



NO ESTAMOS CONDENADOS A LA GUERRA

Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN

David Aponte, Andrés R. Vargas
Editores

COLECCIÓN TERRITORIO, PODER Y CONFLICTO

NO ESTAMOS CONDENADOS A LA GUERRA
Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN

NO ESTAMOS CONDENADOS A LA GUERRA

Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN

Andrés R. Vargas
David Aponte
Santiago Millán
Nicolás Chamat
Emilia Frost
Jorge A. Restrepo



ODECOFI

Observatorio para el desarrollo,
la convivencia y el fortalecimiento
institucional

NO ESTAMOS CONDENADOS A LA GUERRA

Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN

- © Odecofi-Cinep
Carrera 5ª No. 33B – 02
PBX (57-1) 2456181 • (57-1) 3230715
Bogotá D.C., Colombia
www.cinep.org.co
www.odecofi.org.co

- © Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, Cerac
Calle 55 No. 5-22
PBX (57-1) 2170200, Fax (57-1) 2170200 Ext. 210
Bogotá D.C., Colombia
www.cerac.org.co

- © Andrés R. Vargas, andres.vargas@cerac.org.co
David Aponte, david.aponte.castro@gmail.com
Santiago Millán, santiago.millan@cerac.org.co
Nicolás Chamat, nicolas.chamat@cerac.org.co
Emilia Frost, emilia.frost@cerac.org.co
Jorge A. Restrepo, jorge.restrepo@cerac.org.co

Las investigaciones incluidas en esta publicación han sido realizadas con la colaboración financiera de Colciencias, entidad pública cuyo objetivo es impulsar el desarrollo científico, tecnológico e innovador de Colombia

Editor General Colección Odecofi: Fernán E. González G.
Coordinación editorial: Helena Gardeazábal Garzón
Corrección de estilo: Álvaro Delgado Guzmán
Diseño y diagramación: Alberto Sosa
Impresión: Editorial Códice Ltda.

Primera edición
ISBN: 978-958-644-151-3
Agosto de 2011
Bogotá D.C., Colombia

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

Contenido

Agradecimientos	9
Presentación	
¿Un fin para el conflicto violento con el ELN? Por Andrés R. Vargas	11
Capítulo 1	
Terminando el conflicto violento con el ELN: de la necesidad de finalizarlo más allá del recurso a las armas. Por David Aponte	33
Capítulo 2	
Variaciones regionales de la presencia del ELN Por Santiago Millán	111
Capítulo 3	
La paz abandonada: experiencias, perspectivas y posibles escenarios para una paz negociada con el ELN Por Nicolás Chamat y Emilia Frost	175
A manera de conclusión	
Una estrategia de cierre para el conflicto con el ELN Por Jorge A. Restrepo	239
Bibliografía general	253

Siglas y acrónimos

ACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BCB	Bloque Central Bolívar
Bdcac-Cerac	Base de datos de conflicto armado colombiano
	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
Cnai	Corporación Nuevo Arco Iris
Coce	Comando Central
Codhes	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CPI	Corte Penal Internacional
DDR	Desarme, desmovilización y reinserción
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
Erpac	Ejército Revolucionario Popular Anticomunista
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
Fmln	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
ICG	International Crisis Group
Sijin	Seccional de Investigación Judicial
Simci	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
Sipod	Sistema de Información de Población Desplazada
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas

Agradecimientos

Este libro no habría sido posible sin el concurso de muchas personas e instituciones que colaboraron de distintas maneras. Sus primeros insumos fueron elaborados en 2008, gracias a la generosa financiación del gobierno de Canadá a través del Global Peace and Security Fund del Department of Foreign Affairs and International Trade (Dfait). Este apoyo inicial permitió realizar varios viajes a las regiones para recabar información, así como la preparación de análisis que sirvieron de punto de partida para escribir los textos que aparecen aquí. Por el trabajo ejecutado en esa primera fase cabe agradecer a Jorge A. Restrepo, quien dirigió en ese momento la investigación financiada por Dfait, así como a los investigadores Jack Melamed y Soledad Granada, del Cerac. La colaboración y el trabajo en equipo con la Corporación Nuevo Arco Iris, particularmente con Luis Eduardo Celis y Ariel Ávila, fue también muy importante durante la fase de la investigación que transcurrió en 2008, por lo cual resulta grato extenderles nuestro más sincero agradecimiento. Por su colaboración en el levantamiento de mapas y la gestión de información geográfica es así mismo relevante expresar nuestro reconocimiento a Andrés Mesa.

Durante la fase de investigación reciente, desarrollada a finales de 2010 y en los primeros meses de 2011, los autores agradecen a Fernán González y Teófilo Vásquez la detallada lectura de los borradores del libro y los útiles comentarios derivados de ella. El apoyo de Mayra Iglesias y María Palacios en materia de representación y procesamiento de datos fue fundamental para el análisis y redacción de los documentos que

componen este libro. Los autores agradecen enormemente su juicioso trabajo, contribución fundamental de la presente investigación. Por su apoyo financiero a la última fase del estudio, también cabe agradecer al Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología “Francisco José de Caldas”, Colciencias, que a lo largo de varios años ha financiado al Observatorio para el desarrollo integral, la convivencia ciudadana y el fortalecimiento institucional en regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado colombiano, Odecofi.

Finalmente, infinitas gracias a todos los familiares, colegas y amigos que estuvieron cerca de nosotros, apoyando emocional e intelectualmente la producción del libro.

Presentación

¿Un fin para el conflicto violento con el eIn?

Por Andrés R. Vargas

“Para abordar de nuevo un proceso de negociación con las guerrillas hay que superar de raíz la improvisación, y para ello es necesario un proyecto de investigación científica que identifique el estado real del conflicto, la voluntad política de las partes; la viabilidad objetiva de las propuestas de cada uno; los acumulados existentes en procesos anteriores; el sentimiento nacional y [que] defina con precisión el horizonte de la solución definitiva del conflicto.” (Galán, 2010: 192).

Este libro ha sido escrito como parte de la agenda de investigación del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, Cerac, y del Observatorio colombiano para el desarrollo integral, la convivencia ciudadana y el fortalecimiento institucional en regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado, Odecofi. Por lo que respecta a la agenda de investigación del Cerac, el estudio constituye el primer esfuerzo hecho para la conformación de una línea de investigación sobre construcción de paz y procesos transicionales, temas que la institución considera cruciales en la Colombia contemporánea.

En cuanto a Odecofi, uno de sus principales objetivos consiste en esforzarse por cerrar la brecha entre la investigación en ciencias sociales y la formulación e implementación de políticas públicas, particularmente la fisura que se presenta entre la investigación sobre el conflicto armado y la violencia, de un lado, y las políticas públicas orientadas a incidir o superar estos problemas, del otro. En este sentido es importante advertir que esta investigación no pretende construir interpretaciones novedosas sobre la insurgencia armada o la guerra civil colombiana, como

tampoco elaborar grandes desarrollos metodológicos. Lo que se busca es hacer uso del conocimiento acumulado y de las herramientas de medición desarrolladas a través de las múltiples investigaciones que han antecedido este ejercicio¹ y ponerlos al servicio de la idea de elaborar una propuesta novedosa e informada para la terminación del conflicto violento.

El presente libro se ocupa de la insurgencia armada del Ejército de Liberación Nacional-Unión Camilista (en adelante ELN) y de la necesidad, desde la perspectiva estatal, de diseñar e implementar una política pública que ponga fin al conflicto violento con esta guerrilla y a los impactos negativos de la violencia asociada a éste sobre las comunidades y el desarrollo del país. Una política tal debe estar basada en evidencia, por lo cual, a lo largo de la obra, se emplean técnicas de medición y análisis propias de las ciencias sociales para caracterizar el problema, su dinámica y sus efectos.

Basados en la caracterización antes mencionada, analizamos en detalle la negociación como opción de política pública para atender el problema. Investigaciones previas han evidenciado las limitaciones estructurales de la política pública de seguridad, centrada en el empleo de la coerción para conseguir la superación del conflicto violento; en otras palabras, han demostrado el agotamiento de la política de Seguridad Democrática (Restrepo y Vargas, 2009; Granada, Vargas y Restrepo, 2009). Una vez evidenciada la incapacidad de alcanzar una solución definitiva del conflicto violento solo por medio de la coerción, se hace necesario considerar la pertinencia y eficacia de otras opciones de política. En este orden de ideas, el libro se plantea como su principal objetivo identificar cuál es la mejor ruta de política pública que puede terminar la confrontación armada del Estado con el ELN, y hace especial énfasis en identificar la pertinencia y la potencial eficacia de una salida negociada del conflicto.

Los análisis que componen esta obra se pueden agrupar en dos grupos. El primero lo componen los análisis de escala nacional: uno sobre la participación violenta del ELN en el conflicto y otro sobre la eficacia de implementar una opción de política de negociación para tratar con

¹ Cabe resaltar que entre estos trabajos se cuentan aquellos publicados por Odecofi en la colección Territorio, Poder y Conflicto: Restrepo y Aponte (Eds.), 2009; González y Launay-Gama (Eds.), 2010; Vásquez, Vargas y Restrepo (Eds.), 2011 y Aramburo y García (Eds.), 2011.

el ELN y sobre la posibilidad de hacerlo en la actual coyuntura. Estos objetivos componen, en su orden, el primero y el tercer capítulos.

El segundo grupo de análisis son los tres de escala regional que componen el segundo capítulo. Las regiones fueron escogidas en función de su relevancia para la organización insurgente estudiada, y con base en esas regiones se busca reflejar las variaciones del problema. De esa manera, con un enfoque comparado, el segundo capítulo versa sobre Nariño, Arauca y Norte de Santander. En todas las regiones se analizan las actividades del ELN y se hace énfasis tanto en sus acciones violentas como en las oportunidades particulares que cada región puede ofrecer para dar término al conflicto violento con esa organización armada. Cada región expresa una problemática o característica particular que la hace relevante para su análisis y la destaca en el plano nacional.

Finalmente, el libro culmina con un conjunto de consideraciones relacionadas a la estrategia más adecuada para un cierre definitivo de la confrontación violenta con el ELN.

En conjunto, los capítulos proveen un diagnóstico sobre la situación del ELN, su heterogeneidad regional, las consecuencias y las diferentes facetas de su participación en la confrontación armada, y una valoración sobre la posibilidad de implementar en la actualidad una negociación política que tenga en cuenta las lecciones derivadas de los intentos de diálogo hechos durante la administración de Álvaro Uribe.

Esta presentación, por su parte, contiene una síntesis de los hallazgos más relevantes de la investigación, un análisis de sus implicaciones para la formulación e implementación de una política pública dirigida a la superación del conflicto violento con el ELN y algunas sugerencias para el diseño de dicha política pública, basadas tanto en el análisis como en la evidencia encontrada o analizada en el libro.

Esbozo de los hallazgos más relevantes

Los hallazgos y temas aquí reseñados son apenas algunos de los que pueden encontrarse en los capítulos subsiguientes. Esta presentación pretende servir tanto de introducción al libro como de síntesis analítica, y solo incluye y discute aquellos que, a juicio de los autores, tienen las mayores implicaciones de política pública. En ese orden de ideas, del primer capítulo conviene destacar dos aportes. Primero, que la persistencia por parte del gobierno en una estrategia netamente coercitiva

entraña riesgos potenciales muy altos. Segundo, que a pesar del pronunciado declive organizativo y estratégico del ELN, esta guerrilla aún perdura en el tiempo y produce efectos negativos sobre la población y sobre la situación de violencia y seguridad.

En relación con lo primero, aunque el gobierno del presidente Santos ha introducido algunos cambios necesarios en la política de seguridad, el enfoque general no ha cambiado. Los cambios se han centrado en aplicar estrategias coercitivas para atender acuciantes problemas de seguridad que habían sido ignorados por la política de Seguridad Democrática², pero no se ha anunciado la adopción de ningún tipo de estrategia adicional o complementaria encaminada a poner término a la insurgencia armada. Es más, persiste una inclinación operacional a privilegiar la captura o la muerte de los líderes de las organizaciones insurgentes, evidenciada durante la era Santos, tanto en el ruido publicitario que despertó la operación que culminó con la muerte del ‘Mono Jojoy’ como en la dedicación de unidades enteras –como la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur del Tolima, con alrededor de 7.000 combatientes– a la captura o muerte de ‘Alfonso Cano’ (*Semana*, 28 de febrero de 2011).

La estrategia que reduce el tratamiento del problema al ámbito de lo coercitivo ya ha dado signos de agotamiento y rendimientos marginales decrecientes (Granada, Vargas y Restrepo, 2009). Más importante aún: este enfoque y la tendencia operacional a tratar de dejar acéfala a la insurgencia desconocen la existencia de demandas de violencia provenientes de poderes narcotraficantes y de las elites que lideran autoritarismos subnacionales³ en arreglos con los diversos grupos armados (incluidos los estatales). Este contexto hace altamente probable que, en ausencia de capacidad de comando y control de los grupos guerrilleros, sus unidades locales queden disponibles y generen más violencia para satisfacer las demandas antes mencionadas. De esa manera, la política

² El cambio más importante ha sido el de reconocer a los grupos neoparamilitares, llamados por el gobierno bandas criminales, como una de las principales amenazas de seguridad en el país, y la consecuente implementación de estrategias coercitivas específicas para combatirlos.

³ “La existencia de un gobierno nacional democrático junto a un gobierno provincial autoritario en un mismo país crea una situación de yuxtaposición de regímenes. En otras palabras, dos niveles de gobierno que cuentan con jurisdicción sobre un mismo territorio operan bajo diferentes regímenes, entendidos como conjuntos de normas, leyes y prácticas, que gobiernan la selección y la conducta de las autoridades políticas. Esta yuxtaposición genera desafíos estratégicos para las elites autoritarias subnacionales (y oportunidades para las oposiciones locales), que no existen cuando coinciden los tipos de régimen nacional y subnacional” (Gibson, 2007: 165).

del Estado se enfrenta a la paradoja de que un mayor éxito en la implementación de su estrategia coercitiva se traduzca en un incremento de los niveles de violencia en la escala local o regional.

El segundo punto –que señala que las organizaciones guerrilleras en general y el ELN en particular perduran en el tiempo y continúan afectando negativamente a la población– aparece estrechamente relacionado con el agotamiento de la estrategia coercitiva, aunque no solo determinado por ello. Las limitaciones estructurales que encuentra el Estado colombiano para integrar territorios y poblaciones están en el corazón de la ineficiencia estatal para poner fin a la insurgencia armada en presencia de una alta eficacia militar.

En efecto, en la actualidad las guerrillas han regresado a los territorios periféricos donde se crearon y donde medraron durante las primeras décadas de la guerra civil colombiana⁴. Estos territorios⁵ y sus poblaciones se caracterizan por su precaria o nula inserción en el orden económico y político irradiado desde el Estado central: “hay una porción de la población que se encuentra escindida de la sociedad mayor, excluida de la ciudadanía, de los beneficios del desarrollo y de los mercados aceptados y regulados por el Estado central. Esa es la escisión maestra del conflicto armado colombiano” (Vásquez, Vargas y Restrepo, 2011: 82)⁶.

Las serias deficiencias observadas en la integración de las periferias⁷ y sus poblaciones ofrecen a la insurgencia un espacio de inserción social y política que le permite perdurar en el tiempo⁸. En efecto, las precariedades de la función territorial del Estado, entendida como su capacidad para asegurar el control del espacio y representar en él a la sociedad

⁴ Granada, Restrepo y Vargas denominan este proceso “marginalización de la guerra contra-insurgente” (2009: 88-89).

⁵ Para efectos de la presente discusión la noción de territorio engloba el espacio geográfico y el entramado de relaciones sociales que establecen los individuos que lo habitan.

⁶ La noción de escisiones maestras (*master cleavages*) y escisiones locales (*local cleavages*) en las guerras civiles fue introducida por Kalyvas en el marco de un análisis donde destacaba cómo, si bien los grandes relatos de la guerra (divisiones de clase, étnicas o religiosas) tienden a dominar los argumentos explicativos sobre uno u otro conflicto, estos a menudo fallan en dar cuenta de la naturaleza del conflicto y su violencia (2003: 479).

⁷ Es importante anotar que las deficiencias en la integración de las periferias pueden estar dadas, tanto por una débil presencia de las instituciones estatales, como por una tergiversación de las mismas, en el sentido de que la implementación de la función territorial del Estado se ve mediada en los territorios por los grupos armados, que la distorsionan.

⁸ En este orden de ideas es importante recalcar que ningún grupo violento organizado existe en el vacío social o puede permanecer en el tiempo sin la colaboración (voluntaria u obligada) de una base social, así sea exigua.

que lo habita (Fajardo, 2007: 41), ofrecen a la insurgencia oportunidades de perdurar a través, por lo menos, de dos vías: una vía política en la cual la insurgencia puede cumplir funciones de intermediación armada entre las poblaciones pobres y aisladas y el ordenamiento político central (Vásquez, Vargas y Restrepo, 2011: 345-351), y otra social, donde la carencia de oferta de servicios cruciales para la vida en comunidad, como la tramitación de conflictos, brinda a la insurgencia un espacio para entroncarse con la vida local y comunitaria mediante la oferta de tales servicios.

Considerar estos aspectos sociales y políticos –que permiten comprender la existencia continuada de las guerrillas en el contexto de su derrota militar estratégica⁹– es de gran importancia, pues revela la apremiante necesidad de adoptar una opción de política de carácter multi-dimensional, esto es, que vaya más allá de sus estrategias de coerción.

Adicionalmente, los impactos negativos sobre la población, resaltados tanto en el análisis nacional como en los regionales, ponen de presente que el gobierno tiene la obligación de replantear sus estrategias. La política que se centra en la coerción puede ofrecer garantías creíbles de protección para la población que habita las centralidades del país, pero, al no proponer una resolución del problema de la insurgencia armada, condena a las comunidades pobres y aisladas que habitan las periferias a soportar perennemente el impacto negativo de la actuación violenta que acompaña a la operación guerrillera.

Por mandato constitucional, el Estado debe garantizar la vida, honra y bienes de todos los ciudadanos (Constitución Política de Colombia, art. 2), por lo cual el gobierno está en la obligación jurídica de proponer soluciones para las minorías pobres y aisladas que habitan los márgenes del país, adonde se ha trasladado la guerra contrainsurgente. El hecho de que hasta ahora no se haya satisfecho esa obligación, luego de por lo menos dos años transcurridos desde cuando ha sido evidente el proceso de marginalización del conflicto (Granada, Restrepo y Vargas, 2009: 88-89), refrenda la existencia de la escisión maestra de la guerra, donde la condición de no ciudadanía es la realidad de muchos de los habitantes de los territorios sobre los cuales el Estado colombiano reclama soberanía.

⁹ La derrota militar estratégica consiste en el cierre definitivo de la posibilidad de que la insurgencia pueda cambiar el régimen político o el modelo económico a través de la vía armada.

Dada la apremiante necesidad de buscar estrategias complementarias a las usadas actualmente, es pertinente preguntarse por la posibilidad de implementar una salida negociada al conflicto con los insurgentes, en particular con el ELN. El capítulo 4 se ocupa de dicho análisis. Lo primero que destaca es que la coyuntura política que se inaugura con la posesión del gobierno Santos parece favorable para encontrar una solución de la guerra. No es casual que el International Crisis Group haya titulado su informe de octubre de 2010 con estas palabras: “Colombia: la oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto”.

Sin embargo, a pesar de este renovado optimismo de analistas y líderes de opinión, el análisis presentado en el capítulo 4 de este trabajo saca la conclusión de que, en la presente coyuntura, no es pertinente ni eficaz optar por una solución negociada con el ELN, en los términos y con las estrategias empleadas hasta ahora¹⁰. La razón es que siguen vivas las tensiones y obstáculos que impidieron el éxito de anteriores iniciativas de negociación con esta guerrilla, a saber: la divergencia en la perspectiva sobre la naturaleza de las negociaciones, el enfoque de suma cero¹¹ adoptado por las partes e inherente al modelo clásico de negociaciones, las posturas inamovibles en temas cruciales como el cese al fuego y el secuestro, y las relaciones complejas entre la miríada de actores de la guerra civil colombiana.

Finalmente, los análisis de las experiencias de negociación recientes y de la verosimilitud de implementar en la actualidad dicha opción de política destacan que, a pesar de la persistencia de los obstáculos antes mencionados, ellos no son óbice para tratar de capitalizar la nueva coyuntura política. Volveremos sobre este punto más adelante.

Un último conjunto de análisis que se adelanta a escala regional tiene como objeto de estudio los territorios de Arauca, Nariño y Norte de Santander, en el último caso con énfasis en el Catatumbo. Es pertinente explicitar que en la decisión de adelantar estudios de escala regional subyace el supuesto de que la guerra, la violencia y la presencia y operación violenta del ELN varían a través del espacio. Es un supuesto ra-

¹⁰ Este texto hace una distinción analítica entre diálogo y negociación, la cual es presentada en el siguiente acápite.

¹¹ Suma cero hace referencia a una situación en la cual la suma de las ganancias de uno o varios participantes de un juego equivale exactamente a las pérdidas del otro o de los otros participantes. El nombre obedece a que si las pérdidas totales se restan de las ganancias totales el resultado es cero.

zponible que ha sido verificado empíricamente en otras investigaciones adelantadas por Odecofi¹².

Los estudios regionales ponen de presente las diferencias que la insurgencia armada del ELN y sus aspectos asociados presentan a lo largo del territorio¹³. Por ejemplo, del análisis de Arauca cabe destacar, por sus implicaciones de política pública, los estrechos vínculos entre los procesos de producción de violencia del ELN y la configuración de poderes políticos departamentales y municipales. La principal implicación que se deriva de ello es que, en el nivel regional y local, una política pública de superación del conflicto y construcción de paz debe considerar la presencia diferenciada del Estado, que en ocasiones, como ocurre en Arauca, toma forma en la distorsión de la función estatal territorial. Es decir, la función territorial del Estado termina fluyendo a través de las lógicas de la guerra y en este caso mediante los arreglos que establece el ELN en el departamento.

Otro hallazgo destacado son las variaciones regionales presentes en las relaciones entre los grupos armados. En la situación de debilitamiento militar relativo y subordinación del ELN a las Farc en Norte de Santander es tal vez donde se evidencia con mayor claridad la importancia de este tema. Sin embargo, en el resto de regiones consideradas se ponen de presente asimismo las diferentes relaciones que las unidades de esa guerrilla establecen en los ámbitos local y regional, así como sus diversas implicaciones. En Nariño la agrupación aparece aliada con grupos neoparamilitares y en Arauca está en guerra abierta con las Farc.

Dada la variación regional de las relaciones entre el ELN y los diversos grupos armados, deberían aplicarse medidas gubernamentales específicas y diferenciadas para atender cada una de esas realidades, de tal forma que la desmovilización del ELN en su conjunto y la terminación del conflicto violento se tornen viables. En el caso de Norte de Santander es crucial considerar la autonomía de las unidades del ELN respecto de las Farc, situación que plantea un interrogante crucial:

¹² Véase, por ejemplo, el capítulo “Las diversas trayectorias de la guerra: un análisis subregional”, en el libro *“Una vieja guerra en un nuevo contexto: conflicto y territorio en el sur de Colombia”* (Vásquez, Vargas y Restrepo (Eds.), 2011).

¹³ Las diferencias entre las regiones no son absolutas, en el sentido de que los elementos que se destacan como definitorios de una zona con frecuencia también están presentes en las otras. Los elementos se destacan desde la perspectiva de factor determinante para caracterizar e interpretar la insurgencia ‘elena’ y no como rasgo único de una región particular.

¿para estos combatientes es posible desmovilizarse sin la aquiescencia de las Farc?

Lo más probable es que la respuesta a la anterior pregunta sea de carácter negativo, pues la desmovilización del ELN sería un hecho que impactaría negativamente en el plano político a las Farc. Es más, en el caso nortesantandereano sería incluso posible que tuviera consecuencias de orden militar, pues si bien el ELN es una fuerza subordinada a las Farc y más débil que ellas, coopera con esta última agrupación a pesar de tales limitaciones. Una vez desmovilizados, ese apoyo desaparecería y podría presionar negativamente sobre las dinámicas militares de las Farc en el área.

De otra parte, en territorios como Arauca, donde la guerra entre el ELN y las Farc ha sido intestina, el dilema de seguridad para los combatientes del ELN en un eventual proceso de desmovilización sería muy alto. De ello se sigue que estos combatientes se integrarían a un proceso de paz únicamente si el gobierno ofrece medidas específicas de seguridad durante una eventual fase de diálogos que pudiera imprimir en los combatientes una percepción creíble de protección.

Sin embargo, más allá de las implicaciones para el diseño del proceso de diálogo formal, las cambiantes relaciones del ELN con las Farc en los diferentes territorios ponen de presente la necesidad de discutir la posibilidad de adelantar un proceso parcial con la insurgencia que solamente incluya al ELN, o bien considerar si unos diálogos de tales características solo son viables si incluyen a todos los grupos insurgentes. Nosotros pensamos que el gobierno debe intentar una estrategia que lleve a ambos grupos al diálogo formal, a la vez que propone soluciones técnicas y prácticas para solucionar el dilema de seguridad de los combatientes del ELN, de forma tal que un diálogo con este grupo no esté subordinado a la voluntad de las Farc.

Un último elemento relevante de los análisis regionales se refiere a la aglomeración de las actividades propias de cada uno de los eslabones de la cadena productiva del narcotráfico en la llanura pacífica nariñense y el piedemonte colindante, y a sus implicaciones para las unidades del ELN que operan en dicho departamento. El predominio de las lógicas económicas en ese departamento, aunado a la idiosincrasia federada del ELN y a la lejanía geográfica del Comando Central de las unidades apostadas en Nariño, han implicado, más que en otras zonas del país, una tendencia al ejercicio de la violencia criminal por parte de las es-

estructuras de esta guerrilla. Las unidades ‘elenas’ del suroccidente se ven involucradas cada vez más en procesos de producción de violencia propios de la disputa por las rentas de las actividades productivas del narco y menos asociadas a la maximización del control territorial insurgente con el objetivo de lograr un cambio del régimen político.

En conjunto, las conclusiones de los análisis reseñados sugieren que es necesario y apremiante formular e implementar una estrategia encaminada a poner fin a la insurgencia armada del ELN y evidencian cómo, en la dicotomía negociación o guerra, no hay respuesta satisfactoria a dicha necesidad. De tales deducciones se desprende también que se requiere una estrategia nacional implementada con diferentes énfasis, según las particularidades, retos y oportunidades de cada realidad en la escala local y regional, allí donde el ELN mantiene todavía una presencia significativa.

Así las cosas, ¿es posible pensar en un fin para la violencia del ELN? Sí, lo es. Sin embargo, se necesita, tanto un diagnóstico detallado –al que contribuyen varios de los capítulos que componen este libro–, como una innovación en materia política. A la tarea de aportar elementos para este objetivo se dedica el resto de esta presentación. Basados en la evidencia y en los análisis previos, a continuación se discuten algunos de los asuntos cruciales para pensar en el fin del ELN y por esa vía avanzar en la terminación de la guerra civil colombiana. Así mismo, se presentan algunas recomendaciones de política pública.

Redefinir el ámbito para la construcción de paz y plantear una negociación acotada: diálogo sí, negociación no

En Colombia se tiene en mente un modelo de paz planteado al inicio de la década de los ochenta y que se desarrolló en la siguiente, de acuerdo con el cual “se comienza por el diálogo entre gobierno y grupos armados, se logran acuerdos para lograr la inclusión política, social o económica –o las tres– de los desmovilizados, y se produce la desmovilización de los señores [los combatientes] en las condiciones que se acuerden” (Rafael Pardo en *lasillavacia.com*, 30 de enero de 2011).

Tradicionalmente, en la discusión pública no ha habido claridad para caracterizar este modelo, señalar sus límites o definir el horizonte al cual se pretende llegar con él. Es más, argüimos que dicho modelo ha confundido la construcción de paz con el diálogo con los armados, con

el resultado de que no ha habido una estrategia explícita y clara para lograr ni lo uno ni lo otro. El diálogo con los armados se ha igualado a la construcción de paz, y el resultado han sido expectativas desbordadas sobre las posibilidades y oportunidades que residen en tal proceso.

En este texto se expone que la construcción de paz se refiere principalmente a la superación de la escisión maestra de la guerra civil colombiana. Ello implica necesariamente adelantar reformas institucionales, políticas y económicas que permitan la integración efectiva de toda la población al ordenamiento político central, esto es, la ciudadanía plena para toda la población que habita el territorio sobre el cual el Estado colombiano reclama soberanía.

Así mismo se plantea que, dada la evolución histórica del conflicto armado colombiano y de los procesos de negociación anteriores, no existe ninguna fuente de legitimidad que permita pactar dichas reformas en una mesa de negociación con los grupos insurgentes. En otras palabras, se ha cerrado la posibilidad histórica de realizar una “revolución por contrato”, como la llamase López Michelsen. Así, si bien es necesario adelantar reformas orientadas a la construcción de paz, el escenario para adelantarlas o pactarlas no es la negociación política.

Aquí es pertinente introducir una distinción analítica entre diálogos y negociaciones, que puede servir para hacer claridad en el debate público y señalar los límites de un acercamiento con la insurgencia. Para efectos de este documento, la negociación se refiere a la discusión sobre las reformas necesarias para la construcción de paz entre los representantes de los principales grupos de conflicto, mientras que el diálogo se refiere al modelo de paz que describe Pardo¹⁴, circunscrito principalmente a temas de desarme, desmovilización y reinserción (DDR). En este último se puede llegar a pactar, incluso, la reintegración política de la insurgencia para que tenga representación en la discusión de las reformas necesarias dentro de la institucionalidad democrática, pero no pactar las reformas en sí mismas. Esta distinción es crucial y delinea los límites de los componentes no coercitivos de una política pública para la superación del conflicto violento.

¹⁴ La distinción es planteada en este texto y a pesar de no ser de uso corriente en la literatura sobre paz y conflictos, en el contexto colombiano puede resultar muy útil para comunicar efectivamente acciones, programas o proyectos orientados a implementar estrategias no coercitivas para la terminación del conflicto violento.

Ahora, en la actualidad la inviabilidad de una revolución por contrato (negociación) la establece no solo la aversión de la opinión pública¹⁵ a ella, sino también la oposición de factores claves de poder que la consideran innecesaria y le son abiertamente adversos. Más de una década de avance militar continuado y una correlación de fuerzas abrumadoramente favorable al Estado han infundido en muchos sectores la percepción de que ni siquiera es necesario consensuar los términos de un proceso de desarme, desmovilización y reinserción, y que lo único aceptable es la rendición incondicional o la eliminación física. Desde la experiencia internacional el caso de Sri Lanka, donde la insurgencia Tamil fue literalmente exterminada, ha ayudado a reforzar esa visión¹⁶.

Sin embargo, a pesar de que resulte inviable establecer una mesa de negociaciones para pactar reformas al régimen político o al modelo económico, eso no significa que no sea pertinente y necesario establecer un espacio de diálogo formal con la insurgencia. Solamente en un escenario tal podrá lograrse un DDR ordenado, donde los profesionales de la coerción que componen el ELN sean identificados y protegidos y se les provea de una estructura de incentivos que impida que contribuyan a promover otros procesos de producción de violencia. En otras palabras, no existe alternativa distinta del diálogo para lograr conjurar los riesgos potenciales asociados a la atomización y pérdida de comando y control de los grupos insurgentes. Desde esta perspectiva, una segunda conclusión en relación con un proceso de acercamiento es que, si bien éste no es el escenario para la discusión sobre las reformas necesarias para la construcción de paz, sí es necesario e ineludible algún tipo de diálogo para cerrar definitivamente ciertos procesos de producción de violencia.

En la perspectiva de los actores enfrentados, es claro que en unas negociaciones la insurgencia aspira a la discusión de reformas de carácter político y económico, mientras que en el mejor de los casos el régi-

¹⁵ Una encuesta reciente del Movimiento de Observación Electoral encontró que el 43% de los votantes prefiere una salida militar a la guerra (2011: 30).

¹⁶ El conflicto en Sri Lanka, entre el gobierno nacional (dominado por la mayoría étnica Sinhalese –budista– y la guerrilla separatista de los *Liberation Tigers of Tamil Eelam*, conformado por miembros de la minoría étnica Tamil-hindú) es definido como un conflicto étnico y se inició en 1983. Acabó en 2009 con una victoria militar estatal caracterizada por la muerte de casi todo el liderazgo político y militar de los Tigres y el reconocimiento de la derrota por parte del grupo insurgente. La derrota militar de la guerrilla fue el efecto de una ofensiva militar de gran escala que ha sido sujeto de un activo discurso internacional acerca de la legitimidad de tal acción, dadas las supuestas violaciones de DD.HH. y del DIH (Ucdp, 2011, 29 de abril).

men está dispuesto a buscar acuerdos sobre las condiciones del DDR. Es políticamente inviable pactar reformas estructurales en una mesa de negociación con las guerrillas, y éstas se niegan a una negociación del DDR que no esté acompañada de una agenda de discusión de reformas. ¿Estamos entonces condenados a la guerra?

No. Una salida posible, y que presentamos aquí como recomendación de política, es la adopción de un nuevo enfoque, que va más allá de la dicotomía conflicto-negociaciones. Se trata de prohijar una perspectiva de solución de problemas, o de acción positiva, que puede aprovechar la coincidencia en los temas decisivos para alcanzar el estado final deseado que se ha manifestado entre las partes durante la administración Santos. La coincidencia parcial sobre la situación deseada después del conflicto puede ser utilizada en el contexto de un diálogo como una concesión política a la insurgencia, lo que viabilizaría un diálogo sin necesidad de abrir un proceso de negociaciones (entendido como un espacio donde se pacten reformas).

El inicio de la discusión dentro de la institucionalidad democrática de la Ley de Tierras y la Ley de Víctimas ha despertado el interés insurgente. Por ejemplo, en su mensaje de fin de año ‘Alfonso Cano’ resaltó la importancia de ambos proyectos de ley en la agenda de discusión nacional, pues, según su perspectiva, abordan temas cruciales “si se quiere construir un camino de reconciliación y democracia”¹⁷ (Cano, 2010). Por su parte, el ELN se ha mostrado crítico frente a la Ley de Tierras; sin embargo, considera también que el asunto sobre el que versa, y la reforma agraria, son “parte medular en la superación del conflicto” (*Insurrección*, 17 de enero de 2011).

A pesar de la divergencia en torno al alcance y las medidas específicas que deben contemplar las leyes mencionadas, la coincidencia sobre la necesidad de adelantar acciones en torno a la propiedad de la tierra y la restitución u otorgamiento de una plena ciudadanía a las víctimas, constituye un punto de convergencia potencialmente útil. Es un horizonte en el cual las posiciones antagónicas tienden a converger. Adicionalmente, la discusión de estos temas dentro de la institucionalidad democrática es una señal política clara de la disposición del régimen a emprender cambios necesarios sobre aspectos estructurales que se encuentran en la base de la guerra colombiana. En el caso de la ley de tie-

¹⁷ Hay que aclarar que a renglón seguido plantea las aspiraciones insurgentes en la materia, que distan de los textos discutidos en el Congreso.

rras en particular, dicha disposición se expresa en la intención de revertir la contrarreforma agraria que se ha operado en el marco de la guerra civil durante las últimas décadas, a través del despojo violento de tierras a colonos y campesinos. La extensión y la profundidad de estos cambios son materia de otra discusión y dependerán de la correlación de fuerzas entre los diversos sectores de la política civilista.

Así, en la perspectiva de superación del conflicto violento con el ELN, una recomendación de política para el gobierno es capitalizar la tendencia a la convergencia sobre el estado final, para abrir y culminar exitosamente un proceso de diálogo. En efecto, esta tendencia puede utilizarse en un escenario de diálogo formal si el equipo de negociación del gobierno adopta una perspectiva de solución de problemas. Dicha perspectiva debe poner el acento en mostrar a la insurgencia cómo, en efecto, en algunos de los temas medulares que más interesan a los grupos insurgentes ya se están adelantando procesos, con la legitimidad derivada de su discusión dentro de la institucionalidad democrática. En esta perspectiva, el gobierno se compromete a adelantar reformas pero no a pactarlas con la insurgencia en una mesa de negociación y por fuera de los escenarios dispuestos para ello en los arreglos institucionales vigentes. El régimen, en su conjunto, ya ha dado muestras unilaterales de estar dispuesto a discutir algunas reformas, punto de partida que le da credibilidad y verosimilitud a una estrategia de diálogo como la recomendada en estas páginas.

Adicionalmente, lo que efectivamente es posible discutir en una mesa de negociación es la reintegración política de la insurgencia, encaminada a que participe en las discusiones sobre las reformas, a fin de superar la escisión maestra de la guerra colombiana. Este es un incentivo que puede ofrecer el gobierno para promover la participación efectiva de las organizaciones insurgentes en un eventual proceso de DDR. En concreto, una oferta tal consistiría en crear las condiciones y garantías requeridas para la participación de un movimiento o partido político del ELN en la competencia electoral.

Como lo señala Pardo, la reintegración política hace parte del modelo de paz tradicionalmente considerado en Colombia. La explicitud de dicho modelo –en la versión acotada que venimos arguyendo en este capítulo, y nominado como diálogo– sería un primer paso importante para abrir el espacio político necesario para permitir que la reintegración política de la insurgencia sea parte de una eventual agenda de negociación.

Sin embargo, la adopción de un enfoque de solución de problemas que aproveche la coyuntura política –donde hay una tendencia a la convergencia de posturas sobre aspectos centrales del estado de cosas final al que se aspira– da cuenta de la manera como ha de enfrentarse un nuevo escenario de diálogo, no de cómo llegar a él. El siguiente apartado se ocupa de esta parte del problema.

Forzar un escenario de diálogo: coerción, reformas y movilización social

Las comunidades pobres y aisladas que habitan las periferias del país requieren soluciones al problema de la violencia asociada a la operación de los grupos guerrilleros. El gobierno está en el deber jurídico y político de plantear y ejecutar planes encaminados a lograr dicha solución. La estrategia implementada hasta hoy, que considera solamente acciones coercitivas e ignora la heterogeneidad regional del problema y de la organización insurgente, ha alcanzado su límite y exige acciones complementarias. En efecto, persistir en una estrategia reducida a la coerción implica aceptar la prolongación de la guerra civil colombiana en las periferias, con niveles altos de violencia y relativamente bajos de victimización letal¹⁸, situación inaceptable al considerar sus efectos negativos sobre las comunidades que habitan dichos territorios.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda el diseño e implementación de una estrategia política consciente y explícita que aísle política y socialmente, y de manera definitiva, a la insurgencia armada. Se trata así de establecer una agenda de proyectos y cambios específicos concebidos como complemento de la estrategia de coerción y que tengan como objetivo estratégico final el DDR de los grupos insurgentes acordado en una mesa diálogo. Es decir, dada la derrota militar estratégica de la insurgencia, el paso a seguir es forzarla políticamente a un escenario de diálogo en el cual pueda implementarse el enfoque de solución de problemas.

¹⁸ Los niveles de violencia observados en junio de 2010 se mantienen cercanos a los máximos globales registrados por Cerac en mediciones que abarcan de 1988 a junio de 2010. Por su parte, en junio de 2010 las muertes directas de conflicto registradas se encontraban en un nivel significativamente inferior al máximo global de la serie, registrado en 2002, pero eran todavía altos en términos absolutos (aproximadamente 1.300 muertes directamente asociadas al conflicto para el período junio de 2009 a junio de 2010). Fuente: Base de datos sobre conflicto armado colombiano. Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, Cerac, versión 11, 1.

Siguiendo la síntesis del diagnóstico sobre la participación violenta del ELN en la guerra civil colombiana, recomendamos que el gobierno plantee una estrategia que tenga dos objetivos políticos primordiales: negar a la insurgencia un espacio de intermediación armada y evitar su entronque con las comunidades locales.

El cierre de los espacios de intermediación pasa por la integración de poblaciones al orden central. Propuestas de tal índole ya empiezan a introducirse en la agenda de discusión pública por parte de factores importantes de poder, como el Partido Liberal por intermedio de su presidente:

“Hay regiones enteras que han estado toda la vida en toque de queda por las Farc, por un ejército u otro. Hay minas antipersonales por todo lado. Y sin embargo, son tan colombianos como los de la zona G. La sociedad tiene que decirles a las zonas que han vivido en medio el conflicto que vamos a buscar su inclusión [...] La idea es que la gente que vivió la guerra se beneficie de la paz. Los que vivían allí y sufrieron la guerra” (Rafael Pardo, en lasillavacia.com, 30 de enero de 2011).

Acciones concretas en este sentido son, por ejemplo, garantizar el usufructo de la tierra a campesinos que vivieron en zonas pacificadas, como los Montes de María. Allí el gobierno debe llegar con asistencia técnica, créditos y carreteras para permitir a los campesinos beneficiarse de la paz participando en condiciones competitivas y rentables en el mercado de alimentos. No como ocurre ahora, cuando la falta de ofertas efectivas para lograr la integración económica del campesinado a los mercados aceptados y regulados por el Estado lleva a que esas personas vendan sus tierras (para migrar hacia la frontera agraria o hacia los cinturones de miseria de las ciudades), pues la pacificación ha despertado el interés de no pocos inversionistas en el área. Por eso estos campesinos no usufructúan los beneficios de la reducción de la violencia y no son integrados a la sociedad mayor, situación que prolonga la existencia de la escisión maestra de la guerra civil colombiana.

Tal estrategia de integración puede hacer parte de una política de superación del conflicto armado. El mecanismo específico a través del cual la integración de poblaciones al orden central es un camino para aislar a la insurgencia, consiste en que dicha integración cierra definitivamente a la guerrilla la opción política de insertarse en los intersticios abiertos entre la sociedad mayor y las minorías escindidas. Por esta vía pueden lograrse avances relacionados, tanto con el cierre definitivo de la escisión maestra de la guerra civil colombiana, como con el cierre definitivo de los procesos

de producción de violencia asociados a ella. Es importante destacar que, aunque estén íntimamente relacionados, una cosa no se desprende necesariamente de la otra. Es posible solucionar la escisión maestra del conflicto y que persistan ciclos de producción de violencia, así como terminar con los ciclos de producción de violencia y que persista la escisión maestra.

De manera complementaria, el Estado debe priorizar la provisión de oferta de justicia pronta y efectiva para las comunidades de los márgenes. La lógica dentro de una estrategia de aislamiento político de la guerrilla es que si se proveen servicios demandados por las comunidades de manera más eficiente y efectiva que la guerrilla, ésta perderá, por la vía de las leyes de oferta y demanda, su capacidad de entroncarse con la vida local y comunitaria.

El efecto de una clausura de espacios de intermediación, combinado con la negación de la posibilidad de entroncarse con las comunidades locales, aislaría efectivamente a las guerrillas y las obligaría a acudir a un escenario de diálogo.

Pero no solo el gobierno debe trazar estrategias conscientes y explícitas orientadas a forzar a la insurgencia a acudir a una mesa de negociación como forma de resolución definitiva del conflicto violento con estos grupos. El movimiento social colombiano tiene también una importante responsabilidad en esta materia, en particular en lo que se refiere al ELN.

A diferencia de las Farc, el ELN ha tendido a ser más respetuoso con los procesos organizativos populares en los distintos territorios donde tiene presencia. Esto se debe a la estrategia de transformación revolucionaria a la que se han plegado, de acuerdo con la cual, y siguiendo la experiencia del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (Fmln), la construcción de poder popular es parte medular del proyecto revolucionario¹⁹ Esta perspectiva ha implicado que “su poder, si bien tie-

¹⁹ El ELN adoptó el concepto de poder de doble cara implementado por el Fmln. “En el ELN esa noción fue adoptada teniendo como base cuatro criterios: en primer lugar, se asume que el poder popular debe desarrollarse en las condiciones de la guerra e inscribirse dentro de la concepción de GPP (Guerra Popular Prolongada) [...] En segundo lugar, se plantea que la guerrilla debe ser también constructora y no exclusivamente destructora [...] El tercer criterio es el de construir formas de organización popular en una doble vía: dentro de la institucionalidad [...] y desde lo extrainstitucional o alternativo, generando nuevas formas de organización y de participación que fueran cambiando el orden actual y anunciando la emergencia de la sociedad socialista. Por último, se pretendía que los nuevos ‘embriones de poder popular’ rescataran la identidad regional y local, se rigieran por prácticas de democracia directa y que impulsaran ‘el valor de lo comunitario en contra del individualismo y el hegemonismo burgués’ (ELN, s. f. a: 112)” (Aguilera, 2006: 224-225).

ne referentes territoriales, parece reposar en influjos políticos locales o regionales por ‘fuera o por dentro de la institucionalidad’” (Aguilera, 2006: 263).

Dadas estas características de la idiosincrasia ‘elena’, es verosímil plantear que la presión del movimiento social de izquierda en las áreas donde tiene presencia este grupo puede ayudar a forzar un escenario de negociación. En primer lugar, la estrategia de construcción de poder popular adoptada desde hace décadas por el ELN implica que existen vasos comunicantes entre sectores del movimiento social y la insurgencia. Estos vasos comunicantes pueden ser utilizados por el movimiento social para persuadir a la insurgencia armada de entrar en un proceso de DDR en presencia de dos factores.

De un lado, es necesario que el movimiento social reconozca²⁰ que en la perspectiva estratégica la insurgencia armada es más un obstáculo que un factor que permita avanzar en reivindicaciones concretas. En efecto, la perspectiva del ELN “como movimiento político deja expuestas sus bases sociales (organizaciones extrainstitucionales o simpatizantes) a la acción de los grupos contrainsurgentes o a la represión judicial del Estado (detenciones masivas, criminalización por parte de las organizaciones no gubernamentales)” (Aguilera, 2006: 262). Como parte de esta vulnerabilidad puede interpretarse la detención de varios dirigentes sociales araucanos, que en enero de 2011 motivó una movilización en ese departamento con el objetivo de lograr su liberación (Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas de Arauca, 3 de febrero de 2011). En este orden de ideas, independientemente de la situación judicial específica de dichos dirigentes, es claro que en el contexto de la Colombia contemporánea, la insurgencia armada legitima y posibilita la represión judicial, retrasando o imposibilitando el éxito en reivindicaciones puntuales por parte del movimiento social

El reconocimiento de esta seria desventaja estratégica del movimiento social y la transferencia de la responsabilidad política de ella a la in-

²⁰ Este reconocimiento no es inexistente. Por ejemplo, la Asociación de cabildos y autoridades tradicionales indígenas del Cauca escribe: “Se convirtió en política de los organismos represivos del Estado señalar, sindicar y estigmatizar a las comunidades indígenas, al movimiento social y popular y a sus dirigentes de ser colaboradores o auxiliares de la guerrilla, argumento suficiente para judicializar bajo testimonios montados, de concierto para delinquir y rebelión, a toda forma organizativa o persona que consideren obstáculo para sus intereses” (Ascatidar, 3 de febrero de 2011). Sin embargo, no se ha dado el paso de endilgarle responsabilidad política a la insurgencia por esta situación.

surgencia, puede surgir tanto del análisis interno de las organizaciones populares como de la definición de una estructura de incentivos clara promovida por el orden central. En efecto, el gobierno nacional puede otorgar reivindicaciones puntuales que de vieja data ha promovido el movimiento social en las diversas regiones donde existe fuerte presencia 'elena'; al seguir esta vía indicaría que es más eficiente adelantar una acción política civilista. De esta forma se podría ganar la anuencia del movimiento social de izquierda para que, haciendo uso de los vasos comunicantes con la insurgencia, aporte para forzar un proceso de diálogo que tenga como horizonte final un DDR que incluya concesiones de reintegración política para el ELN.

Por cualquiera de las dos vías, la participación del movimiento social en una dinámica de presión política al ELN para entrar en un proceso de negociación acotado es un recurso político que debe considerarse y que puede ser empleado para lograr un diálogo que permita cerrar los ciclos de violencia asociados a los movimientos armados insurgentes.

En suma, la complementación entre estrategias de coerción y reformas políticas, acompañada de la persuasión política del movimiento social en las regiones, puede lograr la apertura de un proceso de negociación acotado con el ELN.

La coerción condujo a la victoria militar estratégica que ha puesto a la insurgencia en un escenario donde la victoria ya no es posible por la vía armada y donde el cambio de régimen o las reformas parciales han de buscarse por otra vía. Adicionalmente, también garantiza la contención del desafío insurgente a las periferias geográficas y socioeconómicas del país. Las reformas permitirán que, a la vez que se avanza en un proceso de construcción de paz, se pueda aislar a la guerrilla social y políticamente. Esto último mediante la clausura de los espacios de intermediación armada, copando las demandas de regulación social que permiten a la insurgencia entroncarse en la vida local y comunitaria. Finalmente, el movimiento social puede aprovechar los vasos comunicantes con la subversión y la idiosincrasia 'elena' para persuadir a la organización guerrillera de entrar en una negociación acotada, a través de una acción que la responsabilice políticamente de exponer el movimiento social a la represión judicial. El argumento central es el de la mayor eficiencia táctica y estratégica de la política civilista, que, claro está, no le quita responsabilidad al Estado por la vulneración de derechos a los activistas del movimiento social.

Conclusiones

El fin de la guerra civil colombiana y de la insurgencia del ELN exige soluciones de política que salgan de la clásica dicotomía negociación o guerra. Basados en una serie de análisis empíricos, proponemos una solución multidimensional que separe la construcción de paz de lo que hemos denominado diálogos.

El diálogo posible y necesario con el ELN debe restringirse a la reintegración política, social y económica de los desmovilizados. La situación política de la Colombia de hoy, donde ha habido procesos parciales pero importantes de democratización, hace inviable pensar en acordar una revolución por contrato pactada en una mesa de negociación política con la insurgencia. No hay ninguna fuente de legitimidad ni viabilidad política para un acuerdo tal.

El horizonte de los diálogos debe ser el de cerrar definitivamente los procesos de producción de violencia asociados a los grupos insurgentes. Esta vía pasa, prioritaria pero no exclusivamente, por garantizar la desestructuración de las unidades que ejercen la violencia y el diseño de un proceso que evite que los profesionales de la coerción que se desmovilicen en un eventual proceso del ELN sean reclutados por otros grupos generadores de violencia.

Así mismo, un horizonte paralelo, que puede utilizarse como incentivo político para la participación del ELN en un proceso de DDR, aunque no negociado en dicho proceso, es el de la reconciliación y la construcción de paz: integración de las víctimas de la violencia al orden central, con un ejercicio pleno de ciudadanía, la superación de la escisión maestra de la guerra y el desmantelamiento de la contrarreforma agraria adelantada a través de la violencia paramilitar.

Estas acciones de construcción de paz deben ser exógenas al proceso de diálogo, tanto en su formulación como en su aprobación, pero pueden utilizarse discursivamente para ofrecer a la insurgencia una salida digna, entendiendo por ésta la participación en los debates sobre las reformas para atender las cuestiones estructurales en la base del conflicto colombiano, que no explican totalmente la violencia de hoy ni la determinan, pero que están estrechamente vinculadas al surgimiento de los grupos guerrilleros y al inicio de la guerra civil. Esto, claro está, mediante la participación de un movimiento político civilista en la institucionalidad vigente.

Para abrir unas negociaciones de esas características el gobierno debe diseñar e implementar una política pública de construcción de paz que incluya: la aplicación continuada de las estrategias de coerción puestas en marcha desde hace más de una década encaminadas a proteger a los ciudadanos de la violencia insurgente; la aplicación de reformas nacionales, regionales y locales que aislen social y políticamente a la insurgencia y constituyan una estructura de incentivos clara para que las organizaciones sociales populares tiendan a persuadir a la insurgencia de entrar en un proceso de DDR; un diseño técnico que permita superar el dilema de seguridad de los combatientes del ELN y ofrezca incentivos diferenciados a combatientes rasos y mandos medios, de forma tal que estos últimos permanezcan dentro del proceso de reintegración; y un diseño que interiorice la heterogeneidad organizativa del ELN a través de la inclusión de acciones y herramientas formuladas explícitamente para atender las necesidades políticas, económicas y sociales particulares de cada región, necesidades que, hay que reiterar, divergen sustancialmente de un territorio a otro.

La sociedad colombiana en general y el Estado en particular tienen el deber ético, político y jurídico de ofrecer soluciones a la prolongación de la guerra civil en las periferias del país. En esta presentación y a lo largo del libro se formulan, con base en evidencia, algunas sugerencias para construir esas soluciones, buscando cerrar la brecha entre el conocimiento construido por las ciencias sociales y la política. Basados en la investigación rigurosa y con algo de creatividad política, es posible pensar e implementar una estrategia multidimensional para alcanzar el fin del conflicto violento con el ELN. Es ese el sentido de nuestro aporte.

Capítulo 1

Terminando el conflicto violento con el ELN: de la necesidad de finalizarlo más allá del recurso a las armas¹

Por David Aponte

Este primer capítulo tiene como fin describir y analizar las principales formas de participación del ELN en el conflicto armado de Colombia. El rol secundario que esta guerrilla ha desempeñado en la existencia de la guerra civil colombiana desde la década de los años noventa ha llevado a cierto desinterés estatal por esta organización y por sus actividades. La ofensiva estatal se ha concentrado claramente en la principal amenaza guerrillera, las Farc, y los medios y líderes de opinión han tendido también a dar a esta última agrupación mayor cubrimiento y atención.

A pesar del escaso protagonismo del ELN en la guerra y en la política durante la última década, la organización ha sobrevivido y se ha adaptado a las cambiantes condiciones del conflicto. No por ser una amenaza menor para el Estado, en comparación con otras, como los grupos neoparamilitares o las Farc, deja de ser un problema desdeñable. En este capítulo se analiza el impacto de la operación violenta del ELN y se problematiza su existencia al evidenciar cómo se trata de un problema cuya atención requiere el diseño e implementación de una política pública. Igualmente se resaltan aspectos claves para entender a esta organización

¹ Mis agradecimientos a Andrés Vargas y a Andrea Ortiz por su contribución con comentarios, datos e insumos en diversas fases de este capítulo. Igualmente, al equipo de datos del Cerac. De manera personal, a mi hermano de la vida, Jorge Eduardo (Q.E.P.D), que con su muerte de forma violenta en 2010 trato de recordarme cada día que debe ser mayor nuestro compromiso y capacidad de entendimiento de la violencia que debe cesar en nuestro país, y a Diana Hoyos, compañía en varios momentos de este texto e inspiración y alegría en los primeros y duros meses de ese duelo. A los dos, eternamente gracias.

insurgente a la luz de los cambios que ha experimentado y teniendo en cuenta su pasado de resiliencia y adaptación. En la parte final del trabajo se verán algunos de los impactos de la violencia ejercida por el ELN, con el propósito de comprender que, no obstante su bajo nivel, ella debe ser considerada como un problema socialmente relevante.

Para este análisis se requiere, en primer lugar, una breve discusión sobre lo que conceptualmente se considera como un problema social relevante, y como tal, un problema objeto de atención mediante una política pública.

La violencia del ELN como problema de política pública

En general, la identificación de un problema social requiere que haya una transformación de la vida cotidiana de los individuos por efecto de cambios sociales que afecten a grupos particulares. Esa transformación provoca una tensión y hace que los individuos perciban la situación como anormal. Sin embargo, la transformación objetiva de las condiciones o situaciones de la vida de grupos particulares no configura, por sí misma, un problema social relevante, pues la condición de relevancia (entendida como su integración a la agenda de discusión pública) depende de que sea socialmente construida.

De acuerdo con Alejo Vargas (1999), cuando los problemas sociales rebasan la capacidad del Estado, el régimen político se ve en la obligación de establecer un conjunto de prioridades denominadas *situaciones socialmente problemáticas*. Básicamente, un problema social se convierte en una situación socialmente problemática cuando adquiere trascendencia –política, social, cultural– y toma importancia en la opinión pública. Esto, a su vez, es percibido por las instituciones estatales, las cuales empiezan a explorar el tipo de respuesta a asumir, de conformidad con el problema. La política pública es la que define el tránsito entre problemas sociales y situaciones socialmente problemáticas en la agenda pública (Vargas, 1999).

En este punto, las políticas públicas son asumidas como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones gubernamentales frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan resolverlas o llevarlas a niveles manejables (Vargas, 1999). Los gobernantes hacen el ejercicio de priorizar las políticas a través de una agenda pública, valiéndose de la contribución realizada por los actores que acuden a estrate-

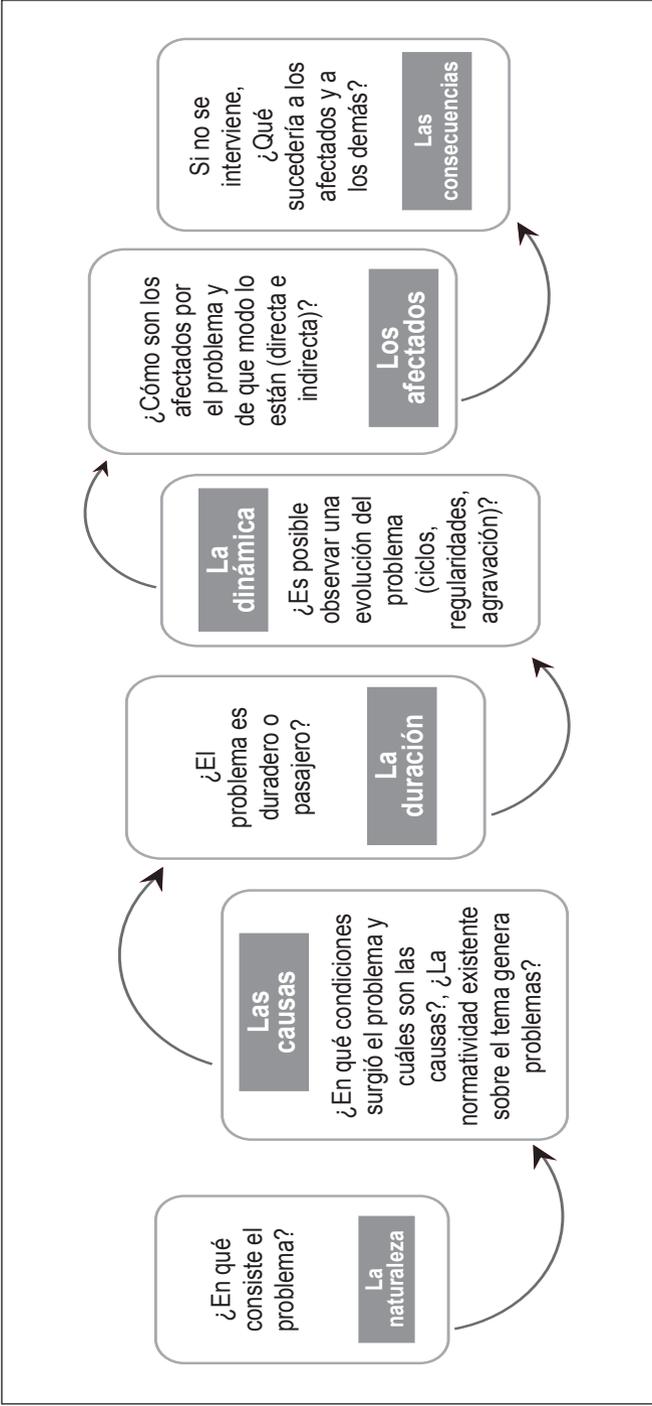
gias de presión, mediante recursos de poder. La agenda –que puede ser coyuntural o institucional– es el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas (Padioleau, 1928).

La representación social y política de los problemas en la agenda resulta del conjunto de luchas que los actores libran para imponer la interpretación de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (Roth, 2002). Debido a esto último, las problemáticas sociales llegan a ser mutables, por lo cual, de alguna manera, los problemas y las soluciones compiten entre sí para figurar en la agenda: un problema que aparece importante en un momento dado puede dejar de interesar en otro momento, sin que se le haya dado solución (Roth, 2002). La definición del problema también puede variar a lo largo del tiempo, como consecuencia de su acceso a ciertas informaciones, así como de la interacción de otras personas o grupos (Clad, 1992).

Así, pues, existen condiciones de acceso y mecanismos de exclusión para que un problema sea asumido como importante y pueda ser abordado por medio de una política pública. El conocimiento de las dimensiones de la situación problemática (si es o no es relevante) puede obtenerse mediante un análisis particular de la situación social. Este ejercicio permite adelantar una discusión argumentada con los actores políticos que reclaman la legitimación, y de esa manera revestir de legitimidad la eventual acción del Estado (Roth, 2001). Así, Roth propone definir y clasificar el problema por medio de un ejercicio analítico que permita determinar la naturaleza, las causas, la duración, la situación de los afectados y las consecuencias posibles del problema. Estas indagaciones llevan a comprender cómo funciona el problema y facilitan la identificación de los actores implicados y la investigación de las lógicas de comportamiento de los mismos, por medio de la recolección de información o la realización de encuestas que den respuesta a las preguntas que aparecen en el Diagrama 1.

De manera particular, los problemas políticos son especialmente complejos, por la diversidad de modos existentes para definirlos, por la desigualdad económica, la heterogeneidad social y el alto grado de interdependencia que existe entre cada uno de ellos. La desigualdad y la heterogeneidad hacen que con dificultad se logre un mínimo de nivel de consenso en relación con las naturalezas, las causas y la importancia de la mayoría de los problemas sociales. En este sentido, la definición de un problema político no es objetiva, estable y natural sino que cambia

Diagrama 1



dinámicamente, en dependencia de intereses, posiciones y juicios subjetivos, que son elaborados por grupos e individuos a partir de sus propias creencias, valores y experiencias (Clad, 1992).

En síntesis, para la clasificación y el análisis del problema se requiere, tanto una dimensión lógica y técnica como un proceso dialéctico y político. W. N. Dunn distingue tres tipos de problemas: bien estructurados, moderadamente estructurados y mal estructurados. Los bien estructurados implican solo a uno o unos pocos determinadores que actúan consecuentemente, y a un conjunto limitado de alternativas, cuyos resultados se conocen con certeza o, al menos, con un nivel de riesgo conocido.

Por su parte, los moderadamente estructurados implican a uno o unos pocos determinadores que actúan consecuentemente, y a un conjunto relativamente limitado de alternativas, sobre las cuales se opera en situaciones de incertidumbre. Finalmente, los problemas mal estructurados implican a muchos determinadores en conflicto, cuyas preferencias o valores no pueden ordenarse de un modo consistente (Clad, 1992). La mayoría de los problemas políticos abordados por la política pública son problemas mal estructurados y para analizarlos requieren una opción valorativa.

En prosecución de lo expuesto hasta ahora, este capítulo tratará de abordar algunos elementos determinantes de la participación del ELN en la violencia de conflicto, destacando que algunos de sus impactos son problemas socialmente relevantes y situaciones socialmente problemáticas y, por ello, merecedores de una intervención de política pública. En nuestro caso, necesitamos considerar algunas de las consecuencias de la participación continuada del ELN en el conflicto violento, a fin de problematizar sus impactos.

A manera de contribución al libro completo que usted tiene en sus manos, el objetivo de este capítulo es colaborar en el proceso de problematizar –siempre basados en evidencia– la persistencia de la actividad violenta del ELN en el contexto de la guerra civil colombiana, y con ello hacer evidente la necesidad de diseñar e implementar una política pública destinada a atender el problema que constituye la existencia y operación continuada de esta organización insurgente.

El ELN en la guerra

Hacia una breve caracterización del ELN

Existe ya abundante literatura sobre el surgimiento y la evolución del ELN², asuntos en los que no se concentra este capítulo debido a que su interés principal es analizar el estado más reciente de esta guerrilla y, con ello, indagar en su participación en la producción de violencia de conflicto y su responsabilidad en los efectos ocasionados por la misma en el país, a fin de caracterizar estos impactos como un problema de política pública. De esta forma, no se hará una narración exhaustiva de su historia sino que se reseñan solo algunos aspectos que son pertinentes para los propósitos de este texto, en cuanto ilustran sobre características importantes de esa organización.

Discurso y doctrina

El ELN realiza su primera acción armada en 1965, en el municipio de Simacota, departamento de Santander. Allí ejecuta la primera toma de un grupo armado a un casco urbano. Es la primera acción violenta de la organización insurgente, que aduce así una estrategia político-militar para la toma del poder con el fin de abolir lo que ellos consideraban la justificación de su causa: las profundas desigualdades que definen la estructura socioeconómica colombiana (Arenas, citado en Medina, 2001: 110)³.

Desde una perspectiva de doctrina política, es pertinente resaltar algunas de sus influencias. El ELN se nutre, en primera instancia, de la experiencia revolucionaria cubana, la cual demostró que era posible la toma del poder por la vía armada. Es más, el antecedente organizativo directo del ELN fue la Brigada Pro Liberación José Antonio Galán, conformada por el grupo fundador de esta guerrilla en Cuba hacia el año 1962, en medio de una “preparación militar intensa” (Hernández, 2006: 30-31)⁴. En segundo lugar, se fundó en un contexto donde diver-

² Véanse, entre otros: Pizarro (2005), Vargas (2006), Garzón y Espejo (2006), Aguilera (2006) y Hernández (2006).

³ Una reseña de la historia que precede a estos acontecimientos, el movimiento estudiantil que estuvo involucrado, los primeros fundadores y el mito fundacional puede verse en Hernández (2006) y en Medina (2001: 87-104).

⁴ El grupo fundador lo constituyeron estudiantes pertenecientes a organizaciones políticas de izquierda que habían viajado a Cuba “el 24 de junio de 1962 dispuestos, si fuera necesario, a entregar su vida en defensa de la dignidad continental” (Hernández, 2006: 30), esto es, defendiendo a Cuba de una eventual agresión estadounidense.

sas expresiones sociales rechazaban un sistema político cerrado y unas condiciones de vida precarias. Igualmente, se alimentó de organizaciones juveniles y estudiantiles alejadas del gobierno del Frente Nacional existente en el decenio de los sesenta.

Un cuarto proceso que nutrió al ELN fue la tradición de lucha guerrillera existente en Santander, donde, en el curso de la Violencia, habían operado, entre otras, las guerrillas liberales dirigidas por Rafael Rangel. Durante su surgimiento se unieron al ELN algunos guerrilleros liberales, tales como “José Ayala, Pedro Gordillo (‘Capitán Parmenio’) y Luis José Solano Sepúlveda (‘Pedrito’), quienes con su vinculación sirvieron de puente a estos dos momentos” (Hernández, 2006: 38), el de la Violencia y el del nuevo ciclo de confrontación armada que se inicia con la aparición de los movimientos insurgentes de los años sesenta. Como quinto elemento, se tienen los movimientos surgidos a partir de la proclamación de la doctrina social de la Iglesia, reformulada tras el Concilio Vaticano II, la cual aportó nuevas formas de asumir el compromiso religioso y social. De manera más específica, la Teología de la Liberación sirvió de fondo ideológico y práctico a replanteamientos del papel de la Iglesia católica, que, en algunas figuras, coincide con los intereses revolucionarios de grupos armados.

Se puede afirmar que el discurso político del ELN ha tenido dos grandes épocas. En la primera el grupo exhibió un discurso nacionalista y anti-oligárquico que hacía fuerte denuncia de las desigualdades sociales, “en buena medida inscrito en el ideario liberal radical que había acompañado a varios de los movimientos sociales colombianos del siglo XIX” (Aguilera, 2006: 214). Un poco más adelante ese discurso se nutrió de los planteamientos de la Teología de la Liberación, a partir de los cuales el ELN explica la existencia de una violencia estructural y justifica el derecho de la rebelión para asegurar la justicia social⁵.

Sobre los planteamientos políticos del ELN, Carlos Medina (2001: 116-127) afirma que en la primera época esa organización se veía como un brazo armado del pueblo que buscaba tomarse el poder, establecer un sistema social superior y un gobierno popular y democrático, declarado enemigo de

⁵ El contenido ético-religioso en el ELN ha sido fundamental en la historia de esa guerrilla, particularmente desde su proceso de recomposición luego del desastre de Anorí, y su forma de acercamiento a la población, muy similar a la forma parroquial en un pueblo, ha hecho del ELN una “Iglesia en armas” (Celis, 2006). Muchos de sus dirigentes y sus elementos simbólicos de mayor cohesión han sido sacerdotes que, influenciados por la Teología de la Liberación, vieron en las armas una forma de transformación social; el más famoso de ellos ha sido sin duda Camilo Torres Restrepo.

la oligarquía y antiimperialista. Planteaba una revolución agraria que eliminara las estructuras agrarias inequitativas y realizara una distribución justa de la tierra y proponía un modelo económico de protección de la industria nacional y de confiscación de intereses extranjeros y de las oligarquías. En esa época su discurso estaba centrado en un nacionalismo y su énfasis giraba en torno a la soberanía de los recursos.

Desde el punto de vista político-militar, en sus inicios el ELN asume como doctrina el *foquismo*, el cual plantea la negación del partido de vanguardia como requisito de la lucha revolucionaria y privilegia lo armado sobre lo político, lo que lo llevará a “aislarse del débil movimiento social de la época” (Aguilera, 2006: 214). Esta doctrina es abandonada posteriormente, luego de la desaparición de los hermanos Vásquez Castaño (líderes del grupo fundador).

En un segundo momento, el ELN se acoge a la doctrina marxista leninista y replantea su estructura organizativa mediante un sistema de federación y gobierno colegiado.

Débil dirección nacional y estructura federalizada

El ELN no se ha mantenido idéntico a través del tiempo y, por el contrario, los planteamientos antes expuestos se han ido transformando y revaluando en función de las lecciones aprendidas y las transformaciones del conflicto. En la literatura existen ya análisis de los distintos aprendizajes, puntos de ruptura o fases que ha transitado el ELN, y no es propósito de este texto volver sobre estos asuntos. Vale por ahora mencionar que dos de los puntos de inflexión más importantes en la historia de la organización fueron la derrota que sufrió en el nordeste antioqueño frente a las fuerzas estatales, en la acción que éstas denominaron Operación Anorí, ejecutada en 1973, y el “febrerazo” (1977)⁶. Anorí representó el inicio de una profunda crisis: el ELN queda con su poder militar diezmado⁷ y una manifiesta falta de dirección que se acentúa con la salida del país de su dirigente máximo, Fabio Vásquez, ocurrida en 1974.

⁶ El ELN sufre un duro golpe en el “febrerazo” (1977), cuando desarticulan la Coordinadora Urbana Regional y “la gran mayoría de los mandos urbanos son capturados” (Hernández, 2006: 236). Este acontecimiento es clave porque “Anorí no es el punto de llegada sino el comienzo de una larga y profunda crisis general de la organización” (Hernández, 2006: 203).

⁷ Antes de Anorí el ELN contaba con unos 250 hombres, los cuales estaban repartidos en tres frentes con presencia en el departamento de Santander, el sur de Bolívar y el nordeste antioqueño. Luego de dicha operación la organización quedó reducida a alrededor de 70 combatientes (Medina, 2001: 303, 322).

Pasada la operación Anorí, el ELN queda reducido a una serie de reductos dispersos y con poca conexión entre sí, pero que logran mantener el nombre de la organización en la vida política nacional a través de acciones aisladas. En los setenta el ELN no solo está disperso, por su forma operativa, sino que este aislamiento es producto de la carencia de un norte de acción. Solo en los congresos de la década de los ochenta replantearon su curso de acción y actuaron bajo una estrategia instrumental y determinada por su estructura organizativa⁸.

Hacia el final del decenio de los setenta e inicios del siguiente, al superar los duros reveses que significaron Anorí y el “febrero”, el ELN inicia una nueva etapa en la historia de la organización insurgente: “Anorí representa, por decirlo de alguna manera, el fin de una época de romanticismo revolucionario y el inicio de una etapa en que el ELN se constituye en una verdadera máquina de guerra” (Medina, 2001: 290). Según Medina, esta guerrilla logra superar la primera gran crisis mediante la recomposición de sus filas y la redefinición de sus relaciones con el movimiento social, al que trató de acercarse más, al mismo tiempo se alejaba de la posición militarista, todo ello producto del intenso debate que se mantuvo entre dos sectores de la organización, “Replanteamiento” y “Sector Oficial”, que discutían sobre la necesidad de reformar o no reformar la organización insurgente (Hernández, 2006: 233-236).

A partir de los años ochenta aparecen diversos replanteamientos dentro de la organización, y algunos de ellos incluso han implicado acuerdos de facciones con el gobierno central y su desarme, desmovilización y reinserción⁹. Es de especial interés destacar que el ELN que resurge después de la crisis de los años setenta se caracteriza por ser “una

⁸ Como se verá en el transcurso del presente texto, esta característica es relativamente similar a parte de la situación que vive hoy el ELN, que, con más hombres que en ese momento (entre unos 2.000 y 2.500, según la fuente), están en zonas periféricas, aisladas, sin un mando centralizado y que, en opinión de los autores de este texto, viven una fase sin mayor norte militar o político, dependiendo de la región. De hecho, en conversaciones sostenidas por el autor con ex miembros de esta organización, algunos han aludido a un presunto abandono por parte de algunos de sus máximos dirigentes, de quienes se presume que no residen en el país en la actualidad y que estarían replicando la acción de abandonar al grupo, política y militarmente, como lo hizo en 1974 su fundador, Fabio Vásquez Castaño.

⁹ El último replanteamiento significativo ocurrió a finales de los años ochenta, cuando dirigentes del movimiento social *A Luchar*, de movimientos campesinos que eran cercanos al ELN y de algunos miembros de su dirigencia, hicieron énfasis en las reivindicaciones del campo y la pobreza y empezaron a alejarse de la lucha armada. Esta es una de las causas que, ya entrada la década de los noventa, motivan el retiro de una facción del ELN agrupada en la Corriente de Renovación Socialista (Celis, *Semana.com*, 2006).

federación de guerrillas, que compartía un pasado común, un ideario más o menos homogéneo y la figura cohesionadora de Camilo Torres” (Aguilera, 2006: 218), característica que acompaña a la organización hasta la actualidad, en el sentido de que su estructura organizativa está marcada por un profundo carácter federado.

En reuniones y congresos nacionales realizados en los años ochenta, esta guerrilla asume una dirección colegiada, se consolida la reorganización del grupo insurgente como una guerrilla con fuertes rasgos federales y se perfilan ya las nuevas características políticas e ideológicas de la organización, al destacarse un discurso que se distancia del planteamiento en contra de la oligarquía, mantiene –aunque en niveles menores a los de antes– el del nacionalismo, se pliega definitivamente al marxismo-leninismo y posiciona la unidad como valor supremo de la organización. Esto último es un producto claro de las experiencias vividas, cuando el sectarismo y el fraccionalismo amenazaron con extinguir la organización. En esta nueva etapa la unidad se valora sobre todas las cosas¹⁰, y durante los años ochenta ese concepto de unidad se desarrollaría e incluiría la unidad del movimiento revolucionario y popular¹¹. Este cuestionamiento sobre la capacidad de la unidad y si ella es real o no, constituye un rasgo muy importante para entender y analizar al ELN de hoy.

En términos de doctrina político-militar, el ELN pasa del foquismo a la *guerra popular prolongada*¹². Cabe destacar que su concepción de esta estrategia tiene una variación importante respecto de la formulación clásica, en la cual se da una importancia significativa a la construcción de poder popular de doble cara, como correlato del enfrentamiento militar, de tal forma que se articulen ambos planos, el militar y el político.

Desde el punto de vista organizativo, en el primer congreso “Comandante Camilo Torres” (1986), el ELN aprobó la creación de cinco frentes de guerra, los cuales estaban compuestos por frentes (rurales y urbanos)

¹⁰ El concepto de unidad de los frentes ha sido de máxima preocupación entre los dirigentes del ELN. En entrevista con “Francisco Galán”, este antiguo miembro de esta guerrilla comentaba que las decisiones del grupo en temas de negociación son lentas porque, ante todo, sus mandos cuidan la unidad y las decisiones requieren consensos que son difíciles y demorados de alcanzar (Entrevista 1).

¹¹ A mediados de los ochenta el ELN adopta como estrategia político-militar la Guerra Popular Prolongada.

¹² Para una síntesis de cómo el ELN entiende la *guerra popular prolongada* véase Aguilera (2006: 221).

y por compañías (Aguilera, 2006: 218). En la actualidad, esta estructura organizativa se mantiene vigente, aun cuando, como se aprecia en el desarrollo de este texto, se trata de estructuras cada vez más difusas.

Un dirigente del ELN definía los frentes de guerra como “el conjunto de estructuras urbanas y rurales que desarrollan la política de la organización en una gran región del país y que por sus características exige un diseño estratégico específico [...] varios frentes guerrilleros y estructuras urbanas conforman un frente de guerra, cuyas características están dadas por la actividad socio-económica de la región” (Haernecker, 1988). Un frente guerrillero es, por su parte, en palabras de la misma organización, “una instancia político-militar y de masas” (Haernecker, 1988). En todas las estructuras, el énfasis de su doctrina hace que los miembros no se identifiquen a sí mismos como militantes o guerrilleros, es decir, desde una perspectiva exclusivamente militar, sino como pertenecientes a una organización político-militar (Rodríguez, 2005: 137).

