

# ¿Abandonado a su suerte? El ELN y los diálogos de paz en Colombia

Informe sobre América Latina N°51 | 26 de febrero de 2014

## Índice

Resumen ejecutivo .....	i
Recomendaciones.....	iii
I. Introducción .....	1
II. La frágil estabilidad del ELN.....	3
A. De la decadencia a la recuperación precaria .....	3
B. Los motores de la resistencia y la recuperación .....	6
C. Mejores relaciones con las FARC.....	8
III. El ELN y los diálogos de paz en La Habana .....	11
A. Dos pasos adelante, un paso atrás .....	11
B. Un contexto difícil.....	13
C. Opiniones divergentes .....	15
IV. Negociar con el ELN.....	19
A. Hacia una agenda viable .....	19
B. Argumentos para iniciar conversaciones prontamente .....	21
C. Nuevas dinámicas de negociación .....	23
V. El camino hacia adelante.....	26
A. El Gobierno y el ELN .....	26
B. La sociedad civil.....	28
C. La comunidad internacional.....	29
VI. Conclusión .....	31
ANEXOS	
A. Mapa de Colombia.....	32

## *Resumen Ejecutivo*

Una de las más grandes incertidumbres sobre la oportunidad histórica de poner fin a décadas de conflicto armado en Colombia es si el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se sumará o no al actual proceso de paz. Las aproximaciones exploratorias continúan y la presión para impulsar el proceso crece a medida que las negociaciones en La Habana con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), de mayor tamaño, se acercan a un punto decisivo. Sin embargo, las esperanzas de que nuevas negociaciones fueran inminentes se vieron frustradas en 2013. No será fácil acordar una agenda y una metodología que satisfagan al ELN y que sean consistentes con el marco conceptual de las negociaciones en La Habana. El ELN piensa que el gobierno necesita abrir su posición o se arriesga a continuar con el conflicto; el gobierno cree que el ELN debe demostrar flexibilidad o arriesga a quedarse por fuera del proceso. Sin embargo, en el largo plazo, demorar más estas negociaciones no favorece el interés de nadie. Un proceso en el cual falte el ELN, o uno en el que éste participe tardíamente, carecería de un componente esencial para la construcción de una paz sostenible. Ambas partes, por ende, deben cambiar el rumbo y abrir negociaciones lo más pronto posible, sin esperar una perfecta alineación de las estrellas durante el largo periodo electoral de 2014.

La violencia paramilitar y, en menor medida, la acción de las fuerzas de seguridad, han reducido significativamente las capacidades militares del ELN, pero la más pequeña de las dos insurgencias colombianas no está al borde del colapso. Ésta ha tomado ventaja del auge de los recursos naturales extrayendo nuevos ingresos de la industria petrolera en su mayor zona de dominio, Arauca, y ha luchado por el control de zonas mineras en el Chocó y otros territorios. En algunas regiones, ha quebrantado además la antigua restricción autoimpuesta de no involucrarse en la economía ilegal de las drogas con el fin de comprar armas y reclutar combatientes. Todo esto ha dañado su relativamente fuerte apoyo local, aunque el ELN ha procurado no sacrificar sus relaciones con las comunidades en vísperas de una negociación. Aún mantiene sus vínculos en la política local de Arauca y la cooperación con las FARC ha mejorado bastante desde el 2009, pues los dos grupos han tomado medidas para reparar sus relaciones, históricamente nutridas de desconfianza y ocasionalmente de violencia.

El ELN es una amenaza confinada a ciertas regiones, pero su capacidad de adaptación y resistencia, junto con su capital político y social y su retaguardia en Venezuela, de alta importancia estratégica, hacen que una derrota militar en el corto plazo sea poco probable. La intensificación de la ofensiva en su contra precipitaría otra emergencia humanitaria en sus zonas de dominio y podría ser contraproducente en el largo plazo, pues conllevaría el riesgo de fragmentar a una guerrilla –ya de por sí descentralizada– en varios grupos criminales autónomos. Una negociación, por consiguiente, es la mejor y la más pragmática de las opciones. Posponerla hasta que se firme un acuerdo con las FARC podría parecer una opción con menos complicaciones, comparada con el establecimiento de conversaciones paralelas con dos insurgencias, que además probablemente se llevarán a cabo en dos países diferentes. Sin embargo, el modelo de conversaciones en secuencia conlleva sus propios problemas. Dado que la presencia territorial de las dos guerrillas se superpone, implementar un

cese al fuego con las FARC resultaría problemático si el ELN permanece en el conflicto, y las filas de esta guerrilla pueden crecer si ofrecen un espacio para los combatientes de las FARC que no deseen desmovilizarse.

Este contexto le permite al ELN plantear demandas que están por encima de sus posibilidades reales, pero el grupo debería usar su poder de negociación con cuidado ya que podría pagar un precio muy alto, inclusive superior al del gobierno, si fracasa en iniciar conversaciones prontamente. Entre más permanezca al margen, menores posibilidades tendrá de moldear asuntos como la justicia transicional o la participación política y mayor será la presión que afronte para aceptar los resultados del acuerdo con las FARC. El ELN se arriesga además a quedar cada vez con menos oxígeno en un contexto post-La Habana, en particular si los acuerdos con las FARC traen consigo un proceso de transformación social que socave aún más la justificación de la lucha armada y que reduzca el apetito por una negociación con el ELN que esté basada en una agenda sustancial de políticas públicas. Aunque se crea capaz de sobrevivir a una intensificación de la acción militar en su contra, un acuerdo con el gobierno continuaría siendo su mejor estrategia para salir del conflicto.

Si bien las dos partes tienen incentivos para entablar negociaciones formales prontamente, los pasos a seguir no serán fáciles. Es posible que en vísperas de las elecciones presidenciales de mayo, el gobierno se aparte de la posibilidad de iniciar conversaciones con un grupo guerrillero considerado, amplia pero erróneamente, como una amenaza insignificante. Por su parte, el ELN puede sentirse tentado a apostar a la improbable elección de un presidente dispuesto a negociar en términos más favorables. También existen preguntas respecto a la solidez del consenso interno del ELN para negociar. Los procesos infructuosos realizados con los últimos cinco gobiernos se han complicado, dentro de otras razones, debido a las divisiones internas del grupo. Las exigencias de una agenda amplia y una mayor participación social en las negociaciones se oponen a la confidencialidad de las conversaciones de La Habana y a su objetivo específico de terminar el conflicto más bien que de construir la paz. Pero solo existe un espacio limitado para discrepar con el modelo de La Habana, a menos que el gobierno esté listo para menoscabar el progreso conseguido hasta la fecha con las FARC.

No obstante, las partes no deberían dejar que se les escape esta oportunidad. Dentro de todas estas dificultades, hay espacio para ponerse de acuerdo sobre una agenda básica que incluya temas estrechamente delimitados en relación a la explotación de recursos naturales, una de las reivindicaciones centrales del ELN, paralelamente a la justicia transicional y a la participación política. También debería incluirse un esquema innovador de participación que cuente con un enfoque territorial más fuerte. El contexto general, probablemente, nunca ha sido más favorable. La mejora de las relaciones entre las FARC y el ELN debería facilitar conversaciones paralelas. Algunos actores de la sociedad civil aún tienen influencia y podrían fortalecer las perspectivas moderadas dentro de esta insurgencia. Estos sectores, al igual que los países de la región con influencia, deben mostrar su respaldo. Se necesita audacia, creatividad y pragmatismo de todas las partes para que el ELN no pierda la que podría ser su última oportunidad para salir con algo de dignidad del conflicto armado y que Colombia tenga una buena oportunidad para construir una paz sostenible.

## *Recomendaciones*

*Para iniciar nuevas negociaciones de paz rápidamente*

### **El Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) deben:**

1. Intensificar las aproximaciones directas y preliminares ya existentes con el fin de acordar el comienzo de conversaciones formales de paz, sin demoras.
2. El ELN debe aceptar que las conversaciones se concentrarán en poner término al conflicto y que el esfuerzo más amplio de promover reformas políticas, económicas y sociales solo podrá concretarse en un proceso de transición, luego del acuerdo.
3. El gobierno debe reconocer al ELN como una parte negociadora equivalente a las FARC, incluyendo la necesidad de aceptar modificaciones al modelo de La Habana con el propósito de reflejar las diferencias entre las dos insurgencias; también debe defender con energía la importancia estratégica de negociar con el ELN ante un público escéptico e indiferente y transmitir confianza al sector privado sobre los alcances de la agenda pactada.
4. Demostrar flexibilidad y creatividad para acordar una agenda y una metodología que equilibren adecuadamente las necesidades derivadas de construir un consenso interno suficientemente robusto; de la arquitectura básica detrás del proceso de La Habana; y de las expectativas públicas por un progreso rápido y eficiente en las negociaciones. La agenda y la metodología deberían incluir los siguientes elementos:
  - a) asuntos estrechamente definidos relacionados a la explotación de recursos naturales, dejando la discusión más amplia de la política petrolera y minera para el post-conflicto;
  - b) la justicia transicional, la participación política, el desarme, la desmovilización y la reintegración, así como otros asuntos relacionados a la terminación del conflicto que ya están incluidos en las conversaciones de La Habana con las FARC; y
  - c) un esquema innovador que permita que la sociedad civil participe con un enfoque territorial más fuerte, y que tome en cuenta como ejemplo y referencia los foros organizados por las Naciones Unidas y la Universidad Nacional para contribuir con el proceso de La Habana y las conversaciones con las FARC.

### **A la sociedad civil colombiana:**

5. Usar su influencia con el ELN para fortalecer las perspectivas moderadas dentro de éste, a partir de los proyectos de incidencia de paz que se han intensificado desde el 2013.
6. Intensificar esfuerzos con el gobierno y el público en general para persuadirles de la importancia de comenzar las negociaciones prontamente, incluyendo campañas de sensibilización sobre la amenaza actual que el ELN representa para la seguridad y sobre el grave impacto humanitario que continúa dejando la confrontación en las regiones afectadas por el conflicto.

