

Análisis de la **agenda de negociación de México** entre el Gobierno de **Gustavo Petro** y el Ejército de Liberación Nacional - **ELN**:

Los temas sustantivos, la participación de la sociedad en el proceso y la implementación de los eventuales acuerdos de paz



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Unidad Especial de Paz

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Instituto de Estudios Políticos

Facultad de Comunicaciones y Filología

Documento temático No. 2

Análisis de la agenda de negociación de México entre el Gobierno de Gustavo Petro y el Ejército de Liberación Nacional -ELN. Los temas sustantivos, la participación de la sociedad en el proceso y la implementación de los eventuales acuerdos de paz.

Línea de trabajo: análisis e investigación

Agosto - 2023

Diseño y diagramación:

Centro de Extensión

Facultad de Comunicaciones y Filología

Coordinadores:

Fredy Alexander Chaverra

Álvaro Rodríguez Pastrana

Comité académico:

Max Yury Gil

Leyder Perdomo

Fabio Giraldo

Oscar Mauricio Castaño

Germán Valencia

John Mario Muñoz

Luquegi Gil Neira

Juan Carlos Arenas

Adrián Restrepo

Hugo Buitrago

Practicantes de periodismo:

Sara Ceballos Monsalve

Sergio Ramírez Zuluaga

Autor:

Oscar Mauricio Castaño

Sumario

1. La agenda de negociación entre el gobierno colombiano y el ELN: ¿cómo es? Y ¿por qué es cómo es?	5
2. La génesis de la agenda de México: elementos para una interpretación	7
3. Del “puente de oro” del gobierno Santos a las FARC EP, al “puente de cristal” de la sociedad, propuesto por el ELN al gobierno Santos y Petro. Los temas sustantivos en la agenda de Quito -2016.....	15
4. Sobre los temas sustantivos y la participación de la sociedad en la “abierta y maximalista” agenda de México	17
5. Temas procedimentales: el punto sobre implementación de los probables acuerdos de paz, en la agenda de México	24
6. Síntesis y conclusiones sobre los temas sustantivos y de implementación a negociar, en la agenda de México.....	30
7. Bibliografía	34



1. La agenda de negociación entre el gobierno colombiano y el ELN: ¿cómo es? Y ¿por qué es cómo es?

La actual mesa de diálogos y negociación entre el gobierno de Gustavo Petro y el ELN, da continuidad a la mesa instalada durante el gobierno Santos mediante la Resolución 047 del 6 de febrero de 2017, y a la agenda de negociación pactada por las partes en marzo de 2016 denominada “Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el ELN”, o agenda de Quito de ahora en adelante.

El Alto Comisionado de Paz Danilo Rueda y el Ejército de Liberación Nacional -ELN- retomaron los diálogos y negociación de paz el pasado 4 de octubre de 2022, lo cual fue formalizado por el presidente Petro mediante la Resolución 264 del 15 de noviembre de 2022. Con posterioridad, el 10 de marzo de 2023, la delegación negociadora¹ del Gobierno Petro y la del ELN, anuncian el “Acuerdo de México. Nueva agenda de diálogos para la paz entre el Gobierno de la República de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional” -agenda de México de ahora en adelante-, documento que se constituiría en la agenda actual de negociaciones de paz entre las partes.

La agenda de México mantiene los 6 puntos a tratar contenidos en la agenda de Quito, sin embargo, introduce algunos subpuntos y párrafos que ayudan a aclarar el carácter o sentido de cada aspecto a negociar.

En tal sentido, la génesis de la agenda establecida en marzo de 2023 y que actualmente se encuentra en fase de negociación en La Habana, tiene su génesis en la agenda pactada entre la misma guerrilla y el gobierno Santos en 2016.

¹La Comisión negociadora del gobierno firmante de la agenda de México, estaba conformada por: Oty Patiño (Jefe de la delegación), Iván Danilo Rueda (Alto Comisionado para la Paz), Iván Cepeda Castro, Olga Liliana Silva López, Nigieria Rentería Lozano, María José Pizarro Rodríguez, José Félix Lafaurie Rivera, Orlando Romero Reyes, Dayana Paola Urzola Domicó, Rodrigo Botero García, Adelaida Jiménez Cortés, Horacio Guerrero García, Álvaro Matallana Eslava, Mabel Lorena Lara Dinás, Carlos Alfonso Rosero, Rosmery Quintero Castro, María Jimena Duzán Saénz. Por parte del ELN, el documento fue firmado por su comisión compuesta en ese momento por: Pablo Beltrán (jefe de delegación), Aureliano Carbonell, Bernardo Téllez, Silvana Guerrero, Manuel Gustavo Martínez, María Consuelo Tapias, Tomas García Laviana, Isabel Torres. Actualmente el máximo comandante de esta organización, “Antonio García”, no hace parte de la mesa, pero como señala Alejo Vargas, “como primer comandante tiene la responsabilidad de tratar de recoger en su mirada las distintas perspectivas y en esa medida por momentos puede tener posiciones aparentemente divergentes de las que tienen otros miembros de la delegación negociadora. Pero cualquier cosa que acuerden en la mesa va a tener que ser ratificada en las estructuras colectivas de dirección” (Ortiz, 2023).



2. La génesis de la agenda de México: elementos para una interpretación

Como dato introductorio, la construcción de la agenda en la fase exploratoria secreta entre el gobierno Santos y las FARC EP, tuvo una duración de 7 meses, constó de 10 rondas entre febrero y agosto de 2012. Mientras que la construcción de la agenda de Quito entre el mismo gobierno y el ELN estuvo llena de complejidades, por lo que la fase exploratoria y secreta tuvo una duración mucho mayor, los encuentros comenzaron en enero de 2014 y fueron necesarios 18 ciclos más hasta el 30 de marzo de 2016 cuando las partes anunciaron la agenda de Quito, 27 meses en total, todas las reuniones fueron en el exterior, en Cuba, Brasil, Venezuela y Ecuador.

Para comprender las características y naturaleza propia de la agenda “Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno de Nacional y el ELN” (Gobierno de Colombia y ELN, 2016), es necesario tener en cuenta el peso que tenía la negociación que entre 2012 y 2016 se estaba llevando a cabo con las FARC EP (la guerrilla más poderosa militarmente hablando), pues una lectura atenta de los dos relatos publicados sobre el diario de la fase exploratoria del gobierno Santos con los “elenos” (García, 2022; y Herrera, 2021), la lectura del documento “Una estrategia para «el cierre» Hoja de ruta del Encuentro Exploratorio: objetivos, estrategia del Gobierno, agenda, entre otros. Delegación del Gobierno” (OACP, 2018, p. 212) con el cual el gobierno Santos establece su estrategia de negociación de paz, sumado a una lectura analítica de las agendas “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Gobierno de Colombia y FARC EP, 2012) y la “Nueva agenda de diálogo para la paz entre el Gobierno de la República de Colombia y el ELN” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023a), permite ofrecer algunas interpretaciones acerca de cómo es, y cuál es el sentido y naturaleza de esta última, desde una perspectiva hermenéutica-dialéctica (Matos et. Al. 2015).

Cuadro 1:

El temario general de las tres agendas de negociación

Agenda de La Habana Gob. Santos - FARC EP Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera -2012	Agenda de Quito y Caracas Gob. Santos - ELN Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional -2016	Acuerdo de México Gob. Petro - ELN Acuerdo N. 6 Nueva agenda de diálogo para la paz entre el Gobierno de la República de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional -ELN 2023
<ol style="list-style-type: none"> 1. Política de desarrollo agrario integral 2. Participación política 3. Fin del conflicto 	<ol style="list-style-type: none"> 1.Participación de la sociedad civil en la construcción de paz 2.Democracia para la paz 3.Transformaciones para la paz 	<ol style="list-style-type: none"> 1.Participación de la sociedad en la construcción de paz 2.Democracia para la paz 3.Transformaciones para la paz

<p>4.Solución al problema de las drogas ilícitas</p> <p>5. Víctimas</p> <p>6.Implementación, verificación y refrendación</p>	<p>4.Víctimas</p> <p>5.Fin del conflicto armado</p> <p>6.Implementación</p>	<p>4.Víctimas</p> <p>5.Fin del conflicto armado</p> <p>6. Plan General de Ejecución de los acuerdos entre el gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional – ELN</p>
---	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Colombia y FARC EP (2012); Gobierno de Colombia y ELN (2016); y Gobierno de Colombia y ELN (2023a).

En el periodo 2010-2018, el gobierno Santos priorizó su estrategia de paz en la negociación con las FARC EP, por ello el planteamiento estratégico diseñado por la comisión negociadora liderada por Humberto de la Calle (jefe del equipo negociador) y por Sergio Jaramillo (Alto Comisionado para la paz) estaba pensado en lograr avances en este proceso, generando un marco que llevado al proceso de construcción de agenda con el ELN, lucía empobrecido y desprovisto de recursos estratégicos, lo cual, por un lado, no permitió leer de manera particular a esta otra insurgencia² sin suponer que lo ofrecido a las FARC EP, sería asumido por el ELN como una oferta seductora al modo de “conquistas de las insurgencias” en términos políticos (Herrera, 2021, p. 52); y por otro lado, dejó sin elementos suficientes para que la comisión de negociación en este nuevo proceso -liderada por Frank Pearl³-, pudiera conservar una posición dominante y guía de la negociación, como si estaba sucediendo en el aventajado diálogo con las FARC EP. Toda una paradoja: el gobierno Santos lucía fuerte y dinámico en su negociación con las FARC EP, la guerrilla más poderosa, mientras que lucía confuso y sometido al equipo negociación del ELN, liderado por su actual jefe máximo, Antonio García.

La estrategia de la comisión negociadora para construir la agenda con las FARC EP, contenía varios elementos clave.

En primer lugar, se trataba de ofrecer a las FARC EP desde el inicio, un “puente de oro” que les permitiera una salida con “honor” del conflicto armado, planteando de manera clara la voluntad de negociar con ellas, la que consideraban, única o más importante demanda histórica: el tema del desarrollo agrario y la pobreza rural, incluyendo el tema de la producción de hoja de coca y la cuestión social detrás de ese primer eslabón de esta economía ilícita (OACP, 2018, p. 217).

De hecho, el gobierno Santos llevó desde un inicio el derrotero de temas sustantivos que estaba dispuesto a negociar, lo cual al contrastarse con la propuesta de agenda entregada por las FARC EP durante la fase exploratoria, da cuenta de la eficacia y solidez de la propuesta del gobierno, pues esta obtuvo el visto bueno de esta guerrilla y facilitó excluir una gran variedad de demandas que esta insurgencia, dada la correlación de fuerzas en su contra, no tenía capacidad de incluir,

² Al respecto, Herrera (2021, p. 32) señala: “en varias oportunidades nos reunimos con el equipo de asesores internacionales del presidente y pude evidenciar que su visión del proceso de paz con el ELN no era muy cercana a la realidad de lo que se vivía en la Mesa de conversaciones con esta guerrilla, y se subestimaban las dificultades y necesidades de este proceso: así se lo expresé, en presencia misma del presidente Santos”.