Con respecto a la estructura jerárquica, el ELN tiene dos instancias de dirección fundamentales, la Dirección Nacional (DN) y el Comando Central (Coce). El Coce es elegido entre los miembros de la DN y está compuesto por tres comandantes: uno encargado de lo político, otro de lo militar y un tercero de lo financiero. Esa estructura directiva es reproducida por cada uno de los frentes, cuyos mandos son también colegiados. Por su parte, la DN está compuesta por quince comandantes, elegidos democráticamente entre los mandos de los frentes.

Los aspectos mencionados en los párrafos inmediatamente anteriores, además de ilustrar en torno a la estructura organizativa y la doctrina aún vigentes en el ELN, resaltan el hecho de que, desde los años ochenta, la historia de la organización se ha caracterizado por la preocupación por la unidad y ha marcado la toma de decisiones. Adicionalmente, en lo militar, la alusión a la guerra popular prolongada es de interés, toda vez que dicho modelo de lucha insurgente se ha agotado para el ELN en la actualidad, aspecto que evidencia una incapacidad de la organización para replantear su modelo de guerra frente a las nuevas realidades de la confrontación armada. Así, una hipótesis que se maneja en este texto afirma que actualmente el ELN ha perdido su norte militar, dada la incapacidad de replantear el obsoleto modelo de guerra popular prolongada, lo que explicaría los bajos niveles de violencia del conflicto registrados bajo la responsabilidad de esta guerrilla. La contracara de la

moneda es una estrategia política¹³ seguramente adelantada a cabalidad por aquéllas estructuras donde todavía tienen preeminencia las lógicas de acción política.

Debilitación en un contexto de adaptación y supervivencia

Entre otros aspectos históricos relevantes, conviene mencionar que para finales de los años ochenta el ELN contaba con 1.700 o 1.800 combatientes¹⁴ (Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional y Ministerio de Defensa, respectivamente), un número importante que refleja la recuperación y expansión de la organización durante ese decenio. La fortaleza de la organización a finales del mismo e inicios del siguiente se evidencia en el hecho de que, como se aprecia en el Gráfico 3, durante casi todos los años corridos entre 1988 y 1995 despliega una acción violenta más alta que las Farc. En 1995, como resultado de la primera Conferencia Militar Nacional, el ELN decide fortalecer su línea militarista a la luz de la definición de Áreas Estratégicas y Frentes de Guerra destinados a protegerlas (Garzón y Espejo, 2005: 9). El acelerado fortalecimiento de las Farc hacía necesario reforzar al grupo operativamente, en términos militares; así, una de las principales conclusiones de la Conferencia dice que el ELN no podía permitir convertirse en una fuerza armada insurgente de segundo orden o subsidiaria de las Farc.

A mediados de los años noventa el ELN contaba con más de 2.500 hombres en armas (Espejo y Garzón, 2005: 16), había expandido su presencia en la zona bananera del Magdalena y creado redes urbanas en Cali, Popayán, Ibagué, Pereira, Manizales, Armenia y Pasto; fortalecía su presencia en Bogotá y se proyectaba hacia centros urbanos de suroccidente del país.

Es en esta época cuando la agrupación armada inicia su mayor proceso de urbanización, el cual, como lo había consignado en su “Plan estratégico para el siglo XXI”, buscaba fortalecer las milicias urbanas “para irrumpir en pueblos y ciudades intermedias, principalmente en el departamento de Cundinamarca” (*El Tiempo*, 6 de enero de 1999).

¹³ Este trabajo político es difícil de verificar en lo publicado por los medios, pero, como producto del trabajo de campo realizado para este documento, puede inferirse durante varios meses del año 2008, así como la realización de entrevistas y foros sostenidos sobre este asunto en el año 2009 y unos pocos en 2010.

¹⁴ Los estimativos sobre combatientes de una organización de carácter clandestino suelen ser altamente imprecisos, pero para efectos de la presente discusión, valorados con todas sus limitaciones, permiten ilustrar sobre el crecimiento del ELN.

En 1998 el ELN contaba con unos 4.500 hombres en armas, según la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional; en los años anteriores había logrado expandirse en ocho nuevos frentes, y en 1998 la totalidad de ellos llegaba a 33, con cerca de 130 hombres en cada uno (Vélez, 2001: 223).

En la segunda mitad de los noventa los grupos paramilitares dan inicio a una expansión nacional, especialmente exitosa en la zona norte del país y con un especial énfasis en regiones históricas del ELN. El avance del paramilitarismo afecta profundamente tanto los intereses militares del ELN como su relación con las comunidades. En la segunda mitad de los años noventa la apuesta estratégica paramilitar consistió en debilitar militarmente al ELN para obligarlo a un proceso de desarme, desmovilización y reinserción (DDR).

Para finales de la década de los noventa el ELN, en parte debido a que no se involucra de manera decidida con el narcotráfico, experimenta un debilitamiento militar relativo¹⁵, que se evidencia en su incapacidad para repeler la ofensiva paramilitar. Es desalojado de territorios históricos por la expansión paramilitar y además pierde la confianza de las comunidades al no poder protegerlas de esa ofensiva, dirigida específicamente contra ellas; en muchos casos debe retirarse de las zonas de disputa y dejar las comunidades a merced de la operación indiscriminada del paramilitarismo.

Con el violento ingreso y la posterior consolidación de los paramilitares en el Magdalena Medio, el ELN comienza a perder control sobre la zona de Barrancabermeja y las regiones históricas de San Vicente de Chucurí y el sur de Bolívar. Igualmente, pierde parte del control del Catatumbo y La Gabarra, donde fue incapaz de detener el avance paramilitar. En términos generales, es posible decir que el ELN tuvo que retroceder de las zonas planas a las cordilleras y refugiarse en sus retaguardias históricas, como son las serranías de San Lucas y Perijá y las selvas del Catatumbo, entre otras.

En 2000, el ELN inicia una serie de acercamientos con el gobierno de Andrés Pastrana Arango, pero la oposición regional en los territorios

¹⁵ El debilitamiento militar relativo hace referencia al hecho de que, aunque el ELN no experimentó una disminución significativa de su dispositivo militar debido a la acción de otros grupos, no fue capaz de crecer al ritmo que alcanzaron otras fuerzas ni adaptarse a las nuevas realidades de la guerra, cosa que, en el agregado general de la confrontación, significó una correlación de fuerzas crecientemente desfavorable para esta organización insurgente.

que iban a ser despejados para las negociaciones se interpuso como uno de los principales obstáculos que enfrentó el proceso. Según Gutiérrez (2004), esta oposición regional a las negociaciones con el ELN se debió, más que a la reacción de las comunidades contra la desmilitarización del territorio, a presiones ejercidas por grupos paramilitares sobre la población.

A partir de 2002, el ELN ha tenido un fuerte retroceso militar. Algunos de sus frentes históricos más importantes han quedado prácticamente desarticulados, como el “Carlos Alirio Buitrago”, en el oriente antioqueño. Ha perdido la mayoría de sus estructuras urbanas y se encuentra muy debilitado en zonas que antiguamente fueron sus bases originarias. Incluso varios de sus frentes han quedado subordinados a las Farc en diversas regiones, y en otras han sido reducidos considerablemente por la guerra que algunos sectores de esta guerrilla les han declarado. Finalmente, en otros territorios, y según lo han confirmado varios dirigentes de las AUC, los paramilitares absorbieron a numerosos combatientes y mandos del ELN¹⁶. Este fue el caso de Barrancabermeja, donde la desestructuración del Frente Urbano Resistencia Yariguíes estuvo relacionada con el hecho de que muchos de sus milicianos pasaron al servicio de estructuras paramilitares. Lo anterior tuvo un alto costo político para el ELN, pues envió una señal de descomposición en el interior de la organización que afectó fuertemente la confianza de las comunidades en la organización armada.

Hacia el 2010 el ELN podría contar con un número de 2.200 a 2.500 hombres en armas (Entrevistas 2 y 1, respectivamente). No dispone de frentes grandes ni fuertes, como en el pasado, e inclusive algunos no superarían los veinte combatientes en armas; entre 2008 y el primer semestre de 2010 hicieron presencia violenta documentada en doce departamentos, de acuerdo con la base de datos del Cerac, lo que denota que, si bien algunos frentes y muchas compañías han desaparecido y la mayoría de sus estructuras urbanas están profundamente debilitadas

¹⁶ En diligencias de Justicia y Paz varios de los ex jefes paramilitares han asegurado que dentro de las filas bajo su comandancia se habían integrado miembros del ELN. Algunos, como Diego Murillo, alias ‘Don Berná’, llegaron a asegurar que cerca de 2.000 hombres del ELN pasaron a las filas de las AUC. En este sentido, es interesante el planteamiento de Pécaut, quien conceptúa que es mayor la incertidumbre de una población que, en medio de la competencia de grupos armados por el dominio territorial, observa que antiguos mandos guerrilleros hacen parte de rangos paramilitares o son informantes. Señala que los casos de traslado de un bando a otro “son menos numerosos en las Farc, pero son frecuentes entre los antiguos militantes del EPL y el ELN” (Pécaut, 2008: 36).

(quedando en la práctica muy pocas efectivamente operantes), en términos de capacidad de realizar acciones armadas el ELN todavía no está extinto. Es una guerrilla que no se considera vencida y que sigue manteniendo diversas manifestaciones de confrontación y victimización, como se analizará a continuación.

Una visión general de la participación violenta del ELN en el conflicto

En este aparte se realiza una descripción de los principales indicadores de violencia del conflicto armado, sistematizados y analizados por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac). La información presentada en los gráficos corresponde a la metodología de ese Centro, que busca la medición de la violencia de conflicto de forma tal, que sea posible hacer el análisis de su distribución, su dinámica y su nivel de desarrollo¹⁷.

En el Gráfico 1 se observa un incremento de la violencia del conflicto desde el inicio de 1990, tendencia que se acelera notoriamente en la segunda mitad de dicho año, hasta un máximo local a mediados de 1991. Este dinamismo está asociado a la presión estatal desatada sobre los grupos subversivos que no habían ingresado o se habían retirado de los procesos de paz de finales de los años ochenta e inicios de los noventa.

¹⁷ La investigación del Cerac se apoya en el sistema de información Sarac, una base de datos relacional específicamente diseñada por el Cerac para el registro de acciones de conflicto, la cual se alimenta con fuentes de libre acceso e incluye prensa nacional y regional, escrita y hablada, así como reportes de fuentes gubernamentales y de organismos no gubernamentales. El sistema de información se encuentra basado en el registro y análisis de una diversidad de fuentes y está geográficamente referenciado. En la Base de Datos se incluyen solo acciones consideradas como acciones de conflicto, siguiendo los criterios de motivación política y acción de grupo, diferenciando y excluyendo, así, la violencia criminal o el crimen organizado (sobre esta diferencia, véase: Restrepo, Spagat y Vargas, 2006: 513-514). De esta forma, los datos incluidos se basan en un enfoque “clásico” de la guerra, evitando confundirla con otros tipos de violencia. La base de datos se organiza a partir de *eventos*, los cuales tienen una localización geográfica y temporal, así como una variedad de características (grupo responsable, tipo de acción, víctimas, entre otras). Los eventos de conflicto se dividen en dos tipos de datos: las *acciones unilaterales*, correspondientes a eventos de contenido militar realizados por los grupos armados que afectan la seguridad humana, esto es, la seguridad de las personas en su integridad física, y los *combates*, entendidos como enfrentamientos donde existe respuesta y oposición activa de otro grupo armado, cosa que implica un intercambio de fuego entre dos o más grupos armados. Para más información sobre la metodología del Cerac, los criterios de codificación, el control de calidad y las relaciones con otras bases de datos, véase: Cerac (2009), “Medición y representación de la violencia asociada al conflicto armado interno en Colombia”. En Aponte y Restrepo, ed. (2009) *Guerra y violencia en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Javeriana-Cerac-GTZ, 587-596. Disponible también online en: http://www.cerac.org.co/libro/13_Anexos.pdf

Tal incremento de eventos obedeció, igualmente, al ascenso de las acciones de dichos grupos insurgentes como respuesta al ataque de Casa Verde realizado por las fuerzas estatales en diciembre de 1990. La respuesta fue tanto una forma de aliviar la presión ejercida por las fuerzas armadas oficiales sobre zonas estratégicas donde se presumía que se encontraban miembros de los órganos directivos insurgentes (como el Secretariado de las Farc), como una forma de buscar mayor capacidad de apalancamiento político en los diálogos que aún se sostenían, aunque de manera inocua, entre el gobierno y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (Cgsb), conformada por las guerrillas del ELN, las Farc y el EPL.

Como lo advierte el Gráfico 3, el ELN termina los años ochenta y se mantiene durante buena parte de la primera mitad de los noventa como el grupo en conflicto que adelanta unilateralmente la mayor violencia en el país. Es más, en ese momento era una guerrilla más sólida y con mayor visibilidad que las Farc. En efecto, muchas veces se pasa por alto que a finales de la década de los ochenta y durante los primeros años de la del noventa el ELN era a la vez la guerrilla más radicalizada y la que más violencia producía desde el polo insurgente del conflicto. Ese grupo guerrillero participó en los diálogos desarrollados en los inicios de la década de 1990, como parte de la Cgsb, porque consideraba que la unidad guerrillera era un asunto crucial en términos estratégicos, no porque estuviese comprometida con el proceso. Esto es clave para entender a esta guerrilla: el ELN fue protagonista en la producción de violencia de conflicto en los años ochenta, cuando era un grupo más radicalizado que varias de las corrientes guerrilleras de ese momento.

En el desenvolvimiento general de la guerra, después de presentado el máximo local de violencia de conflicto en 1991, la tendencia general fue hacia un estancamiento en niveles similares a los de dicho máximo hasta 1995. Posteriormente, hacia el final de 1996, se observa una nueva tendencia al crecimiento acelerado de los eventos de conflicto, que se revierte a partir del inicio del año 1998, después de haber alcanzado un máximo local en un nivel medio, para el promedio de la serie¹⁸.

¹⁸ A este subperíodo entre los años 1997 y 2003 se le podría denominar, siguiendo a investigadores del Cerac, como de *recrudescimiento*, “en el que se nota un incremento importante tanto en la intensidad del conflicto como en la frecuencia de combates y ataques” (Restrepo, Spagat y Vargas, 2006: 520).

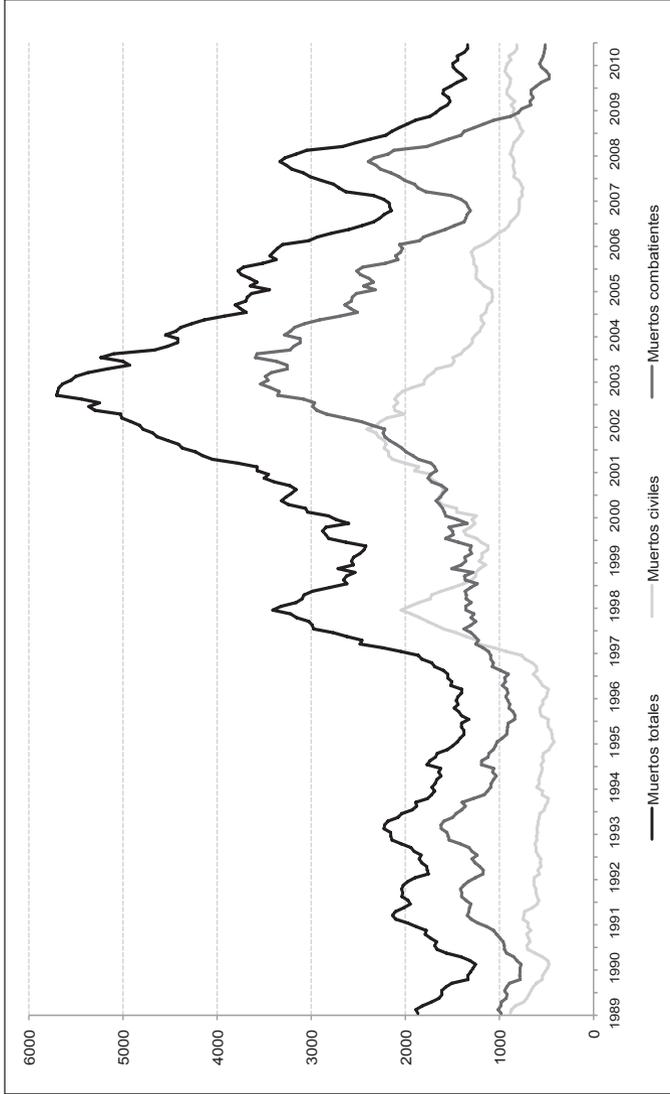
Gráfico 1
 Dinamismo del conflicto armado en Colombia: eventos, combates y acciones unilaterales (1988-junio, 2010)*



Fuente: Cerac. Base de datos sobre el conflicto armado colombiano, V. 1.1, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

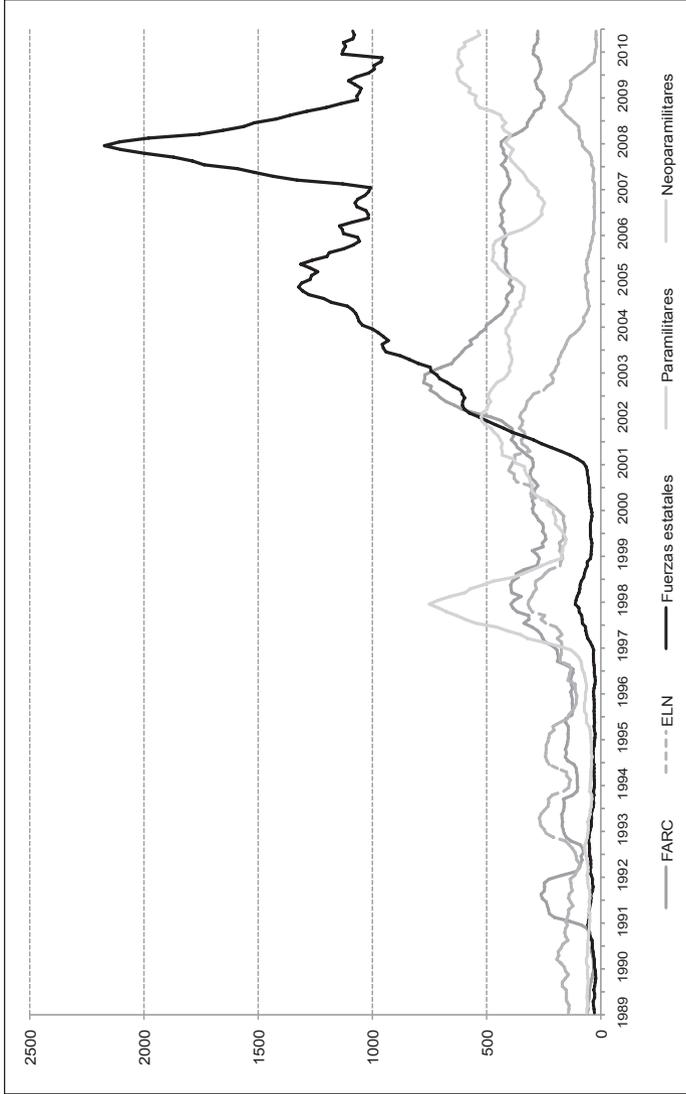
* Todos los gráficos sobre violencia de conflicto presentan la información de manera mensual anualizada.

Gráfico 2
Muertos totales, civiles y combatientes, 1988-2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre el conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

Gráfico 3
Acciones unilaterales, por grupo responsable, 1988-2010 (junio)



Fuente: Cerac. Base de datos sobre el conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

Las acciones unilaterales del ELN se incrementan de manera rápida en la segunda mitad de 1992, coincidiendo con la terminación de los diálogos de Tlaxcala (México) (Gráfico 3). En el Gráfico 3 también se observa que, aproximadamente entre 1993 y junio de 1995, las acciones se mantienen en un nivel similar al máximo local alcanzado a finales de 1992, para luego disminuir hasta un mínimo local en 1996.

De manera general, como muestra el Gráfico 1, hacia finales de 1996 empieza un proceso de escalamiento que durará hasta fines de 1997, cuando hay una disminución temporal, para posteriormente entrar en un aumento sostenido de las acciones violentas de los grupos insurgentes.

El rápido incremento de la violencia del conflicto que se presenta en los años 1996 y 1997 se explica principalmente por el alza de las acciones unilaterales de los grupos paramilitares (Gráfico 3), que inician un proceso de expansión y disputa territorial en momentos en que se conforman las AUC, organización sombrilla que agrupa una miríada de grupos paramilitares, algunos de los cuales venían operando desde los años ochenta¹⁹. Tal ascenso de los eventos de conflicto es resultado además de las acciones unilaterales que emprenderían los grupos insurgentes. Las Farc incrementan su actividad unilateral en el marco de un proceso de adquisición de mayor poderío militar y de multiplicación de frentes, asociado a la incursión más directa en el negocio del narcotráfico. La mayor combatividad del ELN, por su parte, obedecía en gran parte a la respuesta que debía iniciar ante los avances del paramilitarismo, que desde 1997 incursionaba en múltiples zonas de antigua presencia política y militar de dicha organización guerrillera.

Resulta importante resaltar que desde el año 1996 el ELN pierde el protagonismo violento en el polo insurgente, el cual es asumido por las Farc. Y aunque a finales del año 2000 vuelve a tener una participación alta, sobre todo en el número de acciones unilaterales (Gráfico 3), no recuperará su anterior protagonismo.

Años después de iniciado el proceso de modernización de las Fuerzas Militares por parte del presidente Pastrana, y con el apoyo de Estados

¹⁹ Varias de las acciones del paramilitarismo de los años ochenta son de importancia en el contexto de la violencia de conflicto y la violencia política. Recuérdese su participación en el exterminio de la Unión Patriótica, el avance sangriento del MAS y el proyecto de Puerto Boyacá en el Magdalena Medio.

Unidos mediante el Plan Colombia, se puede apreciar un cambio en la participación de las distintas formas de violencia de conflicto: comienza un aumento sostenido en el nivel y la participación de los combates, especialmente explicado por la confrontación entre las fuerzas gubernamentales y las Farc²⁰.

Por su lado, y siguiendo el Gráfico 3, entre 1996 y 2000 el ELN exhibe una actividad bélica variable. En 1999 sus acciones unilaterales se estabilizan. Posteriormente, en 2000, se opera un nuevo incremento acelerado de las operaciones unilaterales de esa organización, hasta alcanzar el máximo global de la serie a finales de ese año. Esta intensa hostilidad, añadida al alto nivel de los combates registrados en dichos años (Gráfico 5)²¹, se puede explicar por “la mayor capacidad militar con que contaban los grupos guerrilleros, en buena medida por haber logrado diversificar las prácticas de financiamiento” (Vicepresidencia, 2002: 22), entre ellas el secuestro y la extorsión, en el caso del ELN²². No obstante, como se verá más adelante, debido en parte a su escasa financiación, el ELN no avanza militarmente de la misma manera que los otros grupos ilegales, puesto que su imbricación con el narcotráfico no es igual, conducta que le costará perder su relativa fortaleza de años atrás.

De esta forma el ELN participó activamente en la violencia de finales de la década pasada, puesto que, como se aprecia en el Gráfico 3, las acciones unilaterales de esta guerrilla aumentan aceleradamente desde finales de 1999, en el marco de la presión que ejerció este grupo para un eventual despeje en el sur de Bolívar y frente al escalamiento de la guerra con los grupos paramilitares. A finales de 2000 y en los primeros meses de 2001 la agrupación alcanza un máximo de acciones unilaterales en el contexto anteriormente descrito, debido a la reactivación de la mayoría de frentes a escala nacional, frente a la ofensiva paramilitar desencadenada en varias de sus regiones históricas, entre ellas el sur de Bolívar y el Catatumbo (González, Bolívar y Vásquez, 2003: 85-88).

²⁰ Hacia 1998 el incremento de los combates está impulsado por la iniciativa de las Farc. Hacia el año 2000 las fuerzas estatales logran contener el avance a una guerra de movimientos de las Farc y recuperar la iniciativa, y desde entonces se explica que el incremento de los combates obedece especialmente a la presión estatal (véase Granada y Sánchez, 2009).

²¹ Aunque en el Gráfico 5 los combates entre las fuerzas estatales y el ELN muestran una tendencia irregular a la disminución desde 1996 hasta finales de 1998, y luego un estancamiento en 1999, durante todos estos años se registraron más de cien combates anuales.

²² Este podría ser un buen lugar para plantear que la exacción de rentas petroleras por parte del Domingo Laín desde 1983 permitió el crecimiento y fortalecimiento del ELN, que luego hará posible esa alta actividad militar de la segunda mitad de la década de los años noventa.

En 2001 el incremento de operaciones unilaterales de esta guerrilla encontró un obstáculo en los grupos paramilitares y las fuerzas estatales y a la vez un contexto adverso, que terminaron de sellar su declive estratégico²³. Adicionalmente, la reducción de las acciones unilaterales ‘elenas’ se origina, más que en el fracaso de su ofensiva militar, en el agotamiento de su modelo de guerra insurgente. Es en esta época cuando el ELN pierde posiciones estratégicas e históricas frente a la avanzada del paramilitarismo, retrocede en credibilidad nacional e internacional por los secuestros masivos realizados en el Valle del Cauca y fracasa en su idea de forjar un posible despeje militar.

De esta forma, el proceso de expansión del ELN, iniciado desde los años ochenta y que pretendía ampliarse en la década siguiente, resultó menos exitoso respecto del puesto en marcha por las Farc, debido a un estancamiento en el desarrollo militar del grupo y a un ineficaz proceso de acumulación de recursos, que no le permitió lograr un equilibrio estratégico (Ortiz, 2006: 324)²⁴. La vinculación al tráfico de narcóticos iniciada por las Farc demostró constituir una fuente mayor y más estable de recursos que la práctica del secuestro y la extorsión a escala industrial practicada por el ELN (Ortiz, 2006: 331).

A partir de 2002, el ELN inicia una disminución de sus acciones unilaterales (Gráfico 3) y, en general, de su participación en el conflicto armado, aunque tiene puntos de incremento que no logran sostenerse de manera estable (en el Gráfico 5 se observa una tendencia al incremento de los combates durante 2002, hasta un máximo local en 2003). En contraposición, en ese mismo año se arriba a puntos históricos de escalamiento de la violencia del conflicto (Gráfico 1), situación que responde a un incremento de las acciones a raíz de la ruptura, en febrero de 2002, de las negociaciones gubernamentales con las Farc. Esta guerrilla provoca así una mayor participación en el nivel nacional del conflic-

²³ Para Granada, Restrepo y Vargas (2009), se presenta una derrota estratégica de los grupos insurgentes, debido al “estancamiento y retroceso del desarrollo militar de las organizaciones insurgentes, tanto en términos de expansión territorial como de desarrollo de sus planes y proyectos: aunque se lo propusieron, en los resultados, ni el ELN ni las Farc lograron pasar de la guerra de guerrillas a la guerra de movimientos. Más aún, la perspectiva de lograr que mediante una estrategia violenta se logre la consecución de poder aparece hoy en día, a todas luces, no solo lejana, sino imposible” (2009: 42, nota 12).

²⁴ En principio, la mayor o menor fortaleza de la estructura de una organización armada determina su capacidad para gestionar un incremento de los recursos a su disposición, absorber las tensiones que implica un proceso de expansión y proyectar los recursos disponibles en términos de capacidad de influencia política y militar (Ortiz, 2006: 332).

to²⁵, para demostrar su poder militar, y en época electoral muestra que se han fortalecido militarmente como resultado de años de involucramiento con el narcotráfico y de aprovechamiento de la antigua zona desmilitarizada que fuera establecida para las negociaciones²⁶.

Por su parte, el Estado intensificó sus acciones, encaminadas a presionar a las Farc y al ELN y a desplegar una ofensiva militar amplia en la antigua zona de despeje, cosa que convierte a las fuerzas estatales en una de las partes del conflicto más dinámicas en ese año²⁷. Por su lado, el paramilitarismo fue consolidándose en gran parte del territorio, entró con determinación y altos niveles de violencia (particularmente contra la población civil) en muchas zonas de control guerrillero y logró su máxima expansión entre los años 2002 y 2003.

En el segundo semestre de 2002, y con un discurso enfatizado en la seguridad y la promesa de vencer militarmente a las guerrillas, se inicia el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez, quien, con ayuda de la política de Seguridad Democrática, aprovecha y profundiza la modernización de las Fuerzas Militares iniciada durante la administración Pastrana. El gobierno Uribe puso en marcha una serie de políticas destinadas a confrontar a los grupos insurgentes, con especial énfasis en las Farc, buscando adquirir el control de territorios que hasta ese momento no habían sido objeto de presión militar estatal y proveer seguridad basada en una presencia expandida, tanto militar como policial, apoyada en la participación de redes de cooperantes civiles.

A partir del año 2003 y hasta el final de la serie de acciones unilaterales (Gráfico 3), dentro del conflicto se produce un nuevo fenómeno, que tiene como principal característica, por un lado, la participación mayoritaria de las fuerzas estatales en el total de las acciones unilaterales (gráficos 1 y 3), como parte de la continuación y aprovechamiento de los avances logrados, en una profunda reestructuración y modernización

²⁵ La ofensiva de las Farc ocasiona un efecto determinante sobre la dinámica de la violencia a finales de la década de los noventa, pero aproximadamente de 1999 en adelante, y con particular énfasis a partir de 2002, la iniciativa estatal tiene la mayor incidencia sobre la dinámica general del conflicto. Es decir, para 2002 creo que no puede hablarse de una ofensiva nacional de las Farc en 2002. Desplegaban mucha actividad, pero ella estaba más relacionada con la respuesta a la, esa sí indiscutible, ofensiva estatal que a una ofensiva de ellos; se estaban defendiendo.

²⁶ Esta zona desmilitarizada le permitió reclutar hombres y consolidar zonas de control y corredores estratégicos, tanto militares como útiles para la salida de droga.

²⁷ Véase, por ejemplo, el Gráfico 3.

de las diversas organizaciones que componen las fuerzas estatales²⁸, y, por otro lado, cambios de los grupos armados ilegales frente a esta iniciativa estatal. En este sentido, según señalan Granada, Restrepo y Vargas (2009, 48-96), desde 2003 todos los grupos armados asisten a un *reacomodamiento*²⁹, el cual, mirado en retrospectiva, tiene como principal característica el cambio en la correlación de fuerzas a favor del Estado y una ofensiva casi sostenida sobre los grupos guerrilleros.

Entre el año 2003 y los comienzos de 2005, mediante la aplicación de la política de Seguridad Democrática, se produce una relación de aumento de los eventos del conflicto, particularmente de los combates, y de reducción del nivel de victimización sobre los civiles, fenómeno que se observa hasta el año 2007. En ese sentido, durante varios años del gobierno Uribe, Colombia se convirtió en un país más seguro para los civiles pero no para los combatientes (Restrepo y Spagat, 2004a: 17). No obstante, como se aprecia al final de la serie de muertes directas (Gráfico 2), esta tendencia cambia y los civiles vuelven a ser, aunque en menor escala que antes, los primeros victimizados. En este fenómeno de reducción del número de víctimas civiles, el ELN tuvo la misma tendencia que el resto de grupos (Gráfico 4).

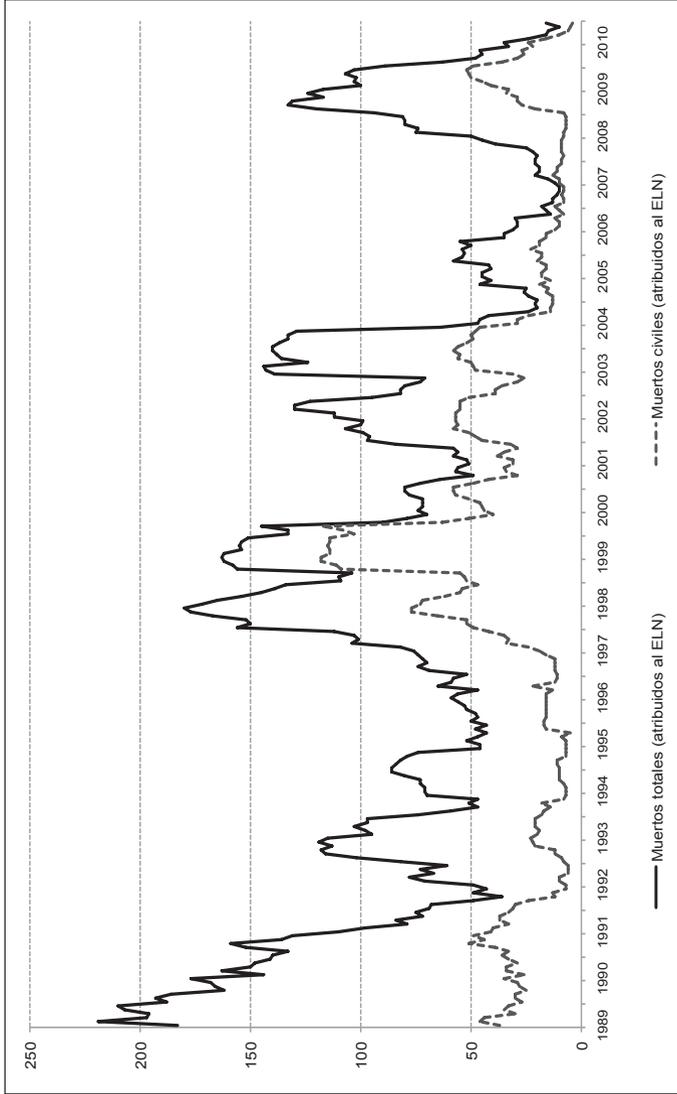
Entre 2002 y 2007 las cifras muestran una reducción considerable de las acciones unilaterales emprendidas por el ELN (Gráfico 3). En contraste, durante este mismo lapso se aprecian altos niveles de combate entre las fuerzas estatales y esa guerrilla (Gráfico 5). Todo esto dentro del contexto de acciones con iniciativa estatal en zonas de gran influencia del ELN, como Arauca, el oriente y el nororiente antioqueño y Norte de Santander³⁰ (Vice-

²⁸ Borrero señala que entre 1998 y 2004 el Ejército casi duplicó su número de hombres, al igual que el componente de infantería de la Armada. La Policía creció, aunque en menor proporción, y la Fuerza Aérea aumentó su desarrollo técnico y en equipos. Los cambios no solo se gestan en el número de tropas y la adquisición de equipo tecnológico, subraya este autor, para quien “la tecnología adquirida no solo fortalece en el plano operativo a las fuerzas, sino que comienza a crear actitudes nuevas, redistribución de poderes y cambios en las prácticas educativas militares” (2006: 120).

²⁹ Algunas de las características de este reacomodamiento consisten en que se acelera y consolida una amplia ofensiva nacional de las fuerzas estatales que trabajan en conjunto y de manera sostenida y simultánea en diversas partes del país; se aprecia un nuevo ciclo de aprendizaje en los grupos guerrilleros, paramilitares y, de manera reciente, neoparamilitares (Granada, Tobón y Restrepo, 2009), provocando un cambio significativo en sus acciones.

³⁰ Si bien los lugares donde se concentró la ofensiva estatal durante la Seguridad Democrática (como el Plan Patriota) fueron las zonas históricas de las Farc, también varias de las zonas de operaciones estatales tuvieron lugar en zonas de antiguo dominio del ELN, como el nordeste de Antioquia y el oriente antioqueño (para recuperar la vía Bogotá-Medellín), así como Arauca, para controlar las zonas donde pasa el oleoducto Caño Limón-Coveñas. De esa forma, el ELN fue perdiendo también zonas estratégicas que eran fuentes de financiación.

Gráfico 4
Muertos totales y civiles en acciones unilaterales atribuidos al ELN, 1988-2010 (junio)



Fuente: Cerac. Base de datos sobre el conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

presidencia, 2010). En ese sentido, la presencia de eventos de conflicto del ELN en este intervalo de años está más determinada por la confrontación iniciada por las Fuerzas Militares que por la iniciativa militar del ELN.

No obstante esta reducción de las acciones unilaterales, entrado el año 2007 el grupo inicia un aumento de su actividad, que al final de 2008 alcanza un máximo local, y posteriormente se aprecian niveles significativos hasta fines de 2009 (Gráfico 3). Este incremento es entendido en un contexto previo a la ruptura y posterior a ella, sin resultados. De esa manera, aunque no existe una relación causal directa entre el alza de los eventos asociados al ELN y la ruptura de las negociaciones (puesto que desde antes de ella ya se pronunciaba un cambio), la evidencia muestra que hubo una reducción de la producción de violencia por parte del ELN durante varios meses, en el curso de la negociación, situación que muestra una disminución del impacto en términos de víctimas, tanto combatientes como civiles.

La disminución del número de acciones unilaterales del ELN se explica por la restricción, voluntaria o presionada, de su iniciativa militar ante la expansión de las operaciones de las fuerzas estatales desplegadas en múltiples regiones, incluidas las históricas de los grupos no estatales. Obedece, además, a los esfuerzos del Estado de concentrar muchas de sus operaciones en zonas de aprovisionamiento y descanso de las guerrillas.

Esa rebaja de la actividad bélica 'elena' puede explicarse igualmente por la actitud de las guerrillas de concentrarse en sus regiones periféricas y en lugares de difícil acceso, como táctica para sobrevivir y restar impulso al avance de las fuerzas oficiales. Tal estrategia ha sido más evidente en el caso de las Farc, donde ha estado orientada también a proteger a mandos de alto valor estratégico. No obstante, si bien esta forma de operar pudo haberle agregado capacidad de supervivencia a esta guerrilla en particular, en cuanto a la tropa se refiere, entre 2008 y 2010 ha tenido claros reveses, puesto que las fuerzas estatales se han readaptado y están privilegiando el ataque aéreo a objetivos de alto valor estratégico sobre el desgaste con infantería en confrontación con guerrilleros rasos y medios³¹.

En este sentido, las operaciones disminuyen pero se incrementa la inteligencia, la interceptación de comunicaciones, los incentivos para la

³¹ La operación Sodoma, en la que fue bombardeado el campamento de alias 'Mono Jojoy' en septiembre de 2010, es prueba de esta estrategia.

desmovilización de mandos bajos, la creación de cercos militares para desgastar a las guerrillas y provocar desertiones o desestructurar internamente los frentes. Por su lado, y en tercer lugar, las Farc y el ELN han entrado en una fase de evasión de la confrontación militar; su estrategia está privilegiando el uso de grupos operativos pequeños, que son más difíciles de detectar y que, en cambio, tienen gran movilidad y pueden causar daño mediante el sembrado de minas y las operaciones de francotiradores.

Como se dijo atrás, entre los años 2007 y 2009 hubo una reactivación de las acciones unilaterales del ELN (Gráfico 3)³², que tiene su explicación en un proceso de reacomodamiento, en la necesidad de mostrar presencia y capacidad de daño después de las fallidas negociaciones con el gobierno y en el contexto del llamado del gobierno Uribe a confrontar a esta guerrilla de manera más contundente. De esa manera, mientras las Farc han transitado un proceso de adaptación y diversificación a las adaptaciones recientes de la guerra en el marco de la Seguridad Democrática, el ELN mantiene el declive estratégico.

Al respecto, un estudio del Cerac dado a conocer en 2009 afirmaba que

“El estancamiento de la caída sostenida de los combates del ELN con los grupos estatales puede estar relacionado a una adaptación de este grupo a las nuevas realidades de la guerra, luego de arrastrar un declive estratégico desde el inicio de la década. En este sentido, el ELN ha evidenciado un resurgimiento después del proceso fallido de negociación, que se observa no solo en la continuación de la confrontación con el Estado (que se mantiene, aunque en bajos niveles, en Antioquia, Bolívar, Norte de Santander y Arauca), sino en un incremento sustancial de sus acciones unilaterales” (Granada, Restrepo y Vargas: 2009, 56).

De las acciones registradas entre 2007 y 2009, muy pocas están relacionadas con el narcotráfico y algunas presentan alianzas y confrontación con bandas neoparamilitares, como “Los Rastrojos”. Dada la centralidad del tema del narcotráfico en las discusiones recientes sobre el ELN, es pertinente detenerse un poco en aquellas que están relaciona-

³² Parte del aumento de las acciones de 2007 se explica por la inclusión de la fuente de Voces del ELN en la base de datos del conflicto armado colombiano que maneja el Cerac, “*La guerra necesaria. Parte de combates ELN*”: 56 eventos con acciones unilaterales están asociados a esta fuente. La mayoría de acciones se desplegó contra la fuerza pública, no hay reportes de afectación a civiles, llama la atención que muy pocas acciones arrojan bajas del lado del ELN y casi todas presentan varios muertos o heridos del lado gubernamental.

das con el mismo. En el caso de las que tienen lugar en el departamento del Cauca, se presentaron en los municipios de El Tambo y El Patía. En estas regiones puede estar ocurriendo lo que se ha denominado una integración de toda la cadena productiva y de comercialización de drogas ilícitas (Vásquez, 2009).

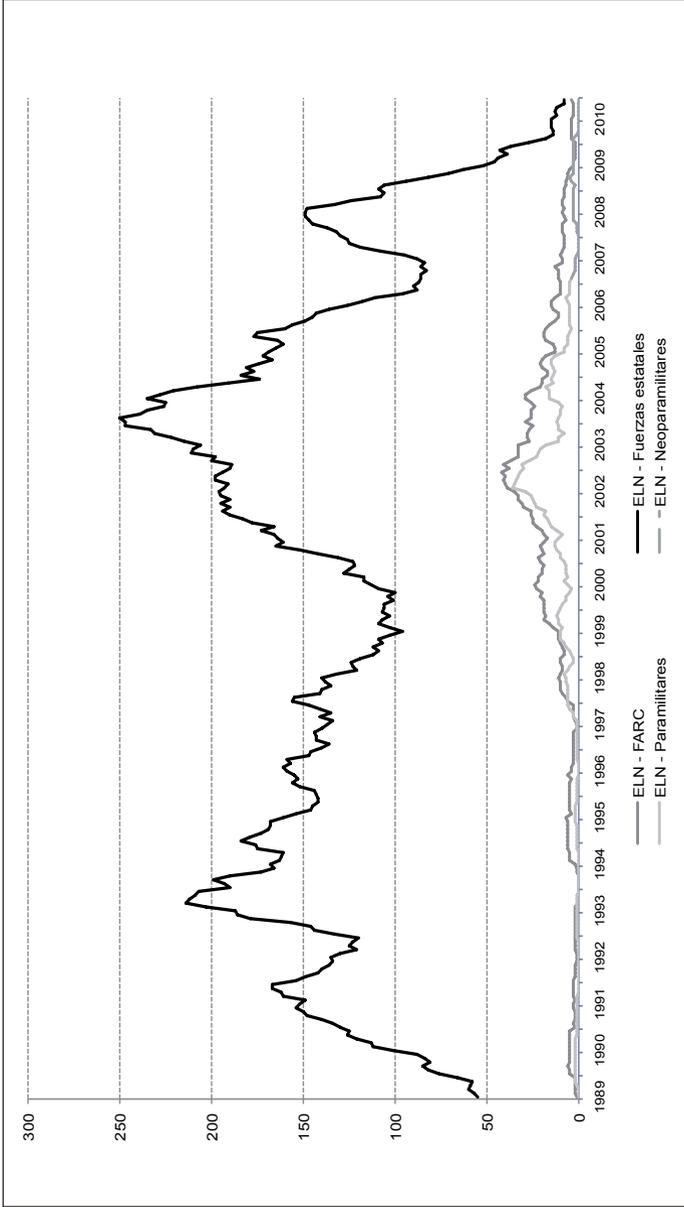
En El Peñón (Santander), grupos armados no estatales, el ELN y los neoparamilitares lanzaron amenazas a la población de la zona porque ha participado en el programa de Familias Guardabosques y se ha negado a seguir cultivando coca, actitud esa que provocó el desplazamiento de poblaciones durante el año 2008.

Finalmente, en Norte de Santander se han producido retaliaciones entre guerrilleros del ELN y miembros de bandas neoparamilitares denominadas 'Águilas Negras', e incluso el ELN realizó una matanza de seis presuntos miembros de las mismas. En Anorí (Antioquia) ha habido indicios de que el ELN protege a campesinos comprometidos en el procesamiento de base de coca.

Esta evidencia documental permite confirmar que el involucramiento 'eleno' en el narcotráfico es todavía inocuo, aun cuando ya hay evidencia de acciones unilaterales relacionadas con esta actividad en algunas regiones muy puntuales, como las mencionadas atrás. En el trabajo de campo, si bien varios entrevistados manifestaron que estructuras de esta guerrilla están comprando insumos para el procesamiento de coca y custodiando laboratorios y que algunas ganan rentas sobre el cobro del gramaje, el señalamiento no podría ser generalizado a todo el ELN a escala nacional.

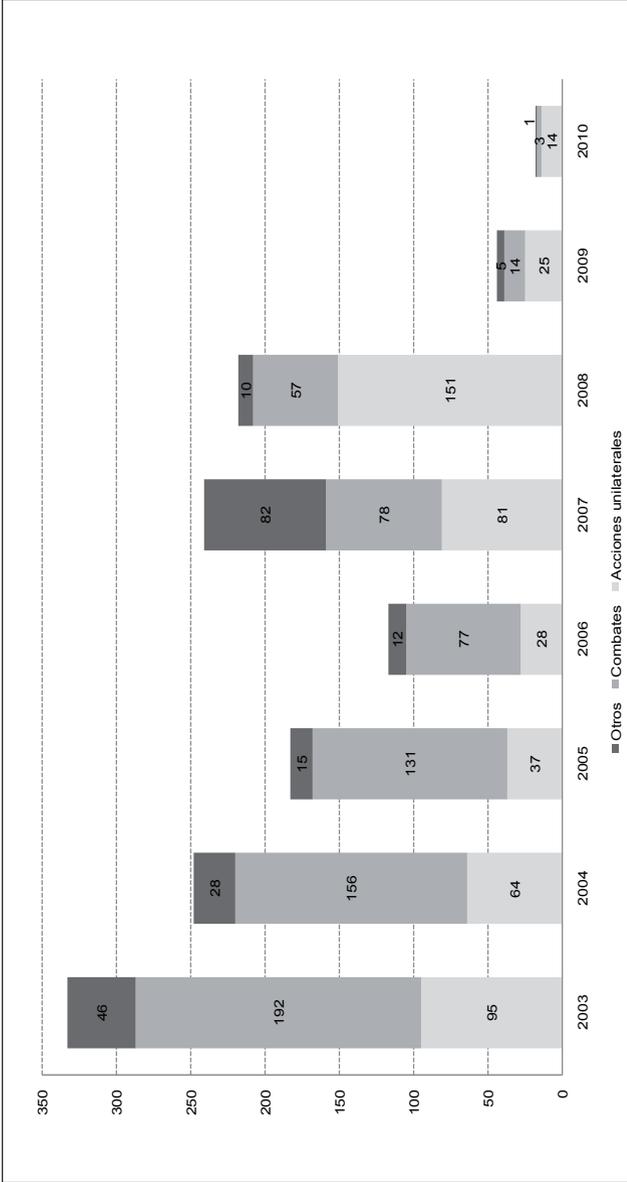
El Gráfico 6, que presenta una caracterización de los eventos en que ha participado el ELN, aporta algunos elementos de interés para nuestro análisis. En primer lugar, entre los años 2003 y 2006 se aprecia una disminución sostenida del total de eventos, y con especial relevancia una reducción de las acciones unilaterales, las cuales constituyen un *proxy* de la capacidad operativa de un grupo armado. En este lapso también se reduce el número de combates, cosa que reafirma lo mencionado anteriormente sobre la táctica de concentrarse en zonas de difícil acceso y evadir la confrontación. No obstante, los años 2007 y 2008, son testigos de un dinamismo distinto a la anterior disminución de acciones unilaterales y evasión de combates: pues hay un aumento de casi el triple de acciones unilaterales entre 2007 respecto al año anterior, y de casi el doble entre el 2008 y el año 2007. Igualmente, los combates se incrementan durante 2007 (Gráfico 5).

Gráfico 5
Combates ELN-estatales; ELN-Farc y ELN-paras/neoparas, 1988-2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre el conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

Gráfico 6
Eventos totales del ELN, incluidos combates y acciones unilaterales*



Fuente: Base de datos sobre conflicto armado colombiano de Cerac, V. 1.1, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

* El lector minucioso habrá notado la divergencia entre los niveles de combates reportados en el Gráfico 5 y aquellos del Gráfico 6. La diferencia se explica porque en el Gráfico 5 se incluyen los *eventos complejos*, mientras que ellos son excluidos del Gráfico 6 para evitar doble conteo de eventos. En un *evento complejo* ocurren simultánea o secuencialmente un combate y una acción unilateral (o viceversa). En el Gráfico 6 los eventos complejos están dentro de la categoría “otros”.

En el año 2007 los eventos unilaterales del ELN estuvieron concentrados en Norte de Santander, Chocó, Tolima, Cauca y Bolívar, y se caracterizaron por tratarse en su mayoría de acciones ofensivas, hostigamientos y, en menor nivel, robos, entre otros actos (Cerac, Base de datos, V. 11, 1). En 2008, el escenario cambia, puesto que el departamento donde aparecen más acciones es Arauca, seguido –con casi la mitad de las acciones unilaterales– por Norte de Santander y, en mucha menor medida, por Chocó y Bolívar. Sobre el tipo de acciones, la más frecuente es el hostigamiento, seguida de operaciones ofensivas y robos y, en menor escala, de emboscadas, entre otros eventos (Cerac. Base de datos, V. 11, 1).

De la evaluación anterior se pueden destacar algunos aspectos importantes para el cometido de este texto. A continuación se expondrán algunas ideas claves que se deducen de lo visto hasta este momento, basadas en información de prensa y en consulta de fuentes primarias y secundarias.

El ELN es en la actualidad una guerrilla débil, pero no extinta

Como se ha dicho, desde el año 2002 ha tenido una participación menor, en comparación con otros grupos, en la producción de violencia en el conflicto armado colombiano. Tal vez por ello ha pasado a ser una guerrilla relegada en las prioridades del gobierno y ausente de la agenda política, así como del debate público. En gran parte, el Estado no tuvo que confrontarla de manera sostenida en todo el país porque el paramilitarismo se encargó de eso en los años de su máxima expansión:

“El paramilitarismo privilegió el ataque al ELN sobre las Farc, especialmente porque las regiones de entrada y consolidación del paramilitarismo estuvieron ubicadas en zonas históricas de la guerrilla del ELN, con énfasis en el Magdalena Medio (con eje en Barrancabermeja), el sur de Bolívar, la región del Catatumbo en Norte de Santander y el oriente antioqueño. También, el ELN fue afectado por el paramilitarismo, aunque en menor medida, en Arauca, Valle del Cauca y Nariño” (Granada, Vargas y Restrepo, 2009: 42)³³.

³³ Estos mismos autores señalan: “Una de las explicaciones de por qué el ELN resultó más vulnerable que las Farc a las tácticas paramilitares tiene que ver con las formas de relacionamiento de este grupo con la población, de carácter tradicionalmente más cercano a las comunidades en comparación con otras guerrillas y, por tanto, con un mayor grado de dependencia de ellas. Sobre este tema, Ortiz, por ejemplo, plantea que la dependencia de las estructuras armadas del ELN de ‘cierto grado de respaldo social terminó convirtiéndose en una vulnerabilidad clave’ (2006: 340). Las Farc, por su parte, pudieron responder al terror de los paramilitares con una estrategia similar, en disputa del apoyo de la población (González, Bolívar y Vásquez, 2007: 72-75)”; (Granada, Restrepo y Vargas, 2009: 47, nota 15).

Esta coincidencia geográfica en el nororiente del país entre los territorios históricos del ELN³⁴ y el avance del paramilitarismo sugiere una intención contrainsurgente de estos últimos, centrada en disputarles el dominio territorial. El avance paramilitar, principalmente a través de la victimización de la población civil, hizo que el ELN entrara en un “proceso de retroceso de las zonas planas a las cordilleras, [e igualmente] de pérdida de influencia en los cascos urbanos” (Vásquez, 2006: 321).

Con posterioridad a la expansión paramilitar (que llega a su máximo tope entre los años 2002 y 2003), el gobierno Uribe, regido por la política de Seguridad Democrática, intensificó varias de sus acciones en zonas estratégicas para el ELN, como el departamento de Arauca, la zona energética y minera de Antioquia, la carretera Bogotá-Medellín y la misma ciudad de Medellín, lugares donde el ELN había logrado una fuerza significativa. Con esto, el declive estratégico de esa guerrilla fue agudizándose y su poder se limitó cada vez más. En el Gráfico 3 se aprecia una pérdida de la capacidad de iniciativa operativa, reflejada en la disminución de las acciones unilaterales entre 2002 y 2006. Claramente no es la misma guerrilla de finales de los ochenta y comienzos de los noventa.

No obstante lo anterior, su capacidad de ocasionar daño perdura. El declive estratégico sugiere que si bien el ELN perdió competencia para incidir militarmente de manera decisiva en las dinámicas de la confrontación violenta, como organización armada, sigue viva. Luego de registrar desde 2001 una tendencia a la reducción de sus acciones unilaterales, y de los niveles de mínimos históricos para la serie entre inicios de 2004 y mediados de 2007, su actividad unilateral se incrementa en 2007 y 2008, como se aprecia en los gráficos 3 y 6 (a partir de la segunda mitad de 2007 sube el nivel de sus acciones unilaterales, hasta alcanzar un máximo en septiembre de 2008).

De igual forma, la victimización con responsabilidad del ELN mostró fluctuaciones importantes desde mediados de 2007 hasta finales de 2009. En octubre de 2008 se observa un máximo local de muertes de ese tipo, que en su mayoría corresponden a víctimas combatientes. Más preocupante es la tendencia de la agrupación, notoria desde mediados de 2008, a elevar la victimización de civiles. Tal práctica alcanza su

³⁴ Sus estructuras más antiguas se encontraban arraigadas en el departamento de Santander, el sur de Bolívar y el nororiente de Antioquia.

máxima expresión en junio de 2009, momento en el cual las víctimas civiles suman casi la mitad del total de víctimas letales de esta guerrilla. Los datos de violencia y victimización reseñados muestran cómo el grupo sigue siendo una amenaza para la seguridad de las personas y las comunidades.

En efecto, si bien el número de sus acciones unilaterales es bajo, el Gráfico 3 dice que en 2008 –cuando todavía no había sido atacado por los grupos paramilitares de manera general en muchos de sus territorios– alcanzó niveles similares a los de 1997 (cuando contaba con cerca de 3.500 hombres en armas, según el Mindefensa)³⁵. Esto revela que, no obstante las distintas ofensivas militares del Estado, éste no ha sido capaz de terminar el conflicto con el ELN por la vía militar. Lo que nos lleva a la pregunta de si es capaz de lograrlo alguna vez (tal como se ha visto en el primer acápite, la historia del ELN ha sido la historia de varias derrotas, casi hasta el punto de su extinción, y pese a ello, hoy todavía puede hablarse de casi 2.000 ‘elenos’ en armas). Es decir, se trata de una guerrilla mutante, capaz de resurgir de sus peores momentos y de alimentarse de la población, reclutar miembros y recuperar fuerzas.

Es importante destacar que, si bien la capacidad de adaptación del ELN ha sido muy importante para su sobrevivencia, en este análisis se critica la capacidad de adaptación para conducir su lucha armada. Creemos que en la actualidad el ELN enfrenta una crisis militar, más que política. Esto, en el sentido de que, dentro del ELN y en dependencia de la región que afecte, no se sabe qué va a hacer con sus estructuras armadas, en un escenario donde esa guerrilla entiende que no puede ganar por la vía armada; es lo que se ha denominado *derrota estratégica*.

Esta falta de norte en la actividad militar se percibe como una posibilidad o una amenaza para la disminución de la violencia. Es una posibilidad en la medida en que el Estado, y específicamente el gobierno nacional, podría reflexionar sobre las opciones de diseñar y organizar un DDR orientado a desactivar esta capacidad militar y que ello no sea

³⁵ Esta cifra llama la atención, dado que el número de acciones unilaterales producidas por más de 3.500 hombres en 1997 es similar a la de diez años después, cuando hay menos hombres (aproximadamente 2.000), disminuidos por años de ofensiva estatal. Existe entonces una capacidad de reconfiguración o de aprendizaje por parte de esta guerrilla, que muestra capacidad de acción y confirma la necesidad de enfocarla como un problema socialmente relevante.

solo bajo la presión estatal. No obstante, es también una amenaza, puesto que esa misma falta de norte militar puede impulsar a muchas estructuras y mandos medios a articularse con las expresiones de criminalidad organizada y terminar como profesionales de la violencia al servicio del narcotráfico o de otros intereses privados, en escala local y regional.

Por otro lado, surge una idea sencilla pero no por ello menos importante: la fortaleza del ELN en algunas regiones se vislumbra en la necesidad que otros grupos tienen de confrontarlo o aliarse con él. Es decir, si bien no se aprecia que el ELN tenga fuerza suficiente para incidir a escala nacional, puede afirmarse que constituye un poder influyente en el nivel regional y en varios departamentos: su número de hombres y sus estructuras activas muestran todavía capacidad de daño. En Arauca, Catatumbo (Norte de Santander), Nariño y Cauca no son una fuerza menor, sino todo lo contrario: son una guerrilla que determina los sentidos de las alianzas y las confrontaciones. No en vano en ciertos lugares –como el Catatumbo– opera conjuntamente con las Farc, mientras en otras regiones sus estructuras se han aliado con bandas neoparamilitares, como “Los Rastrojos”, para enfrentarse al Estado o a las Farc. Según análisis de *El Espectador*, entre estas dos últimas organizaciones podrían estar presentándose alianzas en el “Urabá antioqueño, Guaviare y Norte de Santander”, especialmente por el involucramiento del ELN en el negocio del narcotráfico, de acuerdo con esa fuente (*El Espectador*, 29 de enero de 2011).

De ahí que un estudio del Cnai de 2010 haya afirmado que el ELN no es una fuerza nacional, pero sí es una fuerza en algunas regiones (Núñez, 2010). Llama la atención el hecho de que, aun ante la ofensiva estatal permanente, un número importante de desmovilizados y la desarticulación de varios frentes, todavía se hable de más de 2.000 hombres en armas, cifra no muy lejana de la estimada a mediados de la década de los años noventa, cuando el ELN era considerado una fuerza importante dentro del panorama del conflicto armado colombiano.

En el plano nacional, un análisis del Cerac destacaba que para finales de 2008 “Las muertes provocadas por el ELN aumentan al igual que sus acciones de violencia. Sin embargo, llama la atención que casi la totalidad de ellas son de combatientes. Al final del periodo [2008] es el ELN el grupo que más muertes, si se quiere, ‘contribuye’ al total de muertes directas del conflicto, a través de la victimización de combatientes” (Granada, Restrepo y Vargas, 2009: 66), lo cual puede ser considerado como una demostración de capacidad militar.

En el capítulo siguiente del presente libro se detallan con mayor profundidad algunas perspectivas regionales de la presencia y el impacto del ELN en el conflicto bélico presente en tres departamentos en particular: Norte de Santander, Arauca y Nariño (véase capítulo 2). Por el momento, es preciso pasar revista a su presencia y sus efectos en la escala nacional.

Revisando la Base de datos de Cerac, en cuanto a los eventos de conflicto con la participación del ELN entre el año 2008 y el primer semestre de 2010, se puede encontrar una alta frecuencia de eventos en Norte de Santander (83 eventos) y Arauca (69 eventos), y posteriormente eventos menos frecuentes en Bolívar, Nariño, Antioquia y Chocó, con menos de 22 eventos en estos departamentos. El ELN todavía tiene presencia violenta en 15 departamentos, aunque solo en niveles altos en dos de ellos: Norte de Santander y Arauca.

De esa manera, la extendida presencia violenta del ELN –aunque en muchos casos con niveles bajos– demuestra que esta guerrilla sigue siendo una fuerza destacada del conflicto armado en algunas pocas regiones y que al menos continúa vigente y presente en casi la mitad de los departamentos del país. No obstante, es necesario aclarar que los eventos de conflicto no permiten aproximarse a la capacidad operativa; para ello, es necesario revisar las acciones de tipo³⁶.

Revisando la Base de datos del Cerac en relación a acciones unilaterales que son un *proxy* de la capacidad ofensiva, se encuentra que el ordenamiento de los primeros departamentos cambia levemente. En este caso, Arauca se posiciona como el departamento donde el ELN ha mostrado mayor actividad operacional (con más de 50 acciones unilaterales), seguido sucesivamente por Norte de Santander y, con muchos menos eventos de este tipo, por Bolívar, Chocó y Nariño. Nótese que de los cinco departamentos donde aparece más actividad ofensiva, cuatro son fronterizos o periféricos³⁷, lo cual destaca el alejamiento de esa gue-

³⁶ Para revisar la capacidad ofensiva se tuvieron en cuenta acciones violentas que denotan una capacidad de planeación y ejecución de parte del ELN. De esa manera se incluyeron las acciones codificadas por el Cerac correspondientes a: acciones ofensivas, amenazas, bloqueo de vías, destrucción, emboscada, explosión intencional, hostigamiento, incendio (conflagración), incursión, instalación (de elementos explosivos), masacre, retén ilegal, robo, sabotaje, secuestro masivo.

³⁷ El hecho de que el ELN esté concentrando sus estructuras y acciones en departamentos fronterizos, como Norte de Santander, Arauca y Nariño, obliga en parte a que se hagan análisis más pormenorizados en el siguiente capítulo de análisis regional (véase el capítulo 2 en este libro).

rrilla de zonas céntricas del poder que afectó en el pasado (como la zona petrolera de Santander, el área minera de Antioquia, las barriadas de Medellín y el perímetro urbano de Cali).

En este sentido, conviene consignar que este comportamiento ‘éle-no’ se adecúa a lo planteado por Granada, Restrepo y Vargas (2009), quienes calificaban una de las instancias recientes del conflicto como su *marginalización*, que muestra cómo las guerrillas han perdido fuerza en las centralidades políticas y económicas y han tenido que desplazarse a zonas alejadas (muchas de ellas, regiones que fueron sus orígenes) de dichos centros y de las redes que los conectan. En estas últimas el Estado ha logrado proveer seguridad y mantener el control territorial de los parajes por donde transitan.

Aunque hoy en día es difícil –además de infructífero para efectos de este escrito– hacer un análisis pormenorizado de la distribución geográfica y el tamaño de las estructuras que componen el ELN, dado el carácter clandestino de la organización insurgente, es pertinente presentar un panorama general y necesariamente rústico del dispositivo militar de esta guerrilla. La pertinencia radica en el hecho de que tanto la ubicación como el tamaño de su dispositivo militar han cambiado en el curso de los últimos años y hacen relevante una actualización de su descripción general.

Desde el análisis de las regiones más activas en acciones unilaterales del ELN, y con la información del Mapa 1 podría deducirse que entre los años 2008 y 2010 las estructuras activas del ELN son las que se resumen en las Tablas 1 y 2.

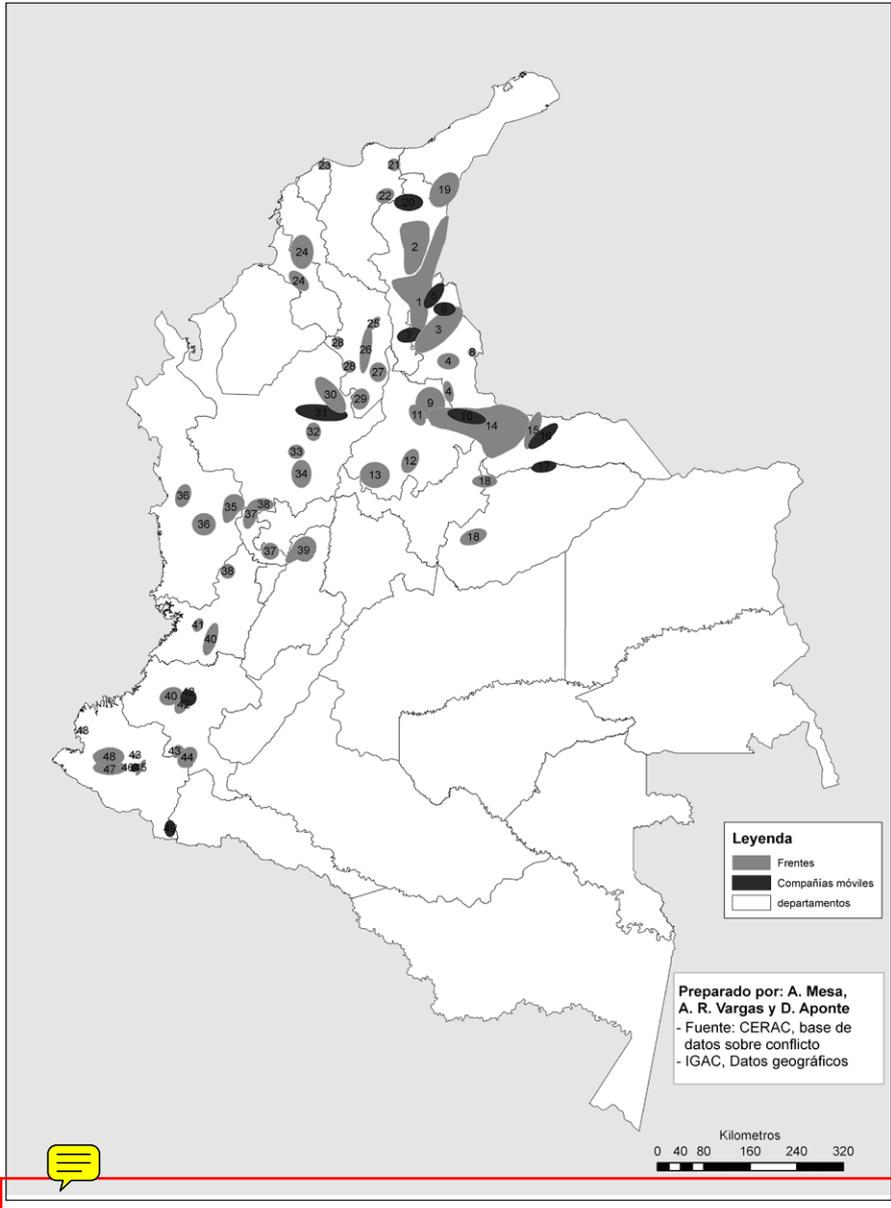
Tabla 1

Estructuras activas del ELN por departamentos con mayores acciones unilaterales, 2008-2010

Departamento (municipios donde se presentaron eventos de conflicto con participación del ELN)	Estructura con actividad reciente³⁸
ARAUCA (Arauca, Arauquita, Fortul, Saravena, Tame)	"Domingo Laín"
	"Simacota"
NORTE DE SANTANDER (Ábrego, Chitagá, Convención, Cúcuta, Durania, El Carmen, El Tarra, Gramalote, Hacarí, La Playa, Ocaña, Ragonvalia, Salazar, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú, Toledo, Villa del Rosario)	"Camilo Torres"
	"Capitán Francisco"
	"Carlos Armando Cácia Guerrero"
	"Colectivo Héctor"
	"Resistencia Barí"
	"Comandante Diego"
	"4 de Septiembre"
	"Efraín Pabón Pabón"
	"Carlos Germán Velasco Villamizar"
	"Juan Fernando Porras"
"Héroes del Catatumbo"	
BOLÍVAR (El Arenal, Cantagallo, Cartagena, El Carmen de Bolívar, Morales, Rioviejo, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití)	"Ramiro de Jesús Ramírez Castro"
	"Guillermo Ariza"
	"Frente Anorí"
	"Héroes y Mártires de Anorí"
	"Héroes y Mártires de Santa Rosa"
	"Jaime Bateman Cayón"
CHOCÓ (Alto Baudó, Bagadó, Bajo Baudó, Condoto, El Carmen de Atrato, Itsmína, Nóvita, Quibdó, Río Iro, San José del Palmar, Tadó, Unión Panamericana)	"Manuel Hernández 'El Boche'"
	"Cimarrón"
NARIÑO (Barbacoas, El Charco, La Llanada, Los Andes, Magúí, Ricaurte, Samaniego, San Pablo, Sandoná, Santacruz-Guachávez)	"Camilo Cienfuegos"
	"Comuneros del Sur"
	"Guerreros del Sindagua"
	"Mártires de Barbacoas"

³⁸ La información sobre las estructuras no es precisa en cuanto a la capacidad o fuerza de cada una. Por ejemplo, en la base de datos del Cerac algunas de estas estructuras solo tienen registrada participación en un evento. Igualmente hay regiones (Chocó y Nariño, especialmente) donde la mayoría de fuentes no identifican a una estructura en particular sino que se mencionan de manera genérica al ELN.

Mapa 1
Dispositivo militar del ELN, 2007-2008



Impacto sobre la población civil: muertes directamente asociadas al conflicto, el secuestro y el desplazamiento

En el Gráfico 4 se muestran los muertos, totales y civiles, atribuidos al ELN en acciones unilaterales. Estos datos contribuyen a evidenciar el nivel y el dinamismo de las muertes directamente relacionadas con el conflicto y que están asociadas a eventos con participación del ELN.

Si bien en los últimos siete años asistimos a una significativa reducción de la intensidad del conflicto (entendida como la afectación letal a personas), tal intensidad se mantiene en niveles todavía muy altos (Gráfico 2) y señala que en Colombia la violencia sigue siendo un problema prioritario que afecta el bienestar de las personas.

Durante varios años de implementación de la política de Seguridad Democrática la guerra estuvo centrada especialmente en la confrontación entre combatientes, es decir, entre los miembros pertenecientes a los distintos grupos armados en disputa. No obstante, los niveles de victimización de civiles han sido todavía muy altos: en el curso del periodo 2002-2010, cuando menos dan cuenta de casi un tercio de las muertes totales.

Es decir, la afectación mortal de civiles no ha dejado de ser una característica del conflicto armado. De hecho, en los últimos tres años y medio de la serie de muertes directas de conflicto (desde 2007) se ha asistido a un estancamiento en la reducción del número de muertos civiles (Gráfico 2), que tienen todavía una participación importante en el total de decesos directamente asociados al conflicto, lo que debe llamar la atención de las autoridades. Pese a la victoria estratégica de las fuerzas estatales sobre los grupos insurgentes, se evidencia que el Estado tiene limitada su capacidad de asegurar el derecho a la vida de los civiles (labor que es, además, un deber constitucional), incluso en zonas donde considera que ha llegado a una consolidación de su control. Así, el dinamismo reciente de la victimización de civiles muestra que ellos no han obtenido más beneficios de las políticas de seguridad del gobierno, el cual ha hecho especial énfasis en la confrontación a las Farc, a tal punto que, al final de la serie, las muertes de civiles directamente asociadas al conflicto armado superan las de combatientes (Gráfico 2)³⁹.

³⁹ Es necesario aclarar que por acceso a ciertas fuentes que alimentan la base de datos del Cerac, los datos al final de la serie suelen tener un subregistro y siempre están en proceso de revisión. Es posible, por ende, que los datos de 2010 puedan variar en una siguiente versión de la esta base de datos.

Tabla 2
Estructuras del ELN con participación en eventos de conflicto
y zonas de influencia 2007-2009

Región Nororiental		
Número en el mapa	Estructura	Departamentos
1	Frente Camilo Torres	Cesar (Serranía del Perijá), Norte de Santander (en el Catatumbo)
2	Frente José Manuel Martínez	Cesar
3	Frente Carlos Armando Cagua Guerrero	Norte de Santander (Catatumbo)
4	Frente Juan Fernando Porras	Norte de Santander
5	Compañía Héroes del Catatumbo - Compañía Capitán Francisco Bossio	Norte de Santander
6	Compañía Colectivo Héctor	Norte de Santander
7	Compañía Comandante Diego	César, Norte de Santander
8	Frente Urbano Carlos Germán Velazco	Norte de Santander
9	Frente Claudia Isabel Escobar Jerez	Santander (zona nororiental aprox.), Boyacá
10	Compañía Cuatro de Septiembre	Santander, Norte de Santander (zona sur)
11	Frente Manuel Gustavo Chacón	Santander (zona norte)
12	Frente Capitán Parmenio	Santander
13	Frente Guillermo Antonio Vásquez Bernal	Santander
14	Frente Efraín Pabón Pabón	Occidente de Arauca, Nororiente de Boyacá, y sur de Norte de Santander, Santander
15	Frente Domingo Laín	Arauca
16	Compañía Simacota	Arauca
17	Compañía Capitán Pomares	Arauca, Casanare
18	Frente José David Suarez	Casanare, Boyacá

Región Norte		
Número en el mapa	Estructura	Departamentos
19	Frente Luciano Ariza	Guajira (Se ubica también en la punta Norte de la Serranía del Perijá)
20	Compañía Seis de Diciembre	Cesar, Magdalena
21	Frente Gustavo Palmezano Ojeda	Magdalena
22	Frente Francisco Javier Castaño	Magdalena (Tienen presencia en la Sierra Nevada de Santamarta)
23	Frente Urbano Kaled Gómez Pardo	Atlántico
24	Frente Jaime Bateman Cayón	Entre Bolívar y Sucre en los Montes de María
25	Frente Héroes de Anorí	Bolívar

Municipios de influencia o eventos de conflicto con participación del ELN
El Carmen, Ocaña, (Norte de Santander); Aguachica, Curumaní, Pelaya, Chiriguana (Cesar)
La Paz, San Diego, Valledupar, Jagua de Ibirico, Curumaní, Codazzi, Becerril
Hacarí, San Calixto, Ábrego, Ocaña, El Tarra
Villa Caro, Pamplona, Durania
Convención, Teorema, El Tarra, El Carmen
El Tarra, Teorema
San Calixto, Ocaña (Norte de Santander), Aguachica (César)
Cúcuta
Charta, Tona, Surata, Rionegro, Matanza
Tona (Santander); Silos y Chitaga (Norte de Santander)
Lebrija, Girón
Contratación, El Hato, Chima, El Carmen, Galán, Cabrera, Confines
El Peñón, Jesús maría, Barbosa, Albania, Sucre, Florián, La belleza, Landazuri, Chipatá, Vélez
Chitaga, Silos, Toledo (Norte de Santander); Cepitá, Florida Blanca, Tona, Piedecuesta, Lebrija (Santander); Saravena, Fortúl, Tame (Arauca)
Araucuita, Saravena, Fortúl, Tame
Zona rural de Arauca, Araucuita, Saravena, Fortúl, Tame
Norte de Casanare (Hato Corozal), Sur de Arauca
Hato Corozal, Aguazul, Yopal y Támara (Casanare), Socotá (Boyacá)

Municipios de acciones recientes
Villanueva, Fonseca, Hatonuevo, Barrancas, San Juan del Cesar, Urumita, La Jagua del Pilar.
Valledupar, Pueblo Bello (Cesar)
Santa Marta (Magdalena), Dibulla y Fonseca (Guajira)
Fundación
Barranquilla (área metropolitana)
El Carmen de Bolívar, María La Baja, San Jacinto (Bolívar); Ovejas, Sincelejo, El Roble (Sucre)
Morales, Rioviejo

74 No estamos condenados a la guerra

26	Frente José Solano Sepúlveda	Bolívar (Serranía de San Lucas)
27	Frente Héroes y Mártires de Santa Rosa	Bolívar (sur del departamento y parte de la Serranía de San Lucas)
28	Frente Guillermo Ariza	Bolívar
29	Frente Édgar Amilkar Grimaldo Varón	Antioquia, Bolívar

Región Noroccidental y Central

Número en el mapa	Estructura	Departamentos
30	Frente José Antonio Galán	Antioquia
31	Compañía Anorí	Antioquia
32	Frente Capitán Mauricio	Antioquia, Norte de Santander
33	Frente Carlos Alirio Buitrago	Oriente y Sur occidente Antioqueño
34	Frente Bernardo López Arroyabe	Antioquia
35	Frente Manuel Hernández "El Boche"	Chocó, Risaralda, Tolima
36	Frente Cimarrón	Chocó

Región Suroccidental

Número en el mapa	Estructura	Departamentos
37	Frente Cacique Calarcá	Antioquia, Risaralda
38	Frente Che Guevara	Antioquia, Valle del Cauca, Chocó
39	Frente Bolcheviques del Libano	Tolima y un sector del Parque de los Nevados
40	Frente José María Becerra	Valle del Cauca, Cauca
41	Frente Luís Carlos Cárdenas	Valle del Cauca
42	Frente Milton Hernández	Cauca
43	Compañía Lucho Quintero	Cauca
44	Compañía Camilo Cienfuegos	Cauca, Nariño
45	Frente Manuel Vásquez Castaño	Nariño
46	Frente Comuneros del Sur	Nariño
47	Compañía Jaime Toño Obando	Nariño
48	Frente Héroes y Mártires de Barbacoas	Nariño
49	Frente Guerreros de Sindagua	Nariño
50	Compañía José Luis Cabrera	Nariño

Morales, Arenal, Simití
San Pablo, Simití, Santa Rosa del Sur, Cantagallo
Montecristo, San Jacinto del Cauca
San Pablo (Bolívar)

Municipios de acciones recientes
Remedios, Zaragoza, Segovia (Antioquia)
Segovia, Remedios, Amalfi
Convención (Norte de Santander); Amalfí, Vegachí, Yolombo (Antioquia)
Santo Domingo
San Luis, Sancarlos, Granada, Cocorná, Santo Domingo, Marinilla (Antioquia)
Lloró, Bagadó, Tadó (Chocó), Pueblo Rico (Risaralda)
Alto Baudó, Istmina, Río Quito, Quibdó

Municipios de acciones recientes
Andes (Antioquia); Dosquebradas, Pueblo Rico (Risaralda)
Andes (Antioquia); El Dovio (Valle); San José del Palmar (Chocó)
Manizales (Caldas); Villahermosa, Murillo, Herveo, Líbano (Tolima)
Zona rural de Cali, Timbiquí, El Tambo, Popayán (Cauca)
Dágua
Tambo, Popayán
Popayán, Tambó, Morales
Los Andes, Francisco Pizarro (Nariño); Timbío, Sotará, Mercaderes, San Pablo (y parte de la bota caucana) y Popayán (Cauca)
La Cruz (Nariño), parte de la Bota caucana: Santa Rosa, Bolívar (Cauca)
Samaniego, Cumbitara, La Llanada, Santacruz Guachavez
Samaniego
Barbacoas, Tumaco
Barbacoas, Los Andes, Magúí Payan, Tumaco
Ipiales

La disminución de muertes de combatientes puede estar relacionada con el hecho de que las fuerzas estatales están privilegiando cierto tipo de acciones unilaterales sobre los grupos insurgentes (con especial énfasis en las Farc), disminuyendo las operaciones con empleo de soldados y buscando atacar mandos altos y medios por la vía de la inteligencia y los ataques aéreos, lo cual disminuye necesariamente el número de combatientes afectados en cada grupo.

