusiera fin a las acciones bélicas del grupo insurgente, desmovilizando su estructura orgánica, sin importar las raíces que originaron su alzamiento armado. El entonces jefe del equipo negociador del Gobierno, Frank Pearl, manifestó que “El Gobierno ha dicho que en estos acuerdos para superar el conflicto no negocia ni el sistema político ni el modelo económico” (García & Molano, 2016, párr. 25). Así mismo, insistió en lo siguiente:

Sobre las armas ha habido un debate retórico, que si es dejación, que si es desarme... Al final lo que importa es que toman la decisión de pasar a la legalidad, para lo cual tendrán que desmovilizarse y separarse de las armas, sin importar qué

palabra se ponga. Pero está claro, y el acuerdo lo dice, que se trata de romper el vínculo entre política y armas (Gómez, 2016, párr. 10).

La posición gubernamental fue criticada abiertamente por la comandancia del ELN en todas las etapas del proceso de negociación. Desde la Revista Insurrección, el Comando Central de esta guerrilla indicó que:

En casi dos años de diálogos exploratorios, sólo constatamos diferencias profundas en lo que el gobierno entiende por el logro de la paz; porque para el régimen es desmovilización, impunidad, pacificación y que algo cambie, para que todo siga igual; mientras que para el ELN es justicia social, democracia, equidad y soberanía. Estas diferencias hacen profundamente complicado el logro de la paz (COCE, 2014, párr. 5).

Sumado a lo anterior, en términos de una completa y absoluta seguridad para los futuros negociadores como condición fundamental para avanzar de la fase exploratoria, se tiene conocimiento que las partes acordaron protocolos que en su mayoría se han mantenido en reserva y sólo son de su conocimiento. De estos acuerdos se tuvo acceso al protocolo en caso de ruptura de la negociación en la que los países garantes y las partes tendrán 15 días para planear, concretar y acompañar el retorno a Colombia de la delegación del ELN (El Espectador, 2019).

Aun cuando los avances sustantivos se tradujeron en el “Acuerdo de Diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Colombiano y el Ejército de Liberación Nacional”, donde se pactó la agenda temática y el inicio de la fase pública con todos los detalles metodológicos y de operación,¹⁰ el pulso entre las partes no cesó, incluso, se agudizó producto del desentendimiento, las consecuencias de negociar en medio de la guerra y de haber dejado aspectos logísticos sin concretar”.

De parte del gobierno se insistió en la liberación de todos los retenidos en poder del ELN, a lo que esta guerrilla señaló como un nuevo condicionamiento que ponía trabas al buen desarrollo del proceso de paz, por cuanto no se había acordado de forma bilateral. El ELN, por su parte, alegó trabas en las gestiones para posibilitar salidas temporales de las cárceles a los voceros de paz de esta organización que se encontraban presos y el levantamiento de las órdenes de captura, aspectos logísticos necesarios previo a la fase pública de conversaciones.

¹⁰ Acuerdo de Diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Colombiano y el Ejército de Liberación Nacional, 2016.

El resultado de este tire y afloje fue la no instalación de la mesa pública convocada para el 10 de octubre de 2017. Si bien todos los protocolos estuvieron listos en Quito (ciudad sede), la delegación del ELN, los representantes de la comunidad internacional, las comitivas de organizaciones sociales, plataformas de paz de Colombia y medios de comunicación quedaron esperando a la delegación del Gobierno que no llegó, dado que el presidente Santos nunca dio la orden.

En la búsqueda de nuevos acuerdos, a inicios de 2017 el ELN concretó la liberación de Odín Sánchez hermano del exgobernador del Chocó (El Espectador, 2017a). El gobierno hizo lo propio, agilizando el indulto de dos integrantes de esta guerrilla y el nombramiento como gestores de paz a Juan Carlos Cuellar y Eduardo Martínez Quiroz, presos políticos recluidos en la cárcel de Bella Vista. Pese a las distancias entre las partes identificadas desde enero de 2014, se logra acordar el inicio de las conversaciones públicas entre las dos partes y el establecimiento de una mesa de negociación a partir del 7 de febrero de 2017.

2.2 Acuerdo marco y fase de negociación

Para la instalación de una mesa de negociación en la que los actores primarios develan sus intereses y demandas, es fundamental el establecimiento de unas reglas básicas y una hoja de ruta clara y expedita que provea un ambiente de confianza a las conversaciones, el cual minimice el riesgo de levantamiento o rompimiento de los diálogos.

Para Fisas (2010a), la hoja de ruta es un esquema de funcionamiento en el que se especifican los pasos a seguir en un orden secuencial, con variantes para prever algunos cambios previsibles. También se indica el quién va a hacer qué y de qué manera. Es una guía que ayuda a evitar desentendimientos en medio del proceso. Conforme a lo anterior, el Gobierno y el ELN acordaron el inicio de la mesa de conversaciones mediante un documento base, que pretendía concluir con un conflicto armado que se ha extendido por más de 50 años con esta guerrilla. El documento “Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional”¹¹ es el resultado de las fases exploratorias y de prenegociación, que proveen una hoja de ruta para establecer los temas y cuestiones a negociar en la mesa de

¹¹ Las delegaciones del Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional anunciaron desde Caracas (Venezuela) que han convenido instalar una mesa pública de conversaciones para abordar los puntos que se establecen en la Agenda, con el fin de suscribir un Acuerdo Final para terminar el conflicto armado y acordar transformaciones de búsqueda de una Colombia en paz y equidad. Sustraído del Acuerdo de diálogos para la paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

conversaciones. En él se condensan asuntos de la agenda y de la fase pública, del que se destacan las siguientes pautas de funcionamiento.

Tabla 2. Pautas de funcionamiento establecidas en el Acuerdo de diálogos para la paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional.

N°	Pautas de funcionamiento
1	Adelantar conversaciones directas e ininterrumpidas entre las Delegaciones del Gobierno y el ELN.
2	Cada delegación estará integrada hasta por 30 representantes. En las sesiones de la mesa participarán hasta 10 personas por delegación, 5 principales y 5 suplentes.
3	Se acordarán mecanismos de seguridad para los miembros de las Delegaciones, durante su permanencia en las sesiones de trabajo y en los desplazamientos.
4	Las sesiones de la mesa se realizarán en Ecuador, Venezuela, Chile, Brasil y Cuba. Estos países junto con Noruega serán los garantes.
5	De ser necesario, establecer mecanismos con la Mesa de La Habana para identificar temas en que se requiera coordinación.
6	Para la financiación, el Gobierno dispondrá de los recursos para el funcionamiento de su Delegación. Los gastos relacionados con el ELN se financiarán con recursos de cooperación internacional.
7	La mesa contará con sus propios canales de comunicación y habrá comunicados conjuntos cada vez que concluya un ciclo si las partes lo consideran necesario. Sin embargo, se mantendrá la confidencialidad de lo que se diga durante el proceso.

Fuente: elaboración propia con información del Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional (2016).

2.2.1. La Agenda de Negociación: desarrollo y avances

Tanto el Gobierno como el ELN mantuvieron su disposición para la construcción de la paz estable y duradera, con la participación activa de la sociedad y de esta manera desarraigar la violencia de la política y acabar con el conflicto armado; sus delegaciones supieron acordar una agenda que incluyó temas sustantivos de discusión, presentados en la tabla 3.

Tabla 3. Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional.

Punto	Descripción
Participación de la Sociedad en la Construcción de la Paz	a) La participación de la sociedad está en función de iniciativas y propuestas, que hagan viable la paz, en el curso y contexto de este proceso. b) Sobre los temas de la agenda. c) Un ejercicio dinámico y activo, incluyente y pluralista, que permita construir una visión común de paz que propicie las transformaciones para la nación y las regiones.
Democracia para la Paz	a) Realizar un debate que permita examinar la participación y las decisiones de la sociedad en los problemas que afectan su realidad y que pueda canalizarse en elementos constructivos para la sociedad. b) Tratamiento de los conflictos hacia la construcción de la paz. c) Revisión del marco normativo y garantías para la manifestación pública. Tratamiento de la situación jurídica de los sindicatos y condenados por actos en el desarrollo de la movilización social. d) Participación de la sociedad en la construcción de ciudadanía.
Transformaciones para la Paz	a) Las propuestas transformadoras elaboradas por la sociedad, sustentadas en los resultados del punto 2 de esta agenda (“Democracia para la Paz”). b) Programas transformadores para superar la pobreza, la exclusión social, la corrupción y la degradación ambiental. c) Planes alternativos integrales con enfoque territorial que constituyan opciones económicas y productivas que beneficien a las comunidades.
Víctimas	Reconocimiento a las víctimas y a sus derechos, así como el tratamiento y la resolución a su situación con base en la verdad, la justicia, la reparación, los compromisos de no repetición y el no

olvido. El conjunto de estos elementos fundamenta el perdón y proyectan el proceso de reconciliación.

Fin del Conflicto Armado

- a) Definición de la futura situación jurídica del ELN y sus integrantes.
- b) Condiciones y garantías de seguridad para el ELN.
- c) Condiciones y garantías para el ejercicio de la política para el ELN.
- d) Tratar la privación de libertad de los miembros del ELN procesados o condenados.
- e) Esclarecer el fenómeno del paramilitarismo para que no se repita.
- f) Dinámicas y acciones humanitarias.
- g) Cese del fuego y hostilidades bilateral para la terminación del conflicto armado.
- h) En el marco de las nuevas circunstancias generadas por este proceso, se construirá un acuerdo sobre las armas del ELN para poner fin al conflicto armado.

Implementación

- a) La fase de implementación de los acuerdos estará definida por un Plan General de Ejecución, que fundamentalmente se construirá con los planes específicos de cada punto de la agenda. Dicho Plan se elaborará en este punto y contará con un cronograma.
 - b) El Plan General de Ejecución de acuerdos incluirá mecanismos de control, seguimiento y verificación, que contarán con la participación de la sociedad, la comunidad internacional, el Gobierno y el ELN.
 - c) El Plan General de Ejecución de acuerdos contemplará las siguientes dimensiones: jurídica, política, social, económica y diplomática.
 - d) Acuerdo sobre refrendación que consolide lo pactado y lo proyecte hacia el futuro.
-

e) A la firma del Acuerdo Final se dará inicio al Plan General de Ejecución de acuerdos.

Fuente: elaboración propia con información del Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional (2016).

Acordado lo anterior y con la certeza de que los interlocutores contarán con la capacidad de tomar decisiones, el paso siguiente fue discutir los temas de la agenda sustantiva, esperando ganar confianza que permitiera llegar con más facilidad a un acuerdo, o al menos a acuerdos parciales, con sus respectivos protocolos (Fisas, 2010a). Estos diálogos se llevaron a cabo durante 17 meses, en seis ciclos de negociaciones que tuvieron lugar en Quito (Ecuador) y La Habana (Cuba). Si bien el devenir de este proceso fue bastante accidentado (producto de negociar en medio del fuego y las hostilidades), se identifican algunos avances que, vistos desde una perspectiva histórica, no se habían logrado en anteriores negociaciones con esta guerrilla. Se resaltan los siguientes:

2.2.1.1. Agenda sustantiva de seis puntos

Cabe destacar que, tanto los aspectos metodológicos como los asuntos sustantivos de la agenda para la solución del conflicto que puso como centro la participación de la sociedad fueron el resultado de acuerdos bilaterales. En procesos anteriores con el ELN solo se alcanzaron a pactar preacuerdos o a tomar decisiones unilaterales (Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz, 2018).

2.2.1.2. Mesa de diálogos con seis ciclos de discusión

Se trata de un escenario convenido entre las partes con mandatos claros, que permitió construir bases de entendimiento para el desarrollo de las conversaciones. Lo anterior se logró a partir de la composición de las delegaciones, la elaboración de un reglamento interno y una metodología de funcionamiento (Delegaciones del Gobierno Nacional y del Ejército de Liberación Nacional, 2017a).

Así mismo, se acordó la conformación de dos submesas para los temas prioritarios: una para trabajar sobre participación y la otra sobre aspectos humanitarios. También se logró conformar un Equipo Conjunto de Pedagogía y Comunicación para la Paz (EPECOP), con el objetivo de

promover la construcción de una cultura de paz (Delegaciones del Gobierno Nacional y del Ejército de Liberación Nacional, 2017c).

2.2.1.3. Acompañamiento y apoyo efectivo de la comunidad internacional

Producto de la importancia que el ELN y el Gobierno le otorgaron a las terceras partes en el proceso, es que se acordaron los términos de referencia para los países garantes (Brasil, Chile, Cuba, Noruega, y Venezuela) y para la labor del Grupo de Países de Apoyo, Acompañamiento y Cooperación -GPAAC- (Alemania, Holanda, Italia, Suecia y Suiza) (Delegaciones del Gobierno Nacional y del Ejército de Liberación Nacional, 2017b).

Su labor también tuvo que ver con las garantías para el funcionamiento de las conversaciones, a través de un fondo de financiación que tuvo como objetivo movilizar las contribuciones de la cooperación internacional para financiar los gastos relacionados con el desarrollo de la Mesa (Delegaciones del Gobierno Nacional y del Ejército de Liberación Nacional, 2017c).

2.2.1.4. Cese al fuego y de hostilidades bilateral

Desde la fase exploratoria el ELN insistió en que lo mejor sería iniciar un proceso de negociación a partir de un Cese al Fuego Bilateral para lograr un mejor ambiente de diálogo que permitiera desescalar el conflicto y adelantar acciones humanitarias para beneficio de las comunidades y sus territorios. Desde el Comando Central, esta guerrilla indicó lo siguiente:

Reiteramos al Gobierno Nacional la urgencia de un cese bilateral al fuego de manera inmediata, tal como lo solicitan diversas expresiones de la sociedad colombiana. No es coherente de parte del Gobierno sentarse a la mesa a hablar de paz, mientras dilata el cese bilateral y somete al padecimiento de la guerra a la población y a las partes que se enfrentan (El Espectador, 2017b, párr. 4).

Por su parte la posición del gobierno no desestimaba directamente esta postura, pero lo presionaba a hacer declaraciones en contra del secuestro y favorables al desescalamiento de su accionar militar. En respuesta al ELN, Juan Camilo Restrepo jefe de la delegación del Gobierno, manifestaba lo siguiente:

Si el ELN cree que con actos terroristas como el de la Macarena (cuya autoría ahora reconoce con cinismo) va a presionar un cese al fuego, está muy equivocado. El cese al fuego se alcanzará cuando el ELN comprenda que a él se llega desescalando, no escalando el conflicto (El Espectador, 2017b, párr. 5).

Ante la negativa del Gobierno, las conversaciones se desarrollaron en medio de la guerra; y sólo fue ocho meses después de instalada la fase pública que se logró acordar el denominado: Cese al Fuego Bilateral, Temporal y Nacional (CFBTN). Durante los 101 días que duró dicho acuerdo, el ELN se comprometió a suspender: Acciones de privación de la libertad de los ciudadanos nacionales y extranjeros, sabotajes contra la infraestructura del país, en particular a los oleoductos y el reclutamiento de menores de edad. De igual forma, esta guerrilla debió avanzar en el programa piloto de desminado humanitario.

Por su parte el Gobierno Nacional se comprometió a: Fortalecer la eficiencia de los sistemas de alertas tempranas para proteger a los líderes sociales y defensores de derechos humanos, mejorar las condiciones humanitarias para los reclusos militantes del ELN en las cárceles colombianas y aplicar inmediatamente las normas relacionadas con la despenalización de la protesta social.

Para su efectividad, se conformó un Mecanismo de Veeduría y Verificación integrado por el Gobierno, el ELN, la ONU y la Iglesia Católica, quienes desempeñaron su rol en las instancias nacional, regional y local (El Espectador, 2017c).

Esta decisión produjo un periodo de desescalamiento del conflicto e innegables alivios humanitarios, particularmente en las regiones donde hacen presencia y tienen control territorial tanto el ELN como el Estado. Así mismo, habilitó el camino para desarrollar un escenario de intercambio sobre metodologías de participación de la sociedad que se denominaron: Audiencias Preparatorias.

2.2.1.5. Audiencias preparatorias para la participación de la sociedad.

Se desarrollaron durante el mes de noviembre de 2017 y fueron 10 en total, con participantes de organizaciones sociales: comunitarias, empresas, territoriales, sectoriales, víctimas, entre otras. El objetivo de las audiencias fue recoger las propuestas e iniciativas de los distintos sectores de la sociedad en torno al punto uno de la agenda de conversaciones: Participación de la sociedad en la construcción de la paz. Como resultado, la mesa avanzó en los fundamentos y lógicas de la participación. Así lo dieron a conocer las delegaciones mediante un comunicado conjunto, al señalar que el punto 1:

Será transversal y articulará los puntos de la Agenda: democracia para la paz, transformaciones para la paz y víctimas. Tendrá un carácter amplio, plural, transparente, e identidad propia. La participación se desarrollará de abajo hacia

arriba a través de dos carriles: el territorial y el temático-sectorial-poblacional. Tomará en cuenta un enfoque diferencial y las realidades territoriales y sectoriales del país, así como las organizaciones que promueven esos procesos sociales. Deberá acompañarse previamente y durante su avance de una estrategia pedagógica y de comunicaciones. Contará con plenas garantías de seguridad y protección a las comunidades, a sus organizaciones y representantes (Delegaciones del Gobierno Nacional y del Ejército de Liberación Nacional, 2018b).

2.3. Dificultades y características particulares de la negociación Gobierno-ELN

Como se destacó en el anterior apartado, la fase de negociación trajo consigo algunos avances importantes en relación con las características particulares de la agenda: participación de la sociedad y desescalamiento del conflicto con alivios humanitarios. Aun así, dichos resultados fueron insuficientes, pues se evidenciaron amplias dificultades internas y externas que entorpecieron los desarrollos de la negociación. Para el Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz de la Universidad Nacional los escasos avances “produjeron un grado preocupante de agotamiento, incredulidad y desinterés por parte de amplios sectores de la opinión pública frente al proceso” (2018, p. 2).

2.3.1. Principales dificultades en la fase de negociación

2.3.1.1. El espejo del proceso de Paz con las Farc

Tanto el proceso como la implementación de los acuerdos de La Habana fueron un asunto problemático que afectó directamente las negociaciones con el ELN. Si bien ambas guerrillas se reunieron en distintas ocasiones para intercambiar impresiones respecto a la solución del conflicto armado, evaluar los avances de sus respectivos procesos de diálogo y buscar desarrollar “dos mesas y un solo proceso”, este propósito no se logró concretar incluso con el aval del Gobierno en el que las delegaciones pudieran definir los “temas que requieren coordinación y sincronía, reconociendo que los temas de víctimas, justicia, fin del conflicto e implementación [tendrán] un solo marco jurídico e institucional” (García & Molano, 2016). Entre sus causas mayores se destacaron dos. En primera medida, el ELN no comparte la esencia de los acuerdos entre el Gobierno y las FARC. El académico Víctor de Currea-Lugo apuntó lo siguiente:

A juicio de esta guerrilla faltó más sociedad civil, lo que evitó los cambios estructurales que creen que necesita el país y de los que no se escapa la discusión

del modelo económico y la estructura de las Fuerzas Armadas, líneas rojas incruzables para el Gobierno Santos (Castro, 2016d, párr. 18).

En segunda medida, el incumplimiento reiterativo del gobierno a los acuerdos que se firmaron con las FARC fueron la peor carta de presentación; un espejo que le proveyó una amplia dosis de desconfianza al ELN. En su análisis, esta guerrilla aseguró que el objetivo de Juan Manuel Santos fue la desmovilización, desarme y la aniquilación de las fuerzas insurgentes, camino por el que se decide las FARC y que los tiene a merced de los intereses de la clase política y de la poca o nula voluntad del gobierno en cumplir lo acordado. Así lo interpretó el ELN:

Con lo que ha pasado con las FARC, nos preguntamos con elemental razonamiento, compartido por muchos que miran expectantes el devenir: ¿Qué confiabilidad o confianza puede tener no sólo el ELN sino la sociedad que acompaña este proceso, visto lo que ha acontecido este año?; ¿Qué seriedad hay por parte de las elites dominantes y de su régimen, cuando hacen y solemnemente firman unos acuerdos que enseguida incumplen? En lo que ha pasado ahora, se está repitiendo históricamente por parte de las clases dominantes, lo que ha sucedido en cadena desde la época de los Comuneros, pues cada vez que firman unos acuerdos de paz, es para engañar y traicionar los compromisos (COCE, 2017a, p. 8).

Lo anterior develó, además, que el gobierno no tenía el respaldo suficiente de todos los sectores políticos y del Estado para implementar los acuerdos y mucho menos “la capacidad para avanzar con determinación en la solución política” (Duarte, 2018, p. 10).

2.3.1.2. El tiempo como factor finito

Durante el proceso, el tiempo fue un factor por el que chocaron las lógicas y los intereses de los actores. En algunos momentos hubo disposición de acelerar la marcha; mientras que en otros se guardó medida y los ritmos se redujeron a cero, manteniendo alto grado de reserva y responsabilizándose entre sí de la poca iniciativa e inflexibilidad para un mejor avance de las conversaciones. De lo anterior, cabe anotar el siguiente análisis de Carlos Medina Gallego:

El tiempo de las conversaciones y los acuerdos se mide en términos de voluntad política de las partes. No existe un reloj distinto a ese, cualquier presión que se ejerza es contraproducente y, como se ha demostrado, fijar plazos, para incumplirlos es equivocado (2016b, párr. 15).

Dentro de un panorama político más amplio el Gobierno le apostó a no agilizar la apertura de la mesa del ELN, sin antes llevar a puerto seguro los acuerdos de La Habana. Este cálculo político de parte del Gobierno se mantuvo a la par que sus señalamientos en los que advertía al ELN de las consecuencias de no subirse al “tren de la paz”¹². Así, no se logró habilitar la negociación conjunta y cada proceso se mantuvo a distancia. Esta dificultad la interpretó el COCE de la siguiente manera, mencionando que “Al negociar por aparte con cada guerrilla, primero avanza con una y dilata el proceso con la otra. Su propósito es dividir y a la vez aislar y presionar al ELN, con lo que se va pactando en La Habana” (COCE, 2016b, p. 4).

Entre tanto, presiones externas demandaban celeridad a los avances de la mesa en Quito. En referencia a los Diálogos de La Habana, se argumentaba que las Farc comprendieron que la agenda no era sólo la lista de temas a resolver, sino los tiempos en que la mesa debía producir soluciones para ganar legitimidad frente a una sociedad escéptica y bombardeada con mensajes contrainsurgentes y a favor de la indiferencia o la oposición a una solución política (Antequera, 2017).

Al respecto, el ELN se mantuvo en que los tiempos de la paz no son la firma de unos acuerdos. Abarca, según sus voceros, “todo un proceso de discusión, de diálogos, de acuerdos y de hechos, en ese esfuerzo por la paz que tiene que ver con los cambios, de tal manera que llegue un momento en que ese proceso sea irreversible” (COCE, 2015a). Aun así, manifestaron ser respetuosos de los tiempos pactados y acusaron al Gobierno de hacer mal uso los mismos, dilatar reuniones, incumplir citas, interrumpir sesiones y levantarse de la mesa (De Currea-Lugo, 2017a).

Vale la pena anotar que el ELN no identificó como prioridad la cuenta regresiva del periodo presidencial de Juan Manuel Santos que acabó en agosto de 2018. Si bien no se pudo concretar este proceso durante ese mandato; si logró posicionar esta negociación en el debate presidencial y sus posibilidades de continuidad, supeditadas a lo avanzado y a las valoraciones que tuviese el próximo mandatario (Castro, 2016e).

2.3.1.3. Al interior del Cese al Fuego, Bilateral, Temporal y Nacional (CFBTN)

Como se describió anteriormente, durante los 101 días que duró el CFBTN se consiguieron importantes alivios humanitarios para la población y la reducción de acciones armadas de ambas partes. Sin embargo, los logros no fueron los esperados. Si bien el acuerdo del Cese consignó que

¹² Para el gobierno el tren de la paz hace referencia al camino ya abonado gracias al proceso de negociaciones culminado con las Farc.

éste no se levantaría, aun cuando hubiesen hechos violatorios por cualquiera de las partes, si hubo acciones que lo pusieron en riesgo. Para el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), la reducción del riesgo que trajo el CFBTN no fue completa por la persistencia de las acciones violentas del ELN contra la población. Además, el carácter temporal hizo que los beneficios de la suspensión de acciones armadas se revirtieron inmediatamente terminado el periodo del Cese (CERAC, 2018). En el monitoreo realizado por este organismo, se resaltan los resultados resumidos en la tabla 4.

Tabla 4. Reporte final: Monitor del Cese el Fuego Bilateral y Temporal con el ELN-CERAC.

N°	Monitoreo del Cese el Fuego Bilateral y Temporal Gobierno-ELN
1	No se reportó ningún combate entre la fuerza pública y el ELN.
2	No se registró ninguna acción ofensiva que denotara una violación de los compromisos del cese por parte de la fuerza pública.
3	No se registró ninguna acción ofensiva contra la infraestructura u objetivos de la fuerza pública por parte del ELN.
4	No se presentaron en consecuencia víctimas de la fuerza pública o heridos o muertes de combatientes del ELN.
5	Así, el más positivo resultado del Cese ha sido la cesación completa de combates entre el grupo guerrillero y la fuerza pública desde su inicio y la suspensión de acciones ofensivas por parte del ELN en contra de la infraestructura económica.
6	Como resultado de esto, transcurrieron tres meses sin registro de enfrentamientos armados con el ELN, algo que no se había observado desde comienzos del 2010 cuando esa guerrilla estaba en un período no declarado de “cese el fuego”, que en CERAC hemos llamado de “cese el fuego virtual”.
7	Considerando que las FARC abandonó la violencia armada como resultado del Acuerdo Final, es posible afirmar que este período de 100 días es el primero desde la fundación de las guerrillas en el país sin combates con ellas, ni acciones ofensivas de estos contra la fuerza pública.
8	CERAC registró ocho violaciones del cese el fuego por parte del ELN con corroboración de la responsabilidad de esa guerrilla; incluso en dos de ellas el mismo ELN reconoció su

-
- responsabilidad. En estas violaciones murieron catorce personas, ninguna de ellas de la fuerza pública o combatiente del ELN.
-
- 9** Un total de 33 acciones pueden ser calificadas como probables violaciones al cese el fuego por parte del ELN.
-
- 10** En 12 de estos 33 eventos violentos se señala al ELN de ser responsable, pero no se cuenta con corroboración independiente de la responsabilidad de esa guerrilla y los otros 21 ocurrieron en zonas donde el ELN opera y es altamente probable que puedan tener alguna responsabilidad.
-
- 11** En esas 33 acciones murieron 26 personas, tres más quedaron heridas, 13 civiles fueron secuestrados, 14 fueron reclutados forzosamente (de los cuales uno no ha sido liberado) y 452 personas se desplazaron forzosamente.
-

Fuente: elaboración propia con información del CERAC (2018).