³ La Resolución número 081 de 2016 designó a Frank Joseph Pearl González como representante autorizado y Jefe de la Delegación de Gobierno en la fase exploratoria “con la finalidad de verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil del grupo armado organizado al margen de la ley, Ejército de Liberación Nacional (ELN), con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz con dicha organización, definir los términos de la agenda de negociación con dicho grupo armado y suscribir un acuerdo en tal sentido” (Resolución Ejecutiva 47 de febrero 6 de 2017). Los demás miembros de la comisión de negociación del gobierno con el ELN, fueron Jaime Avendaño, el General (r) Eduardo Herrera Berbel, y dos asesores, Juan Esteban Ugarriza, Gerson Arias.

pero que habían sido parte de sus agendas de negociación en el Caguán (1999-2002) y parte de su plataforma Bolivariana de 2008. El siguiente cuadro muestra el proceso de acogida y exclusión por parte de la comisión del gobierno Santos, de los temas sustantivos propuestos por las FARC EP, en la mencionada fase exploratoria en 2012:

Cuadro 2

Temas negociables para el gobierno Santos en la construcción de la agenda con las FARC EP en 2011

1. Política agraria integral

Acogidas: Acceso a la tierra y formalización de la propiedad: recuperación, restitución, adjudicación y titulación de tierras. Desarrollo agrario integral: programas de desarrollo con enfoque territorial; coordinación institucional; infraestructura y adecuación de tierras (saneamiento básico, electrificación, obras de drenaje, distritos de riego, vías de comunicación). Sistemas de información. Asistencia social al campo: educación y formación de competencias; formalización laboral y seguridad social (salud); programas de vivienda; planes de erradicación de la pobreza. Programas de estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa: apoyo a pequeños y medianos productores; promoción de la asociatividad y de cooperativas; asistencia técnica; acceso a subsidios, crédito y microfinanzas; proyectos productivos y de generación de ingresos; mercadeo y comercialización. Programas de sustitución de cultivos ilícitos: planes integrales de desarrollo y participación en el diseño de los programas de sustitución. Programas de prevención del consumo y salud pública.

Rechazadas: Liquidación del latifundio allí donde subsista, redistribuyendo la tierra, definiendo una frontera agrícola que racionalice la colonización y que proteja del arrasamiento nuestras reservas.

2. Desarrollo y modernización económica con justicia social

Acogidas: Mecanismos de transparencia y control ciudadano a la contratación pública. Visibilidad y acceso a la información pública. Mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades regionales y locales.

Rechazadas: El Estado debe ser el principal propietario y administrador de los sectores estratégicos. Desarrollo económico-social equilibrado del país y las regiones. Políticas de redistribución del ingreso. Participación de las fuerzas vivas en la elaboración y decisiones sobre la política económica, social, energética y de inversiones estratégicas. Explotación de los Recursos Naturales en beneficio del país y de sus regiones, garantizando la preservación del medio ambiente. Renegociación de los contratos con compañías multinacionales que sean lesivos para Colombia. La Comisión Nacional de Energía, con participación del Estado, los trabajadores del sector y las regiones, planificará la política energética. El gobierno le informará a la comunidad con transparencia, los términos de los contratos existentes. Quienes mayores riquezas posean, más altos impuestos aportarán para hacer efectiva la redistribución del ingreso. El impuesto del IVA solo afectará bienes y servicios suntuarios. Ampliación de mercados internos y externos. Estímulos a la producción a través de la pequeña, mediana y gran empresa privada. Apoyo a la economía solidaria y cooperativa. Lograr la soberanía alimentaria. Estímulo total a la industria y a la producción agropecuaria. Proteccionismo estatal frente a la desigual competencia internacional. Ayuda permanente para el mercadeo nacional e internacional.

3. Participación política

Acogidas: Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general: participación en las mesas directivas de las corporaciones públicas, acceso a la información y documentación oficial, acceso a medios, derecho de réplica. Medidas especiales de seguridad. Mecanismos locales de participación en temas económicos de desarrollo, sociales y culturales.

Rechazadas: Participación democrática nacional, regional y municipal en las decisiones que comprometen el futuro de la sociedad. El pueblo se erige en soberano y como tal elige directamente al presidente, a los miembros del legislativo unicameral, a los titulares del poder moral (Procuraduría, Defensoría y Contraloría) y al titular del poder electoral. Se instituirán los poderes moral y electoral. Todas las instancias de elección popular podrán ser objeto de revocatoria del mandato. La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Nacional de la Judicatura serán elegidos por voto directo de todos los jueces y Magistrados del país, previa democratización del sistema judicial. Se suprimirá el sistema penal acusatorio. Se pondrá fin a la corrupción y a la impunidad. Los incursos en estas conductas recibirán castigo ejemplar. El nuevo gobierno resarcirá la dignidad de los millones de desplazados, desaparecidos, asesinados, y de todas las víctimas del terrorismo de Estado. Derechos humanos y presos políticos.

4. Militar

Acogidas: ninguna

Rechazadas: La doctrina militar y de Defensa Nacional será BOLIVARIANA. En cumplimiento del mandato del Libertador, los militares emplearán su espada en defensa de las garantías sociales. Las nuevas Fuerzas Armadas se distinguirán por su amor al pueblo y el odio a la tiranía. Serán garantes de la soberanía nacional, respetuosas de los derechos humanos. Tamaño y presupuesto acorde a un país que no está en guerra con sus vecinos. La Policía Nacional dependerá del Ministerio del interior, reestructurada para que cumpla su función preventiva; moralizada y educada en el respeto de los derechos humanos. Paramilitarismo y todas sus expresiones.

5. Política social

Acogidas: ninguna

Rechazadas: El 50% del Presupuesto Nacional será invertido en el bienestar social, teniendo en cuenta al ciudadano, su empleo, su salario, salud, vivienda, educación y recreación como centro de las políticas del Estado, apoyados en nuestras tradiciones culturales y buscando el equilibrio de la sociedad y la naturaleza. Los derechos de la niñez, la juventud, las mujeres y los ancianos, de los pueblos indígenas y afrodescendiente, serán especialmente reivindicados por el nuevo gobierno. Tener en cuenta LGBTI. El 10% del Presupuesto Nacional será invertido en la investigación científica.

6. Política Internacional

Acogidas: ninguna

Rechazadas: Relaciones internacionales con todos los países del mundo bajo el principio del respeto a la libre autodeterminación de los pueblos y del mutuo beneficio. Priorizar tareas por la integración de Nuestra América. Todos los latino-caribeños serán considerados ciudadanos de Nuestra América. Respeto a los compromisos políticos con otros Estados sin menoscabo de la soberanía. Revisión total de los pactos militares, tratados comerciales y convenios lesivos para la nación. Se pondrá fin a la extradición de nacionales. Objeción al pago de la Deuda Externa en aquellos préstamos viciados de dolo en cualquiera de sus fases. Para los otros casos, se planteará una moratoria en el servicio para facilitar la cancelación de la deuda social. En todos los puntos pertinentes se resaltaré la urgente necesidad de la preservación y recuperación del entorno ambiental.

Fuente: Elaboración propia con base en OACP (2018, p. 260, 261).

Los temas sustantivos negociables para el gobierno Santos (el tema agrario incluyendo cultivos de uso ilícito y una mayor y mejor apertura democrática), eran sustentados bajo la idea de la deuda que tiene el Estado pretendidamente moderno, en extensas áreas del territorio nacional -ausencia del Estado moderno en su expresión integral: garantía del derecho de propiedad de la

tierra; catastro; monopolio de la fuerza, fiscal y de justicia; garantía de derechos fundamentales e incapacidad de prestar servicios básicos en la ruralidad como vías terciarias, alimentación, salud, educación, servicios públicos, entre otros (Arévalo, 2014, p. 133). Todo ello era visto en la narrativa del gobierno Santos, como causantes de la exclusión de amplios sectores sociales de la economía nacional y como determinadores de la pervivencia del conflicto armado, pero sin llevar este argumento, a su homologación con la narrativa de la insurgencia que veía en estos y otras contradicciones o déficits del Estado, como las causas objetivas del alzamiento armado⁴ (Jaramillo, 2017, p. 44).

En este camino ya transitado por el gobierno Santos en la construcción de la agenda de negociación con las FARC EP, y apoyado en una correlación de fuerzas que en el terreno militar y político estaba lejos de favorecer a las guerrillas, se consolidaron las distintas “líneas rojas” o temas “innegociables” y condiciones previas, que tuvieron que ser aplicadas también, al proceso de construcción de agenda con el ELN.

En tal sentido, la comisión negociadora del gobierno Santos, al comenzar sus diálogos exploratorios con el ELN, no contaba con un “puente de oro” que ofrecer, llegaron con las “manos vacías” de alguna manera, lo cual facilitó que el ELN tomara una posición más fuerte y ofensiva durante esta fase, aunque su táctica haya sido siempre la de esperar a que el gobierno expusiera de primero su propuesta⁵.

Entre los lineamientos dados por el presidente Santos, estaba la de que “no se buscaría un acuerdo de agenda de puntos y subpuntos, como se hizo con las FARC EP, sino que se construiría una hoja de ruta temática” (Herrera, 2021, p. 30). En otras palabras, no había nada realmente valioso en materia de temas sustantivos que ofrecer al ELN, pues el gobierno Santos, en su propio balance de fuerzas respecto del intimidante uribismo que se oponía a la negociación de paz y a cualquier tipo de “concesión”, ya había puesto “toda la carne en el asador”: los temas “negociables” y su alcance claramente delimitado por el marco constitucional vigente, ya se habían ofrecido a las FARC EP ¿Qué quedaba para negociar con el ELN, una guerrilla considerada por el gobierno menos poderosa militarmente y que apenas estaba por comenzar contactos exploratorios? De allí la fallida estrategia del gobierno Santos de intentar “alcanzar sincronía” y “convergencia” entre los ejes temáticos de ambos procesos, una estrategia que partía de concebir “un solo proceso de paz con dos mesas, con FARC EP y ELN” (Herrera, 2021, p. 33).

⁴ Parte de la estrategia del gobierno fue dar libertades a las narrativas de ambas delegaciones, como lo señala Sergio Jaramillo (2017, p. 44): “A la vez, cada quien podía dar su propia justificación a los puntos de la Agenda. El Gobierno, por ejemplo, pensaba, como ya lo mencioné, que la Agenda incluía aquellos puntos que trataban las condiciones que mantenían vivo el conflicto, mientras que las FARC pensaban que se trataba de las «causas objetivas» y de la justificación de su lucha, con lo que el Gobierno no estaba de acuerdo. Pero la interpretación no importaba, mientras estuviéramos hablando sobre las mismas cosas concretas. Eso fue lo que consiguió la narrativa del Acuerdo General: abrir un espacio dentro del cual ambas partes podían respirar y desarrollar una negociación”. Por el lado del proceso con el ELN, el jefe negociador de esta guerrilla Antonio García, fue insistente en que, para buscar una solución política, se debía tener una narrativa común entre las partes de la mesa, producto de un diagnóstico, sobre la naturaleza y las causas políticas del conflicto social y armado (García, 2022b, p. 50).