La otra razón para que en los últimos años los civiles sean más afectados que los combatientes reside en que, tanto insurgentes como neoparamilitares, pueden haber ajustado sus formas de operar y reconfigurado la violencia de nuevo hacia la victimización de los civiles enderezada a conseguir control territorial y poblacional, o, en el caso de los neoparamilitares, como una forma de visibilización destinada a presionar a favor de una negociación con el gobierno⁴⁰.

Del Gráfico 4 se puede deducir que, si bien el ELN no participa en una proporción alta en la victimización de civiles, es todavía una fuerza que arroja víctimas civiles y combatientes, y su participación no debe ser despreciable porque constituye un problema socialmente relevante. De tal forma que –aun en niveles bajos, en comparación con otros grupos ilegales– los civiles siguen siendo eliminados e incluso masacrados por estructuras del ELN⁴¹.

Llama particular atención constatar que el ELN, una guerrilla que tradicionalmente se había caracterizado por ser un victimizador de civiles relativamente menor (es decir, en comparación a otros grupos irregulares), entre 2008 y 2009 incrementara su capacidad (e intencionalidad) homicida, tanto de civiles como de combatientes de otros gru-

⁴⁰ Como en algún momento la banda de alias ‘Don Mario’ pretendió hacerlo con sus movimientos gaitanistas. Este fenómeno de aumento de la violencia y de generación de capacidad de negociación por parte de la criminalidad organizada ha sido detalladamente analizado por Aponte (2006), para quien, dentro de las diversas relaciones dadas entre la guerra y el derecho en Colombia, se presenta la característica particular de que con el gran criminal se negocia y al pequeño se le aplica la fuerza de la ley (Aponte, 2006). De esta forma, uno de los efectos contraproducentes de la opción netamente militar ofrecida por la política de seguridad del anterior y del actual gobierno es que parte de la violencia neoparamilitar en el norte del país y los intentos de desmovilización que está intermediando monseñor Vidal buscan politizar a estas organizaciones neoparamilitares, que pretenden, mediante la violencia, hacer cambiar la percepción y el tratamiento de parte del gobierno nacional.

⁴¹ Algunos casos que tuvieron registro en los medios fueron las masacres de El Tambo (Cauca) y Arauquita (Arauca), de agosto y diciembre de 2008, respectivamente. En marzo de 2007 también se presentó una matanza de Mercaderes (Cauca). En estos asesinatos también se ha visto afectadas comunidades indígenas, en particular miembros de la comunidad indígena Awá, en Nariño.

pos. De hecho, en esos dos años, la victimización de civiles aparece en un punto mayor que en gran parte de la década de los noventa, cuando el ELN tenía mayor participación en el conflicto armado (Gráfico 4). Si bien la victimización de civiles por parte de esta guerrilla no es sostenida y, además, al final de la serie disminuye a niveles cercanos a cero, obliga a preguntarse sobre su capacidad de impactar mortalmente en los civiles. También arroja cuestionamientos sobre si la reducción reciente obedece a una incapacidad operativa, a la presión de las fuerzas estatales o a una decisión de las estructuras del ELN. Igualmente, plantea interrogantes en torno a la capacidad estatal de frenar esta elevación repentina de acciones unilaterales que matan a civiles, como las sucedidas entre los años 2007 y 2009, pues, si bien las fuerzas estatales siguen confrontando al ELN, no existen registros de importantes desestructuraciones, muertes o capturas de altos mandos de esta guerrilla que permitan afirmar que la disminución de las acciones y la victimización es más una consecuencia de la presión estatal que una decisión de las estructuras del ELN. Finalmente, llama la atención la duración en el tiempo de las ganancias logradas desde 2003 en materia de reducción de la victimización: el incremento de las muertes de civiles por parte del ELN al final de la serie del Gráfico 4 sugiere que los logros en esta materia son inestables.

En cuanto al secuestro (que años atrás fue una actividad recurrente del ELN y una importante fuente de su financiación), su frecuencia ha experimentado una disminución considerable (Gráfico 7). No obstante, al final de la serie se aprecia un ligero ascenso de casos bajo responsabilidad de esta guerrilla. Por su lado, los secuestros cometidos por las Farc y la delincuencia común siguen conservando niveles altos (en términos del número total, no comparado con otros datos de la serie), y al final de la serie se percibe un aumento ligero por parte de la delincuencia común.

Conviene advertir que, pese a las pocas acciones unilaterales registradas en 2009 (Gráfico 6), en el caso del ELN hubo una prevalencia del secuestro extorsivo sobre el simple⁴² (Gráfico 8). En general, la disminución que esa agrupación tuvo en materia de secuestros en los últimos años puede estar asociada a las fuertes restricciones operativas y de acceso a centros poblados que enfrentó. Es decir, no ha sido una decisión voluntaria de esta guerrilla, sino la consecuencia de una imposibilidad fáctica ante su incapacidad operativa y su alejamiento de las centralidades.

⁴² Aunque la mayoría de datos no tiene aún descripción (como se aprecia en el Gráfico 8).

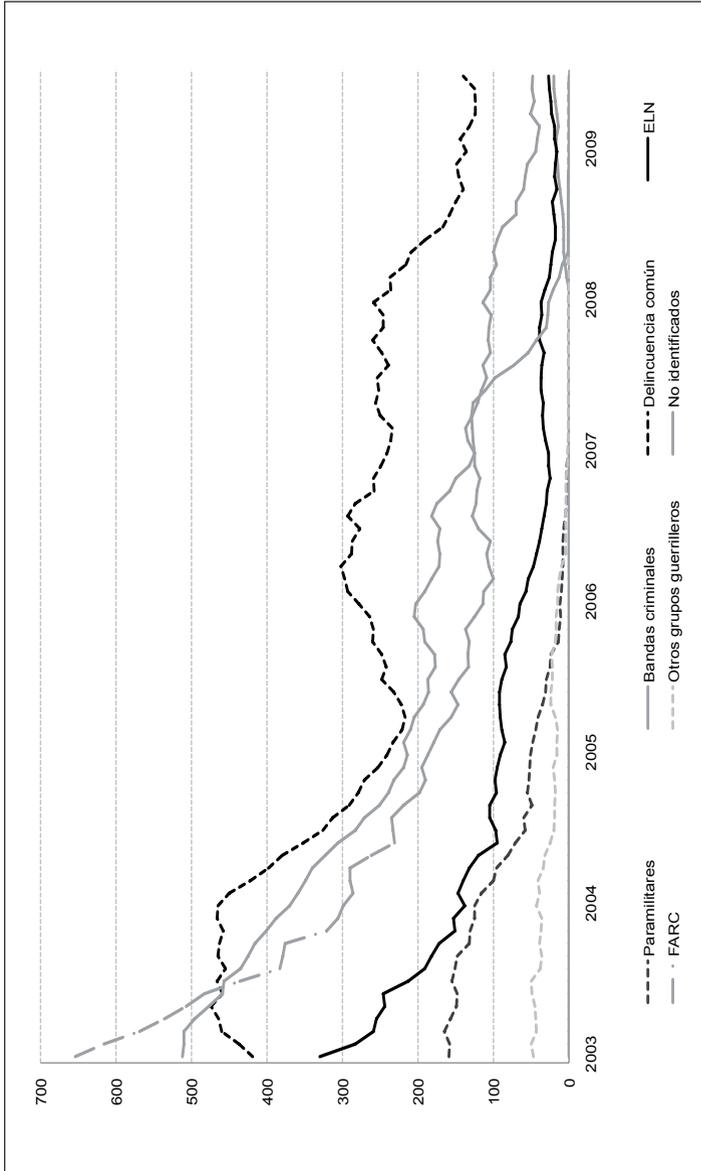
Se aprecia, entonces, que, aunque el ELN ha disminuido su participación en acciones que provocan una alta afectación de la población civil, esta guerrilla mantiene todavía cierta capacidad operativa y está en condiciones de propinar golpes, tanto en materia de muerte como de secuestro de civiles. Aunque en niveles bajos en relación con otros grupos, el ELN no ha dejado de participar en el conflicto armado y en años recientes ha orientado gran parte de sus acciones unilaterales a la victimización intencional de civiles. Eso podría ser una señal de cambio en su acción y muestra las limitaciones estatales en el aseguramiento de la vida de la población allí donde esta guerrilla hace presencia.

El Gráfico 9 muestra el total de desplazados que arroja el conflicto armado cada año. En él se aprecia un incremento sostenido (luego de una disminución entre 1997 y 1998) desde el año 1998 hasta el año 2002, cuando se presenta el máximo histórico (se trata del año en el cual se consolidó la expansión paramilitar y se intensificaron las acciones guerrilleras unilaterales, especialmente de las Farc). Posteriormente, en 2003, ocurre una significativa reducción del desplazamiento, que continúa levemente en 2004 y después se incrementa de nuevo entre 2005 y 2008, para terminar la serie con una disminución importante en 2009. Como se muestra en el Gráfico 10, en los últimos años de la serie las acciones de los grupos guerrilleros han sido determinantes en el flujo del desplazamiento.

En la distribución de la participación total de las agrupaciones responsables de los desplazamientos a escala nacional se observa que los principales impulsores de los desplazamientos son los grupos guerrilleros (33%), seguidos de los actores no identificados (20,7%). Por su lado, en el período 1997-2009 los paramilitares fueron responsables del 14,5% de las personas desplazadas (datos procesados por el Cerac, 2011). Si bien en la categoría “grupos guerrilleros” la información allegada no permite diferenciar entre las Farc, el ELN y otras agrupaciones insurgentes, la Base de datos del Cerac contiene registros de eventos donde el ELN ha provocado desplazamientos de población en Chocó, Nariño y Arauca.

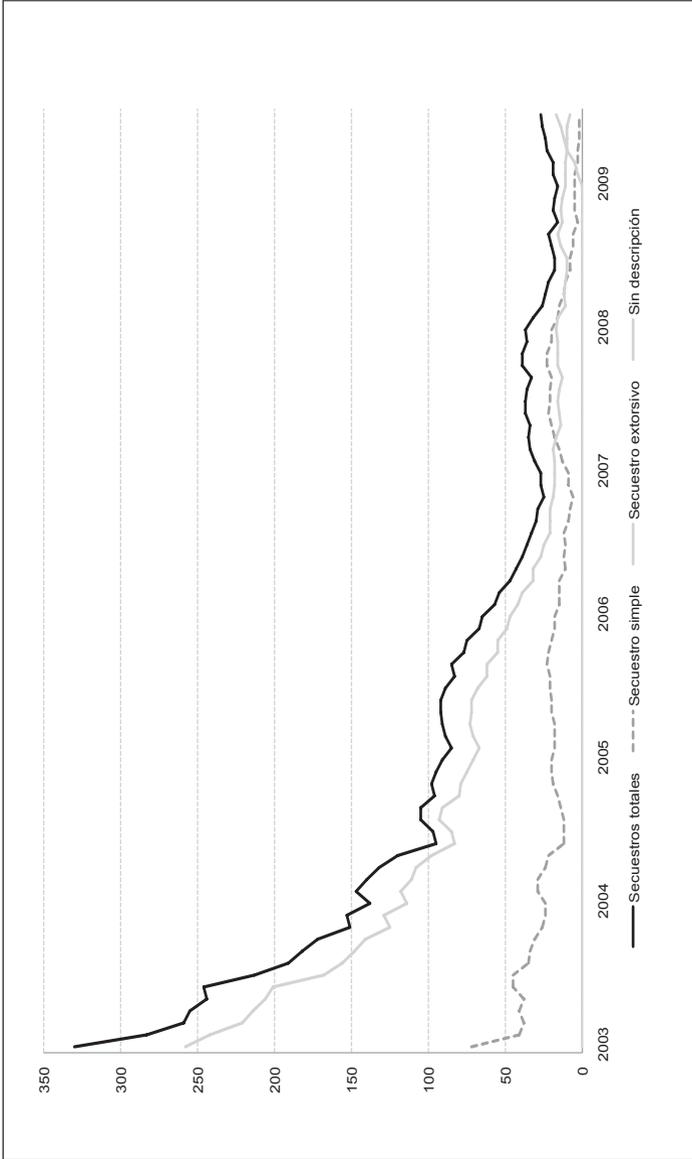
A continuación, teniendo en cuenta algunos de los datos expuestos hasta ahora, se pasa a analizar algunas de las hipótesis claves que pueden derivarse del comportamiento de los principales datos y características que ha originado el seguimiento del ELN recientemente.

Gráfico 7
 Número de secuestros, por grupo responsable, 2003-2009



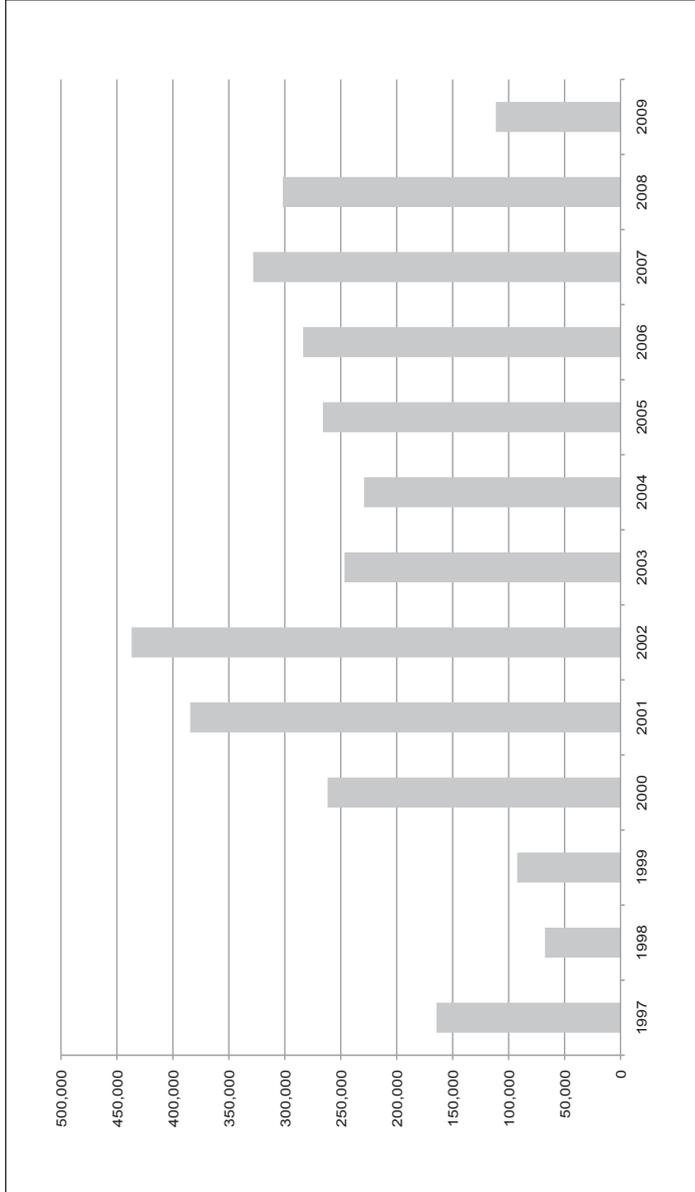
Fuente: Policía Nacional. Datos procesados por el Cerac.

Gráfico 8
Tipos de secuestros cometidos por el ELN, 2003-2010 (junio)



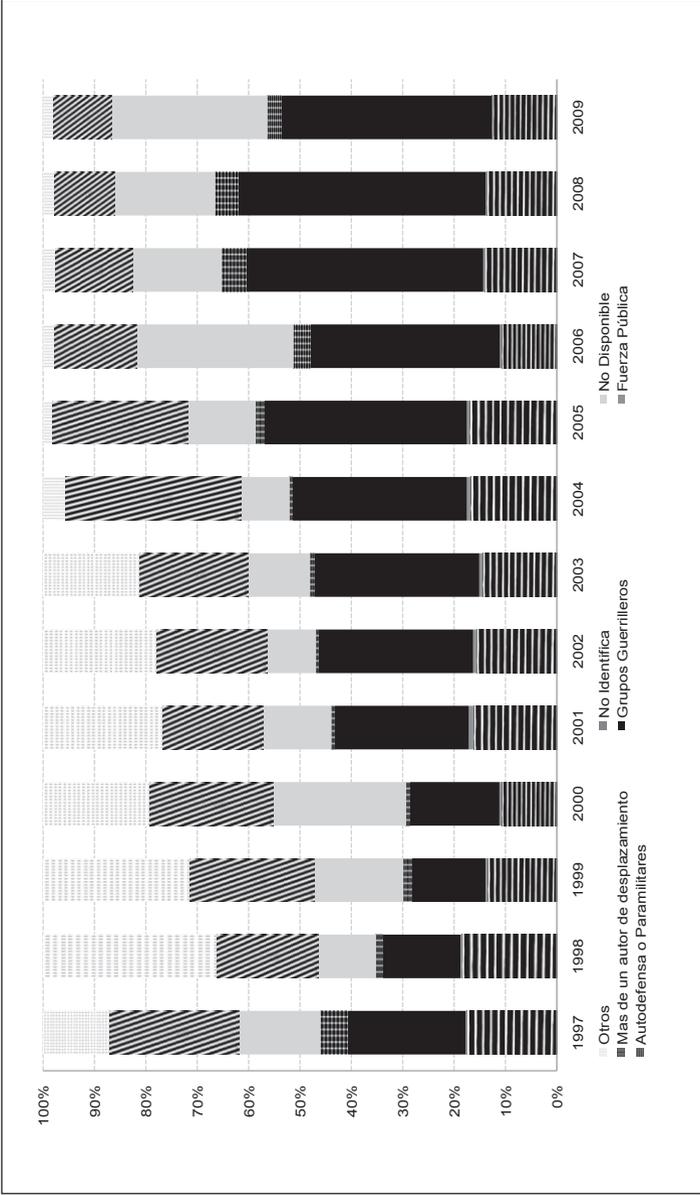
Fuente: Policía Nacional. Datos procesados por el Cerac.

Gráfico 9
Número de desplazados por año, 1997-2009



Fuente: Acción Social. Datos procesados por el Cerac.

Gráfico 10
 Comparación del número de personas desplazadas por grupo responsable, a escala nacional



Fuente: Acción Social. Datos procesados por el Cerac.

¿Se encuentra el ELN en un proceso de metamorfosis, de organización militante motivada políticamente a organización criminal federalizada?

Tradicionalmente, el ELN ha tenido más cercanía con la población que otras organizaciones subversivas; su política no había sido la de victimizar, al menos mortalmente, a la población civil, de la cual consideraba que emanaba su poder, en cuyo seno el trabajo político era determinante y donde ellos se concebían a sí mismos como el poder militar que obra en apoyo del “poder popular”. Esta política, sin embargo, podría estar variando en los últimos años, por las razones que se aducen en este aparte.

Por un lado, existen efectivamente evidencias de algunas facetas de criminalización mostradas por el ELN (la victimización de civiles en eventos asociados al narcotráfico y las alianzas con neoparamilitares). Por otro lado, hay un riesgo futuro de que la estrategia netamente militar empuje hacia la criminalización total a la organización, o que deje disponibles a sus miembros para satisfacer las demandas criminales de violencia por la vía del sicariato o de una mayor imbricación de estructuras ‘elenas’ con el narcotráfico y, en general, por la disponibilidad de profesionales de la violencia al servicio de cualquier forma de crimen organizado.

La estrategia de violencia desplegada por el ELN no ha incluido, como la de los paramilitares, una victimización sistemática de los civiles. No obstante, este factor puede estar cambiando en algunas regiones. Como se ha planteado atrás, el ELN ha exhibido una prioridad de trabajo político y de consecución del apoyo de la base social que, aunque no pueda afirmarse de manera radical que hoy no la mantenga (incluso en regiones como Arauca es todavía una característica determinante), tal conducta puede estar desdibujándose en algunas regiones, como ocurre con sus estructuras asentadas en el suroccidente colombiano⁴³.

El trabajo político de esta guerrilla puede ilustrarse con las revelaciones hechas a Aldo Cívico en una interesante entrevista con un mando paramilitar (ya fallecido), quien destaca la percepción que los paramilitares tenían de la confrontación con el ELN y de su acentuado carácter político. En la entrevista, alias ‘Dobleceró’ hace alusión a la táctica

⁴³ En esta región se percibe con rasgos más claros una dinámica de criminalización y altos riesgos de aumento de la violencia criminal y mayor complejidad de los problemas asociados al ELN y derivados de su actual estrategia restringida a lo militar.

desplegada por los paramilitares para el ingreso en una zona de domino guerrillero, para lo cual, destaca él, debían demostrar poder. Al ser preguntado sobre tal método, el alto mando paramilitar afirmaba:

“... el intento era más o menos el siguiente: la guerrilla tenía sus grupos en el núcleo poblacional, sus estructuras militares, sus bloques y sus frentes. Pero controlaba sus grupos poblacionales por medio de ciertas personas que estaban infiltradas dentro de la población civil: los milicianos, encargados de mantener el terror dentro de la población civil [...] en algún momento de la guerra, en algún momento del conflicto hay que hacer contraterrorismo, ese contraterrorismo va enfocado hacia la mente de las personas en la medida en que la mente de las personas está llena de terror de la guerrilla. Lo que se busca es [demostrar] que de alguna forma hay otra fuerza que está en capacidad de disputarle ese dominio a la guerrilla, de sacarle el terror a la guerrilla, es una demostración de fuerza, una demostración de poder, que normalmente se tiene que dar en la fase inicial. Porque... quienes inclinan la balanza en el conflicto es la población civil, [esta] se mueve y mueve la balanza por medio del terror que la guerrilla ha generado en las mentes de las personas, en un momento determinado se tiene que producir un desbalance, que si bien es cierto no se quede grabado en la mente de la gente, que sea más terrorista que la guerrilla, pero sí logre demostrarle a la gente que hay otra fuerza que está en capacidad de disputarle ese poder a la guerrilla. Es una forma de hacer contraterrorismo. Pero eso se da en la fase inicial.

“[...] eso se da en la fase inicial [al entrar a un territorio] para demostrar poder. Para demostrar que hay otra fuerza que puede disputarle esa capacidad que ellos [los guerrilleros] tienen, pero eso no es constante, eso se da solo en la fase inicial y luego se va disminuyendo hasta que desaparece completamente. Pero eso no es una cosa casual, eso es algo premeditado, está dentro de la estrategia de la guerra, de que hay que entrar duro para impactar de alguna forma. Es que, realmente, lo que estas guerras buscan, lo que define esta guerra, es cómo ganarse la población civil y a la población civil definitivamente se la gana con una estrategia del bueno y del malo, de zanahoria y garrote. Hay que mostrarle el garrote y después hay que mostrarle la zanahoria, ¿cierto? Porque si uno llega compartiendo dulces al campesino le da más miedo el otro, o sea, que entre el fusil de un guerrillero y un dulce, el campesino se va por el fusil [obedece], entonces inicialmente hay que mostrarle otro fusil”. (Cívico, 2009).

En la respuesta del ex mando paramilitar se percibe el papel que desempeñan los civiles en el proceso de la violencia, cuando la población civil es instrumentalizada y victimizada. Algunos autores han aceptado que entre las Farc y el ELN existe una diferencia en la relación que entablan con la población, pero consideran que, para efectos de la guerra, el ELN es más vulnerable, toda vez que, por depender más de una base so-

cial organizada y más o menos visible, es más vulnerable a la arremetida paramilitar, pues toda la estructura del poder popular está expuesta. Por su lado, el conjunto de la organización de las Farc suele ser más clandestino, rasgo que torna a esa agrupación menos vulnerable, al exacerbar los problemas de identificación por parte del enemigo.

Esta política, sin embargo, ha venido cambiando. En los últimos años se han documentado decenas de acciones militares del ELN contra civiles, como masacres, asesinatos selectivos y amenazas, que hoy son parte del *modus operandi* de esa organización. Es claro que tales conductas no son nuevas, puesto que desde los años noventa hay documentación sobre casos de asesinatos de civiles y masacres cometidos por esa guerrilla, pero las acciones pueden estar cambiando de rumbo, hacia el predominio de este tipo de conducta, ya que en no pocas de sus acciones se observa premeditación y selectividad contra los civiles, especialmente en el Cauca y Nariño y, con alguna frecuencia, en el Chocó.

En los últimos años, las imbricaciones del ELN con el narcotráfico puestas de manifiesto en algunas regiones, así como sus disputas con estructuras criminales, neoparamilitares o de las Farc, conforman el contexto para que esta guerrilla fomente la victimización de civiles. Aunque el fenómeno no es de carácter nacional, podríamos preguntarnos si en algunas de sus estructuras existe una mayor tendencia a actuar con móviles más cercanos a la delincuencia organizada que a la insurgencia y a la causa política, que si bien no son excluyentes en una guerrilla, hablan de qué es y cómo conciben la lucha armada sus dirigentes. Por ejemplo, en el Chocó, Cauca y Nariño, aunque las acciones de este tipo no han sido frecuentes, se registran casos de muertes de civiles e incluso de matanzas que han sido motivadas por retaliación entre grupos y por disputas con grupos neoparamilitares, y en otras oportunidades por el control sobre la población mediante la victimización selectiva (como ocurre en el Chocó).

Adaptación y recomposición interna, ajustes para la resistencia y permanencia en el conflicto

Una de las maneras de aproximarse a los procesos de acomodamiento y reconfiguración interna del ELN consiste en analizar algunas de las características de la desertión de sus mandos. De una revisión de los registros de desmovilizados de esa guerrilla se pudo caracterizar a 240

dirigentes medios⁴⁴. Del total de mandos caracterizados, la mayoría se refiere a jefes de escuadra y de guerrillas (más del 65% de los mandos ostentan este cargo y presentan características de pertenencia a la organización no menor de doce años); muy pocos (el 7%) corresponden a mandos de compañía o frente, es decir, a estructuras grandes, y suelen ser personas que han estado más de diez años en la organización), y un 4% está conformado por ideólogos.

Aproximadamente el 73% de los desmovilizados del ELN con una posición de mando habían permanecido en la organización menos de diez años, frente a un 17% que llevaba entre once y más de veinte años. Los comandantes de frentes o compañías (que son las estructuras más grandes) suelen haber estado en armas más de ocho años, hasta el momento de su desmovilización.

En torno a las causas de la deserción, que constituyen una buena forma de observar el grado de descomposición de la organización, la mayoría de desmovilizados con bajos cargos de mando reportan que el maltrato es una causa de deserción recurrente, e igualmente la baja moral, el desacuerdo ideológico y la pérdida de ideología por parte del grupo son reseñados como motivos del abandono de las filas. Finalmente aparecen la búsqueda de un cambio de vida y el aburrimiento en la organización. La presión de las fuerzas estatales y el conocimiento de las campañas oficiales en pro de la desmovilización –que ofrecen los beneficios de reintegración– son también razones esgrimidas, pero con mucha menor frecuencia. Finalmente, muy pocas personas expresan que fueron impulsadas por el apremio de salvar sus vidas de un juicio sumario o una ejecución, o porque hubiesen soportado condiciones muy adversas en la organización, debidas probablemente a su cargo de autoridad dentro de ella.

⁴⁴ Un mando medio puede definirse como el guerrillero que desempeña funciones de control y autoridad sobre otros miembros del grupo y otras unidades, que tiene capacidad de reconocer el área donde opera, posee conocimiento de la estructura organizativa u orden de batalla y por lo general conoce los manuales de doctrina y los de comandantes de la guerrilla. Desde una perspectiva personal, pueden tener capacidad de mando, liderazgo, iniciativa, fluidez y un discurso ideológico elaborado, y pudieron haber sido formados en el seno de la organización en alguna especialidad u oficio determinado. El tiempo que se permanece en la organización puede ser un factor de ascenso, pero recientemente se ha descubierto que cada vez más mandos medios llegan con pocos años de pertenencia a la organización (menos de diez años), debido principalmente a que las capturas, muertos o desmovilizaciones de muchos mandos obligan a que se aceleren los procesos de ascenso dentro de las organizaciones ilegales. No es raro entonces encontrar personas encargadas del mando de tropa que tienen mucho poco tiempo y experiencia en el grupo y han tomado funciones de mando en guerrillas, compañías, columnas y frentes.

Por parte de los guerrilleros rasos, las principales razones esgrimidas por los miembros del ELN cuyos datos fueron revisados señalan una vez más el maltrato, que se ha identificado como una de las principales causas de desertión, seguida por el aburrimiento y el desencanto de la guerra (en sus asesorías, casi el 50% de los desmovilizados 'elenos' han esgrimido una de estas dos razones).

Quienes afirman haberse desmovilizado por una motivación personal o por el deseo de estar con su familia tienen un porcentaje de participación menor, y casi el 10% (el 9,5% exactamente) de los desmovilizados confesó haber estado en desacuerdo ideológico, haber sido víctima de conflictos internos o haberse desencantado de la organización. Finalmente, la presión de las fuerzas estatales (6,6%) y el conocimiento de los beneficios de la desmovilización (3,7%) son razones aducidas para abandonar la organización insurgente.

Llama la atención que dentro de las razones de desertión, pocas personas manifestaran haber desertado del grupo por amenazas de muerte o de ser ejecutadas por consejos de guerra, lo que podría ser un indicio que su conducta desertora no muestra altos niveles de desmembramiento o resquebrajamiento de las estructuras guerrilleras del ELN. Igualmente, que en las filas del ELN no hay prácticas de asesinatos masivos, que sí se presentan en las Farc. Muy pocos casos de abuso sexual o de aborto, además, son motivaciones de abandono de las filas del ELN. Esto arroja una conclusión interesante e inesperada para el autor: no parece haber razones para creer que en el seno del grupo haya altos grados de descomposición ni desertiones masivas. Esto contrastaría con lo encontrado en algunas estructuras ya mencionadas en apartes anteriores, en las cuales hay una tendencia a acciones impulsadas por contextos más criminales. En este sentido, no parece –o al menos la evidencia encontrada no permite inferirlo– que haya una alta tendencia a la desertión de los mandos más altos y medios de esa organización, en el plano militar.

Asimismo resulta sugestivo saber que son muy pocos los desmovilizados que ostentan cargos de mandos altos (comandantes de frente y de compañías), lo cual es un indicio de que en las filas del ELN existe todavía capacidad de mando, cohesión interna y liderazgo, además de una moral sostenida para continuar en la guerra.

Capacidad de acomodamiento y reclutamiento de nuevos miembros

Reportes operativos de las fuerzas estatales afirman que en los últimos ocho años más de 3000 miembros del ELN han sido capturados o muertos en confrontación (Mindefensa). Por su parte, el Ministerio de Defensa, a través del Pahd⁴⁵, da cuenta que entre 2002 y julio de 2010 se presentaron 3.238 desmovilizaciones individuales de miembros del ELN (Ministerio de Defensa, julio 2010). Desde la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) se informa que, de estos 3.238 desmovilizados individuales del ELN, 1.451 están inscritos en su programa de reintegración⁴⁶. Por otro lado, de acuerdo con la base de datos del Cerac, la Tabla 3 muestra el total de miembros del ELN muertos en confrontaciones o acciones de todos los grupos armados, así como los detenidos por el Estado entre 2002 y junio de 2010.

Tabla 3

Total de muertos y detenidos pertenecientes al ELN, 2002-2010 (junio)

Año	Muertos	Detenidos
2002	373	278
2003	386	376
2004	328	286
2005	222	166
2006	151	112
2007	202	164
2008	75	47
2009	24	59
2010 (a junio)	4	26
Total	1.765	1.514

Fuente: Cerac. Base de datos del conflicto armado colombiano, V11, 1. Datos sujetos a revisión y modificación.

⁴⁵ Programa para la Atención Humanitaria al Desmovilizado (Pahd), dependencia del Ministerio de Defensa encargada del proceso de desmovilización de los miembros de grupos ilegales de izquierda que decidan dejar las armas y reintegrarse a la vida civil.

⁴⁶ No todos los desmovilizados deciden ingresar a la atención y servicios que brinda la ACR, así que no entran en las estadísticas de este programa. Igualmente, hay desmovilizados que vuelven a estructuras ilegales o son capturados o muertos en confrontación por las fuerzas estatales. El cruce entre esta información supera los alcances de este estudio debido a la imposibilidad de identificar individualmente en las distintas bases de datos y a que éstas suelen presentarse en agregaciones y no como microdatos.

Las cifras de desmovilizaciones, capturas y muertes revelan la capacidad de adaptación del ELN y evidencian que este grupo ha estado reclutando nuevos miembros, puesto que, sumados todos los renglones, el ELN sería ya una fuerza extinta, si consideramos que en 2001 sumaba cerca de 4.000 hombres en armas y que en los últimos ocho años, entre desmovilizados, muertos y capturados se estiman más de 5.000. Sin embargo, como se dijo atrás, en la actualidad, acudiendo al cálculo más bajo, puede disponer por lo menos de 2.000 efectivos sobre las armas.

En cuanto a las desmovilizaciones, el investigador realizó una indagación sobre mil registros de desmovilizados de esa guerrilla, lo cual es una muestra de casi un tercio del total de desmovilizados de este grupo insurgente. En ella se encontró que la mayoría eran guerrilleros rasos y que cerca de la quinta parte estaba compuesta por milicianos. De ellos, menos del 3% son comandantes de estructuras y tienen autoridad sobre un número de tropa considerable. Es necesario destacar que la mayoría de los mandos de estructuras grandes (frentes o compañías) desmovilizados en los últimos dos años pertenecían a destacamentos ubicados en el norte y el occidente del país, así como al Frente de guerra “Darío de Jesús Ramírez”. Llama la atención el hecho de que muy pocos desmovilizados en posición de jefatura importante habían pertenecido a las estructuras que operan en las zonas oriental y nororiental, lo cual puede ser un indicio de mayor cohesión y fortaleza de las unidades instaladas en estas regiones.

Entre los registros de combatientes revisados, más del 70% correspondía a quienes habían permanecido en el grupo armado por lo menos durante cinco años, es decir, que una de las características principales de las desmovilizaciones ‘elenas’ es que la mayoría está compuesta por guerrilleros rasos y de pertenencia al grupo relativamente corta. Esto reforzaría la idea de que el reclutamiento y los factores para el ingreso voluntario a estos grupos ilegales no se están conteniendo: pese a la confrontación militar desatada por el Estado, esta guerrilla ha podido continuar realizando adaptaciones y convocando a sus filas a nuevos contingentes, en medio de la ofensiva del enemigo.

Sobre el reclutamiento en particular, no existen estadísticas precisas en torno al número de personas que el ELN puede estar incorporando a sus fuerzas, debido a la clandestinidad de este tipo de prácticas. Según lo reporta el informe sobre Colombia rendido por el Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad (28 de agosto de 2009), se sabe que tanto las Farc como el ELN han reclutado niños y niñas de forma individual y masiva. El documento afirma que las Farc realizan

esa tarea por lo menos en trece departamentos, mientras el ELN lo hace en cuatro: Arauca, Cauca, Nariño y Norte de Santander⁴⁷.

Hay que destacar que el ELN ha hecho mención expresa de no estar reclutando a menores. En 1998 esta guerrilla, conjuntamente con representantes de la sociedad civil y miembros del Consejo Nacional de Paz, firmó en Maguncia (Alemania) un acuerdo en que se comprometía a no reclutar a niños menores 16 años (ONU, Informe 158/09). Así, aun cuando el reclutamiento de niños no sea nuevo en una guerrilla como el ELN⁴⁸, esta práctica debe llamar la atención de las autoridades, principalmente por dos aspectos.

El primero hace relación a un informe de la Unesco que sostiene que “En Colombia, los grupos armados reclutan sistemáticamente niños para hacer de ellos soldados o ponerlos a trabajar en el narcotráfico, y las escuelas suelen ser con frecuencia los lugares donde se efectúa ese reclutamiento” (Unesco, 2011: 9). La declaración señala que el promedio de edad está cercano a los trece años y que “se ha podido determinar que el temor a los reclutamientos forzosos en una de las causas principales del desplazamiento interno de poblaciones en cinco departamentos del país, por lo menos”. De esta forma, reclutamiento y desplazamiento, dos formas de perjuicio a los civiles y dos prácticas en las que el ELN participa, aparecen relacionadas en el informe.

Colombia, como Estado en construcción y con presencia diferenciada de su institucionalidad (González, 2008), enfrenta todavía el desafío de integrar política, social, cultural, económica y territorialmente a no pocas regiones del país: no solo las geográficamente alejadas o periféricas⁴⁹, sino también las poblaciones que viven en condiciones de alta vulnerabilidad en el cuerpo de las grandes y medianas ciudades. Es decir, existen todavía condiciones y factores del contexto que favorecen que

⁴⁷ Informe 158/09. Asamblea General del Consejo de Seguridad de la ONU, A/63/785-S/2009/158.

⁴⁸ De los desmovilizados del ELN cuyos registros se revisaron para esta investigación, el 46% reportan haber sido menores de edad cuando ingresaron al grupo armado ilegal (forzada o voluntariamente), lo que evidencia una alta práctica de reclutamiento de menores por parte del ELN y que las causas o factores contextuales de ingreso de menores han sido un factor determinante para que esta guerrilla se mantenga en el tiempo. De esta forma, se puede apreciar que esta guerrilla tiene capacidad de adaptación y ha logrado ajustarse para mantenerse en el tiempo, en este caso, por la vía de reclutar menores para no desaparecer como organización militar.

⁴⁹ En la región sur del país, por ejemplo, se trata del problema de la integración a la ciudadanía de una parte de la población, a lo que Sánchez, Vargas y Vásquez (2011) denominan la escisión maestra del conflicto armado colombiano.

niños, niñas y adolescentes, además de adultos, puedan ser reclutados por actores armados ilegales, al ofrecerles oportunidades de tramitación de conflictos, proyecto de vida, grupo de pares, cuidado y, para muchos, la noción de *familia* y de protección⁵⁰.

De esa manera, y con base en relatos aparecidos en libros publicados por diversas organizaciones y que detallan historias de vida de desmovilizados, se puede encontrar que, en algunos de los casos, fueron factores determinantes del hecho el maltrato familiar, la falta de protección de los padres, la violencia física y sexual y los trabajos forzados. Otros manifiestan que no encontraron en las instituciones del Estado una forma de resolución de sus problemas o fueron víctimas de la omisión de las autoridades, las cuales incluso promovían formas de violencia de las que ellos fueron testigos o víctimas directas.

En otros casos, las condiciones económicas, la percepción de falta de oportunidades, las promesas de ascenso social y prestigio por parte del grupo armado, así como la presencia de culturas de la ilegalidad aceptadas socialmente (contrabando, cultivos ilícitos, etc.), conformaron contextos que facilitaron el ingreso fácil de menores y adultos a este tipo de organizaciones, que sirven de solución o tramitación de algún problema social o individual.

Diversas investigaciones de Dejusticia parecen confirmar tal perspectiva: en trabajo de campo y los análisis estadísticos han podido constatar que en territorios de alta presencia de grupos armados ilegales, los administradores de justicia ejercen menos funciones e incluso son inocuos, toda vez que los conflictos se resuelven en ámbitos que están por fuera de la justicia formal estatal (véase, entre otras: García, Castillo, Granada y Villamarín, 2008).

De esa manera, una de las razones por las cuales las guerrillas y los grupos neoparamilitares pueden tener capacidad de adaptación y reclutamiento (incluso de desmovilizados) es la de que, en diversas zonas del país, el Estado no ha llegado todavía a intervenir sobre factores protecto-

⁵⁰ Del proceso de desmovilización colectiva e individual se ha podido observar que las razones para que los ex combatientes que ahora están en proceso de reintegración (tanto de guerrillas como de paramilitares) hayan ingresado a uno u otro grupo armado por múltiples y complejas razones, muchas de las cuales no están contenidas dentro de una visión ideológica. Los desmovilizados han manifestado por diversas vías (testimonios de prensa, documentales, escritos, libros) que las razones para que ingresaran tenían que ver en muchos casos con las condiciones adversas en las que vivían y que encontraron en el grupo armado una forma de salida y tramitación de esta adversidad.

res para evitar los riesgos del reclutamiento. Por ese camino, en un futuro no distante se puede asistir a la formación de una nueva generación de victimarios, una nueva generación de víctimas y otro gran ciclo de violencia colombiana.

Conviene reproducir la advertencia de Paris (2004) sobre un proceso de construcción de paz exitoso: un proceso de DDR que no incluya atacar las razones por las que se generó el conflicto inicialmente, es probable que solo se convierta en otra forma de conflicto. No hay cierre de la violencia, solo ciclos de aumento y disminución parcial, pero no de finalización real de la violencia. Esto es clave para un eventual proceso de DDR del ELN.

En ese sentido, es necesario que las autoridades intervengan sobre dimensiones que hacen vulnerables a los menores y pueden ser detonantes de su opción por los grupos ilegales. Ya el gobierno va en camino de identificar este tipo de factores, considerados más estructurales que coyunturales. Así, por ejemplo, existe una Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, que desde la Vicepresidencia de la República abanderó la tarea y agrupa a diversos entes comprometidos en garantizar distintas formas de protección o prevención. Los factores de riesgo que se han identificado desde esa comisión constituyen una de sus rutas de intervención (*Ruta de intervención temprana*)⁵¹. Ellos son:

1. Presencia o tránsito de grupos organizados al margen de la ley.
2. Presencia de economías ilegales (narcotráfico, microtráfico, contrabando, redes de trata, tráfico de armas).
3. Presencia de minas antipersonales.
4. Altos índices de homicidios.
5. Altos índices de violencia intrafamiliar.
6. Altos índices de violencia sexual.
7. Condiciones de pobreza extrema y marginalidad social.
8. Reporte de casos de desplazamiento forzado por causa del reclutamiento de niños o niñas; reportes de riesgos o alertas emitidas por el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, entre otros.

⁵¹ “El nivel de prevención temprana hace referencia a las situaciones en las cuales es necesario que el Estado, la sociedad y la familia adopten todas las medidas necesarias para garantizar el ejercicio y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de minimizar o enfrentar los factores que potencian su vulnerabilidad frente a las diferentes violaciones que son cometidas por grupos armados al margen de la ley, incluido su reclutamiento y utilización. Se trata de situaciones donde los entornos de protección de los niños, niñas y adolescentes son débiles, lo cual constituye *per se* una situación de riesgo. Este nivel de prevención se activa en contextos donde existen problemas para garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes” (Vicepresidencia, 2009, 24).

Sobre la necesidad de la actuación pronta del Estado, en otra de las rutas de intervención definidas por la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento se aduce que

“El marco de la presente ruta responde a la doctrina aceptada que señala que existe vulneración y en consecuencia deber de intervención estatal de manera oficiosa, o por pedido de la víctima, no solo en aquellos casos en los que la amenaza o vulneración es patente o material, sino también cuando existe un riesgo que entorpece el libre ejercicio del derecho por parte de una persona. En este orden de ideas, se comprende que un derecho que no puede ser libremente ejercido es un derecho incompleto, y por lo tanto existe un deber estatal de retirar o eliminar el riesgo que lo entorpece, y un deber para la comunidad y las familias de reportar ante las autoridades públicas o competentes cualquier hecho que pueda constituir o que sea sospechoso de riesgo, de amenaza o de vulneración de los derechos de los niños y niñas” (Vicepresidencia, 2009).

De esa manera se destaca la necesidad de fortalecer el trabajo institucional en estos factores, a fin de garantizar el ejercicio completo de los derechos y de retirar o eliminar los riesgos que entorpecen tales derechos por parte del Estado⁵².

De ahí la necesidad de concretar formas de un DDR del ELN, si se considera que la misma existencia de esa organización es un riesgo, porque constituye una máquina de guerra que siempre necesitará mano de obra y explotará las situaciones de vulnerabilidad. El resultado no puede ser otro: más niños, niñas y adolescentes que pueden ingresar a estas filas pensando que su acto sigue siendo una alternativa viable y una opción de subsistencia. Esto es decisivo para un ejercicio adecuado de política pública: hay que reducir la vulnerabilidad, pero también las condiciones para que esa vulnerabilidad sea instrumentalizada, factor que crea el espacio donde cabría nuestra visión de negociar de manera acotada.

Por otro lado, el hecho de que en algunas regiones del país existan hoy mejores niveles seguridad que hace diez años constituye una gran oportunidad para que el Estado actúe sobre los factores que el docu-

⁵² En entrevistas con varios desmovilizados, el autor ha podido observar que a muchas estructuras del ELN siguen llegando de manera voluntaria menores de edad, la mayoría aduciendo las razones que anteriormente se han expuesto para el ingreso a grupos armados. De nuevo, esto debe ser un llamado de atención a las autoridades sobre la necesidad de detener las razones de ingreso, lo que supera el tratamiento militar que se ha privilegiado hasta el año 2010.

mento de París (2004) señala como causas del conflicto, varios de los cuales son los mismos agentes definitorios que aumentan el riesgo de reincidencia en la violencia de los ex combatientes⁵³.

De esa manera, la necesidad de intervenir sobre los factores de causan el conflicto, los que aumentan el riesgo de reclutamiento y el de reincidencia de ex combatientes, constituye una ruta clara de trabajo estatal para la superación del conflicto armado y la clausura del ciclo actual de violencia, así como para la prevención de nuevos ciclos de esa tragedia.

*El reclutamiento en la perspectiva de eventuales acercamientos
Gobierno-ELN*

Una segunda razón por la cual la práctica del reclutamiento de menores debe ser objeto de atención de las autoridades, y del ELN, reside en que el reclutamiento forzado es un crimen de guerra y, en un contexto como el actual, este tipo de crímenes no puede ser objeto de amnistía o indulto, como en el pasado, y es perseguido por la justicia internacional. Existen al menos dos consideraciones importantes para una terminación del conflicto violento con el ELN. Por un lado, como ya se consignó, es deber del Estado colombiano realizar todos los esfuerzos posibles dirigidos a intervenir este crimen, mejorar las condiciones de protección y frenar los factores de riesgo.

Por otro lado, es de interés para el ELN, ya que una salida que incluya acuerdos de reintegración política, sobre todo en sus mandos altos y medios, se torna cada vez más difícil debido a que muchos de ellos podrían ser procesados por este tipo de crímenes. Es imperioso entonces detener esa práctica, ya que con el tiempo se haría más inviable un DDR que contemple formas de inclusión política.

Resulta todavía más importante considerar que los altos mandos del ELN están permitiendo el reclutamiento de menores, lo que dificultaría una posible negociación alrededor de formas de reintegración política, debido a que, políticamente, sería cada vez más difícil resolver el problema jurídico y los compromisos de juzgamiento del Estado en lo que

⁵³ Algunas de las causas del ingreso a grupos armados o de reincidencia posterior a desmobilizaciones, según análisis de la Undp, se pueden sintetizar en: 1) traumas relacionados con el conflicto, estrés postraumático, abuso de sustancias psicoactivas; 2) experiencias de violencia basada en género y maltrato infantil; 3) falta de oportunidades de empleo; 4) falta de educación y habilidades; 5) falta de autoestima, reconocimiento y expectativas, y 6) falta de ambiente seguro, inclusive en las comunidades receptoras (Undp y Bcpr, 2011).

respecta a persecución nacional de crímenes internacionales. Así como el problema del secuestro fue un punto álgido en las conversaciones pasadas entre el ELN y el gobierno, ante una drástica reducción de este tipo de prácticas, en gran parte por la ofensiva estatal, en la actualidad podría ocurrir que el tema del reclutamiento forzado, poco visibilizado antes, se convierta en aspecto fundamental de una posible negociación, porque implica la responsabilidad penal en crímenes internacionales por parte de los líderes de la organización insurgente y de quienes están directamente involucrados en el reclutamiento.

En este sentido, tiene valor la recomendación que hace un desmovilizado de esa agrupación en una entrevista: “para que ELN pueda conservar una línea política, una buena idea es iniciar con un censo de cuántos menores de edad tienen y realizar una entrega de manera voluntaria y unilateral”⁵⁴ (Entrevista 3). Una eventual iniciativa de este tipo podría constituir un buen inicio político del ELN en una eventual mesa de negociaciones, además de que tendría una significativa aceptación internacional y se convertiría en un hito histórico de las desmovilizaciones, en el mundo y en Colombia⁵⁵.

El empleo del minado por parte del ELN no ha cesado

En su informe anual correspondiente a 2008, la Oficina de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) revela que Colombia es el país del mundo con el mayor número de víctimas de minas antipersona (MAP), seguido de Sudán, Irak y Afganistán. Las cifras son preocupantes: uno de cada dos municipios está afectado por la presencia o sospecha de MAP o de Municiones sin Explotar (Muse); más exactamente, el 60% del total de municipios colombianos (691 de 1.120), ubicados en 31 de los 32 departamentos del país. Entre los departamentos, Antioquia tiene afectados 97 municipios, y otros en la siguiente proporción: Cundinamarca, 69; Santander, 56; Boyacá, 40; Cauca, 36; Nariño, 35; Tolima, 34; Bolívar, 33; Norte de Santander, 29; Meta, 24 (Ocha, 2009).

⁵⁴ Esto, guardando las proporciones debidas, tendría un impacto muy importante, así como ocurre con el caso de las liberaciones unilaterales de secuestrados por parte de las Farc.

⁵⁵ A este último respecto, conviene recordar que las desmovilizaciones de las estructuras paramilitares no incluyeron a menores dentro de la agenda de desmonte y que fue una práctica común de varios mandos paramilitares la de ocultar que tenían menores y entregarlos a sus familias o decirles que se fueran para sus casas.

Las víctimas colombianas suelen ser campesinos, menores de edad atraídos por alguno de los elementos con los que son camufladas las minas, o que las activan accidentalmente, así como combatientes de las fuerzas estatales. En concepto de la Campaña Colombiana contra Minas (Cccm), en el conjunto del territorio nacional hay plantadas por lo menos 70.000 minas, de las cuales en el 42% de los casos de accidentes e incidentes registrados se desconoce el responsable. No obstante, en el 57% de tales casos se responsabiliza a grupos como las Farc, el ELN y los paramilitares.

El Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersona (Paicma) lleva un seguimiento sobre el registro de los casos presentados entre 1990 y el 2010 a lo largo del territorio nacional. En tal periodo se registraron 8.990 víctimas, y los datos arrojan las siguientes noticias:

- Del total de casos de este tipo, el 95% (8.574) corresponde a víctimas de MAP y el 5% restante (416) a víctimas de Muse.
- El 98% de eventos (8.773 registrados) se presenta en zonas rurales y el 2% (217) en zonas urbanas.
- El 90% de los afectados (8.109) son mayores de 18 años y el restante 10% (881 niños) corresponde a menores de edad.
- Del total de afectados, el 94,5% corresponde a hombres, el 5% a mujeres y el 0,5% restante no menciona el sexo de la persona (se trata de 8.493, 450 y 47 personas, respectivamente).
- Los miembros de las fuerzas estatales son los más afectados, con el 62% de los casos (5.590 personas), seguidos por la población civil, con el 38% (3.400 personas).
- En el total de eventos, el 21% de los afectados (1.927) fueron muertos por las minas y el 78% (7.063) resultaron gravemente heridos.

Las MAP han sido utilizadas por los grupos ilegales como una forma de impedir que el Estado u otro grupo ilegal utilice o traspase las zonas donde se instalan las minas, y asimismo para confinar a poblaciones enteras y amedrentarlas, frenar las acciones e impedir el avance de las fuerzas armadas estatales. Los departamentos donde se ha registrado el mayor número de víctimas de MAP y Muse son, en su orden, Antioquia, Meta, Bolívar, Caquetá, Norte de Santander, Arauca, Santander, Nariño, Cauca y Tolima.

Tabla 4
Número de casos MAP/Muse por Departamento

Departamento	Eventos	%
Antioquia	3.286	20,0
Meta	2.148	13,0
Bolívar	1.261	8,0
Caquetá	1.231	7,0
Norte de Santander	876	5,0
Arauca	864	5,0
Santander	768	5%
Nariño	701	4,0
Cauca	673	4,0
Tolima	602	4,0
Otros	4.147	25,0
Total	16.557	100,0

Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

En el caso colombiano llama particularmente la atención el aumento de esta práctica prohibida adelantada por las Farc y del ELN en algunas zonas. Las acciones del ELN estaban orientadas a la extorsión y a la voladura de torres. Sin embargo, para el año 2010 el 60% de las acciones de este grupo correspondió al minado de campos⁵⁶. A raíz de la recuperación del control territorial por parte del Ejército, varias estructuras del ELN han centrado su atención en fortalecerse en zonas periféricas o de frontera, como ocurre en los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Cauca, Nariño y Chocó. Todo ello sin reducir sus acciones en otras comarcas de influencia histórica, como el bajo Cauca antioqueño, el noreste de Antioquia y el sur de Bolívar, territorios donde sus estructuras han experimentado mayor debilitamiento. Nótese que las zonas de presencia del ELN concuerdan con los departamentos donde se han

⁵⁶ En el 2010 el 60% de las acciones del ELN corresponde a campos minados. Anteriormente, los ataques contra la infraestructura energética era una de sus principales acciones, pero disminuyó considerablemente durante los últimos años. (Corporación Nuevo Arco Iris, 2010: 50).

presentado eventos relacionados con MAP/Muse⁵⁷, detalle que, si bien es una coincidencia geográfica muy general, que no permite inferir una relación directa de este grupo con el empleo de minas, no deja de tener relación con el hecho de que varios de los eventos de conflicto asociados al ELN en estos departamentos hayan estado relacionados con incidentes por minas o explosiones intencionales.

La Base de datos del Cerac muestra que en Norte de Santander (especialmente en el Catatumbo), sur de Bolívar (Morales y Simití) y Nariño (Samaniego, Santacruz y Barbacoas), y entre 2007 y junio de 2010, se presentaron varios eventos asociados con minados (incidentes, instalaciones, explosiones intencionales o desactivaciones de minas cuyos responsables habrían sido presuntamente guerrilleros del ELN). Por ejemplo, entre mediados de 2009 y mediados de 2010 el Ejército reportó recuperación de minas en operaciones militares contra el ELN en los departamentos de Boyacá y Nariño (Corporación Nuevo Arco Iris, 2010: 18). Es de resaltar que si bien no hay una asociación directa entre un grupo y la acción misma del minado, se puede inducir que el ELN podría tener alguna participación en parte de estas acciones, ya que ejerce influencia en los municipios nariñenses de Mosquera, Tumaco, Francisco Pizarro, Barbacoas, El Tablón, Buesaco, Cumbitara, La Llanada, Samaniego y Santa Cruz (Ávila, 2010: 27), y se han registraron víctimas de MAP en Tumaco, Barbacoas, Cumbitara y Samaniego, tal como muestra la Tabla 5.

Nariño es el departamento que, presenta el mayor número de víctimas civiles, un 69% del total, frente al correspondiente a la fuerza pública, que alcanza un porcentaje de afectación del 31%⁵⁸.

⁵⁷ La guerra que se presentó entre las Farc y el ELN en varios departamentos del país trajo como consecuencia una fuerte degradación del conflicto armado. Los corredores utilizados por estos grupos, que eran tradicionales para las comunidades en su diario transitar, fueron sembrados de minas a medida que la guerra entre las guerrillas se incrementaba. Departamentos como Nariño, Cauca, Arauca y Chocó mostraron dicha situación. La consecuencia fue el aumento inmediato de los accidentes con artefactos explosivos (Corporación Nuevo Arco Iris, 2010: 20).

⁵⁸ Según el Paicma, hasta el año 2010 se presentaron 357 víctimas civiles en el departamento. Un caso que causó particular atención fue el de una zona de resguardo de los indígenas Awás donde estos perdieron a tres miembros de la familia Nastacuas: “Los hermanos, de 8, 12 y 18 años salieron a pescar. No habían llegado a la orilla del río Bravo, cuando una mina antipersona instalada por el ELN les arrebató la vida. Era una trampa que ese grupo guerrillero había tendido a los de las Farc en medio de esa lucha a muerte que libran por ese territorio selvático. La muerte de los Nastacuas prendió la alarma dentro del territorio de los Awás, especialmente en el resguardo de Planada-Telembí, de donde eran los muchachos destrozados por la mina” (*El Tiempo.com*, 21 de febrero de 2009).

Tabla 5
Casos MAP/Muse en Nariño, por municipios

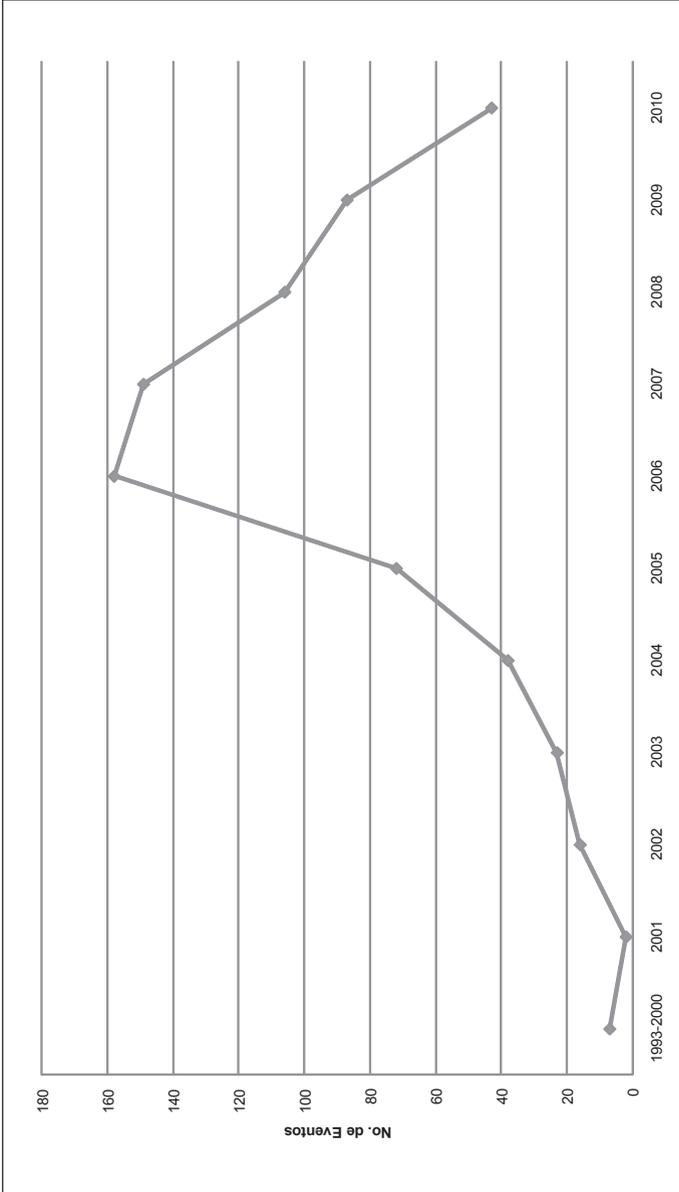
Municipio	Eventos	%
Samaniego	146	21,0
Policarpa	79	11,0
Ricaurte	70	10,0
Barbacoas	67	10,0
Tumaco	55	8,0
Cumbitara	39	6,0
Los Andes	38	5,0
Santa Cruz	32	5,0
Ipiales	26	4,0
La Llanada	26	4,0
Otros	123	18,0
Total	701	100,0

Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

El problema del minado en Samaniego es de alta importancia. Incluso fue objeto de debate y de un acuerdo parcial suscrito por el ELN en el año 2006, en el marco de la cuarta ronda de conversaciones tenidas en La Habana con el gobierno Uribe. La organización aceptó colaborar en el desminado humanitario de Samaniego mediante la identificación de zonas minadas, el respeto de la población civil y el apoyo a la Comisión impulsora del desminado humanitario en lo que requiriese para llevar a cabo esa labor. Aunque con posterioridad a este acuerdo se observa una disminución de los incidentes ocasionados por ese tipo de artefactos, el ELN ha reanudado la siembra de minas en otras zonas del país. Algunas poblaciones han quedado confinadas y, ante el conocimiento de la presencia de minas en su territorio, las comunidades indígenas se han visto obligadas a no frecuentar las zonas aledañas a los resguardos donde se presume su existencia; la situación, expresada en formas de confinamiento y constricción forzada, afecta profundamente a los pobladores civiles.

Por su parte, en el departamento de Arauca la presencia del ELN ha sido persistente y ha incluido diferentes enfrentamientos con las Farc.

Gráfico 11
Casos de Muse/MAP en Nariño



Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

Arauca es un territorio estratégico para los actores armados porque permite el tránsito entre los Llanos Orientales (Casanare-Meta), Boyacá, Santander y Norte de Santander, y es además puerta de salida hacia Venezuela. Tal ubicación lo convierte en ruta para el tráfico de drogas, armamento, medicamentos, así como en zona de abastecimiento y descanso⁵⁹. Los municipios araucanos con presencia del ELN (y también de las Farc) que aparecen afectados por MAP son Saravena, Tame, Arauquita y Arauca (Tabla 6).

Tabla 6
Casos MAP/Muse en Arauca

Municipio	Total
Tame	356
Arauquita	280
Saravena	85
Arauca	71
Fortul	43
Puerto Rondón	23
Cravo Norte	6
Total	864

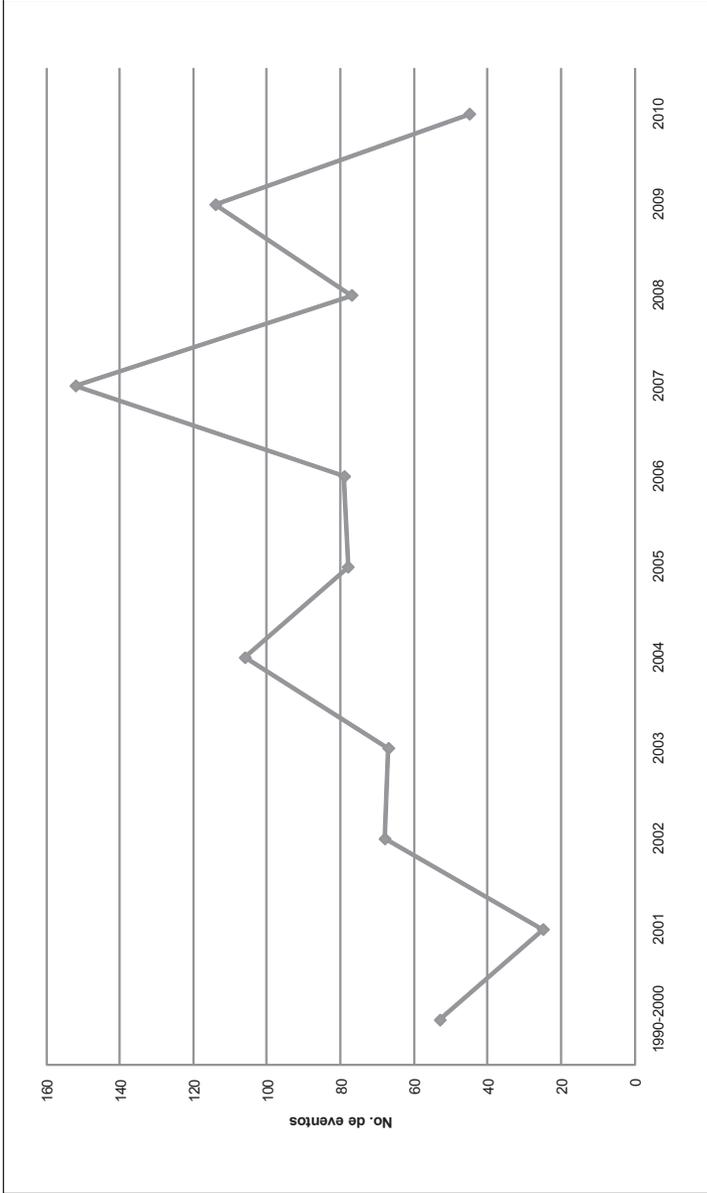
Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

Arauca es uno de los departamentos donde el mayor número de víctimas lo componen miembros de la fuerza pública, afectada notoriamente por la particular aspereza que ha tenido allí su confrontación con el ELN. Es una situación similar a la que se ha presentado en el departamento del Cauca, donde los municipios con presencia del ELN que han resultado mayormente afectados han sido El Tambo, Patía, Argelia y San Sebastián.

⁵⁹ Las fronteras suaves (*soft borders*) –largas y con poca densidad poblacional–, facilitan el tránsito de los insurgentes y el tráfico ilegal de drogas, químicos para la producción de narcóticos, armas, dinero y personas (Accord, 2011: 52).

Gráfico 12

Arauca: casos MAP/Muse



Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

Tabla 7
Casos MAP/Muse en Cauca

Municipios	Número de casos
El Tambo	91
Toribío	66
Patía	64
Santa Rosa	51
Argelia	36
Páez	35
Corinto	26
San Sebastián	26
Caloto	25
Jambaló	25
Otros	228
Total	673

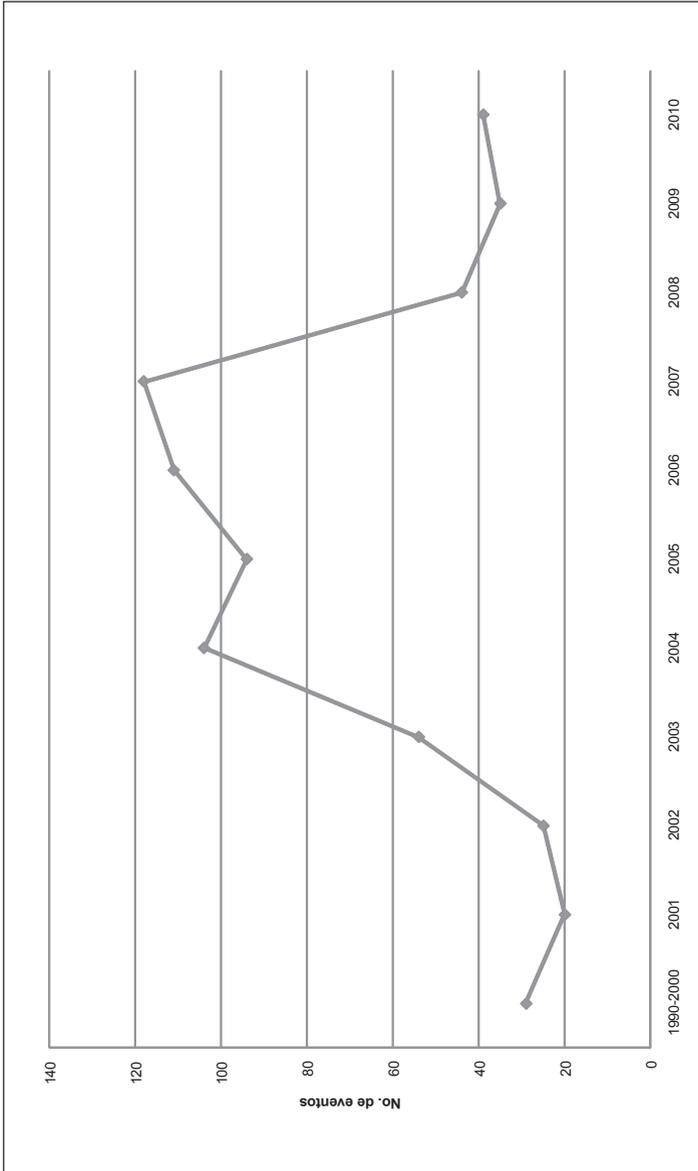
Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

También se registra una disminución de los casos con respecto al año 2007, especialmente por el avance en el desminado humanitario y la identificación de zonas afectadas por los movimientos indígenas de la región.

El número total estimado de minas que se han sembrado en todo el país es de 70.000, en un área de 200.000 Km² y con una tasa de crecimiento anual de 1,84% (DNP, 2009). Si el avance en el desminado en los últimos ocho años corresponde tan solo al 0,4% de esa área prevista, resulta conveniente pensar en la pertinencia de abarcar otros mecanismos de contención del desastre, tales como el diálogo⁶⁰, cuyos efectos leves, aunque visibles, se pudieron observar en los departamentos de Cauca y Nariño con posterioridad al pacto establecido con el ELN con base en el Llamamiento de Ginebra. Ello se vería reflejado en una disminución del minado (lo cual permitiría avanzar en el desminado de las zonas ya existentes), del número de víctimas por MAP-Muse y de los costos en

⁶⁰ Escenario donde el conflicto interno depende de las negociaciones de paz y el número de minas sembradas crece a una tasa de 1,84: Escenario A. La paz se logra en 10 años (84.000 minas sembradas); Escenario B. La paz se logra en veinte años (100.800 minas sembradas).

Gráfico 13
Casos MAP/Muse en Cauca



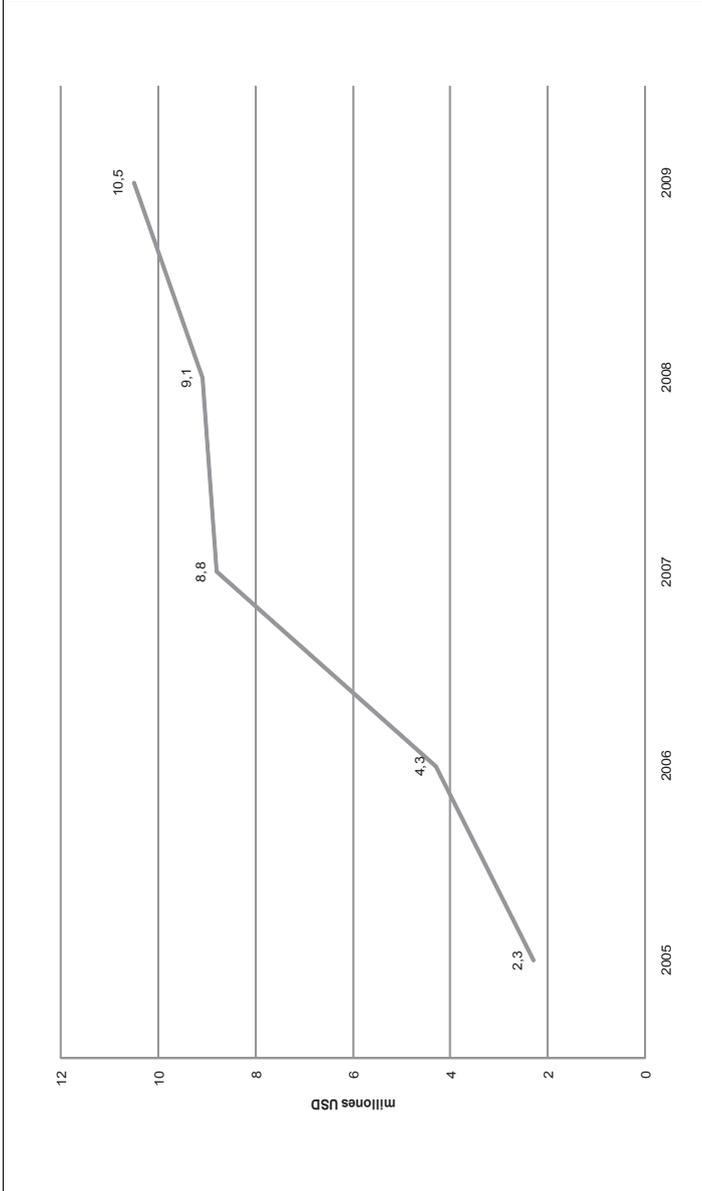
Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

los que se incurre para tales efectos. Las Naciones Unidas estiman que el costo de remover una mina varía entre 300 y 1.000 dólares⁶¹. Las minas son artefactos de bajo costo, pequeñas y generalmente con medio kilogramo de explosivos. Su producción e instalación no sobrepasa los 30 dólares norteamericanos, aunque muchas no llegan a costar más de tres dólares (*El Mundo*, 25 de enero de 2011). La inversión extranjera hecha para enfrentar este peligro ha aumentado de manera constante: un 78% entre 2005 y 2009, dato que sirve de referencia para comprender su importancia, tal como se observa en la gráfica adjunta.

El 3 de diciembre de 1997 Colombia firmó el Tratado de Prohibición de Minas y lo ratificó el 6 de septiembre de 2000, por lo cual se convirtió en Estado Parte el 1º de marzo de 2001. En la legislación nacional aparece consignado en la Ley 759, que entró en vigor el 25 de julio de 2002. En virtud del artículo 5 del Tratado de Prohibición de Minas, Colombia adquirió la obligación de destruir todas las minas antipersona en áreas minadas que estén bajo su jurisdicción o control lo antes posible, y a más tardar el 1º de marzo de 2011. No obstante, el 30 de marzo de 2010 el país pidió una prórroga de diez años para alcanzar las metas establecidas, solicitud que le fue otorgada. A pesar de ello, culminar el desminado total en esa fecha (2021) depende básicamente de la detención o disminución drástica de la tasa de minado frente a un aumento eficaz del porcentaje de desminado anual. En este sentido, una forma de reparación y de construcción de paz sería que, habida cuenta de los altos ritmos de instalación de minas y la baja tasa de desminado, un tema a incluir en la agenda pública contemplase formas de desminado con el empleo de desmovilizados de las guerrillas y los grupos paramilitares, así como mociones encaminadas a privilegiar la desmovilización de grupos que incluyan el reconocimiento y el desminado de localidades a cambio de los beneficios otorgados por las leyes de desmovilización individual en el marco de una justicia transicional.

⁶¹ Otros datos de interés: los tiempos de remoción son muy variados. Según estadísticas, un grupo de desminado de 30 hombres puede limpiar de 1.200 a 2.000 m² por hora si el terreno posee características favorables; de no ser así, podría llegar a menos de 100 m² por hora. Los terrenos muy variados en sus condiciones físicas (fangosos, desérticos, montañosos, selváticos, entre otros) hacen en ocasiones imposible la operación de maquinaria pesada. Los suelos muy variados y con diferente composición física influye en el tiempo de remoción y la maquinaria que se necesita ser usada. El impacto ambiental: al desminar terrenos muy poblados de vegetación se tiene que quitar o eliminar la misma, acabando así con la vegetación natural del lugar y, por ende, aumentando los costos en mano de obra e investigación en el terreno. Los costos en maquinaria y equipos son muy elevados; se estiman en diez millones de dólares. Documento DNP, Plan de Acción contra las minas antipersonales.