En otros balances, el ELN se conocieron dos violaciones al Cese Bilateral admitidas por la propia guerrilla. Uno de los casos fue la muerte del gobernador indígena Aulio Isarama Forastero por parte del Frente de Guerra Occidental en el Chocó. El otro episodio fue la muerte de ocho habitantes de Magüí Payán en Nariño, atribuida a unidades del Frente de Guerra Suroccidental (Arboleda, 2018). No menos graves fueron las acciones del Gobierno, calificadas por la Delegación de Diálogos del ELN como “graves situaciones humanitarias, que se convierten en una afrenta al espíritu y la letra del cese en lo concerniente a: mejorar la situación humanitaria de la población” (Delegación de Diálogos del ELN, 2017a, párr. 6).

Entre estos hechos se subrayan la muerte de nueve campesinos en las jornadas de protesta por la erradicación forzada en Tumaco, la muerte de la comunicadora indígena Efigenia Vázquez, en el Cauca y el homicidio de un campesino en Arauca. En todos los hechos participó la Fuerza Pública (Medina, 2017b).

Por otra parte, la Veeduría Social¹³ en su informe del CFBTN resaltó numerosas violaciones a los DDHH y al DIH por parte de la Fuerza Pública y de grupos paramilitares. Además, se condenó la respuesta represiva del Estado a la protesta social; actitud contraria a la voluntad expresada por

¹³ La veeduría social fue un ejercicio de acción ciudadana de verificación al desarrollo del CFBTN, que hizo seguimiento a los compromisos establecidos entre las partes. Lo integraron diferentes comunidades, organizaciones sociales, plataformas de derechos humanos y paz a nivel regional y nacional.

el gobierno al país, en relación al mejoramiento de las condiciones humanitarias de las comunidades. Así mismo, señaló que el Estado mantuvo el incumplimiento de protección a los líderes sociales, situación compleja al evidenciar que no se concretaron políticas, ni acciones de lucha contra el paramilitarismo. Tampoco se avanzó en la protección y el mejoramiento de las condiciones de reclusión para la población privada de la libertad, incluidos los presos políticos.¹⁴ Ante este tipo de hechos, el ELN señaló que el gobierno se negó a que estos casos se trataran y calificaran como violatorios por parte del Mecanismo de Veeduría y Verificación y que “sólo cinco de los cuarenta casos entregados a la instancia nacional fueron evaluados y calificados” (COCE, 2017b, párr. 5).

Así mismo, esta guerrilla resaltó en varias ocasiones que las Fuerzas Armadas no cumplieron a cabalidad con no realizar acciones armadas, señalando ataques del Ejército a sus campamentos ubicados en Chocó y Norte de Santander. Mediante la editorial de su *Revista Insurrección*, el Comando Central del ELN indicó: “El gobierno utilizó el Cese para lanzar una gigantesca operación militar de copamiento de casi todos nuestros territorios, en una clara operación de inteligencia militar que les da claras ventajas militares una vez termine el cese del fuego” (COCE, 2018, p. 4).

De ahí que la ONU en su papel mediador, identificó varias fallas del acuerdo de cese al fuego temporal, “en particular las diferencias fundamentales existentes en torno a la definición de acción ofensiva, el alcance de los compromisos humanitarios y el papel del mecanismo de monitoreo y verificación.” (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2018, p. 14).

Los desencuentros en la interpretación de conceptos y los protocolos del Cese, condujeron a mantener posiciones encontradas e intransigentes al interior del Mecanismo de Veeduría y Verificación. Esta situación imposibilitó renegociar las condiciones y prorrogar el cese al fuego con el ELN. En su defensa, el gobierno reprochó el reinicio de las acciones militares por parte del ELN y manifestó su voluntad de negociación. Así lo indicó Gustavo Bell, designado como nuevo jefe negociador del Gobierno:

Deploramos que, a pesar del clamor de la comunidad nacional e internacional y nuestra disposición expresa a mantener y prorrogar el cese del fuego, el ELN haya

¹⁴ Informe presentado por organizaciones sociales, de derechos humanos, étnicas, campesinas y populares al Mecanismo de la Veeduría y Verificación (MV&V).

optado por reanudar sus acciones ofensivas en la madrugada de ayer contra la comunidad, las Fuerzas Armadas y la infraestructura del país (El Espectador, 2018c, párr. 4).

Entre tanto el ELN, a través de su Delegación de Diálogos, informó la escalada de las ofensivas militares ordenadas por el Ministerio de Defensa que dejó un balance de 19 insurgentes muertos. Aun así, la guerrilla insistió en no dejar atrás el propósito de reducir la intensidad del conflicto mediante un nuevo cese al fuego, que le otorgue mejores condiciones a la situación humanitaria de la población y permita garantizar la participación vinculante de la sociedad en la construcción de Paz (Delegación de Diálogos del ELN, 2018).

La consecuencia mayor del recrudecimiento de las acciones armadas fue la suspensión de la Mesa de Diálogos por orden presidencial, luego de dos acciones del Frente Urbano del ELN contra dos Estaciones de Policía de la ciudad de Barranquilla y su área metropolitana, que se saldó con la muerte de 7 agentes de policía y más de 40 heridos (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2018). Esta decisión despertó reacciones de la comunidad internacional y de las plataformas sociales de Paz articuladas a estos diálogos que se pronunciaron a favor de un pronto desescalamiento del conflicto y la reanudación oportuna de las negociaciones. Así se lo hicieron saber tanto al ELN como al Gobierno, mediante una carta pública que expresaba lo siguiente:

Estas dificultades y acciones bélicas han debilitado la confianza construida entre el gobierno y el ELN y alimentan los discursos y las presiones de sectores políticos y sociales que insisten en ponerle fin a las conversaciones. (...) Traslamos a ustedes este clamor social para que desarrollen todas las acciones posibles que logren el restablecimiento formal de los diálogos y permita avanzar en la agenda pactada. Organizaciones de DDHH y Sociales (Comunicación personal, 7 de febrero, 2018, párr. 5).

2.3.2. Particularidades del proceso de negociación

En relación con procesos anteriores en los que intervinieron los mismos actores (ELN y Gobierno Nacional), se logran establecer algunas particularidades en esta negociación.

2.3.2.1. La participación de la sociedad como eje transversal

El diseño de la agenda le imprimió el rol de la participación social en sus seis puntos, en el entendido que la sociedad debe ser un actor fundamental en la construcción de los acuerdos que conduzcan hacia la paz estable y duradera, en tanto es la población quien ha padecido los conflictos y la guerra. En ese sentido, las discusiones y desencuentros se tornaron alrededor del carácter y la naturaleza de participación, teniendo en cuenta que este ejercicio no se reducía a unas conversaciones amplias de la sociedad sobre temáticas particulares y simples o a unos diálogos sin dirección e intrascendentes. Más allá de eso, se trató de darle a la participación una connotación política determinante que trascendiera el carácter consultivo (Medina, 2017c).

Cabe resaltar que el avance logrado entre los actores en disputa condujo a que la participación se tendría que llevar a cabo a través de dos carriles: el territorial y el temático-sectorial-poblacional. Además, debía tener en cuenta un enfoque diferencial y las realidades territoriales y sectoriales del país (Delegaciones del Gobierno Nacional y del Ejército de Liberación Nacional, 2018b).

No obstante, se impusieron amplias limitantes que no dejaron echar a rodar los ejercicios de la participación. En concreto, el que las comunidades llamadas a estos ejercicios democráticos no contaran con garantías suficientes fue el atranque mayor. Lo anterior en el entendido que “La reactivación de los grupos paramilitares y la persecución y asesinato de dirigentes sociales constituyen un impedimento real para que los diálogos puedan darse en un contexto participación amplia de la sociedad” (Medina, 2017d, párr. 6).

2.3.2.2. Diálogos en medio del conflicto

Dentro de lo novedoso respecto a anteriores procesos, fue iniciar las negociaciones en medio de la confrontación o sin cese de operaciones militares, con la posibilidad de acordar pactos bilaterales o acuerdos parciales de índole humanitaria. Esta fue una de las tres condiciones que puso el Gobierno de Santos. Cabe recordar que las otras dos condiciones fueron: 1. Conversaciones en el exterior y 2. Negociaciones directas y secretas en la fase exploratoria.

Si se tiene en cuenta las consecuencias que deja la violencia, se puede decir que lo mejor, pareciera ser, lograr una negociación en el marco de un cese bilateral. Sin embargo, cuando las partes sobrellevan un alto grado de desconfianza que difícilmente les permitirá ponerse de acuerdo con la modalidad, las características y el mecanismo de verificación del cese, resulta una opción

aterrizada a la realidad, el camino de negociar en medio de la confrontación con el compromiso de explorar formas de desescalar gradualmente el conflicto.

La estrategia y los intereses del gobierno para establecer este condicionante como inamovible tuvieron varias razones. En primer lugar, el Gobierno no quiso dar la imagen de que estaba suspendiendo la ofensiva militar, argumentando que al permitir un cese de fuegos se le abonaba terreno a la guerrilla y las Fuerzas Armadas se debilitaban moralmente (Gaitán, 2017a). En segundo lugar, para el Gobierno y su estrategia, era una forma efectiva de controlar el ritmo de la negociación. En tercera medida, el ELN siempre se manifestó reticente a aceptar un cese unilateral “No somos muy amigos de las decisiones unilaterales porque eso es eximir al otro de su responsabilidad” (De Currea-Lugo, 2017b, párr. 16).

Aun así, esta decisión trajo consecuencias de alta complejidad para el proceso, en tanto que las partes optaron por fortalecer su posición en la mesa mientras ejecutaban planes militares y desarrollaban acciones de fuerza con alto impacto estratégico y mediático (Espejo, 2018); que en ocasiones puso a tambalear la mesa, exponiéndola a ambientes de tensión e incertidumbre, incluso conllevó a suspensiones por el levantamiento de la delegación del Gobierno, alterando el buen desarrollo de la misma. Igualmente, el dialogar en medio de la guerra también dejó efectos sobre la opinión pública y los observadores internacionales cuando se intensificaban las acciones militares de carácter ofensivo. Así lo explica el politólogo Alejo Vargas:

El razonamiento tiende a ser del siguiente tenor: ¿por qué se realizan estos hechos de violencia si se está buscando la paz? Y esto deriva en una conclusión: es que no tienen real voluntad de paz los que están sentados en la Mesa de Conversaciones (Vargas, 2013, párr. 5).

Se debe agregar que la insurgencia, como muestra de voluntad política, decretó varios ceses unilaterales en coyunturas electorales y de fin de año e hizo gestos de construcción de confianza con la liberación de unidades de las Fuerzas Armadas y civiles contratistas que retuvieron en medio de las confrontaciones y del control territorial. Evidentemente, proveerles legitimidad a las conversaciones no fue tarea sencilla para los actores primarios, más cuando los sectores que se opusieron al proceso utilizaron estos hechos para buscar restarle el apoyo de la sociedad y acabarlas de tajo.

2.3.2.3. “Acuerdo pactado, acuerdo implementado”

Esta fue una de las características más llamativas de estas negociaciones, en tanto se apartaba a lo que se hizo con las FARC, proceso que se identificó por regirse con la idea de “nada está pactado hasta que todo esté pactado”. Para este caso, el principio que se estableció estuvo basado en la premisa “acuerdos parciales de vigencia inmediata”. Así se hizo desde la fase exploratoria en la que se iban estableciendo acuerdos de índole humanitaria, para la generación de confianza como las liberaciones de retenidos, indultos y levantamientos de órdenes de captura a los voceros insurgentes.

Al respecto, se puede destacar que la agenda se diseñó “sobre medidas para el ELN, no es una agenda sustancial, es una agenda metodológica por las demandas que esta guerrilla hace, es decir, todo está por estructurarse en términos de agenda temática, lo que es una agenda metodológica” (Medina, 2018, p. 4). En el acuerdo pactado se buscaba la concreción de transformaciones inmediatas en beneficio de la población, que se inscribió en el punto de “acciones y dinámicas humanitarias” para ayudar desde un principio a aliviar situaciones que afectan a las comunidades y no solo a las partes enfrentadas en este conflicto.

Sin embargo, en la fase pública este principio no dio los frutos esperados. Muestra de esto fueron los pocos avances a los preacuerdos relacionados con pedagogía y comunicaciones para la Paz, las acciones de desminado y otras dinámicas de índole humanitario. Al final no hubo un acuerdo de implementación por las distancias entre las partes al no encontrar un mandato claro sobre estos temas (Delegación de Diálogos del ELN, 2017b).

A manera de conclusión se puede decir que, las negociaciones de paz no son procesos lineales. Las partes debieron renunciar a seguir estrictamente la linealidad de la agenda (por ejemplo: se accedió a negociar el punto de participación, mientras se trataba el punto de asuntos humanitarios), en tanto se discutían temas de alta relevancia que tienen que ver con la realidad del país; además que relacionan a otros actores, no solo los primarios. Como resultado, el proceso logró llegar a acuerdos parciales que beneficiaron a la población.

Pese a que no se desarrollaron estrictamente las fases de una negociación, ni se llegó a un acuerdo final; el proceso en su totalidad no es un fracaso. La mesa logró modificar circunstancias políticas del país, otorgándole más fuerza al bloque a favor de la paz. Se evidenció en las últimas declaraciones bilaterales de los actores primarios de esforzarse por alcanzar un punto de no retorno.

Se identificaron intereses apartados de los actores primarios. Por un lado, el Gobierno le apostó a un proceso como parte de sus propósitos en materia de defensa. Es decir, buscó desmovilizar a la insurgencia, sin importar las raíces del alzamiento en armas ni la solución de las causas que la originaron. Entre tanto, el ELN propugnó por una agenda amplia que abordara las causas estructurales del conflicto, con la participación directa y vinculante de la sociedad.

Se mantuvo un nivel considerable de desconfianza al tener como espejo el proceso FARC-Gobierno, los posteriores incumplimientos y los asesinatos de exintegrantes de esta guerrilla desmovilizada. En el transcurso de los diálogos los actores de la mesa coincidieron con acuerdos bilaterales para que la mesa jugara un papel relevante en el escenario político, y de esta manera, lograr intervenir en la situación política del país. Esto hizo que el proceso de paz no quedara maniatado a la decisión política de un nuevo mandatario contrario al proceso de negociación.

Finalmente, se identifica la importancia que tuvo la opinión pública respecto al grado de legitimidad del proceso y los actores primarios. Esto se comprobó después de terminado el cese bilateral y la declaración del paro armado del ELN, el gobierno tuvo una vacilación con acabar la mesa, para luego reestablecerla. En estas situaciones quedó comprobada la importancia de la comunidad internacional y los países garantes para dirimir tensiones y continuar las negociaciones.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN GOBIERNO-ELN: UNA IDENTIFICACIÓN DE AGENTES, IDENTIDADES, ESTRATEGIAS, DIMENSIONES ESPACIO-TEMPORALES Y RELACIÓN DE FUERZAS (2014-2018)

Este capítulo corresponde al análisis político del proceso de negociación Gobierno-ELN, a partir de la interacción de los agentes y las limitaciones del proceso de paz. Para este ejercicio se identificaron los procesos de construcción identitaria, las estrategias, las dimensiones espacio-temporales y la relación de fuerzas en el proceso de negociación. Lo anterior se suma a la reconstrucción histórica de los diálogos de paz entre los actores en contienda, además de la descripción del proceso más reciente, caracterizando sus fases, los avances parciales y las dificultades y particularidades que influyeron en la correlación de fuerzas. Para ello, este capítulo se estructuró en dos apartados.

La primera parte incluye la articulación de los elementos teóricos que introdujeron este trabajo y la información empírica sistematizada en la base de datos de tipo cualitativo realizada para efectos de esta investigación. Su articulación permitió la realización de un análisis de datos agregados que incluye los siguientes elementos: influencia, recursos, lenguaje, escenario y ámbito, entendidos como unidades de análisis para aproximarse a la comprensión de la interacción de los actores en el proceso de paz.

La segunda parte busca identificar las limitaciones y la correlación de fuerzas del proceso de paz. Lo anterior se estructura a partir de una matriz con seis dimensiones que hacen referencia, por un lado, a los aspectos institucionales, sobre todo formales como los modos de representación, los modos de articulación y los modos de intervención; y por otro lado, a los aspectos discursivos orientados a la acción del Estado, los cuales se refieren a las bases sociales del Estado, los proyectos de Estado y las visiones hegemónicas (Jessop, 2017a). Estas dimensiones permiten evidenciar las responsabilidades de los actores particulares, así como las dificultades y/o limitaciones que tuvo el gobierno para conducir a buen término su política de paz, específicamente en la negociación con el ELN.

3.1. El funcionamiento estatal: ¿A quién escucha el Estado?

Teniendo en cuenta el concepto de agente con el cual se introdujo la presente investigación, resulta pertinente identificar a los agentes que desde el EER se incluyen dentro del entramado estatal, entendido como un conjunto de instituciones estrechamente definidas, cuya función

comprende definir y aplicar decisiones colectivamente vinculantes sobre los miembros de una sociedad en un determinado territorio en nombre del interés común (Jessop citado por Monedero, 2017). Así mismo, se incluye la idea propuesta por Gramsci, en la que el Estado debe entenderse como “sociedad política + sociedad civil o, dicho de otro modo, como hegemonía revestida de coerción” (Jessop, 2017b, párr. 49).

Lo anterior lleva a Monedero (2017) a plantear tres sitios a los que se debe mirar para entender el funcionamiento estatal. En primer lugar, está el aparato del Estado en sentido estricto, esto es, el aparato político-jurídico o el núcleo del Estado. Esto incluye a los bancos nacionales, policía, ejército, jueces, funcionarios, diplomáticos, abogados del Estado, entre otros. En segundo lugar, está el aparato del Estado delegado. Es la actividad estatal delegada en organismos cuasigubernamentales de carácter privado o público. Hacen parte la FMI, OMC y organismos internacionales de resolución de conflictos. En tercer lugar, está lo que desde Gramsci llama el “Estado ampliado”, en otras palabras, lo que está fuera de lo que normalmente se entiende por Estado. Aquí se incluye a la sociedad civil como el entramado que logra que el Estado alcance sus objetivos en un marco de obediencia a través del consentimiento activo. En este escenario están los medios de comunicación, organizaciones religiosas, organizaciones deportivas, universidades, sindicatos, asociaciones profesionales, intelectuales orgánicos, etc. (Monedero, 2017). Según lo anteriormente planteado y para efectos de este trabajo, se estudian los agentes mencionados a continuación de acuerdo al funcionamiento estatal. Estos son: Estado-Gobierno, agentes internacionales, gremios y empresarios, sociedad, organizaciones religiosas y academia.

Estado-Gobierno es la variable que incorpora las lógicas y actores que influyen en las decisiones que afectan al Estado. Primero, el gobierno en cabeza del Presidente de la República a “quien le corresponde dirigir en cada tiempo la capacidad coactiva del Estado, del mismo modo que el Estado con frecuencia no deja espacio para que el gobierno tome determinadas decisiones” (Monedero, 2017, p. 300). El Estado tiene una memoria vinculada a su trayectoria que persigue sus propios intereses, sin importar los cambios periódicos que implica el juego de gobierno, por lo tanto, “no basta alcanzar el gobierno para controlar el poder” (Monedero, 2017, p. 300).

Así mismo, se incluye la “coerción organizada” en manos de la Fuerza Pública que representan la capacidad del Estado para infiltrarse en la sociedad y organizar las relaciones sociales, pues está relacionada con el núcleo duro del Estado al estar en el corazón de la represión y tener la legitimidad de la defensa de la patria. También, se deben tener en cuenta las diferentes

formas de gobierno: centrales, locales, regionales y paraestatales, los partidos como medios de representación política y como elementos clave en la arquitectura institucional del Estado en la medida en que colonizan partes fundamentales del aparato estatal, además de organizar y proteger las bases sociales del mismo (Monedero, 2017; 2018).

En la variable *agentes internacionales* se inscriben a los actores que más allá de los límites territoriales tienen un papel propositivo, decisorio y/o interventor frente al proceso de negociación con el ELN. En este caso, se identifican los siguientes: Gobiernos acompañantes y veedores (GPAAC y Países Garantes), los organismos multilaterales (ONU y OEA) y la representación de gobiernos expectantes al proceso, que no inscriben mayores compromisos. Todos los anteriores aportaron con recursos de poder no coercitivos de carácter financiero, cultural e ideológico que son dispuestos para influir globalmente. Su participación se hace efectiva al hacer parte de las negociaciones mediante representantes oficiales. Así mismo, su compromiso se hace evidente mediante su presencia directa en los territorios afectados por el conflicto (Barreto, 2012; Borda & Cepeda, 2012 citados en Pérez y Campo, 2017).

Por circunstancias geopolíticas se debe resaltar la intervención de Venezuela y Estados Unidos en estas negociaciones. Para el caso del vecino país, aunque los gobiernos de Hugo Chávez y de Nicolás Maduro mantuvieron la disposición para asumir los costos políticos, económicos y logísticos durante todas las etapas de diálogo; la crisis que afronta llevó a que su papel como país garante se viera interrumpido por el marcado colaboracionismo de Colombia hacia los intereses de los Estados Unidos en el sur del continente.

Conforme a lo anterior, resulta fundamental el papel de los EEUU en la consolidación de una paz estable y duradera, al reconocer que su injerencia en el conflicto social y armado de Colombia ha sido constante y directa. Si bien el gobierno del país norteamericano se manifestó a favor del proceso de paz, se contradice en la práctica con su apoyo al fortalecimiento institucional bélico y el fomento de las políticas de contrainsurgencia. En tal sentido, se puede identificar un carácter de subordinación del Estado colombiano hacia el Estado norteamericano, por lo que la construcción de paz podrá determinarse por sus intereses hegemónicos, que buscan influir en un escenario internacional polarizado (López, 2018).

Por su parte, la variable *gremios y empresarios* se fundamenta en que a algunos sectores les resulta fácil construir espacios de poder fuera del Estado (Monedero, 2017). El sector empresarial y gremial es uno de los sectores con mayor influencia, especialmente por su capacidad

económica. Este sector opera con facilidad dentro del Estado y sabe orientarlo hacia sus intereses, pero también puede operar, aunque con mayor dificultad, cuando las fuerzas políticas afines pierden la dirección del gobierno. De esta manera, la capacidad económica sirve para generar diferentes acuerdos sociales y “se articula a un ejercicio de justificación del statu quo” (Monedero, 2018, p. 366).

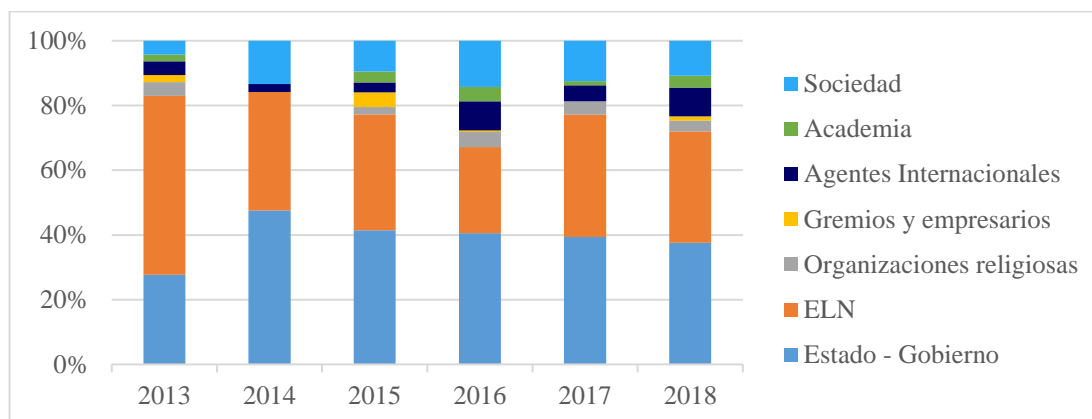
Las variables *sociedad*, *organizaciones religiosas* y *academia* son agentes prioritarios. De manera que se reconocen a partir del establecimiento de una base social que sostiene el ejercicio del Estado, que “reclama un juego complejo de equilibrios y compromisos entre los diferentes individuos, grupos y sectores que quieren reclamarle al Estado que satisfaga sus demandas o sus intereses” (Monedero, 2018, p. 368). Conforme a lo anterior, se incluyen las plataformas de paz, organizaciones de víctimas, organizaciones y movimientos sociales, organizaciones defensoras de DDHH y representantes de las comunidades afectadas por el conflicto armado. Así mismo, se incluye a la Iglesia católica, como una institución que es escuchada desde el entramado del Estado al catalogarse como un referente moral asentado que pretende reconciliar el Estado con el bienestar colectivo (Monedero, 2017). Para el caso colombiano este vínculo permitió la institucionalización de la unión entre el Estado y la Iglesia Católica. De esta manera, “se ha logrado homogeneizar a la sociedad entorno a valores impuestos por las elites; desconociendo la diversidad étnica y cultural, utilizando la ley y la exclusión como herramientas para lograr sus propios intereses” (Camacho, 2008).

Por último, se resalta el papel de la academia, los intelectuales y las organizaciones que estudian la solución de conflictos y la paz, en el entendido que desempeñan diferentes roles en función de sus orígenes sociales, su lugar en la división del trabajo intelectual, su ubicación espacio temporal y su relación con clases, otras fuerzas sociales y partidos. Si bien los intelectuales tienen la tarea de asegurar la hegemonía del bloque histórico en el poder; también pueden estar involucrados en la producción de subhegemonías y contrahegemonías (Monedero, 2017; 2018).

Finalmente, dentro del orden social complejo, el ELN como fuerza social que está por fuera del Estado y en contra del “proyecto de Estado”, ejerce violencia no constitucionalizada en oposición a la reproducción del aparato estatal como conjunto institucional y en contra de la “visión hegemónica”, que “elabora la naturaleza y los propósitos del Estado para la formación social general”, es decir, la visión hegemónica ofrece unas “directrices generales para la gestión de la política estatal” (Jessop, 2017a, p. 138) .