⁵ El General Herrera le llama a esta táctica, el “modo espera”: “siempre recibir el planteamiento o la propuesta de borradores por parte del Gobierno para refutar y acomodar sus propias ideas allí. Así fue siempre. Desde el primer momento y durante cuatro años, nunca tomaron la iniciativa para sacar algún punto de la agenda adelante, por iniciativa unilateral. Y en cada sesión la pregunta que no podía faltar de su parte era invariable: “¿y qué trae el Gobierno?”. ¿Era una táctica deliberada de negociación o mostraban la ausencia de posibles propuestas de los temas en discusión? Más bien hacía parte de una combinación de los dos esquemas y creo que ello les daba réditos coyunturales muy bien aprovechados en la Mesa” (Herrera, 2021, p. 71, 72)

Lo que sucedió en la larga fase exploratoria y que dio como resultado la agenda de 6 puntos para negociar al final del gobierno Santos con el ELN, es producto principalmente, de la manera como esta insurgencia, interactuó con las líneas rojas que el gobierno Santos cimentó desde la misma negociación con las FARC EP:

Sobre las líneas rojas en temas sustantivos son demostrativos todos los temas rechazados por el gobierno Santos, de la agenda inicialmente propuesta por las FARC EP, recalcando que no estarían en discusión el modelo económico, el modelo político (aunque ya se había negociado con las FARC EP el diseño de una reforma política por parte de una Misión Electoral Especial con miras a lograr una mayor y mejor apertura democrática) y la estructura del Estado; tampoco la política de seguridad ni la doctrina de las fuerzas armadas; tampoco la política minero-energética (León, 2014⁶); ni las relaciones internacionales (a nivel político o comercial) o “soberanía nacional”, ni el sistema judicial (Frank Pearl, parafraseado por García, 2022b, p. 12).

En este punto es pertinente visualizar cual ha sido la agenda o programa político histórico del ELN, el cual podemos entender como “programa máximo” en términos leninistas, para poder identificar los elementos de moderación y de “agenda mínima” y democrática que al igual que las FARC EP, les ha venido imponiendo las dinámicas negociadoras en contextos de empate militar negativo, entendido como ausencia de victoria total por una de las partes. La agenda máxima del ELN sería:

Cuadro 3:

Programa de Simacota

PROGRAMA DE SIMACOTA del 7 de enero de 1965.

“El ELN lucha por la plena realización del siguiente programa:”

- 1.** La toma del poder para las clases populares, la instauración de un gobierno democrático y popular que libere a nuestro país de los monopolios internacionales y de la oligarquía criolla y que garantice la plena igualdad de nuestro pueblo, que otorgue plenas libertades democráticas a los sectores populares, que conceda a la mujer sus legítimos derechos, que libere las fuerzas creadoras de las masas, que garantice el respeto a la dignidad humana y el libre desarrollo de los colombianos.
- 2.** Una auténtica revolución agraria que contemple la eliminación del latifundio, el minifundio y el monocultivo; que realice una distribución técnica y justa de la tierra a los campesinos que la trabajan; que otorgue créditos, abonos, aperos, semillas y herramientas de trabajo a los agricultores; que impulse la mecanización y la tecnificación de la agricultura, la creación de organismos adecuados de distribución que elimine los intermediarios, los especuladores y los acaparadores; que asegure la asistencia médica y educacional a los campesinos, así como el desarrollo del sistema de riego, de electrificación, de viviendas y vías de comunicación adecuadas. Se confiscarán los latifundios de propiedad de los terratenientes y se respetarán las propiedades que beneficien la economía nacional, se fomentará la creación de cooperativas de producción, distribución y consumo y de granjas estatales, se fomentará la planificación de la producción agropecuaria, buscando la diversidad de los cultivos y el desarrollo de la ganadería.
- 3.** Desarrollo económico-industrial mediante la protección de la industria nacional, el impulso de la industria semi pesada, la confiscación de los intereses imperialistas y de las oligarquías traidoras a la patria, se protegerá a los pequeños industriales y comerciantes no especuladores; mediante una planificación científica. Se buscará la diversificación de la industria y el desarrollo de una economía industrial basada en nuestros propios recursos, que garantice la plena utilización de nuestra mano de obra. Nacionalización efectiva del subsuelo y de su explotación en beneficio de la economía nacional. Elaboración y realización de un plan de electrificación, irrigación y aprovechamiento de los recursos hidráulicos del país. Comercio con todos los países del mundo, buscando el beneficio de nuestro pueblo, sin otras consideraciones que el interés colectivo.
- 4.** Plan de vivienda y reforma urbana que garantice un hogar higiénico y adecuado para los trabajadores del campo y la ciudad y elimine la explotación de los casa-tenientes mediante la amortización a largo plazo, erradicación de los tugurios, bohíos y ranchos en la ciudad y en el campo.

⁶ Según León (2014), para aquellos años el ELN estaba (y aún hoy se encuentra) “disperso por al menos diez regiones de Colombia. En casi todas hay algún tipo de presencia del sector extractivo (petróleo o minería)”. Según la misma nota, una de las principales banderas de negociación del ELN no era “realmente negociable” para el gobierno Santos, tal como se lo había hecho saber a las FARC EP: “la política minero-energética”.

5. Creación de un sistema popular de crédito que elimine a los usureros y agiotistas y fomente el desarrollo económico-industrial, agropecuario y comercial e impulse el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores.

6. Organización de un plan nacional de salud pública que haga posible atención médico-farmacéutica y hospitalaria a todos los sectores de la población sin gravar su economía; desarrollo de la medicina preventiva y la lucha contra las enfermedades endémicas. Creación de puestos de salud y hospitales en la ciudad y el campo. Eficaz protección a la niñez y a los ancianos y reglamentación del Seguro Social para que sirva a las necesidades de nuestro pueblo. Creación de un organismo centralizado que se encargue de proyectar y realizar los programas de salud pública.

7. Elaboración de un plan vial que sirva para articular la economía nacional y preste un servicio eficaz a las regiones densamente pobladas y con posibilidades de desarrollo económico. Centralización y planificación de este programa con el fin de evitar gastos innecesarios. Penetración de las zonas agrícolas y ganaderas; organización estatal del transporte y fijación de tarifas técnicamente estipuladas por los organismos del Estado.

8. Reforma educacional que elimine el analfabetismo y promueva la construcción de escuelas rurales y urbanas y la formación de maestros competentes. La educación será obligatoria y gratuita. Reforma de los programas de estudio para adecuarlos a las necesidades del país y a la ciencia moderna, vinculación de los estudiantes con la realidad nacional y elevación del nivel técnico de los trabajadores; nacionalización de la enseñanza superior, normalista y universitaria, buscando que la universidad cumpla su función social, que se ponga a tono con los avances científicos, que el pueblo tenga acceso a ella, que elimine el oscurantismo y el dogmatismo de las cátedras y que pueda así desempeñar el papel de vanguardia intelectual y cultural de los trabajadores colombianos. Creación de una Academia Nacional de Ciencias que unifique las exigencias y los esfuerzos del desarrollo de la investigación científica. Así mismo, se crearán comedores estudiantiles y se otorgará un amplio número de becas, se ampliará la red de bibliotecas públicas y se proveerá a los establecimientos educacionales de los materiales académicos y docentes necesarios. Se fomentará y estimulará el deporte y la cultura física. El Estado se preocupará por la defensa, el estímulo y el desarrollo de la cultura nacional, del arte folclórico popular, de la protección de escritores y artistas nacionales. Igualmente, se divulgarán con amplitud todas las manifestaciones artísticas y libertarias que revistan formas populares y democráticas de otros pueblos.

9. Incorporación de la población indígena a la economía y la cultura de la nación, respetando sus costumbres, sus tierras, su lengua, sus tradiciones y el desarrollo de su vida cultural. Otorgamiento de la totalidad de sus derechos de colombianos a la población indígena.

10. Libertad de pensamiento y de culto. Separación de la Iglesia y el Estado. Eliminación de todo tipo de discriminaciones por raza, género, origen social o creencia religiosa.

11. Política exterior independiente basada en el respeto mutuo, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención de algún Estado en los asuntos internos de otro, oposición a toda forma de opresión y de dominación imperialista, colonialista o neocolonialista, defensa de la paz mundial y solidaridad con la lucha de los pueblos oprimidos contra sus opresores. Anulación de los compromisos que lesionen la soberanía nacional, expulsión de las misiones militares del imperialismo norteamericano. Establecimiento de relaciones diplomáticas, culturales y comerciales con todos los países del mundo sobre la base del respeto mutuo.

12. Formación de un ejército popular permanente, técnicamente dotado y disciplinado, que garantice las conquistas populares, defienda la soberanía nacional y sea el más firme apoyo del pueblo. Este ejército popular estará formado inicialmente por los destacamentos del ELN y mantendrá una férrea y constante vinculación con las masas populares, de cuyo seno han surgido sus cuadros y sus combatientes. El ejército popular defenderá los más auténticos intereses patrióticos y no será jamás instrumento de represión contra ningún pueblo del mundo.

Fuente: ELN (2023, 01, 16).

Asumiendo que el programa de Simacota de 1965 constituye el programa máximo del ELN, cuyo elemento duro más representativo es la “toma del poder”, se pueden identificar posiciones y demandas que fueron conformando lo que podría denominarse como la “agenda mínima”, la cual ha ido variando y presentándose de distintas maneras, según las orientaciones dictadas en los congresos internos (Reunión Nacional “Héroes y Mártires de Anorí” de 1983, y los congresos I de 1986, II de 1989, III de 1996, IV de 2006 y V de 2014) y la aplicación de ellas a los escenarios de negociación, primero como parte de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar -CGSB⁷-, y luego en acercamientos directos con los sucesivos gobiernos de Colombia (presidentes Gaviria, Samper, Pastrana, Uribe y Santos).

⁷ Compuesta inicialmente por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de abril (M19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL).



3. Del “puente de oro” del gobierno Santos a las FARC EP, al “puente de cristal” de la sociedad, propuesto por el ELN al gobierno Santos y Petro. Los temas sustantivos en la agenda de Quito -2016

Cuando se estaban dando los contactos previos a la fase exploratoria en el gobierno Santos, el comandante del ELN Nicolás Rodríguez Bautista “Gabino”, hizo referencia a una agenda mínima para una negociación, cuyo temario sintetizaría “los grandes problemas políticos, económicos y sociales del país”, pero que dada la complejidad de las realidades del país a las que hace referencia, habrían decidido no optar por una selección depurada de unas cuantas demandas sustantivas, pues, señala, “Se debe asumir como agenda los grandes problemas del país si se quiere concretar y desarrollar una agenda que asuma como contenido el desarrollo del proceso de paz” (El Nuevo Siglo, 2013, 04, 15).

Dadas las tajantes líneas rojas con las que llegó la comisión del gobierno Santos al diálogo exploratorio con el ELN -sin un “puente de oro” que las matizara-, esta guerrilla intentó en un principio maneras creativas de hacerse espacio, dentro de una oferta gubernamental escasa. Un boceto de agenda del ELN del 2014 (en las primeras de cambio), señalaba los “macrotemas” vetados por el gobierno, pero bajo una denominación abierta y general, y una tónica ambigua que pasaba por debajo de las alarmas del gobierno, aquí el ELN no hablaba de negociar el sistema económico, ni político, sino de “transformaciones” y “democratización”: “a) Transformaciones de orden Social, Económico y Político; b) Transformaciones institucionales que garanticen los cambios; c) Democratización de la sociedad, no se trata de una apertura democrática; d) Víctimas; y e) Participación de la sociedad” (García, 2022b, p. 23).

Tal indecisión en la selección de temas sustantivos concretos y acotados por parte del ELN, sumado a la ausencia de un “puente de oro” temático que el gobierno solo ofreció a las FARC EP, marcó una dinámica enrevesada y llena de mal entendidos, sobre qué era lo que se quería y podía negociar -en cuanto a temas sustantivos-. Propuestas ambiguas y amplias también eran presentadas por la delegación del gobierno, Frank Pearl, intentando interpretar al ELN y respetar las propias líneas rojas del gobierno, llegó a enunciar temas sustantivos como: “1) Abordar los retos sociales; 2) Temas de orden político por mejorar”, o el General (r) Herrera que, en el mismo ejercicio, propuso como punto sustantivo “democratización de la sociedad” (García, 2022b, p. 55).