Gráfico 14
Inversión extranjera en el desminado, 2005-2010



Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

Conclusiones

En el presente capítulo se han evidenciado varias de las principales consecuencias de la continuidad del ELN en la guerra civil colombiana. Se apreció que, aunque con niveles bajos e inferiores a los de otros grupos ilegales, el ELN se mantiene como una fuerza capaz de provocar violencia y afectar a civiles en términos de muertes, secuestros, reclutamiento forzado, desplazamientos y víctimas del uso indiscriminado de minas antipersona. De esta forma, el ELN es una guerrilla menor pero no extinta, y los impactos de su continuidad en el conflicto constituyen situaciones socialmente problemáticas, que deben ser tratadas mediante una política pública integral y conformarse como prioridad con trascendencia política y social.

La ejecución de acciones con motivos más criminales por parte de algunas estructuras del ELN, su vinculación a lógicas locales de narcotráfico y algunas expresiones sicariales, además del recurso indiscriminado del minado y el desplazamiento humano en ciertas zonas del país, como parte de su estrategia armada en contra de otros grupos ilegales, así como su capacidad de reclutamiento y recomposición a pesar de la estrategia militar estatal desplegada en su contra, constituyen mensajes de problemas cada vez más relevantes en la esfera de la política pública. Son señales de alerta para implantar mejoras en algunas políticas que el Estado ya viene implementando, y a la vez una oportunidad de incurción de una visión más integral y enfocada en otras dimensiones que apoyen y complementen el énfasis coercitivo actual.

Existen, entonces, varios ELN, es una conclusión que podría salir de un análisis de la historia de esta agrupación. Las tensiones dentro de esa insurgencia, así como los riesgos de atomización y posible ruptura de la organización, ponen en evidencia que esta guerrilla no tiene una visión orgánica y total. En su seno se mueven y se sobreponen por lo menos dos tipos de tensiones distinguibles. El primero consiste en que, por un lado, hay un grupo más ideologizado, con primacía de lógicas políticas, frente a otro grupo que se guía más por inspiraciones económicas de acumulación ligadas al narcotráfico. El segundo tipo de tensión está determinado por la existencia de miembros de origen urbano radicalizados (ideologizados) frente a otro grupo de origen rural portador de un sentimiento de injusticia pero que podría pertenecer y militar en cualquier otro destacamento participante en el conflicto armado: el primero conformaría la línea dura de la organización, mientras el segundo

podría constituir la línea blanda. En concepto del autor, quienes tienden a desmovilizarse son guerrilleros de esta segunda línea; de ahí que, a pesar de que este tipo de desmovilizaciones se incrementa, todavía no alcanza a incentivar a los miembros más ideologizados de la línea dura. Esto plantea una pregunta importante en la perspectiva de una eventual negociación: ¿puede el ELN sufrir una ruptura organizativa durante una negociación?

La historia reciente del país puede ofrecer un aprendizaje sobre el impacto que alcanzan rupturas de este tipo. En el caso de las estructuras de las AUC (también una organización altamente federada) se presentó una tensión expresa entre las estructuras más ideologizadas y contrainsurgentes y las estructuras que fueron compradas como franquicias por narcotraficantes puros o por el narcoparamilitarismo. En la perspectiva del autor, durante las negociaciones, los asesinatos de Carlos Castaño y alias 'Dobleceño' (de la línea contrainsurgente más clara), fueron expresiones de que la tensión se resolvía a favor de quienes tenían más intereses en el narcotráfico. El hecho de que existan grupos neoparamilitares con más de 4.000 hombres habla de la capacidad de readaptación de las estructuras orientadas hacia este tipo de rentas y lanza una voz de alarma para el tratamiento, desde políticas públicas, de cualquier otro grupo ilegal.

Por otra parte, es pertinente recordar una de las advertencias iniciales hecha en este texto y tomada de Roth, para quien los problemas sociales objeto de políticas públicas son mutables en el tiempo, cuando un problema que aparece importante en un momento dado puede dejar de interesar en otro momento, aun cuando no se le haya dado solución. Como se ha visto, algunas de las problemáticas de la permanencia del ELN en el conflicto no son aún parte suficientemente prioritaria de la agenda pública gubernamental.

Así, como se infiere de algunos aspectos de la forma de actuación reciente de esta organización, una de las preocupaciones que han surgido es un posible giro de algunas estructuras del ELN hacia acciones cada vez más enfocadas hacia la victimización de civiles, con lógicas asociadas a ajustes de cuentas y actividades relacionadas con el narcotráfico, que provocan muertes, amenazas y desplazamientos de población en un contexto ligado a la irrupción de lógicas económicas que se articulan a las lógicas políticas, sociales y de otra índole que se manifiestan en un territorio determinado. Esto ha sido más evidente en el suroccidente del país (Cauca y Nariño), mientras unas pocas expresiones de actos

similares se han presentado en el Chocó. Es claro que la imbricación en la economía cocalera no es simple criminalización y no elimina la dimensión política de la organización insurgente; no obstante, hacia el futuro, esa práctica permite que las lógicas y motivaciones de la actividad insurgente puedan orientarse más al mantenimiento de estas economías, difuminando su motivación de transformación y dificultando así su tratamiento desde una perspectiva de política pública.

La estrategia exclusivamente coercitiva de las fuerzas gubernamentales podría acrecentar la atomización de una organización ya de por sí federada como es el ELN, y podría crear un riesgo en un futuro mediano, al facilitar la disponibilidad de profesionales de la violencia que podrían hacer parte de redes del crimen organizado, la delincuencia común y las actividades exclusivamente sicariales. No obstante, no se encontró un vínculo directo entre miembros o ex combatientes del ELN y portadores de este tipo de prácticas.

Por otro lado, existe el riesgo de que el ELN continúe la práctica de minado de territorios, cosa que reviste una amenaza por igual a la seguridad de los combatientes del Estado y de la misma población civil. Como se analizó atrás, los costos del desminado son muy altos y la velocidad con que él se realiza no alcanza a compensar la tasa de minado anual. De esta forma, incluso con pocos años de permanencia del conflicto, el hecho de que los grupos ilegales sigan con esta práctica puede hacer que el aumento de las minas constituya un problema de dimensiones inmanejables en un plazo no muy lejano.

Las estrategias desarrolladas por el Estado no parecen ser suficientes para terminar el conflicto con el ELN. Como se apreció, el grupo ha mostrado capacidad de acomodamiento y recomposición, ha podido reclutar nuevos miembros y, pese a la ofensiva estatal, las estructuras del ELN sobreviven en trece departamentos y son fuertes en zonas periféricas y fronteras, como Cauca, Nariño, Arauca y Norte de Santander.

El Estado puede entonces fortalecer su estrategia coercitiva con una visión que ataque las causas del conflicto, prevenir el reclutamiento interviniendo sobre factores protectores y reduciendo los de riesgo (como está contemplado en el Conpes 3673) y evitar que los factores de reincidencia de desmovilizados continúen presentándose (tal como lo plantea la política de reintegración). De esta forma, es clave que el Estado pueda integrar política, económica y socialmente a la población de las periferias y ofrezca alternativas institucionales que permitan un ejercicio

real de ciudadanía en dichos territorios. De esa forma haría una propuesta de integración de dichas poblaciones a las lógicas democráticas y constitucionales que, como nación, hemos logrado construir. Infortunadamente esta no ha sido una política completada y todavía se corre el riesgo de que poblaciones no integradas sigan viviendo bajo la presencia y la oferta de manejo de los conflictos por las vías no institucionales y por parte de agrupaciones ilegales.

La construcción y consolidación del Estado deben contemplar el recurso de la violencia institucional y respetuosa de los derechos humanos, enderezado al fin de restaurar el orden o construirlo; de eso no hay duda. Pero el Estado y el orden constitucional son más que eso, y toda institución estatal tiene la obligación de hacerlo comprender a los ciudadanos y a quienes todavía no son ciudadanos. Un deber ético y democrático es ofrecer más oportunidades en zonas donde los grupos ilegales han sido tradicionalmente los ordenadores sociales y crear sistemas paraestatales de relaciones y satisfacción de ciertas demandas. Abrir una verdadera y amplia oferta estatal para este tipo de regiones no solo es una oportunidad de consolidar el proceso de construcción estatal, sino que constituye asimismo una gran oportunidad del actual gobierno Santos, que ha podido integrar a muchas fuerzas políticas y sociales a favor de nociones y políticas que no se habían contemplado durante años o que apenas incursionan por primera vez entre nosotros.

Que el gobierno comprenda que, aun cuando puede y debe acudir a la fuerza de las balas, no debe olvidar que, incluso así, ante la pérdida de la posibilidad de integrar a un ser humano a la vida democrática (a muchos de ellos se les ha negado desde su nacimiento) –y como afirma López en su canción– toda bala sigue siendo perdida.

Capítulo 2

Variaciones regionales de la presencia del ELN

Por Santiago Millán

Como se dijo en el primer capítulo de este libro, en algunos departamentos del país el ELN es una fuerza regional. Como fuerza insurgente nacional, transita hacia un declive estratégico; no obstante, su capacidad de incidir militar y políticamente en las dinámicas regionales de algunos departamentos lo convierten en un actor sobresaliente, con capacidad de daño y de intermediación política y social.

Como la guerra, la violencia y la presencia y operación violenta del ELN varían a través del espacio, es pertinente adelantar estudios regionales que den cuenta de estas variaciones. En este capítulo se presentan tres análisis que tienen como objeto de estudio Arauca, Nariño y Norte de Santander –en este último caso con énfasis en el Catatumbo–. La selección de las regiones a ser estudiadas se hizo teniendo en cuenta la relevancia histórica que ellas tienen para el ELN, así como la evidencia de que en estos departamentos mantienen sus estructuras más activas y por lo tanto su capacidad de producir violencia.

El presente capítulo se sitúa en una perspectiva de análisis de la actual dinámica de la violencia del conflicto armado y no en una perspectiva histórica. Es importante establecerlo, pues si bien los análisis regionales que componen este capítulo tienen en cuenta aspectos históricos de la configuración de la guerra en cada región, éste no es su énfasis; por el contrario, tal acento reside en describir y comprender la dinámica actual de la violencia del ELN en los tres departamentos seleccionados.

El objetivo de estos análisis es establecer cuáles son las particularidades de la presencia del ELN en la región y cuáles las implicaciones

que ofrecen esas particularidades para obstaculizar o posibilitar la terminación de la confrontación armada del Estado con esa guerrilla. Con el ánimo de responder a estas preguntas, para cada uno de los análisis regionales se tiene en cuenta la operación violenta del ELN y su comportamiento en relación con el conflicto armado, así como la capacidad de daño sobre la población civil, es decir, la victimización provocada por el grupo armado. Otro aspecto a desarrollar es la identificación de posibilidades y obstáculos de cada región para la terminación del conflicto con el ELN.

Identificar estos aspectos destacando las particularidades permite desarrollar un ejercicio comparativo del papel del ELN en cada una de las regiones. De este ejercicio se destacan algunos hallazgos importantes. Puede observarse que las relaciones del ELN con otros grupos armados son diversas y transitan entre la cooperación, la confrontación y la subordinación hacia otros grupos armados. También se destaca que en regiones como Arauca y Norte de Santander, mientras el ELN pueda cumplir funciones de intermediación armada en la relación con los pobladores y el Estado y en la tramitación de los conflictos sociales, siempre tendrá una ventana de oportunidad para perdurar en el tiempo.

Como fenómeno reciente, es importante mencionar que en las regiones analizadas la inserción del ELN en la economía cocalera puede constituirse en un tránsito de una insurgencia armada, que produce violencia asociada a la maximización del control territorial insurgente con el objetivo de lograr un cambio del régimen político, a una insurgencia que produce violencia asociada principalmente a las disputas por las rentas de la economía cocalera. Esto es particularmente visible en ciertas zonas de Nariño, donde algunos frentes del ELN se han asociado con grupos mayormente vinculados con todos los eslabones de la cadena productiva de la economía cocalera, como son los neoparamilitares.

Los dos grandes rasgos mencionados –intermediación social y política en Arauca y Norte de Santander y vinculación y alianzas con agentes relacionados con la económica cocalera– marcan la diferencia entre el ELN del suroccidente y el del nororiente. De igual manera, tales rasgos regionales distintivos constituyen en algunos casos obstáculos y en otras ventajas para la finalización del enfrentamiento armado con el ELN.

El presente capítulo se divide en tres secciones. La primera realiza un análisis del departamento de Nariño, donde se destaca la economía cocalera como el eje central y aglutinador de la disputa armada, y hace

énfasis en la última década. En la segunda parte, que abarca el departamento de Arauca, se plantea que las disputas por la hegemonía política, tanto electoral como de regulación sobre la población, sirven como catalizador de la producción de violencia en la región. Finalmente, la tercera parte hace el examen de Norte de Santander, donde se argumenta que el ELN, producto de la superioridad logística y operativa de otros grupos armados, atraviesa por un debilitamiento relativo y, en consecuencia, está subordinado militarmente a las Farc.

Nariño: economía cocalera y el ELN

De escenario de refugio a escenario de disputa

Durante las décadas inmediatamente anteriores al nuevo milenio, el departamento de Nariño no hacía parte central de la dinámica de la guerra. Si bien desde principios de los ochenta hay allí presencia de insurgencia armada, primero del ELN y posteriormente de las Farc, la región era solo un escenario de refugio. En parte eso obedeció a las particularidades geográficas del departamento y a la presencia diferenciada del Estado, que incluye tardíamente a esta región caracterizada por la pobreza de sus habitantes, la falta de integración de su población y una economía departamental con un desarrollo precario, caracterizado por la producción de bienes primarios y un desarrollo industrial muy incipiente (Vicepresidencia de la República, 2002: 3).

El ELN presente en Nariño tiene entre sus rasgos distintivos el trabajo político y social adelantado con algunos grupos sociales, sindicales e indígenas, que capitalizaba la exigua presencia estatal y las precarias condiciones socioeconómicas de una población étnicamente diversa que encontró en el discurso ‘eleno’ un espacio posible para sus reivindicaciones sociales. Esta situación es descrita así por Benhur Solarte: “Se agrega su injerencia en la organización de la comunidad, reemplazando al Estado para realizar obras materiales de beneficio colectivo y la solución de conflictos familiares, laborales y de limpieza social contra la delincuencia común y el abigeato” (2003: 281).

El ELN hace presencia en la región como parte de los procesos de expansión del movimiento guerrillero durante los años ochenta. El Frente de Guerra Suroccidental procuró insertarse –con variados niveles de éxito– en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Putumayo, Caldas, Risaralda, Quindío, Huila y el sur del Chocó.

Tal expansión se apoyó tangencialmente en el usufructo de la economía petrolera y la extracción aurífera, representadas respectivamente por el Oleoducto Trasandino entre Putumayo y Nariño y los yacimientos de oro existentes en este último departamento.

Sobre el Frente de Guerra Suroccidental es pertinente mencionar que “tuvo un alto componente de estructuras (frentes y núcleos) que funcionaban a nivel urbano, constituido por complejas redes que sirven de apoyo logístico y que facilitaron la comisión de extorsiones y secuestros en muy variados sectores de Cali, Popayán, Ibagué, Pereira, Manizales, Armenia, Pasto y otros centros urbanos” (Espejo y Garzón, 2005: 9). La presencia urbana del ELN se materializó en Nariño por conducto de la comisión regional urbana “Omaira Montoya Henao”, que para 1988 había establecido una presencia considerable en Pasto, extendida a las zonas rurales en 1992 con la creación del Frente “Comuneros del Sur”. “Para comienzos de la década del 90, el ELN controlaba las áreas aledañas al oleoducto trasandino y el Frente Comuneros del Sur hacía presencia activa en la vía a Tumaco, Barbacoas, la frontera y regiones de todo el altiplano sur” (Solarte, 2003: 281).

En la actualidad el ELN opera en Nariño con los frentes Comuneros del Sur, Héroes y Mártires de Barbacoas, Manuel Vásquez Castaño y Guerreros de Sindagua y las compañías Jaime Toño Obando, Camilo Cienfuegos y José Luis Cabrera. Como se observa en el Mapa 1 del capítulo anterior “Dispositivo militar del ELN, 2007-2008” (p. 70), la mayoría de las estructuras mencionadas tiene su área de operación en la zona cordillerana, a excepción de los frentes Héroes y Mártires de Barbacoas y Guerreros de Sindagua, que funcionan en los municipios de Tumaco, Barbacoas, Magüí Payan y Los Andes, es decir, en el Andén Pacífico del departamento, y el Frente Manuel Vásquez Castaño, que aparece en el municipio costero Francisco Pizarro.

En lo que se refiere a las Farc, su ingreso a Nariño se remonta a mediados de los años ochenta, pero solo en la primera mitad de los noventa el departamento empieza a tomar relevancia estratégica para esta guerrilla. En ese momento desarrolla acciones importantes contra las fuerzas estatales, la infraestructura eléctrica y el Oleoducto Trasandino (Bd-cac-Cerac, V. 11.). Las Farc actúan en Nariño por medio del Comando Conjunto de Occidente, que extiende sus acciones a los departamentos del Cauca y Valle del Cauca. En Nariño el Comando Conjunto de Occidente cuenta con los frentes 2, 29 y 64, además de algunas compañías y columnas móviles. La información de que dispone la Corporación

Nuevo Arco Iris (Cnai) establece que el Frente 2 se encuentra activo y opera en los siguientes municipios: Consacá, Contadero, Córdoba, Funes, Guaitarilla, Iles, Ipiales, Ospina, Potosí, Puerres, Pupiales, Tangua y Yacuanquer (*Semana*, 2008, 6 de junio).

La misma fuente señala que el Frente 29 actúa en los municipios de Barbaças, Tumaco y Santa Bárbara y, a diferencia del anterior, lo caracteriza como diezmado¹. Finalmente, la Cnai indica que el Frente 64, que está diezmado al igual que el 29, opera en los municipios de Arboleda, Belén, Chachagüí, Colón, El Rosario, El Tablón, El Tambo, La Cruz, La Unión, Policarpa, San Pedro y San Pedro de Cartago (*Semana*, 2008, 6 de junio).

Como se observa en el Gráfico 1, los eventos de conflicto registrados en el período 1988-1999 son escasos; en la mayoría de casos se trata de acciones unilaterales perpetradas por las guerrillas, como secuestros, extorsiones y atentados al Oleoducto Transandino (Bdcac-Cerac, V. 11), al contrario de lo que sucede en Arauca o Norte de Santander, donde, como se observará más adelante, se observan niveles significativos de actividad violenta desde el inicio de la serie.

Lo anterior indica que, con antelación a 1999, Nariño era un territorio de refugio de las guerrillas y que solo a partir de ese año empieza a cobrar valor estratégico para los grupos armados no estatales y estatales, es decir, se convierte en un escenario de disputa. Tal tránsito fue producto de dos procesos: la configuración de un *cluster de economía cocalera* en la región, principalmente en el Andén Pacífico, región comprendida desde el piedemonte de la Cordillera Occidental hasta la Costa Pacífica, y la incorporación militar de la región a la ofensiva estatal y a la estrategia de las guerrillas, principalmente las Farc.

La región empieza a convertirse en una zona central para el desarrollo de la economía cocalera, a causa de dos factores. El primero hace alusión a la puesta en marcha del Plan Colombia en el Bajo y el Medio Putumayo. En estas regiones el Estado llevó a cabo acciones contra los grupos insurgentes armados, principalmente contra las Farc, y fumigaciones a las aéreas de cultivos de uso ilícito. Esto provocó un traslado de los cultivos del Putumayo a Nariño, así como una migración a la región de la mano de obra con experiencia en cultivos ilegales (Vargas, 2003: 145).

¹ El criterio que utiliza Cnai para definir un frente como diezmado es que tenga entre 30 y 60 combatientes, y no los 150 que en teoría deberían componer un frente de las Farc.

Ahora bien, un segundo factor que contribuye a la incursión del narcotráfico en el departamento lo constituyen sus condiciones geográficas. Los parajes que antes servían de refugio para las guerrillas, ahora, a partir del traslado masivo de cultivos de uso ilícito y de la configuración de un clúster de narcotráfico en el departamento, contribuyen al desarrollo de la economía cocalera. La geografía del territorio, en particular la subregión del piedemonte costero y la llanura pacífica y sus esteros, brindan las condiciones para que se establezca y aglomere en ese territorio toda la cadena de la economía del narcotráfico. El aprovechamiento de las zonas selváticas del Pacífico para la ubicación de cultivos de uso ilícito, el aprovechamiento de los ríos Patía y Mira para el transporte de narcóticos –con su respectiva desembocadura hacia la ruta del Pacífico– y el difícil acceso a estas zonas por la escasez de vías, hacen de este departamento un “entorno generoso” para viabilizar la configuración de un clúster.

Hay que anotar que los grupos armados que tenían reducida presencia en Nariño, en particular los paramilitares, comienzan a copar y disputar el territorio en procura de las rentas derivadas del negocio del narcotráfico. No así las guerrillas, que ya estaban presentes en estos territorios y cumplían un papel de regulación económica del primer eslabón de la cadena de la economía cocalera: los cultivos ilícitos.

El segundo proceso que provoca el tránsito de la región a un escenario de disputa lo constituye la integración militar del departamento a la lógica y la dinámica de la guerra. El proceso de integración militar tiene lugar por la importancia estratégica que cobra la región para las Farc y el Estado durante el período de reacomodamiento (Granada, Restrepo y Vargas, 2009). Como consecuencia de la política de Seguridad Democrática, que privilegió la ofensiva contra los bloques y frentes de las Farc que operan sobre la Cordillera Oriental, esta guerrilla decidió trasladar su centro de despliegue estratégico a la Cordillera Occidental. El cambio condujo a un aumento de las acciones de las estructuras ligadas al Comando Conjunto de Occidente, que opera, entre otros departamentos², en el de Nariño. De igual manera, al comprender que la dinámica de la guerra se desplazaba a esta región, las fuerzas estatales incrementaron sus acciones desde el año 2000, como se observa en el Gráfico 3.

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo a Vargas y Vásquez, la trayectoria territorial de la guerra de Nariño hace parte de lo que ellos

² Los otros departamentos en los que actúa el Comando Conjunto de Occidente son Chocó, el Valle del Cauca y Cauca.

denominan una subregión integrada militarmente a la guerra. Tal denominación integra una tipología desarrollada por estos autores para dar cuenta de la configuración y el desarrollo de la guerra en diversas subregiones de la macrorregión sur. En su investigación ellos plantean tres tipos de trayectorias territoriales: subregiones estructuradas por la guerra, subregiones asimiladas a la guerra y subregiones integradas militarmente a la guerra. Como ya se dijo, Nariño, dados los procesos mencionados arriba, presenta las características exigidas para constituir una región militarmente integrada a la guerra. Las regiones integradas militarmente, señalan estos autores, “se caracterizan por la prevalencia de las lógicas militares, lo que significa que las dinámicas de la guerra que se observan en ellas están frecuentemente vinculadas al centro y obedecen a cálculos estratégicos, sean insurgentes o contrainsurgentes”³ (Vargas y Vásquez, 2011: 362).

En este contexto de tránsito de un escenario de refugio a uno de integración militar es donde se desarrolla la dinámica actual del conflicto en el departamento, en particular en las zonas del Andén Pacífico y el piedemonte occidental. La importancia estratégica que adquirió para el desarrollo de la economía cocalera y las disputas entre los grupos armados por dominar y consolidar su poder en esta región geoestratégica⁴ son las claves para entender las particularidades de la guerra y el papel del ELN en esta coyuntura. Teniendo en cuenta lo anterior, se hará énfasis

³ Según la configuración y el desarrollo de la guerra, los otros dos tipos de trayectorias territoriales que plantean los autores son: i) Las subregiones estructuradas por la guerra, que “se caracterizan por el hecho que en ellas emergió la guerra y además lo hizo de manera simultánea con los procesos de poblamiento y configuración como subregión. Así, estos territorios están cruzados en su estructura social, económica y política por las lógicas de la guerra” (Vargas y Vásquez, 2011: 356); ii) Las subregiones asimiladas a la guerra, que “tienden a ser aquellas donde los procesos de poblamiento son antiguos o por lo menos de mediana duración al momento en que se empiezan a desarrollar las dinámicas de la guerra en su territorio. Así mismo, son subregiones donde el proceso de sedimentación social está relativamente avanzado en el momento en que la subregión se asimila al conflicto. De esta forma, un elemento fundamental en la trayectoria de estas subregiones es que los procesos de configuración social, política y económica de estos territorios son independientes respecto a las dinámicas de la guerra en tanto son previos a ella” (Vargas y Vásquez, 2011: 359).

⁴ Nariño es una zona fronteriza con Ecuador, que tiene salida al mar, con grandes extensiones de selvas y montañas escarpadas y que cuenta con entrada a la Bota Cauca y al Macizo Colombiano. Dispone de accesos directos hacia el alto y el bajo Putumayo. Así mismo, la parte sur del territorio nariñense está atravesada por el Oleoducto Trasandino, que parte de Orito y llega a Tumaco. Fuera de la reconocida producción de oro y plata, representan un potencial en el área los recursos de petróleo, gas, roca fosfórica, cobre, molibdeno, plomo, zinc, manganeso, arcillas, arenas, piedra, gravas y gravillas. La actividad comercial es muy importante debido al intercambio con Ecuador, que favorece el contrabando y el tráfico de armas y drogas (Vicepresidencia, 2002: 4).

sis en el período en el que Nariño es integrado a la guerra por cuenta de los procesos descritos arriba, es decir, el que va de 1999 a junio de 2010.

La económica cocalera como rasgo relevante en la producción de violencia

El propósito de esta sección es indagar de qué manera este contexto ha incidido en la orientación de la guerra y en las dinámicas del ELN. Del análisis general del entronque entre la violencia y el conflicto queremos destacar tres características generales, que se irán desarrollando paulatinamente. La primera es que la inserción de Nariño en la guerra es resultado colateral de la ofensiva estatal contra el narcotráfico y la insurgencia puesta en marcha en otras regiones. La segunda estima que la configuración de un clúster de economía cocalera es el fenómeno aglutinador y generador de la confrontación de los grupos armados y, por lo tanto, un determinante importante del dinamismo de la guerra. Finalmente, se destaca la creciente victimización de civiles, en particular de comunidades específicas, como los indígenas y los afrodescendientes.

La configuración como un clúster del narcotráfico de algunas regiones del departamento –como ocurre con la llanura pacífica y el piedemonte occidental– representa un cambio cualitativo de esta economía, pues quiere decir que en el departamento existen zonas con una concentración de grupos y sectores relacionados entre sí por la economía cocalera. Eso exige un cierto grado de coordinación de todas las actividades ilegales: la siembra de la hoja de coca, el proceso de producción, la construcción de laboratorios, el transporte de narcóticos, el fomento de redes para el lavado de activos y la existencia o promoción de grupos armados que “faciliten el cumplimiento de los acuerdos, impongan barreras de entrada a potenciales competidores, protejan la propiedad ilegal y enfrenten a las autoridades” (Thoumi, 1996: 135). El aumento sostenido en los indicadores de violencia y victimización asociados al conflicto a partir de 1999, que se observa en los gráficos 1 y 2, obedece al fenómeno descrito anteriormente.

En efecto, el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos reportó que, para el año 2009, 32 de los 64 municipios nariñenses alojaban cultivos de uso ilícito, proporción que colocaba al departamento en el primer lugar nacional por área sembrada de coca, y a Tumaco como la localidad colombiana con mayor área sembrada de esa planta (Simci, 2010: 81). De igual manera, ya en 2001 la Armada Nacional reportaba la existencia

de cien laboratorios en territorio nariñense⁵ (Armada Nacional, 2001, 29 de mayo). Teniendo en cuenta lo anterior, el desenvolvimiento de la guerra en Nariño puede analizarse en dos etapas del escenario de disputa (1999-junio de 2010). La primera va de 1999 a 2005 y la segunda de 2005 a junio de 2010. Si bien la tendencia de ambas etapas es similar en la región, el comportamiento de los grupos armados varía para cada una de ellas, en particular en el caso del ELN.

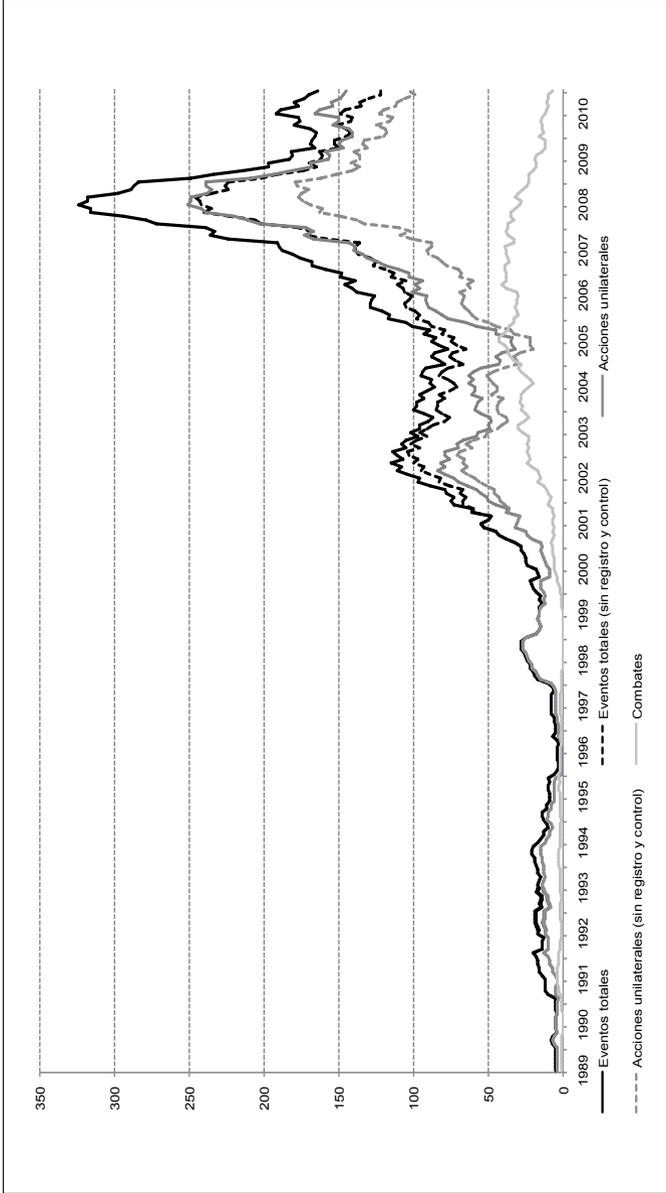
La primera etapa del escenario de disputa cubre desde 1999 hasta 2005. Como se aprecia en los gráficos 1 y 2, en 1999 se hace evidente la escalada de eventos de conflicto y de víctimas registradas, que desbordan los acumulados históricos. En esta primera etapa del escenario de disputa los paramilitares, las fuerzas estatales y las Farc son los actores armados centrales.

La estructura paramilitar que hizo aparición en el departamento desde el año 2000 fue el Bloque Libertadores del Sur, que estuvo vinculado al Bloque Central Bolívar (BCB). La incursión del paramilitarismo en la región obedeció a la creciente importancia estratégica adquirida por el departamento como escenario propicio para el cultivo, procesamiento y tráfico de narcóticos. La presencia paramilitar, inicialmente focalizada en algunas zonas, se transforma luego en una realidad mucho más significativa, evidenciada en las disputas entabladas –en particular con las Farc– en zonas sensibles para el tráfico de base de coca, incluidas las de producción y los puertos de exportación. Los grupos paramilitares entran en confrontación directa con las Farc en Barbacoas, Tumaco, Túquerres, Ricaurte y Francisco Pizarro, donde se hacen al control de la mayoría de los laboratorios y puertos de embarque sobre el Pacífico. Fuentes consultadas en el campo señalan la cercanía entre los grupos paramilitares presentes en Nariño y las estructuras dominantes del narcotráfico instaladas en el Valle del Cauca.

Como muestra el Gráfico 3, son los paramilitares y las Farc los que más acciones unilaterales registran, seguidos de las fuerzas estatales, que marcan un aumento sostenido desde el año 2003. En los años comprendidos entre 2000 y 2003 el conflicto alcanza su mayor expresión en términos de muertes totales (Gráfico 2). Esto encuentra asidero en el aumento y recrudecimiento de la violencia entre los grupos armados

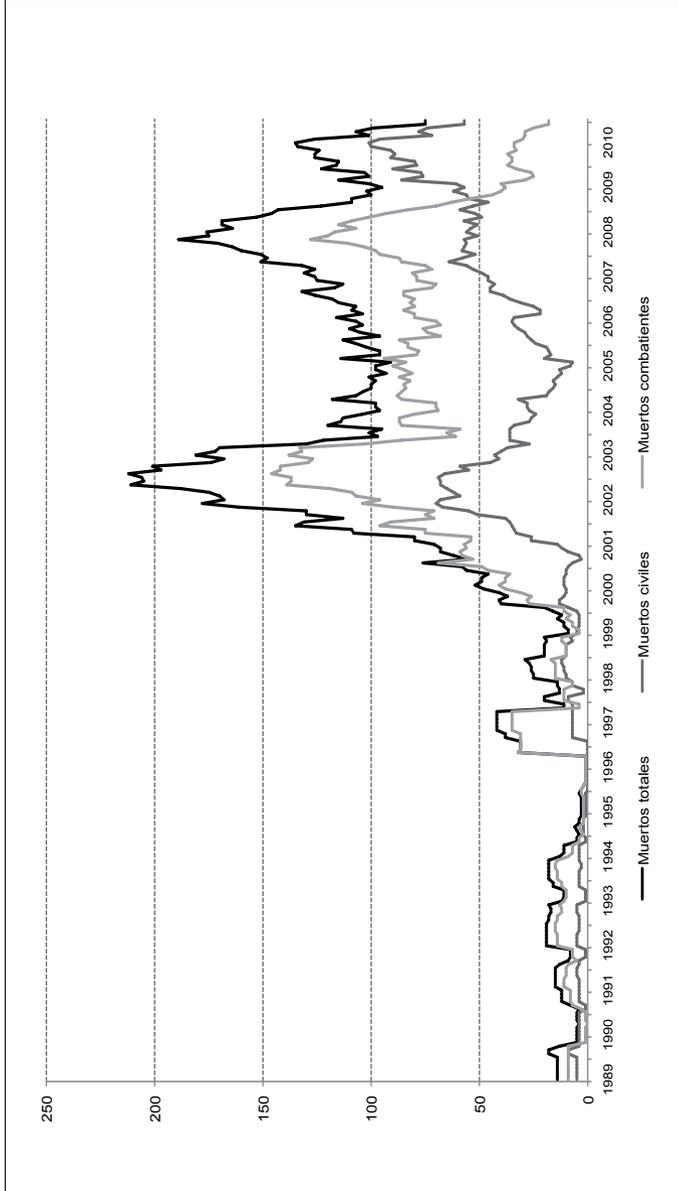
⁵ Véase: Armada Nacional. (2001). “31 laboratorios desmantelados en Nariño por las Fuerzas Militares”. 29 de mayo. Disponible en: <http://www.armada.mil.co/index.php?idcategoria=3532>. Fecha de consulta: 16 de junio de 2008.

Gráfico 1
Eventos totales (con y sin registro y control), combates y acciones unilaterales, 1988-2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

Gráfico 2
Muertos totales, civiles y combatientes 1988-2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010.
Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

no estatales, específicamente el Frente 29 de las Farc y los paramilitares, particularmente en las zonas del piedemonte costero y que alcanzan su máximo en el año 2001. En 2002 la situación es similar, pero los combates se concentran sobre la Costa Pacífica, en prosecución de las disputas por el control de las rutas de transporte y exportación de base de coca. De igual manera, la ofensiva estatal desplegada, entre otras regiones, en el Putumayo, tuvo como consecuencia la reubicación en Nariño de combatientes de esa región, en particular las Farc, lo cual condujo a un incremento de las acciones unilaterales de esta agrupación. En los primeros años del nuevo milenio se tornan comunes las acciones de sabotaje de la estructura productiva y el ataque a poblaciones y estaciones de policía.

Por su parte, la ofensiva estatal contra las Farc también se desplaza del Putumayo al departamento de Nariño. Como se observa en el Gráfico 4, las fuerzas estatales y las Farc son los grupos que registran los más altos niveles de combate, no solo en esta etapa sino a lo largo de todo el período analizado.

Considerando toda la serie, como puede notarse en el Gráfico 3, el ELN ha tenido una intervención considerablemente menor que las Farc y las fuerzas estatales. El alza de sus acciones en 2001, evidenciada en el Gráfico 3, está relacionada con el incremento de acciones de sabotaje a la infraestructura productiva, las voladuras del Oleoducto Trasandino y los combates y emboscadas contra las fuerzas estatales. Después de 2001 la participación del ELN decae de manera sostenida, hasta el final de la serie. A su vez, como se observa en el Gráfico 4, los combates entre las fuerzas estatales y el ELN, y entre éste y los paramilitares, son significativamente menores que los que se registran con las Farc. Esto puede dar cuenta del hecho de que el ELN había hecho presencia en la región desde los años ochenta, pero no había enfrentado retos bélicos importantes. Ellos llegarían al finalizar la década de los noventa, en coincidencia con el arribo del paramilitarismo y el aumento de combatientes de las Farc provenientes del Putumayo, dispuestos a disputar la nueva región privilegiada para el cultivo, procesamiento y comercialización de drogas de uso ilícito. Lo anterior ratifica que, para el ELN, Nariño constituía un escenario de refugio y no de confrontación militar y expansión, como lo son los departamentos de Arauca y Norte de Santander.

Otra expresión destacada del ELN en esta etapa alude a su confrontación con las Farc. Como se observa en el Gráfico 4, los combates entre las Farc y el ELN se registran desde inicios de 2002, y aunque no son

significativos en términos cuantitativos y disminuyen drásticamente al final del período, ponen de presente una situación común a otras regiones estudiadas, como en Arauca, dónde también se enfrentan estas dos guerrillas aunque con mayores niveles de violencia y victimización.

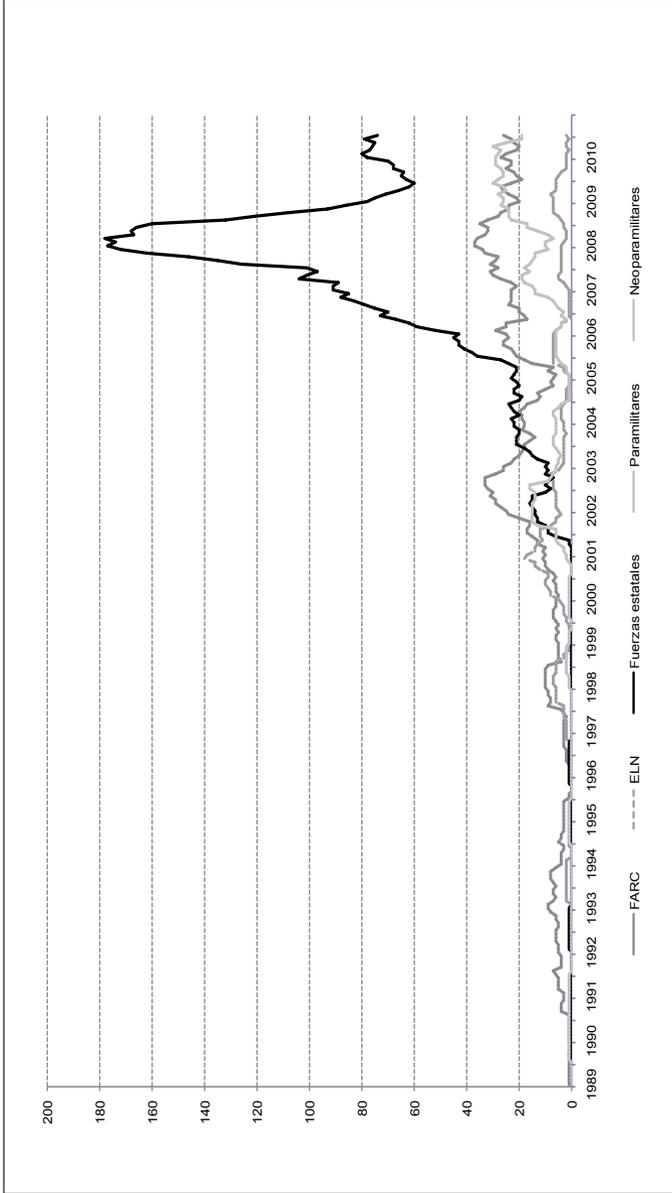
En esta primera etapa, los datos anteriores muestran la incapacidad del ELN de mantenerse vigente en el desenvolvimiento del conflicto, en la medida en que no puede tener una participación constante en un escenario que le resulta desfavorable: el acoso de actores estatales, las huestes paramilitares y la disputa por zonas estratégicas entre todos los grupos armados no estatales afectaron su capacidad de adelantar acciones unilaterales, dada la gradual reducción de su capacidad militar.

El último elemento destacado del tránsito a la segunda etapa (2005-2010) es la desmovilización en el año 2005 del Bloque Libertadores del Sur, que desde 2003 estaba en cese virtual de hostilidades como producto de las negociaciones entre el gobierno y los paramilitares. Como muestra el Gráfico 1, el cese al fuego se vio reflejado en una reducción del nivel de violencia de conflicto. Sin embargo, con posterioridad al DDR, surgieron nuevos grupos armados ligados a los antiguos grupos paramilitares y a carteles del narcotráfico, los cuales agregaron nuevas expresiones a la guerra desplegada en Nariño, que se van a evidenciar en las alianzas con otros grupos armados y en el incremento de su actividad.

De esta primera etapa podemos destacar entonces que la violencia se incrementa a partir de la configuración de un clúster del narcotráfico en la región, proceso de configuración iniciado en 1999. De igual manera se resalta que los grupos armados centrales de la contienda son las Farc, las fuerzas estatales y los paramilitares, al lado de una actividad relativamente baja del ELN.

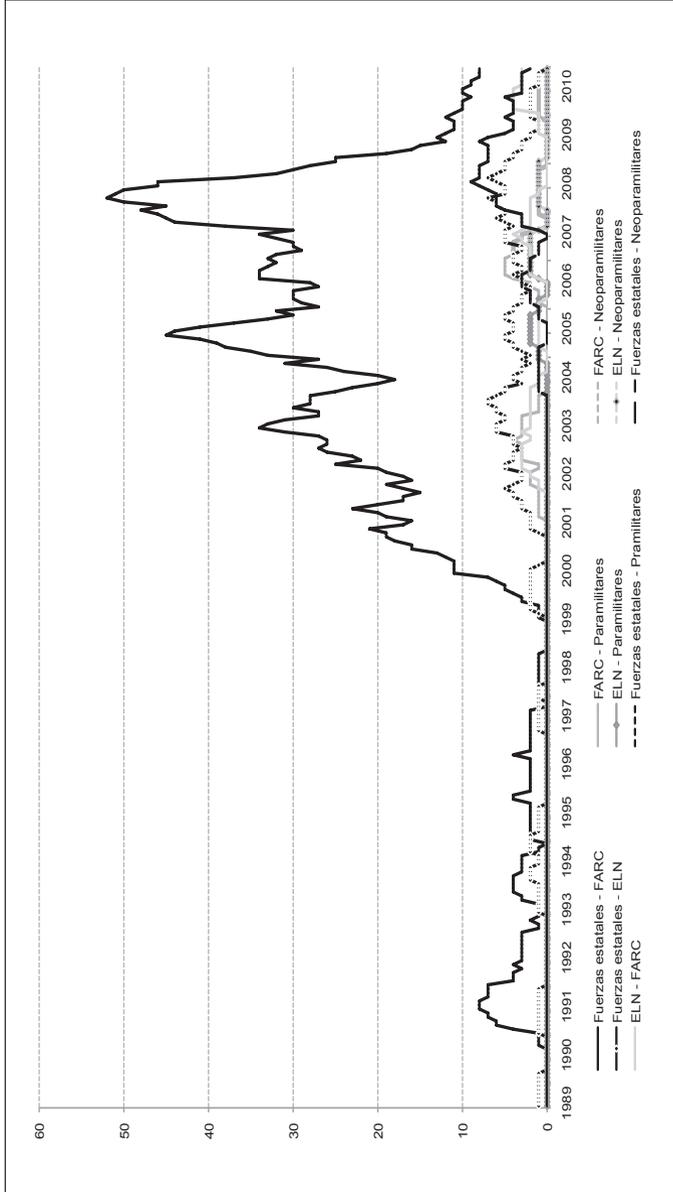
Ahora bien, la segunda etapa (2005-junio de 2010) se puede caracterizar con apoyo en tres hechos. El primero es la presencia de neoparamilitares vinculados al antiguo paramilitarismo y a los carteles del narcotráfico. Los Rastrojos, las Águilas Negras, las Autodefensas Campesinas de Nariño y los Urabeños incrementaron las disputas con las guerrillas por la posesión de corredores estratégicos para el tráfico de drogas (Indepaz, 2010; Ávila y Núñez, 2008, 14 de diciembre). El segundo se refiere al incremento de la victimización de la población civil (Gráfico 2), en particular de comunidades específicas, como los indígenas y los afrodescendientes. Finalmente, y como resultado de la emer-

Gráfico 3
Acciones unilaterales en Nariño, por grupo participante, 1988-junio de 2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

Gráfico 4
Combates por días en Nariño, 1988-junio de 2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010.
Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

gencia de grupos neoparamilitares, una característica de esta segunda etapa, fundamental en el análisis del ELN, son las alianzas que se han desarrollado entre los grupos armados. En particular, la Alianza entre Los Rastrojos y el ELN para beneficiarse del tráfico de drogas, tornan más compleja la dinámica de la guerra y son factor fundamental para la caracterización del conflicto armado de los últimos años en las regiones donde la economía cocalera es prevaleciente

En términos generales, la presencia de grupos paramilitares provocó la intensificación del conflicto armado en el período 2005-junio 2010. En el Gráfico 3 puede notarse que las acciones unilaterales de estas agrupaciones se incrementan constantemente a partir del año 2006 y hasta el final de la serie, a tal punto que en los últimos años superan incluso las de las Farc y sus antecesores, los paramilitares. Las acciones de los neoparamilitares están enfocadas en recuperar los espacios dejados por sus antecesores, que en algunos casos habían sido copados por la insurgencia, y en mantener bajo su dominio los corredores estratégicos para el tráfico de drogas que les disputan otros grupos armados no estatales. Es en este contexto de recuperación y mantenimiento de control territorial que la población civil se ve afectada.

De igual manera, desde 2005, como se observa en el Gráfico 3, han crecido las acciones de las fuerzas estatales en el departamento, debido en parte al hecho de que el departamento, una vez se integra militarmente, adquiere una centralidad estratégica para el Estado, en particular a causa de sus altos niveles de violencia y su conversión en el departamento colombiano con mayor área de cultivos ilícitos. Esta centralidad estratégica en la guerra ha incrementado la ofensiva estatal⁶ y, como consecuencia de ello, la intensidad del conflicto, que alcanza su máximo global en 2007 (Gráfico 1).

Victimización a comunidades específicas

La intensificación del conflicto armado en esta etapa produjo un mayor impacto sobre la población civil. La creciente disputa por zonas estratégicas de la región, la mayoría ligadas al narcotráfico, así como la ofensiva gubernamental, han aumentado las agresiones contra la población civil,

⁶ Los principales son: Operativo Gladiador, Camawari, Libertad 5 y El Nevado. Estas operaciones y la contraofensiva de la guerrilla se desarrollan en territorios de resguardo y están afectando principalmente a comunidades indígenas (Codhes, 2007).

especialmente comunidades específicas como los afrodescendientes y los indígenas (DH Colombia, 2008)⁷.

El pueblo indígena más afectado con la intensificación del conflicto ha sido el Awá, que ocupa un territorio de doscientas diez mil hectáreas de los municipios de Barbacoas, Samaniego, Tumaco, Ricaurte y Roberto Payán. Por su ubicación geográfica en el piedemonte costero y la región andina, estos municipios han sido escenarios principales de la disputa territorial entablada entre grupos armados no estatales y de la ofensiva estatal (fumigaciones y acciones militares), con resultados fatales para la vida de los Awá (*Semana*, 10 de abril de 2007).

El impacto del conflicto armado sobre la población civil puede observarse en las cifras máximas del año 2009 (Gráfico 2), cuando las muertes de civiles superaron las muertes de combatientes. Conviene agregar que en esta etapa (2005-2010), dentro de un total de 173 acciones unilaterales, los grupos armados perpetraron quince masacres y 108 acciones ofensivas que dejaron una o más víctimas civiles (Bdcac-Cerac V.11,1). Lo anterior evidencia que los grupos armados no estatales y estatales, en procura de controlar el territorio y ejercer su dominio, han involucrado gravemente a la población civil.

El ELN tiene responsabilidad en el incremento de la victimización de la población civil. La confrontación con las Farc, que se agudiza de nuevo en el año 2006, así como la ofensiva estatal, han elevado la victimización de civiles por parte del ELN. Un reportaje periodístico describe de qué manera la población civil es empleada como escudo: los Awá “cuentan que en los combates entre las Farc y el ELN han utilizado sus casas para protegerse de las balas. Incluso, han entrado al interior de ellas para disparar. Que hay familias que después de estos combates, prefieren desplazarse hacia otros resguardos para buscar seguridad” (*Semana*, 10 de abril de 2007). El pasaje de prensa constata la total vulnerabilidad de estas comunidades dentro de sus territorios como resultado de los enfrentamientos.

El Gráfico 5 muestra que en los años 2008-2009 se presenta una coincidencia entre los muertos totales y los muertos civiles atribuidos al ELN. La mayoría de las muertes causadas por el ELN obedeció a homicidios colectivos e incidentes con minas antipersona y una de las víctimas

⁷ Ejemplo de ello ha sido la constante victimización de la comunidad indígena Awá mediante homicidios selectivos y masacres, registrados por la prensa y organizaciones de derechos humanos. Véase, por ejemplo: “Nueva masacre indígena en Tumaco, Nariño”. Disponible en: <http://www.dhcolombia.com/spip.php?article805>

más afectadas fue la comunidad indígena Awá (Bdcac-Cerac, V. 11). De la observación de la Base de datos del Cerac se puede plantear que las razones por las cuales el ELN puede estar vinculado a la victimización de civiles son dos: motivaciones relacionadas con la regulación del ELN sobre la economía cocalera y retaliaciones del ELN contra la población civil por la colaboración, real o percibida, que brindan al Estado.

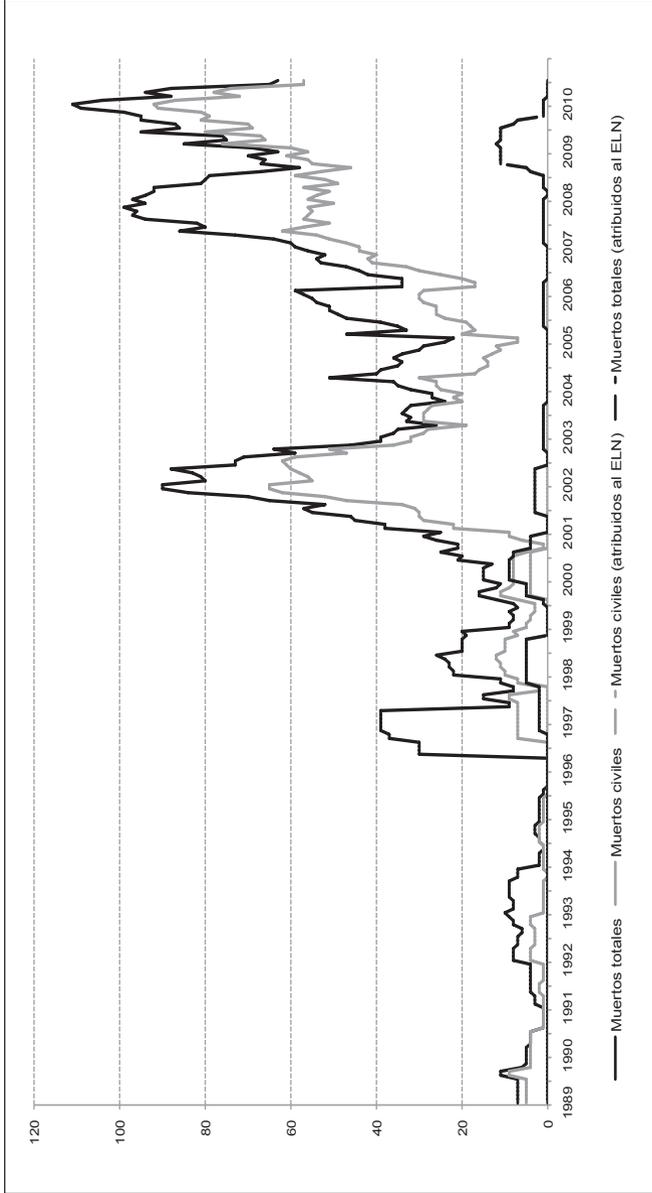
Ahora bien, un efecto no letal de la guerra que ha afectado crecientemente al departamento, y donde puede observarse la victimización de la población civil, es el desplazamiento. El Gráfico 6, que presenta los datos disponibles sobre desplazamiento forzado en Nariño para el período 1997-2010, permite observar que el aumento del fenómeno se inicia hacia el año 2000, cuando empieza un crecimiento vertiginoso de todos los indicadores de violencia y conflicto en la región, en relación, mayoritariamente, con la disputa por las rentas de la economía cocalera. La relación entre desplazamiento forzado y violencia asociada al conflicto que sugieren los datos, dice que la mayoría de los eventos de desplazamiento forzoso han estado relacionados con la disputa de los actores armados por hacerse al control de los territorios que permiten la producción y comercialización de drogas ilícitas.

Existe alguna evidencia de otras investigaciones que viene en apoyo de la relación planteada. Por ejemplo, con base en información recogida en trabajo de campo, un estudio señala lo siguiente:

“Se pudo constatar, mediante entrevistas realizadas en terreno a líderes del movimiento campesino en la región, que los desplazamientos forzados no están motivados por el rechazo de los grupos armados frente a los programas de sustitución de cultivos, sino más bien por la lucha constante entre estos grupos por obtener el control de corredores de movilidad militar, zonas que permitan la salida de la droga y puntos económicos importantes” (Aponte, *et al.*, mimeo: 24).

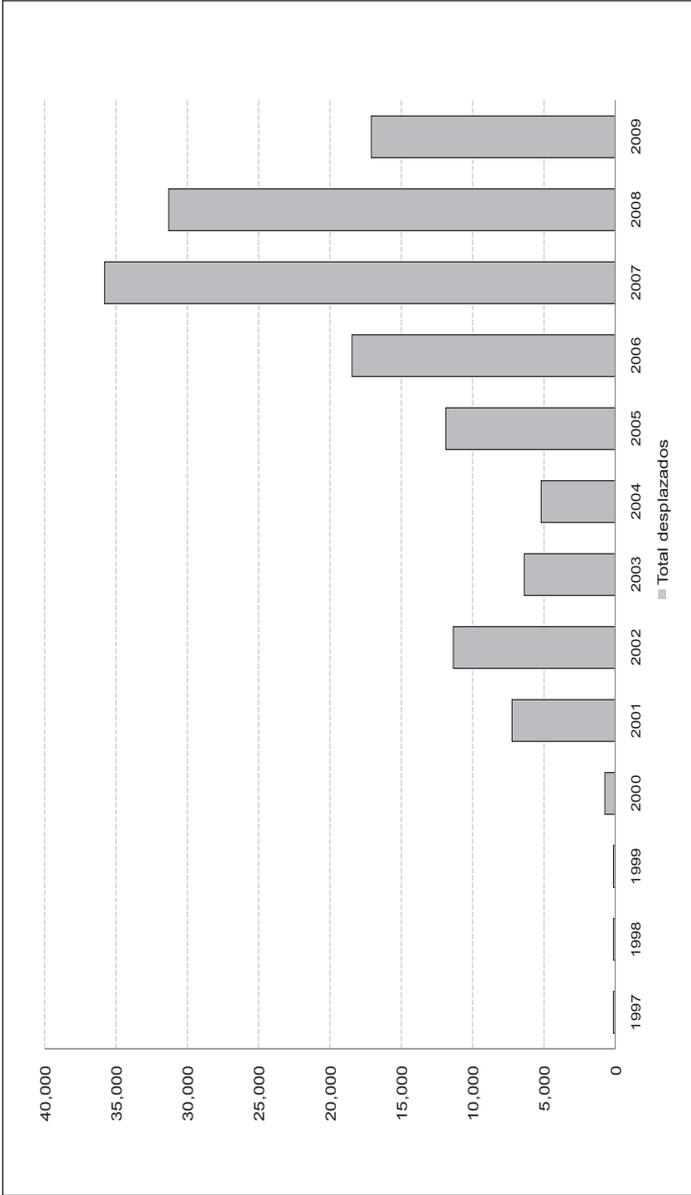
La información del documento citado permite afirmar que la incidencia de las fumigaciones sobre el desplazamiento forzado ha sido marginal, y que, por tanto, la violencia constituye el factor determinante del comportamiento de las cifras consignadas en el Gráfico 6, específicamente la violencia puesta en marcha por la búsqueda de control territorial para hacerse a las rentas del narcotráfico. Por su parte, a los neoparamilitares se les atribuye una importante participación en procesos de desplazamiento masivo (particularmente por disputas sobre la salida al mar). Los registros del Sipod señalan que en el período 1997-

Grafico 5
 Muertos totales y muertos civiles (en acciones unilaterales); muertos totales y muertos civiles atribuidos al ELN (en acciones unilaterales), 1988-2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

Gráfico 6
Desplazamiento forzado en Nariño, 1997-2009



Fuente: Sipod. Datos procesado por el Cerac.

2009 fueron desplazadas 145.852 personas como resultado de procesos originados por enfrentamientos, dentro de las cuales se destaca, una vez más, el ensañamiento contra comunidades indígenas y afrocolombianas (DH Colombia, 12 de febrero de 2009)⁸.

Prevalencia de lógicas económicas del ELN y retaguardia estratégica

Ahora bien, como dijimos atrás, una segunda característica del período 2005-junio de 2010 son las alianzas que se han pactado entre los grupos armados no estatales. La configuración de un clúster de narcotráfico en la región trajo consigo un relacionamiento particular de los grupos armados con la cadena productiva del narcotráfico. Como señala Reyes Posada, la relación de tales agrupaciones con el narcotráfico consiste ahora en el ejercicio de dominios territoriales que buscan más asegurar sus intereses militares y rentísticos que asumir las reivindicaciones sociales y políticas de los pobladores, para el caso de las guerrillas, o de librar una lucha contrainsurgente, para el caso de los neoparamilitares. Esta situación hace más confusa la línea divisoria entre la estructura del narcotráfico y las dinámicas emergentes del conflicto armado, sobre todo en la región del corredor pacífico (Reyes Posada, 2009).

Parte de este nuevo relacionamiento del ELN en Nariño son las alianzas con los grupos neoparamilitares. En la llanura pacífica el ELN ha desarrollado alianzas con Los Rastrojos, con el objetivo de mantener su presencia y acceder a rentas derivadas del narcotráfico, que pueden permitirles algo más que sobrevivir. El ELN ha entablado dos tipos de alianzas con organizaciones como Los Rastrojos. Un primer tipo es la alianza por interés común, que en la mayoría de los casos suele ser por el tráfico de cocaína. El segundo tipo se presenta por el enfrentamiento con un enemigo común, es decir, mediante pactos expresos orientados a combatir a un tercero⁹ (Ávila y Núñez, 2008: 52). Estas alianzas, “según

⁸ Véase: “Exterminio y terror afronta la comunidad indígena Awá”. Disponible en: <http://www.dhcolombia.com/spip.php?article730>

⁹ En su investigación sobre expansión territorial y alianzas tácticas (Ávila, A.F., Núñez, M.P., 2008: 54), la Corporación Nuevo Arco Iris plantea tres tipos de alianzas entre los grupos armados: “*Por interés común*: los grupos tienen alguna relación de intereses. Es el caso del bajo Cauca antioqueño, donde la alianza funciona en torno al tráfico de coca; *Por enemigo común*: en este caso existen pactos expresos para combatir a un tercero, es decir, acuerdos de guerra. Se encuentran en Cauca y Nariño, donde el ELN tiene una alianza así con Los Rastrojos, para combatir a las Farc; *De convivencia pacífica*: los grupos mantienen acuerdos tácitos de no agresión. Es lo que prima por ahora en los Llanos Orientales, donde cada grupo opera por su lado; no tienen una relación, simplemente no combaten”.

la policía, se traducen básicamente en pactos de no agresión, custodia de cultivos ilícitos y apoyo bélico y económico en los enfrentamientos con otras estructuras ilegales” y legales (*La F.M.*, 9 de marzo de 2010).

Los frentes involucrados en tales acuerdos son los que tiene presencia en el piedemonte occidental y en la llanura pacífica del departamento, específicamente los frentes Héroes y Mártires de Barbaocoas y Guerreros de Sindagua. Fuentes consultadas en la región coincidieron en señalar que existe una alianza entre Los Rastrojos y el ELN, que se materializa en regiones donde se concentra un gran número de cultivos de uso ilícito, así como laboratorios y rutas para la exportación de la cocaína. En efecto, es posible encontrar una coincidencia entre tales cultivos y las áreas de operación de los frentes mencionados, principalmente en los municipios de Tumaco y Barbaocoas. En estas localidades también operan Los Rastrojos, grupo que tiene vínculos estrechos con el cartel del norte del Valle.

Las implicaciones que tales alianzas acarrearán para el ELN son diversas. En primer lugar, sus asociaciones con los grupos neoparamilitares pueden resultar en un fortalecimiento de la operatividad militar ‘élena’, pues las rentas derivadas del narcotráfico hacen posible un abastecimiento de armas y viable la tarea de reclutar combatientes para sus estructuras¹⁰. Al comparar el número de combatientes del ELN en 2006 y en 2009, la Corporación Nuevo Arco Iris da cuenta de esta tendencia con estas palabras: “El total de tropa que mantiene el ELN en Nariño supera los 300 hombres, cuando hace tres años no eran más de 80” (Ávila y Núñez, 2010: 29).

No obstante, tales alianzas no suponen necesariamente un fortalecimiento de su actividad militar. Es forzoso preguntarse entonces: ¿por qué, como puede notarse en los gráficos 3 y 4, en el lapso 2005-2006 el ELN mantiene tan baja actividad militar si, como señala la Cnai, ha aumentado su pie de fuerza y además percibe ingresos del narcotráfico, producto de sus alianzas con Los Rastrojos? Esta pregunta tiene sentido si se considera que en el ELN los procesos de financiación han

¹⁰ Algunas muestras de este resurgimiento se presentaron a fines de 2010. En los meses de agosto y septiembre el Frente Comuneros del Sur realizó acciones (dos emboscadas y un ataque con explosivos) contra la fuerza pública. Ver los comunicados disponibles en: http://occidenterebelde.org/comunicados/comu2010_030.html; http://occidenterebelde.org/comunicados/comu2010_029.html; http://occidenterebelde.org/comunicados/comu2010_028.html

estado estrechamente relacionados con los de expansión y actividad militar, como ocurre en el departamento de Arauca. En esta región el Frente Domingo Laín, mediante extorsiones a las empresas petroleras, logró financiar la expansión de la organización guerrillera a Norte de Santander y al sur de Bolívar, además de costear su estructura militar y mantener una actividad bélica constante, como se verá más adelante. Teniendo en cuenta lo anterior, surge otro interrogante: ¿cómo se están distribuyendo las rentas derivadas del narcotráfico en la organización? La respuesta a ambas preguntas puede estar relacionada con lo que en este estudio se propone como una segunda implicación, producto de las alianzas entre el ELN y Los Rastrojos, y es la prevalencia de lógicas económicas producto de la economía cocalera sobre las lógicas de “construcción de poder popular”.

Cada vez más, las estructuras del ELN en la región se ven involucradas en acciones violentas más propias de la disputa por las rentas de las actividades productivas de la economía cocalera y menos asociadas a la maximización del control territorial insurgente con el objetivo de lograr influencia en la población civil y avanzar en la guerra contra el Estado. En este sentido el ELN pasa a un escenario complejo de disputas territoriales donde el narcotráfico emerge como el catalizador de la confrontación y como configurador de su actuación respecto del territorio.

De lo anterior se destaca entonces que ELN ha tendido a involucrarse en expresiones propias del crimen organizado relacionado con el narcotráfico, a través no solo del control sobre algunas de las fases de la cadena productiva de éste, sino también, como ya se mencionó, mediante la concertación de alianzas con grupos dedicados principalmente a esta actividad, como Los Rastrojos. Lo anterior puede derivar en la conversión de una organización revolucionaria en una organización fragmentada vinculada al narcotráfico. Es decir, las estructuras del ELN ubicadas en la subregión que conforman el Andén Pacífico nariñense y el piedemonte occidental del mismo departamento, presentan una tendencia a actuar bajo lógicas de depredación de rentas producidas en un circuito económico ilícito.

Las estructuras del ELN que se ubican en la región del altiplano y en algunos municipios del piedemonte occidental del departamento operan con otra dinámica. Allí operan los frentes Comuneros del Sur y Camilo Cienfuegos y la compañía Toño Obando, que hacen presencia en los municipios de Samaniego, Llanadas, Los Andes, Santa Cruz, Llanada, Guachávez y Cumbitara. La expresión violenta de los frentes ubica-

dos en el área cordillerana parece estar más relacionada con el objetivo de sobrevivir mediante el empleo intensivo de minas antipersona en sus lugares de presencia histórica; además, la presencia histórica del ELN, vinculada más al trabajo organizativo, así como la propia dinámica organizativa social y comunitaria de esos territorios, promueven en esos municipios una expresión diferenciada de la guerra respecto a lo que se observa en el occidente del departamento. De ahí la posibilidad de que allí se presenten acciones de movilización por la paz y de humanización de la guerra, como se expondrá más adelante.

Planteado lo anterior, puede aventurarse la hipótesis de que en la subregión cordillerana se ha reducido la capacidad bélica del ELN, de tal forma que actualmente no hace más que sobrevivir en los territorios en los que históricamente ha tenido influencia sobre la población civil y en aquellos en los que ha logrado mantener retaguardias estratégicas. El ejemplo más representativo de lo anterior es Samaniego (véanse los recuadros siguientes). Allí el ELN ha optado por refugiarse en la parte más alta de la montaña y protegerse de la ofensiva estatal y de otros grupos armados mediante el recurso intensivo a las minas antipersona. Tal estrategia se ha traducido en una alta victimización de la población civil, que, además de ser afectada cada vez que alguien cae en uno de esos artefactos, en varias oportunidades ha sido obligada a confinarse en sus territorios, sin acceso a alimentos. Lo anterior quiere decir que en la zona de la cordillera el ELN ha optado por salvaguardarse de la ofensiva estatal y de las disputas con otros grupos armados no estatales, muchas veces a costa de su relación con la población civil, acosada por el asedio indiscriminado de armas como las minas (véanse recuadros en páginas siguientes).

El ELN: descocalizar la guerra, politizar el diálogo

¿Qué implicaciones tienen los factores y dinámicas descritos para poner fin a la confrontación armada con el ELN? Lo primero que habría que decir es que esa guerrilla no marca la dinámica del conflicto armado en la región, sino que éste, como se observó para todo el período, está determinado por el accionar de las fuerzas estatales, las Farc y los neoparamilitares. En este sentido, una paz parcial con el ELN no modificaría mayormente la situación en la región.

No obstante, en este capítulo se destacaron algunos procesos que sugieren que, a pesar de que no cambiase significativamente la dinámica de la guerra y la situación en la zona, una paz parcial con el ELN se-

Pacto local de paz y movilización ciudadana en Samaniego

Durante el mes de enero de 2004, en cabeza del alcalde del municipio de Samaniego, el doctor Harold Wilson Montúfar, se hace oficialmente el lanzamiento de la Propuesta de Paz y Convivencia, donde los samanieguenses exigen a los grupos armados al margen de la ley presentes en el territorio (Farc, ELN y AUC) una propuesta de solución política al conflicto armado, de negociación y de acuerdo de paz, que se contextualicen con los procesos de paz adelantados por el Gobierno Nacional. Los samanieguenses proponen, así, un PACTO LOCAL DE PAZ, que contará con la participación decidida de todos los ciudadanos, instituciones en general y organizaciones sociales. El Pacto nace como un instrumento de gobernabilidad y proyecto de vida para la población de Samaniego. Es una propuesta que plantea un nuevo modelo de crecimiento, desarrollo y paz que pretende llevar a su población a una sana convivencia como plataforma para un mejor vivir.

El Pacto Local de Paz no es más que una exigencia que los samanieguenses hacen a los violentos para que se respete la vida, los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, la sana convivencia, y se declaren neutrales, autónomos e imparciales frente al conflicto armado que vive Colombia. No reconocen la violencia ni la guerra como método para la solución de conflictos. En cambio, apoyan la solución pacífica negociada y piden que se declaren los sitios públicos ya mencionados, lugares de paz intocables. Es una propuesta que expresa a los grupos armados al margen de la ley que el pueblo samanieguense quiere un espacio para la gobernabilidad y el encuentro con la vida dentro de un proceso de recuperación del Estado Social de Derecho con justicia social y que se respete la vida y la integridad de las personas. Ello se expresa con un "NO QUEREMOS UN PUEBLO EN GUERRA".

Esta iniciativa de paz ha obtenido importantes resultados. Algunos son:

- Desde la realización de los comunicados en junio del 2004, los grupos armados (ELN y AUC) presentes en la zona, respetaron y cumplieron sus compromisos con la ciudadanía samanieguense para reducir sus acciones armadas de guerra e intensificar sus acciones de vida, de diálogo y voluntad de paz.
- Fueron más de 20 meses de cese de hostilidades en el casco urbano. En los primeros siete meses del año 2005 se reportaron doce (12) muertes violentas por arma de fuego, contra veintiséis (26) del mismo período en el año 2004. Esto significa una reducción del 53.8% en la criminalidad, o sea, evitaron 14 muertes violentas.
- La reducción de acciones armadas es considerable (50% de reducción), ya que en años anteriores anualmente los grupos armados realizaban de 4 a 6 acciones armadas de alto poder destructivo (muertes, heridos, daños de la infraestructura). La reducción de la criminalidad es evidente y es un resultado positivo en medio del conflicto armado.
- Disminución del número de secuestros. En enero del 2005 se presentó el secuestro de un dirigente político (abogado Héctor Bastidas), frente a más de ocho (8) en el mismo período del año anterior.

Petición de frente

La gente confinada se dio cuenta de lo que estaba pasando y decidieron buscar ellos mismos una solución. Entonces se reunieron con los guerrilleros del ELN y les hicieron saber su malestar con el minado en su región. Conscientes de las cifras, los habitantes de aquellas montañas les dijeron a los guerrilleros que ellos estaban llevando la peor parte de su guerra. Las mismas estadísticas dan cuenta de que quienes pisan más explosivos son los civiles y no los militares, que eran los adversarios de los guerrilleros. “¿Ustedes están haciendo la guerra contra nosotros o contra quién?” fue, a grandes rasgos, el reclamo.

La presión fue tal, que el ELN accedió a retirar 35 minas de la vía principal y les dijo cuáles caminos estaban minados y cuáles no. Así fue como, para comienzos de 2009, la gente pudo moverse con más tranquilidad. Eso sí, los hombres armados les advirtieron que al mínimo asomo de militares o cualquier adversario suyo por la zona, activarían de nuevo los campos minados sin decirle a nadie la ubicación de las minas y volvería su confinante régimen.

También se había hecho común que el grupo guerrillero retuviera a personas ajenas a la región y, después de averiguar quiénes eran, las matara a su antojo. Entonces los habitantes les exigieron que no volvieran a hacer eso. “En seis meses, liberamos a seis personas vivas. Eran cuatro jóvenes de El Decio y una pareja que repartía volantes invitando a la desmovilización”, cuenta un líder. Todo fue posible gracias a que “si toca protestar, nos reunimos y protestamos contra ellos”, explica un habitante de la región. Los campesinos están convencidos de que “las únicas propuestas de paz que han servido son los diálogos entre los grupos ilegales y la comunidad”.

El reto para el Estado en una situación como ésta no es menor. La gente sabe cómo defender su vida, pero el gobierno nacional, como se sabe, no ve bien este tipo de negociaciones o diálogos. Y solo está de acuerdo con ellos siempre y cuando los miembros de esos grupos armados ilegales vayan a someterse a la justicia.

Fuente: Mejía, J.E. (2010). “Con valor, campesinos de Samaniego le hacen frente a la guerra”. En *Semana*, 15 de febrero.

ría necesaria. El primer proceso que se quiere destacar es la tendencia a la prevalencia de las lógicas económicas de las estructuras del ELN como producto de su involucramiento en las actividades productivas de la economía cocalera. La injerencia del ELN en este circuito y las alianzas con grupos más criminales que políticos promueven procesos de criminalización de su actividad insurgente y pueden provocar la conversión de una organización revolucionaria en una agrupación fragmentada vinculada al narcotráfico. Este no solo constituye un riesgo y una dificultad central para construir estrategias que persigan una solución pronta y efectiva de la situación, sino que además se corre el riesgo central del incremento de la violencia y la victimización de civiles en el mediano plazo.

El otro proceso, ligado asimismo al involucramiento del ELN en el narcotráfico, es el paulatino fortalecimiento de las estructuras de esta guerrilla y no así mismo de su accionar, producto de las rentas derivadas de ese negocio. Como ya se anotó, el papel del ELN en el desenvolvimiento del conflicto armado en el departamento ha sido secundario. No obstante, a mediano plazo, las rentas derivadas del narcotráfico pueden servir para fortalecer y aumentar su capacidad operativa.

Ahora bien, como se puede observar, en la región cordillerana confluyen dos factores importantes de tener en cuenta en la construcción de estrategias para la terminación del conflicto. La presencia histórica del ELN en la región marca una posible ascendencia sobre algunos sectores de la población y en todo caso, como se señala en el recuadro de atrás, existen vasos comunicantes con la mayoría de la población. El otro factor es que, como producto del recurso intensivo a minas antipersona y la victimización creciente sobre la población civil por estos artefactos, la población ha promovido procesos de movilización destinados a reducir el perjuicio de estas armas y exigir a los grupos armados no estatales que restrinjan su empleo. Estos dos factores son esenciales y hacen que la zona cordillerana sea diferenciada y distinguible de las lógicas que rigen en la llanura del Pacífico. Aprovechar estas cualidades para crear vasos comunicantes entre el ELN, la población afectada por la guerra y el poder local, posibilitaría una politización del diálogo y una descriminalización de las estructuras del ELN.

Teniendo en cuenta lo señalado, una aproximación al desarrollo de diálogos regionales podría sustentarse en tres aspectos: 1. Una campaña de desminado por parte del ELN como muestra de humanización de la guerra. Deberá ejecutarse principalmente en el municipio de Samaniego, el más afectado por este tipo de armas. La medida contaría con el apoyo de la población civil, la cual puede ejercer una veeduría ciudadana del proceso; 2. La escogencia del municipio de Samaniego como zona de concentración en el marco de una negociación con el gobierno, en razón de que ella es una zona donde el ELN tiene todavía una presencia histórica y una ascendencia sobre la población; y 3. La aplicación de estrategias diferentes de la coerción para el tratamiento del fenómeno del narcotráfico en el Andén Pacífico, pues la ofensiva estatal y la disputa entre los grupos armados por controlar el territorio pueden provocar desplazamientos de este fenómeno, como ocurrió en el Putumayo. En ese sentido, una estrategia coercitiva sobre las estructuras del ELN y otros grupos armados no estatales puede producir un efecto globo, que

trasladaría el fenómeno del narcotráfico a las zonas fronterizas externas al territorio nacional (Ecuador) e inclusive internas (Chocó), lo cual implicaría asimismo el traslado del recurso a la violencia organizada que va implícito en este tipo de negocios ilegales.

Arauca: ELN, un gigante con pies de barro¹¹

Escenario de disputas armadas por el control territorial y el poder político

En esta sección se aborda la región de Arauca. Se propone que la violencia y victimización de la población civil promovida por el ELN en Arauca obedece a la pérdida paulatina de la hegemonía política de este grupo insurgente en la región, tanto electoral como de regulación sobre la población. Es decir, la producción de violencia en Arauca se puede comprender por el análisis de los reacomodamientos violentos de las diversas fuerzas políticas locales armadas y no armadas que, con diversas intensidades, se presentan desde 1988, momento en el que tuvieron lugar las primeras elecciones populares de autoridades locales.

Para entender por qué el ELN ha dejado de ser un actor hegemónico en la región es necesario, en un primer momento, desarrollar una contextualización de la configuración de la guerra y del ELN en la región. Posteriormente se describe cómo se ha desarrollado la pérdida paulatina del poder –militar y político– de esta insurgencia en la última década. Para esto se aborda la confrontación armada en clave de disputas por la hegemonía política, centrándose en dos procesos distinguibles pero de iguales implicaciones para el ELN.