7. Dejar en claro que la legitimidad y sostenibilidad de las conversaciones con el ELN dependen significativamente de la voluntad de ambas partes de adoptar una agenda de justicia transicional integral.

**A la comunidad internacional, incluyendo los países latino-americanos con influencia sobre el ELN, como Venezuela, Cuba, Ecuador y Brasil, y organizaciones regionales, como la CELAC y la UNASUR:**

8. Prepararse para facilitar o proveer cualquier otro tipo de apoyo directo para las conversaciones de paz, incluyendo una locación adecuada, asesoría técnica y apoyo financiero.
9. Utilizar su influencia sobre la insurgencia para estimular elementos dentro del grupo en favor de la negociación y así fomentar la confianza en el proceso.
10. Continuar su preparación para un escenario de post-conflicto y renovar sus compromisos con la consolidación de la paz, incluyendo a través del monitoreo y la verificación bilateral de ceses al fuego, el apoyo a las medidas de justicia transicional y el fortalecimiento de instituciones civiles en las zonas periféricas del país.

*Para construir confianza entre el Gobierno y el ELN, y en la sociedad colombiana:*

**El Gobierno de Colombia y el ELN deberán:**

11. Utilizar sus aproximaciones actuales para adoptar un conjunto de medidas unilaterales. En particular, el ELN debe anunciar un alto al secuestro y la liberación inmediata de todas las víctimas de esta práctica que aún pueda mantener retenidas; el Gobierno debe fomentar este paso permitiéndole a un tercero que realice una revisión de las condiciones de detención de los miembros del ELN encarcelados.

**El ELN deberá:**

12. Demostrar compromiso con el Derecho Internacional Humanitario y las normas internacionales de Derechos Humanos avanzando acuerdos humanitarios locales relacionados con la eliminación de minas antipersona, la violencia sexual y el reclutamiento de menores.

**Bogotá/Bruselas, 26 de febrero de 2014**

# ¿Abandonado a su suerte? El ELN y los diálogos de paz en Colombia

## I. Introducción

Cada vez parece más probable que los diálogos de paz que el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) sostienen en La Habana culminarán en un acuerdo que ponga fin a cinco décadas de conflicto con el grupo guerrillero de mayor tamaño del país<sup>1</sup>. En mayo de 2013 se alcanzó un hito en estas conversaciones con un acuerdo preliminar sobre desarrollo rural, el primero de los cinco temas sustantivos de la agenda. A éste le siguió en noviembre un acuerdo parcial sobre participación política. Las partes todavía enfrentan temas controvertidos como la justicia transicional, las modalidades de un programa de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y algunas cuestiones aún por resolver sobre desarrollo rural y participación política; hay una apreciable oposición interna agrupada alrededor del expresidente Álvaro Uribe (2002-2010); y las hostilidades en curso todavía podrían descarrilar los diálogos. Sin embargo, los acuerdos parciales han generado una dinámica que permite suponer que las dificultades pendientes pueden ser superadas.

El progreso alcanzado con las FARC cambia el escenario para el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Este grupo insurgente tiene un largo historial de procesos de paz fallidos, el último de los cuales terminó en 2007 después de tres años de conversaciones exploratorias con el gobierno de Uribe. Múltiples razones explican el fracaso de esta iniciativa y de otras anteriores y la responsabilidad no recae exclusivamente en el ELN<sup>2</sup>. Sin embargo, parte de la explicación es que la organización no ha logrado construir un consenso interno suficientemente fuerte a favor de la dejación de las armas. Para sectores poderosos dentro del ELN, la continuación de la guerra ha representado una opción válida, a pesar de su desventaja militar aparentemente irreversible. Sin embargo, no aprovechar la oportunidad que se presenta para la paz esta vez podría resultar fatal. Por su parte, el Gobierno enfrenta una presión cada vez mayor para llevar a la guerrilla a la mesa de negociación lo antes posible, debido a que si no logra la paz con el ELN, la implementación de un acuerdo con las FARC sería considerablemente más complicada.

En este informe se examinan las posibilidades y limitaciones de una nueva negociación con el ELN. En primer término, se analiza la situación de este grupo insur-

<sup>1</sup> Véanse análisis anteriores en los informes de Crisis Group sobre América Latina N°34, *Colombia: la oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto*, 13 de octubre de 2010; N°45, *Colombia: ¿Por fin la paz?*, 25 de septiembre de 2012; y N°49, *Justicia transicional y los diálogos de paz*, 29 de agosto de 2013.

<sup>2</sup> Informe de Crisis Group sobre América Latina N°2, *Colombia: perspectivas de paz con el ELN*, 4 de octubre de 2002; y Boletín informativo de Crisis Group N°16, *Colombia: ¿Se está avanzando con el ELN?*, 11 de octubre de 2007. Véanse también León Valencia, "The ELN's Halting Moves to Peace", en Virginia M. Bouvier (ed.), *Colombia: Building Peace in a Time of War* (Washington, 2009), pp. 95-109; y Álvaro Villarraga Sarmiento, "Diálogos exploratorios con el ELN, sin resultados", en Villarraga Sarmiento (ed.), *Diálogos exploratorios de paz Gobierno-ELN* (Bogotá, 2013), pp. 77-96.

gente, resaltando su incipiente recuperación militar, su estructura descentralizada y su relación con comunidades y la política local. A continuación se examinan las dificultades que han obstaculizado un progreso más rápido en las conversaciones preliminares. En las secciones siguientes se bosqueja una agenda posible y viable, se explican las razones por las que las negociaciones deberían iniciarse lo más pronto posible y se proponen maneras en que la sociedad civil y la comunidad internacional podrían ayudar para que éstas culminen exitosamente. El informe se basa en trabajo de campo efectuado en Arauca, Cauca y Nariño, tres regiones con una antigua presencia del ELN, y se complementa con entrevistas a funcionarios del Gobierno, legisladores, excombatientes del ELN, activistas de paz, dirigentes de la Iglesia Católica, representantes de los gremios y personas que participaron en negociaciones anteriores con este grupo guerrillero.



## II. La frágil estabilidad del ELN

---

Sería fácil pero engañoso considerar que el ELN es un problema menor para alcanzar y consolidar la paz en Colombia. Aunque el grupo guerrillero se encuentra, probablemente, en uno de sus momentos más débiles en las últimas tres décadas, no está al borde de la derrota, la desintegración o la desaparición. Confiado en su probada capacidad para sobrevivir y adaptarse a circunstancias cambiantes, desde 2009 ha detenido su decadencia militar y se ha embarcado en una tímida recuperación. Su participación cada vez mayor en actividades criminales y delictivas, incluido el narcotráfico, y el establecimiento de vínculos más estrechos con su vieja rival, las FARC, han sido elementos coadyuvantes a esta recuperación. Esto ha puesto a prueba su cohesión e identidad, pero el ELN sigue siendo en esencia un grupo guerrillero con aspiraciones políticas y con mando y control efectivos, aunque precarios, sobre su estructura tradicionalmente descentralizada. También mantienen relaciones relativamente intactas con la comunidad, por lo menos en sus bastiones tradicionales.

### A. De la decadencia a la recuperación precaria

Desde su mejor momento a comienzos de la primera década del presente siglo, el ELN ha perdido mucho de su poderío militar. De un estimado de 4.700 combatientes organizados en siete frentes de guerra, integrados por 38 frentes rurales y siete frentes urbanos, así como por 38 compañías móviles, hacia finales de 2013 su poder de combate había disminuido a 1.330 efectivos dispersos en 26 frentes rurales y uno urbano, además de trece compañías móviles<sup>3</sup>. El ELN es considerablemente más pequeño que las FARC, las cuales no obstante sus propios problemas, todavía integran a entre 7.200 y 11.000 combatientes<sup>4</sup>. Puede, incluso, ya no ser el segundo grupo armado ilegal: los Urabeños, que surgieron en 2006 de los remanentes de paramilitares oficialmente desmovilizados, sumaban unos 2.400 miembros a mediados de 2013<sup>5</sup>.

El declive militar del ELN está íntimamente vinculado con la expansión paramilitar desde mediados de la década de los noventa. El ELN estuvo sometido a una fuerte presión y terminó perdiendo el control sobre su bastión urbano tradicional, Barrancabermeja, sede de la refinera de petróleo más grande de Colombia, y sobre el sur de Bolívar y San Vicente de Chucurí (Santander), la misma región donde surgió el grupo guerrillero en la década de los sesenta. También perdió terreno en la estratégica región del Catatumbo, en la frontera con Venezuela, y en otras zonas en las que se había expandido entre mediados de los años ochenta y mediados de los no-

---

<sup>3</sup> Camilo Echandía Castilla, "Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (ELN)", Fundación Ideas para la Paz, noviembre de 2013, p. 17.

<sup>4</sup> "Las Farc solo tienen 7.200 guerrilleros: Mindefensa", Colprensa, 25 de septiembre de 2013; y "¿Cómo es eso de negociar en medio del conflicto?", Fundación Paz y Reconciliación, diciembre de 2013, p. 24. Estas cifras subestiman a los integrantes de los diferentes grupos y deben por ende tomarse con cautela. Por cada combatiente, se calcula que hay por lo menos tres colaboradores en distintos niveles de la organización. Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del Gobierno colombiano, Washington DC, 14 de noviembre de 2013. Problemas metodológicos más específicos también rodean las cifras oficiales; Daniel M. Rico, "¿En qué estado militar están las FARC?", *Razón Pública*, 21 de abril de 2013.

<sup>5</sup> Entrevista de Crisis Group, oficial de inteligencia de la policía, Bogotá, 20 de junio de 2013.

venta. Cuando comenzó la desmovilización paramilitar, en 2003, su ofensiva ya había forzado al ELN a replegarse hacia zonas más aisladas y menos pobladas<sup>6</sup>.