3.1.1. Intervención de los agentes en el proceso de paz

Figura 3. Intervención de los agentes en el proceso de paz, 2013-2018.



Fuente: elaboración propia.

Nótese que la intervención de los agentes no ha tenido cambios abruptos en el periodo de estudio. Pues, ha prevalecido una intervención paritaria de los agentes primarios Estado-Gobierno y ELN (ver figura 3). Desde 2012, el presidente Juan Manuel Santos se mostró abierto a dialogar con ELN en un espacio diferente al proceso que se adelantaba con las FARC. Por su parte el jefe máximo del ELN, Nicolás Rodríguez Bautista, confirmó los acercamientos con el Gobierno Nacional (El Espectador, 2012b). *Ad portas* de la oficialización de la fase exploratoria, los años 2013 y 2014 se convirtieron en un campo de medición de fuerzas, sobre todo en el ámbito militar. Durante el 2013 y el 2014 las intervenciones registradas dentro de la variable *Estado-Gobierno* hechas por la Fuerza Pública corresponden al 70% y el 50% respectivamente. Así mismo, el 70, 3% y el 60, 6 % de las intervenciones registradas por el ELN están a cargo de los Frentes de Guerra (ver anexos 3 y 4). En este sentido, para el ELN “una acción puede contener en sí misma diferentes intereses, tales como mostrarse capaz militarmente, mantener su discurso ideológico y buscar apoyo popular” (Valencia, 2015, p. 9); lo que muestra una pugna por contraponer intereses en la futura agenda de negociación.

No obstante, a partir de 2014, donde se oficializa la Fase Exploratoria y se empieza a diseñar una agenda y un proceso conjunto, la participación –medida en acciones militares– de la *Fuerza Pública* como categoría analítica de la variable *Estado-Gobierno* y *Frentes de Guerra* como categoría analítica de la variable *ELN*, empiezan a disminuir gradualmente para darle espacio a otras categorías (ver anexos 3 y 4). En este periodo, *Presidencia de la República* como categoría

analítica empieza a tener una intervención poco variable, que se adjudica a los constantes pronunciamientos del ejecutivo relacionados con la negociación. Ejemplo de ello, son las diferentes intervenciones de Santos como Jefe de Estado en pro de buscar apoyo en diferentes sectores, especialmente en el internacional, con una gira por Europa; Madrid, Bruselas, Berlín, Lisboa, París y Londres, con el objetivo de presentar los avances del proceso de paz con las guerrillas y el posible escenario de pos conflicto para Colombia (El País, 2015).

La categoría *Delegación de diálogos* –tanto para la variable *Estado-Gobierno* como para el *ELN*–, empieza a crecer de manera paulatina a partir de la oficialización de la Fase Exploratoria y se acelera su intervención con la firma del Acuerdo de Diálogos (Revista Semana, 2016). Durante este año, las delegaciones emprenden la búsqueda de la instalación de la Fase Pública de Diálogos, que inicialmente se propone ser instalada el 27 de octubre de 2016. Desde ese momento, el ELN insiste en un cese bilateral del fuego para generar un clima de paz favorable (El Espectador, 2016), por su parte, la Delegación del Gobierno insiste en contraponer la liberación de los secuestrados a la instalación de la Fase Pública, por lo cual, el protocolo de instalación se hace el 7 de febrero de 2017 (Portafolio, 2017).

En el 2017, con la instalación de la Fase Pública el protagonismo de las Delegaciones se volvió más notable, relegando el papel de la Fuerza Pública y de los Frentes de Guerra (ver anexo 3 y 4). Hasta la finalización del periodo presidencial de Santos se desarrollan seis ciclos de negociación, donde se dan dinámicas y acciones humanitarias como el programa piloto de desminado humanitario y el respeto al DIH, con el fin de “proteger a las personas no combatientes y a la población civil, de los efectos que el conflicto armado les causa” (Delegación de diálogos del Gobierno Nacional, 2017, p. 1). Así mismo, se produce un histórico Cese al Fuego Bilateral Temporal y Nacional (CFBTN) y una amplia participación de la sociedad en el marco del desarrollo del punto uno de la agenda de negociación: “Participación de la sociedad en la Construcción de la Paz”.

La intervención de la sociedad como un actor vinculante, protagónico y decisorio dentro de la negociación se ha dado de manera marginada, puesto que “el modelo de participación que rige en Colombia, es meramente declarativo y sin efectos reales para las decisiones básicas del país” (El Espectador, 2018d, párr. 1), es decir, la sociedad tiene voz, pero no voto sobre temas trascendentales como el modelo económico, el sistema político, la doctrina militar, el sistema jurídico, entre otros. Su nivel de intervención entre 2013 y 2018 ha oscilado entre 5% y 15% (ver

figura 3), tomando más fuerza con la instalación de la Fase Pública. Múltiples plataformas de paz, organizaciones de víctimas, organizaciones y movimientos sociales, organizaciones defensoras de DDHH, intelectuales, por medio de cartas, solicitudes, expresiones culturales, han llamado a fortalecer su participación en los diálogos de paz y en la búsqueda de acciones humanitarias que den alivio a la población (Redprodepaz, 2017), puesto que, el asesinato sistemático a líderes sociales y el constreñimiento a fuerzas políticas alternativas, fueron un impedimento fáctico para que los diálogos se desarrollaran en un ambiente de participación más amplio de la sociedad. Lo anterior se entiende, si se considera como una garantía para la participación, el salvaguardar la seguridad física y jurídica de quienes deseen participar; además del compromiso institucional por detener la persecución a la protesta, la oposición y la movilización social.

En el marco del CFBTN se desarrollan las Audiencias Preparatorias para los Diálogos por la Paz, estas fueron 10 audiencias: 8 presenciales y 2 virtuales, con un total de 208 participantes, representantes de organizaciones de la sociedad civil: comunitarias, empresariales, territoriales, sectoriales, víctimas, entre otras. Las audiencias se desarrollaron bajo dos temáticas: Primero, mecanismos y formas de participación de la sociedad que deberían implementarse en el marco de las Conversaciones de Paz; y segundo, experiencia que la organización o sector considere importante para los mecanismos y formas de participación de la sociedad (Colombia Informa, 2017). Finalmente, como resultado de las Audiencias

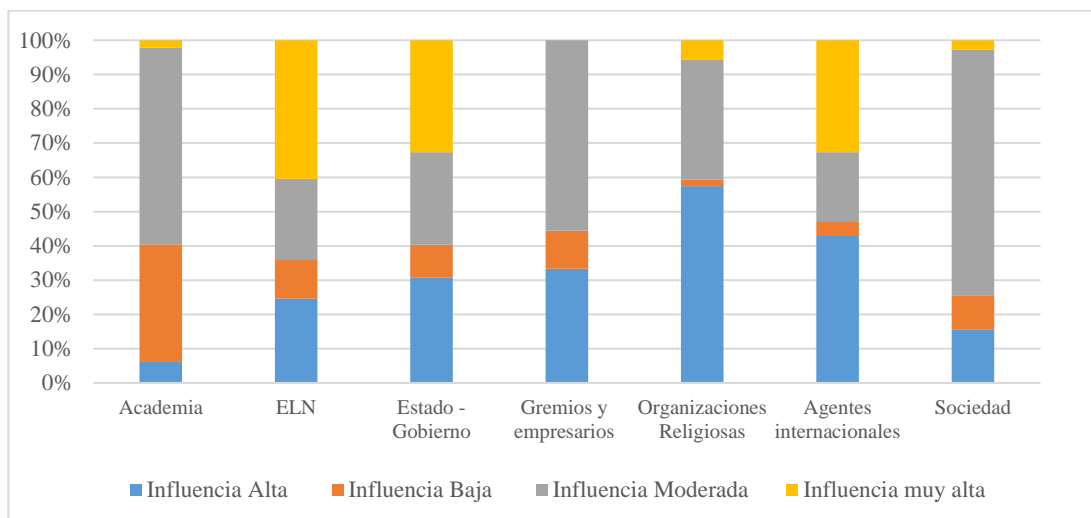
las propuestas coinciden en la necesidad de que la participación sea vinculante e incluyente y, que además, la participación goce de garantías plenas, es decir, que la sociedad pueda participar sin que ello signifique que vayan a ser perseguidos o asesinados (Equipo de comunicaciones ELN, 2017, párr. 3).

3.1.2. Estudio de los agentes desde una identificación de: Influencia, Recursos, Escenario y Lenguaje.

La influencia se entiende como la capacidad de intervención que tienen los diferentes actores en relación al proceso y toma de decisiones, para lo cual también se tiene presente los recursos con los que cuentan. Así las cosas, la influencia se califica como: influencia baja, moderada, alta o muy alta. Por otra parte, al momento de hablar de recursos estos se consideran como los medios con los cuales se influye y se ejerce presión sobre la política; los cuales también se relacionan con las oportunidades para la acción estratégica por parte de los actores. Así pues,

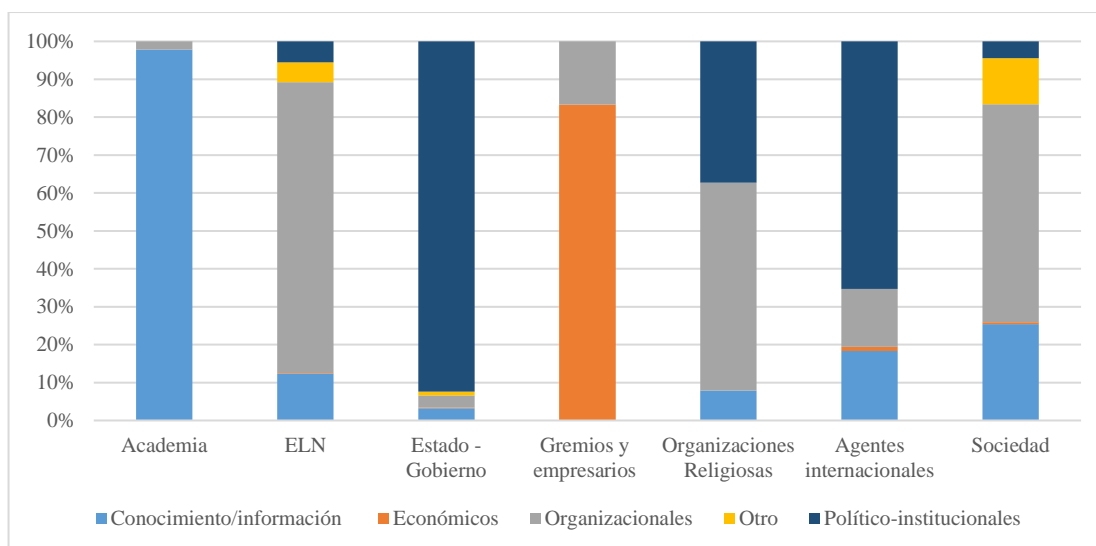
los recursos con los que cuenta un actor pueden ser: económicos, organizacionales, político-institucionales o de conocimiento/información (Alonso, 2007).

Figura 4. Influencia de los agentes en el proceso de paz, 2013-2018.



Fuente: elaboración propia.

Figura 5. Recursos de los agentes en el proceso de paz, 2013-2018.



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en las figuras 4 y 5, los agentes primarios –Gobierno y ELN– comparten similares posibilidades de intervenir en el proceso y alterar su rumbo, en tanto, sus decisiones y cálculo político se manifestaron con una influencia elevada. Mientras el Gobierno contaba con recursos de tipo institucional con un 90%, en el ELN dominaban más los recursos organizacionales

alrededor del 80% (ver figura 5). Lo anterior se reflejó en varios momentos de la contienda, habiendo situaciones positivas como la suspensión por parte del Estado de las órdenes de captura de la delegación negociadora del ELN (El País, 2016), o la materialización, por parte de esta guerrilla, de asuntos humanitarios relacionados con la privación de la libertad de civiles y militares (El Tiempo, 2016). Así mismo, hubo alteraciones que influyeron negativamente el curso de las conversaciones, por ejemplo, la negativa del ELN a prorrogar el CFBTN (COCE, 2018); o la decisión presidencial de suspender la mesa como respuesta a acciones bélicas de los Elenos (El Tiempo, 2018).

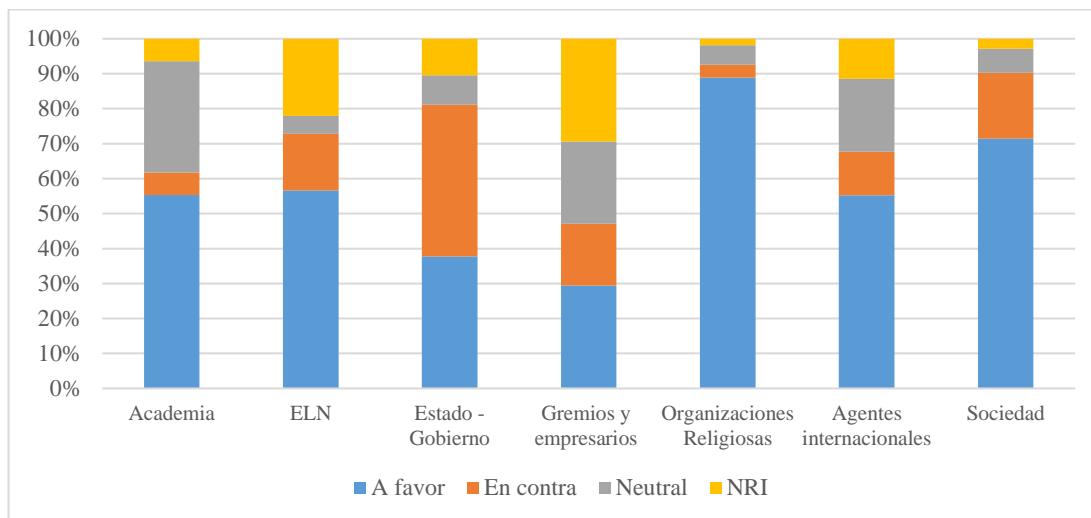
A partir de la radicalización de posiciones se comprueba la utilidad de los agentes mediadores y la influencia que pueden ejercer. En este caso, se logra observar en la figura 5 que la ayuda de agentes internacionales mediante recursos de tipo institucional de un 65% y las organizaciones religiosas, en particular la Iglesia católica que aportaba 55% de recursos organizacionales influyeron de forma determinante, sobre todo en el camino de resolver incompatibilidades de los actores en disputa. Lo anterior cobra sentido si se tiene presente que las labores de facilitación, vitales para poner en marcha las conversaciones, se realizaron por parte de enviados especiales y funcionarios del cuerpo diplomático de países como Venezuela, Brasil, Noruega, Chile, Ecuador y Cuba, que en representación de sus países fueron veedores en momentos relevantes de la negociación, así lo hicieron como firmantes del acuerdo de las normas para la instalación de la mesa pública de conversaciones, el día 27 de octubre en Quito, Ecuador (Osorio, 2017).

A su vez, la comunidad internacional mediante organismos como la ONU, junto con el andamiaje de la Iglesia Católica, ejercieron en múltiples oportunidades la labor de verificación, su rol se enfocó en dar testimonio del cumplimiento con lo acordado. Un ejemplo claro se dio al establecer el Mecanismo de Veeduría y Verificación, orientado a comprobar el acatamiento del CFBTN y tratar de prevenir incidentes mediante una coordinación estrecha entre las partes y la solución de los desacuerdos (El Espectador, 2017c)

Por otra parte, si bien hubo una dinámica constante de escenarios y hechos políticos promovidos desde la sociedad y representantes de la academia, estos no alcanzaron la dimensión suficiente para determinar un mejor rumbo de la mesa, o mejor aún, ser actor determinante en su devenir. Pese a que los sectores sociales y académicos contaban con recursos organizacionales de un 58% y de conocimiento e información con un 98% respectivamente, se observa una influencia

moderada (ver figuras 4 y 5), en tanto las acciones de estos agentes tendientes a dar celeridad a la negociación, concretar el cese al fuego definitivo o acordar la participación vinculante y activa de la sociedad en las conversaciones no tuvieron mayor efecto.

Figura 6. Lenguaje de los agentes en el proceso de paz, 2013-2018.



Fuente: elaboración propia

Por otro lado, este trabajo acogió la definición de lenguaje como “la manera racional y lógica para representar el pensamiento y las distintas formas de interpretación de la realidad, conforme a una serie de intenciones o motivaciones” (Pinzón, 2005, p. 13). Así mismo, se tienen en cuenta aspectos importantes como el discurso y contenido político para que el lenguaje de un actor se le atribuyera calificativos como: a favor, neutral o en contra. Para esta división se tiene presente los principales conceptos o ideas utilizadas por los agentes para referirse al proceso de negociación. En el marco del conflicto, los conceptos relacionados a un ámbito de guerra y su promulgación se consideran como elementos en contra del proceso, mientras que las ideas y términos tendientes a construcción de paz, perdón o reconciliación le apuestan a favorecer los escenarios de diálogos y negociación.

Se observa en la figura 6 que al interior del Estado no hubo una posición unánime respecto a promover un ambiente propicio al proceso. Mientras que la manifestación a favor tiene un 38%, quienes hicieron resistencia o estaban en contra alcanzaron un 43%. Lo anterior tiene sentido al considerar que en los aparatos y ramas estatales confluyeron distintas posturas en cabeza de los partidos, movimientos políticos y las instituciones. En conformidad, se evidencia que la política de paz del Gobierno de Juan Manuel Santos no tuvo asidero al interior de todas fuerzas políticas

de gran peso en la vida nacional. Un claro ejemplo es el uribismo que en reiteradas ocasiones exigió el levantamiento de las conversaciones argumentando que ese escenario beneficiaba al terrorismo y condenaba sus desarrollos a permitir impunidad para la insurgencia (Caracol Radio, 2017). Así también, el que la estrategia del gobierno no determinara reducir el accionar militar de la Fuerza Pública contra la guerrilla, el ambiente de la negociación se tornaba tenso cada vez que se informaba de acciones militares exitosas (El Tiempo, 2018). Lo anterior se puede ver en el anexo 5, que le adjudica a la Fuerza Pública un 62% en contra.

Para el caso del ELN, el 57% a favor obedeció a que la Delegación de Diálogos, el COCE, la Gestoría de Paz o los comunicados oficiales de esta organización insurgente fueron partidarios en insistir con el proceso para la solución política del conflicto y empeñaban su palabra asegurando no levantarse de la mesa. Por otra parte, el accionar bélico del ELN tuvo un efecto similar que el de la Fuerza Pública. Un 16% en contra se adquirió a consecuencia de los partes de guerra que se publicaban desde cada frente guerrillero y que informaban de los logros militares conseguidos en un determinado periodo de tiempo y que provocaron incluso el levantamiento de la mesa por orden de su contraparte (ver figura 6 y anexo 6).

Otras voces influyeron sobre el proceso. Como se puede ver en la figura 6, la intervención de organizaciones, movimientos y plataformas sociales por la paz, en su mayoría, incidieron en favor de la terminación de la guerra, alcanzando un 71%. La vinculación de la sociedad como sujeto activo en el proceso fue una solicitud permanente, que se reflejó en la habilitación de escenarios como las Audiencias Preparatorias tendientes a construir el método más adecuado para que la sociedad participe en la construcción de paz. Este espacio fue uno de los logros parciales más importantes de esta negociación (Delegaciones del Gobierno Nacional y del Ejército de Liberación Nacional, 2018b).

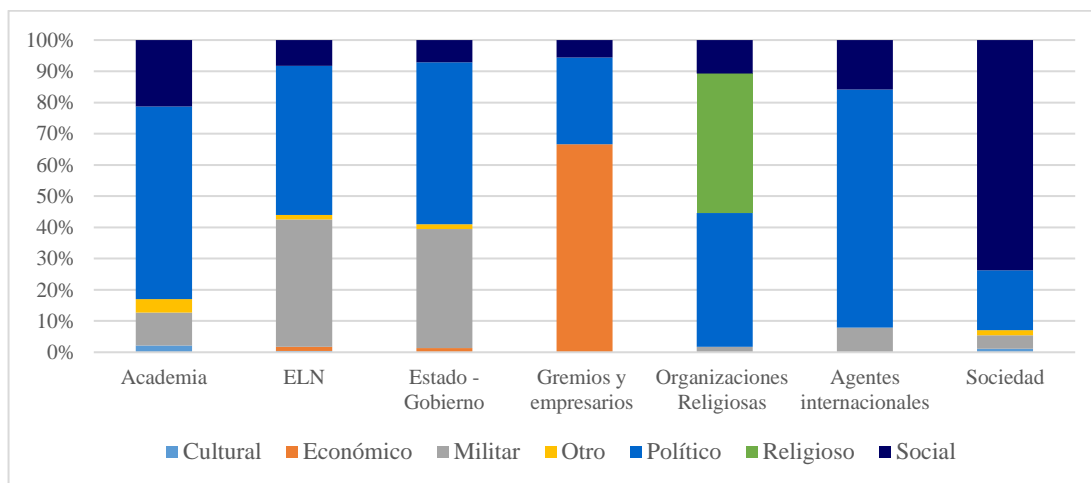
Las organizaciones religiosas y los agentes internacionales se incluyeron entre los sectores que respaldaban la búsqueda de la paz y fueron claves para destrabar la mesa en varias ocasiones. Se destaca de la figura 6 que sus voces a favor corresponden a un 89% y 55% respectivamente. Muestra de ello fue la labor de los Países Garantes y de organismos como la ONU, la Unión Europea, el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Consejo Noruego para Refugiados, la Conferencia Episcopal, encomendados del Vaticano y distintas Diócesis que se manifestaban a favor de promover el diálogo, finalizar las acciones armadas y priorizar en las negociaciones las

medidas humanitarias para disminuir las afectaciones por las acciones armadas (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

En el caso de la Academia sumó un 55% a favor de los diálogos de paz (Ver: figura 6). Este sector hizo presencia con un importante número de representantes que asumieron una voz crítica pero constructiva y fueron partícipes en el esfuerzo por proponer mecanismos y escenarios de participación que puedan servir para asumir y desarrollar el punto uno de la agenda para que la sociedad lograra hablarle a los diálogos con el ELN (Medina, 2017c).

Desde sectores empresariales y gremios hubo diversas posiciones (Ver: figura 6). Por un lado, unos respaldaban el camino de la paz definitiva para el país, especialmente el sector agrario y la industria. Otros eran moderados y mantenían escepticismo en tanto condenaban cada vez que el ELN se manifestaba con acciones militares (El Tiempo, 2018). Así mismo, fueron los primeros en oponerse a que el resultado de las negociaciones se orientara a eliminar los privilegios de la propiedad privada (El Herald, 2016).

Figura 7. Escenario de los agentes en el proceso de paz, 2013-2018.



Fuente: elaboración propia.

Según se observa en la figura 7, el ELN le dio gran valor al escenario político contando con un 48%, en tanto su cálculo estratégico ubicaba a la negociación como una dinámica de acumulación política y posible cambio en la correlación de fuerzas, teniendo claro que este proceso se destinaba a buscar una salida política al conflicto mediante cambios profundos y buscar soluciones específicas a los problemas del país. Así mismo, buscaba “ganar legitimidad y una mayor aceptación de la población y un mayor reconocimiento de los movimientos y de los

gobiernos de otros países” (Medina, 2010, p. 891). En ese sentido, esta guerrilla tuvo una amplia actividad en medios de comunicación, participación de eventos académicos y múltiples intervenciones en escenarios de la agenda política y social del país.

Por otro lado, al no aceptar la condición de un cese al fuego unilateral, la entrega, la concentración de su fuerza o el desarme como requisito de la negociación, su accionar militar no cesó y sus Frentes de Guerra mantuvieron operaciones defensivas y ofensivas contra la Fuerza Pública, sabotaje contra estructura petrolera y retenciones por motivos políticos y económicos, lo que le otorga un 41% al escenario de tipo militar (ver anexo 7). Estos actos de guerra promovieron, aún más, la polarización en la opinión pública que aprobaba o rechazaba la concreción de las negociaciones.

En relación con el Gobierno-Estado se puede observar en la figura 7 una paridad entre los escenarios político y militar con un 52% y 38% respectivamente. Lo anterior se puede explicar a partir de una de las características propias de este proceso: la de negociar en medio de la confrontación armada. Frente al escenario militar, el Estado a través de sus aparatos de defensa no cesó su iniciativa operacional (ver anexo 8). Los argumentos que defienden esta postura fueron los mismos que en los diálogos con las FARC y obedecen a que al mantenerse la presión militar sobre la guerrilla durante la negociación, si el proceso no prospera, el país no habrá puesto en riesgo su avance en seguridad (El Tiempo, 2012).

Por otra parte, los agentes que se ubican en el marco intermedio (Fisas, 2010a), es decir, en el rol de acompañantes, auspiciadores y de verificación del proceso como los países garantes, los cuerpos diplomáticos, las iglesias, los organismos de Naciones Unidas, los académicos y los centros de estudio dedicados a la resolución de conflictos, entre otros, influyeron en gran medida en el espectro político (ver figura 7), en tanto aprobaban el propósito de sacar la violencia de la política, otorgándole validez y legitimidad a asuntos políticos de la negociación como: “priorizar a las víctimas, el propósito de que la sociedad sea partícipe real del proceso, que haya demanda de unas reformas estructurales y que se insista en la defensa de la democracia” (De Currea-Lugo, 2015, p. 19).

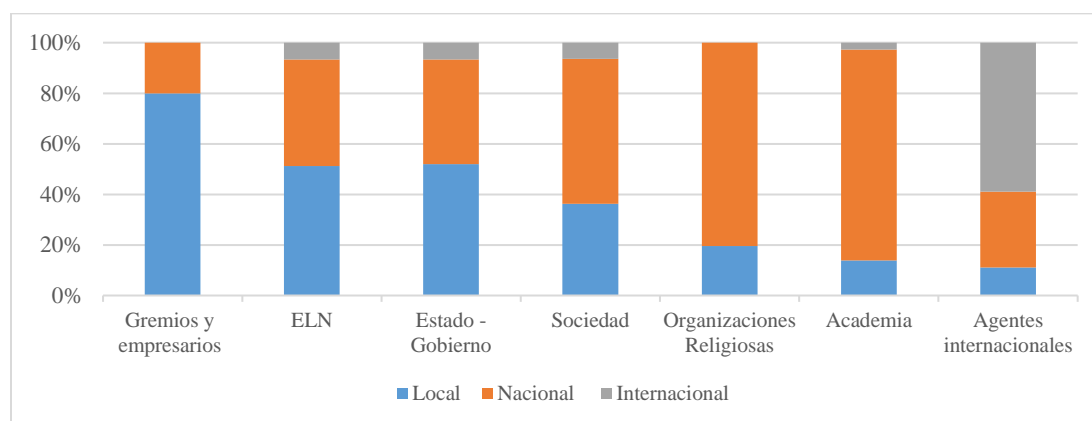
Finalmente, el escenario social se reflejó, sobre todo, en la participación de la sociedad con un 74% según muestra la figura 7. Esta dinámica se mantuvo presente en todos los momentos del proceso de negociación, teniendo en cuenta que la participación se caracterizó como elemento de

primer orden. Pese a lo anterior, la participación no logró ser directa, es decir, los actores de la sociedad no estuvieron presentes de manera vinculante en los ciclos de la mesa de diálogos.