El primer proceso está relacionado con la incursión del paramilitarismo, la consolidación de las Farc como fuerza militar importante en la región y la ofensiva estatal. El fenómeno se extiende desde 2001 hasta 2005 y se denomina primera disputa. Un segundo proceso tiene que ver con la confrontación reciente entre las Farc y el ELN, en el cual se abordan los efectos que ella ha tenido sobre la población civil y el papel del ELN en el narcotráfico; a este segundo proceso se le denomina segunda disputa y abarca el período 2005-junio 2010.

¹¹ Esta frase es empleada por Andrés Peñate en su documento “El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado”. Universidad de los Andes. Documento de trabajo No. 15, Paz Pública, 1998.

La configuración de la guerra en Arauca ha ocurrido en la interacción de tres elementos: el rol del Estado central con relación a la economía extractiva y la población; el petróleo y su aprovechamiento como fuente de financiación y expansión de los grupos armados no estatales, y la interacción de los grupos armados no estatales con el poder local y los procesos organizativos de la región.

Antes de los años 80 Arauca era una región de colonización y de frontera en el contexto binacional y se caracterizaba por su economía ganadera y campesina. Con una presencia estatal parcial, “las instituciones apenas cumplían funciones mínimas de integración de la población” (Gutiérrez, 2009: 47) y de provisión de seguridad. Con el descubrimiento del petróleo y la construcción de oleoducto Caño Limón-Coveñas en 1983, la población araucana pensó que las regalías producto de la explotación petrolera mejorarían sus condiciones de vida e integrarían la región a las dinámicas del centro (Salazar, 2004: 27).

No obstante, el papel del Estado central ha estado dirigido hacia el aseguramiento del territorio y no hacia la optimización de las condiciones de vida de la población (Saavedra, 2009: 58). Es decir, el Estado ha tenido como principal objetivo en la región garantizar condiciones para el funcionamiento de la economía extractiva, en particular la del petróleo, y los beneficios económicos que esta industria le proporciona tanto al Estado central como a las empresas multinacionales del sector, sin que los habitantes de la región sean los principales beneficiarios de las actividades económicas que se desenvuelven en los territorios que habitan. El ejemplo más reciente de esta lógica fue la declaración de Arauca como Zona de Rehabilitación y Consolidación hecha en 2002¹². Como lo señala Amnistía Internacional, “aunque la situación en lo que se refiere a seguridad y los derechos humanos ha sido crítica en el departamento durante años, el gobierno prefirió limitar la zona de rehabilitación y consolidación a los tres municipios por donde pasa el oleoducto Caño Limón” (Amnistía Internacional, 2004: 14).

Con la aparición del petróleo en Arauca no solo se evidencia la función del Estado central en la región, sino que también se transforma la

¹² Una Zona de Rehabilitación y Consolidación se entiende como “el área geográfica afectada por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulte necesaria la aplicación de una o más de las medidas excepcionales...” (Decreto 2002 de 2002, septiembre 9 de 2002).

relación de los grupos armados con ella, pues empieza a ser concebida como un territorio estratégico para su fortalecimiento y expansión. Este recurso permite la expansión y consolidación del ELN en la región mediante el mecanismo de la captura de rentas, por el camino, ya sea de la extorsión o de redes de corrupción que le permiten desviar hacia esa agrupación los recursos de la explotación petrolera. Además, ofrece al ELN la oportunidad de construir un discurso con alcance nacional respecto de la política petrolera y la soberanía nacional.

Ahora bien, el ELN surge en Arauca a través del Frente Domingo Laín¹³, resultado de los procesos organizativos y reivindicativos de lucha campesina liderados en los años 70 por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc) en el Sarare (Medina Gallego, 1996: 201).

El Frente Domingo Laín¹⁴ aparece en momentos de crisis del ELN e imprime a la organización un nuevo aire en dos aspectos fundamentales: primero, en su situación económica, y segundo, en sus relaciones con el movimiento popular y campesino. Los dos aspectos marcaron el rumbo del Domingo Laín y del ELN en el futuro. La importancia de ese frente (su autonomía financiera y una fuerte vinculación con la población) lo convirtió en una estructura con alta independencia e incluso distanciada de las orientaciones político-militares del Coce.

Al contrario de lo que sucede en la actualidad con las estructuras de esa guerrilla presentes en Nariño, el Domingo Laín contribuyó a la expansión y crecimiento de la estructura y la operatividad militar del ELN a través de la redistribución de las rentas obtenidas. Como consecuencia de su constante actividad extorsiva de las compañías petroleras y de la captura de dineros públicos, pudo financiar el crecimiento y la expansión del ELN en regiones como los Santanderes, el sur de Bolívar y el Cesar.

¹³ Esta versión del surgimiento del Frente es consistente con declaraciones del comandante Pablo cuando dice: "el acumulado social pare un brote revolucionario" (Pablo, 2007, 14 de enero), el cual será el pilar fundacional del Frente Domingo Laín. Este frente hace su aparición pública en 1981 con la toma de Betoeyes, en el municipio de Tame.

¹⁴ Actualmente el Frente Domingo Laín comparte su zona de operaciones con la Compañía Móvil "Simacota". Otra compañía con presencia en Arauca es la "Capitán Pomares", que opera principalmente en Casanare pero ha ejercido influencia en la zona suroccidental del departamento (Espejo, G., Garzón, J., 2005: 32). También tiene influencia en territorio araucano el Frente "Efraín Pabón Pabón", el cual opera además en el sur de Norte de Santander y el nororiente de Boyacá.

Tener en cuenta la independencia histórica del Domingo Laín respecto del Coce es fundamental para comprender la configuración de la guerra en la región y para concebir estrategias de reducción de la violencia y terminación del conflicto, pues se trata de una de las estructuras que más se ha salvaguardado desde la ofensiva estatal de 2002. Un ejemplo de la independencia del ELN respecto al Coce se puede observar en un documento de 1989 denominado “La militancia del Domingo Laín opina”, en el cual la dirección del frente hace conocer del Coce las siguientes concepciones:

“La dirección del Frente ‘Domingo Laín’ define:

1. Solo acatamos las orientaciones que compartamos y que a nuestro juicio se puedan cumplir en el área del Frente; 2. Congelamos la conformación de Aurora en toda el área y la distribución de su periódico; 3. Mantendremos el sabotaje al oleoducto porque no compartimos la negociación ni las treguas; 4. Nos reservamos el derecho a independizarnos económicamente si la organización no cubre oportuna y suficientemente el presupuesto; 5. No desarrollaremos la Propuesta Política en el área ni impulsaremos sus formas organizativas, ni métodos de lucha; 6. Mantendremos el nombre de Ejército de Liberación Nacional (ELN) y no nos acogemos al de Unión Camilista-ELN; 7. Rechazamos los planteamientos sobre Humanización de la Guerra y mantendremos nuestra actitud enérgica contra todos los enemigos del proceso; 8. Nos reservamos el derecho a recibir compañeros de otras estructuras que no tengan un Plan y Objetivos definidos” (citado por Medina, 2009: 496).

De igual manera, es el Frente Domingo Laín el que mejor expresa la estrategia de poder popular adoptada como parte medular del proyecto insurgente del ELN, pues es en Arauca donde se ha influido, con relativo éxito, sobre el poder local por fuera y por dentro de la institucionalidad y donde el ELN cumple un papel fundamental como intermediario político y social (Aguilera, 2006: 263).

La estrategia del Domingo Laín se revela como un aspecto fundamental de la inserción de los grupos armados no estatales y de la producción de violencia en Arauca: la interacción de los grupos armados no estatales con los partidos y líderes políticos. Como lo señala Moreno, “Arauca es uno de los departamentos con los registros más antiguos de alianzas entre líderes políticos y grupos armados ilegales” (Moreno, 2010: 62).

La captura de rentas del petróleo, junto con una larga relación del ELN con sectores sociales y políticos importantes de la región, y la existencia de un Estado central que no regula ni orienta las ganancias de la explotación del hidrocarburo, permitieron al ELN construir una estrategia de captación del poder local, con la cual llega a ser un actor hegemónico en la disputa por el poder político. Peñate señala:

“Arauca era un territorio donde los grupos guerrilleros habían alcanzado un nivel significativo de consolidación de su proyecto de poder (territorial, político y financiero) que, como corolario, mostraba la subordinación de la clase política –representada en los partidos tradicionales y las sucesivas administraciones públicas locales y departamentales– a sus decisiones estratégicas” (Peñate, 1999).

Para alcanzar lo descrito por Peñate, desde el año 1988 el ELN desarrolló una estrategia electoral consistente en influenciar e infiltrar al Partido Liberal y, en menor grado, a otros partidos, con el objetivo de afirmarse en la esfera política y lucrarse a través de la captura de rentas públicas y no solo de las rentas extraídas de la actividad petrolera (Ávila, 2010: 196). Estas características brindan un rasgo central de la configuración del poder local de Arauca, el cual ha funcionado por medio de alianzas con grupos armados no estatales.

Finalmente, dadas las características del Frente Domingo Laín, habría que destacar el papel reciente de los procesos organizativos ante la producción de violencia por parte de todos los grupos armados, estatales y no estatales. Las organizaciones sociales han convivido históricamente con el ELN, lo que ha permitido a esta guerrilla fungir como intermediaria entre las poblaciones y los gobiernos locales y como garante en la tramitación de los conflictos sociales.

Siguiendo a Ortiz, la relación de la población con el ELN ha variado entre la adhesión política y la adhesión por conveniencia política (Ortiz, 2001)¹⁵. Lo anterior ha producido una fuerte represión y restricción por parte del Estado contra los procesos organizativos de Arauca. No obstante, a causa de la fuerte estigmatización por parte del Estado

¹⁵ Estas tipologías las presenta Ortiz en su texto “Actores armados, territorios y poblaciones”, el cual tiene como objetivo reflexionar “acerca de la relación del actor armado con los territorios donde está presente u opera y con las poblaciones con las cuales de una manera u otra interactúa”. El evento que le sirvió de excusa para cumplir su objetivo fue el paro armado realizado por las Farc en el Putumayo en el año 2000 (2001: 67-75). En este capítulo usamos la tipología propuesta por Ortiz porque da cuenta de la relación del ELN con la población civil.

y recientemente de otros grupos armados no estatales, las organizaciones sociales han buscado desligarse de la relación real o percibida que tienen con el ELN. Lo anterior ha hecho que la agenda de los procesos organizativos se centre en la humanización de la guerra a través de la exigencia del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario hecha a los grupos armados en confrontación.

Disputas locales y producción de violencia

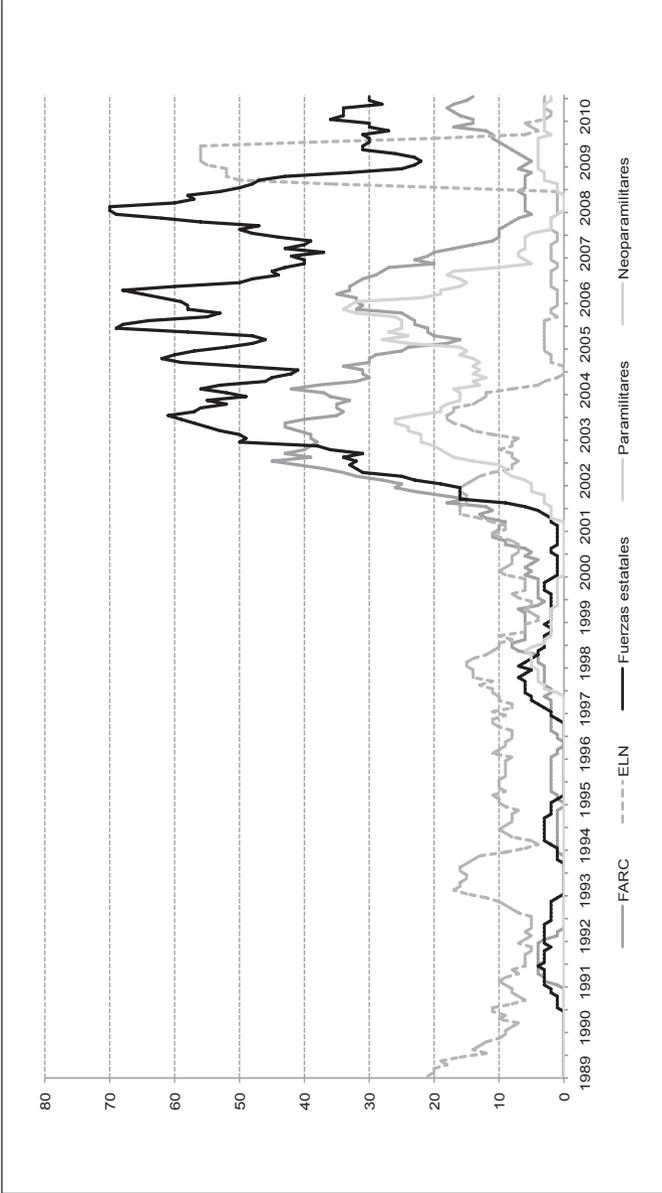
Como se observó al inicio de este capítulo, para entender la dinámica del conflicto armado es necesario abordar la confrontación bélica en clave de disputas por la hegemonía política. Para esto se hará énfasis en la dinámica del conflicto armado entre 2001 y junio de 2010. No obstante, hacer alusión a los años anteriores a este período es relevante para entender el papel del ELN y su paulatina pérdida de poder militar y político

Para efectos de este capítulo es suficiente con mencionar dos aspectos de los años previos a 2001. El primero es que el ELN tuvo en Arauca una participación de primer orden en el conflicto armado desde el inicio de la serie en 1988 hasta principios de 2001, como se observa en el Gráfico 7, al contrario de lo que aparece en Nariño, donde el ELN tuvo, a lo largo de toda la serie, una participación escasa en el desenvolvimiento del conflicto. La importancia del ELN en Arauca puede notarse en el Gráfico 7, que registra una cantidad significativa de acciones unilaterales de su autoría en el período 1988-2001, la mayoría relacionadas con extorsiones, secuestros a las empresas petroleras y atentados al oleoducto Caño Limón-Coveñas (Bdcac-Cerac, V. 11).

El segundo aspecto de los años previos a 2001 aparece en el Gráfico 8, que evidencia una característica importante de este período: los muertos totales coinciden casi enteramente con los muertos combatientes, cosa que sugiere que, antes de 2001, la guerra en Arauca se desarrolló entre combatientes.

Ahora bien, la primera disputa por la hegemonía armada y política, que abarca el período 2001-2005, se inicia con la incursión del paramilitarismo en Arauca, es seguida de la consolidación de las Farc y finaliza con la ofensiva estatal. El ingreso del paramilitarismo en el departamento ocurre en el año 2000, proviene del Casanare y está al mando de los hermanos Mejía Múnera, conocidos como los ‘Mellizos’. El paramili-

Gráfico 7
Acciones unilaterales por grupo responsable, 1988-2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

tarismo se organizó en la región en el Bloque Vencedores de Arauca y en un principio se ubicó en los municipios de Cravo Norte y Puerto Rondón, para luego desplazarse hacia Tame.

La incursión del paramilitarismo en la región está relacionada con la aparición, en 1999, de cultivos de coca en la zona rural de Tame y con el interés de socavar el fortalecimiento político que estaban consolidando las guerrillas en la región, en especial el ELN (Observatorio de DD. HH., 2006: 4). La llegada del paramilitarismo se hizo evidente desde mediados del año 2000 “a través del asesinato de campesinos, líderes agrarios y comunitarios, políticos y periodistas” (Observatorio de DD. HH., 2006: 4), y la violencia se agudizó a partir de 2001. Como muestra el Gráfico 7, los paramilitares presentan un incremento de sus acciones desde 2001 y en 2003 alcanzan un máximo local, que es coincidente con el máximo global de muertos civiles (Gráfico 8).

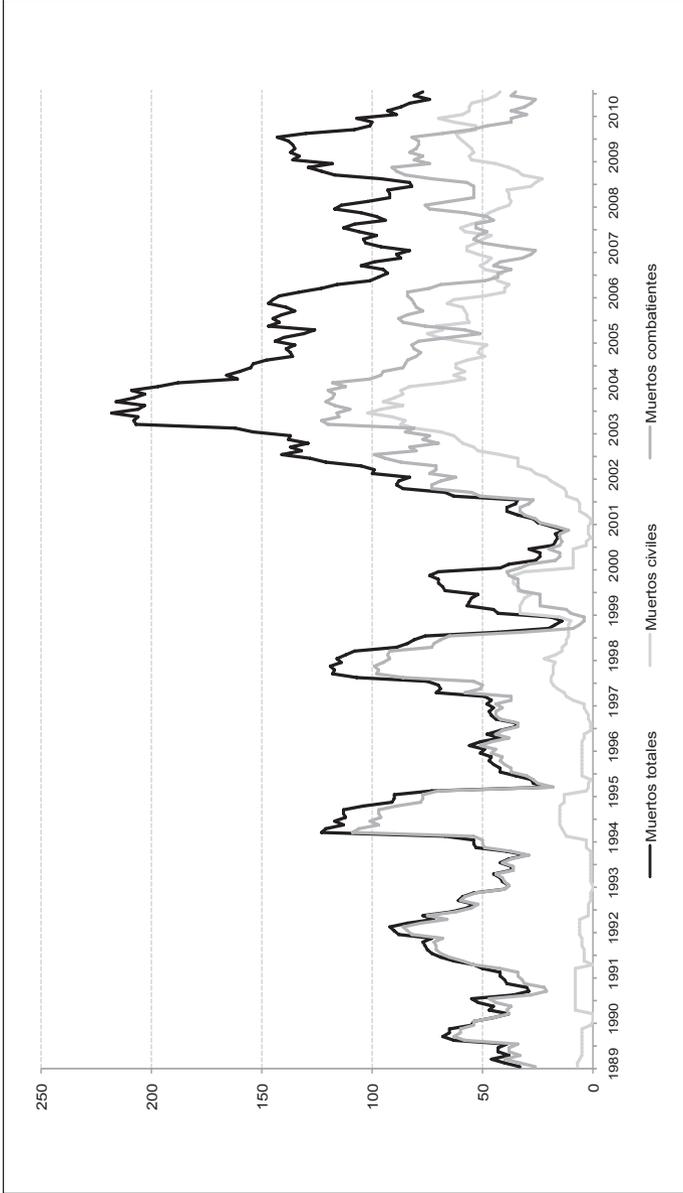
Si bien el paramilitarismo no obtuvo el triunfo militar que alcanzó en otras regiones, logró consolidar alianzas políticas que empezaron a disputar el predominio político regional del ELN. Ejemplo de ello es la presunta alianza entre el Bloque Vencedores de Arauca y Julio Acosta, el líder regional más destacado de Cambio Radical¹⁶, partido que logró consolidarse como fuerza política mayoritaria en 2003 y posteriormente en 2006, con un resultado que solo había obtenido el Partido Liberal mediante alianzas con el ELN (Moreno, 2010: 63).

La ofensiva paramilitar desplegada en Arauca coincide así mismo con la ofensiva estatal. La importancia de esta última puede apreciarse en el Gráfico 7, que muestra, al igual que en las acciones paramilitares, un incremento de las gubernamentales desde 2001. Las fuerzas estatales iniciaron un proceso de reestructuración a partir de 1998, cuando aumentaron su pie de fuerza, modernizaron su estructura organizativa y recibieron más y mejores pertrechos (Granada, Restrepo y Vargas, 2009). Tal proceso de reestructuración tendrá su expresión regional en la creación, en 2002, de la Brigada Móvil No. 5, que confirió mayor capacidad operativa a las fuerzas oficiales y les permitió tomar la iniciativa militar.

La recién adquirida capacidad militar de las fuerzas del Estado contó con el aval político para desarrollar todo su potencial a raíz de la im-

¹⁶ “El 20 de mayo la Fiscalía ordenó la detención del ex gobernador por sus presuntos vínculos con ‘Pablo Arauca’. Ex paras le dijeron a la justicia que Acosta mandó a asesinar al ex registrador Alejandro Plazas” (*El Espectador*, 11 de junio de 2008).

Gráfico 8
Muertos en conflicto en Arauca, 1988-2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre conflicto armado colombiano. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

plementación en 2002 de la política de Seguridad Democrática, que contempla una ofensiva generalizada contra las guerrillas. De igual manera, la decisión gubernamental de establecer las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, que incluían tres municipios araucanos (Arauca, Arauquita y Saravena), creó las condiciones políticas y jurídicas para la ofensiva de las fuerzas gubernamentales. Además de esta ofensiva militar, el Estado desarrolló una ofensiva judicial que afectó el predominio del ELN: la denominada Operación Dignidad¹⁷ (2003), que tuvo como objetivo capturar a funcionarios y políticos vinculados con el ELN.

En términos generales, el ELN tuvo una participación de primer orden en el conflicto armado araucano hasta mediados del año 2001, cuando pierde protagonismo frente al aumento pronunciado de eventos con participación de las Farc¹⁸ y de las fuerzas estatales. El Gráfico 7 muestra que desde el año 2000 las Farc presentan un incremento sostenido de sus acciones, que llegan a su máximo global en 2002; esto se debió en parte a que esa agrupación sustituyó al ELN como el grupo que más atentaba contra el oleoducto: en 2001 el conducto fue dinamitado en 271 de los 365 días del año (Entrevista 4)¹⁹. Esto explica en buena parte el aumento de los eventos de conflicto con participación de las Farc registrado durante todo el año 2001, así como el máximo histórico de acciones unilaterales con participación de esa guerrilla a principios de 2002 (Gráfico 7).

De este primer período de disputa se puede concluir que el ELN no logró adaptarse a los retos bélicos que significaron la incursión del paramilitarismo, la ofensiva estatal y la consolidación de las Farc en la región. Esta primera disputa fue el inicio de la pérdida del control sobre el

¹⁷ La Operación Dignidad fue una acción judicial que se realizó en el año 2003 y en la cual 31 personas fueron capturadas. Entre ellas se encontraban el alcalde de Arauca, el presidente de la Asamblea Departamental, la contralora departamental y dos ex gobernadores, entre otros funcionarios, políticos y contratistas. Véase: *El Tiempo*. “Así fue el golpe en Arauca”, 26 de octubre del 2003. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1025974>

¹⁸ Las Farc hacen presencia en la región a través del Bloque Oriental, que tiene en el departamento de Arauca a los frentes 10 y 45, de nombres “Guadalupe Salcedo” y “Atanasio Girardot”, respectivamente. Así mismo, el Frente 28, que tiene asiento en el departamento de Casanare, ejerce influencia sobre la zona suroccidental de la región bajo estudio. Por último, también hacen presencia en el departamento las columnas “Alfonso Castellanos”, “Julio Mario Tavera” y “Reinel Méndez” (Ávila, Gutiérrez y González, 2008: 12).

¹⁹ Según fuentes de campo, el ELN toma la decisión de no dinamitar más el oleoducto Caño Limón-Coveñas a partir del año 2000 (Entrevista 6).

poder político regional experimentada por el ELN, debida a tres hechos: la violencia selectiva contra sus bases sociales y sus líderes políticos ejercida por los paramilitares, las alianzas que forjaron los paramilitares con líderes políticos regionales y la actuación del Estado orientada a desmantelar la red política del ELN en las instituciones gubernamentales de orden regional y local.

Pérdida de hegemonía política y producción de la violencia

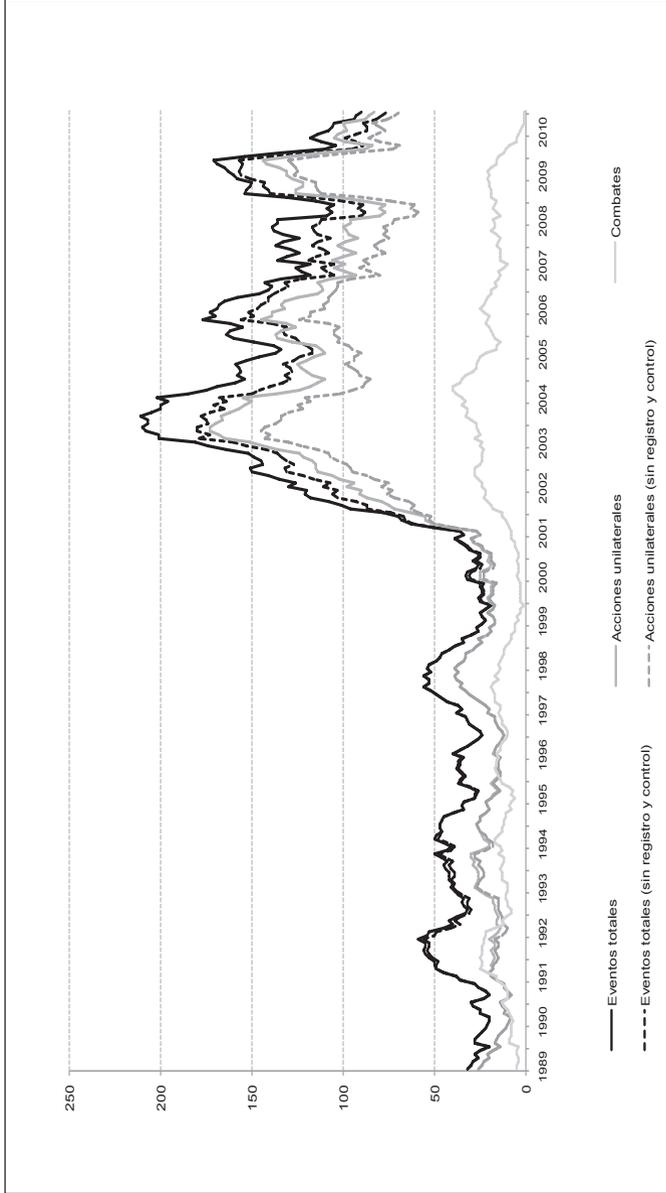
El segundo período de disputa, que va de 2005 a junio de 2010, se caracteriza por la pérdida de hegemonía política del ELN y la consiguiente producción de violencia ligada a ella, que se expresa fundamentalmente en la confrontación entre las Farc y el ELN y en la victimización de la población civil. En este segundo período de disputa el desarrollo del conflicto armado está determinado en parte por tres sucesos: la desmovilización del Bloque Vencedores de Arauca y la emergencia de sus herederos, la continuación de la ofensiva estatal en la región y la confrontación entre el ELN y las Farc.

La desmovilización de los paramilitares en la región tuvo lugar el 15 de diciembre de 2005 y condujo a la disminución de los eventos de conflicto entre 2005 y 2007, como se observa en el Gráfico 9. Con posterioridad al proceso de desmovilización aparecen dos estructuras neoparamilitares, las Águilas Negras y el Erpac, principalmente en los municipios de Arauquita y Tame (Indepaz, 2010). Los neoparamilitares, por lo menos en Arauca, parecen seguir la tendencia que sugieren Granada, Restrepo y Tobón (2009)²⁰: grupos armados que suelen acudir a prácticas violentas de baja intensidad, como asesinatos selectivos y amenazas directas, lo que lleva a una reducción importante de los niveles de violencia.

Ahora bien, como muestra el Gráfico 7, para el año 2008 se registra un máximo histórico de acciones unilaterales del ELN. ¿Cómo pudo acontecer esto si se ha argumentado que el ELN ha tenido dificultades para adaptarse a los nuevos retos bélicos y ha venido perdiendo la hegemonía política? En este análisis se sugiere que el máximo histórico del ELN, observado en el Gráfico 7, puede estar asociado a una reacción por la salida y expulsión de Francisco Galán y las declaraciones del presidente Uribe, quien solicitaba una intensificación de las operacio-

²⁰ No así para todas las regiones, como lo han demostrado hechos recientes registrados en la prensa.

Gráfico 9
Eventos totales, combates y acciones unilaterales en Arauca, 1988-2010



Fuente: Base de datos sobre conflicto armado colombiano de Cerac, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

nes contra el ELN. Esto sugiere además que la estructura militar de esa guerrilla, si bien ha sido golpeada militarmente, aún tiene capacidad de producir violencia, en particular para hacer eco de peticiones o situaciones del contexto nacional, como es el caso del máximo descrito, o para defender su hegemonía o lo que queda de ella, como ocurre respecto de la confrontación con las Farc (Manosalva, 2008: 43). Evidencia de esto es que el 32% de las acciones que desarrolló el ELN en el país en los años 2008-2010 se llevó a cabo en Arauca.

Se da por sentado que la guerra que se libra entre el ELN y las Farc desde finales de 2005²¹ es ocasionada –más allá del incidente conocido que sirvió como detonante²²– por el desplazamiento del poder político local del ELN y su consecuencia, la pérdida de fuentes de financiación. El desalojo paulatino de la influencia del ELN sobre el poder local, causado por la ofensiva paramilitar y la ofensiva estatal en el período de la primera disputa, no solo ocasionó la disminución de su capacidad operativa y de su influencia sobre el poder local, sino que también produjo la disminución de una importante fuente de financiación. Esto condujo al ELN a buscar otras formas que sustituyeran o complementaran las rentas derivadas de la captura del erario público. En esta búsqueda irrumpe en escenarios que otros grupos armados tienen copados o pretenden copar, reafirmando lo que señala Kalyvas: “la guerra puede originar nuevas escisiones locales porque el cambio de poder a nivel local puede perturbar arreglos delicados” (2004: 62).

Las nuevas escisiones locales, producto del ajuste del ELN a los nuevos escenarios de pérdida de hegemonía, son decisivas para la reactivación o edificación de fronteras entre amigos-enemigos (Tilly, 2007; Gutiérrez, 2009). Como lo señalan Vargas y Vásquez, la perturbación de arreglos o el desalojo de uno de los poderes hegemónicos “se traduce en niveles significativos de violencia contra la población civil, dado que los actores locales tratan de usar el recurso de la violencia para obtener ventajas sobre sus rivales, esto a través de un esfuerzo por direccionar la violencia contra sus rivales locales” (Vargas y Vásquez, 2011: 361).

²¹ La confrontación se oficializó en marzo de 2006. En los links presentados a continuación es posible acceder a un comunicado de las Farc fechado el 23 de marzo de 2006 y a otro del ELN fechado el 26 del mismo mes, donde ambas organizaciones oficializan que están en guerra, entre otras observaciones. Para ver los comunicados consulte: <http://www.cedema.org/ver.php?id=1304> y <http://www.cedema.org/ver.php?id=1380>

²² El asesinato de alias ‘Ché’, miembro del Frente 10 de las Farc por alias ‘Neca’, miembro del Frente Domingo Laín, del ELN.

Como se señala en el primer capítulo, una de las razones que explican una mayor victimización contra la población civil es la pérdida de control sobre la población por parte de un grupo armado, así como la incapacidad de generar adhesiones de civiles en un territorio que ya no es enteramente suyo. De esto resulta una disputa con otros grupos y empiezan los asesinatos selectivos o indiscriminados como forma de provocar terror y mantener el control del territorio (Kalyvas, 2010; Vargas y Vásquez, 2011). Tal parece ser el resultado de la perturbación de la hegemonía del ELN en Arauca.

La victimización de la población civil en este departamento se presenta como una yuxtaposición entre violencia política y violencia privada. Siguiendo a Kalyvas (2004: 53), en la guerra civil hay acciones que están más sintonizadas con los asuntos locales o privados que con la confrontación dominante de la guerra. En el caso del enfrentamiento que libran las Farc y el ELN en Arauca la interacción entre adhesión política y escisión comunal entre clanes familiares conduce y hace posible la continuación y latencia del enfrentamiento violento, por encima de las orientaciones de sus comandancias. Es lo contrario de lo que ocurre en Nariño, donde la victimización de civiles está relacionada con la posibilidad de reproducir, mantener y controlar las diferentes etapas de la cadena productiva de la economía cocalera. Estas variaciones regionales las determina, como se ha observado, la trayectoria de la guerra en la región y la forma de inserción de los grupos armados no estatales en la dinámica de la guerra y la configuración regional.

Perturbación de la hegemonía del ELN: violencia contra la población civil y narcotráfico

La perturbación de la hegemonía del ELN en la región ha conducido a dos procesos: el primero es la creciente victimización de civiles, cuyo número, como se ve en el Gráfico 8, crece entre 2008 y 2010 y para el final de la serie supera incluso el nivel de muertos combatientes; el segundo proceso está relacionado con las consecuencias que tiene la pérdida de fuentes de financiación del ELN y su relación con el narcotráfico.

La fuerte inserción de los grupos armados en la vida local e intracomunitaria permite que el empleo de la violencia contra la población civil sea un recurso efectivo para ganar ventajas sobre su rival: en el caso de la confrontación ELN-Farc, la violencia se enfocó en atacar a los territo-

rios donde se presumía la existencia de organizaciones sociales y civiles colaboradores o cercanos a una u otra guerrilla.

Lo anterior trajo como consecuencia una fuerte degradación y elevados perjuicios a la población civil. En palabras de Ávila, “Los corredores utilizados por estos grupos, que eran tradicionales para las comunidades en su diario transitar, fueron sembrados por minas a medida que la guerra entre las guerrillas se incrementaba (...) La consecuencia fue el aumento inmediato de los accidentes con artefactos explosivos” (2010: 20). Así mismo, los asesinatos selectivos y las masacres cometidas por ambas agrupaciones armadas sobre pobladores y miembros de organizaciones sociales a las que acusaban mutuamente de ser sus bases sociales, agudizaron la violencia contra los civiles. Ejemplo de lo anterior fueron las matanzas de Arauquita, cometidas por el ELN en diciembre de 2008, cuando murieron diez personas (Alarcón, 2008, 26 de diciembre), y los asesinatos de campesinos denunciados por la Asociación Campesina de Arauca²³.

Otra evidencia del impacto sobre la población civil que ha tenido la confrontación Farc-ELN es el desplazamiento de población. Según un funcionario estatal conocedor del tema del desplazamiento forzado en la región (Entrevista 5), el fenómeno del desplazamiento tuvo dos responsables: durante los primeros años de su ocurrencia y aproximadamente hasta 2001 fue producto de las tomas guerrilleras, y posteriormente fue provocado por la acción de los grupos paramilitares. De acuerdo con la misma fuente, a partir de la desmovilización del Bloque Vencedores de Arauca, en diciembre de 2005, las promotoras de desplazamiento han sido nuevamente las guerrillas, en esta ocasión por cuenta de la guerra entre las Farc y el ELN (Entrevista 5).

A las atribuciones hechas por el entrevistado se deben añadir otros dos factores explicativos. Uno de ellos fueron los desplazamientos ocasionados por las fumigaciones de cultivos de uso ilícito, los cuales deben ser tenidos en cuenta pese a que su impacto es marginal sobre la cifra total de desplazados. El otro hace referencia a las acciones de las fuerzas estatales, cuya ofensiva contribuyó al aumento del desplazamiento debido al temor que despertaron por los combates mantenidos con la insurgencia en zonas pobladas y por la acción indiscriminada de la fuerza pública sobre la población civil. El fenómeno no cambia su tendencia con la desmovilización paramilitar, en parte porque los grupos insur-

²³ La ACA denuncia asesinato de campesinos por parte del ELN en Arauca. Ver denuncia en: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article3175>.

gentes adoptan el desplazamiento forzado como un recurso de guerra para enfrentarse entre sí; de esa manera, en el año 2007 provocaron el mayor desplazamiento en la historia de la región, como se comprueba en el Gráfico 10.

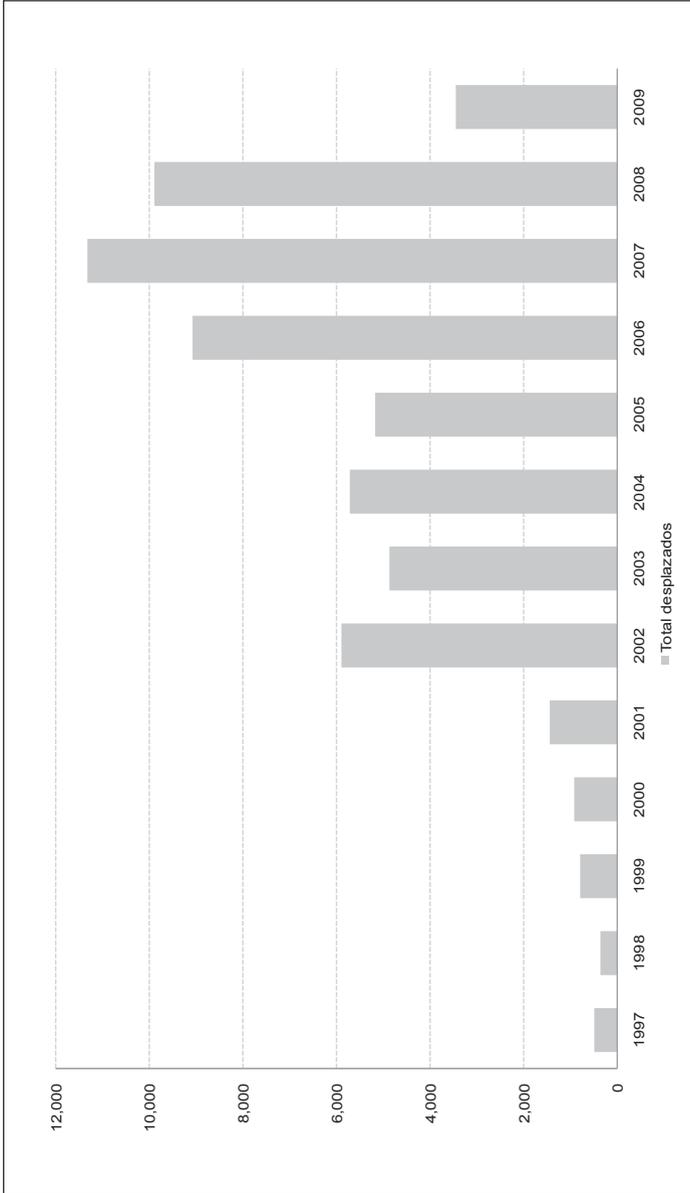
La incidencia del ELN en el desplazamiento ocurre en el marco de la guerra que sostiene con las Farc desde el año 2006, y aunque se sabe que ambos grupos insurgentes lo promueven, no es posible establecer qué participación tiene cada uno en la totalidad del mismo. Sin embargo, es posible afirmar que el ELN ha utilizado el desplazamiento forzado como una estrategia de guerra contra las Farc, situación de la que dan cuenta varios episodios puntuales. Por ejemplo, fuentes consultadas en el terreno manifestaron tener conocimiento de que el ELN había llegado a la vereda Botalón y, con lista en mano, ordenado la expulsión de ciertos pobladores (Entrevista 6). En relación con este episodio, la fuente comenta que las Farc y el ELN emplean un *modus operandi* distinto para desplazar, pues mientras los primeros asesinan para infundir temor y provocar el desplazamiento, los segundos amenazan y “dan la oportunidad” de huir antes de actuar (Entrevista 6).

Ahora bien, el segundo proceso que implicó la perturbación de la hegemonía del ELN tiene que ver con el posible efecto que, como producto de su desalojo paulatino del ámbito político, ha tenido la pérdida de fuentes de financiamiento en su relación con el narcotráfico.

De acuerdo con los datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), a 31 de diciembre de 2009 había en Arauca 417 hectáreas sembradas con coca. La mayor concentración de esos cultivos se encuentra en el municipio de Arauquita, que en el año 2009 tenía sembradas de esa planta doscientas hectáreas (48,0% de los cultivos del departamento) (Simci, 2010: 34). Geográficamente, esos cultivos están más concentrados en la zona occidental del municipio, y debe anotarse que en la franja fronteriza con Venezuela no hay presencia de ellos.

El municipio que sigue a Arauquita en área de cultivos de uso ilícito es Tame, que en el año 2009 tenía ciento tres hectáreas sembradas, lo cual representaba el 24,7% de los cultivos del departamento. Tales siembras están concentradas principalmente en el borde nororiental, en límites con Arauquita. A Tame le sigue Fortul, con setenta y dos hectáreas; luego viene Saravena, con treinta y cuatro hectáreas, y finalmente está Puerto Rondón, con ocho hectáreas de cultivos de coca (Simci, 2010: 34). Sobre la ubicación hay que anotar que en el caso de Fortul

Gráfico 10
Desplazamiento forzado en Arauca, 1997-2009



Fuente: Sipod. Datos procesados por el Cerac.

y de Puerto Rondón los cultivos se concentran en los límites de estos municipios con Arauquita. Llama la atención el hecho de que entre 2001 y 2009 el municipio de Arauquita siempre presentó la mayor concentración de cultivos (Simci, 2010: 35).

En este análisis se estima que el ELN puede estar involucrándose gradualmente en el narcotráfico. El primer indicio destacable es que la presencia del ELN en la región, y específicamente del Frente Domingo Laín y la compañía Simacota, ocurre en la misma zona donde hay mayor concentración de cultivos: la franja occidental del municipio de Arauquita. Así mismo hay que anotar que el ELN tiene control sobre el corredor que va de la vereda Botalón hasta Puerto Lleras (Entrevista 7), en la frontera con Venezuela. Este corredor queda sobre la zona de cultivos y es utilizado para entrar pertrechos y sacar droga.

La coincidencia geográfica entre las actividades del narcotráfico y la presencia del ELN sugiere que existe un vínculo entre dicha organización insurgente y tal actividad. Oficialmente el ELN ha planteado en sus congresos que no se involucrará en actividades de comercialización o producción de droga, pero que esta actividad sí es susceptible de estar sujeta a la exigencia de pagos forzosos, como cualquier otra actividad económica lucrativa (Entrevista 1). Dado lo anterior, y teniendo en cuenta información recogida en trabajo de campo, es posible afirmar que el ELN, por lo menos, tiene como fuente de financiación el narcotráfico en forma de cobro de “gramaje”, un impuesto sobre la producción de coca. Otra fuente, la Sijin de Arauca, señala que el ELN “podría estar manejando alrededor del 20% del narcotráfico en el departamento, mientras que el otro 80% estaría a cargo de las Farc” (citada por Reyes Posada, 2009: 315).

Pese a que no existe evidencia para analizar si el ELN está comprometido en la producción, una hipótesis verosímil es que se ha involucrado por lo menos en la fase de comercialización del negocio del narcotráfico, operación que en Arauca consiste en extraer la droga de los sitios donde se produce hasta territorio venezolano. Esta hipótesis se sustenta en el hecho de que, a través del corredor Botalón-Puerto Lleras, se transporta droga de Arauca hacia Venezuela y, como se dijo, este corredor es controlado por el ELN. El otro hecho que se utiliza para inferir la hipótesis planteada es que la mayoría de las zonas de disputa armada con las Farc (Arauquita y Tame) coinciden con las zonas de cultivos.

La concentración geográfica de la disputa Farc-ELN en la zona del corredor durante 2008 (como se ve en el Mapa 10²⁴) sugiere que uno de los factores explicativos de la guerra entre las dos organizaciones insurgentes radica en el control de un territorio propicio para transportar cocaína de Colombia hacia Venezuela, como parte de su proceso de comercialización. Si se considera lo anterior, tiene mucho sentido pensar que el ELN está involucrado en actividades de comercialización de cocaína, porque ello explicaría el conflicto de intereses que motiva parcialmente la guerra entre las dos guerrillas.

Ahora bien, de acuerdo con la Cnai (Núñez, 2010: 66), el ELN ha sido renuente a ingresar de lleno en el negocio del narcotráfico en este departamento, al contrario de lo que sucede en Nariño o en otras regiones. Evidencia de esto es la disminución que tuvieron los cultivos ilícitos una vez desmovilizadas las estructuras paramilitares de la región. Sin embargo, como hemos resaltado en este capítulo, la pérdida de fuentes de financiamiento, como la extorsión a las petroleras o la captura de dineros del erario público, puede conducir a esa agrupación a sustituir tales acopios por las rentas derivadas del narcotráfico y de esa manera involucrarse en las diferentes fases de la cadena productiva de este negocio ilícito.

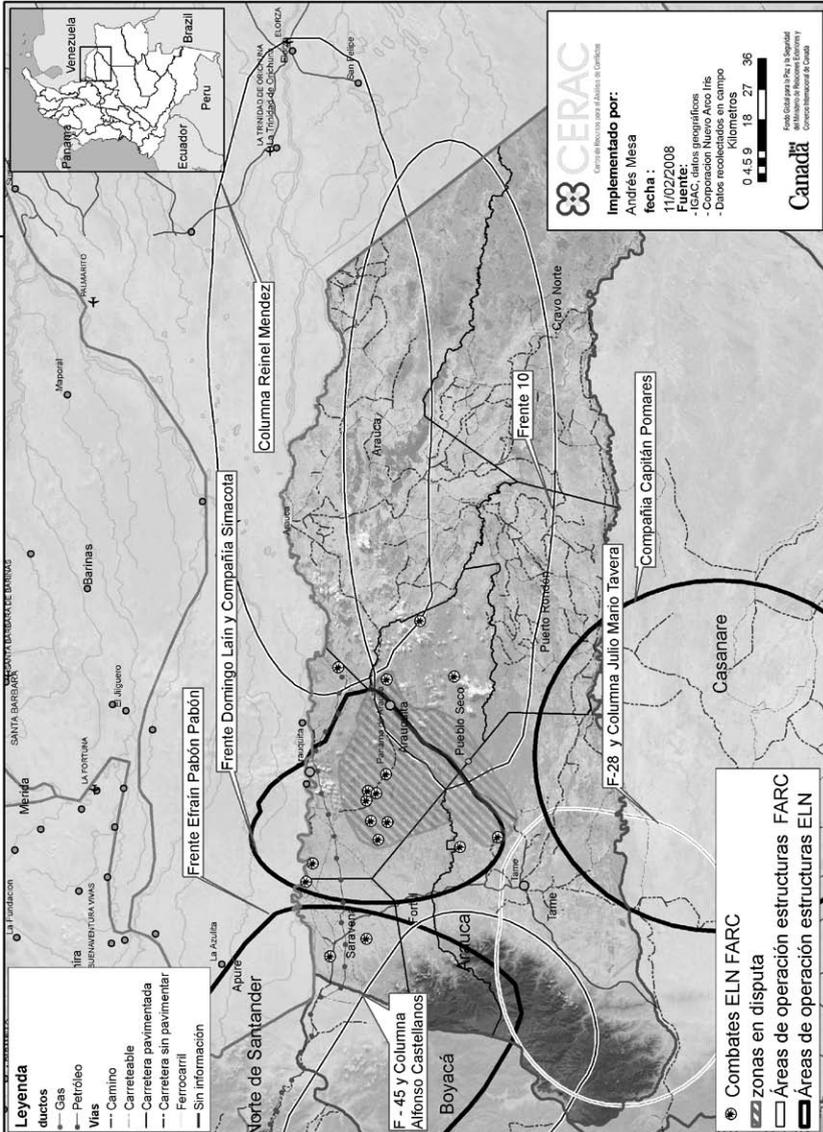
A este argumento habría que agregar la relación de las Farc con los cultivos ilícitos y el efecto que esto tiene sobre la población. Ávila, González y Gutiérrez (2008) indican al respecto:

“... a medida que los cultivos de uso ilícito se expandieron en el departamento, las Farc asumieron su regulación y fueron ganando rápidamente aceptabilidad en la población. Por el contrario el ELN, renuente a ingresar a las lógicas del narcotráfico, vio perder aceleradamente gran parte del control territorial. Así, a medida que las Farc crecían se fueron expandiendo a los territorios del ELN, con lo cual las disputas comenzaron”.

Es decir, el ELN, por ser renuente a participar de lleno en el narcotráfico, está perdiendo control territorial y poblacional, lo que incrementa la pérdida de regulación política y de reconocimiento como autoridad local en la región. Ese factor constituiría un argumento más para pensar

²⁴ Este mapa presenta áreas de operación y disputa aproximadas. Fue elaborado manualmente a partir de información recogida en campo en 2008 y consultando las notas magnéticas de la base de datos sobre conflicto armado colombiano del Cerac.

Mapa 1
Áreas de operación y zonas de disputa
en 2008 entre las Farc y el ELN



que la desaparición de la hegemonía del ELN ha originado su involucramiento, así sea parcial, con el narcotráfico.

Moldear el barro para garantizar la paz

El ELN es en Arauca un gigante con pies de barro. Esto quiere decir que, a pesar de su presencia histórica y de su persistencia en la acción militar, resultó vulnerado, no en su capacidad operativa sino en su capacidad política. Y es precisamente esa capacidad política la que ha sido moldeada violentamente y de la que en este trabajo se sugiere que puede ser recuperada desde una perspectiva de construcción de paz. La construcción de “poder popular” y su fortalecimiento político en Arauca puede ser un aliciente para que opte por una solución negociada, pues el ELN no querrá desaprovechar las victorias políticas que ha obtenido.

Del análisis realizado sobre la participación del ELN queremos destacar lo siguiente. En primer lugar, que esa agrupación, a pesar de haber perdido fortaleza operativa, tiende a mantener intactas sus estructuras y su capacidad de hacer daño, como lo demostró en 2008 y en la confrontación con las Farc. No obstante, la derrota del ELN no está en ese ámbito sino en el político, y, como se ha resaltado en este capítulo, la producción de violencia por parte del ELN estaría vinculada a la pérdida de su hegemonía política.

Uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta en la construcción de estrategias que den fin al conflicto con el ELN en Arauca es que la configuración del poder local en esa región ha funcionado a través de alianzas con grupos armados no estatales. Es decir, Arauca experimenta un proceso de institucionalización de la violencia como forma de resolución de conflictos locales y de construcción de poder local y regional. Esto, sumado al papel del Estado central, que no ha desarrollado una integración por la vía de la optimización de las condiciones de vida de la población, sino que, por el contrario, ha enfocado sus acciones en garantizar la explotación del petróleo y en mantener el orden público –algunas veces mediante el empleo de la fuerza desmedida sobre la población civil–, crea condiciones que perpetúan la existencia del ELN en ese territorio.

En tal sentido se sugiere la necesidad de disponer de instituciones *ad hoc* que puedan fungir como escenario de transición para la consolidación institucional del gobierno local, con el objetivo de minar la

capacidad de la intermediación armada en los asuntos públicos y las alianzas de políticos y funcionarios con grupos armados que tergiversan la función territorial del Estado. Ese sería un paso fundamental para la reducción de la violencia.

De otro lado, los esfuerzos de movilización que se han desplegado en Arauca en busca de humanizar la guerra y minimizar su impacto sobre la población civil constituyen una ventana de oportunidad que los interesados en terminar el conflicto con el ELN no deben desperdiciar. El ELN mantiene vasos comunicantes con la población que ha construido en años de intermediación política y social, lo que viabiliza la posibilidad de delegar a las estructuras sociales locales la mediación de un posible diálogo entre la insurgencia y el Estado.

Finalmente, las actuales relaciones conflictivas entre el ELN y las Farc obstaculizan cualquier intento de una paz negociada con el ELN, porque las Farc pueden constituirse en un *spoiler* que dificultaría un proceso de paz parcial con aquél y además haría inviable una propuesta de concentración en Arauca. Esto es clave, pues mientras exista esa amenaza los combatientes del ELN no van a abandonar los medios de defenderse. A pesar de los comunicados expedidos por ambas organizaciones para anunciar el fin de su enfrentamiento, éste sigue siendo una amenaza latente. En este sentido, es fundamental que un escenario de terminación del conflicto brinde las garantías necesarias para los futuros ex combatientes del ELN. Esto es aún más relevante en Arauca, donde, como se ha señalado, el recurso de la violencia para la tramitación de conflictos está institucionalizado.

Norte de Santander: debilitamiento militar relativo y subordinación del ELN

Norte de Santander es un departamento que por sus condiciones geográficas es estratégico en la dinámica de la guerra. Su frontera oriental con Venezuela permite el transporte de drogas ilícitas para su comercialización y además ofrece un escenario de aprovisionamiento y descanso a las organizaciones armadas no estatales (Ávila, 2010: 2). Al occidente, la frontera interna con el sur del Cesar y el departamento de Santander constituye un corredor estratégico que une a ese departamento con el norte y el centro del país.

La región se caracteriza por presentar un desarrollo desigual. De un lado, el centro del departamento se apoya en su condición de frontera y dinamiza la economía de servicios (comerciales, bancarios, transporte); el principal municipio de este territorio es Cúcuta, cuya condición de ciudad fronteriza la convierte en el eje principal de las transacciones comerciales de todo el departamento. De otro lado, la subregión selvática, conocida como el Catatumbo²⁵, se caracteriza por una alta disponibilidad de recursos naturales que permiten el desarrollo de economías extractivas, tanto minerales como agroforestales. Sumado a lo anterior, con la introducción de la planta de coca, desde principios de los años noventa se ha convertido en un enclave cocalero. A pesar de la alta disponibilidad de recursos naturales, en particular minero-energéticos, esta región ha soportado la ausencia de la institucionalidad estatal y procesos de colonización sin regulaciones, producto de las economías extractivas y la violencia.

Las labores extractivas, así como las ligadas al narcotráfico, han constituido ejes centrales de disputa, y no solo la suscitada entre grupos ilegales; ha sido asimismo fuente de conflictos sociales relacionados con los modelos de desarrollo regional que diferentes sectores sociales y grupos armados pretenden aplicar e imponer en la región.

La situación descrita es fundamental para entender el carácter de las relaciones entre los grupos armados, el Estado y la población civil. El desarrollo de economías de enclave no estuvo ligado a un fortalecimiento institucional que integrara, por la vía de la inversión social y el desarrollo económico regional, a los pobladores de subregiones como el Catatumbo. Esto tuvo como correlato dos procesos: la inclusión creciente de los campesinos a la economía cocalera regional y la participación de los grupos armados no estatales (guerrillas y paramilitares) en el negocio del narcotráfico y en el aprovechamiento bélico y económico de recursos legales como el petróleo.

Teniendo en cuenta lo anterior, dos conflictos sociales pueden ser desencadenantes de nuevas expresiones violentas en la región. El primer conflicto, que viene de antaño pero se visibiliza gracias a las movilizaciones de los campesinos²⁶ (Comité Permanente de Refugio Humanita-

²⁵ Para efectos de este documento, la subregión del Catatumbo comprende los siguientes municipios: El Carmen, Convención, Teorema, El Tarra, Tibú, San Calixto, Sardinata y Hacarí.

²⁶ El 4 de noviembre de 2010, campesinos de la región del Catatumbo se tomaron las alcaldías de Teorama, El Tarra y Convención, con el objetivo de reactivar las Audiencias Populares y la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA) como espacios legítimos del cam-

rio de la Región del Catatumbo, 2010, 3 de noviembre), es el tratamiento que el Estado da al problema de los cultivos ilícitos. El segundo conflicto está relacionado con las diversas formas de abordar y aprovechar el nuevo auge minero en la región que tienen pobladores, grupos armados no estatales y el Estado. En ambos conflictos puede producirse violencia, ya sea por la intermediación armada que efectúa la guerrilla, por el aprovechamiento de la oferta de violencia –por ejemplo, la ofrecida por los neoparamilitares– que hacen sectores políticos y económicos, o por el tratamiento coercitivo que el Estado pueda darles.

Nuestro análisis tiene en cuenta este contexto porque en él los diferentes grupos armados, no estatales y estatales, han superado la capacidad bélica y operativa del ELN y evidenciado su debilitamiento militar y su subordinación a otros grupos armados. Para entender cómo ocurren esos procesos se realiza un primer acercamiento al contexto general del conflicto en la región, haciendo énfasis en la relación que esta expresión armada tiene con los conflictos sociales y económicos descritos atrás; posteriormente se desarrollan las implicaciones que este contexto ha tenido en la conducta del ELN.

Antagonismos regionales armados

La dinámica del conflicto armado en Norte de Santander se puede abordar identificando tres etapas. La primera se caracteriza por la inserción de las guerrillas a principios de la década de los ochenta. La ausencia estatal y el desarrollo desigual forjaron las condiciones propicias para que las guerrillas –y principalmente el ELN– surgieran en el territorio. Una segunda etapa (1997-2004), que podríamos denominar de disputa armada y consolidación paramilitar, se caracteriza por la presencia importante de cultivos ilícitos en la región y por la victimización a la población civil que desencadena la incursión del paramilitarismo. Como señalan González, Bolívar y Vásquez,

pesinado para la construcción del plan piloto de sustitución de cultivos, el diagnóstico, apoyo y ejecución del plan de desarrollo propio y el impulso de la zona de reserva campesina como estrategia de defensa y permanencia en el territorio de las familias campesinas. Véase: Comunicado del Catatumbo sobre plantón en Gobernación de Norte de Santander. Disponible en: http://www.humanidadvigente.net/index.php?option=com_content&view=article&id=156:planton-campesino-en-gobernacion-de-n-santander&catid=10:catatumbo&Itemid=14

“Los grupos paramilitares habían iniciado desde 1996 y 1997 una ofensiva para cercar, disminuir y neutralizar los corredores tradicionales de la guerrilla en el Urabá y nororiente del país. En estas regiones los paramilitares prácticamente han relevado al ejército y a la policía en su función de enfrentar la guerra contrainsurgente. Allí se desarrolla, en conclusión, una disputa entre los actores armados por el corredor geográfico que comprende las regiones de Urabá, Nudo de Paramillo, nordeste antioqueño, bajo Cauca, Magdalena Medio, sur de Bolívar, sur del Cesar y más recientemente la región del Catatumbo” (2003: 117).

En esta etapa, 1997-2004, se procesa una integración más firme de las Farc a la región y el proyecto paramilitar entra a disputar las zonas estratégicas con las guerrillas y consolida su proyecto regional. Una tercera etapa (2005-2010) se caracteriza por la desmovilización del Bloque Catatumbo de las autodefensas, la ofensiva estatal y la emergencia de neoparamilitares en la región. Esta etapa se ha denominado de reordenamiento y disputa por el control territorial (Codhes, 2007).

Para efectos del análisis nos centraremos en las dos últimas etapas identificadas y haremos énfasis en las características de la guerra en la subregión del Catatumbo, toda vez que en ella se han concentrado los niveles más altos de violencia y allí es dable observar el relativo debilitamiento militar del ELN y la subordinación a otros grupos armados, específicamente a las Farc.

En el territorio del Catatumbo aparecen todos los grupos armados no estatales. Es una de las zonas de retaguardia del ELN, en particular del Frente de Guerra Oriental²⁷ (FGO), que ha operado también en Santander, Casanare, Arauca y el nororiente de Boyacá (Villamarín, 1995: 15). Actualmente tiene influencia en el Catatumbo el Frente “Camilo Torres”, cuyo centro operacional está ubicado en la serranía de Perijá, en el departamento del Cesar, al norte del Catatumbo. Allí también opera el Frente “Carlos Armando Cagua Guerrero”, conformado entre 1983 y 1986 como parte de la expansión del FGO. De igual manera, en la zona norte del departamento se identificó la presencia de las compañías “Héroes del Catatumbo”, “Colectivo Héctor” y “Comandante Diego” (Bdcac-Cerac).

²⁷ Cada frente de guerra tiene tres áreas, de las cuales “el área de retaguardia es la tercera [...] y es el respaldo de las otras dos: el área de confrontación y consolidación, que se entiende como una zona intermedia, con flujo inestable de la guerrilla, y el área de recuperación y apertura” (Aguilera, 2006: 230).

En la zona del Catatumbo operan asimismo, desde 1982, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia por medio del Frente 33²⁸, que en 1999 aumentó su operatividad de manera importante, llegando a moverse desde el Catatumbo hasta Cucutilla (Entrevista 8). Fuentes consultadas señalaron que actualmente su capacidad de desplazamiento se ha restringido, pues solo opera en la zona norte del municipio de Sardinata, y en general en el bajo Catatumbo. El Frente 41 de las Farc también ejerce influencia en la subregión, aunque, al igual que el “Camilo Torres” del ELN, tiene su centro de operaciones en la serranía de Perijá. En la región actúa también la columna móvil “Resistencia del Bari”.

En cuanto a la presencia de neoparamilitares²⁹ en el Catatumbo, información recogida en trabajo de campo permite afirmar que las “Águilas Negras” y Los Rastrojos operan en los municipios de El Tarra y Tibú, e Indepaz añade que estos grupos aparecen también en Convención (Indepaz, 2010).

En el Gráfico 11 pueden notarse los altos niveles de violencia de conflicto en Norte de Santander en el período 1988-2010 (junio). Así mismo es posible observar que en ese contexto de violencia constante, los niveles máximos se alcanzaron en 1993, 2002 y 2008.

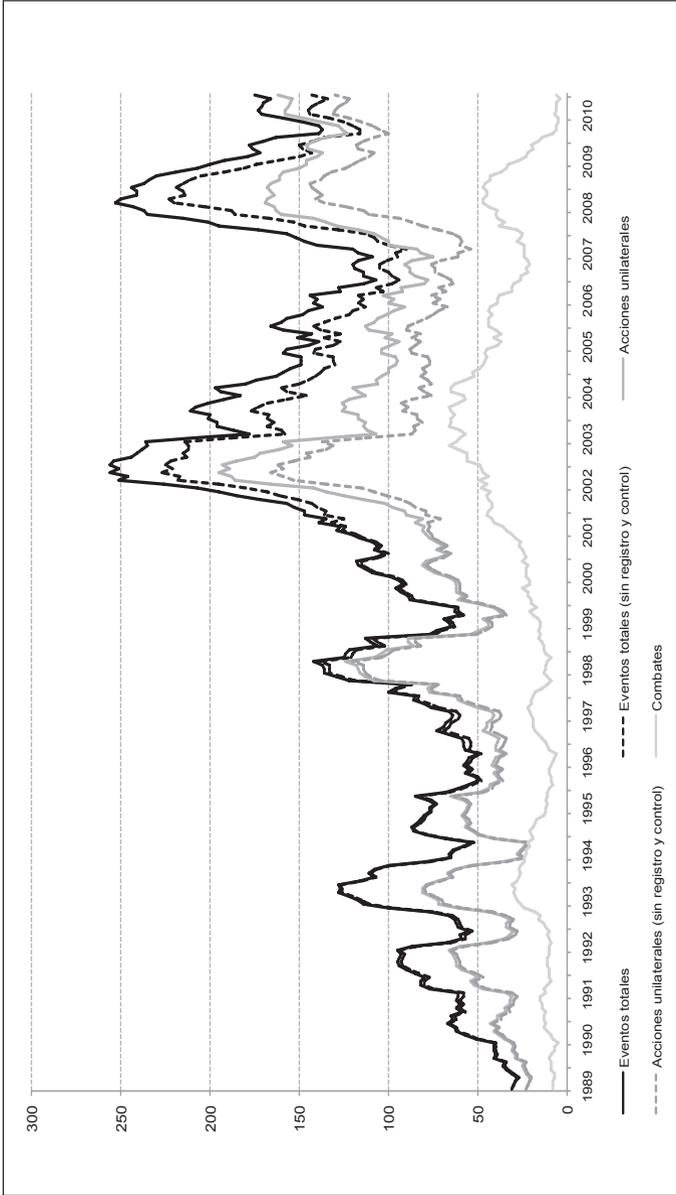
El máximo global en la serie de 2002 corresponde a la segunda etapa identificada, es decir, al lapso de disputa armada y consolidación paramilitar. El máximo del 2002 está asociado con la entrada de los paramilitares a Norte de Santander, iniciada en 1999 con la estructura que se denominó Bloque Catatumbo³⁰, y que se ubicó en el municipio de Tibú, con su centro de operaciones en el corregimiento de La Gabarra. El aumento especialmente significativo entre mediados de 2001 y 2002, como se constata en el Gráfico 13, se explica por la violencia ejercida por los paramilitares durante su incursión en la región y la reacción del ELN ante la misma, ya que este grupo fue el más afectado por la violencia paramilitar.

²⁸ Sobre este frente vale la pena anotar que fue creado en un principio como una estructura financiera, pero con el paso del tiempo sus funciones se expandieron a otras áreas de la guerra.

²⁹ Los grupos neoparamilitares son las estructuras armadas que emergieron luego del proceso de DDR de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Dado que poseen ciertos rasgos que permiten establecer relaciones de continuidad con el fenómeno del paramilitarismo (en lo que tiene que ver con su forma de organización, con los territorios donde hacen presencia, como también con algunos de sus objetivos), analíticamente se les denomina “neo-paramilitares”. Algunas de las estructuras neoparamilitares son: Las Águilas Negras, Los Machos, Los Rastrojos, Los Urabeños, Erpac (Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia), Renacer, Alta Guajira y Los Paisas.

³⁰ Esta estructura estaba dividida en el Frente La Gabarra y el Bloque Móvil Catatumbo.

Gráfico 11
Eventos de conflicto en Norte de Santander, 1988-junio 2010



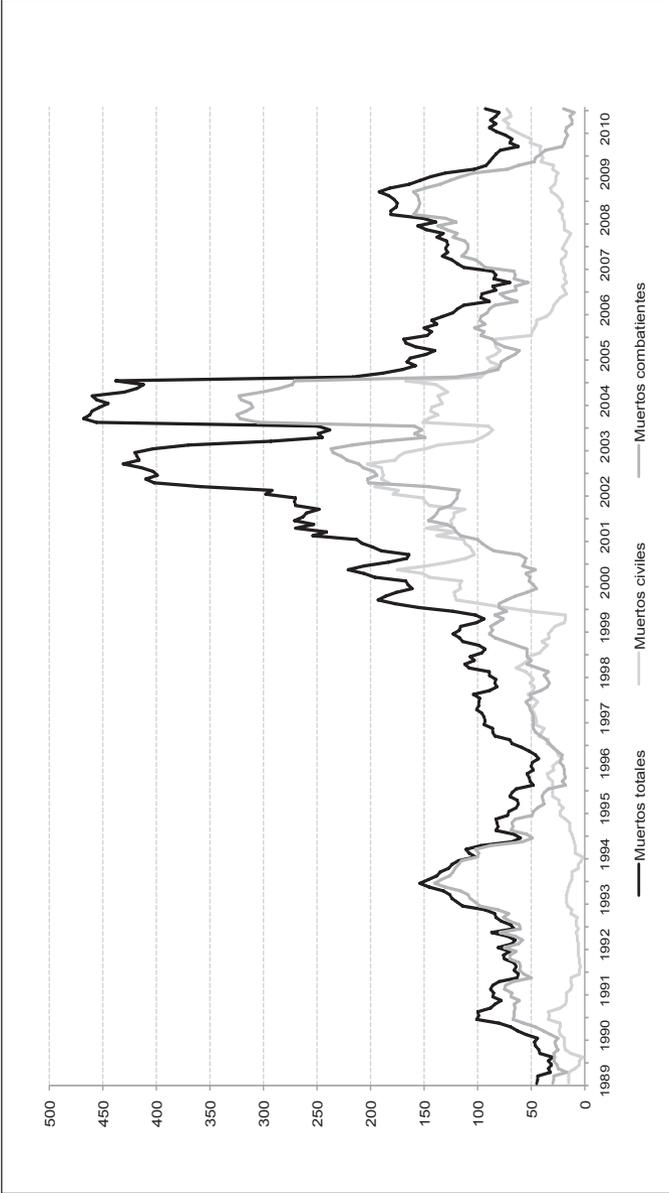
Fuente: Cerac. Base de datos sobre conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

La ofensiva paramilitar tuvo múltiples objetivos. Uno militar, que pretendía ocupar las zonas que controlaban los grupos insurgentes e impedir su expansión, se inició en la subregión del Catatumbo, donde los paramilitares establecieron su control principalmente en las zonas planas y ricas, “como son los municipios de Tibú, El Zulia, Sardinata y Cúcuta, las áreas más propicias y de mayor potencial para el desarrollo agroindustrial y el establecimiento de la gran propiedad” (Pérez González, 2006: 7), además de contar con la existencia de recursos mineros como el carbón y los hidrocarburos.

La incursión paramilitar y la violencia altamente letal que ejercieron durante esta causaron un repliegue de las guerrillas a sus zonas de retaguardia, como El Tarra, San Calixto, Hacaré y el norte de los municipios de Teorama, Convención y El Carmen. Estos territorios, en contraste con aquellos donde el paramilitarismo logró hacerse a un control hegemónico, se caracterizan por ofrecer condiciones que no favorecen la inversión en agricultura de alta productividad y, en este sentido, la opción de los campesinos se ha dirigido a la siembra de coca como alternativa de subsistencia, y para los grupos armados como medio de financiación (Pérez, 2006: 7). Durante los años de disputa entre guerrillas y paramilitares por el dominio del territorio se llevaron a cabo acciones que afectaron crecientemente a la población civil nortesantandereana. Como puede observarse en el Gráfico 12, los más altos registros de muertes asociadas al conflicto se presentan entre 1999 y 2005, período en el cual la cantidad de muertos civiles es superior a la de cualquier otro momento de la serie y alcanza un máximo histórico en 2003, superando incluso la de los muertos combatientes. Esto se explica por el empleo de violencia indiscriminada contra la población civil por parte de los paramilitares, como forma de debilitar el apoyo popular insurgente en la región. Por ejemplo, a los paramilitares se atribuye la responsabilidad de casi todas las 5.200 muertes ocurridas entre 1999 y 2004 en La Gabarra (Valencia, C., 2007, 30 de septiembre). En sentencia reciente dictada en el marco del proceso de Justicia y Paz, a alias ‘Iguano’, comandante paramilitar del Bloque Catatumbo, se le atribuyen 170 asesinatos (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, 2010: 87).

Con la consolidación del paramilitarismo se refuerza también un proyecto político y económico de dominación regional. En el caso de la subregión del Catatumbo, la ofensiva paramilitar consistió en “liberar” de guerrillas y de sus bases, mediante la guerra, amplias zonas e implantar un proceso de concentración de la tierra, centrado en la apropiación

Gráfico 12
Muertos totales, civiles y combatientes, 1988-2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

de las tierras con mejor disponibilidad para el desarrollo de proyectos minero-energéticos y agroindustriales, así como para la apertura de amplias extensiones de cultivos de uso ilícito. Este modelo afianzó todavía más el desarrollo desigual del departamento mediante la violencia y reconfiguró la economía campesina. Como se ha planteado, en Norte de Santander hay un tipo de relación entre la lógica de la expansión territorial de los actores armados y la confrontación entre modelos de desarrollo rural (Pérez, 2006: 22).

La segunda etapa, que Codhes (2007) denominó acertadamente de reordenamiento y disputa por el control territorial, abarca los años 2005-2010. Como aparece en el Gráfico 11, en este lapso hay una tendencia a la disminución de eventos de conflicto desde el año 2003, lo que está relacionado, de un lado, con la contundencia de los golpes de los paramilitares y de las fuerzas estatales a las estructuras del ELN –las cuales redujeron su actividad desde 2002, hasta caer a mínimos históricos en 2005 (Gráfico 13)– y, de otro lado, con la desmovilización de las estructuras paramilitares del Bloque Catatumbo en diciembre de 2004. Ante la retirada de las AUC y la arremetida del Ejército Nacional, las guerrillas, en particular el ELN, han optado por consolidar su dominio y construir su retaguardia sobre las zonas más selváticas del departamento (tanto en el Catatumbo como en la entrada al Sarare).

A pesar de la tendencia a la disminución, en los años 2007-2009 se presenta un incremento importante de eventos de conflicto (Gráfico 11). Este aumento está asociado a la ofensiva estatal y a la actividad del ELN en el marco de la ruptura de negociaciones con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en 2007. Como señala el Gráfico 12, tales años se caracterizaron por presentar un número significativo de combatientes muertos, lo que sugiere que la guerra se desarrolló por medio de acciones de las fuerzas estatales contra los grupos armados, y viceversa, lo cual redujo de manera importante la afectación de la población civil.

Debilitamiento militar relativo

En esta sección se quiere resaltar que el ELN está en una situación de debilitamiento militar relativo. Es decir, el mismo se debe más al crecimiento del pie de fuerza y la mejor dotación de otros grupos armados, que al debilitamiento del ELN propiamente dicho. A pesar de ello, la agrupación puede verse abocada a intermediar en los conflictos sociales

a través del uso de la violencia, en particular en el tratamiento coercitivo del Estado contra la siembra de cultivos de uso ilícito y en la discusión sobre la forma de abordar un nuevo ciclo de economía extractiva, esta vez basado en la minería. Esto puede explicar la persistencia de su actividad en la región.

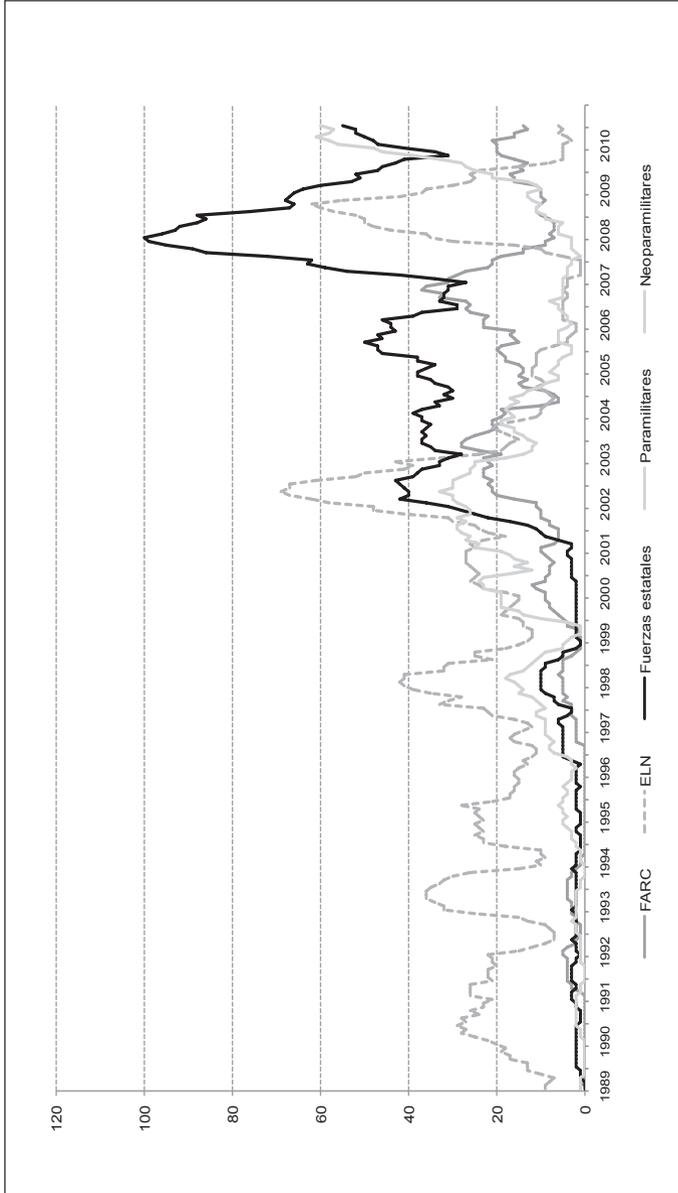
En el Gráfico 13 se presentan las acciones unilaterales registradas en Norte de Santander en el período 1988-2010, discriminadas por grupos responsable. Al igual que en Arauca, el ELN de Norte de Santander tiene una presencia histórica de fuerte vinculación con la población civil, se beneficia económicamente del paso del oleoducto Caño Limón-Coveñas por ese territorio y mantuvo una actividad importante hasta la incursión violenta del paramilitarismo en la región.

Los datos consignados en el Gráfico 13 permiten afirmar que la participación del ELN en el conflicto armado de Norte de Santander ha sido protagónica durante casi toda la serie, y que esa agrupación es el actor que influyó de manera más importante en la dinámica del conflicto hasta el año 2003, momento a partir del cual las fuerzas estatales son las que marcan la dinámica. La importancia del ELN dentro del conflicto armado regional, medida cuantitativamente, es consistente con el hecho de que la región, y en especial el Catatumbo, es un bastión histórico de esa agrupación insurgente. Como se indicó en el primer capítulo de este libro, en el período 2008-2010 Norte de Santander constituye el escenario de mayores eventos de conflicto con participación del ELN en el país, y el segundo, después de Arauca, con más acciones ofensivas en el mismo lapso.

En el Gráfico 13 se observa que 2002 y 2007 constituyen los momentos de mayor número de acciones unilaterales perpetradas por el ELN. El primer máximo está asociado a la estrategia nacional de esta organización insurgente dirigida a presionar a favor de la instalación de una zona de despeje en el sur de Bolívar, objetivo que a la postre se vería frustrado. De otra parte, el máximo que se inicia en 2007 y va hasta 2008 está relacionado con la estrategia 'elena' dirigida a visibilizar su capacidad de daño tras las fallidas negociaciones con el gobierno de Uribe Vélez.

Lo anterior indica que en Norte de Santander el ELN solo tiene capacidad de reacción en momentos cuando es necesario visibilizar su capacidad de daño para presionar procesos de negociación con el gobierno. Como muestra el Gráfico 13, a pesar de la fuerte fluctuación registrada en 2007, desde mediados de 2002 el nivel promedio de las acciones

Gráfico 13
Acciones unilaterales, por grupo responsable, 1988-2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

unilaterales del ELN es notablemente inferior al registrado durante la década del noventa. La tendencia a la menor participación 'elena' en la violencia de conflicto de los últimos años de la serie obedece en buena medida al debilitamiento militar relativo que ha experimentado la organización en los últimos años, y a la pérdida de iniciativa militar en la región, que en el pasado reciente se ha circunscrito a acciones de presión y visibilización en la escala nacional.