El ELN tomaba la iniciativa en las respuestas a las propuestas del gobierno y se movía a través del verbo motor de “transformaciones”. A la pregunta ¿en qué campos o de qué? Parafraseando a

García, el ELN respondía: “de la realidad”, de “las causas estructurales que originaron el conflicto”, y finalmente: “de lo que la sociedad civil identifique, tras un diagnóstico de la realidad, cuales serían aquellos elementos cuya transformación redundaría en un mejoramiento de sus condiciones de vida, en la construcción de la paz y en un mejoramiento de la democracia colombiana”, todo ello incluía “cambios institucionales de fondo” que permitieran otras formas de hacer política extrainstitucionales (hablan de una “sociedad independiente del Estado”) (García, 2022b, p. 15).

De esta manera, fue que el ELN interactuó con las líneas rojas del gobierno Santos y apuntaló un posicionamiento táctico para construir la agenda, que podría sintetizarse así: si el gobierno no estaba dispuesto a negociar nada sustantivo con ellos, pues entonces, como línea roja del ELN, tendría que hacerlo con la sociedad civil, que sea ésta la que en medio del proceso de paz diagnostique “los problemas de la democracia colombiana” -en sentido amplio-, construya soluciones a modo de acuerdos y participe en la implementación o “transformaciones de la realidad”, es a esto a lo que en el subtítulo se ha denominado “el puente de cristal”. Dado que en definitiva esta negociación de temas sustantivos, no sería una cuestión estrictamente bilateral entre gobierno y ELN, a esta guerrilla no le quedaba más que plantearse -frente a los temas sustantivos de la(s) posible(s) agenda(s) sociales- en el papel de vigilante, garante o veedor de la manera como el gobierno y en general el régimen político, respondería a las demandas y acción política de una sociedad civil “independiente del Estado”, en función a ello, condicionarían la negociación de las armas o finalización de su alzamiento armado⁸.

De allí que el ELN se refiera a la necesidad de “dignificar la política” aumentando el poder de decisión directa de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas (“diseño de su futuro”) de inmediato, en vez de acogerse a una promesa posdesarme de reforma política o de “ampliación de la democracia” (con garantías para el ejercicio político y algunas medidas de favorabilidad para el nuevo partido FARC) representativa y participativa en el sentido establecido por la Constitución de 1991, tal como había sido asumido por las FARC EP en la agenda de La Habana, en el punto dos de “apertura democrática” (García, 2022b, p. 15).

Se trata de un posicionamiento táctico en la fase exploratoria, que conduciría al ELN a segmentar la agenda de negociación en dos bloques, el de los temas sustantivos que se abre a escenarios no estrictamente bilaterales (puntos 1, 2 y 3); y el de los temas no sustantivos y estandarizados internacionalmente como justicia transicional, y desarme, desmovilización y reinserción-reintegración -DDRR- (puntos 4, 5 y 6).

⁸ Este posicionamiento del ELN obedece a su diagnóstico precisamente del régimen político colombiano, que en su concepto estaría secuestrado por una clase política protegida y cohesionada por la democracia representativa vigente en Colombia, facilitando así que estas rompan de manera intermitente el contrato social de prestar un servicio público en favor del bien común y de los grupos sociales que los eligieron.



4. Sobre los temas sustantivos: la participación de la sociedad en la “abierto y maximalista” agenda de México

La llegada del gobierno Petro y su anuncio de no tener líneas rojas temáticas, generó un cambio mayúsculo en cuanto a la inclusión de nuevos temas sustantivos a la agenda. Así, los temas sustantivos ahora ya no solo serían aportados por la sociedad tras el desarrollo de los puntos 1 y 2 de la agenda, sino que el punto 3 de la misma ahora disponía de un temario más robusto que permitiría una negociación bilateral gobierno -ELN -en materia de temas sustantivos.

El siguiente cuadro permite observar las diferencias en la redacción y diversidad de los temas sustantivos que se aceptaron como negociables en las tres agendas de negociación (gobierno Santos-FARC EP 2012; gobierno Santos-ELN 2016; y gobierno Petro-ELN 2023):

Cuadro 4

Temas sustantivos en las 3 agendas de negociación

Cuadro comparativo de la redacción de los temas sustantivos en las agendas de negociación pactadas por Santos-FARC EP (2012), Santos-ELN (2016) y Petro-ELN (2023)		
Agenda de La Habana, gobierno Santos-FARC EP (2012)	Agenda de Quito, gobierno Santos-ELN (2016) “Acordar transformaciones para la paz es el propósito de este punto, teniendo en cuenta”:	Agenda de México, gobierno Petro-ELN (2023) “La s transformaciones para la paz comprenderán”:
<p>1. Política de desarrollo agrario integral: El desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país.</p> <p>-1. Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.</p> <p>-2. Programas de desarrollo con enfoque territorial</p> <p>-3. Infraestructura y adecuación de tierras.</p> <p>-4. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.</p> <p>-5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.</p> <p>-6. Sistema de seguridad alimentaria.</p> <p>2. Participación política</p> <p>-1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.</p> <p>-2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.</p> <p>-3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.</p> <p>4. Solución al problema de las drogas ilícitas</p> <p>-1. Programas de sustitución de cultivos ilícitos. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por los cultivos ilícitos.</p> <p>-2. Programas de prevención del consumo y salud pública</p> <p>-3. Solución del fenómeno de producción, del consumo y la salud pública.</p>	<p>a. Las propuestas transformadoras elaboradas por la sociedad, sustentadas en los resultados del punto 2 de esta agenda (“Democracia para la paz”).</p> <p>b. Programas transformadores para superar la pobreza, la exclusión social, la corrupción y la degradación ambiental, en búsqueda de la equidad.</p> <p>c. Planes alternativos integrales con enfoque territorial, que constituyan opciones económicas y productivas que beneficien a las comunidades</p>	<p>3.1 Propuestas elaboradas por la sociedad y sustentadas en los resultados del punto 2 de esta agenda (Democracia para la Paz).</p> <p>3.2 Políticas públicas tendientes a superar la pobreza, la exclusión social, la corrupción y la degradación ambiental, en búsqueda de la equidad.</p> <p>3.3 Planes de desarrollo alternativos integrales en territorios urbanos y rurales, incluyendo los planes de vida y planes de etnodesarrollo, que constituyan opciones económicas, productivas y sustentables que beneficien a las comunidades.</p> <p>3.4 Políticas, planes y programas que superen el conflicto agrario histórico, relativos al ordenamiento ambiental y territorial dirigidas a la recuperación sostenible y productiva de los territorios urbanos y rurales, la restauración y protección de la Madre Tierra.</p> <p>3.5 Pactos sociales que consoliden los acuerdos y una pedagogía y comunicación hacia una cultura de paz.</p> <p>3.6 El plan integral de transformaciones se articulará y armonizará con los planes nacionales de desarrollo (Gobierno de Colombia y ELN, 2023).</p>

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de Colombia y FARC EP (2012); Gobierno de Colombia y ELN (2016); y Gobierno de Colombia y ELN (2023a).

Entre las características observadas en la agenda de México están, por un lado, la redacción profusa de temas sustantivos diversos y altamente complejos, ya no como puntos independientes o separados (como sucedió en la agenda de La Habana con las FARC EP) que ameriten un desarrollo a profundidad, sino cómo temas agrupados dentro de un mismo subpunto, por ejemplo en el 3.2 agrupan temáticas como pobreza, corrupción, degradación ambiental y equidad, o sin agregar un ámbito concreto o acotado a cada uno de ellos. Por otro lado, se observa en los subpuntos 3.3 y 3.4, una preocupación por la cuestión social urbana, así como se reitera el ánimo de crear soluciones que “superen el conflicto agrario histórico”, una meta ambiciosa que puede contrastarse con el bajo grado de implementación del punto 1 del acuerdo de paz con las FARC EP y con los retos que enfrenta la reforma agraria del actual gobierno Petro.

Como se ha señalado, una parte de los temas sustantivos provendrá del desarrollo de los puntos 1 y 2 de la agenda, según señala el subpunto “3.1 Propuestas elaboradas por la sociedad y sustentadas en los resultados del punto 2 de esta agenda (Democracia para la Paz)”. En tal sentido es importante exponer tales puntos, de tal manera que se observen los cambios entre la agenda de Quito de 2016 y la de México de 2023, en materia de participación de la sociedad:

Cuadro 5

Participación de la sociedad en las agendas de Quito (2016) y México (2023)

Agenda de Quito, gobierno Santos-ELN (2016)	Agenda de México, gobierno Petro-ELN (2023)
<p>1.Participación de la sociedad civil en la construcción de paz.</p> <p>La participación de la sociedad será:</p> <p>a. En función de las iniciativas y propuestas, que hagan viable la paz, en el curso y contexto de este proceso.</p> <p>b. Sobre los temas de la agenda.</p> <p>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.</p>	<p>1.La Participación de la Sociedad en la Construcción de la Paz</p> <p>El objetivo de este punto es diseñar el proceso de participación de la sociedad, a partir de la identificación de los sujetos sociales y actores políticos en un ejercicio deliberante y propositivo, para establecer los principales problemas que afectan a la nación, así como las metodologías y los escenarios. Participarán los diversos movimientos, comunidades, sectores sociales y políticos, gremios. Abarcará lo local, lo regional y lo nacional, y se centrará en los temas que atañen a la democracia y a las transformaciones para la paz.</p> <p>La Participación de la Sociedad en la Construcción de la Paz, será:</p> <p>1.1 Un camino para la construcción de una alianza política y social hacia un gran acuerdo nacional.</p> <p>1.2 En función de identificar las causas de los problemas fundamentales del país, proponer iniciativas y procesos que conduzcan a las transformaciones para la paz.</p> <p>1.3 Un ejercicio democrático de movilización de la sociedad en torno a la planeación, decisión e implementación eficaz de los acuerdos en las regiones y la nación.</p> <p>1.4 Un ejercicio dinámico y activo, incluyente, pluralista y vinculante que permita construir una visión común de paz que propicie las transformaciones para la nación y las regiones.</p> <p>1.5 Una forma de fortalecer la participación activa y eficaz de las mujeres, de las poblaciones históricamente excluidas, discriminadas y precarizadas -niños, niñas, adolescentes, juventudes, adultos mayores, pueblos étnicos, campesinado, trabajadores, privados de la libertad, la diáspora, población LGBTIQ+ y en condición de discapacidad-, en la construcción de la democracia para la paz.</p>

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 puede canalizarse en elementos constructivos para la sociedad.

b. Tratamiento de los conflictos hacia la construcción de 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.

2. Democracia para la Paz.

El objetivo de este punto es adelantar un diálogo entre los diversos actores sociales convocados, e identificar y examinar los principales problemas que son causa del conflicto político, social, ambiental y armado, para formular soluciones integrales.

Este punto de la agenda conduce a las siguientes acciones:

2.1 Revisar y fomentar la participación y las decisiones de la sociedad en los problemas que la afectan, y que puedan materializarse en instrumentos de política pública eficaces en los territorios urbanos y rurales.

2.2 Examinar, desde una perspectiva democrática el modelo económico, el régimen político y las doctrinas que impiden la unidad y la reconciliación nacional.

2.3 Evaluar el tratamiento que se le da a los conflictos políticos, sociales y ambientales en función de la construcción de la paz.

2.4 Revisar el marco normativo y garantías para la manifestación pública, tratamiento de la situación jurídica de los sindicatos y condenados en desarrollo de la movilización y la protesta social.

2.5 Incentivar la participación de la sociedad en la construcción del poder ciudadano.

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de Colombia y ELN (2016); y Gobierno de Colombia y ELN (2023a).