La política contrainsurgente durante los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2010) tuvo un efecto más ambivalente. Los combates iniciados por el ejército se incrementaron notoriamente hasta 2006, cuando comenzaron a disminuir hasta estabilizarse en un nivel de baja intensidad a partir de 2009. Esto podría reflejar la utilidad decreciente de la acción militar contra un grupo ya debilitado<sup>7</sup>. La campaña militar de Uribe se dirigió mayoritariamente contra las FARC y su retaguardia estratégica en el sur y suroeste de Colombia. Esto probablemente reflejó el cálculo de que resultados positivos obtenidos en la lucha contra las FARC darían mayores dividendos políticos<sup>8</sup>. Pero, quizás de manera inadvertida, también se abrió un nuevo espacio para el ELN. Por lo menos le evitó al ELN la rotación en el liderazgo que han experimentado las FARC. Mientras estas últimas han perdido a tres de los miembros de su Secretariado en acciones militares desde 2008, el Comando Central (COCE) del ELN sigue integrado por los mismos cinco miembros desde la muerte en 2006 (por causas naturales) de Óscar Santos<sup>9</sup>.

Al centrar la atención en las FARC, es posible que el Gobierno también le haya facilitado al ELN adaptarse a las nuevas circunstancias. De manera similar a lo que sucedió con las FARC, el ELN ha reaccionado a la cada vez más desfavorable correlación de fuerzas reorganizándose y asumiendo un perfil militar más bajo. Incapaz de emprender operaciones ofensivas amplias, el ELN se ha dedicado al sabotaje y la extorsión así como a sembrar minas antipersona<sup>10</sup>. Sus combatientes están ampliamente dispersos y buscan mezclarse con la población civil. Partiendo de esta base, el grupo se ha venido recuperando desde 2009, con un lento incremento tanto de sus ataques como de sus combatientes<sup>11</sup>. El ELN también ha expandido su presencia en Casanare y Boyacá<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> David Aponte, "Terminando el conflicto con el ELN: de la necesidad de finalizarlo más allá del recurso a las armas", en David Aponte y Andrés R. Vargas (eds.), *No estamos condenados a la guerra. Hacia una estrategia de cierre de conflicto con el ELN* (Bogotá, 2011), p. 45; Ariel Ávila y Luis Eduardo Celis, "ELN: El camino hacia la resistencia pasiva", *Arcanos*, no. 14 (diciembre de 2008), pp. 24-39. Para antecedentes sobre el ELN, véanse también Alejo Vargas, *Guerra o solución negociada. ELN: Origen, evolución y proceso de paz* (Bogotá, 2006); *Las verdaderas intenciones del ELN*, Corporación Observatorio para la Paz (Bogotá, 2001); Carlos Medina Gallego, *E.L.N. Notas para una historia de las ideas políticas, 1958-2007* (Bogotá, 2007). Milton Hernández, *Rojo y Negro. Una aproximación a la historia del ELN* (Bogotá, 1998) brinda la perspectiva de un alto jefe del ELN.

<sup>7</sup> Echandía Castilla, *op. cit.*, pp. 6 y 17.

<sup>8</sup> Entrevista de Crisis Group, Arauca, noviembre de 2013.

<sup>9</sup> Santos se integró el COCE después de la muerte en 1998 (por causas naturales) del comandante en jefe del ELN, el sacerdote español Manuel Pérez. A la muerte de Santos, éste fue reemplazado por Lorenzo Alcántuz. Los cuatro miembros restantes son los jefes actuales: Nicolás Rodríguez Bautista (alias Gabino), el comandante militar Antonio García, Pablo Beltrán y Ramiro Vargas. Entrevista de Crisis Group, analista del conflicto, Bogotá, 17 de febrero de 2014.

<sup>10</sup> Entrevista de Crisis Group, oficial de la policía, Popayán, noviembre de 2013; "Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la violencia y los derechos humanos", Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, julio de 2010, pp. 115-131.

<sup>11</sup> Entrevistas de Crisis Group, analista del conflicto, Bogotá, 9 de octubre; Arauca, diciembre de 2013. Desde su punto bajo en 2009, las acciones militares del ELN han ido aumentando a 304 en 2013, la cifra más alta desde 2003. "¿Cómo llega el ELN a la mesa de negociaciones?", Fundación Paz y Reconciliación, diciembre de 2013, p. 15; Echandía Castilla, *op. cit.*, p. 6.

<sup>12</sup> Entrevista de Crisis Group, Arauca, noviembre de 2013. Ángela Olaya y Sofía León, "¿Qué tanta fuerza tiene el ELN para negociar?", documento inédito, 2013, p. 5.

El ELN tiene presencia en Norte de Santander, La Guajira, el sur de Bolívar y algunas regiones del norte de Antioquia, así como en zonas del Chocó, Cauca y Nariño, aunque su bastión militar tradicional se encuentra en Arauca, donde sigue siendo el principal grupo armado ilegal. El grupo guerrillero logró repeler la incursión paramilitar en esta región a comienzos de la década de 2000 y continúa resistiendo la creciente presencia militar desplegada en gran medida para proteger la industria petrolera en una de las regiones productoras más importantes de Colombia<sup>13</sup>. Muchos de los operativos del ELN están dirigidos directamente contra la infraestructura petrolera y sus trabajadores, que siguen siendo blancos de secuestros<sup>14</sup>. Tal vez en anticipación de los diálogos de paz, han aumentado los ataques en los municipios de Saravena, Arauca, Fortul y Arauquita. Algunos observadores locales creen que las fuentes oficiales subregistran deliberadamente estas acciones, así como las cifras de víctimas civiles y militares, en un intento por minimizar la importancia del conflicto en Arauca<sup>15</sup>. Adicionalmente, en los últimos años la presencia del ELN se ha venido consolidando en el departamento del Chocó, en el noroccidente del país; en 2013, superó a Arauca como la región donde se realizaron el mayor número de operaciones militares<sup>16</sup>.

Después de superar una crisis existencial en la década de 1970, cuando estuvo a punto de desaparecer, el ELN ha desarrollado una organización descentralizada con fuertes dinámicas regionales y locales<sup>17</sup>. El COCE, su máximo organismo de dirección, surgió solo en 1986, después de un prolongado período de reestructuración interna que empezó con el establecimiento de una Dirección Nacional Provisional en 1978<sup>18</sup>. La presión militar, la pérdida de territorio y la dispersión geográfica de los frentes del ELN han hecho cada vez más difícil la comunicación, reforzando la tendencia hacia la autonomía<sup>19</sup>. A diferencia del Secretariado de las FARC, que es mucho más vertical y que imparte órdenes, el COCE emite directivas que son interpretadas y puestas en práctica de acuerdo con las circunstancias locales<sup>20</sup>. No obstante, los jefes del ELN mantienen algún control operativo sobre la organización en general. A pesar del margen de acción del que gozan los frentes individuales, las directivas del COCE todavía tienden a ser respetadas<sup>21</sup>. Esto rige incluso para el frente

---

<sup>13</sup> Entrevistas de Crisis Group, Arauca, octubre y diciembre de 2013.

<sup>14</sup> Los ataques contra la infraestructura petrolera fueron el segundo tipo de acción militar más frecuente realizado por el ELN en 2013. “¿Cómo llega el ELN a la mesa de negociaciones?”, *op. cit.*, p. 11. Esto es parte de una tendencia más amplia. A fines de noviembre de 2013 se habían registrado 163 ataques contra la infraestructura petrolera en el país. “Ataques a los oleoductos le cuestan a Colombia 30.000 barriles diarios”, *El Espectador*, 11 de diciembre de 2013.

<sup>15</sup> Entrevistas de Crisis Group, Arauca, octubre y diciembre de 2013.

<sup>16</sup> “¿Cómo llega el ELN a la mesa de negociaciones?”, *op. cit.*, pp. 4-6.

<sup>17</sup> La Operación Anorí de 1973 significó una aplastante derrota militar para el ELN, que lo dejó severamente disminuido y con falta de liderazgo tras la muerte de Manuel y Antonio Vásquez Castaño, hermanos del comandante en jefe, Fabio Vásquez Castaño, quien huyó a Cuba en 1974. Alejo Vargas, *Guerra o solución negociada*, *op. cit.*, pp. 231-242.

<sup>18</sup> Véase Medina Gallego, *E.L.N.*, *op. cit.*, pp. 355-358.

<sup>19</sup> Entrevista de Crisis Group, académico, Bogotá, 18 de noviembre de 2013.

<sup>20</sup> Entrevista de Crisis Group, exjefe del ELN, Bogotá, 9 de octubre de 2013.

<sup>21</sup> Entrevistas de Crisis Group, analista del conflicto, Bogotá, 14 de noviembre de 2013; Popayán, noviembre de 2013.

Domingo Laín en Arauca, la estructura individual más poderosa del grupo, que ha disfrutado de una larga y considerable independencia<sup>22</sup>.

### B. *Los motores de la resistencia y la recuperación*

Parte de la explicación de la lenta recuperación del ELN reside en la ampliación de sus fuentes de financiación. El declive militar acentuó sus crónicos problemas de liquidez. La pérdida de control sobre algunas regiones productoras de petróleo, como Casanare y el Magdalena Medio, redujo sus rentas derivadas de la extorsión y su forzado repliegue de las ciudades redujo drásticamente los secuestros, un pilar económico tradicional<sup>23</sup>.