Otro hallazgo destacado se refiere a que, para el final de la serie, son los grupos neoparamilitares y las fuerzas estatales quienes han incrementado el número de sus acciones unilaterales, por encima inclusive de las Farc y, por supuesto, del ELN. En últimas, este último no pudo adaptar su aparato militar a los retos bélicos que plantearon los paramilitares y las fuerzas estatales

Subordinación militar y narcotráfico

La situación de debilitamiento militar relativo del ELN en la región lo ha llevado a un proceso de construcción de alianzas con las Farc. Así, han empezado a operar conjuntamente (*Revista Insurrección*, 2008, 9 de abril)³¹ en todo el departamento, y en el caso del Catatumbo han hecho un pacto para defender juntos la subregión. Dicho pacto consiste en que los dos primeros anillos de seguridad para el resguardo del territorio son de responsabilidad de las Farc, que tiene mayor fuerza militar, y el último es responsabilidad del ELN. Este hecho señala que el ELN ha tenido que subordinarse militarmente a las Farc y que su dispositivo regional se ha quedado corto frente a los nuevos desafíos de la guerra, pues otrora no necesitaban de ningún apoyo para controlar el Catatumbo.

Esta subordinación militar a las Farc hace verosímil la hipótesis de que el ELN se ha involucrado en el negocio del narcotráfico en la región. Puede aventurarse la suposición de que tal supeditación militar impone al ELN estar asociado con la economía del narcotráfico, en una o en varias de sus fases, y que, dado su debilitamiento militar relativo, ella se convierte en un imperativo para no provocar repercusiones violentas por parte de las Farc sobre los integrantes de las estructuras militares del ELN o sus bases sociales.

³¹ En diversos partes de guerra, entre los cuales está el citado, se mencionan "acciones de unidades conjuntas" de Farc y ELN en Norte de Santander.

Si bien se resalta que la inserción del ELN en la economía del narcotráfico en la región no estaba relacionada en un principio con una conducta de depredación de rentas y que, por el contrario, durante mucho tiempo el ELN estuvo reticente a ese tipo de vinculación, la inserción del campesinado en la siembra de coca, como forma de sobrevivencia, impulsó al grupo armado a actuar como regulador del mercado. Por el contrario, la implantación de las Farc y los paramilitares estuvo directamente asociada a la depredación de rentas y a la vinculación con narcotraficantes (Reyes Posada, 2009, 310).

El censo del Simci correspondiente a 2009 muestra que un grupo de 17 de los 41 municipios de Norte de Santander habían sido afectados por cultivos de coca en el período 2001-2009 (Simci, 2009: 85). Las localidades con mayor participación son El Tarra, Teorama, Sardinata y Tibú. Según el censo del año 2009, el 55% de la coca sembrada en el departamento se localiza en los municipios de Teorama y Tibú” (Simci, 2009: 85).

Lo primero que llama la atención en la información divulgada por el Simci es que la totalidad de los cultivos de uso ilícito de Norte de Santander se ubica en la subregión del Catatumbo. Este dato debe valorarse para vislumbrar las perspectivas de paz en la región. Teniendo eso en cuenta, uno de los hechos que hacen verosímil la hipótesis esbozada anteriormente es que las zonas de influencia de algunas de sus estructuras coinciden con la ubicación de cultivos de uso ilícito, y su alianza con las Farc en terrenos operativos hace creíble que hayan hecho acuerdos en otros asuntos, además del militar. Es conocido que las Farc están involucradas de lleno en el negocio del narcotráfico, y si hay relaciones armoniosas entre las dos guerrillas, en la zona existen condiciones para que se hayan aliado en este negocio. Por último, los neoparamilitares de la región, que se caracterizan por su baja confrontación antisubversiva y que tienen como principal tarea el negocio del narcotráfico, al parecer han establecido pactos tácitos con las guerrillas, que algunos caracterizan como “simbiótico-conflictivos” (Entrevista 8).

La alta probabilidad de que el ELN se haya involucrado en el negocio del narcotráfico en Norte de Santander es especialmente significativa si se tiene en cuenta que varios integrantes del Coce operan en la zona. Este detalle es importante porque, si hay un lugar donde se esperaría que lo formulado en los congresos del ELN se aplicara, es en aquellos territorios donde el Coce tiene una influencia más fuerte, y ese es el caso de este departamento. Si el ELN se ha involucrado en el narcotráfico en

Norte de Santander, como es altamente probable, ello ha ocurrido con la anuencia del Coce, lo que indicaría que la autorización para involucrarse con el narcotráfico es una orientación de carácter nacional.

La debilidad del ELN como oportunidad y como riesgo

¿Qué sugiere la debilidad relativa de un grupo armado como el ELN en términos de construcción de paz y terminación del conflicto? El relativo debilitamiento militar de la agrupación en Norte de Santander, en el sentido de que no ha podido adaptar su dispositivo militar a las nuevas exigencias de la guerra, es una ventaja comparativa para que el Estado pueda presionar una terminación del conflicto con una agenda limitada. En esta agenda limitada el actor central no sería la insurgencia sino la población civil y el Estado. Es decir, se pensaría en una especie de adaptación de la noción de Convención Nacional o de una *triangulación política*, lo que a su vez crearía la necesidad de una reformulación de la política del ELN dirigida a asegurar su supervivencia en un contexto de debilitamiento militar relativo.

Esto se puede confirmar con la tendencia actual de las organizaciones sociales del Catatumbo. Ellas están tratando de desligarse de cualquier relación con actores armados, lo que constituye una oportunidad para la terminación del conflicto, pero eso depende en gran parte de la intermediación estatal. Las recientes movilizaciones en torno a los cultivos ilícitos y las preocupaciones de los pobladores del Catatumbo frente a un nuevo boom de recursos mineros deben conducir a un tratamiento no represivo de estos conflictos sociales por parte del Estado. De otro modo, como se evidenció en este capítulo, guerrillas como el ELN aprovecharán el procedimiento gubernamental inadecuado para visibilizar su opción política por la vía de las acciones armadas, factor que incrementaría la violencia en la región.

Hasta el momento, la debilidad militar del ELN ofrece una oportunidad para la terminación del conflicto violento con esa guerrilla. ¿Cuáles son entonces las dificultades? La primera que identificó este análisis es la subordinación militar del ELN a las Farc como producto del debilitamiento militar relativo, particularmente en la zona del Catatumbo. El problema hace manifiesto el siguiente aspecto: la subordinación pone en riesgo la autonomía del ELN para adelantar diálogos con el gobierno, pues, dada la situación actual de la relación ELN-Farc, el primero necesitará del visto bueno de las segundas para cualquier acuerdo hipotético

que pretenda concertar con el gobierno. Esto podría constituirse en una dificultad para adelantar procesos de diálogo con el ELN. De la misma manera que en Arauca, las Farc desempeñarían un papel de *spoiler* en posibles diálogos y negociaciones con el ELN.

Otra dificultad potencial de la debilidad militar relativa del ELN consiste en que, dada su pérdida de control territorial y su baja capacidad operativa, esa agrupación opte por aplicar prácticas de victimización de la población civil o por el ejercicio de violencia indiscriminada. Tal circunstancia, como se observó en Arauca, trae consigo delicados efectos sobre la población civil. No obstante, hasta el momento no hay evidencia de que el ELN de Norte de Santander siga esa tendencia.

Finalmente, la actuación de los neoparamilitares puede convertirse en uno de los riesgos fundamentales para cualquier proceso de diálogo con el ELN e inclusive para la misma intermediación estatal en los conflictos sociales que hemos mencionado. Si bien la operación de estos grupos está ligada a actividades como el narcotráfico y la extorsión, ellos pueden ser aprovechados, como lo fue el paramilitarismo, para impedir que se abra un espacio de diálogo con las guerrillas.

Capítulo 3

La paz abandonada: experiencias, perspectivas y posibles escenarios para una paz negociada con el ELN

Por Nicolás Chamat y Emilia Frost

Como se ha visto en el desarrollo de los capítulos anteriores, la guerrilla del ELN constituye un problema de política pública y un problema social relevante. Este capítulo tiene como objetivo explorar las posibilidades, la pertinencia y la eficacia de una salida negociada del conflicto violento con esta organización, en la coyuntura creada a partir del nuevo gobierno que preside Juan Manuel Santos. Procura establecer si en el actual contexto colombiano existen las condiciones para iniciar y culminar exitosamente un proceso de negociación que confluya en la terminación del conflicto con el ELN y la desmovilización, desarme y reintegración (DDR) de sus estructuras armadas.

A pesar de que la negociación es solo una opción de política entre algunas otras alternativas para tratar el problema del ELN, el propósito de este capítulo es examinar únicamente las perspectivas y potencialidades de esta opción en particular. El análisis sobre los alcances, dificultades y costos que reviste la decisión de optar por negociar la paz con el ELN resulta oportuno por varias razones: en primer lugar, porque hay una necesidad de formular una política eficaz de paz para la terminación del conflicto con esta guerrilla; en segundo lugar, porque la negociación ha sido la forma que tradicionalmente se ha utilizado para poner fin a los conflictos internos; y, finalmente, porque hace poco, tanto el ELN como el gobierno Santos han hecho pública su voluntad de negociar, lo cual hace apropiado analizar tales propuestas y el compromiso de las partes sobre un eventual proceso de paz.

La posesión de Santos, en agosto de 2010, marcó el inicio de una nueva coyuntura política en el país que, en términos generales, ha abierto nuevamente el debate sobre la posibilidad de iniciar negociaciones de paz con las guerrillas. El interés de esta administración por la reconciliación y la construcción de la paz impone el desafío de establecer si una política de negociación es la decisión más acertada. Este capítulo procura evidencia y una serie de juicios informados sobre la pertinencia de una salida negociada para la reducción de la violencia y la terminación del conflicto con el ELN en la coyuntura política actual.

De ahí, entonces, que el presente capítulo procure responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las tensiones determinantes, los principales puntos muertos, las causas del estancamiento y los puntos de quiebre de las anteriores mesas de negociación?; ¿los obstáculos y tensiones de pasadas experiencias siguen siendo, hoy, impedimentos para una salida negociada exitosa?; ¿dada la coyuntura actual, es pertinente y eficaz implementar una política de negociación con el ELN?; y ¿cómo superar esos impases y obstáculos que se han presentado para romper el círculo vicioso de negociaciones fallidas con el ELN?

Para responder a las anteriores preguntas, este capítulo tendrá dos partes. En la primera se presenta un análisis de las últimas rondas de negociación entre el entonces presidente Álvaro Uribe y el ELN durante el período 2004-2007, con el fin de identificar los principales obstáculos, extraer lecciones y establecer las tensiones centrales de anteriores procesos de negociación con esa guerrilla. En la segunda parte se hace un análisis de la coyuntura más reciente con el objetivo de evaluar la pertinencia, la viabilidad y la eficiencia de implementar una política de negociaciones de paz con el ELN a partir del gobierno Santos.

Negociaciones gobierno Uribe-ELN (2004-2007): diálogo de sordos

En esta sección presentamos el análisis de las últimas rondas de negociación entre el presidente Uribe y el ELN en el curso del período 2004-2007, con el fin de identificar los principales obstáculos, extraer lecciones y establecer las tensiones centrales del proceso de negociación con esta organización. Examinar las experiencias del pasado, además, permite identificar los puntos de acercamiento y de acuerdo que podrían ser reutilizados en un nuevo proceso de paz (Crocker y otros, 2004: 106). Si bien, con anterioridad a este período, se presentaron procesos

de negociación con el ELN, el presente análisis se limita a considerar los últimos intentos hechos, pues su objetivo no es evaluar las experiencias de negociación sino adelantar un enfoque prospectivo que solo toma los factores claves del pasado reciente. Aclaramos que la escala de análisis es nacional.

La delimitación del período de estudio (2004-2007) se explica porque solo a partir de 2004 se abrieron conversaciones formales entre el ELN y la administración Uribe. Si bien en 2002 se presentó una serie de acercamientos, ellos no arrojaron ningún resultado. Antes bien, durante 2002 y 2004 imperó el escepticismo y las partes mantuvieron sus posiciones intransigentes. Solo ya entrado el año 2004, el ELN mostró intenciones de iniciar diálogos formales con el gobierno y, a su vez, solo a partir de esa fecha el presidente Uribe solicitó al gobierno de México ser facilitador en el proceso de negociación. El inicio formal de los contactos, en junio de 2004, marca el comienzo de este estudio sobre el más reciente intento de negociaciones de paz con el ELN. Aunque durante 2004 y 2007 hubo avances importantes en el proceso de paz, a finales de 2007 se quebraron totalmente las negociaciones y desde entonces no volvió a presentarse ningún acercamiento entre el gobierno Uribe y el ELN. La ruptura total de esas conversaciones, pues, marca el final del período de estudio puesto en consideración en este capítulo.

La principal conclusión del análisis de los últimos acercamientos entre el ELN y la administración Uribe es que las negociaciones no fueron útiles para crear la confianza necesaria para concertar una solución negociada del conflicto¹. La tensión principal de las negociaciones surgió de la divergencia en la perspectiva de las partes sobre el conflicto armado y sobre qué asunto se debatía en el marco de las negociaciones. Mientras que el enfoque del gobierno Uribe fue eminentemente militar² y estuvo centrado en lograr que el ELN hiciera dejación de las armas, el del ELN fue esencialmente político, orientado a debatir las causas sociales del conflicto. Es decir, si el gobierno Uribe pretendió negociar exclusivamente los términos de un proceso

¹ La importancia de la confianza entre las partes de un conflicto para el éxito de unas negociaciones de paz ha sido señalada por varios autores. Véase, por ejemplo: Ross y LaCroix, 1996; Walter, 1999; Kelman, 2005.

² Tal como advierte Carlos Medina, "A partir del 2002, el gobierno del presidente Uribe y los medios de comunicación lanzaron una campaña de pauperización del conflicto y los actores señalando la pérdida del horizonte político de las organizaciones insurgentes y su conversión en una amenaza narco-terrorista. El camino que se escogió a partir de entonces fue la guerra en el marco de la estrategia de la Seguridad Democrática" (2010: 97).

de DDR y la rendición del ELN, la organización guerrillera buscó una negociación política con el fin de reformar las causas estructurales del conflicto. En otras palabras, no hubo convergencia sobre el objetivo de las negociaciones de paz³.

En este sentido, este estudio estableció que la forma “clásica” de las negociaciones tiende a volver inflexibles las posiciones de las partes enfrentadas. Este modelo acentúa las diferencias o las relaciones antagónicas⁴ y crea el sentimiento de que las negociaciones son un juego de suma cero. La búsqueda de ganancias relativas tiende a hacer más intransigentes las posiciones de las partes, lo cual deteriora su relación y termina socavado la confianza necesaria para avanzar hacia una solución negociada.

De acuerdo con Fisher y Ury (1993), cuando, en lugar de enfocarse en los intereses, las partes regatean basándose en las posiciones⁵, los negociadores tienden a aferrarse a ellas. En palabras de los autores,

“El negociador, mientras más aclara su posición y más la defiende contra los ataques, más se compromete con ella. Mientras más trate de convencer al otro de la imposibilidad de cambiar su posición inicial, la del negociador, más difícil será hacerlo. Su ego se identifica con su posición. Ahora tiene interés en ‘quedar bien’ –en conciliar las acciones futuras con las posiciones pasadas–, haciendo que sea cada vez menos probable que un acuerdo sensato pueda conciliar los intereses originales de las partes” (Fischer y Ury, 1993: 5).

En este sentido, se identificaron tres obstáculos principales que impidieron el avance del proceso de diálogos entre el gobierno Uribe y el ELN. El primer obstáculo tiene que ver con el tema del cese de hostilida-

³ L. Reyhler et al. denominan esto como “la presencia de una visión clara y atractiva del estado final” de las negociaciones (en inglés, *‘the presence of a clear and compelling vision of the end-state’*) y enfatizan que es importante que haya cierta convergencia en esa visión del ‘estado final’ para que las negociaciones sean exitosas” (2008: 19f).

⁴ Reyhler et al. se refieren a este problema como relaciones hostiles (en inglés, *inimical*) o antagónicas y lo identifican como un problema fundamental en las negociaciones de paz (2008: 13f).

⁵ La noción de posiciones se refiere a las demandas particulares de unas negociaciones, mientras que la idea de los intereses se relaciona con las causas e ‘impulsos’ de fondo del conflicto que motivan a las partes y han justificado su lucha. En un contexto como el de las negociaciones, son los intereses los que llevan a adoptar ciertas posiciones. Tal como señalan Fisher y Ury, “Su posición es algo que usted decidió. Lo que lo impulsó a decidir son los intereses” (1993:48). Es decir, las posiciones pueden entenderse en términos ‘instrumentales’, lo que las partes dicen querer, mientras que los intereses son aquellas cosas que las partes realmente quieren pero que no revelan por desconfianza de que esa información sea usada en su contra”.

des y su verificación, el segundo se relaciona con el secuestro y el tercero se refiere a las dificultades que para una negociación supone la multitud de actores y grupos armados que intervienen en el conflicto colombiano (por ejemplo, las conflictivas relaciones entre el ELN y las Farc impidieron el avance de las negociaciones). En términos generales, debido a que las partes se enfocaron en sus posiciones sobre estos asuntos, las negociaciones repetidamente se estancaron. Por ello, al final del mandato de Uribe las posiciones de las partes se hallaban más lejanas de lo que habían estado a inicios de 2004, cuando comenzó el proceso de negociación.

Nuestro análisis parte de la revisión de los *puntos de quiebre* (Druckman, 2001). Este modelo implica la creación de una cronología de eventos en el desarrollo de unas negociaciones y la posterior identificación de momentos decisivos del proceso. La noción de *puntos de quiebre* se refiere a la idea de cambios más o menos abruptos en una negociación. Por ejemplo, un cambio súbito de una tendencia general del proceso, una alteración de las discusiones causada por la inclusión de una nueva propuesta, una inesperada condición o un cambio significativo en los términos de las negociaciones (Druckman, 2001: 527).

Tras una revisión documental sistemática⁶ se construyó la cronología del proceso de negociaciones, a partir de la cual se identificaron quince puntos de quiebre. De ellos, se obtuvo que seis permiten extraer conclusiones relevantes para examinar la pertinencia de unas nuevas negociaciones de paz con el ELN. Por esta razón, la discusión se limitará a debatir sobre los aprendizajes, los obstáculos o las tensiones que

⁶ La cronología del proceso de negociaciones fue construida con documentos electrónicos de un total de 27 portales previamente seleccionados y siguiendo tres criterios: 1. La relevancia de la fuente: se seleccionaron aquellos portales que se consideraron más significativos e influyentes con respecto a las negociaciones y a la situación actual del ELN en el conflicto colombiano; 2. El tipo de información: se eligieron portales de distinta índole (gubernamentales, de los grupos armados, de la academia y de la prensa) para recolectar documentos de varios tipos. Con esta forma de proceder se garantizó la recaudación de análisis académicos, de informes empíricos, de noticias y de comunicados de los distintos actores; y 3. La confiabilidad de las fuentes: se optó por consultar portales que producen información “confiable”. En consideración de que la información extraída de Internet puede suscitar algunas dudas y reparos, se consideró que recurrir a portales “confiables” es una forma de lidiar con este problema. Es decir, para conocer las posiciones del gobierno y del ELN se recurrió, por ejemplo, a sus páginas electrónicas oficiales y no a blogs privados y otros portales relacionados. La consulta de los portales oficiales aseguró la recolección, con cierta certeza, de los puntos de vista “reales” de ambas partes. Algo similar se decidió con respecto a las informaciones de prensa y los trabajos académicos, pues se consultaron únicamente periódicos y revistas que pueden considerarse confiables, como también aquellos centros de investigación y universidades que gozan de cierto reconocimiento.

de ellos resulten. En la Tabla 1 se presentan los seis puntos de quiebre que se analizarán detalladamente, así como las lecciones que pueden extraerse de ellos.

Conviene añadir que gran parte de los aprendizajes del proceso de negociación no se obtiene únicamente de lo que sucedió específicamente en el punto de quiebre identificado. En no pocas ocasiones las lecciones se extraen de los acontecimientos que originaron cada punto de quiebre o de las consecuencias de tal evento. En este orden de ideas, cuando así sea necesario, se utilizará la metodología de seguimiento de procesos (George y Bennett, 2005; Druckman, 2001)⁷.

La introducción de México como facilitador del Proceso

El primer punto de quiebre identificado fue la introducción, en junio de 2004, de México como facilitador del proceso de negociación entre Uribe y el ELN. Se trata de un punto de una coyuntura que tuvo consecuencias positivas y permite derivar lecciones para el futuro.

Este primer punto de quiebre demuestra la importancia del papel de una tercera parte internacional para el inicio de un proceso de negociaciones en un contexto en el que las partes presentan posiciones intransigentes. Comprueba, además, su eficacia para que las partes enfrentadas encuentren convergencia sobre puntos extremos aparentemente incompatibles. Así mismo, muestra que la legitimidad de la que gozan los negociadores por parte de la sociedad civil y la comunidad internacional es uno de los activos y las fuentes de poder más importantes en unas conversaciones de paz con el ELN. Por último, pone en evidencia los primeros indicadores de una nueva expresión en el uso de la violencia por parte de esta guerrilla.

El 29 de mayo de 2004 el presidente Uribe solicitó al gobierno de México servir como facilitador en las negociaciones de paz con el ELN. Días después, ante su respuesta positiva, los comandantes del grupo armado mostraron su complacencia con el papel que ese país

⁷ La metodología de seguimiento de procesos supone la realización de un rastreo hacia “atrás” con el fin de identificar lo que originó un ‘punto de quiebre’. A estos eventos se los denomina “acontecimientos precipitantes”. En otras palabras, un precipitante se refiere a cualquier evento o acción (de cualquier tipo, puede ser verbal o de cualquiera otra índole) que impulse acciones o reacciones de los actores en las negociaciones o los procesos de paz. Posteriormente, este tipo de análisis implica la identificación de las consecuencias para las negociaciones de cada uno de los “puntos de quiebre” previamente establecidos.

Tabla 1
Principales puntos de quiebre y aprendizajes

Punto de quiebre		Fecha	Consecuencia	Aprendizaje principal
1.	Introducción de México como facilitador.	Junio, 2004.	Positiva.	Demuestra la importancia de una tercera parte externa para el inicio de un proceso de negociación y para encontrar convergencia en posiciones aparentemente incompatibles. Muestra que la legitimidad es uno de los activos y fuentes de poder más importantes.
2.	ELN desconoce acuerdos concertados.	Enero, 2005.	Negativa.	Corroboración la importancia de la representatividad de los voceros de las partes y evidencia que la complejidad del conflicto colombiano obstaculiza los intentos de negociación (se identifica a las Farc como posibles spoilers).
3.	Renuncia de México a la facilitación y rompimiento de los acercamientos.	Febrero-abril, 2005.	Negativa.	Muestra que la divergencia sobre la percepción del conflicto es uno de las tensiones fundamentales de las negociaciones y evidencia la centralidad que adquiere el tema del secuestro. Adicionalmente, reafirma la importancia de la legitimidad como activo y fuente de poder para negociar.
4.	Uribe reconoce la existencia del conflicto y se establece la Casa de Paz.	2° semestre de 2005.	Positiva.	Subraya la importancia de alcanzar cierta convergencia en la perspectiva de las dos partes sobre el conflicto armado y sobre qué implican unas negociaciones de paz y señala, además, la relevancia de incluir a la sociedad civil en un proceso de negociación con el ELN.
5.	Negativa del ELN a firmar acuerdo base y estancamiento de las negociaciones.	Abril, 2007.	Negativa.	Señala que el cese al fuego y su verificación constituyen un obstáculo principal y muestra que la percepción de seguridad de los combatientes del ELN inquieta a los insurgentes. Adicionalmente, evidencia que las negociaciones con una perspectiva de suma cero puede fomentar la aparición de posiciones intransigentes y obstaculizar las negociaciones.
6.	La mediación del presidente Chávez y la ruptura de las negociaciones.	Noviembre, 2007.	Positiva ⇨ negativa.	Reitera la importancia de un actor externo para iniciar o reanudar los acercamientos luego de etapas de estancamiento o de crisis. Indica también que la coyuntura internacional tiene influencia sobre los procesos de negociación de paz que se realizan en Colombia.

iba a asumir en el proceso. El gesto implicó un drástico giro, pues constituyó el primer acercamiento real, con el cual se concretaba la flexibilización que las dos partes habían venido mostrando en los últimos meses⁸.

Algunos autores coinciden en que la intervención de una tercera parte, de un actor extranjero, puede atenuar la intensidad de los conflictos violentos y, además, ser útil para la creación de *ventanas de oportunidad* que confluya en acuerdos de paz (por ejemplo, Reychler *et. al.*, 2008; Walter, 1999; Stedman, 1997)⁹. La mayoría de ellos están de acuerdo en que, sin el apoyo de la comunidad internacional para presionar, mediar y servir de garante durante la implementación de los acuerdos, las negociaciones están destinadas a fallar. Así, el rol de México fue esencial para iniciar un intercambio epistolar, que fue útil para que el gobierno colombiano y el ELN plantearan sus propuestas de paz y para que, posteriormente, se formalizaran los acercamientos entre las dos partes. La participación mexicana permitió la apertura de un espacio de oportunidad para el inicio de las negociaciones y, además, fue pieza clave para la creación de un ambiente propicio para la construcción de confianza entre las dos partes.

Luego de que las dos partes formularan sus propuestas de paz por la vía epistolar¹⁰, por primera vez se logró superar parcial y temporalmente uno de los obstáculos que impedían seguir adelante con las negociaciones: el cese al fuego y a las hostilidades¹¹. Con la intervención del facilitador, Andrés Valencia, se arribó a un punto de convergencia en este asunto: “la fórmula de un cese de hostilidades del ELN y en reci-

⁸ Los primeros acercamientos entre las partes se iniciaron meses antes, cuando el ELN liberó a seis turistas extranjeros secuestrados en la Sierra Nevada de Santa Marta y para hacerlo se realizaron las primeras comunicaciones por radio entre el Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, y Antonio García, vocero del ELN. Continuaron luego cuando, en noviembre de 2003, se presentó una reunión entre el presidente Uribe y Felipe Torres, líder del ELN, en la que ambas partes afirmaron su disposición a negociar (Valencia, 2006: 4). Finalmente, en febrero de 2004 el ELN puso a circular un documento en el que formulaba una nueva propuesta de paz. Esta propuesta puede interpretarse como un “compromiso creíble” que demostraba sus intenciones para iniciar unas negociaciones de paz (Medina, 2009: 204f).

⁹ Otros autores se han concentrado en el efecto de un actor extranjero parcializado (sesgado, en términos de asistencia a la parte más débil) en los procesos de negociación. Véase, por ejemplo, Svensson (2007) y Betts (1996), entre otros.

¹⁰ La propuesta del ELN fue presentada de manera personal por Francisco Galán en un “Foro sobre minas antipersonales y acuerdos humanitarios” realizado en Bogotá el 4 de junio de 2004, y fue reiterada el 14 de junio de 2004. Por su parte, la del gobierno fue publicada el 3 de julio de 2004 (ACP, 2006: 38f).

¹¹ Como será evidente más adelante, este es uno de los obstáculos recurrentes y más problemáticos que impidieron el avance de este proceso de negociaciones.

prociudad un cese de acciones militares ofensivas por parte del gobierno con garantía internacional” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz [ACP], 2006: 23f)¹². Este giro impulsó algunos avances en el proceso de negociaciones, que, aunque estaba lejos de ser un camino recto y fácil, culmina en enero de 2005 con una propuesta sobre un “diálogo estructurado” (ACP, 2006: 43). En ella se planteó la realización de un encuentro directo entre representantes del Coce y el facilitador Valencia, razón por la cual con este punto de quiebre se modificaron los términos y los procedimientos de los acercamientos.

La intervención de México fue crucial para el avance del proceso de acercamientos, en la medida en que fomentó una convergencia parcial sobre el problema del cese al fuego. Esto puede entenderse como el empleo del enfoque sobre un “estado final” (Reychler *et. al.*, 2008: 19; Zartman, 2001b: 298), que, en vez de centrarse en las posiciones antagónicas de las partes, permitió llegar a un acuerdo temporal sobre el asunto. Se trata de un aprendizaje valioso, dado que esa fue la única vez en que las partes lograron superar este obstáculo. El hecho demuestra, además, la utilidad de la perspectiva de *solución de problemas* en lugar del tradicional enfoque sobre las posiciones de cada parte, que tiende a tornarlas más inflexibles.

En criterio de Fisher y Ury, un método de negociación alternativo que supera las dificultades del enfoque sobre posiciones es una negociación basada en principios: concentrarse en los intereses, en los objetivos comunes de las partes, antes que en sus posiciones opuestas: “a diferencia de la negociación basada en posiciones, el método de negociación basado en principios, que consiste en concentrarse en los intereses básicos, en opciones mutuamente satisfactorias y en criterios justos, por lo general produce un acuerdo *prudente*” (1985: 16 [subrayado en el original]). Se trata, en suma, de un procedimiento de negociaciones que facilita la identificación de *puntos de convergencia*.

Por otro lado, este primer punto de quiebre también llama la atención sobre la importancia de la legitimidad durante unas negociaciones de paz. Poco antes de la inclusión de México en el proceso ocurrieron dos acontecimientos que a primera vista pueden parecer contrapro-

¹² Cuando el gobierno aceptó la introducción de garantías internacionales mostró cierta flexibilización acerca de la condición del ELN de incluir actores externos. Esto, en el pasado, había sido interpretado como una estrategia del ELN dirigida a utilizar las negociaciones para aumentar su cuestionada legitimidad internacional.

centes para las negociaciones pero que tuvieron consecuencias positivas para el proceso. Se trata del interés de parte y parte para acrecentar su capacidad de influencia política, su legitimidad, frente al inminente inicio de un proceso de negociación.

En primer lugar, con la inclusión del ELN en la lista de terroristas que maneja la Unión Europea (*El Tiempo*, 6 de abril 2004), el presidente Uribe se aseguró una victoria doble: logró propinar un duro golpe al ELN y causarle una pérdida de “legitimidad internacional”, y, a su vez, se aseguró el respaldo internacional para la lucha contra la insurgencia en Colombia. En segundo lugar, y al parecer como respuesta a esta ofensiva gubernamental, el ELN secuestró a diez personas en el Chocó (Ocampo, 2004, 6 de junio). Esto puede entenderse como un mensaje del ELN sobre la amenaza efectiva que constituía y sobre la necesidad de adelantar negociaciones de paz con esta organización.

Así, en unas negociaciones de paz, el balance de poder entre los diversos actores es un punto que debe tomarse en consideración¹³. Durante procesos de esta naturaleza no solo importa el poder militar, pues en un conflicto asimétrico y prolongado, como es el colombiano, el poder militar de las partes en contienda no es el mismo: las fuerzas estatales tienen siempre la ventaja sobre las insurgentes. Hay, entonces, otras fuentes de poder que intervienen y ejercen un papel fundamental. Es el caso, por ejemplo, de la legitimidad nacional e internacional.

De esa manera, “primero, es esencial identificar qué tipo de poder importa más en un conflicto particular” (Crocker, y otros, 2004: 101). La pérdida o ganancia de legitimidad en el ámbito nacional y en el internacional es un activo que, en el caso colombiano, brinda a las partes involucradas más o menos margen de maniobra, más o menos capacidad de negociar. Justamente, las maniobras del gobierno Uribe y del ELN que precedieron el inicio de los acercamientos pueden ser entendidas como intentos de acrecentar ese margen de maniobra para ampliar su incidencia política.

Esto último recuerda, además, que la violencia de alto perfil puede tener un poderoso impacto sobre los procesos de negociación. Al in-

¹³ El cálculo erróneo del balance del poder entre los principales actores del conflicto, ya sea causado por la sobreestimación de la importancia del poder militar o por la falta de información completa, puede agravar lo que en inglés se denomina la ‘intractability’ (la prolongación, autopropagación y resistencia a cualquier intento de resolución del conflicto). En tal escenario, un actor externo puede tener un papel importante al ayudar las partes a llegar a una estimación más correcta de la situación, para superar así una situación de estancamiento (Fearon, 1995: 390ff; Walters, 1999: 132).

producir desconfianza entre las partes o al inducir división dentro de una de ellas, la violencia puede obstaculizar la firma de la paz. Además, puede servir de recordatorio sobre las consecuencias negativas de continuar el conflicto y hacer que las partes beligerantes asuman mayor determinación en sus intenciones de alcanzar la paz (Höglund, 2004). En este caso, el secuestro de diez personas actuó como recordatorio de las consecuencias negativas que tendría la continuación del conflicto y abrió la posibilidad de iniciar los acercamientos entre las partes en confrontación.

ELN desconoce los acuerdos concertados

El segundo punto de quiebre identificado fue la negativa del ELN, hecha a finales de enero de 2005, de firmar el documento en el que se acordaba realizar una reunión en México entre el Coce y el facilitador Valencia. Fue una coyuntura con consecuencias negativas para el proceso, de la que resulta una serie de aprendizajes relevantes.

Este punto de quiebre corrobora la importancia de la representatividad de los voceros de las partes en contienda para que en los momentos decisivos se refrenden los acuerdos pactados. Además, evidencia que la complejidad del conflicto armado colombiano obstaculiza los intentos de negociación: la multitud de actores y partes que intervienen en el proceso de negociaciones pone en cuestión el éxito de una paz negociada parcial (por ejemplo, las conflictivas relaciones entre el ELN y las Farc).

A inicios de 2005, y con el interés de concretar un encuentro entre el facilitador Andrés Valencia y los miembros del Coce, las dos partes fueron ajustando gradualmente sus posiciones y creando así cierto ambiente de optimismo. Estos acercamientos desembocaron en la presentación de un documento llamado “Itinerario para una eventual reunión en México entre el Coce y el facilitador” (Valencia, 2006: 11). El documento fue desarrollado conjuntamente por el facilitador Valencia, el vocero del ELN, Francisco Galán, y el Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo. Después de algunos comentarios y de ciertos cambios, contó con el aparente visto bueno de ambas partes.

En palabras del facilitador Valencia,

“... después de meses de trabajo, teníamos un acuerdo. De seguro era un acuerdo triangular, mediado por el facilitador. Pero el acuerdo (*accord*) sin duda era

constituido por una serie de acuerdos (*agreements*) entre el ELN y el gobierno colombiano [...] El próximo paso se constituyó en sugerir maneras de formalizar el acuerdo [...] Debo añadir, que tanto el comandante Galán como yo compartimos el documento con el Alto comisionado de Paz, Restrepo, cuando fue redactado. Entonces, a todos nos pareció, al gobierno, al ELN y al facilitador, que finalmente habíamos llegado a un comprensión mutua⁹ (Valencia, 2006: 12f [traducción de los autores]).

Sin embargo, en el momento de firmar este documento el Coce, repentinamente, retiró su apoyo al acuerdo. El organismo mostró serias inquietudes sobre sus contenidos y cambió de manera inesperada el tono que venía empleando durante los diálogos. Afirmó, además, sentir cierta insatisfacción con la facilitación mexicana, pues aseguró sentirse irrespetado por Valencia (carta del ELN al facilitador, 1º de febrero de 2005, en: Valencia, 2006: 13).

A pesar de que esta fue la razón manifestada por el ELN para la ruptura, una explicación alternativa puede estar centrada en las tensiones internas de la organización. Los desacuerdos entre Galán y ‘Antonio García’, miembro del Coce, no son elementos nuevos, y de hecho pueden ser manifestaciones de dos grandes tendencias dentro del ELN.

En esta ocasión el Coce, impulsado en particular por la posición de ‘García’, expulsó al vocero, Francisco Galán. A la luz de un eventual inicio de negociaciones, este acto tiene importancia, puesto que pone en duda la capacidad de negociadores y voceros frente a posiciones radicales de algunos comandantes del ELN. Igualmente, abre la pregunta sobre quién (cuál de las facciones o enfoques del ELN) estaría negociando en una mesa de diálogos y encarna una advertencia sobre los riesgos de ruptura de esta guerrilla en un escenario de negociación, particularmente fuerte en el caso del ELN, dado su carácter federado.

La salida de Galán tuvo como resultado un cambio drástico de la tendencia positiva que había caracterizado los acercamientos durante los meses anteriores, por lo que la pérdida de confianza fue irreversible.

De acuerdo con Valencia, esta acción, aparentemente sorpresiva, evidenció que el ELN había decidido abandonar los acercamientos con el gobierno colombiano y simplemente culpó al facilitador de su retiro de ellos (Valencia, 2006: 14). El acto, sin embargo, no explica por qué el ELN llegó a un punto tan avanzado y de repente cambió de posición. Al examinar los detalles del proceso, se sospecha que el texto propuesto

no contaba con la aprobación total del Coce sino más bien con la de su vocero Francisco Galán¹⁴.

Este hecho llama la atención sobre la representatividad de los voceros, lo que Reychler y otros llaman el nivel de inclusión en el proceso (*the inclusiveness of the process*) y el nivel de autoridad de los negociadores (2008: 10f)¹⁵. El punto es particularmente pertinente en el caso colombiano y más aún en el del ELN, por el carácter federado de su estructura orgánica (por ejemplo, en términos relativos, el Coce tiene poco control sobre algunas de sus fracciones o frentes, lo que obstaculizaría un proceso de negociaciones). Para estos autores, “La fuerza y credibilidad de un acuerdo dependen de la relevancia de las partes firmantes” (2008: 10). Claro está, si bien el éxito de las negociaciones depende de la relevancia de los actores inmiscuidos, también depende de la autoridad de los negociadores de parte y parte; un acuerdo sería más vinculante si el firmante efectivamente goza de autoridad (Reychler *et. al.*, 2008: 10).

La falta de representatividad, en particular del vocero Galán, puede explicar parcialmente esta primera crisis de los acercamientos. Este obstáculo fue identificado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz con estas palabras: “Una de las grandes dificultades con el ELN ha sido la existencia de múltiples canales de comunicación que se cortocircuitan entre sí, haciendo difícil un diálogo útil” (ACP, 2006: 46).

Cabe mencionar una posibilidad adicional que puede explicar la negativa del Coce a suscribir el mencionado acuerdo: es probable que los lazos entre el ELN y las Farc hayan tenido algo que ver con esa decisión. Algunos meses antes, en el Pleno del ELN, se dio a conocer que los ‘elenos’ y las Farc estaban desarrollando una alianza política contra el gobierno Uribe. *International Crisis Group*, por ejemplo, sostuvo que

¹⁴ En referencia al texto del acuerdo hecho para su reunión con el Coce, el facilitador Valencia asegura en un informe: “Todavía había dudas sobre si la suspensión de las ‘acciones militares’ incluiría las llamadas ‘retenciones’ [los secuestros] –una demanda no negociable de la administración Uribe–. Siguiendo una interpretación del Comandante Galán sobre que esta lectura era posible, nosotros indicamos que sugeriríamos al gobierno que no demandara un lenguaje explícito sobre esta materia. En lugar de eso, propusimos que cuando el gobierno anunciara públicamente su voluntad de celebrar la reunión, dejara en claro su entendimiento sobre que el compromiso del ELN incluía la suspensión de los secuestros” (2007: 12). Es decir, los compromisos que sobre el tema del secuestro están incluidos en el texto de este acuerdo, se basan más en una interpretación del vocero Galán, que en el visto bueno del Coce. Ésta puede ser una de las razones que llevaron al ELN a desconocer este acuerdo.

¹⁵ Aunque una aproximación inclusiva es preferible, en ciertas ocasiones los miembros extremistas obstaculizan las negociaciones. La inclusión de estos personajes puede ser bastante lesiva para el proceso.

el ELN siempre había sospechado que el gobierno utilizaba las negociaciones para legitimar el proceso de DDR con las AUC, tal como algunos analistas sugieren (por ejemplo, Valencia, 2004, 15 de junio; *Semana*, 2006, 12 de febrero) y que, además, las utilizó para desacreditar a las Farc. Por esa razón –concluye este centro de pensamiento–, el ELN buscaba una unión política con las Farc (ICG, 2007: 10).

Así, pues, la complejidad del conflicto colombiano y las enmarañadas relaciones de los actores en confrontación imponen serios desafíos para un proceso de negociación. En este caso, tanto los vínculos entre el ELN y las Farc como las relaciones entre el gobierno y las AUC muestran claramente que el número de actores negociadores de un conflicto dificulta la solución y pone en duda la viabilidad de una paz parcial. En este sentido, debe considerarse el papel de los actores secundarios en unas negociaciones de paz. En el caso que analizamos es imprescindible, por ejemplo, tener en cuenta el riesgo que supuso la intervención de las Farc o de las AUC, en la medida en que pudieron estropear el proceso.

Al analizar los procesos de paz debe considerarse detalladamente lo que Stedman (1997) llama *spoilers* (que puede traducirse como agentes que entorpecen o sabotean). De acuerdo con este autor, los *spoilers* son “los líderes y las partes que creen que la paz resultante de las negociaciones amenazaría su poder y sus intereses, por lo que usan la violencia para socavar los intentos para lograrla” (Stedman, 1996. Citado en Stedman, 1997: 5). Un proceso de paz puede verse amenazado por adversarios del proceso, por miembros y seguidores de alguna de las partes que se sienten traicionadas en sus valores últimos y, además, por organizaciones excluidas de las negociaciones que buscarían minar o destruir el proceso de paz. Es decir, este punto de quiebre indica que las Farc pueden ser *spoilers* en un eventual nuevo proceso de paz.

Así mismo, la consideración del papel de estos agentes no solo debe hacerse con respecto a los enemigos externos del intento de paz, sino también en relación con las disidencias internas. En este sentido, es importante examinar la posición y los intereses privados de los líderes de las partes en conflicto. Si un personaje prominente en una o en las dos partes tiene una posición intransigente o extremista, el proceso de paz puede estar en riesgo (Reychler *et al.*, 2008: 4ff).

Desde esta perspectiva puede entenderse la posición adversa para el avance de las conversaciones que asumió el presidente Uribe en esta

etapa de los acercamientos. Poco antes de que el ELN se negara a re-frendar el documento donde se acordaba la reunión del Coce con el facilitador en México, Uribe se refirió públicamente a los documentos secretos sobre los que se venía trabajando para concertar tal encuentro. El mandatario, además, sugirió que el facilitador mexicano tendría una posición más afín al gobierno (Valencia, 2006: 10), lo cual puso en duda su imparcialidad. Esto creó dentro del ELN un ambiente de dudas y desconfianza con respecto al facilitador, así como frente a las intenciones del gobierno con las negociaciones.

Renuncia de México a la facilitación y rompimiento de los acercamientos

El tercer punto de quiebre identificado fue la renuncia de México a la facilitación de los acercamientos entre las dos partes y el posterior rompimiento de tales contactos. Se trata de un punto de quiebre de consecuencias negativas, del que es posible extraer algunas lecciones para el futuro, porque evidencia algunas de las tensiones fundamentales de las negociaciones, entre ellas la divergencia sobre la percepción de los objetivos de las negociaciones de paz y la importancia que adquiere el problema del secuestro. Adicionalmente, reafirma la importancia de la legitimidad como activo y fuente de poder para negociar.

La renuncia de facilitador Valencia tiene relación directa con el punto de quiebre anterior. Una vez producido el resquebrajamiento de la confianza y hechas públicas las dudas del ELN respecto del facilitador, el proceso de acercamientos con intervención mexicana nunca se recuperó. En alocución pública hecha en febrero de 2005 el Presidente colombiano afirmó que los ‘elenos’ eran “profundamente arrogantes, mesiánicos, fundamentalistas y esquemáticos en su discurso, cobardes a la hora de la verdad [...] a pesar de su negación, no renuncian a las drogas, no renuncian a las Farc, a quienes temen” (Arnson, 2007: 1. Traducción de los autores). El mandatario, además, acusó a ‘Antonio García’ de ser un “saboteador de paz” (*El Tiempo*, 2005, 20 de febrero).

El incidente que desembocó en la renuncia de México como facilitador del proceso ocurrió dos meses más tarde, en marzo de 2005, cuando, en una cumbre presidencial reunida en Venezuela, el presidente Uribe accidentalmente incurrió en el error de hacer públicos varios detalles

de los acercamientos, hasta entonces confidenciales, y en particular la negativa del ELN a suspender la práctica del secuestro¹⁶.

El suceso comprometió al grupo insurgente, al ponerlo en una evidente desventaja a la hora de continuar con las negociaciones, dado que el rechazo que el secuestro suscitaba en la población colombiana había provocado una sensible pérdida de legitimidad de la organización. Por ello, a fin de minar este proceso, en el cual se veía en clara desventaja, el ELN cuestionó fuertemente la capacidad e idoneidad de la facilitación mexicana, lo que finalmente provocó la renuncia del gobierno de Vicente Fox a continuar como facilitador de los acercamientos¹⁷.

Este punto de quiebre reafirma la importancia de la legitimidad como uno de los factores primordiales para negociar. Ante la pérdida de legitimidad en el ámbito nacional ocasionada por el anuncio del presidente Uribe, el ELN optó por socavar el proceso de acercamientos e incitó a su fracaso.

De igual forma, este punto de quiebre llama la atención sobre la centralidad que adquirió el tema del secuestro durante los acercamientos. Como el problema despierta la extendida desaprobación y el repudio de la sociedad colombiana, de ahí en adelante la posición del gobierno en esta materia sería inflexible. Lo interesante de la relevancia del secuestro para el proceso de negociación no es que haya sido uno de los factores que llevaron a la renuncia de la facilitación de México, sino su recurrente reaparición durante el proceso de negociación con el ELN¹⁸.

¹⁶ El presidente Uribe creía que la cumbre presidencial era privada, pero estaba siendo transmitida por la televisión venezolana (ACP, 2005).

¹⁷ “La decisión mexicana fue resultado de un comunicado que horas antes había emitido el Comando Central del ELN y que criticó el voto de México en contra de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la ‘postura antidemocrática’ en el caso del desafuero del alcalde de la capital mexicana, Manuel Pérez Obrador” (*El Tiempo*, 2005, 19 de abril).

¹⁸ Así ocurrió, por ejemplo, en diciembre de 2006 (este es otro punto de quiebre que no será debatido con detalle), cuando el ELN acepta por primera vez discutir el tema del cese de hostilidades ante la revelación del Comisionado de Paz, Restrepo, sobre que el ELN había secuestrado a 54 personas desde el inicio del proceso de paz. Si bien durante la facilitación de México el tema del secuestro había ocasionado el estancamiento de los acercamientos, en este momento produjo el efecto contrario: empujó al ELN a aceptar conversar sobre una cuestión sensible para ellos, como muestra de buena voluntad y compromiso con las negociaciones. En este sentido, cabe resaltar que el influjo del tema del secuestro sobre las negociaciones, al menos para avanzar en los acercamientos, no fue siempre negativo.

Uribe reconoce la existencia del conflicto y se establece la Casa de Paz

El cuarto punto de quiebre identificado fue el reconocimiento del presidente Uribe sobre la existencia de un conflicto armado interno en Colombia y, además, el establecimiento de la Casa de Paz, cosa que tuvo consecuencias positivas para el proceso de negociaciones.

Este punto de quiebre subraya la importancia de alcanzar cierta convergencia en la perspectiva de las dos partes respecto del conflicto armado y sus implicaciones en unas negociaciones de paz. Se trata de una incipiente unificación de la visión del conflicto y una preliminar concertación sobre el lenguaje apropiado para llegar a solucionarlo. Además, este punto de quiebre permite apreciar la conveniencia de incluir a la sociedad civil en un proceso de negociación con el ELN.

Con posterioridad al estancamiento de los acercamientos provocado por la salida de México del proceso, a mediados de 2005, Uribe volvió a mostrar interés en reiniciar los diálogos. El ELN, por su parte, respondió de inmediato y pidió que se clarificara de forma detallada y por escrito el alcance de la nueva propuesta de paz, a lo cual el gobierno contestó prontamente (ACP, 2006: 56). Estas nuevas muestras de buena fe marcan el inicio de los acercamientos directos (sin intermediarios externos) entre el gobierno y el ELN.

Ahora bien, a pesar de estas manifestaciones de voluntad de paz, el Coce expresó sus dudas sobre la posibilidad de una paz negociada con la administración Uribe. En un comunicado del 25 de agosto de 2005 identificó cinco obstáculos recurrentes y esenciales que, a su juicio, habían impedido el avance de las iniciativas hasta ese momento: “1. Negar el conflicto armado; 2. No permitir la participación de la sociedad civil en el proceso; 3. Negar la crisis humanitaria; 4. Negar las causas sociales del conflicto; y 5. El proceso de paz que se adelanta con los paramilitares” (Medina, 2009: 215f).

Adicionalmente, el 5 de septiembre de 2005, la guerrilla publicó otro comunicado, en el que abría la posibilidad de realizar un encuentro exploratorio con el gobierno bajo las premisas del reconocimiento por éste de la existencia de un conflicto interno y de la participación de diferentes sectores de la sociedad civil. Estas declaraciones muestran el interés del ELN de que, en esta segunda fase, los acercamientos tuvieran un enfoque más político (ACP, 2006: 61).

Los dos comunicados sucesivos del Coce impulsaron el reconocimiento hecho por el presidente Uribe de la existencia del conflicto armado en Colombia¹⁹. Y, posteriormente, fomentaron la liberación de Francisco Galán para que realizara una serie de encuentros con diversos sectores de la sociedad, dirigidos a discutir sobre los cinco obstáculos que enfrentaba la salida negociada.

El reconocimiento de la existencia del conflicto armado interno tiene un valor simbólico esencial porque, al hacerlo, implícitamente se admiten las raíces políticas e ideológicas de la confrontación y se le otorga cierta legitimidad a la lucha insurgente o, por lo menos, se le permite cierto margen de acción en las negociaciones. La importancia de este punto de quiebre se hace evidente si se considera el carácter que hasta esa fecha había tenido el discurso de Uribe: hasta entonces, el Presidente ubicaba el conflicto en el marco conceptual de la guerra internacional contra el terrorismo, calificación que deslegitimaba totalmente al ELN y hacía prácticamente imposible una negociación con esta organización sobre temas sustanciales (como esperaba el ELN), es decir, aquellos que van más allá de la mera desmovilización de sus estructuras armadas. El reconocimiento del conflicto interno supone una transformación esencial de la postura pública del gobierno Uribe sobre el conflicto colombiano y sobre las implicaciones de unas negociaciones de paz para terminarlo.

Medina desarrolla esta idea de forma similar: “la aceptación de la existencia del conflicto determina directamente el reconocimiento de unos actores sociales y políticos que lo desarrollan y establece la necesidad de la solución política negociada” (Medina, 2010: 96)²⁰. Se trata de un avance significativo en el proceso de diálogos con el ELN, por cuanto el principal obstáculo para el avance de las negociaciones con el gobierno Uribe se localizó justamente en la divergencia de perspectivas sobre el conflicto armado y sobre qué cuestiones se debaten en el marco de unas negociaciones. Se trata de una flexibilización de la posición pública gubernamental que permitió el avance de los diálogos.

¹⁹ En palabras del presidente Uribe, “en aras de las superiores conveniencias de la patria depongo mis personales convicciones y en nombre de la institución presidencial acepto que hay conflicto” (ACP, 2006: 61).

²⁰ Tal como señala Bouvier, del United States Institute of Peace (USIP), “La falta de una visión común del problema, así como la incapacidad para ponerse de acuerdo sobre el lenguaje apropiado para describir o desarrollar un discurso que sustente su resolución, contribuye al fracaso de los diálogos” (V. M. Bouvier, 2006: 17 [traducción de los autores]).

Esto se evidencia al constatar el viraje del primer mandatario hacia una actitud más conciliadora. Una muestra de su flexibilización la dio cuando permitió la liberación temporal de Francisco Galán para que realizara una serie de encuentros con diversos sectores de la sociedad civil en la llamada Casa de Paz²¹, con el fin de discutir sobre los obstáculos que enfrentaba la salida negociada con el grupo armado.

Es decir, el Presidente abrió la posibilidad de incluir a la sociedad civil en una salida negociada. Esto tuvo como efecto concreto el inicio de las rondas exploratorias formales realizadas en Cuba bajo la facilitación del *grupo de países amigos*²²: Noruega, España y Suiza (Bouvier, 2006: 4)²³. Sobre este asunto, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz asecuró: “El funcionamiento de la Casa de Paz que el gobierno reconoce como un esfuerzo válido, importante y consistente de la sociedad civil, ha sido fundamental para aclimatar la confianza y hacer posible esta Reunión Formal Exploratoria” (ACP, 2006: 76).

La participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz ha sido un factor clave para el ELN, especialmente después de la formulación de la propuesta de Convención Nacional hecha entre 1996 y 1998²⁴, y dada su estrecha relación con ciertos sectores sociales. Además, la inclusión de la sociedad civil es esencial en los procesos de negociación porque, en últimas, es la que “da vida” a los acuerdos de paz alcanzados

²¹ Esta idea es una innovación sugerida por cinco representantes de la sociedad civil, del Grupo de Garantes (Moritz Ackerman, Daniel García Peña, Álvaro Jiménez, Gustavo Ruiz y Alejo Vargas). Véase ICG (2007: 11).

²² En junio de 2000 se formó el “Grupo de Países Amigos y Facilitadores para el proceso de paz con el ELN”, en el cual se incluyó a Noruega, España, Suiza, Francia y Cuba. Este grupo tendría el mandato de acompañar y apoyar el proceso, funciones de conciliación y verificación y ejercicios de carácter humanitario. (“Comunicado Público: Acuerdo de constitución del Grupo de Países amigos y facilitadores del proceso de paz con el ELN”, 2000).

²³ Hay que resaltar que el papel de estos países en el proceso de paz entre el ELN y el gobierno Uribe no estaba claro. De acuerdo con ICG, “Los tres países han pasado de servir como garantes durante las etapas iniciales de las conversaciones, a una breve facilitación durante la tercera ronda de diálogo, cuando las dos partes consultaron con ellos temas sustantivos, y a ser prácticamente excluidos de las últimas dos rondas” (ICG, 2007: 13).

²⁴ En términos generales, la Convención Nacional es concebida por el ELN como un espacio de encuentro y construcción de consensos entre todos los sectores de la sociedad para buscar una salida creíble al conflicto armado. “Para el ELN, la Convención Nacional y la negociación son escenarios en los que la diversidad de actores de la sociedad colombiana –especialmente los sectores tradicionalmente excluidos– debe diseñar los cambios que los problemas nacionales ameritan” (Vargas, 2006: 285). En este sentido, el ELN renuncia a establecerse como “vanguardia” de la lucha revolucionaria y, en lugar de ello, se concibe como una suerte de garante armado que vigilaría los acuerdos de transformación política y social a los que llegaría el conjunto de la sociedad colombiana en la mesa de negociaciones.

durante los diálogos (Reychler *et. al.*, 2008: 10). El apoyo popular es el que brinda legitimidad al proceso y a sus participantes.

Ahora bien, el cambio de tono del presidente Uribe –que lo llevó a aceptar el establecimiento de la Casa de Paz– también se explica si se tiene en cuenta la coyuntura política de finales de 2005 e inicios de 2006. Tal como señala Hernández, “La coyuntura electoral del primer semestre del 2006, el desgaste de la política de Seguridad Democrática en la desmovilización de los grupos paramilitares mediante la cuestionada Ley de Justicia y Paz, el fracaso militar del Plan Patriota en su objetivo de la derrota de las Farc, el escepticismo de la sociedad con respecto al Intercambio Humanitario, pueden justificar el reciente interés del gobierno Uribe en el diálogo con el ELN” (Hernández, 2006: 12).

Negativa del ELN a firmar el Acuerdo Base y estancamiento de las negociaciones

El quinto punto de quiebre identificado fue la negativa del ELN a suscribir el *Acuerdo Base* que resultó de la cuarta ronda de acercamientos desarrollada en Cuba entre el 20 y el 25 de octubre de 2006. Además, se relaciona con el estancamiento en que entró el proceso de diálogos luego de que el ELN presentara una nueva propuesta sobre el cese de hostilidades y el gobierno respondiera con la formulación de nuevas condiciones para su cumplimiento²⁵. Se trata de un punto de quiebre con consecuencias negativas para el proceso de negociaciones, desde el cual pueden derivarse aprendizajes e identificarse algunos obstáculos.

Este punto de quiebre indica que las características del conflicto colombiano imponen dilemas complejos al proceso de negociación. Señala, por ejemplo, la importancia del cese al fuego y su verificación. Muestra que la percepción de seguridad de los combatientes del ELN, no solo respecto de las *Fuerzas Armadas* estatales sino igualmente en relación con los otros grupos armados, es uno de los factores que más inquieta a los insurgentes. Adicionalmente, reafirma que las negociaciones “clásicas” pueden ser contraproducentes, pues fomentan la aparición de posiciones intransigentes que finalmente llevan a la ruptura entre las partes.

²⁵ En términos estrictos, la formulación de nuevas condiciones para aceptar el cese de hostilidades es otro punto de quiebre independiente. Sin embargo, se decidió unificar este punto de quiebre con el anterior (la negativa del ELN para firmar el Acuerdo Base), a fin de facilitar su explicación en este documento.

A pesar de que durante todo el año 2006 imperó cierto tono positivo, no se logró aumentar la confianza. Una vez más las partes hicieron declaraciones abiertamente hostiles²⁶ que desembocaron en un nuevo estancamiento del proceso. Esto se hace evidente con la ausencia de Antonio García en la quinta ronda de conversaciones y después, durante la sexta, cuando ninguno de los dos voceros del ELN, ni Antonio García ni Pablo Beltrán, asisten a la reunión (*El Tiempo*, 2007, 13 de abril)²⁷. La ausencia de tales negociadores en la quinta y sexta rondas fue la primera señal de que el proceso de negociaciones había entrado en nueva crisis. De un lado, la inasistencia de García a la quinta –a la cual solo se presentó Beltrán– podría entenderse como un intento de la guerrilla de reservarse cierto margen de decisión y la posibilidad de desconocer las decisiones que tomara su “plenipotenciario” (Nieto, R., 2007, 14 de abril). Ya en el pasado se había presentado un antecedente cuando el Coce había decidido desconocer los acuerdos a los que Francisco Galán había llegado con el facilitador mexicano y se había negado a firmar el documento, que preveía la reunión en México entre el facilitador y el Coce. Tal coyuntura recuerda la importancia de la representatividad y la autoridad de los voceros para que en los momentos determinantes del proceso se refrenden los acuerdos concertados.

De otro lado, la ausencia de los voceros del grupo armado en la quinta y la sexta rondas de acercamientos también pudo obedecer a que el ELN no quería asumir compromisos sustantivos, pero tampoco estaba interesado en romper definitivamente los diálogos. Levantarse de la mesa de negociación suponía un alto costo político que el ELN no deseaba pagar. Además, mantener conversaciones con el gobierno “les da un espacio político a los ‘elenos’ que de otra manera no tendrían” (Nieto, R., 2007, 14 de abril).

Pablo Beltrán, días después, propuso un cese del fuego y las hostilidades temporal y experimental. El vocero aseguró que cuando el ELN

²⁶ De una parte, Uribe se refirió a los dirigentes del Polo Democrático Alternativo como “terroristas de corbata” y acusó a Carlos Gaviria, presidente en ese momento de este partido, de tener una actitud servil del ELN durante las últimas rondas de conversaciones. “Antonio García”, por su parte, afirmó que los ataques verbales del presidente Uribe a líderes de la oposición ponían en peligro y cuestionaban el futuro del diálogo (*El Tiempo*, 10 de febrero de 2007).

²⁷ Esto provocó una profunda molestia del gobierno, toda vez que estos líderes guerrillero gozaban de ciertos beneficios (como la suspensión de sus órdenes de captura y su permanencia en territorio venezolano), justamente para que cumplieran con su papel de voceros en la mesa de negociaciones.

“firme el cese, se compromete a liberar a los retenidos que tenga en ese momento y a no hacer retenciones con propósito económico mientras dure” (*El Tiempo*, 2007, 28 de junio). Con este acto, la guerrilla supuso que iba a iniciarse un proceso de flexibilización respecto a la verificación del cese de hostilidades y otros puntos del acuerdo (entrevista con ‘Gabino’, en Valencia, 2007: 5). Sin embargo, a pesar de que se esperaba un giro positivo del proceso, el gobierno respondió con la formulación de nuevas condiciones y pidió no solo la concentración de las tropas en un lugar específico sino también la identificación de los combatientes.

Por su parte, el grupo armado respondió a este anuncio del gobierno con la introducción de nuevas condiciones: estaría dispuesto a acordar el cese de hostilidades siempre y cuando se congelara la firma del TLC con Estados Unidos. Con la formulación de estas nuevas condiciones, no negociables ni para el ELN ni para el gobierno, ambas partes retiran sus propuestas y concesiones sobre el cese de hostilidades y la liberación de secuestrados²⁸.

De esa manera, una semana después de finalizada la octava ronda exploratoria, el ELN aseguró que las negociaciones habían llegado a un punto muerto, por dos razones: “La insistencia del gobierno en la concentración e identificación de todos los combatientes del movimiento y la insistencia y el desacuerdo en torno a qué significa la paz” (ICG, 2007: 13)²⁹. A pesar de que posteriormente se hicieron algunos intentos de dinamizar el proceso y superar los obstáculos en los temas del cese de hostilidades y concentración de los combatientes, no se logró llegar a ningún acuerdo y el proceso entró en una fase de estancamiento.

En este sentido, el asunto del cese de hostilidades y su verificación, es decir, la concentración y la identificación de los combatientes, adquiere especial relevancia en el desarrollo de los acercamientos. Es un asunto problemático, pues se trata de un paso sin retorno hacia la desmovilización de las estructuras armadas de la guerrilla. Con ello se evidencia, una vez más, la diferencia en el enfoque de las partes sobre *qué se obtiene*

²⁸ Para una discusión sobre la toma de posiciones extremas como estrategia para desarrollar agendas secretas, véase C. A. Crocker *et al.*, 2004: 99f.

²⁹ Sobre este punto, ‘Gabino’ aseguraba: “La fuerza pública sabe con exactitud la ubicación del ELN, todas las zonas están militarizadas y en conflicto permanente, no hay mayores secretos. La fuerza y las actividades se pueden reportar ante comisiones de verificación. Todos los compromisos se pueden verificar si hay voluntad, y el ELN la tiene. El que pretende hacer trampa será fácilmente descubierto. En esto deben jugar un papel importante los países que han acompañado el proceso. Es la oportunidad para darle un lugar preponderante a la comunidad internacional” (Entrevista con ‘Gabino’ en: Valencia, 2007: 5).

al negociar: si para el gobierno Uribe ese era un requisito para iniciar las negociaciones, para el ELN era la última fase del proceso de paz.

Adicionalmente, las dificultades sobre la verificación del cese de hostilidades también tienen que ver con la percepción de seguridad de los insurgentes respecto a las fuerzas estatales y, asimismo, en relación con otros grupos armados. La decisión del ELN de no firmar el Acuerdo Base también puede estar relacionada con la influencia de las Farc: en febrero de 2007 esta guerrilla anuncia su desacuerdo con el proceso de negociaciones, lo que exacerba la tensión entre las partes en el curso de las negociaciones. El anuncio fue formulado en un ambiente de confrontación entre las Farc y el ELN en Arauca, Antioquia y el suroccidente del país. Las Farc señalaron que el ELN estaba viviendo “un triste ocaso” como movimiento insurgente y cuestionaron duramente su intención de incorporarse al sistema político vigente³⁰. Afirmaron, además, que el ELN estaba infiltrado por la Inteligencia Militar y que no tenía mando sobre sus frentes (*El Tiempo*, 2007, 13 de febrero).

La percepción de seguridad de los insurgentes en un proceso de negociación de paz parcial es un asunto decisivo. De acuerdo con ICG, “como la tregua no incluiría a otros grupos armados (las Farc, los nuevos grupos armados ilegales y los remanentes), la seguridad plantea problemas. El ELN dice que lo único que puede proteger a los insurgentes de ataques de otros grupos es la movilidad” (ICG, 2007: 13). La seguridad de los combatientes es una cuestión compleja y crucial, pues durante el proceso de diálogos y, luego, durante un eventual proceso de DDR, los combatientes del ELN pueden ser blanco fácil de balas que provengan de más de un enemigo del proceso (de las Farc, de algunos sectores de las Fuerzas Armadas, de los neoparamilitares).

De otro lado, la negativa del ELN a firmar el Acuerdo Base evidencia los posibles efectos negativos que puede tener una negociación mal manejada. Con un enfoque en las posiciones (extremas), las partes buscan lograr ganancias relativas, lo cual tiende llevar a los actores a una espiral negativa que pone en riesgo el éxito de las negociaciones (Fischer y Ury, 1985: 5-10).

En este sentido, es posible que la presencia de un actor externo más activo en este momento crucial del proceso hubiera podido evitar su

³⁰ Esto recuerda que los actores secundarios, en este caso las Farc, pueden estropear el proceso de negociación (obstáculo ya identificado en el punto de quiebre 2).

estancamiento. El papel del facilitador Valencia al comienzo de los acercamientos fue especialmente útil. Conviene recordar que gracias a su intervención se avanzó justamente en el tema del cese de hostilidades, lo que permitió que los diálogos continuaran. Por ello, la participación de una tercera parte externa que propicie que los actores se concentren en aquellos objetivos e intereses compartidos, y no tanto en los puntos que los apartan, es una estrategia que ya ha probado su validez. La conciliación de los intereses y las posiciones es efectiva porque “tras las posiciones opuestas hay muchos otros intereses, además de los que puedan oponerse. Tras posiciones contrapuestas hay intereses compartidos y compatibles, además de los conflictivos Fischer Ury, 1985: 49)³¹.

Mediación del presidente Chávez y ruptura de las negociaciones

El sexto punto de quiebre identificado por nosotros fue la inclusión, en noviembre de 2007, del presidente venezolano Hugo Chávez en el proceso de negociación. Luego de una aparente dinamización del proceso, finalmente los acercamientos llegan a su fin. Se trata de un punto de quiebre que inicialmente entrañó perspectivas prometedoras pero que, posteriormente, tuvo consecuencias negativas para las negociaciones³².

El sexto punto de quiebre llama la atención sobre la importancia de un actor externo para iniciar o reanudar los acercamientos luego de etapas de estancamiento o de crisis. Indica, también, que la coyuntura internacional tiene influencia sobre los procesos de negociación de paz que se realizan en Colombia. Los señalamientos de varios autores (Reychler *et al.*, 2008 Stedman, 1997, entre otros) sobre el rol central de una tercera parte internacional parecen confirmarse en este caso.

³¹ Para ilustrar la idea de concentrarse en los intereses y no en las posiciones, Fisher y Ury (1985) ponen el siguiente ejemplo: “Piense en la historia de dos hombres que están peleando en una biblioteca. Uno de ellos quiere abrir la ventana y el otro quiere que la ventana se cierre. Discuten sobre qué tan abierta debe quedar la ventana: apenas una rendija, la mitad, tres cuartos. Ninguna solución logra satisfacerlos a ambos. Entonces entra la bibliotecaria. Le pregunta a uno por qué quiere abrir la ventana: ‘para obtener aire fresco’. Le pregunta al otro por qué quiere cerrar la ventana: ‘para que no haya corriente’. Después de pensarlo un momento, la bibliotecaria abre una ventana en la habitación contigua, logrando así que entre aire fresco sin que haya corriente” (R. Fischer, W. Ury, 1985: 47).

³² En términos estrictos, se trata de dos puntos de quiebre: la inclusión del presidente Chávez como mediador, de un lado, y el estancamiento del proceso por la cancelación de su mediación, del otro. Por razones prácticas, para facilitar su exposición se decidió unificar esos dos puntos de quiebre en uno.

El 5 de septiembre de 2007 el presidente Chávez expresa su voluntad de reunirse con los miembros del ELN con el fin de desempañar los diálogos. Al día siguiente el Coce responde en un comunicado que da su beneplácito a la intervención venezolana y llama a consultas a su representante “para que luego de ellas podamos reanudar formalmente las reuniones con el gobierno de Colombia” (Revista *Insurrección*, 2007, 6 de septiembre). En el siguiente mes, y gracias al nuevo aire que le insufló la conducta del presidente Chávez, tuvieron lugar varias rondas de negociación en Caracas (*El Tiempo*, 2007, 18 de noviembre).

Sin embargo, el nuevo respiro que dio al proceso la participación de Chávez no duró mucho. La cancelación que Uribe hizo de la mediación venezolana en noviembre de 2007 (*Semana*, 2007, 22 de noviembre) y la extradición a Estados Unidos de una serie de guerrilleros del ELN precipitaron el resquebrajamiento total de las negociaciones. Tales sucesos originaron, durante los primeros meses del año 2008, cierto clima inédito de hostilidad entre las dos partes. Así, por ejemplo, el presidente Uribe reinició una campaña internacional para que se continuara calificando a las guerrillas colombianas como terroristas, reiteró su negativa de despejar cualquier zona para adelantar procesos de paz y decidió crear un Batallón de Alta Montaña en Nariño para combatir al ELN. Esta agrupación, por su parte, en un comunicado del 4 de abril de 2008, suspendió a Francisco Galán como representante de la organización luego de que el vocero decidiera reunirse con el presidente Uribe para tratar de encontrar salidas al estancamiento de las negociaciones (*El Tiempo*, 2008, 7 de abril).

Sobre el resquebrajamiento de las negociaciones es interesante constatar, tal como se mencionó en el primer capítulo, que entre 2007 y 2009 (justo cuando se rompen las negociaciones) hubo una reactivación de las acciones unilaterales del ELN (véase Gráfico 3, capítulo 1). Además de hacer parte de un proceso de reacomodamiento y aprendizaje de la organización, el hecho también llama la atención sobre el uso de la violencia como herramienta de negociación. En este caso, luego del fracaso de las negociaciones, el ELN podría haber utilizado este incremento de la violencia como recordatorio sobre las consecuencias negativas de la continuación del conflicto.

A lo largo del segundo semestre del año 2008 se recorrió un camino sinuoso que condujo a la profundización del estancamiento. Una de las razones que explican la parálisis en que se sumió el proceso de negocia-

ciones durante este lapso fue la tensa situación que entre 2008 y 2010 se evidenció entre Colombia, de una parte, y Ecuador y Venezuela, de la otra. En un ambiente de crispación nacional era poco probable volver a hablar de paz con las guerrillas. Justamente una de las acusaciones que Colombia profería contra sus vecinos era su velada colaboración con la insurgencia colombiana (Bouvier, 2010: 2).

En este sentido, el sexto punto de quiebre subraya el influjo de la coyuntura internacional en el desarrollo de negociaciones. A finales de 2007, cuando la mediación de Chávez fue cancelada, y en marzo de 2008, cuando se presentó la peor crisis diplomática con Ecuador y Venezuela (*Semana*, 2008, 11 de julio)³³, la influencia negativa de la coyuntura internacional sobre las negociaciones de paz se hizo evidente.

A fines de 2008 y comienzos de 2009 el ELN hizo público su interés de una paz negociada, no con el gobierno sino únicamente con la sociedad civil y la comunidad internacional. Se trató de una suerte de “radicalización” de la propuesta de Convención Nacional que, por ejemplo, fomentó el inicio de un largo intercambio epistolar con el movimiento Colombianos y Colombianas por la Paz que al fin de cuentas no produjo ningún avance sustancial en los acercamientos.

Así, durante el año 2009 y el primer semestre de 2010 se rompió totalmente cualquier posibilidad de reiniciar el proceso de negociaciones. En este período no hubo relación alguna entre el gobierno y la organización guerrillera para reactivar los acercamientos. El mandato del presidente Uribe finalizó, en agosto de 2010, con un nuevo fracaso de los intentos de paz con el ELN.

Principales obstáculos, lecciones y tensiones de las negociaciones Uribe-ELN (2004-2007)

El análisis de los diálogos de paz entre la administración Uribe y el ELN permitió identificar la principal tensión que dificultó el avance de estas

³³ El ataque de las Fuerzas Militares hecho en territorio ecuatoriano el 1º de marzo y que terminó con la vida del líder guerrillero 'Raúl Reyes' produjo indignación en los gobiernos venezolano y nicaragüense. El hecho agudizó la crisis en las relaciones, que ya estaban tensas, entre Colombia y Venezuela. En la prensa internacional se divulga información supuestamente extraída del computador de Raúl Reyes, que compromete al mandatario venezolano con el auspicio económico a las Farc. El 15 de este mes el director interino de la Interpol, Ronald Kenneth, asegura que los archivos de los computadores no han sido manipulados (*Semana*, 2008, 11 de julio).

negociaciones, fue útil para establecer cuáles fueron los más protuberantes obstáculos que entorpecieron el proceso y sirvió para precisar una serie de aprendizajes útiles para futuras iniciativas de paz.

En primer lugar, se determinó que la principal tensión para el avance de las negociaciones entre el ELN y la administración Uribe fue la divergencia de perspectivas sobre las negociaciones. Mientras el enfoque del gobierno Uribe fue fundamentalmente militar, centrado en lograr el desmonte y la desmovilización del ELN (parecidos al proceso con las AUC), el del ELN fue esencialmente político, orientado a convocar la Convención Nacional para debatir las causas estructurales del conflicto armado colombiano. La incompatibilidad sobre por qué negociaban y qué podrían conseguir al negociar es una de las razones que explican el fracaso del proceso de los diálogos. Así mismo, se estableció que la estrategia tradicional de “negociación” acentuó e hizo más rígidas las posiciones de las dos partes, exacerbando la incompatibilidad y el antagonismo del ELN y el gobierno Uribe.

En segundo lugar, se identificaron tres grandes obstáculos que impidieron el avance del proceso de diálogos. De un lado, la discusión sobre el cese de hostilidades, incluida la concentración e identificación de los combatientes como mecanismo de verificación, fue especialmente problemática porque este es un paso sin retorno hacia la desmovilización de las estructuras armadas del ELN. Si para el gobierno Uribe era un requisito para iniciar las negociaciones, para el ELN era el último eslabón del proceso de paz. Además, las dificultades sobre la verificación del cese de hostilidades tienen que ver con la percepción de seguridad de los insurgentes respecto a las fuerzas estatales y, también, en relación con otros grupos armados (como las Farc y los neoparamilitares).

De otro lado, las cuestiones relacionadas con las actividades delictivas del ELN constituyeron asimismo uno de los principales obstáculos de las negociaciones de paz con el presidente Uribe. Más específicamente, el tema del secuestro fue un escollo insalvable en el proceso, toda vez que se relaciona con el problema de la financiación de la organización. Como el secuestro despierta una extendida desaprobación y repudio de la sociedad colombiana, el gobierno no podía ceder en esta materia. Por último, se evidenció que la complejidad y las relaciones entre la multitud de actores involucrados en el conflicto colombiano obstaculizaron las negociaciones, lo cual se advirtió en los intentos de las Farc de estropear el proceso.

Finalmente, el estudio de los diálogos entre el presidente Uribe y el ELN fue útil para identificar cuatro aprendizajes que deben tenerse en cuenta en la confección de una nueva política de negociación de paz con esa guerrilla: 1. Se estableció que la participación de una tercera parte internacional en el proceso es fundamental para iniciar y reactivar las negociaciones y, además, para que las partes en confrontación encuentren convergencia sobre puntos extremos aparentemente incompatibles; 2. Se demostró que la legitimidad es uno de los activos y fuentes de poder más importantes en unas negociaciones de paz; 3. Se corroboró la importancia de la representatividad de los voceros de las partes en confrontación para que en los momentos determinantes se refrenden los acuerdos pactados; y 4. Se señaló la relevancia de incluir a la sociedad civil en un proceso de negociación con el ELN.

A continuación se utilizan los aprendizajes derivados del análisis de los acercamientos entre el gobierno Uribe y el ELN para discutir si en la coyuntura actual una solución negociada con el ELN es pertinente y eficiente para la terminación del conflicto con esta organización.

Posibilidades y perspectivas para negociar con el ELN

En esta segunda sección se presenta un análisis de coyuntura destinado a establecer la pertinencia, viabilidad y eficiencia de la implementación de una política de negociaciones de paz con el ELN en la actualidad. El objetivo de esta parte es determinar si, dada la actual coyuntura política, la tensión principal y los obstáculos centrales identificados en el análisis de las últimas negociaciones siguen constituyendo un serio impedimento para iniciar y culminar exitosamente un nuevo intento de solución negociada con el ELN.