3.1.3. Análisis de la dimensión espacio/temporal en el proceso de paz

La estrategia organizativa del ELN ha llevado a que su ámbito de influencia sea focalizado, es decir, esta guerrilla se ha encargado de intensificar su presencia en regiones geo-estratégicas y económicamente muy importantes, empero, el desarrollo de sus estructuras ha sido desigual a nivel regional. La presencia histórica y el control de esta guerrilla en el país se han dado en cinco zonas, en las cuales se ubica su base militar conformada por Frentes de guerra. Según la Fundación Paz y Reconciliación (Castro, 2016f), estos se ubican en las regiones oriental, nororiental, occidental, suroccidental y el frente Darío Ramírez Castro, en el norte de Antioquia, sur de Córdoba y Bolívar (ver figura 9).

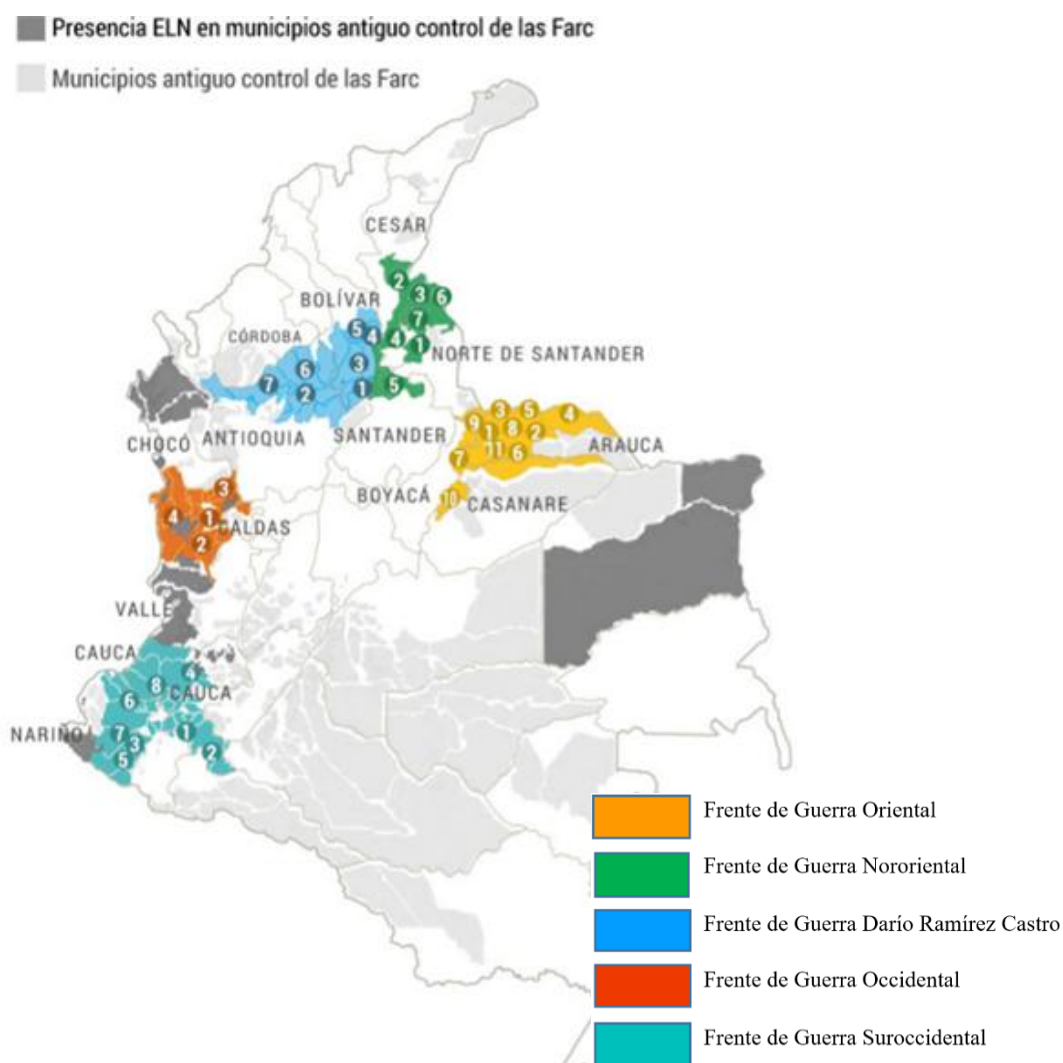
Figura 8. Ámbito de intervención de los agentes en relación al proceso de paz, 2013-2018.



Fuente: elaboración propia

El Frente de Guerra Oriental cuenta con la más amplia estructura de la guerrilla y con la mayor zona de influencia en el país. Hace presencia en los departamentos de Arauca y Casanare. Por los límites fronterizos de los departamentos, cuenta con la Comisión de Fronteras, la cual se encarga de realizar control por parte de la guerrilla, en los límites con Venezuela. Por su parte, el Frente de Guerra Nororiental tiene presencia y control en la Región del Catatumbo con fuerte incidencia en municipios como El Tarra, San Calixto, Convención, Teorama, Tibú, El Carmen y Hacarí (ver anexo 9). Según la Fundación Paz y Reconciliación (Castro, 2016f), la zona de influencia del frente se extiende en gran parte de Norte de Santander y el Cesar (ver figura 10).

Figura 9. Presencia del ELN en Colombia.



Fuente: Fundación Ideas para la Paz (2018)

Esto ha llevado a que más del 50% de las intervenciones realizadas por las variables *Estado-Gobierno* y *Gremios y empresarios* sean de ámbito local (ver figura 8). La primera, en su tarea de contrarrestar la avanzada guerrillera y buscar controlar los territorios que las FARC dejan luego de su desmovilización. Estas zonas coinciden según el Ministerio de Defensa con los “circuitos de economía criminal, la constitución de nuevos grupos delincuenciales, la llegada o continuidad de otros, con el fin de controlar la riqueza ilícita proveniente, fundamentalmente, del narcotráfico y de la extracción ilícita de minerales” (Gobierno de Colombia, 2019). Lo que ha llevado a que la participación de la Fuerza Pública sea 80% de ámbito local (ver anexo 10), de

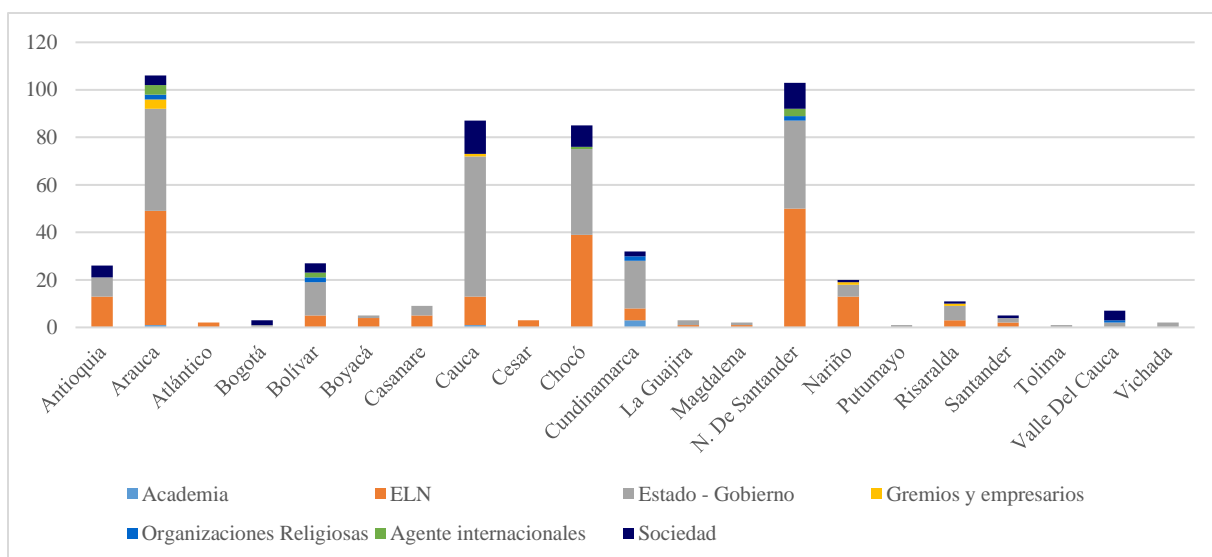
igual manera, el 80% de las intervenciones de los *Gremios y empresarios* son de ámbito local, pues buscan denunciar los ataques contra su infraestructura y su economía (ver figura 8).

Figura 10. Intervención de los agentes en el proceso de paz por departamento, 2013- 2018.

Fuente: elaboración propia.

La intervención de la sociedad en relación con el proceso de paz ha tendido a ser de carácter nacional. Sin embargo, al igual que la dinámica militar, su intervención ha sido significativa en departamentos donde el conflicto armado tiene más impacto (ver figura 10).

En departamentos como Arauca, Cauca, Chocó, Norte de Santander, Antioquia y Nariño, que históricamente han sido afectados por el conflicto armado,¹⁵ las organizaciones sociales, de víctimas, defensoras de DDHH, solicitan participación en el marco de los diálogos entre el ELN y el Gobierno Nacional; esta participación busca partir de diálogos locales, con base territorial o



sectorial; articulado a diálogos temáticos nacionales que coinciden en la necesidad de un gran espacio de diálogo nacional, el cual puede abordar temas trascendentales en las regiones, como “el tema minero-energético y ambiental, mujeres y género, lo étnico, agrario campesino, trabajadores, gremios y empresarios, población carcelaria” (Equipo de comunicaciones ELN, 2017, párr. 2).

¹⁵ En 2016 y 2017 en las regiones donde el ELN hace presencia se realizan paros armado que afectan departamentos como Arauca, Boyacá, Casanare, Santander, Norte de Santander, Vichada, Cesar, Chocó, Cuaca y Nariño (El Tiempo, 2018).

3.2. Limitaciones y correlación de fuerzas del proceso de paz: una visión desde el Enfoque Estratégico Relacional (EER)

Para efectos de este apartado, se tiene presente que el EER tiene alcances elementales para el análisis de las características del orden social como “la estructura y la coyuntura, las limitaciones estructurales, las oportunidades coyunturales y la naturaleza compleja y sobredeterminada de las relaciones de poder” (Jessop, 2014, p. 26). Para su estudio, Jessop propone este enfoque de análisis político que explica desde una visión crítica los elementos que intervienen en la dinámica política estatal. Se dispone entonces, de una matriz con seis dimensiones que hacen referencia a los aspectos institucionales y a los aspectos discursivos orientados a la acción del Estado, las cuales permiten evidenciar las responsabilidades de los actores particulares, así como las dificultades y/o limitaciones que tuvo el gobierno para conducir a buen término su política de paz, específicamente en la negociación con el ELN (Jessop, 2017a).

Una primera dimensión hace referencia a los *modos de representación política y su articulación*, mediante los cuales se les otorga a las fuerzas sociales entrada al Estado. Por tanto, la selectividad en este caso, considera que el acceso al aparato estatal es desigual en la medida que las capacidades también lo son para los agentes en contienda, tanto para acceder al Estado, como para ser antagónico y resistir a él (Monedero, 2017; Jessop, 2017a). En el caso de Colombia, si se observa la estructura del Estado (ver anexo 11), los modos de representación establecidos son funcionales al proyecto hegemónico constituido por un programa político, intelectual y moral de los sectores que históricamente han accedido y controlado el aparato estatal.

Cabe destacar que la democracia formal representativa aplicada en el país es un recurso a la mano del bloque de poder, siendo este la alianza de las clases dominantes y las fracciones de clase que definen el “arte de lo posible” en el escenario político (Jessop, 2017a). El propósito permanente de este bloque le apuesta a legitimar su forma de gobernar y de preservar el poder que posee en las instituciones. Lo anterior funciona independientemente de que el conjunto de la institucionalidad en la práctica no sea democrático. Por tanto, comulga la idea de que la fracción hegemónica entendida como parte de la clase dominante que en un periodo histórico determinado, en este caso el Gobierno de Juan Manuel Santos, logra unir a algunos sectores afines a un proyecto de orden político, intelectual y moral con el objetivo de que su interés tenga más preponderancia (Jessop, 2017a; Monedero, 2017).

En sí, solo se sustituyen a las élites gobernantes por otras, tan sólo se hace mera retórica en su ejercicio de gobierno en tanto su principal interés es gestionar lo que existe y no transformarlo (Monedero, 2018). En este caso, el mandato de Santos no se alejó del proyecto hegemónico de derecha enraizado desde el bloque histórico en el que mantiene el aparato del Estado, su base económica y sus aparatos de dominación. En su cálculo estratégico, el Gobierno no concibió transformar o reconfigurar los modos de representación del Estado. Por el contrario, su proyecto de Estado a través de la política de paz, se limitó a intentar neutralizar a una de tantas fuerzas que no son funcionales al *statu quo* instalado en el país. En este caso, la particularidad tiene que ver con que el agente del otro lado es una insurgencia.

Así las cosas, una limitación estructural se logra identificar a partir del proyecto estatal encarnado en el Gobierno Santos. Sus imaginarios, proyectos y participaciones políticas establecen unas reglas de juego que excluyen de la representación a los sectores populares. De esta manera, el Estado, como sostiene Jessop, se limita a ser un “sistema de dominación política de clase” (Jessop, 2014, p. 32) que marca de manera determinante la correlación de fuerzas y las formas de acción colectiva, condicionadas por las estructuras institucionales y los procedimientos específicos del aparato estatal, donde confluyen sectores económicos y facciones hegemónicas tradicionales (Jessop, 2014).

Contrario a esta visión de Estado, la otra parte negociadora adopta una concepción de democracia directa y participativa que no reduce ni elimina el papel de la democracia representativa. En el proyecto político del ELN la democracia logra un carácter de doctrina o sistema político que se sustenta en la intervención del pueblo en las decisiones colectivas o de gobierno. “En este régimen político, la soberanía reside en el pueblo y es ejercida por éste de manera directa o indirecta” (COCE, 2015b, párr. 3).

Dentro de la estrategia de las negociaciones, el ELN en su cálculo político no concibe ser funcional al juego del Estado que, utilizando sus recursos y su capacidad institucional, busca acoplar a la insurgencia a su proyecto hegemónico mediante la disposición de medidas materiales positivas y “concesiones impuestas por la lucha de las clases dominadas” (González, 2017). Caso contrario se refleja en la negociación con las FARC. Si bien en los acuerdos se le otorgan unos espacios de representación político institucional a esta insurgencia, estos no son determinantes en una alteración de la correlación de fuerzas. Aunque logran acceso parcial al aparato estatal y a sus

capacidades, el proyecto hegemónico no se vio alterado, pues la base sustancial del sistema electoral y del sistema representacional no cambió.

Una segunda dimensión tiene que ver con la *arquitectura institucional del Estado*, hace referencia a su organización interna, sus divisiones funcionales y territoriales del poder y sus dificultades para operar de manera unificada. La estructura institucional del Estado es selectiva, pues define y articula de manera desigual posiciones a su interior, por formación, prestigio, acceso a formación, redes de apoyo, dominio de la legislación, etc. (Jessop, 2017a; Monedero 2017; 2018).

Asegurar la unidad del aparato estatal como conjunto institucional y como órganos de dominación social resulta ser complejo. El Gobierno Santos no logró que la arquitectura institucional del Estado actuara de manera relativamente unificada. Su política de paz se debatió entre dos fracciones, que si bien se muestran en oposición respecto a la manera de buscar la salida al conflicto armado, ambas son funcionales al proyecto hegemónico que lidera su clase. Por un lado, se identifica una fracción con una representación más rural, de sectores terratenientes relacionados con el paramilitarismo, una parte de las elites políticas y económicas del país encabezadas por el Centro Democrático. Por otro lado, se encuentra una fracción liderada por los partidos de la Unidad Nacional, más urbana, más internacional, más ligada a consolidar el proyecto de los sectores dominantes, de los grupos económicos y del gran capital en el país.

Por consiguiente, se evidencia una limitante en el proceso al considerar que la negociación se lleva a cabo con un interlocutor dividido. Por parte del bloque de poder se identifica que no hay un consenso sobre cómo enfrentar el desafío de buscar la paz, pues hay un fraccionamiento de poderes. No solamente hay fuerzas que cuestionan la política de paz, sino que se empeñan en fragmentarla desde el aparato estatal y las instituciones. Lo anterior sumado a que, dentro de la estrategia de acumulación de las elites, no hay espacio para el desarrollo de políticas sociales que encaminen el fin del conflicto.

Otra limitante identificada tiene que ver con la restricción a la participación vinculante de la sociedad en las negociaciones de paz. Los agentes que representan al Estado en la mesa con el ELN se amparan de su “condición racional y legal que opera en la burocracia, junto con el razonamiento jurídico y la interpretación constitucional” (Monedero, 2018, p. 358) para objetar las posibilidades de participación de las fuerzas sociales que no son funcionales al proyecto de Estado. En palabras del jefe del equipo negociador del gobierno, Juan Camilo Restrepo, limitan la

participación a que “debe ser ordenada, acotada en el tiempo y suscribirse a los instrumentos definidos en la Constitución de 1991, con una metodología clara, con propuestas de la sociedad sin tener carácter vinculante” (Colombia Plural, 2017, párr. 4).

Por otra parte, si bien la mesa de negociación no es una entidad estatal, a su interior se manifiesta el pulso de dos fuerzas: el ELN y el Estado. Este último, representado por el Gobierno, intenta a través de la conformación de su delegación encarnar los intereses de la clase dominante. En términos generales, se incluyeron perfiles tales como: militares activos y en retiro, académicos, representantes de los sectores públicos y privados y expertos en resolución de conflictos que participaron en anteriores procesos de negociación (ver anexo 12).

Pese a que la delegación se caracterizó por la pluralidad expuesta anteriormente, el Gobierno no consiguió una fórmula efectiva de representación que integrara a todas las fuerzas políticas y económicas que solicitaban ser parte de la mesa y que estaban a favor de acabar el conflicto por medio de la negociación. Otro elemento que afectó la dinámica de la mesa fue el trasvase permanente entre “el sector público y el privado que no solamente es legal sino que es rutinario y está recogido en las leyes” (Monedero, 2018, p. 358). Monedero lo fundamenta en su discusión acerca del papel esencial de las “puertas giratorias” dentro de la toma de decisiones del sistema estatal (Monedero, 2018). Evidencia de lo anterior fueron los cambios frecuentes tanto de los jefes, como de algunos integrantes de este equipo negociador, considerando que estos hacen parte de los ámbitos corporativos y pueden operar a partir de sus propias agendas, partidistas o regionales.

A su vez, los cambios efectuados al interior del aparato estatal también modificaron las circunstancias de la negociación. Ejemplo claro de esto es como la jefatura del Ministerio de Defensa pasa de un ala más militar y escéptica frente los procesos de paz, a manos de Luis Carlos Villegas, quien viene a acercar a una de las carteras más distantes y a su vez más determinantes a la hora de suscribir acuerdos de paz. Así mismo, esta modificación permitió un vínculo más estrecho con sectores gremiales y empresarios en tanto el nuevo ministro vino de presidir la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), uno de los organismos privados más importantes del país (Portafolio, 2015).

La tercera dimensión se refiere a los *modos y mecanismos de intervención del Estado* en la sociedad y su capacidad de infiltrarse en ella. Analiza cómo el Estado convierte sus decisiones políticas en hechos en la sociedad (Jessop, 2017a). Para ello, Jessop (2017a) establece cuatro

herramientas de intervención en la sociedad por medio de las cuales éste tiene sus selectividades estratégicas marcadas: la coerción, la ley, el dinero y el conocimiento. Para ejercer la coerción, la selectividad estatal elige sectores conservadores vinculados a la defensa del *statu quo* y sus justificaciones. En este propósito, el bloque de poder utiliza a la nación o la defensa de la patria, como elementos de cohesión para las instituciones de la Fuerza Pública, tanto el ejército como la policía (Jessop, 2017a; Monedero, 2018).

Dicho esto, desde un principio de los diálogos, el Gobierno en cabeza del poder ejecutivo nunca tuvo entre sus intereses el transformar la estructura y doctrina de las Fuerzas Militares (Presidencia de la República, 2016). Se impuso una línea fronteriza que imposibilitó discutir posibles reformas en relación con el presupuesto destinado para sostener la guerra y el involucramiento de Colombia en alianzas militares intergubernamentales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte-OTAN (El Tiempo, 2018b).

Otra limitante durante el proceso se dio a partir de la condición de negociar en medio del conflicto. En consecuencia, los diálogos se sostuvieron bajo una constante presión militar y política. En ese marco, la Fuerza Pública dejó ver sus contradicciones internas y los altos mandos militares se vieron en el dilema de ser leales a su comandante en jefe, el presidente Santos, o de conspirar para alinearse a una fracción de clase más conservadora y guerrillera liderada por el Senador Uribe. Esta fracción que abandera las corrientes de extrema derecha del país, se opone a la vía negociada para acabar el conflicto. En otras palabras, los diálogos con la insurgencia, lejos de contar con el respaldo de los poderes del Estado, sólo cuentan con el empeño del entonces presidente, algunos de sus funcionarios y no todas las fuerzas políticas del bloque histórico.

La ley ha generado igualmente un colectivo autorreferenciado que crea sinergias entre bufetes de abogados, jueces, notarios y gestores políticos de la justicia, “por lo general alejados, por los mecanismos de selección de las mayorías” (Monedero, 2017; 2018). Si bien hay momentos de tensión entre los poderes del Estado, la ley y la justicia son funcionales a las minorías consistentes y sus proyectos de Estado. Aun así, su interés de clase dominante hace que permanentemente busquen mantener robusto su proyecto hegemónico.

El proceso de paz se enfrentó a la capacidad de las fuerzas conservadoras de usar el “Estado de derecho” para sabotear los diálogos y sobreponer los intereses de fracción de clase encaminados a la rendición de la insurgencia por la vía armada y conducir al país a la continuidad de la

transnacionalización de la economía, el modelo extractivista y mantener la tenencia desigual de la tierra que garantice la permanencia de monocultivos ligados a la agroindustria.

El dinero como otro medio de intervención es clave a la hora de entender cómo se organizan desde el Estado los recursos disponibles. El Estado, en virtud de la correlación de fuerzas presente, orienta selectivamente el gasto público según sus intereses de clase (Jessop, 2017a; Monedero, 2018). En ese sentido, la negociación se enfrentó a una dificultad de grandes dimensiones, en tanto la visión hegemónica del Gobierno en su cálculo estratégico se opuso a discutir posibles transformaciones del sistema económico y del régimen de la propiedad privada, elementos de primer orden en la cadena de transformaciones estructurales que proponía el ELN.

Adicionalmente, la participación de agentes en el proceso de negociación que representaban fuerzas económicas de orden nacional e internacional, deja prever que el discurso de la paz se orientó a ofrecer la confianza inversionista, así como el mantenimiento y justificación del *statu quo*. Por último, el conocimiento como mecanismo de intervención marca una selectividad que lo convierte en una herramienta privilegiada de disciplinar en la gubernamentalidad neoliberal. En la construcción del conocimiento son clave las universidades, las iglesias y los medios de comunicación (Monedero, 2017).

En el marco del funcionamiento de las conversaciones, se pactaron mecanismos que propendieron por crear un ambiente favorable para la paz. Estos buscaron garantizar “información objetiva al país sobre el curso del debate y los avances de la mesa”, así como aportar a una “pedagogía para la paz” basada en la participación de la sociedad (Delegaciones del Gobierno Nacional y del Ejército de Liberación Nacional, 2017c). No obstante, estos acuerdos no se cumplieron a cabalidad. En realidad, el proceso se caracterizó por el secretismo y la instrumentalización política de la información (De Currea-Lugo, 2016).

Por lo tanto, no se lograron concretar instrumentos de comunicación propios para la mesa que se esforzaran por ofrecer información objetiva y equilibrada sobre los diálogos y el proceso de paz. En consecuencia, el grado de legitimidad del proceso y de los actores primarios estuvo a cargo de medios de comunicación privados, funcionales al *statu quo* del conocimiento¹⁶ y al servicio de una estrategia proclive a generar opinión pública de descrédito al proyecto político de

¹⁶ Jessop (2017) caracteriza el *statu quo* del conocimiento como clasista, patriarcal y colonial, que se enseña en los colegios, en la diplomacia, en Hollywood y los videojuegos, lo incorporan los anuncios comerciales de la televisión, lo sancionan los intelectuales y lo clausuran los premios Nobel o los galardones internacionales.

la insurgencia. Desde Jessop (2017a) se argumenta que esta herramienta de intervención establece el relato que sostiene la legitimidad del comportamiento selectivo de la coerción, la ley, el dinero y el propio conocimiento.

La cuarta dimensión habla de la *base social del Estado*, la cual refiere a la configuración específica de las fuerzas sociales que apoyan la estructura básica del sistema estatal, su modo de funcionamiento y sus objetivos. Es la forma en que el Estado es selectivo mediante la distribución desigual de sus bienes materiales y simbólicos entre las clases o fracciones de clase dirigidos precisamente a conseguir el apoyo al *statu quo* (Jessop, 2017a; Monedero, 2018). En el marco de la negociación, esta dimensión se vio reflejada en el desarrollo de las Audiencias Preparatorias como paso previo para definir los mecanismos y la metodología que implicaba el punto uno de la agenda de diálogos: “Participación de la sociedad en la construcción de la Paz” (ver anexo 13).

Este momento implicó un pulso político entre las partes negociadoras, en tanto, cada uno abogó por darle más espacio a quienes coincidían con su visión de Estado. En el escenario se manifestaron, por un lado, representantes de la base social funcional al Estado proclives a recibir concesiones materiales y simbólicas dirigidas a garantizar el apoyo al *statu quo*. Por otro lado, se expresó una parte de los sectores sociales subalternos que se distancian o son excluidos del proyecto hegemónico.