Para cubrir el déficit, muchos frentes del ELN entraron gradualmente en el negocio de las drogas ilícitas, en contravención de sus políticas anteriores. A diferencia de las FARC, el ELN rechazó durante mucho tiempo el narcotráfico como fuente de financiación para mantener sus fuerzas. Desde mediados de la década de los ochenta, les prohibió explícitamente a sus miembros involucrarse en cualquier eslabón de la cadena del narcotráfico; también alega haber limitado el cultivo de hoja de coca en zonas bajo su influencia<sup>24</sup>. Sin embargo, desde mediados de la primera década del presente siglo esta política empezó a desmontarse. En varias regiones, entre ellas el Cauca, Nariño, el sur de Bolívar y zonas del Catatumbo, el ELN ha jugado un papel cada vez mayor en el tráfico de drogas. El nivel de participación ha variado según las regiones, incluyendo el cobro de impuestos a las plantaciones de hoja de coca hasta la protección de laboratorios y el tráfico de cocaína. Una excepción importante es Arauca, donde al parecer el ELN se ha mantenido ajeno a este negocio<sup>25</sup>.

La incursión en el narcotráfico ha conllevado la formación de alianzas con los nuevos grupos armados ilegales que surgieron luego del fin de la desmovilización paramilitar en 2006. En particular, en regiones donde el ELN era relativamente débil, como Cauca y Nariño, el grupo ha venido colaborado con sucesores de paramilitares en arreglos que se han forjado mayoritariamente (aunque no exclusivamente)

---

<sup>22</sup> Entrevista de Crisis Group, analista del conflicto, Bogotá, 14 de noviembre de 2013. Ariel Fernando Ávila y Sofía León, "Frontera Arauca-Apure", en Ariel Fernando Ávila (ed.), *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela* (Bogotá, 2012), p. 126. La independencia relativa del frente Domingo Laín refleja en parte que no fue una creación institucional sino que surgió lentamente entre comunidades campesinas de la región del Sarare en Arauca. Entrevista de Crisis Group, analista del conflicto, Bogotá, 17 de febrero de 2014.

<sup>23</sup> Entre 1970 y 2010 el ELN llevó a cabo 7.361 secuestros, frente a los 9.447 de los que fueron responsables las más poderosas FARC. Los secuestros del ELN aumentaron considerablemente entre 1996 y 2000 –el año pico contabilizó 1.018 casos– antes de disminuir a 39 en 2009. Entre 2010 y 2012 la cifra ha permanecido baja, con 22 secuestros en 2012. "Una verdad secuestrada: cuarenta años de estadísticas de secuestro (1970-2010)", Centro Nacional de Memoria Histórica, junio de 2013; la base de datos de este estudio está disponible en línea en [www.cifrasyconceptos.com/secuestro/secuestros\\_autor.php](http://www.cifrasyconceptos.com/secuestro/secuestros_autor.php); las cifras para 2010-2012 son del Programa Presidencial sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, suministradas a Crisis Group, 15 de mayo de 2013.

<sup>24</sup> Véase "Entrevista al Comandante Ramiro Vargas", *Revista Colombia Rebelde*, no. 6 (diciembre de 2013-marzo de 2014), pp. 12 y 13; también Laura Bonilla, "Dinámicas y tránsitos en la relación Ejército de Liberación Nacional-economías del narcotráfico", documento inédito, Corporación Nuevo Arco Iris, 2008.

<sup>25</sup> Entrevista de Crisis Group, Arauca, octubre de 2013. Boletín informativo de Crisis Group, *Colombia: ¿Se está avanzando con el ELN?*, op. cit., p. 8.

en torno a la producción y el tráfico de cocaína<sup>26</sup>. Sin embargo, los vínculos con los nuevos grupos armados ilegales son inestables y están sujetos a la evolución de las relaciones de poder local, las dinámicas cambiantes del conflicto y las diferentes perspectivas políticas, en especial ahora que las organizaciones guerrilleras parecen tener una nueva oportunidad para lograr un acuerdo negociado. Los enfrentamientos del ELN en 2013 con los Rastrojos –ahora severamente debilitados– en Nariño y los Urabeños en el Alto Baudó (Chocó) probablemente reflejan su mejorada situación militar<sup>27</sup>.

En términos generales, la diversidad de fuentes de financiación del ELN aún refleja las oportunidades locales. En algunas regiones, el secuestro y la extorsión siguen siendo importantes o han vuelto a serlo. Las bonanzas petrolera y minera, localizadas sobre todo en territorios con fuerte influencia guerrillera, han contribuido a mejorar las finanzas del ELN. El oleoducto Bicentenario, por ejemplo, un proyecto clave para mejorar la infraestructura petrolera que cruza el territorio de Arauca y que sufrió serios retrasos, al parecer solo pudo avanzar después de que se llegó a un arreglo con la guerrilla. El grupo también se beneficia de las actividades de contrabando a lo largo de la frontera con Venezuela<sup>28</sup>. Y en el Chocó, el ELN se ha favorecido del incremento en las operaciones legales e ilegales de la minería del oro, las cuales han aumentado a medida que se han disparado los precios internacionales<sup>29</sup>.

Una mayor participación en el narcotráfico y otras actividades económicas ilícitas, es una espada de doble filo. Le ha permitido al ELN aumentar el reclutamiento y comprar nuevo armamento, pero también ha afectado su cohesión interna. Por ejemplo, en julio de 2013 unos 30 miembros de una columna móvil liderada por un comandante local, “El Tigre”, se desmovilizaron colectivamente en el Cauca y entregaron sus armas. La razón de este hecho inusual no es clara. La presión militar desempeñó un papel, pero el incidente también puede estar relacionado con una purga de combatientes que se unieron al grupo durante la expansión financiada con dineros del narcotráfico<sup>30</sup>.

Los vínculos cada vez mayores del ELN con intereses criminales y la violencia asociada ha menoscabado también el apoyo de la comunidad, aunque no hasta el punto de haberlo convertirlo en otro actor puramente criminal. A pesar de la ambivalencia y de la coerción inherentes a las relaciones entre civiles y grupos armados ilegales, los nexos locales permanecen relativamente intactos o son susceptibles de reparación, en especial en las zonas donde el grupo ha tenido una presencia histórica. El ELN también mantiene su antigua influencia política en Arauca, donde presuntos vínculos con políticos regionales y locales le permiten tener un control significativo sobre el presupuesto, incluidas las regalías de la explotación petrolera<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Ariel Fernando Ávila Martínez y Magda Paola Núñez Gantiva, “Expansión territorial y alianzas tácticas”, *Arcanos*, no. 14 (diciembre de 2008), pp. 52-61.

<sup>27</sup> “Boletín informativo de operativos militares (junio-septiembre de 2013)”, Frente de Guerra Occidental, 14 de octubre de 2013; “Posible emergencia humanitaria en zona chocoana del alto Baudó por enfrentamientos entre grupos armados ilegales”, Defensoría del Pueblo, comunicado de prensa, 11 de diciembre de 2013.

<sup>28</sup> Entrevistas de Crisis Group, Arauca, octubre y diciembre de 2013.

<sup>29</sup> “¿Cómo llega el ELN a la mesa de negociaciones?”, *op. cit.*, p. 6.

<sup>30</sup> Entrevistas de Crisis Group, analistas del conflicto, Popayán, 26 de noviembre de 2013. Ariel Ávila, “El ELN en el suroccidente”, *El País* (Colombia), 17 de julio de 2013.

<sup>31</sup> Entrevistas de Crisis Group, Cauca y Arauca, octubre y diciembre de 2013; analista del conflicto, Bogotá, 14 de noviembre de 2013. Véase también “Monografía Político Electoral: Departamento de Arauca, 1997-2007”, Misión de Observación Electoral y Corporación Nuevo Arco Iris, 2010.

La preocupación por las relaciones con las comunidades es coherente con la estrategia del ELN que, desde los años ochenta, ha buscado fortalecer su poder y ampliar su base de apoyo social tanto dentro como fuera de las instituciones del Estado<sup>32</sup>. Esto ha tenido resultados mixtos. Depender del respaldo comunitario, más que en su capacidad militar, dejó al ELN más vulnerable que a las FARC ante la arremetida de la violencia paramilitar contra los civiles en sus zonas de influencia. Su influencia creciente sobre instituciones estatales regionales y locales también condujo al surgimiento de redes de clientelismo que el ELN ha utilizado para fomentar apoyo local pero que se parecían a las prácticas de corrupción de la política colombiana que el grupo oficialmente rechazaba<sup>33</sup>. De igual forma, el capital social y político que el ELN ha acumulado en sus bastiones le ha otorgado capacidad de resistencia y una red que, a pesar de su ambivalencia y fragilidad, le brinda apoyo más allá de su fortaleza militar.

### C. Mejores relaciones con las FARC

La otra clave de la recuperación del ELN ha sido el marcado mejoramiento de sus relaciones con las FARC. Hacia finales de 2013, los dos grupos ya habían tomado medidas para transformar sus relaciones, tradicionalmente distantes y en ocasiones violentas, en una tentativa coalición. Con raíces que se remontan hasta las luchas agrarias de las décadas de los años veinte y treinta y la violencia partidista de las décadas de los cuarenta y cincuenta, los dos grupos guerrilleros son parte del mismo conflicto. Sus plataformas políticas reflejan reclamaciones similares relacionadas con un desarrollo económico inequitativo y con lo que la guerrilla considera un sistema político estrecho y solo formalmente democrático. Sin embargo, mucho los separa. Los orígenes de las FARC se encuentran en las fuerzas de autodefensa campesina vinculadas con el Partido Comunista. El ELN surgió de sectores sindicales radicalizados, en particular de la industria petrolera, y de un movimiento estudiantil impactado por la Revolución Cubana de 1959<sup>34</sup>. La influencia de los sacerdotes católicos y del movimiento de la teología de la liberación sobre el ELN introduciría luego otra diferencia<sup>35</sup>.

Las divisiones entre los dos grupos insurgentes fueron un obstáculo para previos acercamientos. Desde mediados de los años ochenta, el ELN ha propugnado fortalecer sus vínculos con otros grupos guerrilleros. En 1985, se sumó al M-19 junto al Ejército Popular de Liberación (EPL), al Partido Revolucionario de los Trabajadores

---

<sup>32</sup> Mario Aguilera Peña, “ELN: entre las armas y la política”, en Francisco Gutiérrez, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez Gómez (eds.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (Bogotá, 2006), pp. 211-266.