Para hacerlo, en primer lugar, se describe la nueva coyuntura política y se explican las razones por las cuales la posesión del presidente Santos ha abierto nuevamente el debate sobre la posibilidad de iniciar unas negociaciones de paz con las guerrillas. Aquí se afirma que a pesar de que en la actualidad hay condiciones favorables para iniciar una negociación con el ELN, la situación del conflicto armado sigue caracterizándose por el “estancamiento de las 4-S” (por sus siglas en inglés: *stable, soft, self-*

serving, stalemate), lo cual obstaculiza cualquier iniciativa de diálogo³⁴. En segundo lugar se discuten los aprendizajes derivados del estudio de las negociaciones con el presidente Uribe y se evidencia que negociar, en su sentido clásico, no es la solución más adecuada para disminuir la violencia y acabar con el conflicto planteado con esa agrupación armada. Finalmente, en lugar de sugerir la inacción, se propone iniciar un debate sobre la manera más acertada de desarrollar la propuesta de “derrota política” o “asfixia democrática” del ELN. Es decir, se plantea la adopción de una perspectiva de solución de problemas para iniciar un proceso de paz con esta organización que supere la dicotomía conflicto-negociación.

Coyuntura actual. El gobierno Santos y el mejoramiento del ambiente

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia de la República se presentó una nueva coyuntura política que abrió la posibilidad de construir caminos para una renovada iniciativa de paz con el ELN. A pesar de que el nuevo gobierno se ha caracterizado por continuar combatiendo decididamente a los grupos armados ilegales (y el ELN no ha escapado de esta determinación), la agenda legislativa de su administración muestra un renovado interés por la reconciliación y la paz. La actual coyuntura política insinúa, además, la existencia de cierta convergencia en la visión del “estado final” de las dos partes en contienda, condición crucial para salir del estancamiento de las 4-S.

El interés por la reconciliación y la construcción de paz expresado por la administración Santos debe ser considerado en relación con las actuales expresiones del conflicto colombiano, cuando la guerra contrainsurgente se caracteriza por la victoria estratégica del Estado y la

³⁴ Académicos y profesionales suelen coincidir en que uno de los requisitos centrales para que se inicie un proceso de negociación de paz es la presencia de un “momento maduro” (ripeness) del conflicto violento. Este concepto hace alusión a que el momento más indicado para emprender negociaciones de paz es cuando los actores enfrentados consideran imposible una victoria militar y, además, cuando seguir combatiendo se hace demasiado oneroso. Esto es lo que Zartman (2001a: 8) llama un estancamiento mutuamente doloroso (*mutual hurting stalemate*). Ahora bien, el concepto del momento “maduro” como requisito para iniciar un proceso de negociación se queda corto en contextos de confrontación asimétrica y prolongada, como es el colombiano. De acuerdo con Zartman, una de las características de este tipo de conflictos es la improbabilidad de que se presenten momentos “maduros” que abran la ventana de oportunidad a las negociaciones. Por el contrario, una de las particularidades de los conflictos prolongados es la existencia de un estancamiento estable, de baja intensidad y autorreproductivo (I. W. Zartman, 2001. Citado en C. A. Crocker *et al.*, 2005: 52).

marginalización de las confrontaciones armadas hacia las fronteras internas y externas.³⁵ Se distingue, además, por la persistencia y la sobrevivencia de los grupos guerrilleros: en el primer capítulo se advirtió que el ELN todavía tiene presencia relativa en quince departamentos y cuenta con un número considerable de hombres en armas (entre 1.800 y 3.000 hombres), razón por la cual no se puede subestimar su capacidad operativa.

El surgimiento de la nueva coyuntura política, además, está relacionada principalmente con cinco factores: el hallazgo de una alternativa mutuamente preferible, el surgimiento de la Unidad Nacional, la posibilidad de contar con el apoyo del estamento militar para unas eventuales negociaciones, los incentivos económicos para firmar la paz y, finalmente, un nuevo contexto internacional. A continuación se exponen detalladamente cada uno de ellos.

El hallazgo de una alternativa mutuamente preferible

Una de las razones principales que indica que la actual coyuntura es propicia para una negociación de paz, es el hallazgo de una alternativa mutuamente preferible. Zartman (2001b) señala que la clave para salir de la situación de estancamiento, propia de los conflictos prolongados (de 4-S), es establecer una “alternativa preferible” (a la continuación de la guerra). Esto supone el alcance de cierta convergencia en la visión de las dos partes sobre el “objetivo” o el “estado final” de las negociaciones (Reychler *et al.*, 2007: 19). En otras palabras, la idea se refiere al hecho de que las partes en confrontación no cambiarían su comportamiento si no se les presenta una alternativa mejor: no se abandona el barco en el que se está navegando, por más que se esté muy aburrido en él, si no se tiene la posibilidad de navegar en otro que ofrezca mejores alternativas (Zartman, 2001b: 298). En palabras de Francisco Galán,

³⁵ La victoria estratégica militar hace referencia a un aumento de la asimetría bélica entre las fuerzas del Estado y las estructuras guerrilleras. En palabras de Granada, Restrepo y Vargas, “A través de los procesos de cambio organizacional y operativo, las fuerzas estatales lograron un aumento sustancial de la asimetría bélica, al punto que, a este momento de la confrontación, se puede aseverar que han conseguido un triunfo estratégico, y probablemente irreversible, de la guerra” (Granada, Restrepo, Vargas, 2009: 78).

La idea de la marginalización del conflicto tiene que ver con el traslado progresivo de las confrontaciones armadas entre guerrillas y fuerzas estatales “hacia los márgenes geográficos y socioeconómicos del país” (2009: 88). Para una mayor discusión sobre estos aspectos ver Granada, Restrepo, y Vargas (2009: 48-96).

“No es posible una negociación sin la voluntad interna de abandonar la guerra, pero a su vez no es posible abandonar la guerra si no hay una oferta alternativa que convenza a la guerrilla que la paz es más conveniente y de mayor beneficio social e individual que la guerra” (Galán, en Vargas, 2010: 185).

Esto suelen pasarlo por alto analistas y hacedores de política que se concentran en el comienzo de las negociaciones pero ignoran la necesidad de construir un “resultado atractivo” de ellas (Zartman, 2001b: 298).

En la coyuntura de hoy parecen empezar a presentarse los primeros progresos para la construcción de esa “alternativa preferible”. Ya desde antes de su posesión, en junio de 2010, su compañero de fórmula, el vicepresidente Angelino Garzón, había manifestado que el gobierno entrante se esforzaría por transitar hacia la paz y la reconciliación como una continuidad de la política de Seguridad Democrática (Fisas, 2010: 14f).

En su discurso de posesión Santos aseguró que “la puerta del diálogo no está cerrada con llave”, y como respuesta a una insinuación que días antes había hecho ‘Alfonso Cano’, máximo líder de las Farc, el mandatario afirmó:

“Yo aspiro, durante mi gobierno, a sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos. A los grupos armados que invocan razones políticas y hoy hablan otra vez de diálogo y negociación, les digo que mi gobierno estará abierto a cualquier conversación que busque la erradicación de la violencia y la construcción de una sociedad más próspera, equitativa y justa” (citado en Fisas, 2010: 15).

En este sentido, el gobierno Santos tiene una agenda bastante distinta de la de su predecesor. Su interés central ya no parece ser el aniquilamiento y la victoria militar sobre las guerrillas sino la reconciliación. En una entrevista, realizada en febrero de 2011, Santos declaró al respecto:

“... creo que este país necesita avanzar mucho en materia de justicia social. Avanzar muchísimo en materia de cicatrizar las heridas que la violencia le ha dejado y que nos han obligado a pensar y a discutir siempre sobre el pasado y no sobre el futuro. Si logramos cicatrizar esas heridas y distribuir mejor la riqueza que estamos creando, este país es imparable” (citado en *Moreno, 2011, 13 de febrero*).

Lo anterior se confirma si se echa una rápida mirada a la agenda legislativa de la administración Santos: la “Ley de Víctimas”, la “Ley de

Tierras” y la “Ley de Paz” figuran en los planes del actual gobierno colombiano. Así, la voluntad de Santos de liderar reformas que ataquen algunos de los factores estructurales del conflicto se traduce en el surgimiento de mejores condiciones para una paz negociada con el ELN³⁶.

En este sentido, la “Ley de Víctimas” y la “Ley de Tierras”³⁷ constituyen iniciativas que pretenden reparar en términos morales y materiales a las víctimas del conflicto armado con el fin de cerrar las “heridas de la violencia y sentar las bases para una sociedad menos indolente y más solidaria” (*El Espectador*, 2011, 24 de abril). Si se tiene en cuenta que las tierras despojadas o que han sido abandonadas por causa de la violencia ascienden aproximadamente a 6,5 millones de hectáreas (de acuerdo con la III Encuesta Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada) (Paredes, 2011, 5 de mayo), este es un avance sustancial para la resolución del conflicto. El reconocimiento por parte del Estado del despojo y de la situación de vulnerabilidad de las víctimas es un paso inicial hacia la reconciliación y la búsqueda de la paz.

Así mismo, dado que el acceso a la tierra ha sido uno de los ejes fundamentales del conflicto armado colombiano, una respuesta a esta problemática por los cauces institucionales puede empezar a configurar la llamada “alternativa preferible”. En efecto, de acuerdo con el director del Codhes, Marco Romero, el problema de la tierra ha sido la cuestión central del conflicto colombiano, situación que puede tener solución por las vías legales. En sus palabras,

“El ministro [de Agricultura] Restrepo ha planteado objetivos de una reforma, que si llegan a tener el aval del Congreso, el escenario para la paz sería interesante y dejaría a la guerrilla sin piso político. Esos objetivos, ha dicho el Ministro, son: crear zonas de reserva campesina, entregar Carimagua a los desplazados, reducir

³⁶ Una idea parecida sobre una “coyuntura reformista” es expuesta por Vargas, 2010: 78.

³⁷ En todo caso, cabe mencionar que una de las iniciativas centrales del gobierno Santos para la construcción de paz, la Ley de Víctimas, con su capítulo de tierras, no goza del total respaldo del ELN. De acuerdo con la organización guerrillera, esta ley solo busca profundizar el modelo económico de “capitalismo neoliberal salvaje” impulsado por Santos. Tal como aseguran en la revista *Insurrección*, “Los sucesivos gobiernos colombianos han buscado el camino de la manipulación mediática, la represión y las medidas legislativas, que les permitan lograr ‘un campo sin campesinos’, conforme a los intereses del gran capital extranjero y nacional. Este es hoy el marco de la Ley de Víctimas promovida por el gobierno de Santos. El presidente ha reafirmado que Colombia se perfila como país inversionista y minero, de puertas abiertas al capital extranjero. La llamada Ley de Tierras responde a dicha política y con ella se legalizará el despojo de 6,2 millones de hectáreas de tierra robadas a los campesinos, víctimas del desplazamiento forzado” (Revista *Insurrección*, 2011, 17 de enero).

la extensión de tierra ganadera y liberarla para otros proyectos, hacer compatible la minería con la agricultura. Si los logra, por primera vez un régimen político, en un escenario representativo de la democracia y no en una mesa de negociación con la guerrilla, como ha ocurrido, resolvería el problema de la tierra” (entrevista con Marco Romero, en: *Semana*, 2010, 25 de noviembre).

Así mismo, la aprobación de la “Ley de Víctimas” implica el reconocimiento del conflicto armado. Si bien esta ley contempla el reconocimiento del conflicto para “delimitar el universo de víctimas sujeto a reparación, para no incluir a los afectados por la delincuencia común” (*Semana*, 2011, 4 de mayo), ello tiene alcances políticos más profundos. Tal como se argumentaba en la sección de las últimas negociaciones con el presidente Uribe (cuarto punto de quiebre), el reconocimiento del conflicto armado tiene un valor simbólico esencial para unos eventuales diálogos de paz. Con esto, al tiempo que se reconocen las raíces políticas del conflicto, se otorga a los grupos guerrilleros cierto margen de acción para negociar.

En este sentido, si se tiene en cuenta el ambiente “reformista” de la administración Santos, parece haber cierta convergencia con respecto al “estado final”: algunos de los cambios que siempre ha exigido esta guerrilla, como el acceso a la tierra (aunque con algunos reparos y críticas por parte del grupo guerrillero) o el reconocimiento del conflicto armado, se están tramitando dentro el marco democrático. Las posibilidades del gobierno Santos, tanto de encauzar exitosamente estas reformas como de iniciar unas eventuales negociaciones con el ELN, son consecuentemente mayores que las de su inmediato antecesor.

Ahora bien, la implementación de iniciativas como la Ley de tierras o la Ley de víctimas tiene acérrimos enemigos, que pueden amenazar el proyecto de construcción de paz de la administración Santos. En el caso de la primera, por ejemplo, se destacan tres sectores que se oponen a su aprobación: el narcotráfico, “para quienes las tierras supone fortalecer el negocio ilícito de las drogas, fortalecimiento territorial y lavado de dinero”; los tenedores improductivos de las tierras, que las utilizan en gran medida para el engorde de ganado, y algunos miembros de la clase política (*Semana*, 2010, 22 de septiembre), en su mayoría del ámbito regional. Así, por ejemplo, ya ha habido casos de asesinatos y amenazas a beneficiarios de restituciones de tierras y a líderes de víctimas y desplazados (véase *El Tiempo*, 2011, 26 de febrero; *El Espectador*, 2011, 20 de enero), y el Cinep ha denunciado que entre agosto y diciembre de 2010

se presentaron “11 asesinatos de líderes de desplazados que trabajaban por la restitución de tierras” (*El Espectador*, 2011, 6 de marzo).

Por su parte, International Crisis Group, al mencionar los peligros que enfrenta la Ley de tierras, asegura: “como la ley promete cuestionar los intereses de poderosos terratenientes –muchos con lazos directos con el Congreso–, tanto como con grupos criminales, las demandas de restitución pueden, por sí mismas, generar potencialmente violencia y poner en peligro a las víctimas” (ICG, 2010: 21 [traducción de los autores]). En este sentido, conviene tener en cuenta que los intereses de sectores terratenientes y criminales van en contravía de la agenda legislativa y de la confección de una política de conciliación y de paz. De ahí que el gobierno Santos deba tener especial cuidado en contrarrestar tales intereses durante la implementación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, dado que constituyen un factor de riesgo para el surgimiento de nuevos conflictos en el futuro.

Por los lados del ELN, la decisión de negociar aparece casi como inevitable, por varias razones, y en primer lugar porque el cambio de gobierno ha implicado una derrota para la organización guerrillera. A medida que la mayoría de los comentaristas de la realidad nacional parecían coincidir en que Santos se ajustaría rigurosamente a las políticas uribistas, el ELN esperaba contar con un ambiente ideal para la lucha insurgente. Sin embargo, el giro dado por el Presidente y su propósito de alcanzar la reconciliación por medio de reformas legislativas han hecho que el margen de maniobra del ELN se haya reducido ostensiblemente.

En segundo lugar, durante el gobierno Santos se ha refrendado la condición de derrota estratégica de las guerrillas. A nuestro modo de ver, esta derrota tiene relación con la sostenida reducción de las acciones unilaterales de esa organización guerrillera en los últimos años. A esa conclusión se llegó en diversos foros de discusión sostenidos durante el año 2008 y 2009 en donde se presentaron los resultados preliminares de esta investigación, en donde se hablaba de un cese al fuego virtual. Tal vez, como atrás también se planteó, ese virtual cese de hostilidades obedezca a la presión que ejercen las *Fuerzas Armadas* del Estado, a un posible cese de acciones deliberado para aclimatar un proceso de negociación que parece ineludible, o a una combinación de los dos factores.

En tercer lugar, las actuales circunstancias parecen empujar al ELN a una negociación para que su proyecto no muera en el olvido. En la medida en que su modelo de toma del poder es inviable, su peso político

parece ser su última fortaleza. La construcción de ‘poder popular’ y su fortalecimiento político en el nivel regional parecen ser un aliciente para que opte por una solución negociada. Así, el ELN no querría desaprovechar el terreno político ganado en las regiones en que históricamente ha tenido influencia luego de más de cuarenta años de lucha insurgente.

En ese sentido, a fines de octubre de 2010, el ELN volvió a hablar de paz. Nicolás Rodríguez, alias ‘Gabino’, hizo su reaparición en la escena nacional con una nueva declaración. En un video publicado en la web, el máximo líder de la organización aseguró:

“... el ELN quiere retomar la construcción de un camino de paz con la participación de todos los colombianos. Seguimos viendo válido el proceso de Convención Nacional, ya que nos permitirá convocarnos a todos los colombianos a discutir los problemas, recrear y construir la democracia participativa y además diseñar caminos de futuro. Todo este proceso podría concluir con una Asamblea Constituyente [...] Al Gobierno nacional le decimos que tiene el reto de ofertar [sic] al país un camino hacia la paz, pues el mandato constitucional así lo establece. La insurgencia existe por unas causas sociales, económicas y políticas que los gobiernos no han querido transformar. A ese camino de transformaciones es al que la insurgencia llama construcción de paz, y para ese propósito siempre estaremos dispuestos a dialogar” (*Revista Insurrección*, 2010, 13 de diciembre).

Así mismo, en declaración hecha el 13 de diciembre de 2010, el ELN suministró pistas sobre algunos de los términos en los que, según ellos, debe desarrollarse el proceso de negociación para que tenga éxito: “no se deben pretender soluciones en un acto, sino en un proceso que dé confianza a las Partes, en el que ellas mismas lo construirían en acuerdos mutuos, que el pueblo y la nación refrendarían” (*Revista Insurrección*, 2010, 13 de diciembre). De esta forma reiteran su interés en adelantar una negociación de paz construida e implementada por los colombianos de a pie, antes que por ellos mismos. A su juicio, así se evitaría incurrir en experiencias fallidas del pasado, en las que este proceso estuvo sujeto a los vaivenes de una negociación entre “cúpulas que se autoexculpan” (*Revista Insurrección*, 2010, 13 de diciembre).

Este último es un elemento sumamente interesante: el ELN se concibe a sí mismo como un “garante armado” (Vargas, 2006: 283) encargado de vigilar los acuerdos de transformación política y social a los que arribaría el conjunto de la sociedad colombiana en la mesa de negociaciones. En ese sentido, el papel de la sociedad civil puede ser decisivo para obligar al ELN a entablar un proceso de negociaciones. Si a las bases

sociales de los principales movimientos populares que tienen alguna relación con la organización guerrillera se les concede gran parte de sus reivindicaciones por las vías legales (mediante las reformas que el gobierno Santos está adelantando), esto puede presionar al ELN a que decida negociar. La idea de la importancia de la sociedad civil en el asunto se abordará más adelante. Por ahora basta con resaltar que, una vez más, esta guerrilla plantea públicamente su voluntad de encontrar una salida negociada del conflicto; una vez más subraya la importancia de la inclusión de la sociedad civil y la comunidad internacional para asegurar el éxito de un proceso de esta índole, y, de nuevo, pide que se reconozca la existencia del conflicto interno, cosa que les ofrecería cierto margen de legitimidad para iniciar el proceso de negociación. Eso quiere decir que el libreto del ELN continúa siendo esencialmente el mismo que utilizará durante los acercamientos con la administración Uribe. Es decir, su agenda es eminentemente política y parece no tener en cuenta el nuevo contexto que constituye la actual coyuntura.

Se puede concluir así que, aunque la nueva coyuntura política muestra mejores condiciones para una salida del conflicto con el ELN y empieza a definirse una convergencia en la visión del estado final, las perspectivas de las negociaciones siguen siendo divergentes.

Nuevo gobierno, nueva coalición

La posesión de Santos ha venido acompañada del surgimiento de la llamada Unidad Nacional. La existencia de esta amplia coalición de gobierno ha modificado ostensiblemente las condiciones para un eventual proceso de paz con el ELN. Al aglutinar la mayor parte de las fuerzas políticas relevantes (menos el Polo y el Partido Verde), el Presidente goza de un espectro de concertación política más amplio y tiene mayor margen de negociación. En ese sentido, la Unidad Nacional puede ser útil para garantizar la representatividad del gobierno y de los partidos de su coalición, en términos del “régimen político”³⁸, para el caso de un nuevo proceso de paz con el ELN.

³⁸ De acuerdo con Tilly, “la palabra ‘régimen’ [político] resume las interacciones entre los agentes gubernamentales, los miembros de la organización política, adversarios y sujetos” (Tilly, 2003: 31 [traducción de los autores]). Es decir, se trata de las relaciones entre los distintos actores políticos mediadas por el conjunto de instituciones que regulan la lucha y el ejercicio del poder. En el original: “The word regime summarizes interactions among governmental agents, polity members, challengers, and subjects” (Tilly, 2003: 31).

En efecto, la Unidad Nacional es una alianza partidista (Partido Liberal, Cambio Radical, Partido Conservador y Partido de la U) que parece coincidir en lo fundamental³⁹: acuerdos mínimos respecto de la reconciliación, la construcción de paz y la búsqueda de la prosperidad. Por el momento, la denominada Unidad Nacional ha funcionado y puede ser el escenario más adecuado para adelantar una eventual negociación con el ELN. En efecto, esta coalición ya ha arrojado ciertos resultados, pues gracias a su existencia el Congreso ha aprobado algunas iniciativas gubernamentales: la Ley de reforma a la salud, la Ley del primer empleo (Briseño, 2011, 8 de febrero), y la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (*El Espectador*, 2011, 10 de junio). Así las cosas, uno de los factores principales para asegurar el éxito de unas negociaciones, esto es, la representatividad de los actores políticos más relevantes (tal como señalan Reychler *et al.*, 2008: 10) parece concretarse en la Unidad Nacional.

Ahora bien, a pesar de que la Unidad Nacional goza de altos niveles de representatividad política, es necesario tener cautela sobre sus posibilidades y sus alcances reales. Es decir, si bien la coalición de gobierno ha recibido una inicial acogida y el presidente Santos ha demostrado una especial capacidad para cohesionar distintas fracciones opositoras (por ejemplo, el Partido Liberal y el Partido de la U), es necesario recordar el riesgo de inestabilidad de este tipo de pactos políticos. En otras palabras, tal como indica Medina, en últimas persiste una diferencia sustancial entre los “uribistas”, de un lado, y los “santistas”, del otro (Medina, 2010, 11 de noviembre 2010). Esto sigue siendo una posible fuente de conflictos que puede poner en peligro la alianza partidista. En ese sentido, ya se advierten las primeras muestras de inconformidad de algunos sectores de la coalición, que pueden desembocar en una crisis de la Unidad Nacional (véase *El Tiempo*, 2011, 9 de marzo).

En esas condiciones, la existencia de la Unidad Nacional indica que en la coyuntura actual aparece un momento único, propicio para un proceso de paz, que hay que aprovechar. Sin embargo, es importante que cualquier iniciativa en esa dirección no sea completamente dependiente de esta unión política, pues ello podría poner en riesgo la continuidad de los diálogos –otro aspecto importante para el éxito de un proceso de paz– (Pizarro, 2011, 10 de marzo).

³⁹ Idea originalmente formulada por el dirigente conservador Álvaro Gómez Hurtado, ‘el acuerdo sobre lo fundamental’ se refiere a un consenso sobre los asuntos centrales de la sociedad colombiana para alcanzar la paz y superar el conflicto.

Santos y los militares

La noción de representatividad también puede ser entendida en relación con los militares. El respaldo del estamento castrense es fundamental para unas eventuales negociaciones de paz. Es decir, para que un nuevo proceso de paz tenga éxito se debe contar con su participación o, por lo menos, tener su anuencia. La administración Santos goza de una muy buena relación con los militares, aunque, tal como señala ICG, “luego de haber visto aumentar considerablemente su presupuesto y haber ocupado un lugar de honor durante los ocho años del anterior gobierno, los militares no verán con buenos ojos ningún indicio de cambio en las prioridades del gobierno” (ICG, 2010: 27). En otras palabras, la necesidad de contar con el apoyo de las Fuerzas Militares para unas eventuales negociaciones de paz con el ELN es una cuestión que debe ser tratada con precaución.

El apoyo de las Fuerzas Armadas al desarrollo de unas negociaciones de paz es crucial. De acuerdo con algunos autores, las fuerzas militares fueron un “opositor formidable a los intentos de reconciliación y ampliación del sistema político iniciados por el presidente Belisario Betancur en 1982” (Romero, 2003: 225; véase también Dávila, 1998 y Leal, 1994). Es más, la discrepancia entre el Ejecutivo y los militares sobre las conversaciones de paz con la insurgencia ha sido un obstáculo constante que ha impedido y limitado las posibilidades de una solución negociada (Romero, 2003). A juicio de Romero, desde el gobierno de Betancur (1982-1986) se ha presentado cierta rivalidad entre el poder civil y el militar sobre el manejo de la insurgencia, que además ha sido parte del contexto en el cual se desarrollaron los grupos paramilitares y de autodefensa. Dicho de otra forma, la tensión entre las Fuerzas Armadas y los gobiernos civiles sobre la política de paz ha sido caldo de cultivo propicio para la confluencia regional de las disidencias militares y de ciertos sectores sociales –élites locales y regionales– descontentos con las negociaciones de paz con las guerrillas. Tal como advierte este autor,

“Élites regionales y organización militar coincidieron en su oposición a las políticas de paz durante el gobierno de Belisario Betancur, y desde entonces esa confluencia ha sido definitiva para los resultados de los intentos de reconciliación que han pretendido ir más allá de la mera desmovilización y reinserción de los guerrilleros, como se ha demostrado con las Farc y el ELN” (2003, 227).

Este es, justamente, el caso de uno de los episodios que llevaron al fracaso de las negociaciones de paz entre el ELN y la administración Pastrana (1998-2002). Luego de que, durante 2000 y el primer semestre de 2001, las partes lograran acordar el establecimiento de una “zona de Encuentro” desmilitarizada para la convocatoria de la Convención Nacional, la intervención, tanto de sectores militares como paramilitares, frustró la iniciativa. Esa zona de encuentro, que incluía a dos municipios del sur de Bolívar (San Pablo y Cantagallo), fue duramente atacada por la acción, en ocasiones conjunta, de militares y paramilitares (Medina, 2009: 186). De acuerdo con Medina, ciertos mandos del Ejército y de la Policía, junto con sectores del paramilitarismo, organizaron protestas populares en contra de la realización de una segunda zona desmilitarizada (la primera era la del Caguán) para “evitar entregar el país a la guerrilla” (2009: 185). De esa manera se precipitó la interrupción de los acercamientos, por cuanto, según el ELN, “la *cadena de violaciones a la palabra empeñada* por parte del gobierno [...] hasta llegar a las agresiones militares y paramilitares, obliga a la organización a optar por la suspensión indefinida del diálogo” (2009: 196. *Cursiva en el original*).

Ahora bien, en la actual coyuntura dos razones permiten afirmar que los jefes castrenses podrían dar su consentimiento para la implementación de una política de paz con el ELN: de un lado, la buena relación de Santos con los militares (hay que recordar que fue ministro de Defensa durante el gobierno Uribe), y, del otro, las recientes muestras de respeto del estamento militar en relación con el poder político civil. Esto último es un efecto, inesperado pero positivo, de los dos períodos presidenciales de Uribe, quien retomó el liderazgo civil en los asuntos de seguridad.

En efecto, a partir del famoso discurso pronunciado por el presidente Alberto Lleras Camargo en el Teatro Patria el 2 de mayo de 1958, se fijaron los parámetros de la llamada “Doctrina Lleras”, con los cuales se definió “un modelo de relaciones entre el gobernante civil y las Fuerzas Militares basado en que los militares no se mezclarían en los asuntos del gobierno y los civiles no lo harían en los asuntos de ‘orden público’” (Vargas, 2006, 1º de julio). Lleras declaró entonces:

“Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la Nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas en su función, su disciplina, en sus reglamentos, en su personal” (Vargas, 2006, 1º de julio).

Es justamente esta división entre los ámbitos militares y los civiles la que sufre una transformación durante los dos períodos del presidente Uribe, pues el mandatario reasumió –con buena acogida de los militares– el liderazgo civil en los temas de seguridad, en un momento en el que se venía presentando un proceso de centralización y fortalecimiento de las fuerzas estatales. Como plantea Tilly (2003),

“La coincidencia entre el punto de vista del alto mando militar y la política presidencial [de Uribe] para resolver el conflicto armado [...] y el fortalecimiento presupuestal y técnico de la organización armada, además de unos instrumentos jurídicos que facilitan su operación y limitan la protección de los derechos del individuo en situaciones de excepción, han incrementado, paradójicamente, el poder de supervisión civil sobre la organización militar, como ha sucedido en otros países en diferentes momentos cuando los gobiernos han decidido fortalecer su aparato de guerra, incrementar el cobro de impuestos y canalizar más recursos al sector de defensa y seguridad” (Tilly, 1992, citado en Romero, 2003: 257).

En este sentido y en términos generales, en la actual coyuntura el poder político civil goza de cierta legitimidad y liderazgo en las cuestiones concernientes a la seguridad. Esto es, precisamente, lo que el presidente Santos podría capitalizar en favor de la paz.

En todo caso, si bien el presidente Santos podría granjearse el respaldo de los militares para desarrollar una política de negociación, es poco probable que ellos acepten una nueva zona de distensión o la convocación de una Asamblea Nacional Constituyente. Un nuevo intento de negociación tendría ciertas restricciones con respecto a anteriores diálogos de paz. Las concesiones sobre las que estarían de acuerdo los militares se limitarían a la transformación política del ELN y a la eventual conformación de un partido político surgido de ésta.

De esta manera, para dilucidar la posición del estamento militar sobre una política de negociación deben tenerse en cuenta asimismo sus diferencias institucionales, específicamente en relación con la distinción centro-periferia. Mientras los altos mandos del nivel central tienden a ceñirse de manera más rigurosa a las leyes, algunas jefaturas regionales se inclinan a operar dentro de los arreglos legales e ilegales propios de la situación local. Así, el respaldo y la observancia de una decisión presidencial sobre una eventual política de negociación podrían ser cuestionados por esta discrepancia interna de la institución militar. Si bien la administración Santos tiene la ventaja de mantener una relación cordial

y de mando sobre las Fuerzas Armadas, la obtención del respaldo y la obediencia del estamento militar en su totalidad sobre una eventual decisión de negociar con el ELN no es una cuestión de poca monta.

Tal como se ha discutido anteriormente, la falta de representatividad y la ausencia del consentimiento del estamento militar en las negociaciones desarrolladas tanto por el gobierno de Betancur como por el de Pastrana constituyeron un factor determinante que originó su fracaso. Por eso la posibilidad de que la administración Santos cuente con el apoyo de la institución militar para una eventual política de paz con el ELN hace que la actual coyuntura política sea propicia para pensar en una solución al conflicto.

Los incentivos económicos de la paz

Otro de los factores que explican que la actual coyuntura sea favorable para la construcción de paz son los incentivos económicos que ofrece la economía internacional y los planes de inversión extranjera (por ejemplo, el boom minero). Si durante el gobierno Uribe se logró asegurar el control sobre las centralidades y las redes que las conectan, en la era Santos se requiere paz y estabilidad para hacerlas rentables.

En efecto, desde el emprendimiento de su campaña electoral por la Presidencia, Juan Manuel Santos aseguró que la minería sería una de las “locomotoras” del desarrollo económico colombiano. Según expertos en la materia, el auge minero hizo que en 2010 la inversión extranjera sobrepasara los 9.500 millones de dólares (Jiménez, 2010, 7 de octubre). De acuerdo con la Cámara de Asomineros de la Andi, entre 2010 y 2020 se pretende recibir \$24.000 millones de dólares como inversión en el sector minero: “con relación al sector carbonífero se esperan inversiones a 2020 estimadas en US\$12.500 millones. En cuanto al oro, se esperan US\$5.000 millones; en metales básicos, se proyectan US\$4.500 millones y tan solo en exploración minera se aspira llegar a US\$2.000 millones” (Sandoval, 2010, 23 de diciembre).

Los hallazgos de ricas reservas de oro (*Área Minera*, 2007, 28 de diciembre) o coltán (*Nuevo Siglo*, 2011, 11 de julio), entre otros minerales, en departamentos como Guainía y Vaupés hacen que la periferia adquiera una inédita importancia para el desarrollo económico colombiano. A medida que la minería se constituye en un motor decisivo para saltar a la llamada “prosperidad democrática” y aprovechar la ventana de oportunidad de inserción en la economía mundial, las élites naciona-

les de las que Santos es su mayor representante tienen fuertes incentivos para tratar de asegurar las periferias y garantizar la explotación de los recursos mineros.

Sin embargo, una política de este estilo, esto es, de control e integración económica de los márgenes tal como ha sido planteada por las élites centrales, supone nuevos riesgos de producción de violencia. Es decir, la implantación de un modelo de desarrollo basado en la economía extractiva, formulado e ideado desde el centro, puede ocasionar trastornos en los arreglos sociales locales, que allanarían el camino para la aparición de más violencia. Así, pues, conviene tener en cuenta los riesgos que supone la apuesta por un desarrollo económico de esta índole: si bien puede incentivar acuerdos de paz con las organizaciones guerrilleras asentadas en los márgenes, también puede ser la semilla de futuros conflictos, porque podría implicar una súbita transformación de las relaciones y los órdenes sociales locales.

De otra parte, las iniciativas de integración económica también pueden traer consigo la renovación de viejos conflictos. Así, por ejemplo, la población civil residente en esas áreas puede verse en peligro, dadas las tensiones entre campesinos despojados, por un lado, y tenedores actuales de la tierra (que pueden ser los despojadores o “terceros de buena fe”), por el otro. De hecho, la Ley de Víctimas justamente prevé una serie de medidas especiales de protección a quienes intervengan en los procesos administrativos y judiciales de reparación y restitución de tierras (véase Ley de Víctimas y Restitución de Tierras)⁴⁰.

De tal suerte, a medida que las actuales manifestaciones del conflicto se caracterizan por el traslado de la actividad guerrillera justamente a zonas periféricas, la necesidad de encontrar una solución a la confrontación con organizaciones insurgentes adquiere especial relevancia. Dado que tanto guerrillas como recursos mineros se asientan en márgenes geográficos, los incentivos económicos para concertar la paz en estos territorios pueden abrir el camino para una solución negociada con el ELN.

⁴⁰ El artículo 31 de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras dispone: “Las autoridades competentes deberán adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación y en especial de restitución de tierras, a través de los cuales las víctimas reclaman sus derechos, cuando ello sea necesario según el nivel de riesgo evaluado para cada caso particular, y en la medida en que exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal, atendiendo a la jurisprudencia y normatividad existente sobre la materia” (Ley 1448 del 10 de junio de 2011).

El nuevo contexto internacional

En la pertinencia de una salida negociada no solo influyen los hechos nacionales. En la coyuntura actual se nota que el contexto internacional puede ejercer una influencia positiva en la solución de la confrontación con el ELN, por cuanto parece ser más propicio para el inicio de unas negociaciones de paz. Así, por ejemplo, el gobierno Santos ha procurado “aquietar” el conflicto regional y ha tenido especial éxito en la reconstrucción de las relaciones con Venezuela y Ecuador. Además, dado que puede apreciarse cierta regionalización del conflicto colombiano, particularmente a través del negocio del narcotráfico, los países vecinos tienen interés creciente en solucionar un embrollo que cada vez amenaza más con desestabilizar toda el área. En segundo lugar, como el discurso de la guerra internacional contra el terrorismo está siendo ampliamente cuestionado y un nuevo paradigma se está consolidando en ese ámbito, la posibilidad de una salida negociada del conflicto armado colombiano vuelve a tener ciertas posibilidades. El nuevo contexto internacional, además, implica una serie de restricciones, dado el nuevo marco jurídico que lo rige.

La experiencia sugiere que una de las herramientas de las que se podría echar mano para flexibilizar las posiciones de las partes y abrir un espacio de negociación apropiado para la discusión es la inclusión de una tercera parte internacional. En el análisis de las anteriores negociaciones se hizo evidente la importancia del compromiso de la comunidad internacional, tanto para hacer posible el inicio de nuevos diálogos de paz como para presionar en el sentido de que las partes flexibilizaran sus posiciones. Aquí el papel de Unasur puede ser decisivo, pues, en un contexto de constante regionalización del conflicto colombiano, el interés internacional para evitar su difusión, su “contagio” o por lo menos sus consecuencias negativas, parece ser mayor. La solución negociada adquiere cada vez más el rótulo de “necesaria” para la estabilidad regional. Por ello, tal como señala Alejo Vargas, “es previsible el escenario de una tendencia creciente de intervención internacional, más allá de los deseos de los actores nacionales” (Vargas, 2010: 79). Además, puesto que en la Unasur confluyen países como Venezuela y Ecuador (con los que el ELN se sentiría más cómodo) y naciones como Brasil, Perú o Argentina (con las que el gobierno colombiano se consideraría más protegido), esta es la plataforma internacional más adecuada para adelantar una negociación con el ELN. Como señala la analista Natalia Springer,

es necesario sacar a la Unasur del “gueto conceptual” en el que la clasificó el uribismo. He aquí sus palabras:

“Unasur no es ni el patio de juegos de Hugo Chávez, ni el coro de los lamentos de Rafael Correa. En el corazón de Unasur están Brasil y Argentina, autores y promotores esenciales de la iniciativa más audaz que ha visto este continente en décadas, que por ser una plataforma política más que de integración económica propugna mecanismos para ventilar asuntos de fondo, no desde la solidaridad del observador preocupado, sino desde la perspectiva de un continente que sufre directamente los efectos de un conflicto que desafortunadamente no cesa y cuyos efectos amenazan la paz y la estabilidad de nuestra región” (Springer, 2011, 28 de febrero).

Por otra parte, el cambio en la situación internacional también tiene relación con el fin de la era Bush y el inicio de la era Obama, que establece una dinámica motivada por intereses y prioridades distintos de los del Plan Colombia:

“Aun cuando [el Plan Colombia] ha resultado parcialmente exitoso en la lucha contra la insurgencia terrorista, limita y condiciona las posibilidades de la ayuda económica norteamericana, obligando al Gobierno a resolver el problema presupuestal de la guerra, que constituye el verdadero talón de Aquiles de la institucionalidad en la confrontación” (Medina, 2010: 115).

En este sentido, como advierte Vargas (2009, 2 de junio), la política contrainsurgente colombiana ha tocado su techo, entre otras cosas por las restricciones de carácter presupuestal que se avecinan. Así, pues, el nuevo enfoque internacional y las limitaciones presupuestales que enfrenta una continuación de la política de seguridad contrainsurgente en Colombia, hacen más urgente una solución del conflicto con las guerrillas.

El nuevo contexto internacional también se manifiesta en la consolidación de cierto consenso sobre la necesidad de soluciones pacíficas de los conflictos internos y la responsabilidad de la comunidad internacional en estas materias⁴¹. Este giro viene acompañado de un renovado optimismo por la solución pacífica, a medida que recientes evidencias empíricas han demostrado el éxito de la paz negociada. Fisas, de la Es-

⁴¹ Esto se evidencia, por ejemplo, con la adaptación de la doctrina de “responsabilidad de proteger” (R2P, por su sigla en inglés, *responsability to protect*) y el lanzamiento de la comisión para la construcción de la paz de las Naciones Unidas (PBC).

cuela de Cultura de Paz, lo llama “un cambio de paradigma-un cambio de época” y afirma que en los últimos veinte años, de los cuarenta conflictos que han acabado, 82% terminaron con un acuerdo de paz (2011, 10 de marzo). El mismo autor resalta el importante papel que puede desempeñar la comunidad internacional para impulsar el inicio de unas nuevas negociaciones⁴².

Dado que la época de la guerra contra el terrorismo y el Plan Colombia⁴³ parece extinguirse, se nota con interés que la comunidad europea, por ejemplo, se ha interesado en promover una solución del conflicto armado distinta de la salida militar instigada por los Estados Unidos. Las opciones de la Unasur o de la Comunidad Europea son tentadoras. Como afirma García Durán, S. J.,

“una adecuada participación de la comunidad internacional es una de las claves para avanzar hacia una exitosa negociación de paz. De manera distinta a los primeros procesos de finales de los ochenta y principios de los noventa, no es pensable una negociación hoy en día sin esta participación. Pero en ese sentido, es igualmente importante hacer frente y mitigar el impacto negativo de la política exterior norteamericana (véase Tate, 2004) y de su creciente presencia en el país, sobre todo porque difícilmente Colombia podrá dar un paso en cualquier proceso de paz sin contar con la aprobación del gobierno americano” (2010: 274f).

Ahora bien, el nuevo contexto internacional también implica que la implementación de una política de negociación en la actualidad está limitada por las restricciones jurídicas internacionales. Un perdón o una amnistía total como los de anteriores procesos con las guerrillas no son posibles: la nueva normatividad internacional no permitiría la impunidad en casos de crímenes de lesa humanidad. En nuestros días el Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos se han fortalecido e institucionalizado mucho más que durante la década de los años noventa.

En ese sentido, la existencia de la Corte Penal Internacional (CPI) impone hoy serias restricciones a eventuales procesos de paz. Se trata

⁴² Fisas hace hincapié en el hecho de que un actor externo puede desempeñar varios roles importantes durante un proceso de paz. Mientras la facilitación y mediación son los cargos más conocidos, Fisas también menciona las siguientes funciones que puede ejercer un actor externo: “explorador, convocante, preparador, incentivador, justificador, garante y generador de nuevas ideas y paradigmas” (2011, 10 de marzo).

⁴³ La propuesta de presupuesto del Presidente norteamericano para 2012 incluye un recorte de 107 millones de dólares para el Plan Colombia (*El Colombiano*, 2011, 15 de febrero).

de un instrumento internacional jurídicamente vinculante que se ocupa de juzgar a acusados de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra (ONU, 1998, 17 de julio). A pesar de que la CPI no sustituye la jurisdicción nacional, opera de acuerdo con el principio de “subsidiaridad”. Es decir, tiene competencia para conocer esta clase de crímenes cuando las autoridades nacionales no cumplen con su obligación de perseguir y castigar a los culpables de tales delitos. Una negociación que pase por alto los requerimientos jurídicos internacionales, entonces, estaría condenada al fracaso.

De esa manera, en el actual contexto colombiano no existe un orden normativo que rija un proceso de paz. La Ley de Justicia y Paz⁴⁴ ha mostrado sus limitaciones y no es acertado revivirla para futuros procesos de negociación. El ICG afirma al respecto que,

“a la luz del precedente de la Ley de Justicia y Paz y de las restricciones que impone el derecho internacional, es improbable que [Santos] pueda ofrecer algo distinto de los beneficios que contempla esa legislación; tampoco debería hacerlo, pues con excesiva frecuencia en Colombia se ha hecho caso omiso de los derechos de las víctimas, y los responsables de actos atroces no han rendido cuentas” (ICG, 2010: 25).

En todo caso, si bien deben tenerse en cuenta las nuevas limitaciones jurídicas internacionales, para que arranque y prospere un eventual proceso de paz hay que hacer ciertas concesiones. Encontrar el equilibrio entre unas condiciones jurídicas tentadoras para el ELN⁴⁵, pero que no vayan en contra de los mandatos internacionales, es el desafío que debe enfrentar una nueva política de negociación de paz en la actualidad.

⁴⁴ Marco jurídico usado para la desmovilización de las AUC.

⁴⁵ En varias ocasiones el Coce ha asegurado que se ciñe al DIH. En un comunicado de diciembre de 2010 afirmó: “continuamos con el compromiso de seguir manteniendo el Derecho Internacional Humanitario (DIH) en nuestra normatividad interna, pero sobre todo, en nuestra lucha diaria. El ELN desde los años 80 ha ratificado esa responsabilidad en diferentes propuestas. Hoy, que no quepa duda, es un mandato de nuestro ser insurgente [...] En las Normas de comportamiento con las masas acordadas en la Cumbre guerrillera de 1990, por los inolvidables comandantes Manuel Marulanda y Manuel Pérez, las Farc y el ELN asumimos el mandato de respeto y protección a la población no combatiente, estipulados en los Convenios de Ginebra, fundadores del DIH” (Revista *Insurrección*, 2010, 13 de diciembre). Su adhesión pública a la normatividad jurídica internacional podría facilitar la elaboración de un marco jurídico respetuoso de esos mandatos para un eventual proceso de negociación con el ELN.

Nueva coyuntura, viejos obstáculos

Hasta aquí se ha argumentado que la actual es una coyuntura propicia para la implementación de una solución negociada con el ELN. Sin embargo, en las presentes circunstancias persisten, tanto la tensión principal como los obstáculos centrales que ocasionaron el fracaso de los últimos acercamientos con el ELN. En particular, se destaca que, al igual que durante las negociaciones con la administración Uribe, hoy aparece una clara divergencia sobre qué se negocia: el gobierno Santos mantiene una perspectiva militar sobre el asunto y el ELN maneja un enfoque eminentemente político. Esta divergencia hace que sea prácticamente imposible encontrar una salida que salve los obstáculos decisivos (como el cese al fuego o el secuestro).

A continuación se discuten los principales factores que en la presente coyuntura impiden el éxito de unas negociaciones de paz con esa organización y que fueron identificados en la primera sección de este capítulo. Se trata de un análisis de los obstáculos de índole procedimental, que hacen de la negociación de paz “clásica” una solución poco eficiente en términos de reducción de la violencia.

Así mismo, se intenta aprovechar los aprendizajes obtenidos en el estudio del pasado para explorar nuevas opciones para la finalización del conflicto con el ELN. Es decir, se discute cómo se puede capitalizar la nueva coyuntura política y se propone la adopción de un discurso que vaya más allá de la dicotomía conflicto-negociaciones. Para ello se plantea la creación un proceso de paz con una participación amplia de la sociedad civil y una perspectiva de solución de problemas que permita la transformación política del ELN y su inclusión en un proceso de reformas estructurales que ya se han iniciado dentro del marco democrático.

Las dificultades del cese al fuego

Como en la nueva coyuntura política algunos de los cambios estructurales por los que aboga el ELN están siendo desarrollados dentro del cauce democrático (como ocurre con el acceso a la tierra), con esta organización, en últimas, solo se negociarían los problemas “duros” (los temas procedimentales), como el cese de hostilidades. Sin embargo, como ya se constató en el análisis de los diálogos con la administración Uribe, justamente este es uno de los asuntos más difíciles de resolver en el marco de unas negociaciones “clásicas”⁴⁶.

⁴⁶ Recuérdese que este concepto de las negociaciones clásicas ya ha sido definido anteriormente.

Tal intransigencia se origina en la divergencia sobre la perspectiva del conflicto y principalmente sobre el objetivo de las negociaciones. Como su antecesor, el presidente Santos ha insistido en una serie de premisas “inalterables” para iniciar cualquier negociación: “la renuncia de las armas, el secuestro, el narcotráfico, la extorsión, la intimidación” (Fisas, 2010: 15). En este sentido, la administración Santos parte de una perspectiva principalmente militar de las negociaciones y mantiene una posición inflexible. Que sus políticas e iniciativas de reforma den justificación a esta postura no cambia el hecho de que este asunto sigue siendo un obstáculo fundamental para negociar con el ELN.

Por parte del ELN, son tres las razones que explican por qué para ellos no es posible negociar los asuntos relacionados con este tema. Primero, porque un cese al fuego que incluye la concentración e identificación de los combatientes como mecanismo de verificación implica una rendición o un “suicidio militar”. Una organización insurgente opera gracias a la clandestinidad de sus estructuras. Kalyvas señala que uno de los problemas cruciales que encara un grupo armado en las guerras civiles es el de la identificación de los civiles que colaboran con el enemigo y, por supuesto, la identificación del enemigo mismo (2006: 89ff). Una guerra de guerrillas se basa en el desvanecimiento de esa distinción combatiente-civil, por lo cual, si una organización armada se concentra en un territorio e identifica a sus integrantes, pierde uno de los elementos esenciales que sostienen su lucha y la guerra de guerrillas se hace inviable. De ahí la negativa del ELN a concentrar e identificar a sus combatientes. Por eso mismo la concertación de un cese de hostilidades ha sido uno de los problemas centrales más recurrentes en los diálogos con esta guerrilla.

En segundo lugar, los asuntos relacionados con el cese al fuego se complican aún más, dada la compleja relación del ELN con otros grupos armados, específicamente con las Farc. En un contexto como el colombiano, la aceptación de un cese de hostilidades, y especialmente la concentración de los combatientes para su verificación, entrañan un riesgo de seguridad, no solamente en relación con las fuerzas estatales (en el caso de que las negociaciones fallaran), sino también con respecto a otros grupos armados, como las Farc o los neoparamilitares. En 2007 el ELN aseguró que lo único que podía proteger a los insurgentes de ataques de otros grupos armados era su movilidad y por ello no aceptaban la concentración ni la identificación de sus combatientes (ICG, 2007: 13). En la actualidad este argumento continúa siendo válido.

En tercer lugar, la discusión del cese al fuego acentúa los aspectos más ideológicos y, si se quiere, psicológicos del ELN. Esta organización guerrillera todavía se concibe a sí misma como el “garante en armas” de la Convención Nacional. La razón y la justificación de su lucha armada se basan en esta convicción, lo cual explica su rigidez sobre el cese al fuego. El reto consiste en incluir las reivindicaciones y las necesidades de los sectores sociales que el ELN dice representar en las reformas que lidera la administración Santos en su proyecto de reconciliación. El *quid* del asunto estriba en demostrarle al ELN que su posición de “garante armado” pierde todo sentido si los reclamos populares encuentran eco y son respondidos dentro de los cauces institucionales. Sin embargo, no es suficiente tratar los temas relacionados con los cambios estructurales que exige esta organización, como lo hace el presidente Santos, sino que también debe procurarse involucrar al ELN en ese proceso. Es más, esa guerrilla no dejará las armas ni firmará un cese al fuego sino cuando sienta que, dentro del marco democrático, hay un espacio donde puede cumplir efectivamente esta tarea sin necesidad de las armas.

La negativa a incluir al ELN en el proceso de reformas sociales y políticas que está adelantando el gobierno Santos, o por lo menos a hacerles sentir que su participación es importante, puede ser contraproducente. Difícilmente aquellos que han dedicado toda su vida a la guerra abandonarán las armas sin tener la sensación de haber intervenido en la obtención de las reformas por las que han dedicado y sacrificado sus vidas. Si esto se pasa por alto y los cambios por los que aboga el ELN son alcanzados sin su intervención, la sociedad colombiana probablemente tendrá que lidiar con un grupo de combatientes desubicados y desmoralizados que pondrían en riesgo las reformas que propenden a la paz (como *spoilers*). Si este factor se ignora, probablemente las estructuras armadas despojadas de toda justificación política optarán por la vida criminal y el narcotráfico. El reto, entonces, está en crear, dentro del marco democrático, un espacio en el que los ‘elenos’ sean, desde la vida civil, los garantes de un proceso de “Convención Nacional institucionalizado”. Eso inevitablemente implica un proceso de DDR. El punto clave es que eso no será probable hasta que el ELN se sienta incluido en el proceso de reforma estructural y pueda visualizar su rol pos-DDR. Es decir, no es una cuestión de negociaciones, sino que tiene que ver con un proceso de profundización de la democracia y de transformación política.

De hecho, negociar sobre un cese al fuego cuando hay una convergencia en la visión de “estado final” pero cuando las partes tienen posi-

ciones rígidas e intransigentes, puede tener efectos contraproducentes, especialmente en el contexto actual de “cese de fuego virtual”. Dada la naturaleza de las negociaciones clásicas, que tiende a acentuar el antagonismo de las posiciones y origina la inflexibilidad de las partes, negociar sobre el cese al fuego no sería conveniente. Hacerlo solo provocaría una radicalización de las partes sobre este problema: el gobierno se reafirmaría sobre la necesidad de un cese al fuego formal como prerequisite para cualquier negociación, y el ELN extremaría su posición sobre que el cese al fuego (y con mayor razón si incluye la identificación de sus combatientes) es el paso final del proceso de paz. Una situación de este estilo solo produciría intransigencia y ampliaría aún más la inflexibilidad en torno al cese del fuego. Es más, es probable que esto provoque, a corto plazo, un aumento de los niveles de violencia como muestra de fuerza de la organización guerrillera, tal como se ha visto en negociaciones anteriores. Por ello, negociar sobre el cese al fuego no sería viable ni efectivo en términos de reducción de la violencia.

Por tanto, la cuestión del cese de hostilidades continúa siendo un obstáculo central casi insalvable para el inicio y feliz terminación de un proceso de negociación. La experiencia muestra que el intento de iniciar unas negociaciones de paz sin un previo acuerdo sobre el cese de hostilidades no es una buena decisión. Uno de los factores determinantes en la mayoría de las negociaciones de paz con algún nivel de éxito parece haber sido el cese de las acciones militares (Vargas, 2010: 78). Si las conversaciones de paz no vienen precedidas o acompañadas por la interrupción de las acciones violentas, no será posible construir el apoyo popular y político que se requiere para este tipo de procesos. La conclusión lógica, entonces, es que, dados los obstáculos para concertar un cese de hostilidades –en la medida en que sin cesación de hostilidades las negociaciones no tienen futuro–, negociar no es una opción realista ni pertinente.

Actividades ilegales y financiación

Las actividades delictivas del ELN, en particular el secuestro, han constituido otro de los problemas recurrentes y de más difícil solución en el curso de los anteriores intentos de negociación con esa guerrilla. En los diálogos con el presidente Uribe ésta fue una de las principales trabas que apareció repetidamente y que impidió progresos en las negociaciones. Se trata de un asunto que ha originado crisis y congelamientos del proceso de paz en varias ocasiones porque, al igual que ocurre con el

cese de hostilidades, para el gobierno la renuncia al secuestro y la liberación de todos los secuestrados es un prerrequisito para negociar.

El meollo del secuestro tiene que ver con el financiamiento de la organización. La rígida posición del ELN sobre este punto se explica por eso mismo. A pesar de que se ha presentado una disminución de los secuestros perpetrados por la organización, ellos siguen siendo un factor fundamental de su sostenibilidad financiera (ICG, 2007: 7). De ahí su persistencia en esta actividad ilegal, a pesar de los altos costos que ella implica en términos de pérdida de legitimidad y apoyo social. Por eso, para solucionar el problema del secuestro se debe abordar, primero, el tema de la financiación guerrillera. En otras palabras, el ELN difícilmente aceptaría renunciar al secuestro sin que exista una fuente de financiación alterna.

Por ser una cuestión relacionada con la financiación, el secuestro está ligado con el narcotráfico. El ELN ha rechazado oficialmente el negocio del narcotráfico como forma de costear su lucha, razón que explica en cierta medida su debilitamiento relativo (véase capítulo 1). Sin embargo, como se muestra en el primer capítulo de este libro, hay evidencia de que por lo menos algunos de sus frentes están involucrados en esa actividad ilegal. Además, dada la reciente disminución de los secuestros por parte del ELN, es muy probable que su involucramiento en el narcotráfico haya aumentado, pues, al fin de cuentas, la organización debe asegurar el sostenimiento de sus tropas.

De esta manera el tema del secuestro simplemente no es negociable. En los últimos años la sociedad colombiana ha llegado a tener tolerancia cero con el secuestro, por lo cual ningún gobernante puede ceder en este problema, y menos si se trata de negociaciones de paz. En ese sentido, dada la relación de esta guerrilla con la sociedad civil, el abierto rechazo popular al secuestro puede ser un incentivo fuerte para que los guerrilleros decidan abandonar ese recurso. Pero es claro que, hasta hoy, el costo que entraña continuar con esa práctica no ha sido suficientemente alto para que la organización la abandone totalmente; o, más bien, el costo de abandonar el secuestro ha sido demasiado alto para la organización. Para que los secuestros le reporten un costo político aún mayor, el ELN debe convencerse de que su única opción de sobrevivir como organización política pasa por el camino de abandonar la práctica del secuestro y buscar su transformación al amparo de legalidad.

Esto, sin embargo, impone al gobierno el desafío de elaborar una política que logre persuadir a los insurgentes sobre la inutilidad de acudir a las armas para alcanzar un cambio político. La decisión incluye reforzar la presencia del Estado en las zonas periféricas, profundizar la democracia y ampliar la participación popular en el proceso de reformas estructurales ya iniciado. En este sentido, Santos ya ha dado los primeros pasos en la dirección correcta.

Conocida la importancia del secuestro para el financiamiento del ELN, y conscientes de los riesgos de un incremento de su participación en el narcotráfico, podría ser interesante retornar a la idea de la financiación externa. Por ejemplo, en 2007 International Crisis Group sugirió a la Unión Europea contribuir al financiamiento de la paz o, por lo menos, al proceso de negociación con el ELN en caso de que esta agrupación diera muestras de interés real por la paz. Se trata de un asunto delicado, toda vez que muchos lo consideran como “recompensar a un ladrón por dejar de robar” (ICG, 2007: 15, nota de pie 137). Por lo tanto, es importante que una eventual financiación del proceso de paz con el ELN sea diseñada de tal forma, que se garantice que los fondos internacionales no vayan a costear la continuación del conflicto. Por ello, probablemente esta ayuda financiera vendría en una etapa más adelantada del proceso de paz, por ejemplo, como parte de alguna forma de incentivo o de compensación económica por iniciar un proceso de DDR⁴⁷. En cualquier caso, esta opción de financiamiento solo funcionaría si el ELN muestra, con hechos, claras intenciones de abandonar las armas y firmar la paz. De lo contrario, una determinación de esta índole sería inviable.

De todos modos, es importante resaltar que en los últimos años, y paralelamente con el cese del fuego virtual, se ha observado una disminución notable de los secuestros adelantados por el ELN. Durante las negociaciones con Uribe se evidenció, asimismo, que las retenciones, como los llama eufemísticamente esa guerrilla, fueron aprovechadas como herramienta de presión. En ese sentido, unas negociaciones podrían tener un efecto contraproducente en un eventual incremento de

⁴⁷ La compensación económica ha sido una práctica común en los procesos de DDR, y en los últimos años se han visto un creciente interés por la compensación colectiva o comunitaria (proyectos de desarrollo por armas, en inglés, Weapons for Development [WfD]), lo cual implica que un proceso de DDR viene acompañado de financiación de proyectos de desarrollo para la comunidad, en vez de compensación económica individual, que ha tenido efectos contraproducentes para la reintegración y reconciliación. Véase, por ejemplo, Isima, 2004, y Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2010: 29.

los secuestros a corto plazo. En todo caso, sería más acertado tomar la reciente disminución de esa práctica como signo de buenas intenciones y de voluntad de paz para empezar unos diálogos y, a cambio, ofrecer un mecanismo de transformación política que permita al ELN abandonar sus actividades ilegales y participar en el proceso de transformación estructural que ha iniciado Santos.

De otro lado, el tema del narcotráfico tampoco se puede negociar. Lo máximo que puede hacerse es echar mano de la posición oficial del Coce para forzar a las estructuras dedicadas a este negocio ilícito a que abandonen tal actividad. Sin embargo, al incitar al Coce a que presione a las estructuras más involucradas en el narcotráfico se corre el riesgo de acelerar la dispersión, la descentralización de su mando y la criminalización de sus estructuras. Una posible decisión del Coce sobre el total abandono del narcotráfico difícilmente sería acatada por todas las estructuras y los comandantes vinculados con el negocio.

Dado el carácter federal del ELN y la falta de control del Coce sobre algunas de las fracciones de la organización, no es claro si es posible el cumplimiento de acuerdos amplios y de carácter nacional. Como se ha dicho varias veces en este capítulo, las actuales dinámicas del conflicto tienden a provocar la paulatina escisión de las estructuras de la agrupación, lo que dificulta cada vez más el funcionamiento de una mesa de negociaciones de alcances nacionales.

En el fondo, este problema está relacionado con las tensiones entre las líneas dura y blanda del ELN, aspecto ya discutido atrás. Tales tensiones se hicieron evidentes durante las negociaciones con el presidente Uribe, cuando la falta de representatividad de los voceros de esa guerrilla demostró que, en ciertos momentos determinantes, la línea dura tiende a boicotear la negociación, a desconocer los acuerdos concertados y a estropear la confianza entre las partes.

Para lidiar con este problema es necesario idear algún mecanismo que permita reducir la incertidumbre sobre la capacidad de orientación del Coce. Este es un serio obstáculo que, de manera similar a lo que ocurre con las AUC, puede resolverse al decidir que quienes no acaten los acuerdos concertados sean considerados, en el curso de las negociaciones, como estructuras criminales y ya no insurgentes. Es decir, sería necesario hacer una desagregación conceptual del ELN: aquellos que cumplen y se someten a los acuerdos concertados con el Coce y aquellas estructuras que no lo hacen. Sin embargo, al proceder de esa manera se corre el riesgo

de que se presente una desbandada y se acelere el proceso de fraccionamiento de la organización guerrillera. De ahí que los inconvenientes relacionados con la representatividad del Coce no sean de poca monta.

De otra parte, en un segundo escenario que ya ha sido mencionado someramente más arriba, podría contemplarse la posibilidad de desarrollar simultáneamente dos agendas: una “nacional” y otra “regional”. En la primera serían debatidos únicamente los asuntos relacionados con la desmovilización, el desarme y la forma de garantizar la posterior participación del ELN en los ámbitos políticos legales. La agenda “regional” (serían agendas regionales) debatiría sobre las transformaciones políticas que se requieren en los niveles departamental y local. Dado que la fortaleza del ELN se asienta en tres o cuatro regiones específicas del país (Arauca, Norte de Santander, sur de Bolívar y algunas zonas del suroccidente, como Nariño), el debate sobre estas cuestiones sería más enriquecedor y eficiente. Mientras las cuestiones procedimentales serían convenidas en la agenda “nacional”, en el marco de la “regional” sería convocada la “Convención Nacional” para establecer los cambios regionales particulares necesarios para alcanzar la paz con el ELN. Una vez hecho esto, y aclarada la forma en que el ELN participaría en la vida política legal, se podría convocar una Asamblea Nacional Constituyente o abrir cierto espacio en el Congreso para dichas iniciativas y reformas.

En todo caso, más allá de las reflexiones sobre cómo enfrentar los problemas de representatividad del Coce, lo cierto es que en las actuales circunstancias una negociación sobre el tema del secuestro y del tráfico de drogas no sería exitosa. No llevaría a ninguna solución.

El apoyo popular y la triangulación política

La importancia del apoyo de la sociedad civil a un proceso de paz, expuesta en el análisis de los acercamientos entre el ELN y el gobierno de Uribe, fue destacada en el Primer Foro en Construcción de Paz. En esa ocasión la analista Ana Teresa Bernal afirmó que “la paz depende de [los] ciudadanos” (2011, 10 de marzo) y subrayó que la falta de “un consenso ciudadano por la paz”, que justamente ha venido disminuyendo en los últimos años, constituye uno de los obstáculos principales para una solución del conflicto armado colombiano (Bernal, 2011, 10 de marzo).

Al respecto, hay que admitir que en el actual contexto político la falta de apoyo popular a la solución negociada del conflicto armado inter-

no es un obstáculo que dificulta el inicio de un proceso de paz con el ELN. Vincenç Fisas considera la falta de una “coyuntura de paz” como el obstáculo más grande para el inicio de unas negociaciones exitosas en Colombia (2011, 4 de mayo).

Un estudio reciente de la Fundación Social en torno a las opiniones y percepciones de la ciudadanía sobre las condiciones existentes para la reconciliación evidencia la reticencia de los colombianos respecto de un eventual proceso de paz. Allí se asegura que el 78% de la población afectada por el conflicto y el 69% de la población no afectada piensan que nunca se logrará la solución del conflicto colombiano o no saben cuánto tiempo tomará (Fundación Social, 2011: 27).

La infortunada experiencia de negociación con las Farc en el Caguán es esgrimida por los detractores de esta opción para desacreditar o desechiar una salida negociada de la guerra. La población colombiana es escéptica y muestra cierto sentimiento de fatiga respecto de esa opción, con mayor razón si se tiene en cuenta el más reciente fracaso, ocurrido durante el gobierno Uribe. La sociedad civil sigue debatiéndose entre quienes prefieren una salida negociada y quienes favorecen una salida por la vía de las armas.

De acuerdo con *Latin American Population Opinion Project* (Lapop)⁴⁸, mientras entre los años 2005 y 2008 un 67% de los colombianos encuestados apoyaba un proceso de paz con las guerrillas, en 2009 el porcentaje descendió a 64% y en 2010 a solo el 52% (aunque para este último año los datos incluyen un 14% de personas que no respondieron). Ello quiere decir que aproximadamente la mitad (o más) de la población colombiana se opone a esa posibilidad. Los porcentajes indican que cada vez es menos probable la realización de unas negociaciones de paz con las guerrillas.

En enero de 2011 la Misión de Observación Electoral (MOE) realizó otra encuesta entre los votantes colombianos, en la que preguntó: ¿cuál sería la mejor manera de solucionar el conflicto con las Farc? Un 43% de los encuestados optó por la victoria militar, un 31,8% por negociar con dicha guerrilla y un 25,2% por la desmovilización de sus miembros. Adicionalmente, en esa misma encuesta, ante la pregunta sobre ¿qué te-

⁴⁸ Agradecemos al Proyecto de Opinión Pública Latinoamericano (Lapop) y a sus financiadores, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Universidad de Vanderbilt, por facilitar estos datos [en línea] <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

mas estaría de acuerdo que se trataran en unas eventuales negociaciones con las Farc?, el 47,7% de los indagados se inclinó por una negociación limitada a los temas de la reinserción, el 40,1% por los temas políticos y económicos y el 12,2% por la realización de una zona de distensión (Misión de Observación Electoral, MOE, 2011: 30).

Si bien estos datos se refieren únicamente a una posible negociación con las Farc, tales resultados también pueden interpretarse en relación con el ELN. En la encuesta de la MOE se evidencia la resistencia popular a implementar una salida negociada y se constata que la mayoría de encuestados aceptaría que en unas eventuales negociaciones únicamente se traten los asuntos relativos a la reinserción. La oportunidad de iniciar una negociación de paz y, más aún, unas negociaciones que confluyan en reformas estructurales de la sociedad colombiana, es bastante reducida. Trátese de las Farc o del ELN, en la actual coyuntura política las posibilidades de una solución negociada son muy estrechas

Sin embargo, esto no equivale a afirmar que los colombianos no quieren la paz. Más bien indica la pérdida de fe en las posibilidades de la solución negociada y la rebaja de legitimidad que han sufrido los grupos guerrilleros. En el análisis de las últimas negociaciones se señaló que la legitimidad es un activo clave para negociar. Con el amplio cuestionamiento a la lucha insurgente, el ELN tiene poco margen de maniobra para negociar. En este sentido, Medina afirma que “los golpes más fuertes a esta guerrilla no han acontecido en el plano militar sino en el escenario de la guerra política, a través de la marcada pérdida de legitimidad del proyecto armado frente a la comunidad nacional e internacional” (2010: 114).

Tal pérdida de legitimidad, más que como un obstáculo, puede utilizarse para provocar un nuevo proceso de paz con el ELN. Si se acepta que esta guerrilla conserva todavía profundas relaciones con la sociedad civil en muchas zonas del país, una estrategia que puede originar un proceso de paz exitoso con el ELN, como ya se ha planteado, consiste en dar respuesta, por el cauce democrático, a las reivindicaciones de esos sectores sociales. Si la base social del ELN es atraída a la arena legal con la concesión de las reformas y los reclamos que demandan, esos mismos sectores se encargarían de llevar al ELN a un proceso de paz. De esta manera su papel de “garante armado” perdería sentido, porque ya no tendrían nada que vigilar. Los cambios y medidas que pretenden garantizar se habrían alcanzado legalmente. El reto es hacer que la población civil, y especialmente las bases sociales del ELN, los comprometan

a asumir algún papel en el marco democrático e impulsen un proceso de DDR.

Podría pensarse, por ejemplo, en una suerte de captación de la noción ‘elena’ de Convención Nacional o de una *triangulación política*⁴⁹, consistente en que el Estado o el régimen democrático gane el apoyo de los sectores sociales y políticos del ELN, lo que, a su vez, crearía la necesidad de una reformulación de la política y la estrategia de esa guerrilla para asegurar su supervivencia.

La idea es similar a lo que Gustavo Petro llamaba hace pocos años asfixia democrática⁵⁰ (Guerrero, 2007, 19 de marzo). Una política pública de paz que se granjee la confianza de los habitantes de los territorios donde opera la guerrilla y que integre los territorios marginales puede ocasionar una derrota al ELN desde su propia entraña (Celis, 2010: 201f).

Ahora bien, un problema que presenta este enfoque es que se encuentra atrapado en la lógica de suma cero y puede entenderse bajo la perspectiva de ganadores y perdedores. Para la sostenibilidad de este proceso sería mucho más constructivo adoptar una perspectiva de solución de problemas que hable de ganancias mutuas. En palabras de Medina Gallego,

“Se trata de poner en práctica el principio de la acción positiva, que define un escenario político en que las partes se sienten victoriosas y no existe en ninguna de ellas la idea de la derrota. En esta situación es posible construir un proceso de paz como un escenario político” (Medina, 200:121).

La paz parcial y la conflictiva relación con las Farc

Evaluar las actuales oportunidades y la pertinencia de una negociación de paz con el ELN introduce el debate acerca de la cuestión de una paz parcial⁵¹. Aquí se argumenta que las actuales relaciones complejas entre

⁴⁹ Este término fue usado por primera vez en relación con la estrategia política de Clinton para referirse a la estrategia de adoptar o “capturar” la posición del adversario en un asunto clave y así abrir y ganar un espacio político, o, en el caso de política electoral, para ganar votos. Para una discusión más extendida sobre la triangulación como estrategia política, véase P. Davies y B. I. Newman (Eds.), (2006: 18ff).

⁵⁰ Un proceso similar se está llevando a cabo con ETA en España, donde la presión democrática y los procedimientos judiciales pueden llevar a poner punto final al alzamiento armado de esta organización (véase Valencia, 2011, 12 de febrero).

⁵¹ Se refiere a la idea de realizar una negociación de paz con uno solo de los protagonistas de un conflicto complejo en el que participan varias de las partes principales, como es el caso colombiano.

el ELN y las Farc obstaculizan cualquier intento de una paz negociada con el ELN.

Sobre este punto hay quienes opinan que no se debe negociar separadamente con el ELN y con las Farc. A su juicio, una sola negociación no solo sería más efectiva, sino que negociar de otra manera (por separado) no tendría ningún efecto sustancial. Esta idea es desarrollada por Alejo Vargas: “es poco probable esperar un proceso de negociación con el ELN, si esto no va acompañado de una negociación con las Farc; cosa distinta es que se pueda avanzar en el campo de los ‘acuerdos humanitarios’ que ayuden a crear el ambiente político necesario para un proceso de negociación” (Vargas, 2010: 76).

No obstante, otros argumentan que sería aconsejable una negociación únicamente con el ELN. Arguyen que una “unificación” de las Farc y el ELN para una negociación es poco probable, si se tiene en mente la conflictiva relación existente entre las dos agrupaciones. En el primer capítulo se señaló que su confrontación en departamentos como Arauca y Nariño es especialmente violenta, en términos de víctimas civiles. Los dos guerrillas han entrado en una fase de enfrentamiento que ha sido acrecentada por la paulatina regionalización tanto del ELN como de las Farc. En un contexto de descentralización de sus estructuras armadas, originada por la necesidad de obtener una mayor agilidad de despliegue, se incrementarían las probabilidades de combates entre fracciones con bajo control jerárquico.

En ese sentido, las Farc pueden constituirse en *spoiler* de un eventual proceso de paz con el ELN. En pasadas ocasiones esa guerrilla ha mostrado su inconformidad cuando el ELN ha iniciado acercamientos con el gobierno. Al parecer, esa guerrilla ha optado por la continuación de la ruta militar estalinista. A diferencia del ELN, en un contexto de victoria estratégica militar de las fuerzas estatales, las Farc parecen no interrogarse por rutas de acción diferentes de la victoria y la toma del poder por la fuerza. En ese sentido, las Farc son un enemigo acérrimo de la paz negociada con el ELN: pueden intervenir para provocar crisis en los acercamientos (como ya lo han hecho en el pasado); pueden combatir militarmente al ELN en el transcurso de las negociaciones y obligarlos a defenderse y a entrar en lógicas de confrontación, o, finalmente, si las negociaciones de paz con el ELN culminan en un proceso de DDR, las Farc pueden decidir atacar a los miembros desmovilizados del ELN (ya en el pasado se presentó, por ejemplo, el exterminio de los miembros del EPL por parte de las Farc).

Adicionalmente, los combatientes del ELN podrían enfrentar otro dilema de seguridad en un escenario pos-DDR: al igual que los desmovilizados de las AUC que han sido victimizados por grupos criminales más que por las propias guerrillas, los insurgentes desmovilizados pueden correr el mismo riesgo. Su experiencia en los oficios de la guerra puede provocar su reclutamiento forzado por estructuras criminales. Los aprendizajes y experiencias de pasados procesos de paz, entonces, deben servir para prever y atenuar los peligros que enfrentan los combatientes desmovilizados.

Así, pues, la complejidad del conflicto colombiano impone serios desafíos a una negociación parcial de paz. Las consideraciones sobre la seguridad de los combatientes durante las negociaciones con el ELN y en un eventual escenario de posconflicto adquieren especial relevancia. En una negociación de paz parcial, por tanto, se corre el riesgo de un escalamiento de la violencia. En la actual coyuntura, este inconveniente amenaza seriamente el éxito de una solución negociada con el ELN.

Ahora bien, los desafíos que impone la existencia de múltiples actores armados, esto es, la complejidad del conflicto colombiano, no puede ser una excusa para optar por la inactividad y el *statu quo*. Cuanto más se prolonga el conflicto armado, tanto más difícil se vuelve su resolución. En primer lugar, porque las negociaciones parciales se dificultan cada vez más, dado que la frontera entre los actores se nubla (ya se ha señalado el proceso de criminalización que acusa el ELN). En segundo lugar, porque se corre el riesgo de que el ELN se fraccione, dado el carácter eminentemente federal de la organización. A medida que las lógicas actuales del conflicto llevan a una segmentación cada vez mayor de sus estructuras armadas, es probable que en el futuro cercano el alcance y la autoridad del Coce disminuyan sostenidamente, hasta que pierda el control y deje de ser un representante válido de la organización.

Sí a la paz, no a las negociaciones

El análisis de coyuntura realizado permite concluir que a pesar de que en la actualidad se percibe un ambiente mucho más propicio que hace un lustro, no es pertinente ni eficaz optar por una solución negociada con el ELN. El examen estableció que los mismos inconvenientes que ocasionaron el fracaso de las negociaciones entre el ELN y el presidente Uribe impiden hoy la realización de un proceso de paz con esta organización guerrillera.

Primero, se mostró que la principal tensión que se presentó durante las negociaciones con Uribe sigue siendo todavía una seria traba para el éxito de una solución negociada con esa guerrilla. En la actualidad también aparece una clara divergencia en las perspectivas de las partes sobre las negociaciones, que torna prácticamente imposible encontrar una salida a los obstáculos determinantes.

Se identificó que la cuestión del cese de hostilidades continúa siendo un obstáculo central casi insalvable para el inicio y feliz terminación de un proceso de negociación con el ELN. Se constató que las actividades delictivas del ELN son uno de los principales elementos que impiden el inicio y la culminación de las negociaciones de paz con esta organización en la actualidad: específicamente, los problemas del secuestro y del narcotráfico son asuntos suficientemente problemáticos para el proceso, pues se relacionan con el financiamiento de esta guerrilla. Además, constituyen puntos de agenda no negociables ni para el ELN ni para el gobierno Santos. Advertimos, además, que, dadas las circunstancias actuales de la guerra y las conflictivas relaciones del ELN con las Farc, es poco probable que se inicie un proceso de paz con el primero.

De igual manera, el análisis de coyuntura estableció que en el actual contexto político la falta de apoyo popular es un obstáculo que hace imposible el inicio de un proceso de paz con el ELN. La población colombiana es escéptica y muestra cierto sentimiento de fatiga respecto de esta opción. Por lo tanto, en términos generales, la decisión de negociar con esta guerrilla no es pertinente ni eficaz para reducir los actuales niveles de violencia ni para terminar el conflicto con esa organización. Sin embargo, hay razones para tratar de capitalizar la nueva coyuntura política propicia a la paz: valiéndose de un discurso que va más allá de la dicotomía conflicto-negociaciones, es posible confeccionar un proceso de paz con una participación amplia que haga uso de la perspectiva de solución de problemas para lograr la terminación del conflicto violento con el ELN.

Conclusiones: la paz redescubierta

Los esfuerzos de este capítulo se han centrado en el examen detallado de las posibilidades, la pertinencia y la eficacia de una paz negociada con el ELN. Para adelantarlos se examinó detalladamente el curso de la negociación de esa guerrilla con el gobierno Uribe en el período 2004-2010, cosa que permitió identificar las principales tensiones y obstáculos de

las negociaciones puestos de relieve entre esa administración y el grupo insurgente, así como derivar aprendizajes útiles para futuras iniciativas de paz.