Según las relatorías del evento, en las audiencias intervinieron 194 organizaciones de 25 sectores, estamentos o regiones definidos previamente. Se pudo identificar que el 71% de las organizaciones participantes se ubican en los sectores sociales subalternos, son quienes se encuentran por fuera del poder estatal. El 25% se consideró perteneciente a las fuerzas sociales que apoyan la estructura básica del sistema estatal. El 4% restante tuvo que ver con organismos eclesiales e internacionales que tuvieron una función de intermediación, apoyo y facilitación al proceso de paz (ver anexo 14). De lo anterior se puede destacar la existencia de una parte de la sociedad que no está integrada a la política de Estado, pero que el proceso de paz como coyuntura política, permitió integrar a sectores populares de regiones más golpeadas por el conflicto, que no hacen parte de los intereses del programa político, económico e intelectual de los sectores hegemónicos.

Otra limitante que sufrió el proceso de negociación, tuvo que ver con el contexto de persecución y asesinato de líderes sociales y defensores de DDHH, que hizo más compleja la intervención de estos sectores en los escenarios dispuestos para formular la metodología de la

participación de la sociedad en la construcción de paz. En esa vía, se logra comprobar que si bien a una parte de la sociedad el Estado le otorga concesiones materiales e incentivos simbólicos; a otras fuerzas sociales responde con represión (Jessop, 2017a).

En conformidad con el informe: *¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes sociales en el Post Acuerdo*” (Ascamcat et al., 2018), la naturaleza de estos crímenes es constante, continua, repetitiva y no aleatoria. Así mismo, se considera que las víctimas en su mayoría “llevan a cabo ejercicios de poder contrahegemónico a nivel local que afectan intereses de grupos ilegales, pero también de grupos económicos, empresas o personas que son consideradas por el Estado y la sociedad como inscritos en la legalidad” (Ascamcat et al., 2018, p. 211). Finalmente, el informe agrega que estos hechos de violencia suceden en áreas rurales dispersas y en algunas zonas periféricas de las ciudades. Son lugares en los que se asientan proyectos de sustitución de cultivos de uso ilícito y procesos de restitución de tierras (Ascamcat et al., 2018). “Son ámbitos territoriales en los que desaparece el Estado como depositario de la voluntad general de buscar el interés general y genera el espacio ideal para un Estado paralelo, para el paraestado” (Monedero, 2018, p. 361).

Finalmente, la quinta dimensión denominada *proyecto de Estado* corresponde a la propuesta organizativa que delimita el Estado frente a la sociedad y que indica los imaginarios, los proyectos y las prácticas políticas que definen y regulan los límites del sistema estatal. En un engranaje le sigue la *visión hegemónica* como sexta y última dimensión, la cual aporta las directrices generales para la gestión estatal y articula el supuesto “interés público general” en una visión política, intelectual y moral más amplia (Jessop, 2017a; Monedero, 2017; 2018). Jessop (2017a) explica la articulación de estas dimensiones de la siguiente manera:

El proyecto de Estado corresponde al momento de la “parte” en la paradoja “parte-todo” del Estado, la visión hegemónica refleja su momento del “todo”. Como se señaló anteriormente, esta paradoja surge porque el Estado es solo una parte de un orden social complejo que tiene capacidades limitadas para intervenir en otras partes del todo (p. 138).

En esa lógica, la visión hegemónica es la encargada de mantener la integración institucional y la cohesión social en su conjunto. Este razonamiento resulta útil al momento de analizar la relación de fuerzas en Colombia, en la que se identifican diversos proyectos de Estado acoplados, por un lado, al bloque de poder y otros alinados a proyectos contrahegemónicos.

En el camino de buscar el fin de la guerra, los proyectos de Estado de la clase dominante se distancian uno del otro, pues tienen visiones de paz específicas y por tanto, distintas. Desde el punto de vista de la fracción de la derecha tradicional liderada por Santos, le apostó a la salida negociada del conflicto; por el otro lado, el uribismo, que encarna los intereses de la extrema derecha del país con una visión más guerrerista, le apostó a la rendición de la insurgencia. Si bien, estos proyectos se muestran contradictorios, son funcionales a la misma visión hegemónica con imaginarios económicos, políticos y sociales específicos. Ambas fracciones se sitúan en el concepto de paz negativa, entendida como la simple ausencia de guerra y violencia directa a partir de la desintegración de las fuerzas armadas beligerantes (Galtung, 2003).

En contraste, se presenta una visión contrahegemónica en la que confluyen sectores populares o subalternos y coinciden con la apreciación de la insurgencia en la que el fin del conflicto armado se debe traducir en la ausencia de guerra y violencia junto con la presencia de la justicia social, entendida como paz positiva. Así mismo, estos sectores de la clase dominada se identifican con el planteamiento que la paz se concreta a partir de un proceso participativo donde convergen no solamente los actores armados. Los sectores sociales y políticos también deben hacer parte, entre los cuales la organización social se considera un participante más.

Esta realidad no se aleja de los planteamientos teóricos. Según Monedero (2018) “dentro del aparato del Estado siempre conviven diferentes proyectos de Estado, y el que tenga más habilidad para equilibrar internamente los diferentes departamentos y los administradores, más fácilmente conseguirá sus objetivos” (p. 370). Un ejemplo de lo anterior se dio en la contienda por el ejecutivo para el periodo entre el año 2018- 2022.

En dicha coyuntura electoral, la mesa jugó un papel relevante en el escenario político y pudo intervenir en la situación política del país, la fracción de clase contraria a la salida negociada al conflicto armado logró convertirse en la fracción hegemónica que impuso su visión de paz. Pese a que las conversaciones no se acabaron con la llegada del nuevo Gobierno por el costo político que esto traía, el nuevo ejecutivo en su cálculo estratégico creó un ambiente desfavorable en la opinión pública, exigió nuevos condicionamientos a su contraparte y desconoció los acuerdos parciales logrados con el Gobierno que lo antecedió. Todo lo anterior sumado al escalamiento del conflicto, desembocó en el levantamiento de la mesa por orden presidencial.

En síntesis, se puede analizar que el cálculo estratégico de las fuerzas políticas inscritas en el bloque de poder no coincidieron precisamente con los propósitos de acabar la guerra. En este

caso, el Estado no es un actor unitario. El Estado es un actor complejo que en su interior sostiene distintas posturas, en cabeza del aparato estatal y los partidos políticos. Así las cosas, las decisiones del Gobierno de Juan Manuel Santos como cabeza de la fracción hegemónica respecto a su política de paz, no coincidió con los cálculos estratégicos y los intereses del bloque de poder en su conjunto. En ese sentido, se identifica como una limitante general, la incapacidad del Gobierno de que su política de paz, trascendiera a ser una política de Estado.

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta que el objetivo de nuestro trabajo era analizar a partir de la interacción de los actores, las limitaciones del proceso de negociación Gobierno-ELN en Colombia (2014-2018), se concluye que, el conflicto armado de más de 50 años, surge debido a la falta de garantías para el ejercicio de la política, sumado a las continuas expresiones de violencia estructural que ha generado un detrimento de la sociedad. Paralelo a este conflicto, los consecutivos gobiernos desarrollaron infructíferas iniciativas de paz con el ELN, puesto que se evidencia un desencuentro de intenciones en la búsqueda de la paz. Mientras la insurgencia y la sociedad ven en la paz la oportunidad de abrir las compuertas de la democratización, como punto de partida para construir una agenda amplia que aborde las causas estructurales del conflicto; el Estado se abandera de la pacificación, como medio para conseguir el desarme y la desmovilización de la insurgencia y de esta manera, atraer capitales extranjeros y aumentar la confianza inversionista, ignorando las causas que generaron el levantamiento armado.

Las negociaciones de paz no son procesos lineales. Las partes debieron renunciar a seguir estrictamente la linealidad de la agenda, en tanto se discutían en paralelo temas de alta relevancia que tienen que ver con la realidad del país, además que relacionan a otros actores, no solo los primarios. Como resultado, el proceso logró llegar a acuerdos parciales que beneficiaron a la población en términos humanitarios. Pese a que no se desarrollaron estrictamente las fases de una negociación, ni se llegó a un acuerdo final, el proceso en su totalidad no es un fracaso. Esta ha sido la única ocasión en la que se avanzó en pactos de tipo bilateral en relación a los aspectos metodológicos y sustantivos de una agenda para la solución política del conflicto, en la que es central y prioritaria a la participación de la sociedad. Así mismo, se identificaron avances importantes dentro de una perspectiva histórica, que dejan un acumulado sobre el que se puede construir en una siguiente negociación.

Pese a que se avanzó en la hoja de ruta, dichos resultados fueron insuficientes, en tanto se evidenciaron dificultades que entorpecieron los desarrollos de la negociación. Las desconfianzas producto de los incumplimientos del Gobierno a los acuerdos con las FARC y las tensiones generadas por la celeridad que se le exigió a la mesa para acabar más pronto que tarde con el enfrentamiento armado y las hostilidades, le implicaron agotamiento y escepticismo por parte de algunos sectores del país expectantes del proceso. Por lo anterior, se identifica la importancia de la opinión pública respecto al grado de legitimidad del proceso y los actores en contienda. Así

mismo, se evidencia la importancia de la comunidad internacional y organizaciones eclesiásticas, en particular los países garantes y la Iglesia Católica, para dirimir tensiones y continuar el proceso.

En el transcurso de las negociaciones se identificaron algunas particularidades en relación con procesos anteriores. Un elemento fundamental núcleo de estos diálogos tuvo que ver con la participación de la sociedad con incidencia política por parte de la base social del Estado, pero sobretodo, de sectores subalternos, organizaciones y ciudadanía distantes al proyecto de Estado de la fracción hegemónica. Así mismo, el negociar bajo la premisa de “acuerdo pactado, acuerdo implementado”, intentó concretar acuerdos parciales de vigencia inmediata, para beneficio de la población víctima del conflicto y no solo para la generación de confianzas entre las partes contendientes. Otra característica tuvo que ver con la posibilidad de iniciar las negociaciones en medio de la confrontación o sin cese de operaciones militares, con la posibilidad de acordar pactos como el CFBTN, hecho histórico en el marco de la guerra que produjo importantes alivios humanitarios y una reducción considerable en los índices de violencia.

El cálculo estratégico de los actores políticos de la vida nacional no coincidió precisamente con los propósitos de acabar la guerra, más aún cuando se entiende que el Estado no es un actor unitario, ya que es un actor complejo que en su interior sostiene distintas posturas, en cabeza de los partidos políticos y las instituciones. En consecuencia, las decisiones del Gobierno de Juan Manuel Santos en materia de paz no coincidieron con los cálculos estratégicos y los intereses de las fuerzas políticas de la vida nacional. Su capacidad se vio opacada, en tanto no logró hacer de su política de paz, una política de Estado, al no contar con suficientes alianzas entre las distintas fuerzas que se mueven dentro del aparato estatal y que coinciden con la necesidad de acabar la guerra, ayudada de la participación activa de la sociedad.

Si bien la mesa jugó un papel relevante en el escenario político y pudo intervenir en la situación política del país, la fracción de clase contraria a la salida negociada al conflicto armado logró convertirse en la fracción hegemónica que impuso su visión de paz. Pese a que las conversaciones no se acabaron a la llegada del nuevo Gobierno por el costo político que esto traía, el nuevo ejecutivo en su cálculo estratégico creó un ambiente desfavorable en la opinión pública, exigió nuevos condicionamientos a su contraparte y desconoció los acuerdos parciales logrados con el Gobierno que lo antecedió. Todo lo anterior sumado al escalamiento del conflicto, desembocó en el levantamiento de la mesa por orden presidencial.

Igualmente, el diálogo y la negociación deben ser una política estatal y un propósito nacional, pues no pueden ser solo una iniciativa de gobierno que busque resolver el conflicto desde estrategias partidistas. Además, a este propósito deben sumarse los diversos poderes del Estado, la Fuerza Pública, los gremios, sindicatos y los diversos sectores sociales empresariales –desde Jessop, el bloque hegemónico- que se comprometan a fondo con un proyecto de país sin conflicto armado y con garantías sociales, políticas y económicas.

Finalmente, cabe señalar que el uso del EER nos dio la posibilidad de hacer una lectura crítica del comportamiento estatal, cada vez que enfrenta escenarios de negociación relacionados con el conflicto social y armado. No obstante, también se debe reconocer que sus alcances se ven limitados por el andamiaje conceptual que se reduce a estudiar los aspectos institucionales y discursivos que orientan la acción del Estado. De esta manera, deja por fuera de su foco de estudio a actores como la insurgencia, que se ubican por fuera del Estado y se autodenominan contrarios al proyecto estatal de la clase hegemónica. En suma, podemos concluir que este tipo de investigaciones es importante porque aporta elementos para comprender, desde enfoques críticos, procesos tan importantes no solo para la ciencia política, sino para la sociedad colombiana en general.

REFERENCIAS

- Antequera, J. (2017). ¿Qué puede aprender el Eln del proceso de paz con las Farc? *Colombia 2020*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/opinion/que-puede-aprender-el-eln-del-proceso-de-paz-con-las-farc>
- Aponte, D., & Vargas, A. (Ed). (2011). *No estamos condenados a la guerra: Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN*. Bogotá: Editorial Códice Ltda.
- Arboleda, L. (2017). Los procesos de paz con el ELN. *Colombia 2020*. Recuperado de <https://n9.cl/hA7u>
- _____. (2018). ¿Fin del cese bilateral con el Eln? *Colombia 2020*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/pais/fin-del-cese-bilateral-con-el-eln>
- Arocha, M. (2013). ¿Qué falta para que inicie el proceso con el ELN? *Centro de Recursos Análisis del Conflicto (CERAC)*. Recuperado de <https://www.blog.cerac.org.co/que-falta-para-que-inicie-el-proceso-con-el-eln>
- Ascamcat, et al. (2018) *¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes sociales en el Post Acuerdo*. Recuperado de https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20181202_cuales_son_los_patrones.pdf
- Aznarez, J. (1999). El ELN colombiano secuestra a un centenar de feligreses que asistía a misa en Cali. *El País*. Recuperado de <http://cort.as/-FOv8>
- Barreto, M. (2012). *Laboratorios de paz en territorios de violencia(s) ¿Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?* (Tesis doctoral). Universidad de Coímbra, Coímbra-Portugal.
- Bejarano, J. A. (2009). La política de paz durante la administración Gaviria. *Biblioteca de la paz*, 3, 1990-1994. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.
- Borda, S & Cepeda, F. (Ed.). (2012). *Proceso de paz en Colombia: Participación de actores internacionales*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Cajiao, A., y Álvarez, E. (2018). Arauca, a la expectativa del quinto ciclo con el Eln. *Colombia 2020*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/opinion/arauca-la-expectativa-del-quinto-ciclo-con-el-eln-1>
- Camacho, J. (2008). Estado y religión católica en Colombia. *Revista derecho y realidad*, (12). Recuperado de https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/5030

- Cano, A. (2017). Le temen a la participación de la sociedad. *Revista Insurrección*, 590, 17. Recuperado de <https://eln-voces.com/edicion-n-590/>
- Caracol Radio. (21 de febrero de 2017). *Expresidente Uribe pide suspender las negociaciones de paz con el Eln.* Recuperado de https://caracol.com.co/emisora/2017/02/21/medellin/1487688104_047014.html.
- Castro, J. D. (2013). Los acercamientos del ELN con los últimos gobiernos. *Fundación paz & reconciliación*. Recuperado de <http://cort.as/-EHqR>
- _____. (2015). ¿Por qué es tan difícil inicial diálogos con el ELN? *Fundación paz & reconciliación*. Recuperado de <http://cort.as/-EHqS>
- _____. (2016a). Las cuatro etapas del ELN. *Fundación paz & reconciliación*. Recuperado de <https://pares.com.co/2016/03/30/las-cuatro-etapas-del-eln/>
- _____. (2016b). ¿Qué tanto ha cambiado el ELN? *Fundación paz & reconciliación*. Recuperado de <https://pares.com.co/2016/03/30/que-tanto-ha-cambiado-el-eln/>
- _____. (2016c). El ELN que llega a la mesa de dialogo. *Fundación paz & reconciliación*. Recuperado de <http://cort.as/-EUFy>
- _____. (2016d). ¿A qué está jugando el ELN mientras las FARC se desmovilizan? *Fundación paz & reconciliación*. Recuperado de <https://pares.com.co/2016/09/18/a-que-esta-jugando-el-eln-mientras-las-farc-se-desmovilizan/>
- _____. (2016e). Los cinco retos a superar con el ELN. *Fundación paz & reconciliación*. Recuperado de <https://pares.com.co/2016/04/19/los-cinco-retos-a-superar-con-el-eln/>
- _____. (2016f). El ELN en territorio Colombiano. *Fundación paz & reconciliación*. Recuperado de <https://pares.com.co/2016/11/08/el-eln-en-el-territorio-colombiano/>
- Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz. (6 de septiembre de 2018). *Los Diálogos de Paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional: Estado actual y perspectivas*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/piensa-paz/docs/comunicado_balancedialogo_gobierno_y_eln.pdf
- CERAC. (2015). “Reborn” ELN: limited security risks; window to negotiate. *Centro de recursos para el análisis de conflictos*. Recuperado de <http://cort.as/-EIJu>
- _____. (2017). Durante el diálogo con el ELN, se ha reducido su violencia. *Centro de recursos para el análisis de conflictos*. Recuperado de <http://cort.as/-ELpK>

- _____. (2018). Monitor del Cese el Fuego Bilateral y Temporal con el ELN – Reporte final. *Centro de recursos para el análisis de conflictos*. Recuperado de <https://www.blog.cerac.org.co/monitor-del-cese-el-fuego-bilateral-y-temporal-con-el-eln-3>
- COCE. (2014). Vendiendo humo. *Revista Insurrección*, 453. Recuperado de <http://www.cedema.org/ver.php?id=6501>
- _____. (2015a). Comunicado Público: A la comunidad nacional e internacional. *Revista Insurrección*, 502, 9. Recuperado de <https://eln-voce.com/edicion-n-502/>
- _____. (2015b). Más allá de tener pueblo el ELN es pueblo. *Revista Insurrección*, 494, 15. Recuperado de <https://eln-voce.com/edicion-n-494/>
- _____. (2016a). Carta abierta a las FARC. *Revista Insurrección*, 544, 15. Recuperado de <https://eln-voce.com/edicion-n-544/>
- _____. (2016b). Firmar y congelar, una táctica. *Revista Insurrección*, 535, 27. Recuperado de <https://eln-voce.com/edicion-n-535/>
- _____. (2017a). No se cansan de incumplir. *Revista Insurrección*, 609, 10. Recuperado de <https://eln-voce.com/insurreccion-n-609/>
- _____. (2017b). Bell, ¿Es una campana de alerta? *Revista Insurrección*, 613, 25. Recuperado de <https://eln-voce.com/insurreccion-n-613/>
- _____. (2017c) ¿Habrà Mesa Pública entre el Gobierno y el ELN? *Revista Insurrección*, 562, 02. Recuperado de <https://eln-voce.com/edicion-n-562/>
- _____. (2018). Para rebajar la intensidad del conflicto. *Revista Insurrección*, 616, 15. Recuperado de <https://eln-voce.com/insurreccion-n-616/>
- Colombia Informa. (25 de octubre de 2017). *Realizarán audiencias preparatorias para la participación de la sociedad en la paz*. Recuperado de <http://www.colombiainforma.info/realizaran-audiencias-preparatorias-para-la-participacion-de-la-sociedad-en-la-paz/>
- Colombia Plural. (8 de febrero de 2017). *ELN y Gobierno discrepan sobre el papel de la sociedad civil*. Recuperado de <https://colombiaplural.com/eln-gobierno-discrepan-papel-la-sociedad-civil/>
- Comisión de Conciliación Nacional. (4 de agosto de 1995). *La Comisión de Conciliación Nacional*. Recuperado de <http://www.comisiondeconciliacion.co/nosotros/historia/>

De Currea-Lugo, V. (2015). De los fines y las formas. En V. De Currea-Lugo, *Negociación Gobierno-ELN: Y sin embargo, se mueve* (pp. 17-22). Bogotá: Ántropos.

_____. (2016). Los silencios de la mesa de Quito. *El Espectador*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/opinion/los-silencios-de-la-mesa-de-quito>

_____. (2017a). Entrevista a la dirigencia del ELN: “Sin participación de la sociedad, el proceso con el ELN no va”. *El Espectador*. Recuperado de <http://cort.as/-ELaH>

_____. (2017b). Entrevista a la dirigencia del ELN: “De esta mesa no nos vamos a levantar”. *El Espectador*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/politica/comandante-del-eln-dice-de-esta-mesa-no-nos-vamos-levantar>

Delegación de diálogos del ELN. (10 junio 2017b). *Declaración pública: Acuerdo pactado, acuerdo implementado*. Recuperado de <http://www.eln-paz.org/index.php/prensa/notas-de-prensa/57-acuerdo-pactado-acuerdo-implementado>

_____. (16 de octubre de 2017a). *Declaración pública: Bienvenida la veeduría de las comunidades*. Recuperado de <https://eln-voces.com/bienvenida-la-veeduria-de-las-comunidades/>

_____. (30 de enero de 2018). *Declaración pública: Bajar la intensidad del conflicto es un esfuerzo bilateral*. Recuperado de <http://www.eln-paz.org/index.php/comunicados/delegacion-del-eln/149-bajar-la-intensidad-del-conflicto-es-un-esfuerzo-bilateral>

Delegación de diálogos del Gobierno Nacional. (6 de abril de 2017). *Balance de la primera ronda de negociaciones con el ELN*. Recuperado de <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20180125-dialogos-por-la-paz/dialogos-paz.html>

Delegaciones del Gobierno Nacional y del Ejército de Liberación Nacional. (16 de febrero de 2017a). *Comunicado Conjunto 1: Participación ciudadana y construcción de paz*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/dialogos-eln/Paginas/Comunicados-conjuntos/2017/Comunicado-Conjunto-1-participacion-ciudadana-cosntruccion-paz.aspx>.

_____. (6 de abril de 2017b). *Comunicado Conjunto 2: Finalización del primer ciclo de diálogos*. Recuperado

- de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/dialagos-eln/Paginas/Comunicados-conjuntos/2017/Comunicado-Conjunto-2-Finalizacion-primer-ciclo-de-dialogos.aspx>. (6 de junio de 2017c). *Comunicado Conjunto 3: Acuerdos en ciclo 2*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/dialagos-eln/Paginas/Comunicados-conjuntos/2017/Comunicado-Conjunto-3-Acuerdos-en-ciclo-2.aspx>
-
- _____ . (15 de marzo de 2018a). *Comunicado Conjunto 7: Instalación del quinto ciclo de conversaciones*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/dialagos-eln/Paginas/Comunicados-conjuntos/2018/comunicado-conjunto-7-Instalacion-quinto-ciclo-conversaciones-Gobierno-ELN.aspx>
-
- _____ . (1 de agosto de 2018b). *Comunicado Conjunto 16: Declaración política del Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/dialagos-eln/Paginas/Comunicados-conjuntos/2018/Comunicado-Conjunto-16-Fin-del-sexto-ciclo-de-conversaciones-en-Habana-ELN.aspx>
- Duarte, B. (21 de febrero de 2018). *¿Qué futuro tiene la paz con el ELN?* Conversatorio llevado a cabo en Bogotá, Colombia (Centro de Pensamiento y Seguimiento al Dialogo de Paz de la Universidad Nacional.)
- Echandía, C. (2013). Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (ELN): Análisis de la evolución militar y territorial de cara a la negociación. *Fundación ideas para la paz*. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/529debc8a48fa.pdf>
- Echandía, C. (2015). El ABC del ELN: Evolución del Frente de Guerra Oriental. *Fundación ideas para la paz*. Recuperado de <http://cort.as/-ELbq>
- El Espectador. (11 de enero 2018a). El clamor de las comunidades afectadas por la guerra con el ELN. *Colombia 2020*. Recuperado de <http://cort.as/-EUDI>
-
- _____ . (11 de enero de 2018c). Gobierno seguirá en la mesa de negociación con el Eln. *Colombia 2020*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/pais/gobierno-seguira-en-la-mesa-de-negociacion-con-el-eln>

- _____. (13 de enero 2018b). La paz que no se ha dado con el ELN. *Colombia 2020*. Recuperado de <http://cort.as/-FOvo>
- _____. (18 de enero de 2017a). Luz verde a diálogos con el Eln. *Colombia 2020*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/pais/luz-verde-dialogos-con-el-eln>
- _____. (22 de enero de 2019). Protocolos al Eln: ¿aplicables o no? *Colombia 2020*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/politica/protocolos-al-eln-aplicables-o-no>
- _____. (28 de febrero de 2017b). Un petardo a la mesa con el Eln *Colombia 2020*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/politica/un-petardo-la-mesa-con-el-eln>
- _____. (3 de diciembre de 2012a). ELN confirma acercamientos con el Gobierno en diálogos de paz. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/paz/eln-confirma-acercamientos-el-gobierno-dialogos-de-paz-articulo-390360>
- _____. (4 de septiembre de 2012b). El Eln pide pista en el proceso de paz. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/eln-pide-pista-proceso-de-paz-articulo-372574>
- _____. (4 de septiembre de 2017c). Las cinco cosas que debe saber sobre el cese al fuego entre el Gobierno y el Eln. *Colombia 2020*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/pedagogia/las-cinco-cosas-que-debe-saber-sobre-el-cese-al-fuego-entre-el-gobierno-y-el-eln>
- _____. (8 de febrero de 2016). ELN insiste en cese bilateral del fuego para crear un "clima favorable" para los diálogos. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/paz/eln-insiste-cese-bilateral-del-fuego-crear-clima-favora-articulo-615283>
- _____. (8 de mayo de 2018d). Participar es más que “participar”. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/opinion/participar-es-mas-que-participar>
- El Heraldo. (28 de agosto de 2016). Empresarios, entre optimistas y moderados frente al Acuerdo. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/economia/empresarios-entre-optimistas-y-moderados-frente-al-acuerdo-281276>.