El punto 1 de la agenda de México hace referencia a los principios que guiarían el diseño metodológico de la participación de la sociedad, los más importantes serían el pluralismo, la participación vinculante e incluyente, incentivar la participación de sectores sociales minoritarios y vulnerables, y la movilización democrática en torno a la “planeación, decisión e implementación” de los acuerdos en las regiones.

El acuerdo parcial N°9 llamado El proceso de participación de la sociedad en la construcción de la paz, firmado por las partes el pasado 9 de junio de 2023 en Cuba, dio inicio al desarrollo del mencionado punto 1 de la agenda de México, la fase de diseño. Señala como objetivo de dicha participación, la construcción de una agenda de transformaciones para la paz “impulsada a partir de una alianza social y política que conlleve a un Gran Acuerdo Nacional para la superación del conflicto político, social, económico y armado (...) como núcleo de una visión conjunta de lo que debe ser la paz”. La participación de la sociedad en el proceso debe ser “activa, propositiva, incluyente, deliberativa, vinculante y eficaz”, en su centro debe estar la “voz de las comunidades, pueblos y territorios urbanos y rurales”, la participación debe ser “democrática por esencia”, será entendida como parte del proceso de construcción de paz que debe “fortalecer y desarrollar la democracia en todas sus formas”, incluirá enfoques diferenciales para garantizar la voz de “la niñez, la adolescencia, la juventud, los adultos mayores, el campesinado y las personas con capacidades diversas”, así como se desarrollara con enfoque de género y étnico, y se mantendrá el apoyo de los países garantes (Gobierno de Colombia y ELN, 2023d).

En dicho acuerdo parcial se dispone como plazo para el desarrollo de la participación de la sociedad (los puntos 1, 2 y 3 de la agenda de México), hasta el mes de mayo de 2025, momento en el que “se firmarán los acuerdos correspondientes” relativos a los temas sustantivos.

La fase de diseño de la forma de la participación de la sociedad que comenzó el 9 de junio de 2023, tendría de 4 a 6 meses para concluir su labor, estará liderada por una “instancia especial transitoria articulada a la Mesa de Diálogos de Paz”, llamada Comité Nacional de la Participación (CNP), el cual estaría compuesto “por 80 integrantes de los 30 movimientos, pueblos étnicos, organizaciones, gremios e instituciones que figuran en el Anexo 1 de este Acuerdo. Los movimientos, pueblos étnicos, organizaciones, gremios e instituciones deben tener en cuenta los criterios señalados por la Mesa de Diálogos en el Anexo 2º, parte integral de este Acuerdo” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023d). La instancia de coordinación del CNP es la Mesa de Diálogos de Paz, quien a la vez conformará los equipos de trabajo que sean necesarios. En el CNP participarán 4 delegados de cada una de las delegaciones de la Mesa (del gobierno y del ELN), y contaría con una Secretaría Técnica conformada por 2 delegados del ELN, y 2 del gobierno, la cual recibiría apoyo designado por el Representante Especial del secretario general de la ONU.

El objetivo del CNP es disertar sobre el modelo de participación de la sociedad, elaborar un conjunto de recomendaciones y entregar a la mesa de diálogos un Plan Nacional de Participación. Los objetivos específicos son: “Presentar un plan conceptual, operativo y logístico para promover y facilitar la intervención de la sociedad en el diseño de la participación, promover y desarrollar los espacios de diálogo con enfoque diferencial, en los que los diversos procesos de la sociedad puedan presentar sus propuestas para el diseño de la participación, sistematizar las diferentes propuestas de los procesos sociales convocados, y aportar a la construcción del Acuerdo Nacional” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023d).

Una vez establecidas las reglas de juego de la participación de la sociedad (cómo, quiénes, dónde y cuándo), la negociación continuaría con el desarrollo del punto 2 “Democracia para la paz”, donde se buscaría identificar el ¿qué? y el ¿para qué?: para el ¿qué? la sociedad debe “examinar los principales problemas que son causa del conflicto político, social, ambiental y armado, para formular soluciones integrales”. El ¿para qué? serían las “soluciones integrales” surgidas posterior al diagnóstico, las cuales se materializarían en el punto 3 “Transformaciones para la paz” en el subpunto “3.1 Propuestas elaboradas por la sociedad y sustentadas en los resultados del punto 2 de esta agenda (Democracia para la Paz)”.

Una primera anotación al punto 2 de la agenda de México, es que el diagnóstico que se pide a la sociedad, debe examinar el modelo económico, y el régimen político, e identificar “las doctrinas que impiden la unidad y la reconciliación nacional”, todo ello “desde una perspectiva democrática”, lo cual permite intuir que se respetará los límites establecidos en la Constitución de 1991. El diagnóstico de la sociedad también debe abordar la manera cómo se da tratamiento a los “conflictos políticos, sociales y ambientales” en el país, así como el marco jurídico y trato dado a los ciudadanos detenidos, sindicados y condenados en el marco de la protesta social. Además, “serán tenidos en cuenta en este proceso los diagnósticos e informes estatales, los estudios sociales, los acuerdos suscritos entre movimientos sociales y el Estado, así como las investigaciones académicas que hayan abordado los asuntos incluidos en los objetivos definidos” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023d).

⁹ Ver los anexos en el siguiente enlace <https://isegoria.udea.edu.co/acuerdos/acuerdo-sobre-el-proceso-de-participacion-de-la-sociedad-en-la-construccion-de-la-paz/>

También se invita a la sociedad a reflexionar sobre las causas de los conflictos social, político, ambiental y armado. Sobre este último, vale la pena recordar que, en la mesa de La Habana con las FARC EP, se convocó a una “Comisión histórica del fin del conflicto” conformada por 12 importantes intelectuales y expertos de la materia que realizaron igual número de informes o ensayos, los cuales al final permitieron mostrar diversas interpretaciones y lecturas sobre cuestiones como cuándo comenzó el conflicto armado, cuáles sus causas y consecuencias, y cuáles las razones de su pervivencia en el tiempo. Un ejercicio de este tipo, realizado por la sociedad, como lo sugiere la agenda de México, enriquecería no solo las perspectivas y explicaciones sobre la cuestión, sino que podría contribuir al fortalecimiento político y discursivo de las organizaciones sociales, que podrían, incluso sin proponérselo, aportar en una construcción alternativa del conflicto social y armado, el cual podría ayudar a cimentar un acuerdo no solo sobre la paz con el ELN, sino para la construcción de la paz desde una perspectiva constructivista y de transformación de conflictos, enfoques propicios que coincidiría con lo que Antonio García le decía a la comisión negociadora del gobierno Santos, en respuesta al poco espacio de negociación que ofrecían las estrictas líneas rojas, de que había que “inventarse algo diferente”, no pensar en soluciones ya ensayadas como las del acuerdo con las FARC EP, ni en formulas obvias o tradicionales, sino más bien dar espacio a la creatividad de una sociedad civil diversa y curtida en sus lecturas sobre la realidad del país.

En su conjunto, el punto 2 de este acuerdo, tiene como objeto aportar un proceso de participación integral en el que la sociedad organizada pueda diagnosticar los problemas de la democracia colombiana, plantear soluciones y contribuir directamente en la ejecución de las soluciones, en el punto 3 de transformaciones para la paz.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo -en formato de lista-, que permite identificar las diferencias temáticas entre la agenda de La Habana de 2012 del gobierno Santos y las FARC EP, y en relación con el acuerdo de México, los temas sustantivos a negociar gobierno- ELN, y las problemáticas en torno a las cuales deliberará, en clave diagnóstica y prospectiva, la sociedad en los términos previsto en los puntos correspondientes a participación:

Cuadro 6

Temas sustantivos negociables bilateralmente en las tres agendas de negociación

Agenda de La Habana, gobierno Santos-FARC EP (2012)	Agenda de México, gobierno Petro-ELN (2023)	
Temas sustantivos negociados entre las partes, puntos 1, 2 y 4 de la agenda	Temas sustantivos sobre los cuales giraría el diagnóstico y las propuestas de la sociedad en miras de construir acuerdos parciales: punto 2 Democracia para la paz	Temas sustantivos negociables puntualizados por gobierno Petro y ELN en el punto 3 transformaciones para la paz
<p>1. Política de desarrollo agrario integral: El desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país.</p> <p>-1. Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.</p> <p>-2. Programas de desarrollo con enfoque territorial</p> <p>-3. Infraestructura y adecuación de tierras.</p> <p>-4. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.</p> <p>-5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.</p> <p>-6. Sistema de seguridad alimentaria.</p> <p>2. Participación política:</p> <p>-1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.</p> <p>-2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.</p> <p>-3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.</p> <p>4. Solución al problema de las drogas ilícitas</p> <p>-1. Programas de sustitución de cultivos ilícitos. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por los cultivos ilícitos.</p> <p>-2. Programas de prevención del consumo y salud pública</p> <p>-3. Solución del fenómeno de producción, del consumo y la salud pública.</p>	<p>- Con el fin de formular soluciones integrales, identificar y examinar los principales problemas que son causa del:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) conflicto político 2) conflicto social 3) conflicto ambiental 4) conflicto armado <p>- Este punto de la agenda conduce a las siguientes acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Revisar la participación y las decisiones de la sociedad en los problemas que la afectan en los territorios urbanos y rurales. <p>- Examinar, desde una perspectiva democrática:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) el modelo económico 2) el régimen político 3) las doctrinas que impiden la unidad y la reconciliación nacional <p>- Evaluar el tratamiento que se le da a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) los conflictos políticos 2) los conflictos sociales 3) los conflictos ambientales en función de la construcción de la paz. <p>- Revisar el marco normativo y garantías para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) la manifestación pública 2) el tratamiento de la situación jurídica de los sindicatos y condenados en desarrollo de la movilización y la protesta social. <p>- Incentivar la participación de la sociedad en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) la construcción del poder ciudadano. 	<p>- Políticas públicas tendientes a superar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) la pobreza 2) la exclusión social 3) la corrupción 4) la degradación ambiental, en búsqueda de la equidad. <p>- Planes de desarrollo alternativos integrales que constituyan opciones económicas, productivas y sustentables que beneficien a las comunidades en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) territorios urbanos y rurales 2) incluyendo planes de vida 3) incluyendo planes de etnodesarrollo <p>- Políticas, planes y programas que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) superen el conflicto agrario histórico 2) relativos al ordenamiento ambiental y territorial dirigidas a la recuperación sostenible y productiva de los territorios urbanos y rurales 3) dirigidos a la restauración y protección de la Madre Tierra <p>- Pactos sociales que consoliden los acuerdos y una pedagogía y comunicación hacia una cultura de paz.</p> <p>- El plan integral de transformaciones se articulará y armonizará con los planes nacionales de desarrollo</p>

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de Colombia y FARC EP (2012); y Gobierno de Colombia y ELN (2023a).

Al comparar los temas sustantivos que podrá abordar la sociedad y los temas sustantivos negociables entre gobierno y el ELN en la agenda de México, se observa que la convocatoria a la sociedad es para discutir sobre temas mucho más amplios y de fondo (examinar el modelo económico y el régimen político, por ejemplo) aunque se deduce que tal discusión se daría con el límite doctrinal de la Constitución de 1991 (debido a la expresión utilizada “desde una perspectiva democrática”). Sin embargo, como es sabido, las discusiones y los acuerdos podrían llegar a generar algunas reformas constitucionales, las cuales deben transitar bajo los mecanismos contenidos en dicha carta, o mediante mecanismos transitorios que sean avalados por la Corte Constitucional (como sucedió con el fast track en el acuerdo con las FARC EP). Por lo tanto, lo que realmente puede blindar un gobierno respecto del régimen político y del sistema económico, son los procedimientos de reforma que deben ser legales y legítimos (respetar el estado constitucional de derecho, teniendo en cuenta que las situaciones transicionales que suponen los procesos y acuerdos de paz, conllevan en ocasiones, a la flexibilización de tales mecanismos de reforma, aunque en todo caso, no pueden violar el principio de la mayoría).