<sup>33</sup> Véase Andrés Peñate, “El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado”, en Malcolm Deas y María Victoria Llorente (eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz* (Bogotá, 1999), pp. 55-98.

<sup>34</sup> Véase Eduardo Pizarro Leongómez, *Las Farc (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra* (Bogotá, 2011), pp. 27-82; *iBasta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Grupo de Memoria Histórica (Bogotá, 2013), pp. 117-125; sobre la importancia del movimiento estudiantil, véase Jaime Arenas, *La guerrilla por dentro* (Bogotá, 1971), pp. 25-40.

<sup>35</sup> Entre los destacados sacerdotes católicos cabe mencionar a Camilo Torres, Manuel Pérez y Domingo Laín. El ELN considera su legado como una parte importante de su identidad, que le proporciona además un elemento de cohesión. Pablo Beltrán, “Medio siglo de Curas Guerrilleros”, *elnvoces.com*, 13 de enero de 2014; Mario Aguilera Peña, “ELN: entre las armas y la política”, en Gutiérrez, Wills y Gómez, *op. cit.*, pp. 252-260.

(PRT), al Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), de corte indígena, y al frente disidente de las FARC Ricardo Franco, para integrar la Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG). Con la entrada de las FARC en 1987, esta organización pasó a llamarse Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), pero sus fuertes diferencias internas condenaron al fracaso los intentos de negociar un acuerdo de paz conjunto<sup>36</sup>. La ruptura de la CGSB reforzó a su vez la tradición colombiana de realizar acuerdos de paz parciales con grupos individuales<sup>37</sup>.

En 2005, las relaciones entre los dos grupos guerrilleros entraron en un conflicto abierto. Situado en el contexto más amplio de la lucha contrainsurgente de Uribe, la desmovilización de los paramilitares y su rearme parcial, este conflicto no solamente enfrentó a las FARC contra el ELN. En el Cauca, una alianza temporal entre el ELN y el nuevo grupo armado ilegal Los Rastrojos fue instrumental para expulsar a las FARC de importantes cultivos de hoja de coca y rutas de narcotráfico<sup>38</sup>. En Arauca, el ELN presuntamente colaboró con el ejército para combatir a las FARC<sup>39</sup>. Rivalidades personales entre comandantes locales del ELN y las FARC desempeñaron un papel en esta disputa, al igual que la competencia por corredores de droga y otras actividades económicas ilícitas clave; además, las diferencias profundas sobre cómo relacionarse con la comunidad y establecer vínculos con la política local constituyeron el telón de fondo<sup>40</sup>.

Un cese al fuego puso fin a las hostilidades en noviembre de 2009. Este fue respetado, excepto en Arauca, donde los enfrentamientos continuaron hasta septiembre de 2010<sup>41</sup>. Desde entonces, los grupos se han dividido territorios en Arauca, aunque la frontera entre ellos parecen tornarse más permeable a medida que las relaciones continúan mejorándose<sup>42</sup>. Esto ha permitido aunar, o por lo menos coordinar de manera estrecha, acciones militares, incluidos algunos de los ataques más notorios a la fuerza pública en 2013; las guerrillas también se han atribuido la responsabilidad por la caída de un helicóptero derribado en enero de 2014 en Anorí (Antioquia)<sup>43</sup>. En

<sup>36</sup> En 1987 el ELN también se fusionó con el MIR-Patria Libre para conformar el UC-ELN; en 1996 retomó su nombre original. Alejo Vargas, *Guerra o solución negociada*, op. cit., pp. 250-254.

<sup>37</sup> El M-19, el PRT, el MAQL, el EPL y la disidencia del ELN Corriente de Renovación Socialista (CRS) firmaron acuerdos de paz separados con los gobiernos de Barco (1986-1990) y Gaviria (1990-1994). Álvaro Villarraga Sarmiento (ed.), *Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS. Diálogos con la CGSB* (Bogotá, 2009).

<sup>38</sup> Probablemente el hecho más importante fue el asesinato en 2006 del comandante Ramírez, del Frente 8 de las FARC, por el ELN. Paralelamente, la Operación Espada de Honor 1, 2 y 3 del ejército presionó a las FARC hacia la costa del Pacífico. Entrevistas de Crisis Group, analistas del conflicto, Popayán, 26 de noviembre de 2013. Ariel Fernando Ávila y Magda Paola Núñez Gantiva, "Las dinámicas territoriales del Ejército de Liberación Nacional: Arauca, Cauca y Nariño", *Arcanos*, no. 15 (abril de 2010), p. 23.

<sup>39</sup> Ariel Fernando Ávila y Sofía León, "Frontera Arauca-Apure", en Ariel Fernando Ávila (ed.), *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*, op. cit., p. 80; "Cómo el Ejército se alió con el ELN en Arauca", *Semana*, 19 de enero de 2009.

<sup>40</sup> Véase Omar Jaime Gutiérrez Lemus, "Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad", *Análisis Político*, no. 69 (mayo-agosto de 2010), p. 33.

<sup>41</sup> "A la militancia de las FARC-EP y del ELN", Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP y Comando Central del ELN, eln-voces.com, noviembre de 2009; "No más confrontación entre revolucionarios", *ibid*, Arauca, 14 de septiembre de 2010.

<sup>42</sup> Entrevista de Crisis Group, Arauca, diciembre de 2013.

<sup>43</sup> Entrevistas de Crisis Group, Arauca, Cauca, Nariño, octubre, noviembre y diciembre de 2013. Un ejemplo es la emboscada de agosto de 2013 en Tame que dejó 14 soldados muertos; "Emboscada dejó 14 militares y dos guerrilleros muertos en Colombia", Agencia France-Presse, 25 de agosto de

Arauca, donde los enfrentamientos impactaron desproporcionadamente a los civiles, los dos grupos incluso han impulsado conjuntamente una iniciativa de reparación a las víctimas, en un intento de restaurar sus lazos con la comunidad. Aunque es difícil evaluar el alcance de esta iniciativa, esta ha contribuido al retorno de algunas personas que tuvieron que abandonar sus casas durante la confrontación<sup>44</sup>.

A diferencia de otras conversaciones de paz realizadas anteriormente, que a menudo dañaban las relaciones al incrementar la competencia por la atención del Gobierno, el proceso de La Habana parece haber fomentado lazos más profundos. El dirigente de las FARC Timochenko y su contraparte del ELN Gabino se reunieron en una ocasión en 2012 y de nuevo dos veces en 2013. Ahora no solamente hay disposición para pelear la guerra mancomunadamente sino también una creciente determinación de buscar la paz conjuntamente y existe al menos un acuerdo general sobre lo que debería ser una negociación exitosa. Sin embargo, persisten profundas diferencias y el legado de las confrontaciones pasadas aún perdura. En lugar de buscar una unidad total, los dos grupos parecen haber aceptado los elementos que los diferencian al tiempo que hacen hincapié en su origen común<sup>45</sup>. Esto sustenta la idea de que negociaciones separadas, pero coordinadas, serían apropiadas.

---

2013. El incidente del helicóptero está reportado en Timoleón Jiménez, “La guerra no es como la pintan ellos”, *farc-ep.co*, 23 de enero de 2014. Otras fuentes consideran que la caída de la aeronave fue un accidente o atribuyen la responsabilidad a otros grupos. “Fiscalía indaga rastro narco del helicóptero siniestrado en Anorí”, *El Tiempo*, 13 de enero de 2014.

<sup>44</sup> Entrevistas de Crisis Group, Arauca, octubre y diciembre de 2013. Juan David Velasco, “¿Juntos pero no revueltos?”, *El Espectador*, 1 de septiembre de 2013.

<sup>45</sup> “Nacimos de la misma semilla, la rebeldía y resistencia heroica de nuestro pueblo, y hemos crecido como un árbol gigante con dos troncos que ha permanecido fiel a los intereses de los marginados (...) Cada una de nuestras fuerzas empeña sus energías por separado, trabajando arduamente con sus bases (...) inspirada por la convicción de que los dos torrentes tendrán que confluír más temprano que tarde”. Nicolás Rodríguez Bautista y Timoleón Jiménez, “A los integrantes de las dos fuerzas”, *farc-ep.co*, 23 de diciembre de 2013.



### III. El ELN y los diálogos de paz en La Habana

Seis años después de fracasado el último intento por llegar a un acuerdo con el ELN, se vislumbra nuevamente la posibilidad de abrir negociaciones. Los contactos con el Gobierno se han intensificado desde que se iniciaron los diálogos en La Habana, aunque con resultados dispares. Tras un ciclo de avances y retrocesos, desde mediados de noviembre de 2013 se han producido gestos positivos y progreso retórico. No obstante, aún cuando se han entablado conversaciones preliminares, no hay claridad sobre plazos para el inicio de negociaciones formales. La incertidumbre en torno al progreso de los diálogos con las FARC, los disturbios ocasionados por las protestas sociales y las elecciones presidenciales de mayo de 2014 que se aproximan, así como la debilidad del consenso interno del ELN respecto a renunciar a la guerra, han hecho que sea más difícil para el Gobierno y los insurgentes conciliar opiniones opuestas sobre la estructura y la agenda de una posible negociación.

#### A. Dos pasos adelante, un paso atrás

Desde que empezaron los diálogos de La Habana, ha sido claro que en la búsqueda de la paz debería haber un lugar para el ELN. Al confirmar que se realizaban conversaciones exploratorias con las FARC en agosto de 2012, el Presidente Santos hizo hincapié en que también estaba abierta la puerta para el ELN; y el acuerdo marco de La Habana con las FARC, de septiembre de 2012, invitó explícitamente a “otras fuerzas guerrilleras” a sumarse a los diálogos<sup>46</sup>. Esto hizo eco a las repetidas manifestaciones de interés en nuevos diálogos de paz que el ELN venía expresando desde mediados de 2010<sup>47</sup>.