- El País. (28 de octubre de 2016). La Fiscalía de Colombia levanta órdenes de captura contra negociadores del ELN. Recuperado de <https://www.elpais.cr/2016/10/28/la-fiscalia-de-colombia-levanta-ordenes-de-captura-contra-negociadores-del-eln/>
- _____. (8 de junio de 2015). Presidente Santos inicia este martes gira por Europa. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/presidente-santos-inicia-este-martes-gira-por-europa>
- El Tiempo. (12 de febrero de 1999). Despeje entraba convención del ELN. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-860151>
- _____. (12 de septiembre de 2018a). Fuerza Pública alista operaciones por amenaza de 'paro armado' del Eln. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/paro-armado-del-eln-en-seis-departamentos-del-pais-41780>
- _____. (16 de julio de 1998). El acuerdo de Puerta del Cielo. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-776073>
- _____. (16 de marzo de 2016). Dos uniformados del Ejército Nacional fueron liberados por Eln. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16538352>
- _____. (25 de mayo de 2018b). Santos anuncia ingreso de Colombia a la OTAN. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/santos-habla-de-ingreso-de-colombia-a-la-ocde-y-anuncia-entrada-a-la-otan-222398>
- _____. (26 de julio 2018c). Duro golpe al Eln: abatido uno de sus cabecillas. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/autoridades-dan-de-baja-a-jacob-david-acuna-alias-samuel-cabecilla-del-eln-248448>
- _____. (28 de enero de 2018d). Presidente Santos suspende diálogos de paz con el Eln. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/santos-suspende-ciclo-de-dialogo-con-el-eln-176378>
- _____. (29 de enero de 2018e). Proceso de paz con el Eln, en jaque. *Colombia 2020*. Recuperado de [//colombia2020.elspectador.com/politica/proceso-de-paz-con-el-eln-en-jaque](http://colombia2020.elspectador.com/politica/proceso-de-paz-con-el-eln-en-jaque)
- _____. (8 de septiembre de 2012). Los porqués de la negociación en medio de la guerra. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12206222>.

- El Universal. (03 de diciembre de 2012). Eln confirma acercamientos de paz con el Gobierno Nacional. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/colombia/el-confirmacion-acercamientos-de-paz-con-el-gobierno-nacional-100502-FAEU186021>
- Equipo de comunicaciones ELN. (2017). *Todas las voces cuentan*. Recuperado de <https://eln-voces.com/todas-las-voces-cuentan-parte-1/>
- Espejo, J. O. (2018). Negociar en medio de la guerra. *Portal La silla vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/historia/negociar-en-medio-de-la-guerra-65119>
- Fisas, V. (2002). *La paz es posible: Una agenda para la paz del siglo XXI*. Barcelona: Plaza & Janés Editores, S.A.
- _____. (2010a). *¡Alto al fuego! Manual de procesos de paz*. Barcelona: Icaria Editorial.
- _____. (2010b). *Quaderns de Construcció de Pau N° 12: Introducció a los procesos de paz No. 12*. Escola de Cultura de Pau. Barcelona: Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament.
- _____. (2016). *Anuario de procesos de paz*. Escola de Cultura de Pau. Barcelona: Icaria Editorial.
- Fundación Ideas para la Paz. (2015). El ELN y la industria petrolera: ataques a la infraestructura en Arauca. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/55411b8a3ccab.pdf>
- _____. (2018a). Qué dejan 18 días sin cese al fuego con el ELN. Recuperado de <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/ataques-eln-sp.html>
- _____. (2018b). Procesos de paz en Colombia. Bogotá: *Fundación paz & reconciliación*. Recuperado de <https://pares.com.co/2019/01/04/procesos-de-paz-en-colombia/>
- Gaitán, G. (2016). La retórica de la paz. *Revista Insurrección*, 541, 26. Recuperado de <https://eln-voces.com/edicion-n-541/>
- _____. (2017a). Despierta Colombia: Llego la hora de la participación. *Revista Insurrección*, 570, 5. Recuperado de <https://eln-voces.com/edicion-n-570/>
- _____. (2017b). La era de la prosperidad para pocos. *Revista Insurrección*, 595, 26. Recuperado de <https://eln-voces.com/edicion-n-595/>
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Gernika Gogoratuz.

- García, Á. (7 de febrero de 2010). *El socialismo comunitario. Un aporte de Bolivia al mundo*. Recuperado de https://issuu.com/vicepresidenciabolivia/docs/revista_analisis_5
- García, E. (1999). *Derechos humanos y calidad de vida*. Madrid: Editorial Universidad Complutense.
- García, H., & Molano, J. (2016). Entrevista a Frank Pearl: “La prioridad es la participación ciudadana”. *El Espectador*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/politica/la-prioridad-es-la-participacion-ciudadana-frank-pearl>
- Gobierno de Colombia. (2019). Política de defensa y seguridad (PDS): Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Recuperado de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Gómez, M. (31 de marzo 2016). Entrevista a Frank Pearl: “La agenda con el Eln es madura y no dará sorpresas”. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16551324>
- González, C. (2015). Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia. *Estudios Políticos, Enero-Junio* (46), pp. 243-261. Recuperado de <http://cort.as/-EQNk>
- _____. (2017). Selectividad Estratégica del Estado: Una reflexión sobre agentes y acción política en Bob Jessop. Alacip. Recuperado de <http://cort.as/-EUF4>
- Gutiérrez, É. (25 de mayo de 2016). Exmiembros del ELN piden que esa guerrilla le meta pedal a la paz. *Colombia 2020*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/politica/exmiembros-del-eln-piden-que-esa-guerrilla-le-meta-pedal-la-paz>
- Jessop, B. (1984). Estrategias de acumulación, formas de estado y proyectos hegemónicos. En *Revista Estudios Políticos, número 1*, UNAM, México, pp. 58-75. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/60175/53075>
- _____. (2014). *El Estado y el poder*. Utopía y praxis latinoamericana, 19(66). Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/279/27937089004.pdf>
- _____. (2017a). *El Estado: Pasado, presente, futuro*. Madrid: Los libros de la Catarata.

- _____. (26 de abril de 2017b). “*La renovación del pensamiento de Gramsci*”, entrevista con Juan Carlos Monedero y Carlos Prieto del Campo, en Público. Recuperado de <https://www.publico.es/opinion/renovacion-pensamiento-gramsci-entrevista-bob.html>
- López, C. (2018). La injerencia extranjera en el conflicto colombiano. *Revista Criterio Libre jurídico*, (15-1), 3-24.
- Medina, C. (2010). *FARC-EP y ELN: Una historia política comparada (1958- 2006)*. (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- _____. (2016a). *52 años de lucha armada y un proceso de paz en marcha con el ELN*. Kavilando. Recuperado de <http://cort.as/-EHqM>
- _____. (2016b). Conversaciones Gobierno-ELN: Siete sugerencias útiles. *Democracia en la Red*. Recuperado de http://www.democraciaenlared.com/2016/10/conversaciones-gobierno-eln-siete_26.html
- _____. (2017a). Diálogos Gobierno-ELN En la ruta de la paz completa. *Revista Izquierda. Febrero* (70). Recuperado de <http://cort.as/-EUG->
- _____. (2017b). Siete grandes avances del proceso de conversaciones de paz con el ELN. *Periódico digital Universidad Nacional*. Recuperado de <http://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/siete-grandes-avances-del-proceso-de-conversaciones-de-paz-con-el-eln/>
- _____. (2017c). En busca de una metodología para la participación de la sociedad. *Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Paz*. Recuperado de <http://carlosmedinagallego.blogspot.com/2017/10/?m=0>
- _____. (2017d). Cese al fuego bilateral y participación: El primer paso de los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional –ELN. *Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Paz*. Recuperado de <http://carlosmedinagallego.blogspot.com/2017/10/cese-al-fuegobilatera>
- _____. (21 de febrero de 2018). *Conversatorio ¿Qué futuro tiene la paz con el ELN?* Conversatorio llevado a cabo en Bogotá, Colombia (Centro de Pensamiento y Seguimiento al Dialogo de Paz de la Universidad Nacional.)
- Mercuri, A. (2015). El ten de la paz y las locomotoras de la guerra. *Revista Insurrección*, 469, 23. Recuperado de <https://eln-voces.com/edicion-n-469/>

- Mesa Ecu mica por la Paz. (1 de abril de 2016). Por una paz con  tica. *Movimiento Nacional de Víctimas de crímenes de Estado*. Recuperado de <https://movimientodevictimas.org/de-la-mesa-ecumenica-por-la-paz-a-las-guerrillas-y-al-gobierno-colombiano-por-una-paz-con-etica/>
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2018). Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. *Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5ade28d34.pdf>
- Monedero, J. C. (2017). *Disfraces del Leviatán: el papel del Estado en la globalización neoliberal*. Madrid: Ediciones Akal.
- Monedero, J. C. (2018). Selectividad estratégica del Estado y el cambio de ciclo en América Latina. En H. Ouvia a, y M. Thwaites. (Comps.), *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (pp. 339- 377). Buenos Aires: El Colectivo.
- Monsalve, D. (2018). Iglesia y procesos de paz. En Agudelo, V; Quiroga, S y Solana, P. (Comps.), *Final abierto 20 miradas críticas sobre las negociaciones con las insurgencias (2010-2018)* (pp. 187-193). Bogotá: Lanzas & letras y La Fogata Editorial.
- Noticias RCN. (3 de noviembre de 2014). ELN lamenta confidencialidad de diálogos preliminares con el Gobierno. *Noticias RCN*. Recuperado de <https://noticias.canalrcn.com/nacional-pais/eln-lamenta-confidencialidad-dialogos-preliminares-el-gobierno>
- N n ez, P. & Vargas, N. (2015). EL ELN camina lento hacia la mesa de negociación. En L. Valencia, (ed.), *Informe Lo que hemos ganado* (pp. 37-50). Bogotá: Fundación Paz & Reconciliación. Recuperado de <https://pares.com.co/2015/11/11/lo-que-hemos-ganado/>
- Organizaciones sociales, de derechos humanos, étnicas, campesinas y populares al Mecanismo de la Veeduría y Verificación (MV&V). (29 de noviembre de 2017). *Que cese al fuego con la población civil: 1er informe de situación de derechos humanos 50 días de cese al fuego bilateral y temporal de carácter Nacional Gobierno y Ejército de Liberación Nacional*. Recuperado de https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/cese_informe.pdf
- Ortega, G. A. (2017). *La Clase Reinante en la Escena Política del Cauca, 1986-2003*. (Tesis de pregrado). Universidad del Cauca, Popayán-Colombia.

- Osorio, M. (2016). Radiografía militar del ELN. *El Espectador*. Recuperado de <http://cort.as/-ELR4>
- Osorio, M. (2017). La hora del Eln. *El Espectador*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/politica/la-hora-del-eln>.
- Osorio, M., & Bolaños, E. (2016). En Quito la mesa está lista, la silla está vacía. *Colombia 2020*. Recuperado de <http://cort.as/-EUBA>
- Pérez, D & Campo, O. (2017). *Estado, Actores Internacionales y Construcción de Paz en el Cauca, 2012-2016*. (Tesis de pregrado). Universidad del Cauca, Popayán-Colombia.
- Pérez, H. (2017). Sin corrupción no hay régimen. *Revista Insurrección*, 548, 22. Recuperado de <https://eln-voces.com/edicion-n-598/>
- Pinzón, S. L. (2005). Nociones Lingüísticas Básicas. Lenguaje, lengua, habla, idioma y dialecto. *Revista La Tadeo*, 71, 9-21.
- Portafolio. (20 de mayo de 2015). Cambio en la cartera de Defensa: Villegas, nuevo ministro. Recuperado de <https://m.portafolio.co/economia/finanzas/ARTICULO-MOVILES-AMP-30214.html>.
- _____. (21 de noviembre de 2016). Ecopetrol denuncia oleada de atentados contra la infraestructura petrolera. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/atentados-terroristas-contra-la-infraestructura-petrolera-501746>
- _____. (7 de febrero de 2017). Gobierno y Eln oficializan la instalación de la fase pública de los diálogos de paz. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gobierno-y-eln-oficializan-la-instalacion-de-la-fase-publica-de-los-dialogos-de-paz-503221>
- Presidencia de la República. (30 de marzo 2016). Alocución del Presidente Juan Manuel Santos sobre el acuerdo de diálogos para la paz entre el Gobierno Nacional y el ELN. Recuperado de <https://bit.ly/1UWsmJT>
- Redprodepaz. (8 de mayo de 2017). Carta a la Mesa de negociación de Quito: Gobierno – ELN. Recuperado de <https://redprodepaz.org.co/carta-la-mesa-de-negociacion-de-quito-gobierno-eln/>

- Revista Semana. (30 de marzo de 2016). Histórico: despega la negociación de paz entre el Gobierno y el ELN. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-n-y-gobierno-instalan-mesa-de-negociacion-de-paz/467258>
- _____. (6 de octubre de 2014). Gobierno y ELN exploran proceso de paz. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-anuncia-dialogo-de-paz-con-el-el-n/391102-3>
- Simón, M. (2004). *Más allá de las mesas separadas: el desarrollo del concepto de autonomía política en la tradición estructuralista y pluralista contemporánea*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid.
- Sistema de Información Patria Libre. (22 de octubre de 2006). *Novedades Sobre El IV Congreso – Parte 2*. CEDEMA. Recuperado de <http://www.cedema.org/ver.php?id=1615>
- Szalkowicz, G. (20 de enero de 2015). *Entrevista con Antonio García, líder del ELN*. Recuperado de <https://www.justiciaypazcolombia.com/antonio-garcia-lider-del-el-n-ojala-fuera-manana-el-momento-de-firmar-la-paz/>
- TeleSur. (26 de septiembre de 2016). Papel de la Iglesia en el proceso de paz en Colombia. *TeleSur*. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/Papel-de-la-Iglesia-en-el-proceso-de-paz-en-Colombia-20160923-0061.html>
- Trejos, L. (2013). Colombia: una revisión teórica de su conflicto armado. *Revista Enfoques*, 11 (18), 55-75.
- Useche, H. (2017). Mitos y leyendas sobre el ELN. *Revista Insurrección*, 591, 24. Recuperado de <https://eln-voce.com/edicion-n-591/>
- Valencia, L. (Ed.). (2015). *Informe Lo que hemos ganado*. Bogotá: Fundación paz & reconciliación. Recuperado de <https://pares.com.co/2015/11/11/lo-que-hemos-ganado/>
- Vargas, A. (2013). Los riesgos de negociar en medio del conflicto armado. *Seminario virtual: Caja de Herramientas*. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0340/articulo02.html>
- Villarraga, A. (Comp.). (2015). *Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014: Documento resumen*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.

ANEXOS

Anexo 1. Agenda de negociación: Gobierno de Cesar Gaviria-CGSB (Caracas).

Punto	Puntos de la Agenda de negociación: Gobierno de Cesar Gaviria – CGSB.
1	Estudiar la posibilidad de convenir entre el gobierno y la Coordinadora una fórmula de cese al fuego y a las hostilidades.
2	Relaciones de este proceso con la Asamblea Nacional Constituyente, las corporaciones públicas, las organizaciones políticas y los sectores sociales.
3	Acciones contra los grupos paramilitares y de justicia privada. Medidas efectivas contra la impunidad, concepciones sobre la denominada doctrina de la seguridad nacional.
4	Derechos humanos, derechos de las minorías étnicas.
5	El Estado, la democracia y la favorabilidad política.
6	Elementos que contribuyan a desarrollar la soberanía nacional tales como el manejo de los recursos naturales y aspectos de los tratados internacionales relativos a los temas de este proceso y a la política económica exterior.
7	Elementos para la democratización de la política económica y social.
8	Diseño de un proceso que permita evolucionar a una fase en la que se concreten acuerdos y medidas prácticas que materialicen la superación definitiva del conflicto armado en Colombia y garanticen el ejercicio de la actividad política sin el recurso de las armas dentro del marco de la vida civil y democrática del país, una vez satisfechos los requisitos necesarios para este propósito.
9	Veeduría del proceso de paz.
10	Metodología, procedimientos y reglamentación de las negociaciones y los acuerdos.

Fuente: elaboración propia con base en Banco de datos Fundación ideas para la paz.

Anexo 2: Preacuerdo del Palacio de Viana: Gobierno Ernesto Samper y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con participación de la Comisión de Conciliación Nacional (CCN)

Punto	Puntos del Preacuerdo del Palacio de Viana
1	<p>La convocatoria a una Convención Nacional para la Paz, la Democracia y la Justicia Social que tendrá como finalidad estructurar un acuerdo cuyo desarrollo se dé en todas las instancias legislativas y espacios posibles que sean indispensables inclusive por medio de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente como lo ha venido proponiendo la insurgencia o a un Referendo que concite la amplia participación democrática de todos los colombianos.</p>
2	<p>La convocatoria a la Convención Nacional se hará como resultado de una reunión preparatoria que se llevará a cabo los días 5, 6 y 7 de junio del presente año en un lugar del territorio colombiano previamente definido por las partes, la cual tendrá las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Gobierno y el ELN participarán con tres delegados cada uno. Sus decisiones se tomarán por consenso. - La CCN participará con tres representantes y tendrá como misión servir de facilitadores del diálogo y la concertación. - Se invitará en calidad de testigo un delegado del Gobierno de España, un delegado de cada uno de los candidatos presidenciales para la segunda vuelta presidencial en caso de que hubiera segunda vuelta, un delegado del presidente electo y un delegado del partido mayoritario en votación diferente al del presidente electo; el presidente del Congreso Nacional, el presidente de la CUT, el presidente de la USO, un delegado del Consejo Gremial, un representante de las Organizaciones Gubernamentales encargadas de la defensa de los derechos humanos, un representante del Partido Comunista. - Las sesiones de la reunión preparatoria serán reservadas y las decisiones se harán conocer de la opinión pública mediante comunicados de común acuerdo entre las partes. - El Gobierno y el ELN brindarán a los participantes de esta reunión las seguridades requeridas, mediante el mismo procedimiento utilizado en Santa Ana, Antioquia, el 2 de noviembre del 97. El Gobierno otorgará las garantías necesarias para el desplazamiento y la negociación.

- La reunión preparatoria determinará los elementos propios de la Convención Nacional tales como:

- Definición de las bases para la transformación de las estructuras sociales y políticas mediante una acción concertada que tenga en cuenta, entre otros, la plena vigencia de los derechos humanos, la justicia social y económica; la democratización política; la definición del papel de las Fuerzas Armadas en un país en paz; y la soberanía, integración e internacionalización.

- Determinación de los participantes en la Convención Nacional que no podrá ser superior a cien personas, representativas de las fuerzas económicas, políticas y sociales.

- Fecha y sitio para llevar a cabo la Convención Nacional, la cual debe ser posterior a la segunda vuelta de la elección presidencial. - Aspectos metodológicos de la Convención Nacional.

3 De manera simultánea a la búsqueda de solicitudes al conflicto político y social se determinarán los aspectos complementarios para desarrollar el proceso que conduzca a la terminación de la confrontación armada. Mientras ésta persista las partes acordarán un convenio por la vida y la humanización de la guerra en el contexto del Derecho Internacional Humanitario que además preserve a la población civil.

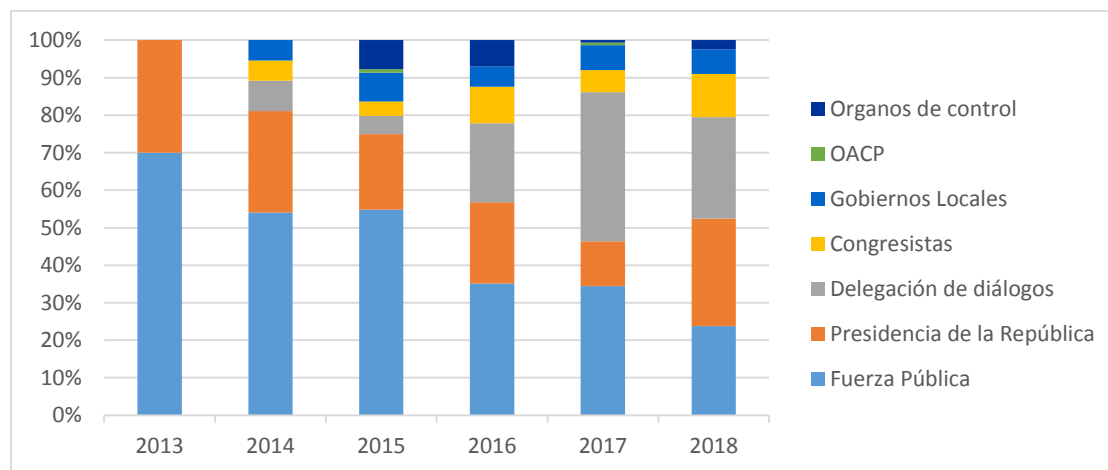
4 El proceso de diálogo para la búsqueda de la solución política que se inicia con la suscripción de este preacuerdo y su ratificación contará con el acompañamiento de la comunidad internacional, en principio a partir de España, México, Costa Rica y Venezuela. El Gobierno de España cumplirá la función de facilitador del proceso, agente de buenos oficios y anfitrión, cuando fuere necesario. Este grupo podrá ser ampliado por convenio entre las partes. El acompañamiento internacional deberá estar precedido de los principios de neutralidad, imparcialidad y discreción.

5 El presente acuerdo deberá ser ratificado por el ELN en sendas reuniones que se celebrarán en Itagüí con los comandantes Francisco Galán y Felipe Torres y con representantes del Comando Central asistirán los mismos representantes del Gobierno y de la CCN que suscriben esta acta. También será ratificado por el Presidente de la República.

-
- 6** El Gobierno de Colombia, el ELN y la CCN agradecen al Gobierno de España su colaboración y hospitalidad ofrecida para llegar a esta acta de preacuerdo y la amistad con el pueblo colombiano.
-

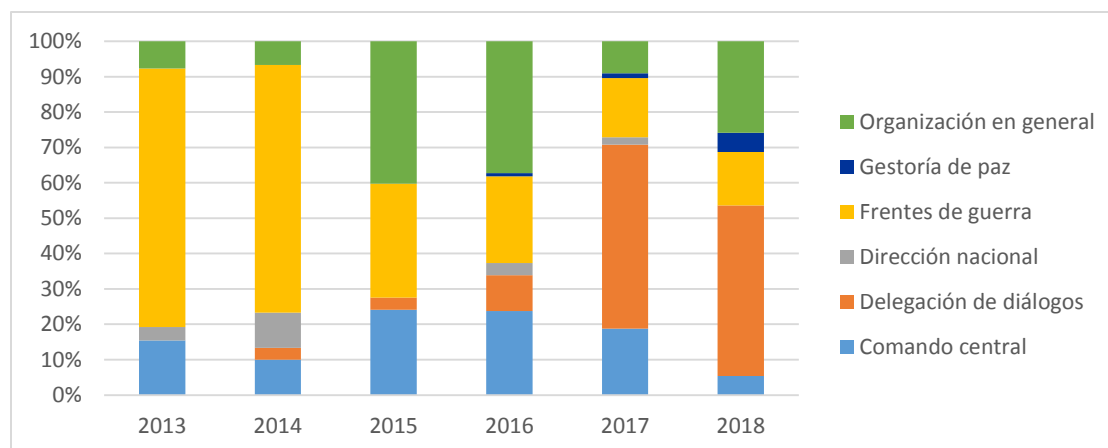
Fuente: elaboración propia con base en Banco de datos Fundación Cultura Democrática.

Anexo 3: Intervención de Estado-Gobierno en el proceso de paz, 2013-2018.



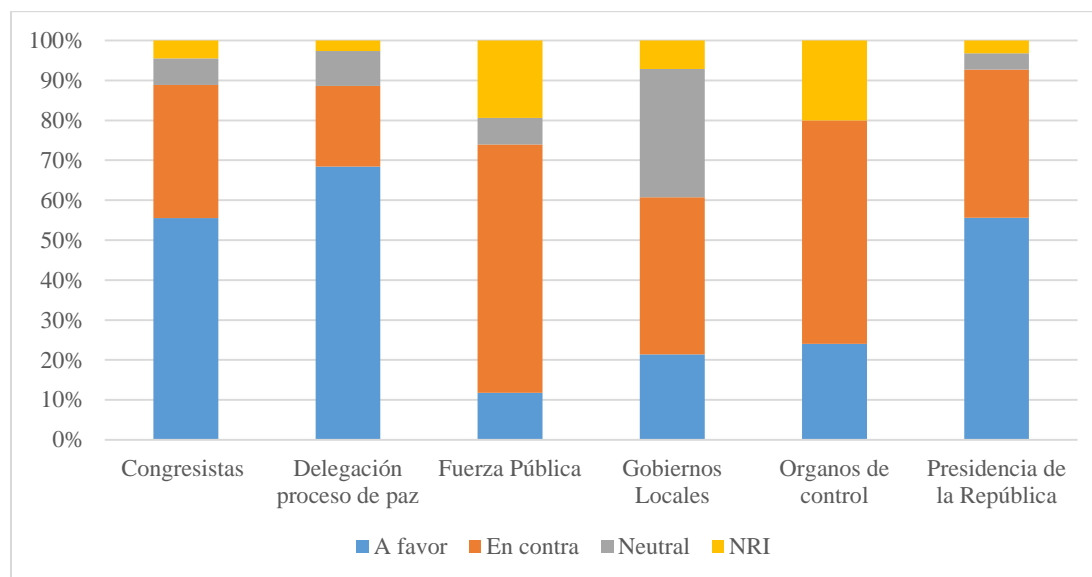
Fuente: elaboración propia.

Anexo 4: Intervención del ELN en el proceso de paz, 2013-2018.



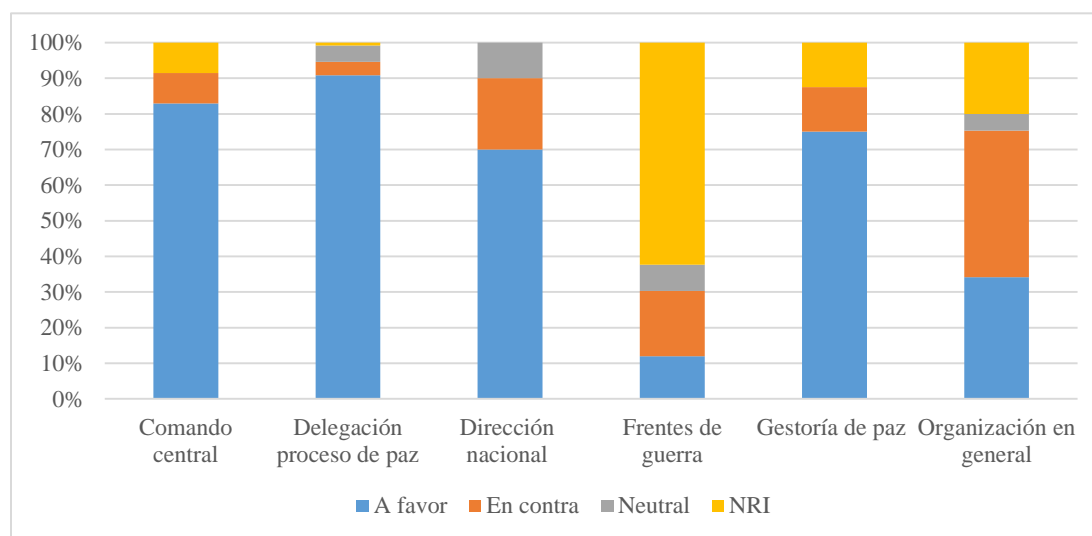
Fuente: elaboración propia.