Posteriormente al diagnóstico y debate que protagonizarían la sociedad (puntos 1 y 2), vendría la tercera fase “construcción de agenda sobre democracia y transformaciones”, correspondiente al punto 3 de la agenda “transformaciones para la paz”. Su objetivo será “pactar políticas y un plan integral de transformaciones, mediante la implementación de proyectos específicos de orden nacional y territorial, con la participación de la sociedad, que haga viable una Colombia en paz, en democracia, soberana, con equidad y justicia social, donde se haga innecesario el uso de las armas para impedir o alentar tales transformaciones” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023a y 2023d).

Se producirán relatorías en cada una de las anteriores fases y al final del proceso de participación de la sociedad, ya en el punto y fase 3 de la agenda, la Mesa de Diálogos de Paz validaría “el proceso de sistematización de las relatorías, y los resultados obtenidos quedarán incluidos en el Plan de Ejecución de los Acuerdos de Paz con el ELN (punto 6 del Acuerdo de México)” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023d).

Los 3 primeros puntos de la agenda de México, tal como se ha expuesto, permiten aseverar que esta agenda, es abierta y maximalista, pues según ello, en medio del proceso, hasta mayo de 2025, tras la participación de la sociedad, se terminarán de construir y elaborar los temas sustantivos que deberán negociarse y convertirse en acuerdos parciales, y posteriormente, adoptados como políticas públicas, que permitan su ejecución inmediata, ya sea en el corto, mediano o largo plazo.



5. Temas procedimentales: la refrendación e implementación de los probables acuerdos de paz, en la agenda de México

Como ya se ha sugerido, la única línea roja para el presidente Petro, es el respeto de los procedimientos y fundamentos de la Constitución de 1991¹⁰, y es dentro de este marco, que la mesa debe encontrar los medios jurídicos y políticos para garantizar la validez, legitimidad y garantía de cumplimiento del acuerdo final al que las partes lleguen, algo fundamental además para la seguridad jurídica en materia de justicia. Según Rodríguez (2022) de la Silla Vacía: “Para Petro el único inamovible será el marco jurídico de la Constitución del 91, lo que se entiende – aunque no lo han dicho explícitamente– como que el punto final de este proceso no será una Asamblea Constituyente”. El Alto Comisionado para la Paz Danilo Rueda, señaló: “Este diálogo parte de una condición de respeto a una historia, a una memoria de una organización y parte también del respeto a la Constitución del 91 y todo lo que allí se consagra en relación con los cambios y los derechos de los ciudadanos de Colombia” (Rodríguez, 2022).

En aras de continuar con un ejercicio de análisis comparativo, la siguiente matriz expone la redacción textual del (o los) punto(s) de implementación, en las tres agendas de negociación aquí abordadas:

¹⁰ El gobierno de Gustavo Petro, quien aun estando al frente del Estado como parte aventajada militarmente en la mesa, decidió aceptar la negociación con el ELN sin ninguna línea roja en temas sustantivos, así lo anticipaba Iván Cepeda el año anterior: “En este proceso no habrá líneas rojas, habrá líneas verdes. Aquí de lo que se trata no es de entorpecer, sino que se trata es de avanzar (...) Nada será impuesto, no habrá forcejeos sobre condicionamientos absurdos que en todos los procesos de paz anteriores han mostrado ser una circunstancia de dilación que no contribuyen a parar el conflicto” (Rodríguez, 2022).

Cuadro 7

Implementación de acuerdos en las tres agendas

Punto de las agendas de negociación, sobre implementación de acuerdos		
Agenda de La Habana gobierno Santos-FARC EP 2012	Agenda de Quito gobierno Santos-ELN 2016	Agenda de México gobierno Petro-ELN 2023
<p>6. Implementación, verificación y refrendación</p> <p>La firma del Acuerdo Final da inicio a la implementación de todos los puntos acordados.</p> <p>1. Mecanismos de implementación y verificación</p> <p>a. Sistema de implementación, dándole especial importancia a las regiones</p> <p>b. Comisiones de seguimiento y verificación</p> <p>c. Mecanismos de resolución de diferencias.</p> <p>Estos mecanismos tendrán capacidad y poder de ejecución y estarán confirmadas por representante de las partes y de la sociedad según el caso.</p> <p>2. Acompañamiento internacional</p> <p>3. Cronograma</p> <p>4. Presupuesto</p> <p>5. Herramienta de difusión y comunicación</p> <p>6. Mecanismo de refrendación de los acuerdos</p>	<p>6. Implementación</p> <p>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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>c. El Plan General de Ejecución de acuerdos contemplará las siguientes dimensiones: jurídica, política, social, económica y diplomática.</p> <p>d. Acuerdo sobre refrendación que consolide lo pactado y lo proyecte hacia futuro.</p> <p>e. A la firma del acuerdo final se dará inicio al Plan General de Ejecución de acuerdos.</p>	<p>3. Transformaciones para la Paz</p> <p>El objetivo de este punto es pactar políticas y un plan integral de transformaciones, mediante la implementación de proyectos específicos del orden nacional y territorial, con la participación de la sociedad, que haga viable una Colombia en paz, en democracia, soberana, con equidad y justicia social, donde se haga innecesario el uso de las armas para impedir o alentar tales transformaciones. (...)</p> <p>6. Plan General de Ejecución de los acuerdos entre el gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional - ELN</p> <p>El Plan General de Ejecución está dirigido a la implementación de los acuerdos pactados en esta agenda, para materializar los cambios que permitan pasar del conflicto armado hacia la paz, teniendo en cuenta lo siguiente:</p> <p>6.1 Este Plan General de Ejecución se construirá con los planes específicos de cada punto de la agenda y contará con un programa y cronograma para su implementación.</p> <p>6.2 El Plan General de Ejecución de acuerdos incluirá mecanismos de control, seguimiento, verificación y ajustes que contarán con la participación de la sociedad, la comunidad internacional, el Gobierno nacional y el ELN.</p> <p>6.3 El plan contemplará las siguientes dimensiones: jurídica, política, social, económica, humanitaria, ambiental y diplomática.</p> <p>6.4 El Plan y los acuerdos que contiene serán objeto de validación democrática por medio de la participación de la sociedad en el proceso de paz, de principio a fin.</p> <p>6.5 Los acuerdos parciales se implementarán según su carácter en el corto, mediano o largo plazo.</p>

Fuente: Gobierno de Colombia y FARC EP (2012); Gobierno de Colombia y ELN (2016) y Gobierno de Colombia y ELN (2023a).

Un asunto que llama la atención de la agenda de México, es el planteamiento estratégico que aparece en el punto 1 participación de la sociedad en la construcción de paz, relativo a la búsqueda, durante el mismo proceso de paz, de lograr un gran acuerdo nacional, el cual puede ser interpretado como una de las vías mediante las cuales se buscaría garantizar el cumplimiento de los acuerdos. Sin embargo, la idea del gran acuerdo nacional iría aún más allá.

Interpretando el contenido de dicha agenda, la “construcción de una alianza política y social hacia un gran acuerdo nacional”, junto a la legitimidad y refrendación de facto del acuerdo de paz, serían dos productos esperados de la participación de la sociedad que se agotarán con los puntos 1, 2 y 3 de la agenda. Vale preguntarse si este gran acuerdo nacional coincide con el que ha promovido el presidente Petro desde su victoria electoral en 2022. Según Ramírez (2022) del diario El Colombiano, “la idea de Petro es, en teoría, aglutinar a distintos sectores políticos para mitigar el ambiente de polarización y aclimatar a Colombia para la paz. De fondo, su intención también es ganar gobernabilidad, que en el Congreso le pasen proyectos de ley y debilitar a la oposición, pues entre más fuerte sea esta más difícil será para su Gobierno llevar adelante las ambiciosas reformas que propone”.

En el preámbulo de la agenda de México, las partes señalan: “(...) como núcleo de una visión conjunta de lo que debe ser la paz, las Partes de este proceso identificamos la necesidad de un gran Acuerdo Nacional mediante la alianza de fuerzas, movimientos y organizaciones políticas, económicas, sociales, medios de comunicación, y distintos grupos y expresiones populares que deben empujar los cambios que requiere la sociedad colombiana. Múltiples agentes sociales y económicos están dispuestos a contribuir en la construcción de la paz. También nos acompaña una comunidad internacional cada vez más sensible y comprometida con los esfuerzos sostenidos en Colombia para superar el conflicto” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023a).

De tratarse del mismo “acuerdo nacional”, significa por lo menos tres cosas: que las partes (gobierno Petro y ELN) aspiran a tener una narrativa común sobre lo que es la paz, en contraposición a la “libertad de narrativas” excluyentes que se promovió en el proceso de paz con las FARC EP; que el gobierno Petro y el ELN coinciden en la vía estratégica de la participación amplia como el “puente de oro” para la definición de los términos de la paz con esta insurgencia, pero también para la apuesta de Petro de la paz total y las reformas sociales de su programa; y que el ELN al permitir dicha inclusión, estaría dando muestras de tener voluntad, de que la negociación de paz, permita cimentar una alianza con el sector político liderado por Gustavo Petro y las demás fuerzas que se acojan al “gran acuerdo nacional”, algo diferente a lo que se preveía de las FARC EP, que en su tránsito a la política legal, se planteaba como opositor al gobierno con el cual firmó la paz.

Por otro lado, lo que aquí se ha denominado refrendación de facto, que se daría en virtud de la participación de la sociedad a lo largo del proceso, y que a la vez podría hacer innecesario recurrir a otros medios de refrendación como el plebiscito, o el referéndum, también podría sustentarse en el subpunto “6.4 El Plan y los acuerdos que contiene serán objeto de validación democrática por medio de la participación de la sociedad en el proceso de paz, de principio a fin”. Esta interpretación también se apoya en el apartado sobre diseño del proceso, subpunto “5.1.5 El reconocimiento de la naturaleza y legitimidad política de la Mesa y de sus partes debe reflejarse en cada una de las actuaciones y en el contenido mismo de los acuerdos. Las delegaciones buscarán la solución dialogada de las diferencias para la construcción de lo pactado”¹¹.

La agenda también plantea en un subpunto de la sección sobre diseño del proceso, la necesidad de negociar los mecanismos mediante los cuales el eventual acuerdo de paz, cuente con estabilidad y garantía de implementación más allá del gobierno Petro (o del gobierno con el que se firme),

¹¹ También en relación a la legitimidad política que permitiría una refrendación de facto de los acuerdos sustantivos que se vayan logrando, se podrían leer los siguientes subpuntos de la sección sobre diseño del proceso: “5.2.6 Es prioritario desarrollar una comunicación para la paz, para informar de manera rigurosa, oportuna y equilibrada sobre el curso del proceso con los instrumentos propios que se acuerden, y preserve la confidencialidad sobre los temas que así se definan. Se propiciará también la comunicación participativa encaminada a convocar la participación de la sociedad, su respaldo a la Agenda y a los acuerdos alcanzados. 5.2.7 La pedagogía para la paz se sustenta en la participación de la sociedad y su interacción con la Mesa en la transformación del conflicto armado, en la creación de un ambiente favorable para la paz y en la construcción de una cultura de paz” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023).

algo que en parte logró el acuerdo de paz firmado por las FARC EP. Al respecto, el subpunto 5.2.1 señala “Los acuerdos deben trascender la voluntad explícita del presente gobierno y constituirse en mandatos de Estado” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023a).