Santos confirmó el establecimiento de contactos con el ELN en agosto de 2013<sup>48</sup>. Por lo menos en tres ocasiones ese año pareció inminente el inicio de conversaciones de paz, y sin embargo a última hora éstas no se materializaron. La exsenadora e influyente activista por la paz Piedad Córdoba dijo en diciembre que antes de la Navidad se anunciaría el comienzo de las negociaciones<sup>49</sup>. El Presidente Santos ya había dicho en abril que el proceso empezaría “más temprano que tarde”, mientras que el Vicepresidente Angelino Garzón había dicho en septiembre que el Gobierno iniciaría el diálogo “en los próximos días”<sup>50</sup>. Tales falsos amaneceres no son sorprendentes, especialmente en las primeras etapas de un proceso en el cual la confianza mutua sigue siendo baja. Sin embargo, los sucesivos plazos anunciados, y luego incumpli-

<sup>46</sup> “Declaración del Presidente de la República, Juan Manuel Santos”, Sistema Informativo del Gobierno, 27 de agosto de 2012; Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿por fin la paz?, op. cit.*, pp. 37.

<sup>47</sup> “Exclusive: Colombia’s ELN rebels offer peace talks, refuse ceasefire first”, Reuters, 27 de agosto de 2012; Nicolás Rodríguez Bautista, “Carta abierta”, eln-voces.com, 26 de mayo de 2012, y “Respuesta a la propuesta del gobierno venezolano”, eln-voces.com, 4 de agosto de 2010.

<sup>48</sup> “Santos admite contactos con el ELN para eventuales diálogos de paz”, *El País* (Colombia), 8 de agosto de 2013. El gobierno no ha revelado la identidad de las personas a cargo de estos contactos.

<sup>49</sup> “Antes de finalizar el año habrá diálogo con el Eln”: Piedad Córdoba”, *Colprensa*, 2 de diciembre de 2013.

<sup>50</sup> “Angelino Garzón dice que Gobierno espera iniciar diálogo con ELN en los próximos días”, *El País* (Colombia), 9 de septiembre de 2013; “Alocución del Presidente Juan Manuel Santos en el Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas del Conflicto Armado”, Sistema Informativo del Gobierno, 8 de abril de 2013. Tras el comentario de Santos se especuló insistentemente que el proceso comenzaría en mayo. Véase “Diálogos de paz con el ELN empezarían en mayo”, *El Espectador*, 22 de abril de 2013.

dos, dan la impresión de que el proceso ha enfrentado obstáculos más serios de los que se habían previsto.

Quizás el revés más importante se presentó en octubre, cuando el ELN dijo que todavía no había empezado el diálogo exploratorio, pese a que sus representantes habían estado a la espera durante un año, en referencia a una declaración de la guerrilla de noviembre de 2012 (poco después de iniciado el proceso en La Habana) en la que anunció la conformación de una delegación para el diálogo<sup>51</sup>. Según el ELN, su delegación estaría integrada por dos líderes “nacionales” y tres “regionales” cuyas identidades se desconocen<sup>52</sup>. La afirmación de que aún no había empezado un diálogo exploratorio traía a colación un episodio en que los negociadores del ELN al parecer viajaron a La Habana a fines de 2012 para forzar el inicio de conversaciones. Supuestamente, este avance fue rechazado en enero de 2013<sup>53</sup>.

No obstante, hacia fines de 2013 la dinámica se tornó más positiva. El 1 de diciembre, la guerrilla liberó en Antioquia a un ingeniero que trabajaba para una empresa multinacional y que había sido secuestrado a mediados de 2012; el 24 y el 25 de diciembre liberaron a otros dos secuestrados en Arauca, entre ellos un funcionario de la industria petrolera. A esto se sumaron otras liberaciones unilaterales de secuestrados en 2013, incluidas las de dos turistas alemanes en marzo, del ejecutivo de una empresa minera canadiense, Gernot Wober, en agosto y de tres contratistas petroleros colombianos en noviembre<sup>54</sup>.

Independientemente de cuánto han avanzado los contactos preliminares, está claro que 2013 no fue un año perdido para la paz con el ELN. Las dos partes siguen empeñadas en entablar un diálogo y la sociedad civil ha tomado conciencia sobre el tema. En julio, unos 100 activistas, académicos, políticos y miembros de organizaciones de la sociedad civil instaron a Santos y al ELN a que iniciaran conversaciones, y en diciembre se hizo un llamamiento similar<sup>55</sup>. Colombianos y Colombianas por la Paz, un grupo de activistas, mantiene un intercambio epistolar con el ELN (y también con las FARC) sobre una serie de cuestiones, entre ellas la liberación de los secuestrados, el respeto de las normas humanitarias y la urgencia de las negociaciones<sup>56</sup>. Y algunas de las liberaciones de secuestrados han sido facilitadas, no solo por

---

<sup>51</sup> “Delegación del ELN para el Diálogo Exploratorio [Segundo Comunicado]”, *eln-voces.com*, 13 de octubre de 2013; “Carta Abierta a la Mesa de Diálogos de la Habana”, Delegación del ELN para el Diálogo, *eln-voces.com*, 11 de noviembre de 2012.

<sup>52</sup> “Listos para el Diálogo”, video, YouTube, 2 de diciembre de 2013 (la entrevista de NTN24 con Gabino se transmitió el 30 de noviembre). Se ha especulado que los miembros del COCE Antonio García y Pablo Beltrán podrían formar parte de la comisión exploratoria. Ambos han participado ya en negociaciones con el Gobierno. Entrevista de Crisis Group, exdirigente del ELN, Bogotá, 8 de octubre de 2013.

<sup>53</sup> Véase Vicenç Fisas Armengol, “A possible peace process with the ELN in Colombia”, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, agosto de 2013, p. 6.

<sup>54</sup> “Colombia: liberación de un ingeniero en poder del ELN”, comunicado de prensa, CICR, 1 de diciembre de 2013; “Nueva liberación de secuestrado en el departamento de Arauca”, *El Tiempo*, 25 de diciembre de 2013. “El ELN liberó a los dos alemanes que tenía secuestrados”, Confidencial Colombia, 8 de marzo de 2013; “Canadian Gernot Wober freed by Colombia ELN rebels”, BBC, 27 de agosto de 2013; “Liberados tres trabajadores por el ELN en Arauca”, agencia de prensa Efe, 4 de noviembre de 2013.

<sup>55</sup> “Carta pública al Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, y al Ejército de Liberación Nacional”, Bogotá, 3 de julio de 2013; “Clamor Social por la Paz”, 5 de diciembre de 2013.

<sup>56</sup> Véanse, por ejemplo, “Carta de Colombianos y Colombianas por la Paz al ELN y el Gobierno Nacional”, *justiciaypazcolombia.com*, 28 de junio de 2013, y la respuesta en Nicolás Rodríguez Bautista, “Carta de respuesta a Colombianos y Colombianas por la Paz”, *eln-voces.com*, 11 de julio de

el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), como es costumbre, sino también contaron con la participación de representantes de la Iglesia Católica y de líderes vinculados a la Comisión Facilitadora Civil, un grupo de la sociedad civil que ha apoyado las conversaciones de paz con el ELN desde 1999<sup>57</sup>.

## B. *Un contexto difícil*

Los diálogos con las FARC, una ola de protestas sociales y el inminente ciclo electoral de 2014 probablemente han incidido en las decisiones del ELN y el Gobierno respecto de las negociaciones. Durante gran parte de 2013, las dos partes probablemente consideraron que el momento todavía no era propicio, dadas las incertidumbres generadas por estos tres factores<sup>58</sup>.

El elemento contextual más importante es el proceso de paz con las FARC. A pesar de su insistencia en que está listo para el diálogo, el ELN ha observado las conversaciones de La Habana con un escepticismo apenas disimulado. Critica los diálogos por falta de sustancia y, en privado, los líderes los califican de rendición en vez de negociación política<sup>59</sup>. Por su parte, el Gobierno posiblemente quiera que el proceso con las FARC se establezca antes de comprometerse decisivamente con conversaciones con el otro grupo insurgente. Esto ocurrió probablemente en noviembre, cuando se logró un pre-acuerdo sobre participación política, el segundo de cinco puntos sustantivos en la agenda de La Habana. Esto, sumado al acuerdo sobre el tema agrario suscrito en mayo, demostró que es posible obtener resultados sobre temas fundamentales del conflicto. El ELN ha expresado su apoyo a este acuerdo, aunque sigue escéptico con respecto a la voluntad del Gobierno de aplicarlo<sup>60</sup>.

El segundo factor importante es la ola de protestas sociales que ha sacudido la política nacional. Estas protestas incluyeron el paro de los caficultores en febrero y marzo, las protestas de comunidades mineras en julio y agosto y una movilización de

---

2013; y “Carta de Colombianos y Colombianas por la Paz al ELN”, 10 de agosto de 2013, cuya respuesta figura en Rodríguez Bautista, “Carta Abierta a Colombianas y Colombianos por la Paz”, *eln-voces.com*, agosto de 2013; también “Carta de Colombianas y Colombianos por la Paz al Presidente Santos y guerrillas del ELN y FARC”, 5 de septiembre de 2013, y “Carta de Colombianas y Colombianos por la paz a un año de las conversaciones de paz”, *justiciaypazcolombia.com*, 20 de noviembre de 2013; la respuesta se encuentra en “Compartimos Hacer un Acuerdo Especial Sobre las Hostilidades”, Comando Central, *eln-voces.com*, 2 de diciembre de 2013.

<sup>57</sup> La comisión se estableció en respuesta al aparente estancamiento de las conversaciones entre el ELN y el gobierno de Pastrana (1998-2002) y a los secuestros masivos de la guerrilla. Su influencia en la mediación entre las partes se debe entre otras razones a su composición pluralista y el respeto de una estricta confidencialidad. Entrevista de Crisis Group, académico, Bogotá, 18 de noviembre de 2013; informe de Crisis Group *Colombia: Perspectivas de paz con el ELN*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>58</sup> Entrevistas de Crisis Group, excomandante del ELN, Bogotá, 8 de octubre de 2013; analista del conflicto, Bogotá, 9 de octubre de 2013.