Anexo 5. Lenguaje de Estado-Gobierno en el proceso de paz, 2013-2018.



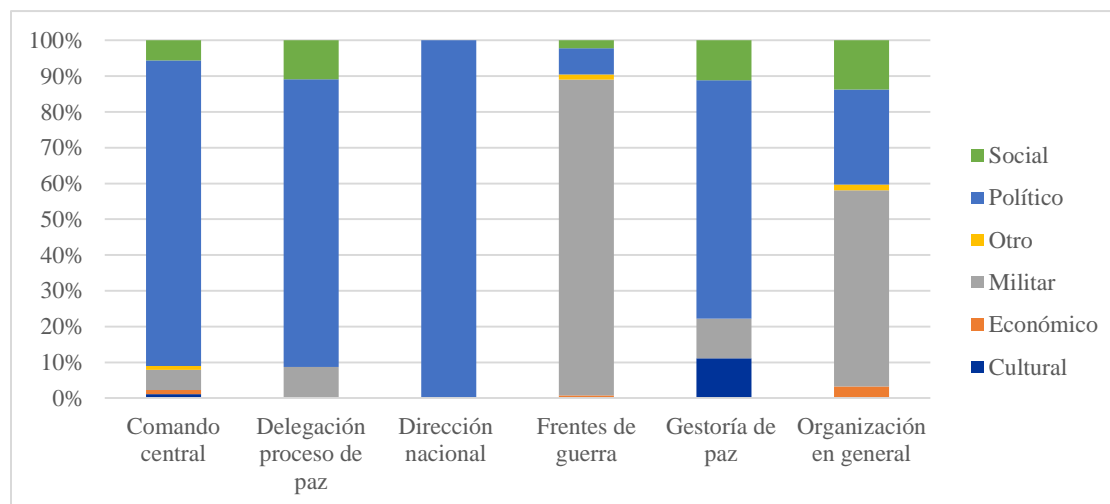
Fuente: elaboración propia.

Anexo 6: Lenguaje del ELN en el proceso de paz, 2013-2018.



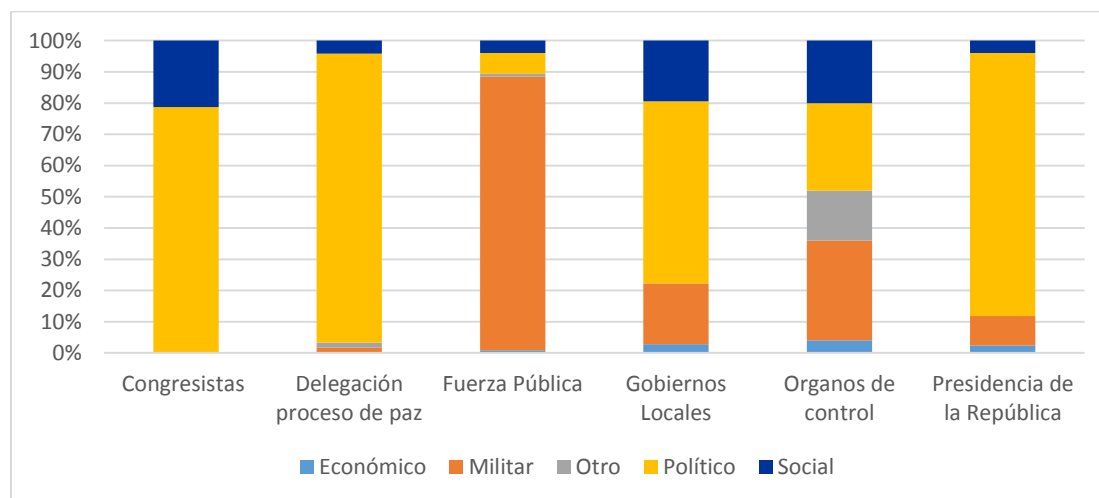
Fuente: elaboración propia.

Anexo 7: Escenario del ELN en el proceso de paz, 2013-2018.



Fuente: elaboración propia.

Anexo 8. Escenarios de Estado-Gobierno en el proceso de paz, 2013-2018



Fuente: elaboración propia.

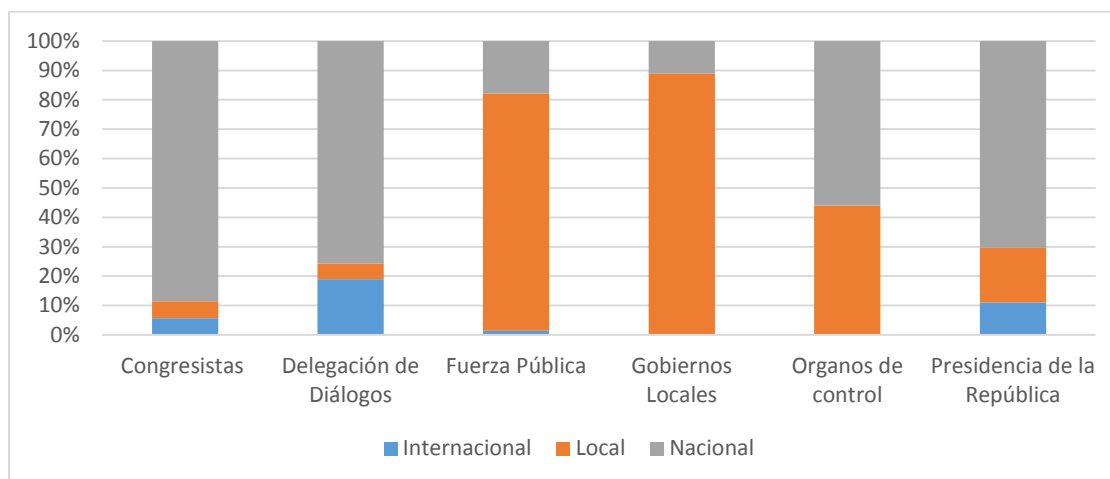
Anexo 9. Frentes de Guerra del ELN: Composición y presencia.

Frente de Guerra	Composición y presencia
Frente de Guerra Oriental	Cuenta con la más amplia estructura de la guerrilla y con la mayor zona de influencia en el país. Hace presencia en los departamentos de Arauca y Casanare. Por los límites fronterizos de los departamentos, cuenta con la Comisión de Fronteras, la cual se encarga de realizar control por parte de la guerrilla, en los límites del país con Venezuela. Se ubican los Comandos Centauros del Pueblo y Fuerzas Especiales. También cuenta con la Columna Camilo Cienfuegos, el Batallón Héroes y Mártires, la Compañía Simacota y los Frentes Adonay Ardila, Domingo Laín, Efraín Pabón y José David Suárez.
Frente de Guerra Nororiental	Tiene presencia y control en la Región del Catatumbo con fuerte incidencia en municipios como; El Tarra, Tibú, San Calixto, Convención, Teorama, El Carmen y Hacarí. La zona de influencia del frente, se extiende en gran parte de Norte de Santander y el Cesar. La estructura del Frente, cuenta con una Compañía que responde al nombre de Comandante Diego y los Frentes Camilo Torres Restrepo, Capitán Francisco, Capitán Mauricio, Capitán Parmenio, Carlos Cacua y Héroes del Catatumbo.
Frente de Guerra Darío Ramírez Castro	Tiene influencia en la región del Magdalena Medio y cubre áreas y subregiones en los departamentos de Antioquia, Bolívar y Córdoba. Es reconocido por su fuerte incidencia minera en esta zona del país y por ser el principal soporte económico del Comando Central del ELN. Sus estructuras responden a los nombres de Edgar Grimaldos, Héroes y Mártires de Anorí y de Santa Rosa, José Sepúlveda, Luis Ariza, Compañero Tomas y José Antonio Galán.
Frente de Guerra Occidental.	Tiene presencia en gran parte del departamento del Choco y su zona de influencia se extiende hasta el Urabá antioqueño. Su estructura es conformada por cuatro subfrentes, el Cacique Calarcá, Che Guevara, El Boche y Resistencia Cimarrón.
Frente de Guerra Suroccidental	Tiene su zona de influencia en los departamentos del Cauca y Nariño, en relevancia en las zonas costeras de esta zona del país, en donde realizan

control irregular en la salida de oro y petróleo, producto de la explotación en la región sur del país. Cuenta con las Compañías Lucho Quintero y Jaime Tono y los Frentes; Manuel Vásquez, Comuneros del Sur y Guerreros del Sindagua.

Fuente: elaboración propia con base en Banco de datos Fundación Paz & Reconciliación.

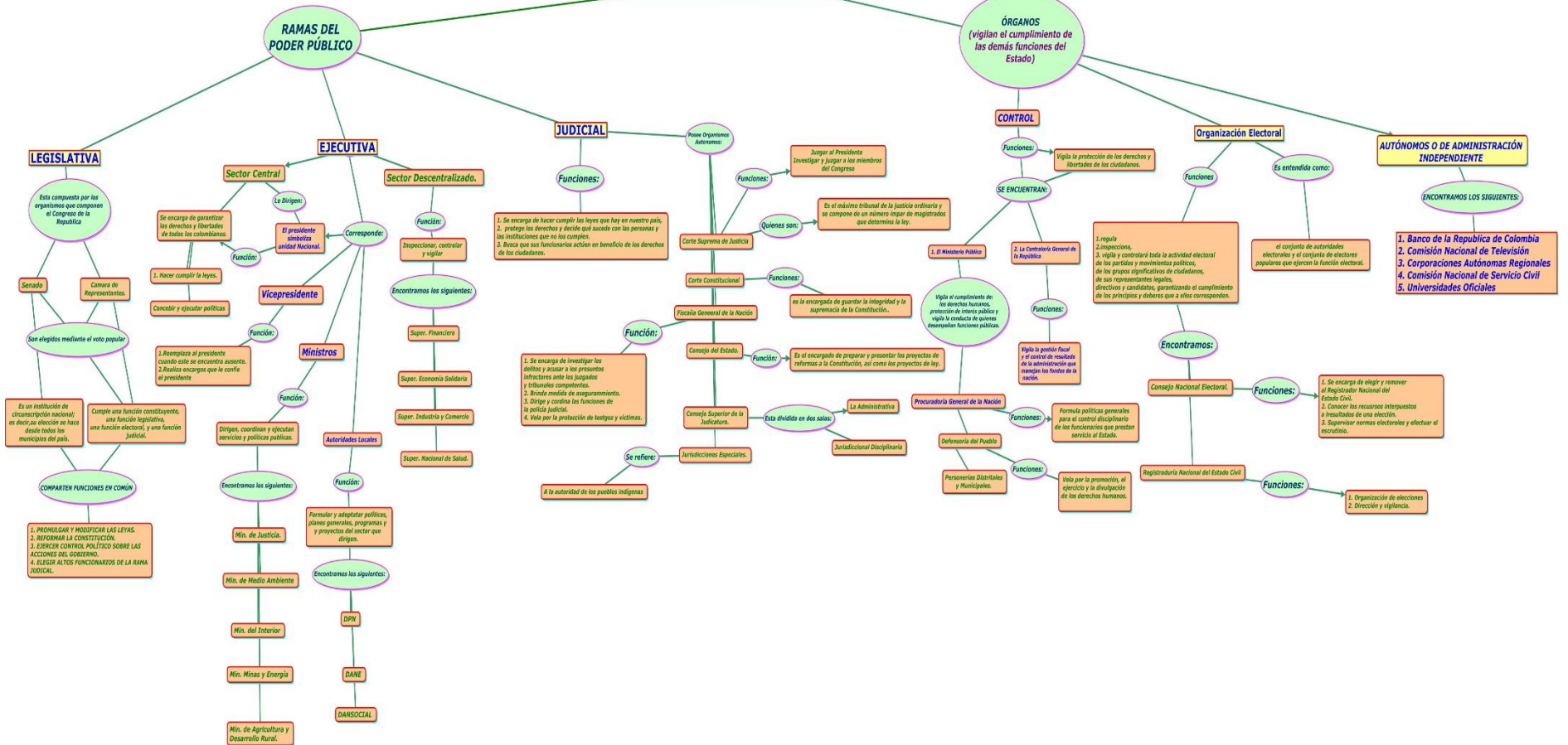
Anexo 10. Ámbito de intervención del Estado-Gobierno en el proceso de paz, 2013-2018.



Fuente: elaboración propia.

Anexo 11. Organigrama del Estado

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO COLOMBIANO



Fuente: recuperado de http://cort.as/-H_Qz

Anexo 12. Equipo negociador Gobierno Nacional

Gustavo Bell Lemus: *Jefe del Equipo Negociador del Gobierno Nacional en los Diálogos por la Paz con el ELN*

- Periodista, historiador y abogado barranquillero. Acompañó de cerca el desarrollo del proceso de paz entre el Gobierno Nacional y las Farc en La Habana.
- Se desempeñó como Embajador de Colombia en Cuba durante la administración del Presidente Juan Manuel Santos.
- Fue Vicepresidente de la República y Ministro de Defensa en el gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango

Angelika Rettberg Beil: *Negociadora del Gobierno Nacional en los Diálogos por la Paz con el ELN*

- Politóloga, doctora en Filosofía Política e investigadora en temas de paz y seguridad en la Universidad de Los Andes.
- Se ha desempeñado como directora de la Maestría en Construcción de Paz de la misma universidad.
- Ha sido profesora asociada del Departamento de Ciencia Política y directora del Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (ConPaz) también en la Universidad de Los Andes.

Socorro Ramírez Vargas: *Negociadora del Gobierno Nacional en los Diálogos por la Paz con el ELN*

- Historiadora huilense con estudios avanzados en política, economía y relaciones internacionales. Doctora en Ciencia Política.
- Es miembro de la Comisión de Conciliación Nacional y del Premio Nacional de Paz, así como fundadora del Comité de Derechos Humanos.
- Se ha desempeñado como profesora titular e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

General (r) Freddy Padilla de León: *Negociador del Gobierno Nacional en los Diálogos por la Paz con el ELN*

- Oficial del ejército e ingeniero industrial, oriundo de Lorica, Córdoba. Fue Comandante General de las Fuerzas Militares de Colombia entre 2006 y 2010.
- Bajo su comandancia se realizaron las operaciones "Jaque", "Fénix" y "Camaleón". Impulsó las principales reformas en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en la institución.
- Se ha desempeñado como ministro de Defensa encargado y embajador de Colombia en Viena, Austria.

General (r) Carlos Rojas Tirado: *Negociador del Gobierno Nacional en los Diálogos por la Paz con el ELN*

- Profesional en ciencias militares y ciencia política. General en retiro del Ejército Nacional, participó en las discusiones sobre el cese al fuego bilateral en La Habana.
- Fue comandante del Comando Estratégico de Transición y jefe de estado mayor de la Séptima División, entre otros cargos castrenses.
- Se ha desempeñado como agregado militar de defensa en Corea del Sur y representante del Ejército de Colombia en las Naciones Unidas.

Alberto Fergusson: *Negociador del Gobierno Nacional en los Diálogos por la Paz con el ELN*

- Médico psiquiatra y psicoanalista. Fundador del Instituto de Autorehabilitación Acompañada. Es miembro de la Consiliatura de la Universidad del Rosario.
- Fue vicepresidente de la Asociación Mundial de Rehabilitación Psicosocial y es docente universitario.
- Es un activista por la defensa de los derechos del enfermo mental y autor de más de 70 artículos académicos y 8 libros.

José Noé Ríos: *Negociador del Gobierno Nacional en los Diálogos por la Paz con el ELN*

- Economista y político quindiano. Cuenta con amplia experiencia en resolución de conflictos, convivencia, reinserción y negociaciones de paz.
- Hizo parte de procesos que permitieron el reintegro a la vida civil de los miembros del M-19, el EPL, el Quintín Lame y la Corriente de Renovación Socialista.
- Ha sido asesor del gobierno de Juan Manuel Santos en temas de convivencia y diálogo social.

Alejandro Reyes Lozano: *Negociador del Gobierno Nacional en los Diálogos por la Paz con el ELN*

- Abogado especialista en Negociación y Gestión Pública con formación en filosofía y experiencia en articulación de políticas públicas y proyectos sociales.
- Es experto en Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y en justicia transicional.
- Fue integrante de la Subcomisión Técnica que concertó el punto "Fin del Conflicto" que incluyó el cese al fuego y la dejación de armas por parte de las Farc.

Rodrigo Rivera: Alto Comisionado para la Paz

- Es abogado de la Universidad Libre y especialista en Desarrollo Económico y Derechos Humanos de American University Washington College of Law como becario Humphrey y exaltado por la Cámara Junior Internacional como uno de los TOYP (Ten Outstanding Young Persons) en el mundo en 1997.
- Integró por ocho años la Cámara de Representantes y por ocho años el Senado de la República. Como legislador, promovió la Reforma Constitucional que modernizó los partidos en el 2003, así como reformas que reforzaron el marco jurídico para enfrentar la criminalidad y los principales desafíos de seguridad.
- Entre 2010 y 2011 fue Ministro de Defensa en el inicio del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos. De 2011 a 2017 fue Embajador de Colombia ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y Jefe de Misión ante la Unión Europea.

Anexo 13. Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional.

Marzo 2016

El Gobierno de la República de Colombia (Gobierno Nacional) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en adelante “las Delegaciones”, como resultado de los diálogos exploratorios y confidenciales, y dada su disposición manifiesta de paz, han convenido instalar una mesa pública de conversaciones, para abordar los puntos que se establecen en la agenda, con el fin de suscribir un Acuerdo Final para terminar el conflicto armado y acordar transformaciones en búsqueda de una Colombia en paz y equidad.

Los diálogos exploratorios se llevaron a cabo entre enero de 2014 y marzo de 2016 en la República de Ecuador, la República Federativa de Brasil y la República Bolivariana de Venezuela, cuyos gobiernos actuaron como garantes junto con el Gobierno de Noruega; durante esta fase oficiaron como acompañantes los gobiernos de la República de Cuba y la República de Chile. A todos ellos el Gobierno Nacional y el ELN expresan especial reconocimiento y gratitud. Es esencial la continuidad del acompañamiento de la comunidad internacional.

Reconociendo que la paz es un bien supremo de toda democracia, y con el objetivo de ponerle fin al conflicto armado, erradicar la violencia de la política; ubicando en el centro el tratamiento a la situación de las víctimas; y avanzar hacia la reconciliación nacional mediante la activa participación de la sociedad en la construcción de la paz estable y duradera.

Las Delegaciones hemos acordado:

- 1) Instalar una mesa de conversaciones públicas en Ecuador
- 2) Las sesiones de la mesa se realizarán en Ecuador, Venezuela, Chile, Brasil, y Cuba. Estos países junto con Noruega serán los garantes.
- 3) Adelantar conversaciones directas e ininterrumpidas entre las Delegaciones del Gobierno y el ELN.
- 4) Ejecutar con la mayor celeridad y rigurosidad la agenda.
- 5) Desarrollar la siguiente agenda:

I. AGENDA

1. Participación de la Sociedad en la Construcción de la Paz

La participación de la sociedad será:

- a) En función de iniciativas y propuestas, que hagan viable la paz, en el curso y contexto de este proceso.
- b) Sobre los temas de la agenda.
- c) Un ejercicio dinámico y activo, incluyente y pluralista, que permita construir una visión común de paz que propicie las transformaciones para la nación y las regiones.

2. Democracia para la Paz

La democracia para la paz es el propósito de este punto del acuerdo:

- a) Realizar un debate que permita examinar la participación y las decisiones de la sociedad en los problemas que afectan su realidad, y que pueda canalizarse en elementos constructivos para la sociedad.
- b) Tratamiento de los conflictos hacia la construcción de la paz.
- c) Revisión del marco normativo y garantías para la manifestación pública. Tratamiento de la situación jurídica de los sindicatos y condenados por actos en el desarrollo de la movilización social.
- d) Participación de la sociedad en la construcción de ciudadanía.

3. Transformaciones para la Paz

Acordar transformaciones para la paz es el propósito de este punto, teniendo en cuenta:

- a) Las propuestas transformadoras elaboradas por la sociedad, sustentadas en los resultados del punto 2 de esta agenda (“Democracia para la Paz”).
- b) Programas transformadores para superar la pobreza, la exclusión social, la corrupción, y la degradación ambiental, en búsqueda de la equidad.
- c) Planes alternativos integrales con enfoque territorial, que constituyan opciones económicas y productivas que beneficien a las comunidades.

4. Víctimas

En la construcción de una paz estable y duradera, es esencial el reconocimiento a las víctimas y a sus derechos, así como el tratamiento y la resolución a su situación con base en la verdad, la justicia, la reparación, los compromisos de no repetición y el no olvido. El conjunto de estos elementos fundamentan el perdón y proyectan el proceso de reconciliación.

5. Fin del Conflicto Armado

El objetivo de este punto es ponerle fin al conflicto armado para erradicar la violencia en la política y propiciar el tránsito del ELN a la política legal. Para lo cual se abordarán los siguientes puntos:

- a) Definición de la futura situación jurídica del ELN y sus integrantes.
- b) Condiciones y garantías de seguridad para el ELN.
- c) Condiciones y garantías para el ejercicio de la política para el ELN.
- d) Tratar la privación de libertad de los miembros del ELN procesados o condenados.
- e) Esclarecer el fenómeno del paramilitarismo para que no se repita.
- f) Dinámicas y acciones humanitarias.
- g) Cese del fuego y hostilidades bilateral para la terminación del conflicto armado. □
- h) En el marco de las nuevas circunstancias generadas por este proceso, se construirá un acuerdo sobre las armas del ELN para poner fin al conflicto armado.

El gobierno hará los ajustes institucionales y procedimentales requeridos para dar debido cumplimiento a los acuerdos a que se llegue en este punto.

6. Implementación

La implementación está dirigida a ejecutar los acuerdos pactados en esta agenda, para materializar los cambios que permitan pasar del conflicto armado hacia la paz, teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) La fase de implementación de los acuerdos estará definida por un Plan General de Ejecución, que fundamentalmente se construirá con los planes específicos de cada punto de la agenda. Dicho Plan se elaborará en este punto y contará con un cronograma.
- b) El Plan General de Ejecución de acuerdos incluirá mecanismos de control, seguimiento y verificación, que contarán con la participación de la sociedad, la comunidad internacional, el Gobierno y el ELN.
- c) El Plan General de Ejecución de acuerdos contemplará las siguientes dimensiones: jurídica, política, social, económica y diplomática.
- d) Acuerdo sobre refrendación que consolide lo pactado y lo proyecte hacia el futuro.
- e) A la firma del acuerdo final se dará inicio al Plan General de Ejecución de acuerdos.

II. FASE PUBLICA

1. Información objetiva al país sobre el curso del debate y los avances de la mesa:

- a) La sociedad requiere información objetiva y equilibrada sobre los diálogos y el proceso de paz; para tal efecto se propiciará, entre otras, la comunicación participativa.
- b) Declaraciones conjuntas a fin de cada ciclo y cuando las Delegaciones consideren conveniente.
- c) Declaraciones de cada Delegación cuando lo considere conveniente, preservando la confidencialidad en los temas que de manera conjunta se acuerden.
- d) La mesa tendrá sus propios instrumentos de comunicación, como comunicados conjuntos, boletines, página web y los que se acuerden en el transcurso de la fase pública.

2. La pedagogía para la paz se sustenta en:

- a) La participación de la sociedad.
- b) La incidencia de la mesa en la transformación del conflicto armado.
- c) Crear ambiente favorable para la paz.
- d) Comunicar esta pedagogía como elemento en la construcción de una cultura de paz.
- e) Los diálogos de paz se desarrollarán en un ambiente de trato respetuoso.

3. Funcionamiento de la Mesa

- a) Cada Delegación estará integrada hasta por 30 representantes. En las sesiones de la mesa participarán hasta 10 personas por Delegación, 5 principales y 5 suplentes.
- b) Las conversaciones en la fase pública se desarrollarán de acuerdo con el orden de la agenda establecida. Cualquier cambio se hará de mutuo acuerdo.
- c) Una vez hecho público este proceso, se establecerán mecanismos con la mesa de La Habana para identificar temas en que se requiera coordinación y sincronía.
- d) Las Delegaciones acordarán un reglamento de funcionamiento de la mesa para la fase pública.
- e) En cada sesión de trabajo se establecerá el tiempo de duración de la siguiente. La duración de las reuniones, los recesos entre las mismas y las consultas se definirán de acuerdo con el avance y las necesidades de trabajo conjunto o por delegación. Se priorizará el tiempo de trabajo conjunto para desarrollar la agenda.
- f) Cada Delegación tendrá los asesores que considere necesarios para el desarrollo del proceso. De igual manera la mesa.
- g) Para el tratamiento de las propuestas recibidas sobre los puntos de esta agenda se le dará especial relevancia a las recomendaciones de la sociedad. Las Delegaciones definirán la

metodología de trabajo y las formas en que estas iniciativas se considerarán, así como los mecanismos y formas de participación de la sociedad.

h) Se acordarán mecanismos de seguridad para los miembros de las delegaciones, durante su permanencia en las sesiones de trabajo y en los desplazamientos.

4. Financiación

El Gobierno colombiano dispondrá de los recursos para el funcionamiento de su delegación.

Los gastos relacionados con el ELN (delegación, asesores y actividades a desarrollar dentro del curso del proceso) se financiarán a través de un fondo con recursos de cooperación internacional que se establecerá con ese propósito y para lo cual se conformará un grupo de países para el apoyo y la cooperación.

Este acuerdo se desarrolló entre el 27 enero de 2014 y 30 de marzo de 2016, en Ecuador, Venezuela y Brasil

Anexo 14. Sectores, estamentos y regiones asistentes a las audiencias preparatorias para escuchar propuestas ciudadanas sobre mecanismos de participación en los Diálogos de Paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla del ELN.