En el repaso de los últimos acercamientos entre uno y otro actor se mostró que las principales tensiones entre las dos partes surgían de la falta de convergencia en la perspectiva sobre las negociaciones y sobre sus objetivos. Mientras el ELN demostró tener una visión eminentemente política de las negociaciones y exigía reformas estructurales, el gobierno mantuvo una perspectiva militar y promovió una agenda mínima cuyo propósito era lograr la desmovilización y el desarme de la guerrilla. De esta divergencia surgieron los principales obstáculos que llevaron al fracaso de las negociaciones: el cese de hostilidades y el secuestro. Adicionalmente, se advirtió que la complejidad del conflicto colombiano y la existencia de varios grupos armados obstaculizan el avance de los diálogos.

La forma clásica de negociar, caracterizada por centrar la atención en las posiciones antagónicas, bajo la lógica de suma cero, agravó esa tensión porque condujo a que las partes adoptaran posiciones extremas y rígidas en la búsqueda de ganancias relativas.

Con el análisis de las negociaciones entre el presidente Uribe y el ELN se constató, además, que la presencia activa de un actor externo fue decisiva para distender dichas tensiones, reformular y encontrar convergencia en las posiciones y reiniciar las negociaciones estancadas. Otro de los aprendizajes significativos establece que la legitimidad es un importante activo y una fuente de poder para negociar, y que la participación de la sociedad civil es fundamental tanto para iniciar y otorgar legitimidad a las negociaciones como para flexibilizar las posiciones y abrir nuevos espacios de diálogo. Finalmente, se advirtió que la representatividad de los voceros o representantes de las partes es un factor importante que puede obstaculizar un proceso de paz. Este último punto se relaciona con el carácter federal del ELN y la falta de control central del Coce.

Posteriormente, se efectuó un análisis de la coyuntura actual a partir de la posesión del presidente Santos y se concluyó que, a pesar de que en tal oportunidad hay condiciones propicias para una solución del conflicto con el ELN, negociar con esta guerrilla no sería la estrategia más adecuada.

En efecto, la presente coyuntura política ha abierto un nuevo escenario y nuevas posibilidades de solución del conflicto armado. En pri-

mer lugar, a diferencia de su antecesor, el actual gobierno muestra cierta convergencia con el ELN sobre la visión del “estado final” de un proceso de paz, pues ha dado un giro decisivo: ha mostrado interés por alcanzar la reconciliación y la construcción de la paz y ha propuesto adelantar una serie de reformas estructurales dentro el marco democrático para solucionar las causas fundamentales del conflicto. La convergencia en la visión del “estado final” o sobre la “alternativa preferible” es un prerrequisito esencial para salir de un estancamiento de 4S, característico del conflicto colombiano en los últimos años. Esto ha abierto la ventana de oportunidad para una solución del enfrentamiento armado, aunque no necesariamente para unas negociaciones.

En segundo lugar, tanto el ELN como el gobierno Santos han mostrado interés por iniciar un proceso de paz. En particular, parece que esa guerrilla es consciente de la imposibilidad de un triunfo por la vía de las armas, dadas las actuales circunstancias del conflicto y, en particular, la victoria militar estratégica de las fuerzas estatales. De ahí que el ELN haya vuelto a poner sobre la mesa su propuesta de una solución negociada.

En tercer lugar, la nueva coyuntura política internacional es bastante diferente de la que imperaba al inicio del mandato de Álvaro Uribe. Hoy el contexto internacional parece más propicio para el inicio de un proceso de paz. El gobierno Santos ha procurado “aquietar” el conflicto regional y ha tenido especial éxito en la reconstrucción de las relaciones con Venezuela y Ecuador. Como asistimos a cierta regionalización del conflicto colombiano, particularmente a través del negocio del narcotráfico, en los países vecinos se observa un creciente interés de solucionar un problema que cada vez amenaza más con desestabilizar el área. Adicionalmente, como el discurso de la guerra internacional contra el terrorismo está siendo ampliamente cuestionado y se está consolidando un nuevo paradigma sobre el papel de la comunidad internacional en la construcción de paz, la posibilidad de una salida negociada vuelve a tener ciertas posibilidades.

No obstante la alentadora coyuntura política actual, la perspectiva sobre las negociaciones de las partes continúa siendo divergente, lo que dificulta la superación de los obstáculos claves. El gobierno Santos tiene un enfoque esencialmente militar, mientras el ELN todavía convoca a la Convención Nacional y exige cambios estructurales como condición principal de una agenda de negociaciones de paz. Dado que Santos ya ha iniciado un proceso de reforma de algunas de las causas estructura-

les del conflicto por las vías institucionales, la justificación política del ELN ha perdido piso, así como ha perdido vigencia su requerimiento de una agenda maximalista. De todas formas, no es probable que en el futuro cercano el ELN acepte unas negociaciones que únicamente se ocupen de temas duros, como el cese de hostilidades y su verificación, o un proceso de DDR. Esto no significaría otra cosa que la rendición del ELN, la derrota política contundente. En este sentido, podría empezar a considerarse una provocadora idea: en últimas, con los ‘elenos’ ya no hay nada que negociar.

Ahora bien, para que el ELN acepte una negociación de paz con una agenda minimalista (que trate únicamente los temas de DDR), la guerra tiene que ser más costosa y la paz más ventajosa, y tiene que haber una “alternativa preferible”. Como ya se dijo atrás, el último requisito empieza a cristalizarse. Sin embargo, mientras el ELN no se sienta incluido en este proceso de renovación de la sociedad, un proceso de paz con esta organización tendrá poco futuro. Por el contrario, puede presentarse el riesgo de que los ‘elenos’ traten de obstruir y deslegitimar esta perspectiva. Es importante tener presente que la guerra no solo ha sido justificada por la consecución de estos fines políticos, sino que también ha dado razón y sentido a la vida misma de los insurgentes. Tener en cuenta la construcción de las identidades de guerra es fundamental cuando se diseña una política de paz. Excluir a los adversarios pone en riesgo la sostenibilidad de cualquier proceso de paz y siembra la semilla de nuevos conflictos. El camino que ha empezado a andarse tiene que ser parte de un proceso de profundización de la democracia y de ampliación de la participación popular en los procesos democráticos. Además, y de forma paralela, este proceso tiene que introducir una transformación política del ELN que permita su participación y su autoconcepción como garante de este proceso en la vida civil.

Es un camino nada fácil, que tendrá que considerar los pormenores de un proceso de DDR dentro del marco jurídico nacional e internacional vigente. En este capítulo se ha sugerido que es posible elevar los costos de la guerra por medio de la presión de la sociedad civil y de la comunidad internacional, de tal forma que el ELN termine acercándose a una transformación política y a un proceso de DDR de forma voluntaria (principalmente por medio de la sustracción de la legitimidad).

Por último, se constató que la falta de una amplia y activa opinión pública favorable a negociaciones de paz es hoy en día uno de los principales obstáculos para una salida negociada con el ELN. La creación de

un “consenso por la paz”, principalmente a través la adhesión de la base social y política del ELN, tiene que hacer parte de una política integral de paz. Podría hablarse, entonces, de una *triangulación política* o de una captación ciudadana de la noción de Convención Nacional. El objetivo de una política de paz de este tipo, antes que de la eliminación del ELN, es la creación de una situación en la que la supervivencia de la organización dependa de su transformación política, para que, de una manera constructiva, participe en un proceso de paz que ya está en marcha.

A manera de conclusión

Una estrategia de cierre para el conflicto violento con el ELN

Por Jorge A. Restrepo

El ELN es hoy día una debilitada guerrilla mutante que, precisamente gracias a esas mutaciones, ha sobrevivido a casi cuatro décadas de confrontación armada con el Estado colombiano. Su supervivencia representa un reto para la política pública de seguridad y para el desarrollo inmediato del país: cómo construir o poner en práctica una estrategia de cierre del conflicto con esta guerrilla.

Los altos costos que la presencia y las acciones del ELN imponen todavía a la sociedad, en términos de violencia y de freno del desarrollo social, económico y político en extensas y ricas zonas del país, justifican ampliamente un esfuerzo destinado a terminar este conflicto. Este libro documenta en detalle la extensión de la presencia regional del ELN, la escala, dinámica y naturaleza de su acción violenta reciente, las mutaciones que ha vivido como organización guerrillera y su marcado proceso de deterioro y reducción, e incluso el inicio de su descomposición funcional como organización militar y política.

Los capítulos del texto ofrecen asimismo un panorama del costo visible y los riesgos de seguridad que aún representa el ELN, pese a su marcada tendencia a la reducción.

En efecto, en el marco de los procesos de transformación de la violencia que el país ha vivido en los últimos años, los cuales se han documentado en otros escritos citados a lo largo de este libro¹, el ELN se ha

¹ Por ejemplo, Granada, Restrepo y Vargas (2010: 90-96).

destacado por presentar un patrón de transformación propio. Este, si bien es diferenciado regionalmente y se concentra principalmente en áreas rurales, sigue imponiendo altos riesgos a poblaciones mayoritariamente campesinas, en zonas de baja densidad demográfica, con presencia de comunidades de afrocolombianos e indígenas y distantes de los principales centros poblados. Tal proceso de marginalización, como le hemos llamado (Granada, Restrepo y Vargas, 2010: 88-89), se ha aglomerado en zonas en que la presencia de riquezas minero-energéticas y de alta potencialidad agroecológica tornan muy altos –en términos de desarrollo perdido– los costos de la continuación del conflicto con esa guerrilla.

Este volumen también presenta un completo análisis de los fracasos del más reciente esfuerzo de negociación con esta guerrilla. En conjunto con el análisis de lo que hace hoy el ELN, de la descripción regional de las confrontaciones militares entre esta guerrilla y la Fuerza Pública u otros grupos armados, hacen que el lector quede convencido de la intratabilidad del ELN desde la actual perspectiva de la política pública.

Estos dos aspectos, la intratabilidad del conflicto y su alto costo en términos de desarrollo, se conjugan para hacer imperativa una política de terminación del conflicto y para crear el incentivo capaz de llevarla a cabo. Las limitaciones de las estrategias militares y la política pública de seguridad para afrontar la insurgencia violenta del ELN, a las que me referiré más adelante, refuerzan la necesidad de explorar alternativas novedosas para tratar de cerrar el ciclo violento del ELN.

La intratabilidad del conflicto con el ELN, que diferencia a este grupo guerrillero frente a los demás que han azotado el país y frente a su par de mayor tamaño, las Farc, se debe a la multiplicidad de sus características idiosincrásicas, que hacen más difícil una negociación conducente a desactivar el aparato de guerra y violencia de esta guerrilla. Una conclusión en este caso es que negociar con el ELN, o derrotarlo militarmente, es más difícil al compararlo tanto con las Farc como con otros grupos guerrilleros que, como el M19, lograron hacer un tránsito negociado a la política, o que, como el Ejército Popular de Liberación (EPL) o el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG), desaparecieron como resultado de una combinación de sustracción de materia y presión represiva militar y judicial del Estado.

El ELN es, en efecto, un grupo cuya organización y movilización a lo largo de su historia ha descansado en un núcleo duro de militantes

y combatientes radicales que han anidado en su dirigencia, al tiempo que presenta una inusitada capacidad de reemplazo y reconstrucción de un liderazgo efectivo, en términos tanto de comando y control interno como de una oferta ideológica a sus militantes –pese a su mutación de guerrilla nacionalista al marxismo leninismo, al catolicismo violento y al radicalismo antiliberal de hoy.

Este núcleo duro de militantes surgió en parte por la rendición prematura o el abandono de sus históricos fundadores, ocurridos en un proceso de selección natural del liderazgo, frente a la muerte en combate de sus íconos y líderes o el envejecimiento de sus comandantes. Este mismo núcleo es el que ha logrado mantener operando en baja intensidad el aparato local de generación de violencia a través de las milicias y las guerrillas, y que, pese a ello, ha fracasado, en términos estratégicos, en sus diversas expresiones tácticas. En sus mutaciones, la historia del ELN es, en el fondo, la historia de un gran fracaso militar, al tiempo que es la historia de un inmenso logro de supervivencia de una organización.

Idiosincrasia y resiliencia

El carácter idiosincrático del ELN también se evidencia en su resiliencia. Los capítulos anteriores documentan en detalle que una fortaleza del ELN está dada precisamente por su capacidad de readaptarse en condiciones adversas del medio y de construir respuestas adaptativas a la capacidad contrainsurgente del Estado.

Esta capacidad adaptativa del ELN ha dado lugar a mutaciones que, de manera reciente, han afectado negativamente a la agrupación y alimentado su tendencia al deterioro como organización, hecho que se toca en varios de los capítulos que preceden a esta conclusión. Por una parte, el ELN ha incrementado la proporción de las acciones violentas que afectan a la población civil –aun cuando el total está en niveles de mínimos históricos–, lo que ha incidido en un deterioro severo de una de sus fortalezas: sus relaciones con las comunidades. Probablemente este tipo de violencia obedezca a la necesidad de hacer cumplir vínculos de sostenimiento logístico y reclutamiento sobre la base de la violencia, cuando no a simples disputas internas por rentas asociadas a la explotación y transformación de cultivos de narcóticos. Por otra parte, el empleo de las minas antipersona, cuyo negativo impacto sobre las economías locales es inmenso, pues bloquea de tajo la operación de los mercados y la comunicación rural, confirma esta tendencia al deterioro.

Finalmente aparece el recurso mismo a la explotación de rentas ilegales asociadas con toda la cadena de producción de narcóticos que, en efecto, criminaliza la organización al involucrarla en un mercado ilícito más, con las naturales consecuencias en términos de disputas internas, alianzas con otras organizaciones criminales y uso de la violencia y las armas para resolver dichas disputas y mantener tales alianzas.

El contraste con esta tendencia negativa está en las capacidades militares –o de generación de violencia asociada a su participación en el crimen organizado– que el ELN puede financiar con los nuevos recursos de que logra apropiarse. En materia de hacerse viable financieramente –adaptando la famosa expresión de Kenneth Boulding– mediante la apropiación de rentas legales e ilegales, el ELN logró mostrar ya en el pasado una gran capacidad de aprovechamiento de rentas ilegales asociadas a economías emergentes en sus zonas de operación o áreas cercanas. Así sucedió con el boom petrolero de los años ochenta en los llanos orientales y la construcción de oleoductos que cruzaban territorios donde hacía presencia. Lo mismo ocurrió con las rentas que llegaron a las administraciones locales a raíz del proceso de descentralización administrativa y redistribución de ingresos por la explotación de recursos naturales renovables y no renovables puesta en marcha en los ochenta y los noventa y, claro está, con las economías ilícitas asociadas a las drogas. La oportunidad que se abre ahora para el ELN –y que reviste un riesgo para su resurgimiento– está en las oportunidades que presenta el boom minero, energético y de materias primas, en particular la explotación de nuevos territorios destinados a la producción de alimentos en sus zonas de operación.

El futuro del ELN

En conclusión, en su continuo mutar, es de esperar que esta guerrilla logre mantenerse viva en medio de las nuevas transformaciones organizativas que están en curso. La guerrilla que está emergiendo, sin embargo, es y será una guerrilla diferente de la que brotó de su última gran mutación, la de los años ochenta.

Es probable que ella sea una guerrilla más marginalizada, regionalizada y radical, al tiempo que su fundamento de cohesión sea menos ideológico. La marginalización hace referencia a su presencia cada vez más alejada de los centros de poder, económicos e incluso geográficos, tanto a escala nacional como regional.

A su vez, una guerrilla en los márgenes es más costosa de combatir y pone en peligro a las poblaciones marginales de las zonas donde opera. Este volumen documenta cómo los riesgos que reviste hoy el ELN para las personas están afectando mucho más a las comunidades que habitan regiones y enclaves apartados, los cuales, a su vez, tienden a concentrar grupos poblacionales diferenciados y con una mayor participación de comunidades indígenas, afrocolombianas² o campesinas, todos ellos con ingresos y capacidades de desarrollo humano marcadamente menores frente al promedio de los colombianos. Si bien, como se concluye en este volumen, tales acciones contra la población civil se documentaron desde comienzos de los años noventa, ahora hay un cambio de rumbo “hacia el predominio de este accionar, puesto que se observa en muchas de sus acciones contra los civiles, premeditación y selectividad (especialmente en Cauca y Nariño, y con alguna frecuencia en Chocó)” (Aponte, en este libro, capítulo 1).

En cuanto a su regionalización, el ELN es ya una guerrilla diferenciada por regiones, como bien lo muestra el trabajo que aquí se presenta. En algunos casos, los núcleos duros del comando central guerrillero se sostienen y son protegidos por unidades que, más que operacionales, son de contención. En otras ocasiones, las unidades se centran en la explotación de rentas para la organización, que todavía muestra capacidad de recentralización y dispersión posterior de recursos, en un complejo sistema de subsidios y tributación administrado por el Coce. Finalmente, una tipología de unidades indica que persisten unidades operacionales menores y parcialmente móviles que llevan a que la estructura de esta guerrilla se asemeje más a la de una red altamente diferenciada regionalmente que a la de un ejército, como se autoproclama. En términos de comando y control, el ELN no ha desarrollado ni desarrollará formas de comando centralizado: parece que más bien es en la distribución de recursos y su recentralización donde se concentra la capacidad de control del comando central sobre sus partes.

² En este mismo sentido cabe destacar los resultados de una investigación del Cerac, todavía no publicada, donde se encuentra que hay una “concentración progresiva de los eventos de conflicto a partir de 2006 en las zonas de alta y media concentración étnica, alcanzando niveles del 40% en 2007 [lo que sugiere] que el conflicto, y con él su violencia y el riesgo de victimización, sí se han trasladado hacia los municipios donde habitan las poblaciones indígenas y afro. De hecho, los combates y las acciones unilaterales exhiben la misma dinámica” (Andrade y Góngora, *mimeo*).

Transformación de la violencia

La década de 2000 se caracteriza en Colombia por la transformación de la violencia. Nos referimos a ella como un proceso en el cual, si bien se presenta una reducción sustancial de las formas de violencia letales, tal descenso ocurre en el contexto de un aumento extraordinario de otras formas de violencia de manera heterogénea y diferenciada, tanto en el nivel geográfico como en el demográfico.

Así, al tiempo que asistimos a procesos de profunda transformación del conflicto, la violencia que éste origina se acompaña de la aparición de nuevas formas de violencia, o bien de viejas formas de violencia presentes en las acciones violentas de nuevos grupos o de grupos reconfigurados.

En el caso del ELN es interesante observar que este proceso de transformación de la violencia es menos marcado que el que se evidencia recientemente en otras agrupaciones armadas, como es el caso de las Farc y los neoparamilitares. En particular, el estudio de la estructura del ELN que aquí se adelanta no encuentra los dinámicos procesos de atomización y concentración que experimentaron los grupos paramilitares después de la negociación con las AUC, como tampoco el proceso de concentración regional que han mostrado las Farc. En el caso de esta guerrilla no podemos hablar de una desestructuración, sino más bien de una reorganización con base en la diversificación de recursos y la centralización de rentas para su dispersión, con un consecuente nivel de violencia menor al del pasado y tal vez más defensivo. Ésta es, en sí, una oportunidad para la terminación del conflicto, por cuanto el proceso de descomposición que traería consigo un empleo masivo de tácticas terroristas, por ejemplo, no se ha presentado.

Diferentes causas, tanto endógenas al conflicto mismo (la naturaleza de la presión contrainsurgente de las fuerzas estatales) como exógenas (la presencia de un boom de los recursos naturales), determinan la transformación de la violencia. Ya se ha concluido aquí que la violencia que hoy adelanta el ELN, si bien es menor que la de años anteriores –de hecho está en sus mínimos recientes–, afecta de manera desproporcionada a las personas de regiones marginales. También se relató que han surgido otras formas de violencia, en el sentido del recurso a las armas para resolver disputas, bien en el interior del ELN, relacionadas con el cumplimiento de la disciplina y el mantenimiento de las rentas ilícitas para la organización, bien para la resolución de disputas por el control

de estas rentas con otras organizaciones ilegales. Otro hallazgo interesante de la investigación que aquí se presenta hace referencia al uso de minas antipersona para ejercer un control regionalizado del territorio. Nótese que en este caso la violencia no busca únicamente el control del territorio donde se explotan rentas ilegales, sino igualmente la reclusión –conducente al confinamiento de poblaciones enteras– de la guerrilla con la población que le acompaña en una región específica, como en el caso de Nariño y de algunas zonas del oriente antioqueño y el Catatumbo. Esta es, en efecto, una violencia destinada al cierre defensivo de territorios, que conduce al control de algunas regiones marginales del país. Este cierre no solo implica altísimos costos en términos de desarrollo a largo plazo, sino que impone además dificultades inmensas en términos de los espacios humanitarios para la atención y asistencia de la población.

Los límites de las políticas contrainsurgentes

En el caso del ELN podría afirmarse que ha habido una mezcla de acción contrainsurgente con un mejor balance de acciones militares y de represión judicial que en el caso de las Farc. Son numerosos los casos de comandantes del ELN que han sido capturados y llevados a la justicia, con mayor éxito relativo que en el caso de las Farc, cuya estrategia ha descansado más en el propósito de eliminación a través del combate. Claro está que también se han presentado importantes avances en el combate militar directo del ELN, pero tal objetivo aparece casi siempre subordinado a la disputa militar contra las Farc en las acciones operacionales de las fuerzas de seguridad y militares del Estado.

El principal avance –que ya es casi un lugar común– es el de la derrota estratégica de las guerrillas. Ésta se puede predicar no solo por la superioridad militar de las fuerzas estatales sino también porque, como lo dicen los autores de este estudio, “actualmente el ELN ha perdido su norte militar, dada la incapacidad de replantear el obsoleto modelo de guerra popular prolongada, lo que explicaría los bajos niveles de violencia del conflicto registrados bajo la responsabilidad de esta guerrilla. La contracara de la moneda es una estrategia política³ seguramente

³ Este trabajo político es difícil de verificar en lo publicado por los medios, pero, como producto del trabajo de campo realizado para este documento, su realización se puede inferir durante varios meses del año 2008, así como de entrevistas y foros sostenidos sobre este asunto en el año 2009, y unas pocas en el 2010.

adelantada a cabalidad por aquéllas estructuras donde todavía tienen preeminencia las lógicas de acción política”.

Pese a este “positivo” balance, vale la pena resaltar un hecho que se deduce del texto: si bien esta estrategia militar ha experimentado avances importantes, no se ha logrado imponer la paz sobre la base de la derrota militar. Es uno de los límites de la represión, y si hay un caso que muestre los alcances limitados de la contrainsurgencia es éste. Los líderes de la guerrilla –ese núcleo radical–, la ocupación, la presencia y hasta el control del territorio, y sobre todo los riesgos violentos, se mantienen.

En este caso nos atrevemos a concluir que los límites de la estrategia militar represiva –incluidos sus ya altísimos costos y una elevada relación costo-beneficio de la lucha contra el ELN– se mantendrán, pese a un posible cambio en las estrategias militares y las tácticas operacionales que busquen conducir a una derrota definitiva de esta guerrilla. Es decir, a nuestro juicio, es difícil prever que, incluso con la necesaria reforma militar y del sistema de seguridad del Estado que pronto vendrá, se logre tal contundencia, que conduzca a la terminación –por la fuerza de las armas o como consecuencia de llevarla a la justicia con éxito– de esta guerrilla.

En este sentido, la ausencia de un “norte” militar para el ELN también impone riesgos y posibilidades. Oportunidades, en el sentido de que es precisamente en esta situación de superioridad limitada cuando puede lograrse explorar con mayor viabilidad y conveniencia estrategias alternativas de terminación de la opción militar. Riesgos en el sentido de que “es esta misma falta de norte militar la que puede motivar a muchas estructuras y mandos medios a organizarse en torno a dinámicas de criminalidad organizada y conducirlos a terminar como profesionales de la violencia, al servicio de empresarios de coerción, del narcotráfico más puro y de bandas neoparamilitares”, como bien lo concluye el texto. Hay que recordar –y este es un hallazgo de cardinal importancia en esta investigación– que la presencia de demanda por violencia en el nivel local es prevaleciente en muchas áreas del territorio colombiano, especialmente en aquellas en las que opera el ELN.

Así, es esta presencia –acompañada de riesgos de victimización latentes–, el alto costo de terminarla, y es la historia de resurgimientos y capacidad de mutación la que lleva a plantear alternativas distintas. A nuestra manera de ver, la sociedad colombiana debe renunciar, precisa-

mente por estos altísimos costos, a una victoria militar contra el ELN y explorar ordenadamente salidas diferentes de la represiva.

Dar opciones para el cierre

El objetivo de esta innovadora y reciente caracterización del ELN que hacen los autores de este volumen no es otro que el de proveer una “visión orgánica” de esta guerrilla que sirva para orientar estrategias de cierre de la violencia originada por este grupo, como ya se ha dicho. Si bien hoy día el ELN ejerce formas de violencia menor en comparación con otros grupos, esto no quiere decir que se haya logrado la paz en las áreas en las que opera esta agrupación, que no solo continúa ejerciendo violencia sino que rompe e impide la capacidad institucional y la creación de capacidades para un desarrollo local pacífico.

El interés central de la investigación que animó la elaboración de los capítulos que componen este libro es ofrecer elementos que sirvan para el diseño de una estrategia de cierre para el ELN. Aquí no se busca responder si es posible y conveniente estructurar un proceso de paz con esta guerrilla o cómo debe estructurarse un proceso tal. Lo que se pretende es aportar elementos basados en evidencia para examinar las diferentes estrategias que la sociedad colombiana puede aplicar para resolver la presencia de una organización violenta con las características que tiene este grupo. Es, en efecto, una pregunta que va más allá de formular, digamos, una estrategia militar diferente para derrotarlo, pero también es una pregunta que no busca formular una propuesta sobre cómo lanzar y estructurar un proceso de paz.

¿Por qué construir paz? La razón última está en la potencialidad de un dividendo de paz. En esta conclusión se ha insistido en el alto costo de la persistencia del ELN tal como es hoy, y en el todavía mayor costo de una estrategia de terminación militar. Ahora bien, la paz es costosa y es probable que, cuanto más avance, la desestructuración del ELN sea aún más cara. El sentido de urgencia e inminencia de adelantar negociaciones de paz se desprende de las anteriores consideraciones. Más aún, es probable que el alto costo de alcanzar una terminación con el ELN esté llevando a una sin salida para el conflicto con este grupo: no se busca una victoria militar, porque esta sería muy costosa y porque se ha alcanzado un rango de tolerancia “nacional” de la violencia del ELN, al tiempo que no se adelanta una estrategia alternativa no represiva para terminar con el conflicto porque esta opción es igualmente muy costosa

en términos políticos y militares para el gobierno que la ejecute. ¿Cuáles son, pues, las opciones de esta aparente sin salida?

A nuestro juicio, creemos que la solución del conflicto con el ELN debe estructurarse sobre dos elementos esenciales. En primer lugar, detener la transformación de la violencia asociada a este grupo y a sus militantes. En segundo lugar, encaminarse a hacer un cierre con el pasado violento, que justifica, incluso en el nivel del discurso, las acciones militares.

Detener la violencia

En cuanto al primer elemento, queremos insistir en que la negociación debe centrarse en hacer de la reducción de la violencia, de manera sostenida, objetivo central de una estrategia de cierre. Por ello aquí se plantea que la búsqueda de una negociación o un proceso de DDR (desmovilización, desarme y reinserción) “gota a gota”, como el que ha minado la base de combatientes y mandos medios del ELN, no necesariamente conducirá a lograr este objetivo. Solamente deteniendo los procesos de transformación de la violencia que se presentan durante los procesos de negociación y después de ellos es posible construir paz de manera sólida, incluso en el sentido de la paz negativa de Johan Galtung.

Así, el primer punto propositivo lo constituye la necesidad de plantear respuestas sistemáticas y flexibles a los fenómenos de transformación de la violencia. Probablemente un programa de DDR con mejoras sustanciales y una reingeniería de los que hoy en día se ofrecen a los excombatientes, dirigidos a frenar la reinserción de grupos violentos, debe ser el punto esencial. Aun cuando Colombia ya ha innovado mediante la reinserción comunitaria, entre otras, es casi evidente que los retos que impone un eventual DDR colectivo o individual con los hombres del ELN no pueden ser respondidos con la infraestructura, capacidades e incentivos del programa que existe en la actualidad. Asimismo, que no pueden cometerse los errores del proceso con las AUC en materia de ausencia de monitoreo, seguimiento y alineación de incentivos para los excombatientes y las fuerzas de apoyo.

Un segundo punto a tener en cuenta es la necesidad de adelantar procedimientos de desarme ciudadano (rural, principalmente) focalizados en extraer a los hombres de armas y las armas largas de las regiones en las que éstos y éstas han prevalecido por décadas, al tiempo que se

sustituye la oferta de seguridad privada o privatizada individual por una oferta de seguridad pública flexible, rural, móvil y especializada.

Un tercer punto hace referencia a la necesidad de afrontar directamente las demandas de violencia local a partir de mecanismos institucionales de provisión de seguridad y resolución de conflictos que llenen los espacios que ya tradicionalmente han ocupado estas guerrillas de manera violenta.

La prevención sistemática del reclutamiento, la provisión de seguridad pública, el cierre de fronteras y políticas de desarrollo rural que provean oportunidades económicas de orden local concluyen este paquete de políticas y programas que deben implementarse para frenar el curso de transformación de la violencia.

Frenar la transformación de la violencia exige también una respuesta institucional al surgimiento de nuevos grupos y a la continua reconfiguración de los grupos armados existentes. Aun cuando está fuera del alcance de esta conclusión, claro está, formular una política pública al respecto, lo que se quiere resaltar aquí es la importancia de priorizar, mediante políticas públicas transversales y flexibles, la lucha contra estos procesos de reconfiguración. Gran parte de estas políticas requiere, en particular, adelantar una adecuada caracterización de las amenazas en materia de seguridad que implican estos nuevos grupos y aquellos que se han reconfigurado, de manera que sobre la base de evidencia pueda adelantarse una política con componentes de seguridad y represión mediante el aparato de justicia criminal, al tiempo que se reconozcan los impactos en materia humanitaria y de generación de víctimas de la violencia por parte de estos grupos.

Vale la pena insistir aquí en que el gran riesgo inmediato es el de una desestructuración o implosión acelerada del ELN que conduzca a la aparición de un nuevo foco de violencia criminal organizada en las áreas donde hace presencia esta guerrilla y por los hombres y mujeres en armas que hacen parte de ella. El carácter idiosincrático de esta agrupación es de hecho un factor agravante de este riesgo de emergencia de nuevos focos violentos. Nadie querría ver a una nueva banda emergente comandada por los radicales 'elenos' azotando una nueva región con formas de violencia de conflicto –masacres, minas antipersona– pero con objetivos puramente criminales ligados a la explotación de rentas.

Deshacer el enemigo

El segundo elemento fundamental de esta perspectiva lo constituye la necesidad de centrar las políticas de clausura del conflicto con el ELN sobre la base de deshacer al enemigo. Durante las últimas décadas, las políticas de seguridad y las de construcción de paz desde el Estado se han caracterizado por la necesidad de construir un enemigo al que hay que derrotar mediante la represión.

Esta caracterización (y no viene al caso discutir aquí las razones que llevaron a que esto fuera así) impone un serio límite a las posibilidades de construir políticas públicas que conduzcan al cierre del conflicto con el ELN. Finalmente, al enemigo se le derrota.

Sustituir la necesidad de la vindicación como prerequisite de la seguridad, por ejemplo, permitiría que esquemas como los de consolidación –estabilización, en la jerga internacional– superaran las limitaciones que enfrentan en el caso colombiano. En efecto, como vastas regiones del territorio colombiano ya no tienen presencia activa permanente y violenta de las guerrillas, el gobierno ha lanzado un esfuerzo dirigido a estabilizarlas en términos de seguridad, que se enfrenta no solo a la existencia de demandas locales de violencia sino también a la ausencia de condiciones para la correcta “implantación” institucional. En particular, los legados de desconfianza local en las instituciones estatales limitan severamente la posibilidad de ofrecer alternativas sostenibles del servicio público de seguridad, por ejemplo. Esta situación no está necesariamente generalizada: en algunas regiones las Fuerzas Militares han logrado, por ejemplo, construir relaciones de confianza que permiten la construcción institucional sobre la base, casi siempre, del perdón previo.

En ese sentido, aquí se está reconociendo que uno de los enclaves que despiertan una profunda divergencia de preferencias entre los grupos enfrentados en el conflicto interno colombiano es esta necesidad de reivindicación de los intereses –y el pasado– sobre el otro. Es decir, la reducción permanente y sostenible de la violencia solo será posible si se logra superar estas divergencias de intereses colectivos, además, claro está, de las ya tradicionales prescripciones dirigidas a ahogar a los grupos de conflicto sobre la base de reducir su capacidad financiera o el costo de su participación violenta en el conflicto.

Lo que se propone aquí, es, en realidad, pasar de una política de atrición, en la cual el Estado construye una ventaja tecnológica en la repre-

sión, a una política de terminación permanente de la violencia organizada y masiva en función de intereses de grupo, incluida la reivindicación.

Si bien la base de la política de Seguridad Democrática era la necesidad de insistir en el temor ante los riesgos (ciertos) de seguridad, cuando no en el odio o la construcción del enemigo, los logros de este mecanismo basado en la exacerbación de sentimientos e intereses de grupo han alcanzado su límite, en cuanto no resolvieron el problema de la violencia organizada. El reto es ir más allá de la deshumanización para construir una política de seguridad basada, no en la demonización del “otro grupo” como base de las políticas de seguridad, sino en la inclusión de ese grupo para la elaboración de políticas de seguridad basadas en la protección y la confianza como base para la desestructuración de los grupos violentos y sus intereses.

Nadie duda de que la represión judicial, policiva y militar, ojalá eficiente, del crimen organizado, debe mantenerse. Se trata más bien de considerar que la civilización de la guerra pasa por ofrecer garantías de seguridad –en el marco de una negociación o fuera de ella– necesarias para la población que históricamente ha estado bajo la influencia o ha sido el apoyo logístico o formado parte de las guerrillas del ELN.

Hay que reconocer que aquí reside uno de los altos costos de la construcción de paz, pues ofrecer estas garantías de seguridad –y de inclusión en una estrategia local de desarrollo– se estrella con el hecho de que precisamente allí donde se requiere dar esas garantías en materia de protección a la población que aparece asociada al ELN se ubican regiones aisladas, distantes y de difícil acceso, con serias dificultades de relacionamiento con la fuerza pública, esto es, en ausencia de legitimidad vertical.

Diferenciación local y reducción de la violencia y el desarrollo: las oportunidades de la paz

Se ha insistido atrás en la necesidad de diferenciar regionalmente la caracterización del conflicto y a los grupos que en él participan. De hecho, el esfuerzo de investigación del que hace parte este volumen se construye sobre la constatación de reconocer la naturaleza diferenciada regionalmente del conflicto y las trayectorias institucionales para superarlo. En términos de políticas de construcción de paz, esta diferenciación regional debe también constituir un eje articulador de las políticas, al

tiempo que ser un principio de su diseño. La marcada y creciente regionalización de los grupos guerrilleros debe ser respondida con políticas de construcción de paz regionales que respondan a las características del conflicto y de los grupos en él envueltos en cada territorio. La construcción institucional debe reconocer estas trayectorias institucionales diferenciadas a escala local y entre regiones para construir, sobre esta base, políticas más eficaces y eficientes de terminación del conflicto.

Finalmente, un aspecto positivo es que hoy día las capacidades de construcción de paz en Colombia están, de hecho, concentradas en el nivel regional. La experiencia acumulada en los Laboratorios de Paz y los Programas de Desarrollo y Paz, al igual que otras iniciativas de construcción de paz, ofrecen ricas experiencias –exitosas y fracasadas– de construcción de paz a través de estrategias específicas de desarme, resolución de conflictos, protección comunitaria y planes de desarrollo regional.

En términos estratégicos, las condiciones actuales del conflicto armado interno son tal vez las mejores para adelantar una estrategia de cierre rápido del conflicto con las guerrillas. No solo se ha logrado una derrota estratégica de las guerrillas, sino que, por primera vez en décadas, la coyuntura económica internacional ofrece una alternativa de uso productivo para las aisladas y vastas regiones colombianas en las que se pelea esta guerra sin nombre.

Sin embargo, el momento político para la terminación del conflicto no es el más propicio y Colombia dejó de construir capacidades para lograr la paz. Así, es probable que las formas de construcción de paz que se implementen de manera viable en el futuro cercano se acerquen más a formas *ad hoc* basadas en la reducción marginal de la violencia, al tiempo que se edifican capacidades para el desarrollo humano. Este enfoque de construcción regional de paz y desarrollo ha conducido a un nuevo modelo colombiano de paz.

En efecto, por oposición al modelo de *pax romana* o de tierra arrasada de otras latitudes, hoy en día parece sostenerse una estrategia de lenta reducción de la violencia sobre la represión, que se complementa con una inclusión también lenta de las regiones gravemente afectadas por el conflicto a una economía de mayor productividad.

El reto está en hacer de este un modelo sostenible y acelerar esta tendencia. Para ello hay que superar la vindicación y hacer de la reducción de la violencia un objetivo de desarrollo. Este libro ofrece muchos elementos para que las políticas públicas puedan lograrlo.

Bibliografía

Libros

- Aponte, A. (2010). *Persecución penal de crímenes internacionales: diálogo abierto entre la tradición nacional y el desarrollo internacional*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez y Pontificia Universidad Javeriana.
- Cívico, A. (2009). *No divulgar hasta que los implicados estén muertos: las guerras de “Doble cero”*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Crocker, C.A., Hampson, F.O. y Aall, P.R. (2004). *Taming intractable conflicts: mediation in the hardest cases*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Crocker, C.A., Hampson, F.O. y Aall, P.R. (2005). *Grasping the nettle: analyzing cases of intractable conflict*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Davies, P., Newman, B.I., (Eds.) (2006). *Winning elections with political marketing*. New York: Haworth.
- Dávila, A. (1998). *El juego del poder. Historia, armas y votos*. Bogotá: Uniandes.
- Dunn, W. (1994). *Public policy analysis: An introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Espejo, G. y Garzón, J. (2005). *La Encrucijada del ELN*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Fisher, R. y Ury, W. (1993). *Si ... !De acuerdo! Como negociar sin ceder*. Bogotá: Editorial Norma S.A.
- García de la Torre, C.I. y Aramburo, C.I., (Eds.) (2011). *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia*. Bogotá: Odecofi, Iner, Colciencias.
- George, A. L. y Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass.: MIT.
- González, F., Bolívar, I., y Vásquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- González, F., Echandia, C., Arjona, A.M., Torres, A.C., García de la Torre, C.I. (2008). *Hacia la reconstrucción del país: territorio, desarrollo y política en regiones afectadas por el conflicto armado*. Bogotá: Odecofi, Cinep, Colciencias.
- Harnecker, M. (1988). *Entrevista a dirigentes máximos de la Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional: unidad que multiplica*. Quito: Quimera Ediciones.

- Kalyvas, S.N. (2010). *La lógica de la violencia en la guerra civil*. Madrid: Akal.
- Kalyvas, S.N. (2006). *The Logic of Violence in Civil War*. New York: Cambridge University Press.
- Leal, F. (1994). *El oficio de la guerra. La seguridad Nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, Iepri .
- Medina, C. (1996). *ELN: Una historia contada a dos voces*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.
- Medina, C. (2001). *Elementos para una historia de las ideas políticas del Ejército de Liberación Nacional*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores. V.II.
- Medina, C. (2009). *Conflicto armado y procesos de paz en Colombia. Memoria casos FARC-EP y ELN*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Medina, C. (2009). *ELN notas para una historia de las ideas políticas 1958-2007*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Paris, R. (2004). *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pécaut, D. (2008). *Las Farc: ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Pizarro, E. (2005). *Los retos de la democracia: viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, Iepri, Editores Clara Rocío Rodríguez Pico.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Norma.
- Romero, M. (2003). *Paramilitares y Autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana, Iepri.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C.: Aurora.
- Thoumi, F. (1996). *Economía política y narcotráfico*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Tilly, C. (2007). *Violencia colectiva*. Barcelona: Hacer editorial
- Valencia, L., Hernández, F., Sanguino, A., Broderick, W.J., Celis, L.E. (2005). *El regreso de los rebeldes: de la furia de las armas a los pactos, la crítica y la esperanza*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Vargas, A. (2006). *Guerra o solución negociada. ELN: origen, evolución y procesos de paz*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Vargas, A., (Dir.) (2010). *Colombia: Escenarios posibles de guerra o paz*. Bogotá: Digi-print Editores E.U.
- Vargas, R. (2003). *Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo. Una perspectiva desde el Sur de Colombia*. Bogotá: Acción Andina.
- Villamarín, A. (1995). *El ELN por dentro: Historia de la cuadrilla Carlos Alirio Buitrago*. Bogotá: Ediciones El Faraón.

Capítulos de libro

- Aguilera, M. (2006). "ELN: entre las armas y la política". En F. Gutiérrez (Coord.). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Iepri-Norma, pp. 209-266.
- Aponte, A. (2003). "Persecución nacional de crímenes internacionales: el caso colombiano". En K. Ambos y E. Malarino (Eds.). *Persecución nacional de crímenes inter-*

- nacionales en América Latina y España*. Montevideo: Instituto Max-Planck para el Derecho penal internacional de Friburgo y Fundación Konrad Adenauer, pp. 201-258.
- Ávila, A.F. (2010). "Contexto de violencia y conflicto armado". En C. López Hernández (Coord.). *Monografía Político Electoral. Departamento de Norte de Santander 1997 a 2007*, Bogotá: Misión de Observación Electoral, pp. 2- 25.
- Ávila, A.F. (2010). "Contexto de violencia y conflicto armado". En C. López Hernández (Coord.). *Monografía Político Electoral. Departamento de Arauca 1997 a 2007*, Bogotá: Misión de Observación Electoral, pp. 2- 46.
- Ávila, A.F. (2010). "Injerencia política de los grupos armados ilegales". En C. López Hernández (Ed.). *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Editorial Debate, pp. 79-213.
- Bolívar I. y Bustamante, T.M. (2010). "¿Puede el poder local de los actores armados ilegales alcanzar grado de legitimidad?". En C. Launay-Gama y F. González González (Eds.). *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá: Odecofi, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Cinep, IRG, pp. 47- 59.
- Borrero, A. (2006). "Los militares: los dolores del crecimiento". En F. Leal Buitrago (Ed.). *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Norma, pp. 113-146.
- Celis, L.E. (2010). "Ni paz ni guerra en la Colombia del siglo XXI". En A. Vargas (Dir.). *Colombia: Escenarios posibles de guerra o paz*. Bogotá: Digiprint Editores E.U, pp. 195-210.
- Galán, F. (2010). "Punto de partida para construir una oferta posible de solución a la guerra de guerrillas en Colombia". En A. Vargas (Dir.). *Colombia: Escenarios posibles de guerra o paz*. Bogotá: Digiprint Editores E.U, pp. 179-194.
- García, M.; Castillo, C.; Granada, S. y Villamarín, A. (2008). "La justicia en zonas de conflicto armado". En M. García y S. Rubiano (Eds.) *Jueces sin Estado*. Bogotá: Dejusticia, Siglo del Hombre Editores, pp. 165-194.
- Granada, S., Restrepo, J.A., Tobón, A. (2009). "Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano". En A.J. Restrepo y D. Aponte (Eds.). *Guerra y violencia en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, pp. 467-502.
- Granada, S., Restrepo, J.A., Vargas, R.A. (2009). "El Agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano". En A.J. Restrepo y D. Aponte (Eds.). *Guerra y violencia en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, pp. 27-124
- Gutiérrez, F. y Ramírez, L. (2004). "The tense relationship between democracy and violence in Colombia, 1974-2001". En J.M. Burt y P. Mauceri. *Politics In The Andes: Identity, Conflict And Reform*, Pittsburg: University Of Pittsburg Press, pp. 228-246.
- Medina, C. (2010). "Las encrucijadas de la paz y la guerra en Colombia". Pensando en la solución del conflicto armado. En A. Vargas (Dir.). *Colombia: Escenarios posibles de guerra o paz*. Bogotá: Digiprint Editores E.U., pp. 93-136.
- Moreno, P. (2010). "Hipótesis de Captura del Estado". En C. López Hernández (Coord.). *Monografía Político Electoral. Departamento de Arauca 1997 a 2007*, Bogotá: Misión de Observación Electoral, pp. 62-85.
- Ortiz, R. (2006). "La guerrilla mutante". En F. Leal Buitrago (Ed.). *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Norma, pp. 323-356.
- Peñate, A. (1999). "El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelis-

- mo armado”. En M. Deas y M. Llorente. *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Editorial Norma, Ediciones Uniandes, Cerec, pp. 53-98.
- Restrepo, J., Spagat, M., Vargas, J. F. (2006). “El conflicto en Colombia: ¿quién hizo qué a quién? Un enfoque cuantitativo (1988-2003)”. En: F. Gutiérrez (Coord.). *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Iepri, Grupo Editorial Norma, pp. 505-540.
- Sánchez, L., Vargas, A. R. y Vásquez, T. (2011). “Las diversas trayectorias de la guerra: un análisis subregional”. En T. Vásquez, A. Vargas y J. Restrepo (Eds.). *Una vieja guerra en un nuevo contexto: conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: Odecofi, Cinep, Editorial Javeriana, pp. 267-292.
- Solarte, B. (2003). “Pasto en la guerra territorial del narcotráfico y los grupos armados”. En Academia Nariñense de Historia. *Manual de Historia de Pasto*. Tomo VI. Pasto: Graficolor, pp. 276-303.
- Vargas, A., 2010. “¿Es posible y deseable la solución del conflicto interno armado colombiano hoy?”. En A. Vargas (Dir.). *Colombia: Escenarios posibles de guerra o paz*. Bogotá: Digiprint Editores E.U., pp. 19-92.
- Vargas, A., Vásquez, T. (2011). “Territorialidades y conflicto: hacia un marco interpretativo de las trayectorias subregionales”. En T. Vásquez, A. Vargas, y J. Restrepo, J. (Eds.). *Una vieja guerra en un nuevo contexto: conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: Odecofi, Cinep, Editorial Javeriana, pp.343-367.

Artículos

- Druckman, D. (2001). “Turning points in international negotiation: A comparative analysis”. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, no. 4, pp. 519-44.
- Fearon, J. D. (1995). “Rationalist Explanations for War”. *International Organization*, vol. 49, no. 3, pp. 379-414
- Gibson, E. L. (2007). “Control de Límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”. *Desarrollo Económico*, 47(186), pp. 163-191.
- Gutiérrez, O.J. (2010). “Arauca, Espacio, Conflicto e institucionalidad”. *Análisis Político*, no. 69, pp. 3-34.
- Gutiérrez, O.J. (2009). Arauca: un territorio en contrastes. Cinep, *Controversia*, no. 192, pp. 41- 79
- Isima, J. (2004). “Cash Payments in Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programmes in Africa”. *Journal of Security Sector Management*, vol. 2, no. 3, pp. 1-10.
- Kalyvas, S.N. (2003). “The ontology of ‘political violence’: action and identity in civil wars”. *Perspectives on Politics*, vol. 1, no. 3, pp. 475-494.
- Kalyvas, S.N. (2004). “La ontología de la ‘violencia política’, acción e identidad en las guerras civiles”. *Análisis Político*, no. 52, pp. 51-76.
- Kelman, H.C. (2005). “Building trust among enemies: The central challenge for international conflict resolution”. *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 29, no.6, pp. 639-650.
- Ortiz, C.M. (2001). “Actores armados, territorios y poblaciones”. *Análisis Político*, no. 42, pp.76-75.
- Restrepo, J. y Vargas, A. (2009). “¿Reelección de la Seguridad Democrática?” *Controversia*, no. 192, pp. 11-40.
- Reychler, L., Renckens, S., Coppens, K., Manaras, N. (2008). *A Codebook for Evaluating Peace Agreements*, Jg.26, Vol.83, 151 [en línea], disponible en: <http://soc.kuleuven.be/iieb/CPRS/cahiers/Vol83.pdf>, fecha de consulta: 29 de noviembre de 2010.

- Stedman, J.S. (1997). "Spoiler Problems in Peace Processes". *International Security*, vol. 22, no. 2, pp. 5-53.
- Vásquez, T. (2009). "El problema agrario, la economía cocalera y el conflicto armado". *Controversia*, no.192, pp. 121-162.
- Vélez, M. (2001). "FARC-ELN: evolución y expansión territorial". *Desarrollo y Sociedad*, no. 47, marzo, pp. 151-225.
- Walter, B.F. (1999). "Designing Transitions from Civil War. Demobilization, Democratization, and Commitments to Peace". *International Security*, vol. 24, no.1, pp. 127-155.
- William R., LaCroix, J. (1996). "Multiple Meanings of Trust in Negotiation Theory and Research: A literature Review and Integrative Model". *International Journal of Conflict Management*, vol. 7, no. 4, pp. 314- 360.
- Zartman, I.W., (2001a). "The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments". *The Global Review of Ethnopolitics*, vol. 1, no. 1, pp. 8-18.
- Zartman, I.W. (2001b). "Negotating internal conflict. Incentives and Intractability". *International negotiation*, vol. 6, pp. 297-302.

Informes

- Amnistía Internacional (2004, 20 de abril). *Colombia - Un laboratorio de guerra: Represión y violencia en Arauca*. [en línea], disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR23/004/2004/en/348b5bb9-d63d-11dd-ab95-a13b602c0642/amr230042004es.pdf>, fecha de consulta: 20 de enero de 2008.
- Ávila, A., Gonzáles, O., Gutiérrez, J. (2008). *Situación actual de conflicto y exploración de escenarios posibles de paz y desarrollo en Arauca: primer informe de consultoría*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Ávila, A.F. (2010). "De la guerra de 'Jojoy' a la guerra de 'Cano'". En Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI), *Balance de las Farc después de 'Jojoy' y los nuevos carteles de narcotráfico. Informe de seguridad y conflicto armado 2010*, pp. 54-68 [en línea], disponible en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/informes/Informe_COMPENDIO_2010_RUEDA_PRENSA_DIC_07.pdf, fecha de consulta: 20 de enero de 2011.
- Ávila, A.F., Núñez, M.P. (2008, 14 de diciembre). *Expansión territorial y alianzas tácticas* [en línea], Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI), disponible en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos_14_diciembre_2008_files/arcanos_14_informe_alianzas_Farc.pdf, fecha de consulta: 15 de enero de 2011
- Ávila, A.F., Núñez, M.P. (2010, 15 de abril). *Las dinámicas territoriales del Ejército de Liberación Nacional: Arauca, Cauca y Nariño*. Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI), [en línea], disponible en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos2.pdf, fecha de consulta: 15 de enero de 2011.
- Bouvier, V.M., (2006). *Harbingers of Hope. Peace initiatives in Colombia*. Special Report. Washington: United States Institute of Peace
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) (2007). *Respuesta institucional al desplazamiento forzado en el Norte de Santander: Cuando la atención se fragmenta en cuatro enfoques*. [en línea], disponible en: http://www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=136&Itemid=51, fecha de consulta: 1 de febrero de 2011.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), 2011. "¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos

- humanos en Colombia 2011". *Boletín informativo*, no. 77, Bogotá: 15 de febrero, disponible en: <http://www.nrc.org.co/docs/bolet%C3%ADn%2077%20cdhes.pdf>, fecha de consulta: 1 de febrero de 2011.
- Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI), *Balance de las FARC después de 'Jojoy' y los nuevos carteles de narcotráfico. Informe de seguridad y conflicto armado 2010*, [en línea], disponible en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/informes/Informe_COMPENDIO_2010_RUEDA_PRENSA_DIC_07.pdf, fecha de consulta: 20 de enero de 2011.
- Fajardo, D. (2007). "El campo, las políticas agrarias y los conflictos sociales en Colombia", copia mimeografiada. Publicado posteriormente en J.C. Palou, *Aproximación a la cuestión agraria: elementos para una reforma institucional*, [en línea], Fundación Ideas para la Paz (2008), pp.16-54, disponible en: http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_informes_fip/tierras_web.pdf, fecha de consulta: 2 de mayo de 2011.
- Fisas, V. (2010, noviembre). *El proceso de Paz en Colombia*, [en línea], Barcelona: Escola de Cultura de Pau, disponible en: http://escolapau.uab.es/img/qcp/procesos_paz_colombia.pdf, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2010.
- Hernández, F. (2006). *Negociación de paz con el ELN: una aproximación metodológica*, [en línea], Corporación Nuevo Arco Iris, disponible en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/analisis/Negociacion_de_paz_con_el_ELN.pdf, fecha de consulta: 29 de noviembre de 2010.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), 2010. *Resumen del cuarto informe sobre grupos narcoparamilitares*, [en línea], disponible en: http://www.indepaz.org.co/attachments/497_Resumen%20-%20Cuarto%20informe%20de%20grupos%20narcoparamilitares%202010%20final.pdf, fecha de consulta: 20 de enero de 2011.
- International Crisis Group [ICG], (2007). "Colombia: Se está avanzando con el ELN?" [en línea], *Boletín informativo sobre América Latina* no.16, disponible en: www.crisisgroup.org, fecha de consulta: 20 de enero de 2011.
- International Crisis Group [ICG], 2010. *Colombia: La oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto*. Informe sobre América Latina no. 34, disponible en: www.crisisgroup.org, fecha de consulta: 20 de enero de 2011.
- Llorente, M.V., Arnson, C. (Eds.) 2009. "Conflicto armado e iniciativas de paz en Colombia". *Serie Cuadernos del Conflicto*. Fundación Ideas para la Paz y Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Núñez, M.P., 2010. "ELN: debilitamiento nacional y fortalecimiento regional", [en línea], Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI), *Balance de las FARC después de 'Jojoy' y los nuevos carteles de narcotráfico*. Informe de seguridad y conflicto armado 2010, pp. 54-68 disponible en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/informes/Informe_COMPENDIO_2010_RUEDA_PRENSA_DIC_07.pdf, fecha de consulta: 20 de enero de 2011.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2010). *Second Generation Disarmament, Demobilization and reintegration (DDR) practices in peace operations*, New York: Department of Peacekeeping Operations.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU], (2009). Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (Ocha). *La situación de Minas Antipersonal en Colombia*, febrero, Boletín.
- Valencia, A. (2006). *Latin American Program Special Report. The Peace Process in Colombia with the ELN: The Role of Mexico*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Fuentes estatales

- Armada Nacional (2001, 29 de mayo). *31 laboratorios desmantelados en Nariño por las Fuerzas Militares*, [en línea], disponible en: <http://www.armada.mil.co/index.php?idcategoria=3532>, fecha de consulta: 16 de junio de 2008.
- Colombia, Congreso de la República (2011, 10 de junio). Ley 1448 del 10 de junio de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, no. 48.906, 10 de junio de 2011, Bogotá, D.C.
- Misión de Observación Electoral (MOE) (2011). *Encuesta, Percepción electoral de los votantes colombianos* [en línea], Bogotá: Imprenta Nacional, disponible en: http://www.moe.org.co/webmoe/index.php?option=com_content&view=article&id=246&Itemid=167, fecha de consulta: 15 de febrero de 2010.
- Oficina Alto Comisionado por la Paz [ACP] (2005). *Comentarios del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, sobre los acercamientos con el Eln* [en línea], disponible en: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/eln/comunicados/2005/mar_29_05a.htm, fecha de consulta: 30 de noviembre de 2010.
- Oficina Alto Comisionado por la Paz [ACP] (2006). *Proceso de Diálogo Gobierno Nacional-ELN. Primer Periodo Presidencial 2002-2006*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Presidencia de la República de Colombia (2002). *Decreto 2002 de 2002*, [en línea] disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2002/decreto_2002_2002.html, fecha de consulta: 4 de febrero de 2011.
- Tribunal Superior del Distrito Judicial (2010, 2 de diciembre). Sentencia, Proceso 2006-80281, M. P.: Jiménez López, Bogotá: U.T.
- Vicepresidencia de la República (2002). *Colombia, Conflicto, Regiones, Derechos Humanos y DIH, 1998-2002*. Bogotá, Observatorio del programa presidencial de derechos humanos y derechos, Bogotá: Presidencia de la República.
- Vicepresidencia de la República. Observatorio de Derechos Humanos (2006). *Diagnóstico departamental Arauca*. [en línea], disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/departamentos/2007/arauca.pdf>, fecha de consulta: 3 de abril de 2008.

Medios de comunicación / Prensa

- Alarcón, G.M. (2008, 26 de diciembre). “Masacre en Arauquita”. En *Radio Santa Fe*, [en línea], disponible en: <http://www.radiosantafe.com/2008/12/26/masacre-en-arauquita/>, fecha de consulta: 21 de febrero de 2011.
- Área Minera (2007, 28 de diciembre). “Hallazgo de oro en Colombia podría duplicar su producción al 2011”, [en línea], disponible en: <http://www.aminera.com/home/110-noticias-2o-2007/7615-hallazgo-de-oro-en-colombia-podrduplicar-su-produccion-2011.html>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2010.
- Briseño, I. (2011, 8 de febrero). “Santos hizo balance de sus primeros seis meses”. En *Radio Santa Fe*, [en línea], disponible en: <http://www.radiosantafe.com/2011/02/08/santos-hizo-un-balance-de-sus-primeros-seis-meses-de-gobierno/>, recuperado: 15 de febrero de 2010.
- DH Colombia (2009, 12 de febrero). “Exterminio y terror afronta la comunidad indígena Awá”, [en línea], disponible en: <http://www.dhcolombia.com/spip.php?article730>, fecha de consulta: 17 de febrero de 2011.

- DH Colombia* (2009, 26 de agosto). “Nueva masacre indígena en Tumaco Nariño”, [en línea], disponible en: <http://www.dhcolombia.com/spip.php?article805>, fecha de consulta: 17 de febrero de 2011.
- El Colombiano* (2011, 15 de febrero). “Obama Propuso nuevos recortes al Plan Colombia”, [en línea], disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/O/obama_propuso_nuevos_recortes_a_plan_colombia/obama_propuso_nuevos_recortes_a_plan_colombia.asp?CodSeccion=182, fecha de consulta: 15 de febrero de 2010.
- El Espectador* (2008, 11 de junio). “Ordenan captura de Julio Acosta”, [en línea], disponible en: <http://m.elespectador.com/impreso/articuloimpreso-ordenan-captura-de-julio-acosta>, fecha de consulta: 10 de febrero de 2011.
- El Espectador* (2011, 20 de enero). “Preocupación por ataque a líderes del programa de restitución de Tierras”, [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-246189-preocupacion-ataque-lideres-del-programa-de-restitucion-de-tierr>, fecha de consulta: 28 de febrero de 2011.
- El Espectador* (2011, 20 de enero). “Santos sanciona Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-276446-santos-sanciona-ley-de-victimas-y-de-restitucion-de-tierras>
- El Espectador* (2011, 24 de abril). “Ley de víctimas, en la recta final”, [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo-264708-ley-de-victimas-recta-final>, fecha de consulta: 5 de mayo de 2011.
- El Espectador* (2011, 6 de marzo). “Muertes tras la restitución de tierras”, [en línea] disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-255157-muertes-tras-restitucion-de-tierras>, fecha de consulta: 9 de mayo 2011.
- El Nuevo Siglo* (2011, 11 de julio). “Colombia pone los ojos en el Coltán, ¿el oro azul?”, [en línea], disponible en: <http://elnuevosiglo.com.co/component/content/article/7684-colombia-pone-los-ojos-en-el-coltan-el-oro-azul.html>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2010.
- El Tiempo* (2003, 26 de octubre). “Así fue el golpe en Arauca”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1025974>, fecha de consulta: 10 de febrero de 2011.
- El Tiempo* (2004, 6 de abril). “ELN, en la lista de terroristas de UE”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1574100>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2010.
- El Tiempo* (2005, 19 de abril). “México renunció a la facilitación con el ELN”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1637342>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2010.
- El Tiempo* (2005, 20 de febrero). “Historia de la Crisis entre Gobierno y ELN”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1689288>, fecha de consulta: 13 de diciembre 2010.
- El Tiempo* (2007, 10 de febrero). “¿Peligra quinta ronda con el ELN?”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2384444>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2010.
- El Tiempo* (2007, 13 de abril). “Ausencia jefes ELN en Cuba, ¿Mala señal?”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2444190>, fecha de consulta: 13 de diciembre 2010.
- El Tiempo*, (2007, 13 de febrero). “Andanada de las Farc contra diálogos gobierno e- nos”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2387072>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2010.

- El Tiempo* (2007, 18 de noviembre). “ELN y Gobierno se reunirán en diciembre”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3821073>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2010.
- El Tiempo* (2007, 28 de junio). “Acuerdo de cese del fuego abre esperanza para secuestrados del ELN”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2554496>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2010.
- El Tiempo* (2008, 7 de abril). “ELN le quitó vocería a Francisco Galán”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2889341>, fecha de consulta: 14 de diciembre 2010.
- El Tiempo* (2011, 26 de febrero). “La cruzada de miedo de las víctimas”, [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8934987.html, fecha de consulta: 28 de febrero de 2011.
- El Tiempo* (2011, 9 de marzo). “Santos cita a conservadores para desactivar crisis en Unidad Nacional”, [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/politica/proyecto-de-reestructuracion-del-estado-colombiano_8992663-4, fecha de consulta: 9 de marzo de 2011.
- Guerrero, B. (2007, 19 de marzo). “Acabar la guerrilla por asfixia democrática”. En *Desde Abajo*, [en línea], disponible en: <http://www.desdeabajo.info/index.php/ediciones/144-edicion-121/637-%C2%ABacabar-la-guerrilla-por-asfixia-democratica%C2%BB-habla-gustavo-petro.html>, fecha de consulta: 9 de febrero de 2011.
- Jiménez, F.A. (2010, 7 de octubre). “La inversión en minería será récord en 2010”. En *El Colombiano*, [en línea], disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/la_inversion_en_la_mineria_sera_record_en_2010/la_inversion_en_la_mineria_sera_record_en_2010.asp, fecha de consulta: 15 de febrero de 2010.
- La FM* (2010, 9 de marzo). “Farc y ELN hacen alianzas con bandas criminales para enfrentar a la fuerza pública”, [en línea], disponible en: http://www.lafm.com.co/noticias/orden-p-blico/09-03-10/farc-y-eln-hacen-alianzas-con-bandas-criminales-para-enfrentar-la-fu?quicktabs_2=2, fecha de consulta: 10 de febrero de 2011.
- León, J. (2011, 30 de enero). “En Colombia se cree que la paz es dialogar con la guerrilla”. En *lasillavacia.com*, [en línea], disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/en-colombia-se-cree-que-la-paz-es-dialogar-con-la-guerrilla-21340>, fecha de consulta: 7 de marzo de 2011.
- Mejía, J.E. (2010, 15 de febrero). “Con valor, campesinos de Samaniego le hacen frente a la guerra”. En *Semana*, [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-problemas-sociales/valor-campesinos-samaniego-hacen-frente-guerra/134810.aspx>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2011.
- Moreno, J. (2011, 13 de febrero). “Colombia necesita avanzar mucho en justicia social”. En *El País*, [en línea], disponible en: http://www.elpais.com/articulo/reportajes/Colombia/necesita/avanzar/mucho/justicia/social/elpepuint/20110213elpdmgrep_1/Tes, fecha de consulta: 15 de febrero 2010.
- Nieto, R. (2007, 14 de abril). “Cita en La Habana”. En *Semana*, [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-opinion/cita-habana/102152.aspx>, fecha de consulta: 14 de diciembre de 2010.
- Ocampo, S. (2004, 6 de junio). “ELN: llegó la hora de dialogar”. En *El Tiempo*, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1542094>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2010.

- Paredes, C. (2011, 5 de mayo). "Diez puntos clave de la ley de víctimas". En *Semana*, [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/nacion/diez-puntos-clave-ley-victimas/156200-3.aspx>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2011.
- Pérez, L.M. (2006). "Comunidades del Catatumbo: entre el conflicto armado y la imposición de modelos de desarrollo regional". En *Comunidad Civil*, No. 4, pp.13-27, [en línea], disponible en: http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/03/pc/catumbo_43.pdf, fecha de consulta: 3 de febrero de 2011.
- Revista Insurrección* (2007, 6 de septiembre). "Venezuela apoya los procesos de paz. Comunicado del Comando Central, 02-09-07", [en línea], disponible en: http://www.eln-voces.com/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=1, fecha de consulta: 7 de diciembre 2010.
- Revista Insurrección* (2008, 9 de abril). "La guerra necesaria. Parte de combates ELN", octubre 2007- marzo 2008, [en línea], disponible en: http://www.eln-voces.com/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=1, fecha de consulta: 14 de abril de 2008.
- Revista Insurrección* (2010, 13 de diciembre). "Firmar y Cumplir", [en línea], disponible en: http://www.eln-voces.com/index.php?option=com_content&task=view&id=844&Itemid=71, fecha de consulta: 7 de diciembre de 2010.
- Revista Insurrección* (2011, 17 de enero). "Ley de Tierras, demagogia santista." Editorial, 251, [en línea], disponible en: http://www.eln-voces.com/index.php?option=com_content&task=view&id=859&Itemid=69, fecha de consulta: 7 de marzo de 2011.
- Sandoval, H. (2010, 23 de diciembre). "Inversión minera para 2011 busca ratificar el boom". En *La Republica*, [en línea], disponible en: http://www.larepublica.com.co/archivos/ECONOMIA/2010-12-23/inversion-minera-para-2011-busca-ratificar-el-boom_118226.php, fecha de consulta: 15 de febrero de 2010.
- Semana* (2006, 12 de febrero). "El pastorcito mentiroso", [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/pastorcito-mentiroso/91988.aspx>, fecha de consulta: 7 de diciembre de 2010.
- Semana* (2007, 10 de abril). "El lento y persistente avance de la guerrilla y los 'paras' en Nariño", [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-on-line/lento-persistente-avance-guerrilla-paras-narino/102099.aspx>, fecha de consulta: 16 de febrero de 2011.
- Semana* (2007, 22 de noviembre). "De manera fulminante, el presidente Uribe le pone fin a la mediación de Hugo Chávez y la senadora Piedad Córdoba con las Farc", [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-on-line/manera-fulminante-presidente-uribe-pone-fin-mediacion-hugo-chavez-senadora-piedad-cordoba-farc/107852.aspx> fecha de consulta: 7 de diciembre de 2010.
- Semana* (2008, 11 de julio). "Cronología de los rifirrafes de la relación de Uribe y Chávez", [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-on-line/cronologia-rifirrafes-relacion-uribe-chavez/113464.aspx>, fecha de consulta: 7 de diciembre de 2010.
- Semana*, 2010, 22 de septiembre, "Los cuatro enemigos de la Ley de Tierras" [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-politica/cuatro-enemigos-ley-tierras/144934.aspx>, fecha de consulta: 28 de febrero 2011
- Semana* (2010, 25 de noviembre). "El acceso a la tierra ha sido el eje del conflicto armado", [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/nacion/acceso-tierra-ha-sido-eje-del-conflicto-armado/147913-3.aspx>, fecha de consulta: 28 de abril de 2011.
- Semana* (2011, 28 de febrero). "Los golpes de la Fuerza de Tarea del Sur del Tolima", [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/nacion/golpes-fuerza-tarea-del-sur-del-tolima/152316-3.aspx>, fecha de consulta: 28 de abril de 2011.

- Springer, N. (2011, 28 de febrero). “De la paz y la política”. En *El Tiempo*, [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/nataliaspringer/de-la-paz-y-la-politica_8938844-4, fecha de consulta: 28 de febrero de 2011.
- Valencia, C. (2007, 30 de septiembre). “En La Gabarra: lágrimas que no se lloran”. En *El Tiempo*, [en línea], http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3745236.html, fecha de consulta: 14 de abril de 2008.
- Valencia, L. (2004, 15 de junio). “Gobierno y ELN se necesitan”. En *El Tiempo* [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1524398>, fecha de consulta: 13 de diciembre 2010.
- Valencia, L. (2011, 12 de febrero). “La democracia arrincona a ETA”. En *Semana*, [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-opinion/democracia-arrincona-eta/151736.aspx>, fecha de consulta: 14 de marzo 2011.
- Vargas, A. (2006, 1 de julio). “Alberto Lleras y los militares”. En *El País*, [en línea], disponible en: <http://historico.elpais.com.co/historico/jul012006/OPN/opi5.html>, fecha de consulta: 10 de marzo 2011.
- Vargas, A.R. (2009, 2 de junio). “Quince años para la paz son inaceptables”. En *Semana*, [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-opinion-on-line/quince-anos-para-paz-inaceptables/124650.aspx>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2010.

Otros

- Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas de Arauca (2011, 3 de febrero). *Paro cívico por la dignidad y soberanía de los pueblos ancestrales y el movimiento social y popular*, [en línea], Arauca, disponible en: http://www.organizacionessociales.org/index.php?option=com_content&task=view&id=681&Itemid=34, fecha de consulta: 14 de marzo de 2011.
- Bernal, A.T. (2011, 10 de marzo). 1^{er} Foro Colombiano en Construcción de Paz. Estado y Ciudadanía para la Paz [conferencia]. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Facultad de Relaciones Internacionales y Ciencias Jurídicas y Políticas.
- Cano, A. (2011, 8 de enero). “Saludo de las Farc-EP para el 2011 al Pueblo Colombiano”, [video en línea], *Youtube*, disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=haDmBGbpat0&feature=player_embedded, fecha de consulta: 17 de enero de 2011.
- Clad (1992). *Aspectos metodológicos y conceptuales para orientar procesos de reforma del Estado*. Caracas: Clad, p. 161, (Concursos de Ensayos Clad; 3).
- Comité Permanente de Refugio Humanitario de la región del Catatumbo (2010, 3 de noviembre). “Comunicado del Catatumbo sobre plantón en Gobernación de N. Santander”. En *Humanidad Vigente*, [en línea], disponible en: http://www.humanidadvigente.net/index.php?option=com_content&view=article&id=156:planton-campesino-en-gobernacion-de-n-santander&catid=10:catatumbo&Itemid=14, fecha de consulta: 23 de febrero de 2011.
- Colombia (2001). *Constitución Política de Colombia, Art. 2*. Bogotá: Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Echandía, C. (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia (1986-2006)*. Bogotá: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Línea de Negociación y Manejo de Conflictos, Universidad Externado de Colombia.
- Ejército de Liberación Nacional (ELN) (2006, 26 de marzo). “Ante la guerra que le declara las FARC al ELN aclaramos”, [en línea], disponible en: <http://www.cedema.org/ver.php?id=1304>, fecha de consulta: 23 de febrero de 2011.

- Fisas, V. (2011, 10 de marzo). 1^{er} Foro Colombiano en Construcción de Paz. Estado y Ciudadanía para la Paz, [conferencia], Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Facultad de Relaciones Internacionales y Ciencias Jurídicas y Políticas.
- Fisas, V. (2011, 4 de mayo). “Anuario Proceso de Paz 2011”, [conferencia]. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud).
- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) (2006, 23 de marzo). *El Frente 10 de las FARC sobre el conflicto con el ELN*, [en línea], disponible en: <http://www.cedema.org/ver.php?id=1380> fecha de consulta: 23 de febrero de 2011.
- Fundación Social (2011). “Opiniones y percepciones sobre las condiciones para la reconciliación en Colombia. Catatumbo, Montes de María, Nariño y Valle de Cauca”. En *Región y Reconciliación: claves de política pública desde lo local*, Bogotá: Fundación Social, Usaid, IOM.
- López L., Restrepo, J., Durán, I., mimeo. “Análisis de la cadena de valor del café y la influencia del conflicto armado en el departamento de Nariño, Colombia”. Documento sin publicar.
- Manosalva, Y.P. (2008). *El enfrentamiento ELN-FARC en Arauca: Elementos para su comprensión*. Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1998, 17 de julio). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, A/CONF.183/9, disponible en: <http://www.derechos.net/doc/tpi.html>, fecha de consulta: 10 de marzo de 2011.
- Pablo (2007, 14 de enero). *Crónica del surgimiento del Frente Domingo Laín*, [en línea], disponible en: <http://www.cedema.org/ver.php?id=1734>, fecha de consulta: 4 de marzo de 2008.
- Peñate, A. (1998). *El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado*. Documento de trabajo no. 15, Paz Pública. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Pizarro, E. (2011, 10 de marzo). 1^{er} Foro Colombiano en Construcción de Paz. Estado y Ciudadanía para la Paz, [conferencia]. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Facultad de Relaciones Internacionales y Ciencias Jurídicas y Políticas.
- Restrepo, J. A. y Spagat, M. (2004). *The colombian conflict: Uribe's first 17 months*. Cepr Discussion Paper Series; no. 4570. London: Centre for Economic Policy Research.
- Ruiz, M. (2007). “Samaniego le sigue apostando a la paz”. En *Hechos del Callejón*, no. 24, pp. 20, [en línea], disponible en: http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/img_upload/1433f8d9ffdce21262b034f353875ed6/portada_hechos_del_callejon_24_1.pdf, fecha de consulta: 16 de febrero de 2011.
- Saavedra, C. (2009). *La zona de rehabilitación y consolidación de Arauca como tecnología de gobierno*. Trabajo de grado. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá.
- Salazar, L., J. (2004). *Arauca factores e interferencias del proceso petrolero: crisis de gobernabilidad 1984-2004*. Trabajo de grado. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá.
- Sánchez, G. (Coord.) (2010). *La Tierra en Disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe (1960-2010)*. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Bogotá: Grupo de Memoria Histórica, Ediciones Semana.
- Sánchez, G., Camacho, A. (Coords.) (2008). *Trujillo una tragedia que no cesa*. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Bogotá: Grupo de Memoria Histórica, Ediciones Semana.

- Semana* (2008, 6 de junio). “Qué les queda a las FARC”. [Informe Multimedia, en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-on-line/queda-farc/112458.aspx>, fecha de consulta: 17 de junio de 2008.
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) (2010). “Cultivos de coca. Estadísticas municipales, censo 31 de diciembre de 2009”, [en línea], Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la droga y el delito (Unodc), disponible en: http://www.biesimci.org/Documentos/archivos/municipios_2009.pdf, fecha de consulta: 20 de enero de 2011.
- Uppsala Conflict Data Program (Usdp), [base de datos, en línea] *UCDP Database*, Uppsala University, disponible en: http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpcountry.php?id=144®ionSelect=6-Central_and_Southern_Asia, fecha de consulta: 29 de abril 2011.
- Valencia, A., (2007, diciembre). “Queremos firmar la paz con Uribe: ‘Gabino’”. En *Apuntes para la Paz*, [en línea], no. 2, disponible en: <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/60>, fecha de consulta: 29 de noviembre de 2010.

Entrevistas

- Entrevista 1: Galán, F. (2008, 10 de marzo), entrevistado por Aponte, D., Granada, S. y Vargas, A., Medellín, Casa de Paz.
- Entrevista 2: Contratista Ministerio de Defensa, experto en DDR, (2008, 15 de marzo), entrevistado por Aponte, D. Bogotá.
- Entrevista 3: Ex mando medio ELN, (2010, junio), entrevistado por Aponte, D. Medellín.
- Entrevista 4: Sindicalista (2008, 20 de febrero). Entrevistado por Ávila, A., Celis, L. y Vargas, A., Arauca.
- Entrevista 5: Funcionaria Acción Social (2008, 22 de febrero). Entrevistado por Granada, S. y Vargas, A., Arauca.
- Entrevista 6: Sindicalista (2008, 20 de febrero). Entrevistado por Ávila, A., Celis, L. y Vargas, A., Arauca.
- Entrevista 7: Funcionarios Defensoría del Pueblo (2008, 21 de febrero). Entrevistado por Aponte, D., Granada, S. y Vargas, A., Arauca.
- Entrevista 8: Docente universitario y especialista en temas de conflicto (2008, 26 de marzo), entrevistado por Vargas, A., Bogotá.

NO ESTAMOS CONDENADOS A LA GUERRA

Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN

¿Es posible pensar e implementar una estrategia multidimensional para alcanzar el fin del conflicto violento con el ELN?

Este libro se ocupa de la insurgencia armada del Ejército de Liberación Nacional-Unión Camilista (ELN) y de la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas, tanto por parte del Estado como de la sociedad, que pongan fin al conflicto violento con esta guerrilla y a sus impactos negativos sobre las comunidades y el desarrollo del país.

Esta publicación, basada en el conocimiento acumulado por recientes y antiguas investigaciones, busca proporcionar elementos de información y herramientas de mediación, que permitan la elaboración de una propuesta novedosa e informada para la terminación del conflicto violento.

ISBN: 978-958-644-151-3