<sup>59</sup> Véanse, por ejemplo, las declaraciones del miembro del COCE Antonio García: “Al igual que las FARC y otros sectores de la sociedad, hemos expresado que la agenda es muy limitada. No permite una discusión más amplia que tenga en cuenta el conjunto de problemas estructurales del país que necesitan ser abordados”. Marisol Gómez Giraldo, “Iglesia puede jugar papel clave en la paz: Eln”, *El Tiempo*, 27 de octubre de 2013.

<sup>60</sup> “El reciente acuerdo sobre participación política, logrado entre el gobierno de Santos y las FARC-EP, anticipa el regalo navideño que tradicionalmente los colombianos le pedimos al Niño Dios (...) El único problema que tienen estos regalos es que es una canasta navideña virtual, que requiere del toque de una varita mágica para convertirla en algo real”. “Estamos de Acuerdo con la Participación Política”, Comando Central, *eln-voces.com*, 11 de noviembre de 2013.

50 días en la región del Catatumbo, en la que los campesinos protestaron contra la erradicación forzada de los cultivos de hoja de coca, la exclusión social y el incumplimiento de las promesas políticas<sup>61</sup>. El paro agrario nacional, en el que varias personas murieron en enfrentamientos con la policía, representó el punto álgido de esta ola de protestas<sup>62</sup>.

Las protestas tuvieron un efecto ambivalente sobre el ELN. Partidarios de la línea dura dentro del grupo habrían interpretado el amplio descontento como un apoyo a su proyecto revolucionario, debilitando así el argumento de buscar un acuerdo con el Gobierno<sup>63</sup>. Sin embargo, los jefes parecen haber interpretado las movilizaciones sociales como parte del surgimiento de un movimiento amplio empeñado en reivindicar profundos cambios sociales, dentro y fuera de las instituciones, y con una posibilidad real de acceder al poder político<sup>64</sup>. En la medida en que haya aumentado la confianza del ELN de que puede sobrevivir como un movimiento dentro de la legalidad, es posible que las protestas hayan incrementado las posibilidades de lograr una solución política.

Sin embargo, a corto plazo, es probable que el descontento haya contribuido a retrasar el proceso. Debido a la percepción de un mal manejo de la protestas y a las imágenes negativas de la fuerza pública reprimiendo a los manifestantes, el índice de aprobación de Santos cayó en picada de un (ya de por sí relativamente bajo) 48 por ciento en junio a un 21 por ciento en agosto, antes de recuperarse ligeramente hasta un 29 por ciento en octubre<sup>65</sup>. Esto podría haber llevado al Gobierno a concluir que no tenía suficiente capital político para dar pasos decisivos en el proceso con el ELN.

El desplome de los índices de popularidad de Santos también aumentó la incertidumbre sobre las elecciones presidenciales del 25 de mayo. Los comicios ubican a Santos, que en noviembre anunció su intención de buscar un segundo mandato, enfrentado a cinco contendores principales de todo el espectro político, incluidos dos – Marta Lucía Ramírez, del Partido Conservador, y Óscar Iván Zuluaga, del Centro Democrático, el movimiento de Uribe– que pretenden sacar provecho del amplio rechazo contra posibles beneficios judiciales para los comandantes de la guerrilla y su participación política<sup>66</sup>. Con la ventaja que le reporta ser el titular del cargo, la lenta

<sup>61</sup> “Se levanta el paro cafetero”, *Semana*, 2 de marzo de 2013; “Mineros y Gobierno llegaron a un acuerdo para levantar el paro”, *El Colombiano*, 31 de agosto de 2013; Yamile Salinas Abdala, “¿Arde el Catatumbo?: respuesta inadecuada a una protesta legítima”, *Razón Pública*, 7 de julio de 2013.

<sup>62</sup> “Por qué hay paro este 19 de agosto”, *Semana*, 18 de agosto de 2013; también Ana María Restrepo Rodríguez, “Balance de las protestas campesinas en 2013”, *Prensa Rural*, 3 de enero de 2014.

<sup>63</sup> Entrevista de Crisis Group, analista del conflicto, Bogotá, 9 de octubre de 2013.

<sup>64</sup> “El reanimamiento (sic) de la movilización de los sectores populares, sobre todo del campo, inició como protesta por los efectos negativos de los tratados de libre comercio, pero avanzó en formular propuestas alternativas de solución, como elementos de un nuevo modelo de desarrollo y partes integrantes de la construcción de la paz (...) Le falta a la izquierda una visión común más completa sobre su identidad y sus principios para llegar a ser flexible en su alianza con el centro, ahí sí sería una opción real de poder”. “La Izquierda Dejó de ser Marginal (Balance 2013/Parte 6)”, Comando Central, eln-voces.com, 23 de diciembre de 2013. Nicolás Rodríguez Bautista, “Respuesta al Clamor Social por la Paz”, eln-voces.com, 13 de enero de 2014: “Pensamos, como ustedes, que hoy la paz marcha a consolidarse, porque la abrazan y se comprometen en ella las mayorías de la sociedad, y ello es garantía para alcanzarla”.

<sup>65</sup> “Encuesta Gallup #97”, Gallup, octubre de 2013, p. 33; “Colombia Opina. Gran Encuesta Elecciones 2014”, Ipsos Public Affairs, 25 de noviembre de 2013.

<sup>66</sup> El espectro de candidatos lo completan Clara López Obregón, del partido de izquierda Polo Democrático Alternativo, y Aída Avella, de la Unión Patriótica. La alianza entre el Partido Verde y los Progresistas celebrará una consulta el 9 de marzo para escoger a su candidato y se perfila de favori-

recuperación de su índice de popularidad y sin que ningún contendor haya logrado hasta el momento beneficiarse de su debilidad, Santos es el candidato favorito. No obstante, todavía existe demasiada incertidumbre como para descartar una sorpresa de último momento. En particular, un triunfo de alguno de los dos críticos de la paz pondría en duda la sostenibilidad del proceso en general.

Una participación importante de los escépticos que rodean a Uribe –quien encabeza la lista del Centro Democrático para el Senado– en el próximo Congreso a ser elegido el 9 de marzo, podría insuflarle nueva vida a la candidatura de Zuluaga y propulsarlo a una segunda vuelta electoral para la presidencia contra Santos en junio. Si Zuluaga no despega, Santos también se podría enfrentar en segunda vuelta a Ramírez, posiblemente en coalición con el Centro Democrático. Si enfrenta un reto fuerte de los críticos del proceso en La Habana, el Gobierno podría concluir que iniciar un proceso de paz con el ELN –ampliamente percibido como una amenaza insignificante– pondría en peligro sus posibilidades de reelección. Por otra parte, si los partidarios de Santos obtienen un buen resultado en las elecciones legislativas, el Gobierno podría querer posicionarse como garante de la paz y, en tal caso, esto aceleraría el inicio de las conversaciones con el ELN.

La incertidumbre electoral también pesa en el ELN. Probablemente una victoria de Santos, que dé estabilidad al proceso de paz, sería lo que más le convendría a largo plazo. Sin embargo, la guerrilla difícilmente querrá que se piense que contribuyó a darle un importante triunfo electoral a su enemigo ideológico. Desde su punto de vista, abstenerse de fomentar activamente un proceso también podría parecer atractivo, dada la posibilidad, por remota que sea, de que se elija a un presidente dispuesto a otorgarles condiciones más favorables a esta guerrilla<sup>67</sup>.

### C. Opiniones divergentes

Con la distracción que genera este contexto ambivalente, el Gobierno y el ELN al parecer aún no logran conciliar sus divergencias sobre el diseño de un proceso de paz. La aproximación a la paz del ELN se sustenta en tres principios básicos<sup>68</sup>. Primero, se niega a conversar exclusivamente sobre las condiciones de su desmovilización y desarme, que según cree es lo único que le interesa al Gobierno, y propugna más bien una agenda amplia que aborde las causas estructurales del conflicto<sup>69</sup>. Segundo,

---

to el exalcalde de Bogotá Enrique Peñalosa. De estos candidatos, Peñalosa es el único con posibilidades reales de llegar a la segunda vuelta en las elecciones presidenciales. Juanita León, “Así cambian las presidenciales con Ramírez”, *La silla vacía*, 27 de enero de 2014.

<sup>67</sup> “Por eso las dos fuerzas estamos trabajando de lleno por concretar los diálogos de paz, lo cual no resulta fácil frente a un gobierno profundamente reaccionario, neoliberal, comprometido hasta el tuétano con los intereses de las transnacionales y el imperialismo norteamericano, militarista, guerrillista y oligárquico (...) Sería mucho más fácil si lográramos contribuir a la instalación de otro gobierno, de índole democrática, abierto a nuevas perspectivas”. Rodríguez Bautista y Jiménez, “A los integrantes de las dos fuerzas”, *op. cit.*, 23 de diciembre de 2013.

<sup>68</sup> Para información sobre los antecedentes de la evolución del pensamiento del ELN acerca de la paz, véanse Carlos Medina Gallego, “Conversaciones con el Eln tienen luz verde”, *Confidencial Colombia*, 11 de septiembre de 2013; “Recopilación posturas del Ejército de Liberación Nacional, ELN”, Fundación Ideas para la Paz, 21 de noviembre de 2013.