No. De Audiencia	Sector, estamento o región	Organización	Tendencia			Total	
			Base Social del Estado	Base Social Subalterna	Organismos eclesiales e internacionales		
1	Campesinos	Cumbre Agraria		1			
		Federación Nacional de Cafeteros	1				
		Dignidades agropecuarias		1			
	Institucionalidad	Federación Colombiana de Municipios	1				
		Ministerio del Interior	1				
		Defensoría del Pueblo	1				
		Red de Alcaldesas de Colombia	1				
	Gremios	Consejo Privado de Competitividad - CPC	1				
	Iglesias	Conferencia Episcopal			1		
		Iglesia Presbiteriana de Colombia			1		
		Justapaz – Menonitas		1			
		Iglesia Ecuménica			1		
		Asociación Cristiana de Jóvenes			1		
	Territorio Arauca	Movimiento popular de masas centro oriente		1			
		Cámara de Comercio de Arauca	1				
		Cámara de Comercio del Piedemonte	1				
		Alcaldía de Fortul	1				
		Alcaldía de Saravena	1				
		Puentes para la paz		1			
		Federación de Juntas de Acción Comunal de Arauca		1			
		Mesa Cívicas y Populares		1			
		Asociación Amanecer de Mujeres por Arauca – AMAR		1			
		Gobernación de Arauca	1				
		LGBTI	Colombia Diversa		1		
			Caribe Afirmativo		1		
			LGBTI por la Paz		1		
	Saravena Diversa			1			

Territorio Magdalena Medio y Santanderes	Santander construyamos paz	1	
	Mesa de Interlocución del Sur de Bolívar	1	
	Comité de Integración Social del Catatumbo – Cisca	1	
	Asociación Campesina del Catatumbo - ASCAMCAT	1	
	Gobernación de Santander	1	
	Alcaldía de Barrancabermeja	1	
	Alcaldía Ocaña	1	
	Alcaldía de San Martín Cesar	1	
	Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio - PDPMM	1	
	Jóvenes	Acción Colectiva de Objetores y Objetoras de Conciencia	1
		Procesos Juveniles del Congreso de los Pueblos	1
Juventud Rebelde		1	
Ojo a la paz		1	
Jóvenes Segovia Antioquia		1	
Minero Energético	Cámara Colombiana de Bienes y servicios Petroleros - CAMPETROL	1	
	Mesa Minero Energética	1	
	Comité Minero Energético	1	
	Federación de Pequeños y Medianos Mineros – Femi Chocó	1	
	Sintragasolina	1	
	Asociación Colombiana del Petróleo - ACP	1	
	Agencia Nacional de Hidrocarburos	1	
	Unión Sindical Obrera - USO	1	
	Empresa Colombiana de Petróleos - ECOPETROL	1	
	Sindicato Alternativo hacia la paz Laboral – UTH	1	
	Asociación Colombiana de ingenieros de petróleos- ACIPET	1	
	Asociación Colombiana de Minería - ACM	1	
	2 Mujeres	JUNTANZA	1
Cumbre de Mujeres y Paz		1	

	Red Nacional de Mujeres Excombatientes de la Insurgencia	1
	Organización de mujeres negras	1
	Ruta pacífica de las mujeres	1
	Un millón de mujeres de paz	1
Pacífico	ACABA Consejo General del Río Baudó ACCB	1
	Consejo Comunitario General del San Juan - ACADESAN	1
	Alcaldía de Istmina	1
	Riosucio Chocó	1
	Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato	1
	Cámara de Comercio del Chocó	1
	Comunidades de Autodeterminación, Vida Dignidad del Cacarica-CAVIDA	1
	El Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato - COCOMACIA	1
	Coordinación Regional del Pacífico Colombiano	1
	Foro Interétnico de solidaridad con el Chocó	1
	Mesa Departamental de Diálogos y concertación	1
	Proceso de Comunidades Negras - PCN	1
	Programa de Desarrollo y Paz del Chocó - CIERDEPAZ	1
	Red departamental de Mujeres Chocoanas	1
	Alcaldía de Buenaventura	1
	PaciPaz	1
	Gobernación de Antioquia	1
	Gobernación del Chocó	1
	Alcaldía López de Micay	1
	Consejo Comunitario del Pacífico	1
	Comité Cívico de Buenaventura- Comité del Paro Cívico de Buenaventura	1

Multilaterales	Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos - MAPP-OEA	1
	Naciones Unidas	1
Personas en situación de discapacidad	Movimiento Social de Discapacidad Colombia (MOSODIC)	1
Plataformas de paz	Redprodepaz	1
	Mesa Social para la paz	1
	Consejo Nacional de paz	1
	Fundación Ideas para la Paz	1
	Paz completa	1
	Programa de investigación sobre conflicto armado y construcción de paz (CONPAZ)	1
	Centro de pensamiento y seguimiento al diálogo de paz –UNAL	1
Sindicatos	Sindicato Nacional De Seguridad Social	1
	CGT (Confederación General del Trabajo)	1
	CTC (Confederación de Trabajadores de Colombia)	1
	CUT (Central Unitaria de Trabajadores)	1
	FEDEAGROMISBOL (Federación Agrominera del Sur de Bolívar)	1
	FENSUAGRO (Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria)	1
	SINTRAUNICOL (Sindicato de Trabajadores Universitarios de Colombia)	1
Suroccidente	Alcaldía de Policarpa (Nariño)	1
	Alcaldía de Olaya Herrera (Nariño)	1
	Mesa Social para la Paz - Suroccidente	1
	Espacio departamental de paz y miembros del CIMA	1
	Mesa Regional Campesina del Putumayo	1
	Pastoral Social Cali	1
	Otra Democracia Sí	1
	Vallenpaz	1

	Victimas DDHH	y	Coordinación Colombia Europa Estados Unidos	1
			Proceso de Garantías de Antioquia	1
			Asfaddes (Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos)	1
			Asociación de víctimas de Machuca	1
			Justicia y Paz	1
			Madres de la Candelaria	1
			Móvice (Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado)	1
3	Cárceles		Cárcel de Combita	1
			Modelo Cúcuta Hombres	1
			Cárcel de Cúcuta de Mujeres el Buen Pastor	1
			Cárcel de Palmira	1
			Cárcel la Picota	1
			Cárcel San Isidro Popayán	1
			Cárcel Valledupar	1
			Cárcel de Acacias	1
			Cárcel de Arauca	1
			Cárcel Bella Vista – Medellín	1
			Cárcel de Hombres de Jamundí	1
			Cárcel de Mujeres de Jamundí	1
			Cárcel de Palogordo Girón Santander	1
			Cárcel Picalaña, Coiba	1
			Cárcel de Yopal	1
			ASOFAMIPEC (Asociación de Familiares de Presos de Colombia)	1
	FARC		Voceros FARC	1
	Academia		Red de Universidades por la Paz	1
			ASCUN (Asociación Colombiana de Universidades)	1
			UNIPAZ	1
			Universidad Nacional de Colombia	1
			Universidad de Antioquia	1
			Representante Estudiantil Universidad de los Andes	1
			Universidad del Rosario	1
			Universidad Javeriana	1

	Representante Estudiantil Universidad Javeriana	1
	Universidad Pedagógica Nacional	1
	Representante Estudiantil Universidad Pedagógica Nacional	1
	Representante Estudiantil Universidad Industrial de Santander	1
Ambiental	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible	1
	Movimiento Ríos Vivos	1
	CENSAT Agua viva – Amigos de la tierra	1
	Asomusanturban	1
	Instituto Von Humboldt	1
	Proceso Popular Asamblea Sur	1
	Comité Regional del Páramo de Santurbán	1
	Consejo Ambiental del Tolima	1
Étnicos	AMEN SD (Archipiélago Movement for Ethnic Native Self-Determination)	1
	Ascatidar (Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas de Arauca)	1
	PCN (Proceso de Comunidades Negras)	1
	ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia)	1
	Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera	1
	ONIC – Pueblo Embera del Chocó	1
	ACINOS	1
	CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca)	1
Caribe	Atrio de gentiles de Cartagena	1
	Foro Costa Atlántica	1
	Comité cívico por la dignidad de la Guajira	1
	Frente Unido del Atlántico	1
	Fuerza de mujeres Wayuu	1
	Programa de Desarrollo y paz de Córdoba y Urabá CORDUPAZ	1

	Programa de Desarrollo y Paz de Montes de María	1		
	Red Caribe de usuarios de servicios públicos	1		
	Mesa Social Valledupar	1		
	Red de Mujeres del Caribe	1		
Ciudades	Hogar Digno Hogar	1		
	Cámara de Comercio de Bogotá	1		
	Movimiento de Viviendistas contra la Usura Bancaria	1		
	Territorios Urbanos para la Paz	1		
	Tinto por la Paz	1		
	Sindicato de Trabajadores de la Economía Informal	1		
	Plataforma por el Derecho a la Ciudad (Procesos Urbanos)	1		
	Consejo Nacional de Participación	1		
Migrantes	Cabildos Transfronterizos	1		
	Colectiva de Mujeres	1		
	Centro América	1		
	Constituyente de Exiliados/as perseguidos por el Estado	1		
	EUROPA – AESCO (América, España Solidaridad y Cooperación)	1		
	Foro Internacional de Víctimas	1		
	Red de Víctimas Colombianas en Latino América y el Caribe	1		
	Total	45	130	7
	Porcentajes	25%	71%	4%
				182
				100%

Fuente: elaboración propia con relatorías: Audiencias preparatorias para escuchar propuestas ciudadanas sobre mecanismos de participación en los Diálogos de Paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla del ELN (2017).

Anexo 15. Comunicado Conjunto 4, Acuerdo de Quito

Septiembre 4 de 2017

Con el propósito de concretar acciones y dinámicas humanitarias, el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional, han acordado desarrollar un Cese al fuego, bilateral y temporal que reduzca la intensidad del conflicto armado. Su objetivo primordial es mejorar la situación humanitaria de la población. Este cese iniciará a partir del 1 de octubre de 2017 y finalizará el 12 de enero de 2018.

Para el cumplimiento de este Acuerdo se establecerá un mecanismo integrado por el Gobierno Nacional, el Ejército de Liberación Nacional, la ONU, y la Iglesia Católica; que funcionará con el doble propósito de prevenir e informar cualquier incidente.

Las partes establecerán los correspondientes protocolos para desarrollar este Acuerdo.

En virtud de lo anterior, las partes han decidido extender el trabajo de este ciclo de conversaciones, para precisar los demás aspectos logísticos propios del Cese.

El cuarto ciclo de conversaciones se desarrollará, como los anteriores, en la ciudad de Quito e iniciará el día lunes 23 de octubre.

Las delegaciones agradecen a los países garantes Brasil, Chile, Cuba, Noruega y Venezuela, y agradecen de manera especial al Ecuador, también garante de estos diálogos, por su hospitalidad y su acompañamiento a Colombia en la búsqueda de la paz.

Por el Jefe de la Delegación del Gobierno - Juan Camilo Restrepo

Por el Jefe de la Delegación del Ejército de Liberación Nacional - Pablo Beltrán

Anexo 16. Reporte final del Monitoreo del Cese el Fuego Bilateral y Temporal con el ELN.

Monitor del Cese el Fuego Bilateral y Temporal con el ELN – Reporte final

Reporte final, enero 12 de 2018

Período de monitoreo: del 1 de diciembre de 2017 al 9 de enero de 2018

Una tregua que paró la guerra, pero no la violencia del ELN

El Cese el Fuego Bilateral y Temporal (CFBT) entre en el ELN y la fuerza pública produjo una tregua de cien días en el conflicto con esa guerrilla y enormes beneficios en términos de la reducción de la inseguridad y el riesgo humanitario.

Sin embargo, la reducción del riesgo que trajo el cese el fuego no fue completa por la persistencia de las acciones violentas del ELN contra la población civil y porque, como era de esperarse por su carácter temporal, rápidamente los beneficios de la tregua se revirtieron una vez el cese llegó a su fin.

Como el cese el fuego no se produjo como resultado de la terminación negociada del conflicto, y dada la falta de precisión y de publicidad en los compromisos para las partes, además por no contar con avances en la Mesa en Quito, era previsible que no se pudiera sostener en el tiempo.

En estos cien días de tregua:

No se reportó ningún combate entre la fuerza pública y el ELN

No se registró ninguna acción ofensiva que denotara una violación de los compromisos del cese por parte de la fuerza pública.

No se registró ninguna acción ofensiva contra la infraestructura u objetivos de la fuerza pública por parte del ELN.

No se presentaron en consecuencia víctimas de la fuerza pública o heridos o muertes de combatientes del ELN.

Así, el más positivo resultado del Cese ha sido la cesación completa de combates entre el grupo guerrillero y la fuerza pública desde su inicio y la suspensión de acciones ofensivas por parte del ELN en contra de la infraestructura económica.

Como resultado de esto, transcurrieron tres meses sin registro de enfrentamientos armados con el ELN, algo que no se había observado desde comienzos del 2010 cuando esa guerrilla

estaba en un período no declarado de “cese el fuego”, que en CERAC hemos llamado de “cese el fuego virtual”.

Considerando que las FARC abandonó la violencia armada como resultado del Acuerdo Final, es posible afirmar que este período de 100 días es el primero desde la fundación de las guerrillas en el país sin combates con ellas, ni acciones ofensivas de estos contra la fuerza pública.

CERAC registró ocho violaciones del cese el fuego por parte del ELN con corroboración de la responsabilidad de esa guerrilla; incluso en dos de ellas el mismo ELN reconoció su responsabilidad. En estas violaciones murieron catorce personas, ninguna de ellas de la fuerza pública o combatiente del ELN.

Un total de 33 acciones pueden ser calificadas como probables violaciones al cese el fuego por parte del ELN.

En 12 de estos 33 eventos violentos se señala al ELN de ser responsable, pero no se cuenta con corroboración independiente de la responsabilidad de esa guerrilla y los otros 21 ocurrieron en zonas donde el ELN opera y es altamente probable que puedan tener alguna responsabilidad.

En esas 33 acciones murieron 26 personas, tres más quedaron heridas, 13 civiles fueron secuestrados, 14 fueron reclutados forzosamente (de los cuales uno no ha sido liberado) y 452 personas se desplazaron forzosamente.

Finalizado el cese, desde el 10 de enero, el ELN hizo en tres días las siguientes acciones violentas: cuatro ataques a la infraestructura petrolera, en Arauca, Boyacá y Casanare; tres ataques a la fuerza pública en Arauca, en los que murieron dos policías y un soldado, y resultaron heridos dos soldados. Además, el ELN participó en un combate contra el Clan del Golfo, en el Chocó, que deja 300 civiles confinados.

Este nivel de actividad es -para tres días- el típico nivel que ha sostenido el ELN desde el inicio de los diálogos.

Dado el reinicio de las actividades violentas del ELN, aumentó el riesgo humanitario a muy alto para la población civil principalmente en Arauca, Chocó y el Pacífico nariñense.

Igualmente, el nivel de riesgo de inseguridad para la producción y actividades económicas en las zonas de influencia del ELN aumentó a muy alto en estos mismos departamentos. El riesgo de seguridad es extremo e inminente para la producción.

Resultados según los compromisos asumidos por ambas partes

Durante el período de vigencia del cese no se registraron combates entre la fuerza pública y el ELN. Se completaron 100 días consecutivos en los que no se reportaron enfrentamientos armados con un grupo guerrillero en Colombia ni acciones ofensivas de estos contra la fuerza pública.

Resultados en relación con los compromisos del ELN

Durante los 100 días del cese no se registraron acciones ofensivas violentas por parte del ELN contra objetivos de la fuerza pública. Sí se presentaron durante esta tregua ocho violaciones del cese el fuego, con corroboración de la responsabilidad de esta guerrilla, incluso, con aceptación de dos de ellas, en tanto el mismo ELN reconoció su responsabilidad o participación en los hechos. En estas violaciones murieron catorce personas, ninguna de ellas de la fuerza pública o combatiente del ELN.

En los últimos 41 días desde la última medición, se presentaron cinco de estas violaciones a los compromisos del cese, en las que por lo menos seis personas murieron y una resultó herida, y 119 se desplazaron forzosamente. Estos son los hechos:

Se presentó un combate el 17 de diciembre de 2017 entre un Grupo Pos FARC y el ELN, en Cumbal, Nariño. En el hecho murieron dos personas no identificadas.

Se presentó un combate el 3 de enero de 2018 entre el ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, provocan desplazamiento de 48 personas integrantes de 12 familias en Jiguamiandó, Chocó.

Se presentó un combate el 8 de enero de 2018, presuntamente entre el ELN, un Grupo Pos FARC y un grupo de crimen organizado no identificado, en Policarpa, Nariño. En el hecho murieron cuatro personas y seis más fueron retenidas. No se tiene información sobre el grupo de pertenencia de las víctimas.

Fueron convocadas a unas reuniones por parte del Frente de Guerra Occidental Omar Gómez, “organizaciones sociales y políticas del Chocó el próximo 12, 13 y 14 de diciembre de 2017”. Esta sería una violación a los protocolos que rigen el CFBT dado que “este tipo de reuniones son prohibidas por la legislación nacional y también son contrarias al Acuerdo de CFBT, y la población civil debe abstenerse de atender este tipo de convocatorias”. Este compromiso no era conocido públicamente y fue informado por la delegación del Gobierno el pasado 29 de noviembre. Hasta el momento, no se conoce el comunicado por parte de

este Frente en el que citan a dichas reuniones. Sin embargo, se conoce que se realizaron dos reuniones en el Chocó entre guerrilleros y civiles.

La Fiscalía General informó el 26 de diciembre de 2017, que el ELN está ejerciendo presión sobre las comunidades indígenas del Chocó para que continúe con los cultivos ilícitos.

Compromisos del Gobierno

Durante el periodo de vigencia del cese no se conocieron reportes de hechos en los que la fuerza pública hubiera realizado operativos contra el ELN.

Presuntas violaciones del ELN no corroboradas por las autoridades

Durante los 100 días del cese se presentaron 12 eventos violentos en los que se señala al ELN de ser responsable, pero no se cuenta con corroboración independiente de la responsabilidad de esa guerrilla. Estas acciones deben ser objeto de verificación por las autoridades sobre la participación del grupo guerrillero en ellas. En los últimos 41 días desde la última medición, se presentaron tres acciones violentas atribuidas al ELN pero sin confirmación. En estas acciones murieron dos personas y una más fue reclutada. Estos son los hechos:

Fue asesinado el 19 de enero, con arma de fuego, Alfonso Pérez Mellizo, presidente de la Junta de Acción Comunal del corregimiento de Pan de Azúcar de El Patía, Cauca.

Fue asesinado el 18 de diciembre de 2017, con arma de fuego, Rogelio Granada, taxista, en zona rural de Quibdó, Chocó.

Fue reclutado forzosamente, el 4 de enero, por el ELN, una persona en el corregimiento de Murrí de Vigía del Fuerte, Antioquia, según informó Manuel Enrique Cuesta, alcalde de este municipio.

Acciones que no han sido atribuidas al ELN y que se han presentado en zonas con presencia violenta del grupo guerrillero

Durante los 100 días del cese se presentaron 21 eventos violentos que ocurrieron en zonas donde el ELN opera y es altamente probable que puedan tener alguna responsabilidad. Que ocurrieron en zonas de presencia histórica del ELN, por lo cual eventualmente la responsabilidad podría ser atribuida a ese grupo. y, por tanto, deberían ser, a juicio de CERAC, objeto de verificación para descartar la eventual responsabilidad de ese grupo en ellas. En los últimos 41 días desde la última medición, se registraron nueve acciones

violentas en zonas de presencia violenta del ELN, en los que murieron cinco personas, una herida, y cinco secuestradas. Estos son los hechos:

Fue asesinado el 7 de diciembre de 2017, Hernán Bedoya, reclamante de tierras, en el caserío Playa Roja de Riosucio, Chocó.

Fue asesinado el 9 de diciembre de 2017, con arma de fuego, Hernán Bedoya, coordinador de deporte de la alcaldía de Caloto, Cauca. En el hecho murieron dos mujeres que se hallaban en el lugar.

En Valledupar, Cesar, fue asesinada el 7 de diciembre de 2017, con arma de fuego, la periodista Yisney Pedrozo. Según la Policía el hecho se dio en medio de un atraco que desconocidos realizaron en contra de una persona que acompañaba a la víctima.

Fue atacado el 29 de noviembre de 2017, con arma de fuego, Nelson Liz, presidente de la Asociación Nacional de usuarios Campesinos en el Cauca, resultando ileso.

Se presentó un ataque el 5 de diciembre de 2017, con arma de fuego contra Arley Velasco, resultando herido, en la vía Puerto Vega – Teteyé, zona rural de Puerto Asís, Putumayo. Velasco pertenece al Sindicato de Trabajadores Campesinos del cordón fronterizo del Putumayo SINCAFROMAYO; integrante de la Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo MEROS y filial a la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria FENSUAGRO.

Fue atacado el 7 de diciembre de 2017, con armas de fuego, el alcalde de Nóvita, Chocó, Deyer Camacho Mosquera, quien resultó ileso. Camacho además denunció haber recibido amenazas de muerte por desconocidos.

Fueron secuestrados el 10 de diciembre de 2017, dos campesinos por un grupo armado no identificado, en Ocaña, Norte de Santander.

Fueron secuestrados el 12 de diciembre de 2017, dos ingenieros y un topógrafo por un grupo armado no identificado, en zona rural de Inzá, Cauca.

Fue hostigada el 17 de diciembre de 2017, con una granada, la subestación de Policía en Convención, Norte de Santander, por un grupo armado no identificado, resultando heridos dos policías.

Nota metodológica del monitoreo del CFBT

CERAC ha hecho un esfuerzo con la debida diligencia, para la preparación de este reporte y el uso de la información en la que éste se basa. En materia de información, CERAC aplica

metodologías de recopilación, inclusión, procesamiento y análisis con estándares aplicables para el análisis de conflictos y el registro de todas las víctimas en contextos de conflicto armado.

Dado que no se conocieron los protocolos oficiales que rigen el CFBT, CERAC ha sintetizado el comunicado conjunto, reportes de prensa de las partes e información de prensa no confirmada por las partes sobre los compromisos adquiridos. CERAC clasificó estos compromisos asignándoles una probabilidad de monitoreo y diferenció aquellos que tienen ambas partes, de los que sólo asume el Gobierno, y de los que sólo asume el ELN.

Para realizar nuestro reporte observamos dos tipos de eventos:

Eventos violentos: acciones de carácter intencional en las que se incumplen compromisos adquiridos en el CFBT y se causa daño asociado a tal acción.

Accidentes: acontecimientos no deseados, en los que se causa daño asociado al evento.

A partir de los eventos registrados, CERAC identifica cuáles de estos constituyen violaciones, las cuales pueden ser de dos tipos:

Violaciones al Cese el Fuego: acciones que implican incumplimiento del compromiso de cesar las acciones ofensivas entre la fuerza pública y el ELN.

Violaciones a los compromisos del Cese el Fuego Bilateral y Temporal: acciones que implican incumplimiento a los compromisos establecidos en los protocolos conocidos públicamente, pero que no suponen una acción de tipo violento

CERAC

Cuidar la vida Todas las víctimas Libres, sin violencia

Declaración de financiación y de inexistencia de conflictos de interés

Este reporte ha sido preparado con fondos propios de CERAC. No cuenta con financiación externa: CERAC no recibe dinero o recursos materiales del Gobierno Nacional ni de ningún otro gobierno o entidad pública o privada, para conducir sus labores de análisis y monitoreo del conflicto armado interno y la seguridad en Colombia.

Ninguna de las actividades de CERAC o de sus trabajadores o contratistas supone un conflicto de interés que afecte la integridad, la independencia o los estándares con los que ha sido preparado este reporte. CERAC ha solicitado a sus trabajadores y contratistas que revelen si tienen algún conflicto de interés relacionado con la preparación de este reporte

o las tareas asociadas. CERAC no actúa en representación o en favor de ningún interés económico o político que pueda afectar los contenidos o la integridad de sus reportes.

AVISO LEGAL

El presente documento, elaborado por CERAC- Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación completa por CERAC.

CERAC, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección. Las estimaciones, proyecciones y opiniones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y deben tomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones.

Anexo 17. Protocolo establecido en caso de ruptura de la negociación de diálogos de paz Gobierno colombiano – ELN.

En la eventualidad de ruptura:

1. Este documento es secreto y de él tendrán copia únicamente las partes.
2. Si se rompen los diálogos de paz, los países garantes y las partes contarán con 15 días a partir del anuncio para planear y concretar el retorno a Colombia de los miembros representantes de la delegación del ELN (en adelante la “Delegación del ELN”).
3. El documento para el procedimiento de retorno de la delegación del ELN, se acordará y redactará en reunión con los países garantes, delegados del gobierno colombiano y delegados del ELN, teniendo como modelo los protocolos para los traslados de la delegación del ELN durante los diálogos de paz.
4. En caso de ser necesaria inserciones en territorio colombiano de la delegación del ELN las operaciones militares cesarán durante 72 horas en áreas cuya extensión está por definir.

Las coordenadas del cuadrante de dichas áreas serán entregadas por el ELN a los países garantes y al gobierno colombiano con 48 horas de antelación al cese de operaciones militares.

5. Las coordenadas de los puntos de inserción ubicadas dentro del área predeterminada la llevará uno de los delegados del ELN que va a ser trasladado en esa operación y serán entregados oportunamente en el aire a los pilotos, si se requiere de helicópteros.
6. Los helicópteros estarán en tierra durante una hora después del aterrizaje y desembarco de la delegación del ELN.
7. En la eventualidad de hacer tránsito en el territorio venezolano, se contará con el acompañamiento de los representantes de los gobiernos de Venezuela y al menos dos países garantes hasta el aeropuerto definido en Venezuela.

Dentro del territorio venezolano la delegación del ELN, se trasladará bajo la responsabilidad del gobierno de dicho país.

8. El gobierno colombiano solicitará a quien corresponda las autorizaciones y apoyos necesarios y otorgará las que se necesiten para todas las operaciones de retorno de la delegación.
9. Los medios de transporte requeridos serán proporcionados por los países garantes o por quienes definan las partes.
10. Los movimientos dentro del territorio colombiano y que requieran de acompañamiento de los países garantes, incluirá un representante del gobierno colombiano.
11. Cualquier duda se resolverá de común acuerdo entre las partes y los países garantes, en el espíritu de garantizar la seguridad de la delegación del ELN.

Firmado el 5 de abril de 2016.

Por el Gobierno Nacional de la República de Colombia

Frank Pearl - Jefe de Delegación

Por el Ejército de Liberación Nacional – ELN

Antonio García - Jefe de Delegación