Por otro lado, de la agenda de México, resulta relevante señalar, según la interpretación que aquí se realiza, que ésta cuenta con dos puntos relacionados a implementación de acuerdos, ya no bajo las reglas de juego impuestas por el gobierno Santos que “nada está acordado hasta que todo esté acordado” y que la fase de construcción de paz e implementación de lo acordado comienza una vez se materialice el desarme de la insurgencia (como se establecía en el punto 6 de la agenda de La Habana con las FARC EP denominado “6. Implementación, verificación y refrendación”), ni bajo la regla de juego que se había establecido en la agenda de Quito de 2016 que señalaba, en el punto 6: “e. A la firma del acuerdo final se dará inicio al Plan General de Ejecución de acuerdos” (Gobierno de Colombia y ELN, 2016).

En la agenda de México, y bajo el gobierno Petro, los acuerdos parciales sustantivos (puntos 1, 2 y 3) que se vayan firmando mediante la dinámica de la participación de la sociedad, y la negociación bilateral, tendrían implementación inmediata, bajo el principio de: “acuerdo firmado, acuerdo implementado”.

La inmediatez de la implementación de los acuerdos que se vayan logrando, queda establecida en la agenda de México, también en la sección “diseño del proceso”, en el punto “5. Funcionamiento y metodología de la Mesa y desarrollo de la Nueva agenda”: “5.2.3 Los acuerdos parciales son de implementación inmediata y deben ser articulados de manera armónica con un acuerdo general. Los acuerdos que se realicen para afrontar realidades urgentes en los territorios deben garantizar permanencia, profundización y continuidad. Es decir, no deben ser episódicos ni simplemente demostrativos. La regionalización, la sectorización y la territorialización serán factores siempre presentes en la formulación, en los contenidos y en los métodos de implementación de los acuerdos. La confianza y la credibilidad de la Mesa por la sociedad colombiana ha de ser alimentada continuamente por avances ciertos” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023a).

Uno de los dos puntos de la agenda de México que supone acciones concretas de implementación de los acuerdos en temas sustantivos que resulten tanto de la participación de la sociedad, como de la mesa bilateral, es el punto 3, cuando en su párrafo introductorio, señala: “3. Transformaciones para la Paz: El objetivo de este punto es pactar políticas y un plan integral de transformaciones, mediante la implementación de proyectos específicos del orden nacional y territorial, con la participación de la sociedad, que haga viable una Colombia en paz, en democracia, soberana, con equidad y justicia social, donde se haga innecesario el uso de las armas para impedir o alentar tales transformaciones” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023a).

Esto quiere decir que el punto 3 de dicha agenda tiene 3 funciones: en cuanto a los temas de la agenda bilateral (ver en Cuadro 6, tercera columna), negociar temas sustantivos, pactar acuerdos parciales y elaborar documentos de política pública, programas o planes que den paso a la implementación inmediata (siguiendo el principio de “acuerdo firmado, acuerdo implementado”); y en cuanto a la participación de la sociedad, en el momento en que se esté desarrollando este punto de la agenda, ya se tendrían que haber establecido las demandas de la sociedad que serían atendidas por las autoridades a nivel local, regional y nacional, por lo tanto, en el mismo momento del punto 3 de la agenda, estas demandas deberán ser convertidas en documentos de política, programas o planes para su implementación, también de manera inmediata. En ambos casos, en la agenda se tiene en cuenta que el proceso de ejecución de tales políticas puede encontrarse en distintas escalas de tiempo (corto, mediano y largo plazo)¹².

¹² Aquí es natural pensar que habrá políticas que hasta no mostrar sus efectos en materia de “transformación de la realidad” (en el ámbito que

El otro punto de implementación, es el punto 6 de la agenda de México. Una posible interpretación, es que al momento en que gobierno y ELN aborden este punto de la agenda, ya estarían en curso una serie de políticas, programas y planes (en lo local y lo nacional) tanto de la agenda sustantiva bilateral gobierno-ELN, como de las propuestas construidas por la sociedad. En tal sentido, el punto 6 de la agenda de México buscaría recoger y agrupar todos esos programas, políticas y planes de temas sustantivos, y sumar aquellos que aún no estén en implementación o se encuentren en trámite por su carácter de mediano y largo plazo, así como las medidas que se pacten en las discusiones sobre víctimas y fin del conflicto (punto 4 y 5), dentro de un “Plan general de ejecución” que se convertiría en documento de política pública y se articularía o armonizaría con los planes de desarrollo nacional y locales.

En el apartado de la agenda de México, relativo a diseño del proceso, también existen algunos subpuntos que ayudan a ampliar la interpretación sobre lo que las partes dispusieron negociar, en materia de la futura implementación de los eventuales acuerdos.

Por un lado, existe una corresponsabilidad gobierno-ELN en la implementación de los acuerdos, es otra de las diferencias con el proceso entre Santos y las FARC EP, donde una de las líneas rojas procedimentales señalaban que el responsable de la implementación de los temas sustantivos del acuerdo sería el gobierno, aduciendo que la injerencia del nuevo partido legal de la exguerrilla, en ello, podría ser catalogado como un ejercicio de “cogobierno”, una cuestión que para ese momento, podría alimentar la falaz matriz del sector político opositor a la negociación de paz, que utilizaba el eslogan malicioso de que el acuerdo de paz buscaba “entregarle el país a las FARC”. Sin embargo, y fuera de las acaloradas consignas contra la salida negociada al conflicto armado, es cierto que no hay nada extraordinario en el hecho de que la organización que se encuentra en transición a la legalidad, pueda hacer parte de entidades u organismos, incluso públicos, que tengan la responsabilidad de implementar acuerdos de paz firmados. La condición que se suele exigir es que los participantes se encuentren comprometidos con el proceso de reintegración a la vida civil y con el mecanismo de justicia transicional que se establezca.

La corresponsabilidad en la implementación se señala en el subpunto “5.1 La Mesa”, de la sección sobre “diseño de la mesa”: “5.1.1 Las Partes, en la toma de sus decisiones en la Mesa y en la realización de sus actuaciones se rigen por la bilateralidad, la concertación y la implementación conjunta de acuerdos, bajo los principios de rigurosidad y celeridad”; y “5.1.2 La bilateralidad comprende el diálogo en la Mesa y el cumplimiento de los acuerdos y planes de ejecución, en cuanto comprometen a las dos partes. La bilateralidad y corresponsabilidad no significan simetría; las cargas no pueden ser repartidas igualmente entre las dos partes” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023a).

corresponda: pobreza, problema ambiental, política agraria etc.), quizá no serían consideradas en estado de “cumplido” según el criterio del ELN, por lo tanto durante la negociación las partes deberán fijar cual sería el criterio de cumplimiento que permita a las partes reconocer lo cumplido, algo clave para que la reciprocidad y el estado de avance de la negociación, sea evidente para las partes y para la sociedad, y no se presenten mal entendidos que podrían poner el riesgo la meta final de la negociación, que es dar por terminado el conflicto armado con el ELN.



6. Síntesis y conclusiones sobre los temas sustantivos y de implementación a negociar, en la agenda de México

1)- Uno de los retos principales en materia de temas sustantivos, está en el buen desempeño del CNP, el cual se encargará del diseño y planeación de la guía metodológica para la participación eficiente y eficaz de la sociedad, en aras del logro de acuerdos parciales claros y medibles, que, al implementarse, logren transformar realidades concretas, y que a la postre, contribuya a un tránsito pacífico de todas las estructuras del ELN a la política legal. En dicha planeación (que corresponde al desarrollo del punto 1 de la agenda de México) se debe tener en cuenta la variable tiempo, pues la participación social deliberativa y masiva en tan variados y profundos temas, podría representar algún tipo de desfase entre los tiempos políticos de gobiernos nacional y locales, y de la misma mesa de diálogos entre el gobierno y el ELN, de allí que el plazo calculado por la Mesa para concluir la participación de la sociedad en mayo de 2025, resulte de gran importancia para aterrizar las expectativas, de un asunto que hasta el momento, ha parecido estar en el aire.

Como parte de las actividades relacionadas con la planeación de la participación de la sociedad, la Delegación de paz del ELN nombró a una Gestoría de paz, un grupo de personas que ha estado realizando acercamientos con organizaciones, plataformas y redes de organizaciones sociales y comunitarias en diversas ciudades y municipios del país. Como una de sus primeras expresiones, está la gira que esta gestoría realizó por la ciudad de Medellín, y su presencia en tres eventos organizados por organizaciones sociales y academia (del 13 al 15 de junio de 2023) que tendrán como fin, discutir las reglas de juego de la participación de la sociedad, explorar las posibles metodologías de sistematización de las agendas populares para construir insumos para la mesa de negociación, entre otros.

2)- Tal forma de delegar en la sociedad el diagnóstico y abordaje protagónico de una parte de los temas sustantivos, genera un nuevo elemento metodológico transcendental para este proceso de paz. En la agenda y en los acuerdos parciales del 9 de junio de 2023, hay una gramática que pone en el centro del proceso tanto a la participación de la sociedad, como a la mesa bilateral de conversaciones. Por ello se puede interpretar que el carácter de la negociación de los temas sustantivos, no es estrictamente bilateral, pues por un lado estarían los escenarios (locales y nacionales) de participación de la sociedad de donde resultaría parte de los acuerdos parciales sobre temas sustantivos, y por otro lado, estaría la mesa bilateral entre gobierno y ELN donde se negociarían los programas, políticas y planes alrededor de los temas señalados en la tercera columna del cuadro 6 (subpunto 3.1 a 3.3 del punto 3 Transformaciones para la paz).

Como se puede observar, los temas sustantivos buscan beneficiar a la población civil, se centra tanto en las víctimas del conflicto armado, como en las “víctimas de la violencia estructural” o injusticia social. Al respecto, en el apartado sobre “Diseño del proceso”, el subpunto 5.2.4. señala: “El corazón de este proceso es la participación de la sociedad en la definición y ejecución de las transformaciones necesarias para la paz. En consecuencia, los tres primeros puntos de esta agenda están íntimamente articulados. La principal protagonista y beneficiaria de estos acuerdos debe ser la población en su conjunto. No solo la población víctima directa del conflicto armado. También la población afectada por la violencia estructural” (Gobierno de Colombia y ELN, 2023a).

3)- Lo expuesto hasta ahora, permite hacer la siguiente pregunta: ¿Cuál sería el tratamiento que daría la mesa bilateral (gobierno-ELN) a las propuestas y acuerdos parciales de la sociedad? De momento, podría interpretarse que la mesa bilateral de negociaciones sería impulsadora y avaladora de los diagnósticos y acuerdos generados por la sociedad, una prevención que hacen algunas de las organizaciones sociales, es que sus demandas no deben ser absorbidas ni agenciadas por el ELN, cosa en la que esta guerrilla parece estar de acuerdo cuando defiende la autonomía y no suplantación de la sociedad civil (García, 2022b). Sin embargo, persistiendo en un ejercicio de interpretación (ya que el tema no es tratado en la agenda), el ELN y el gobierno nacional serían veedores del cumplimiento de los compromisos adquiridos por ambas partes entre sí, y con la sociedad, esa sería la vía de salida exitosa del proceso de negociación de paz, el cumplimiento de los compromisos que se vayan adquiriendo, y una de sus desembocaduras, sería el fin del alzamiento armado y el tránsito a la legalidad del ELN.

También podría interpretarse que algunas de las propuestas construidas por la sociedad, podrían coincidir con el tratamiento que gobierno y ELN estén dando a algunos de los temas de la agenda bilateral, por lo que es de suponer que se aprovechara, con autorización o reconocimiento de los autores, para construir las políticas sobre los temas que se señalan en los numerales 3.2 a 3.6 del punto 3 transformaciones para la paz¹³.

4)- En comparación con la agenda de La Habana de 2012, también se puede señalar, que, en apariencia, la agenda de México en materia de temas sustantivos, es a la vez, maximalista y abierta, debido en parte, a la misma ausencia de líneas rojas del gobierno Petro. Maximalista, porque aborda una amplia variedad de problemáticas: pobreza, exclusión social, inequidad, corrupción, conflicto agrario, degradación ambiental, modelo económico, planes de desarrollo o de vida en territorios urbanos y rurales, régimen político -incluye garantías democráticas para la protesta social, poder ciudadano-, minorías. Y es también una agenda sustantiva abierta, no solo porque literalmente queda abierta a las propuestas de la sociedad de todo el territorio nacional y que pueden girar alrededor de una gran variedad de temas, sino porque, además, la redacción de la misma agenda sustantiva bilateral entre gobierno y ELN, no especifica los ámbitos o escala de las problemáticas a discutir (pobreza, inequidad, conflicto agrario, etc.).

¹³ En la agenda de México no queda claro si los aportes de la sociedad serían independientes de los temas que aquí se han denominado como propios de la mesa bilateral, o si, por el contrario, la participación de la sociedad arrojará sus propios aportes, más contenido para la negociación bilateral entre el ELN y el gobierno.

En tal sentido, los temas sustantivos que tendrán tratamiento bilateral, debido a su redacción genérica, exige que en medio de las negociaciones, las partes acoten los ámbitos y la escala de tales problemáticas, con el fin de que lo que se acuerde, se pueda convertir en políticas medibles y realizables en el corto, mediano o largo plazo, no solo por razones de eficacia con el tratamiento de dichas problemática (reducción de los indicadores de pobreza, por ejemplo), si no para que la intervención de tales problemáticas, puedan traducirse en pasos concretos de avance hacia el fin del alzamiento armado del ELN, toda vez que, el diseño del proceso y el análisis de las posiciones de esta insurgencia desde 2014, indican que el acuerdo sobre el posible desarme, se daría posterior a la ejecución de los acuerdos de temas sustantivos, como garantía de implementación.

No es difícil advertir entonces, que, en materia de temas sustantivos, si la agenda de México es maximalista y abierta, la agenda de La Habana de 2012 podría clasificarse como intermedia y semicerrada, ya que delimitaba cada uno de los temas sustantivos (1. Desarrollo agrario, 2. Participación política, y 4. Cultivos de uso ilícito), a tal punto que la negociación de cada uno de ellos, obedeció al desarrollo de cada subtema, dando lugar a ampliarse a otros subtemas de manera controlada, aprovechando los resultados de la participación de la sociedad civil y de la academia, principalmente en los foros realizados por la Universidad Nacional y la ONU.

5)- Sobre el avance de la negociación en torno a la participación de la sociedad, al cierre del tercer ciclo de diálogos, el pasado 9 de junio de 2023, las partes hicieron público el acuerdo de procedimiento “Alistamiento para el Proceso de Participación de la sociedad y del Cese al Fuego Bilateral”. Si bien lo hasta ahora hecho público no aclara las dudas que en este informe se han planteado (pues apenas la mesa ha dado los primeros pasos en dirección al punto 1 de la agenda), en la sección de preparativos para la participación de la sociedad de dicho documento, las partes pactaron 4 puntos:

- Convocatoria a la sociedad a participar en el proceso de paz
- Conformación de equipos preparatorios para la instalación del Comité Nacional de la Participación (CNP)
- Elaboración del reglamento operativo y plan de trabajo del CNP
- El 3 de agosto de 2023 se la instala públicamente el CNP (Gobierno de Colombia y ELN, 2023b)

Dando desarrollo a la mencionada agenda, el 14 de julio de 2023, las partes elaboran el Reglamento operativo del Comité Nacional de la Participación.

Cuadro 8

La temporalidad para el desarrollo de los primeros 3 puntos de la agenda sobre participación de la sociedad

Fases	Temporalidad
1. Diseño de la participación	Julio de 2023 a febrero de 2024
2. Diagnóstico y diálogo sobre democracia para la paz	Febrero de 2024 a julio de 2024
3. Construcción de agenda sobre democracia y transformaciones	Julio de 2024 a enero de 2025
4. Sistematización de los resultados	Enero de 2025 a mayo de 2025

Fuente: Gobierno de Colombia y ELN (2023c)

El siguiente hilo de Twitter de Iván Cepeda (2023, 06, 09) también refleja los avances esenciales en materia de impulso a la participación de la sociedad civil en el proceso, donde sobresale la creación del Comité Nacional de Participación, que comenzaría sus actividades siendo conformado por 30 sectores y 80 representantes, su primer objetivo sería diseñar la participación de la sociedad civil, también sobre sale la importancia que aún se mantiene en el objetivo de buscar un “gran acuerdo nacional”:

“1. Por primera vez, el Estado y el ELN pactan un acuerdo que implica el tratamiento en bloque de los tres primeros puntos del Acuerdo de México: 1) Participación de la sociedad en la construcción de la paz. 2) Democracia para la paz. 3) Transformaciones para la paz (...) 2. Hemos convenido convocar a la sociedad a que, en concordancia con los principios estipulados en el Acuerdo de México, en una primera fase culmine el diseño de la participación (...) 3. Creamos el Comité Nacional de Participación; un mecanismo incluyente de 30 sectores y 80 representantes para que, de manera democrática, diseñe cómo despegará en todo el país la participación de la sociedad en la construcción de este proceso de paz (...) 4. El proceso de diseño de la participación, durante el año 2023, será dinámico e involucrará a poblaciones, organizaciones e instituciones en 8 regiones del país y en diversos sectores nacionales. 5. Los resultados del proceso será un aporte valioso a la construcción de una alianza política y social que impulse el Acuerdo Nacional, definido en el Acuerdo de México, como pieza angular de una visión conjunta de paz” (Cepeda, 2023, 06, 09).

6)- Quizá el asunto de mayor polémica, es que, debido a la desconfianza que generó los incumplimientos en la implementación del acuerdo firmado por las FARC EP, los que firme el gobierno Petro, se implementarían antes o como precondition, a la dejación de armas o desarme del ELN, o como lo denominan en la agenda, antes de implementar el acuerdo que se logre sobre las armas de esta guerrilla. Al respecto, Juan Esteban Ugarriza (ex asesor del equipo negociador de Santos con el ELN) señalaba en 2022: “Esa era una de las líneas rojas del gobierno de Santos. No queríamos tener una veeduría armada del ELN sobre las acciones del Gobierno. Aquí de alguna manera se rompe ese principio” (Rodríguez, 2022).

7. Bibliografía

Arévalo, J. (2014) Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de La Habana. *Revista de Economía Institucional*, vol. 16, n.º 30, primer semestre/2014, pp. 131-169

Cepeda I. [@IvanCepedaCast]. (20230609) 1. Por primera vez, el Estado y el ELN pactan un acuerdo que implica el tratamiento en bloque de los tres primeros puntos del Acuerdo de México: 1. Participación de la sociedad en la construcción de la paz. 2. Democracia para la paz. 3. Transformaciones para la paz. Twitter. <https://twitter.com/IvanCepedaCast/status/1667213048648552449?s=08>

El Nuevo Siglo (2016, 02, 19) Gobierno reveló las 4 líneas rojas en diálogos de paz. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/2-2016-gobierno-revelo-las-4-lineas-rojas-en-dialogos-de-paz>

ELN (2023, 01, 16). Programa de Simacota. ELN Voces [página web]. Disponible en: <https://eln-voces.net/programa-de-simacota/>

García, A. (2022b) Capítulo II. La ley del embudo. En: García, A. (2022) *La paz con el ELN y los regateos del gobierno*. [versión libre]

Gobierno de Colombia y FARC EP (2012). Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [Agenda de La Habana Gob. Santos – FARC EP].

Gobierno de Colombia y ELN (2016). Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional. [Agenda de Quito Gob. Santos – ELN].

Gobierno de Colombia y ELN (2023a). Acuerdo N. 6 Acuerdo de México Nueva agenda de diálogo para la paz entre el Gobierno de la República de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional -ELN. [Agenda de México].

Gobierno de Colombia y ELN (2023b). Alistamiento para el Proceso de Participación de la sociedad y del Cese al Fuego Bilateral. [Acuerdo parcial, Mesa de diálogos, La Habana. Recuperado de: <https://twitter.com/DelegacionEln/status/1667221156351361028/photo/1>

Gobierno de Colombia y ELN (2023c) Reglamento operativo del Comité Nacional de la Participación. Firmado 2023, 07, 14. La Habana, Cuba.

Gobierno de Colombia y ELN (2023d) Acuerdo N 9. El proceso de participación de la sociedad en la construcción de la paz (Primer acuerdo de Cuba). Firmado en 2023, 06, 09.

Herrera, E. (2021) ¿Un proceso de paz inútil? Diarios de la negociación del Gobierno colombiano con el ELN 2013-2020. Planeta.

Jaramillo, S. (2017) La posibilidad de la paz. En: OACP (2018). Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC EP. Tomo I. El inicio del proceso de paz. Recuperado en <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-1-proceso-paz-farc-inicio-proceso-fase-exploratoria.pdf>

León, J. (2014) Los elenos también le suman a Santos. La Silla Vacía [página web] junio 10. Recuperado de: <https://archivo.lasillavacia.com/historia/proceso-de-paz-47857>

Matos, E.; Fuentes, H., Montoya, J. y De Quesada, O. (2015) Didáctica: lógica de investigación y construcción del texto científico. Universidad Libre.

OACP (2018). Biblioteca el Proceso de Paz con las FARC-EP. Tomo I. El inicio del proceso de paz. Recuperado en <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-1-proceso-paz-farc-inicio-proceso-fase-exploratoria.pdf>

Ramírez, S. (2022). ¿Qué es el “gran acuerdo nacional” que tiene a la política tradicional rodeando a Petro? El Colombiano, junio 29. [página web] Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/que-es-el-acuerdo-nacional-de-gustavo-petro-HN17923307>

Resolución Ejecutiva 081 de 2016. Presidencia de la República de Colombia.

Resolución Ejecutiva 47 de febrero 6 de 2017. Presidencia de la República de Colombia.

Resolución Ejecutiva 036 del 6 de marzo de 2023. Presidencia de la República de Colombia.

Rodríguez, S. (2022). La negociación con el ELN: no cambia la agenda, pero sí todo lo demás. La Silla Vacía, octubre 5 [página web] Recuperado de: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-negociacion-con-el-eln-misma-agenda-pactada-todo-diferente/>

Análisis de la agenda de negociación de México entre el Gobierno de Gustavo Petro y el Ejército de Liberación Nacional - ELN:

Los temas sustantivos, la participación de la sociedad en el proceso y la implementación de los eventuales acuerdos de paz

Documento temático #2
Agosto, 2023



ISEGORÍA

Plataforma de seguimiento al proceso de diálogo
entre el Gobierno colombiano y el ELN