<sup>69</sup> “Mientras el gobierno pretende alcanzar en la mesa de diálogos la desmovilización y el desarme, el ELN considera que la mesa es para discutir los grandes problemas económicos, políticos y sociales que originaron el conflicto social y armado que padecemos hace más de 60 años...”. “La Paz una Obra Colectiva”, Comando Central, *eln-voces.com*, 30 de septiembre de 2013.

considera que si bien el Gobierno y el movimiento guerrillero son actores importantes del proceso de paz, no deben ser los únicos participantes; más bien, debe haber un proceso que incluya a toda la sociedad, en el que tanto los insurgentes como el Gobierno escuchen a las comunidades<sup>70</sup>. Por último, antes de la negociación sobre temas sustantivos debe haber un cese al fuego bilateral, a fin de permitir una amplia participación social<sup>71</sup>.

Estos principios no se acomodan fácilmente con el proceso de La Habana y tampoco coinciden con las opiniones del Gobierno<sup>72</sup>. La agenda con las FARC se centra explícitamente en la terminación del conflicto. Esto implica cuestiones de política sustantivas que van más allá del desarme, la desmovilización y la reintegración pero el proceso no está orientada a producir una paz definitiva. En una secuencia que el ELN rechaza, ésta solo se lograría en una tercera fase, después de que los insurgentes se hayan disuelto<sup>73</sup>. Los diálogos en La Habana se centran en unas negociaciones directas, confidenciales y bilaterales que dejan poco espacio para que participe la sociedad civil. Por último, no hay cese al fuego, porque el Gobierno considera que es esencial ejercer presión militar para instar a la guerrilla a llegar a un acuerdo con rapidez<sup>74</sup>. También refleja una lección aprendida en las negociaciones anteriores (con el ELN) que fracasaron en parte por la dificultad de llegar a un acuerdo sobre las condiciones de un cese al fuego<sup>75</sup>.

Cerrar la brecha entre estos conceptos es fundamental para la sostenibilidad de los diálogos de paz. Con su estructura descentralizada y la considerable autonomía de sus frentes, el ELN corre un riesgo mucho mayor que las FARC de encontrar resistencia interna o incluso fracturarse. La falta de apoyo de las bases militares del grupo y los desacuerdos entre los negociadores del ELN fueron factores que incidieron en el fracaso de las conversaciones con el gobierno de Uribe<sup>76</sup>. Los momentos que

---

<sup>70</sup> “El sujeto predilecto para lograr los cambios necesarios es el pueblo y los sectores medios, organizados y movilizadas, en el ejercicio permanente de oposición al régimen y sus políticas neoliberales. La guerrilla es una expresión legítima –entre las muchas que hay– de aquel pueblo organizado, pero no puede, ni debe, otorgarse el derecho de hablar a nombre de todos. El sujeto popular colombiano se ha ganado, con inmensos sacrificios, con una muy alta cuota de sangre, el derecho a un lugar protagónico en cualquier proceso de paz”. Nicolás Rodríguez Bautista, “Editorial”, *Revista Colombia Rebelde*, no. 6, diciembre de 2013. Véase también Jaime Zuluaga Nieto, “Diálogos de paz con el ELN: alcances y perspectivas”, *Razón Pública*, 9 de octubre de 2013.

<sup>71</sup> “Compartimos Hacer un Acuerdo Especial Sobre las Hostilidades”, Comando Central, eln-voce, 2 de diciembre de 2013. “Por esto es necesario que las partes involucradas en el conflicto demos pasos significativos que generen un ambiente favorable. (...) Un cese bilateral del fuego y hostilidades es el mejor termómetro para medir la seriedad y responsabilidad con que se asume el proceso de construcción de la paz”.

<sup>72</sup> Véanse Sergio Jaramillo, “Transición en Colombia ante el proceso de paz y la justicia”, *El Tiempo*, 13 de mayo de 2013, y Humberto de la Calle, “Humberto de la Calle habla de los mitos sobre el proceso de paz”, *El Tiempo*, 22 de enero de 2014.

<sup>73</sup> “La visión gradualista de que se acabe primero el conflicto y luego encaminemos el país a los cambios es el cuento viejo y repetitivo que no tiene coherencia, además de ser una fórmula caprichosa y fracasada”. “Es Mejor la Verdad Aunque Ella Duela Presidente”, Comando Central, eln-voce.com, 12 de agosto de 2013.

<sup>74</sup> Véase, por ejemplo, “Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la Convención del Partido Liberal”, Sistema Informativo del Gobierno, 1 de diciembre de 2013.

<sup>75</sup> Véase Boletín informativo de Crisis Group, *Colombia: ¿Se está avanzando con el ELN?*, op. cit., pp. 13-14.

<sup>76</sup> Entrevistas de Crisis Group, dirigente eclesiástico, Bogotá, 6 de noviembre de 2013; Arauca, diciembre de 2013.

el ELN escoge para llevar a cabo sus operaciones sugieren que este problema persiste. Por ejemplo, secuestró tres trabajadores petroleros en Arauca un día después de que el Vicepresidente Garzón dijera que el inicio del diálogo era inminente. A fin de minimizar los riesgos que plantea el control vertical relativamente débil del ELN, las partes necesitan asegurar que los poderosos comandantes regionales, en particular los del Frente Domingo Laín en Arauca, apoyen plenamente las conversaciones<sup>77</sup>. Un mecanismo que podría ayudar a este fin sería involucrar a algunos comandantes regionales mediante su participación directa en el proceso<sup>78</sup>. Pero también contribuiría a ello que el Gobierno aceptara un modelo de negociación que incluyera varias de las propuestas del grupo guerrillero.

Mientras más verosímil le parezca la negociación al ELN, más probable será que el grupo termine renunciando a la guerra. Varios intentos fallidos de abandonar el conflicto, en ocasiones después de negociaciones relativamente prometedoras, le han dado fama al ELN de querer dialogar siempre pero no necesariamente comprometerse a lograr un acuerdo<sup>79</sup>. Para disminuir su “miedo escénico”, como dijo un observador<sup>80</sup>, es necesario fomentar activamente la confianza del ELN en el proceso, tanto durante la fase exploratoria como en las negociaciones oficiales.

No obstante, el Gobierno tiene pocas posibilidades de apartarse del formato de La Habana. Aceptar una negociación sustancialmente diferente en diseño, estilo y contenido podría tener repercusiones negativas con las FARC<sup>81</sup>. Éstas aceptaron solo a regañadientes los parámetros de La Habana y siguen criticando abiertamente la estrecha interpretación gubernamental de la agenda, la limitada participación de la sociedad civil y la falta de un cese al fuego<sup>82</sup>. El Gobierno no pondrá, ni debe poner, en riesgo los progresos logrados hasta el momento en el proceso con las FARC. Por consiguiente, el reto consiste en incorporar las ideas del ELN en el marco de la nueva negociación, sin provocar tensiones en los diálogos con las FARC.

Esto no será fácil dada la falta de confianza mutua, pero se podría lograr. El ELN ha hablado con distintos gobiernos a pesar de sus diferencias respecto del diseño de los diálogos. Además, por lo menos en comparación con las visiones incompatibles sobre las causas del conflicto y los objetivos de las negociaciones entre la guerrilla y el gobierno de Uribe<sup>83</sup>, los desacuerdos entre el ELN y el gobierno de Santos son menos fundamentales. El reconocimiento de un conflicto armado en la Ley de Víctimas de 2011, en lugar de calificar a la guerrilla como una amenaza terrorista o criminal, y el ofrecimiento de un acuerdo político más allá del desarme, la desmovilización y la reintegración marcan diferencias significativas frente a la estrategia de

<sup>77</sup> En 2012, el comandante Pablo del Frente Domingo Laín apoyó unas nuevas conversaciones en una rara aparición pública y reafirmó la subordinación al COCE, pero subsisten dudas acerca del nivel de compromiso del frente. Véase “#Colombia #ELN: entrevista al Comandante Pablo-Frente de Guerra Oriental”, video, YouTube, 14 de septiembre de 2012; entrevistas de Crisis Group, dirigente eclesástico, Bogotá, 6 de noviembre de 2013; Arauca, diciembre de 2013.

<sup>78</sup> Entrevista de Crisis Group, excomandante del ELN, Bogotá, 8 de octubre de 2013.

<sup>79</sup> Entrevista de Crisis Group, académico, Bogotá, 20 de noviembre de 2013.

<sup>80</sup> Entrevista de Crisis Group, directivo de una ONG, Bogotá, 29 de octubre de 2013.

<sup>81</sup> Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del Gobierno, Bogotá, 17 de enero de 2014.

<sup>82</sup> Véase, por ejemplo, “Sobre proceso de paz: mitos y mitomanías”, Delegación de paz de las FARC-EP, 23 de enero de 2014.

<sup>83</sup> Boletín informativo de Crisis Group, *Colombia: ¿Se está avanzando con el ELN?*, op. cit., p. 12; Nicolás Chamat y Emilia Frost, “La paz abandonada: experiencia, perspectivas y posibles escenarios para una paz negociada con el ELN”, en David Aponte y Andrés R. Vargas (eds.), *No estamos condenados a la guerra*, op. cit., p. 201.

Uribe para la solución del conflicto. Tal vez el ELN siga criticando fuertemente en público la visión gubernamental sobre las conversaciones de paz, pero el hecho de que exista mucho más en común debería ayudar a las dos partes a lograr un consenso en torno a un nuevo diálogo.

A pesar del escepticismo, hay elementos en los diálogos de La Habana que el ELN no solo valora sino que considera que fueron tomados de sus propias conversaciones anteriores. Esto incluye los encuentros fuera de Colombia y la participación de terceros países como garantes y facilitadores. Además, el ELN ha entendido que exigir una agenda estructural amplia no es una petición realista<sup>84</sup>. El punto que probablemente interese en verdad al grupo es establecer una agenda que no esté por debajo de las negociaciones con las FARC, es decir, una agenda en la que se incluyan ciertas cuestiones sustantivas. También parece estar más dispuesto a aceptar el diálogo sin que se suspendan los combates. Aunque Gabino ha insistido desde entonces en un cese al fuego bilateral, a fines de noviembre dijo que el ELN había aceptado “el reto” de negociar mientras continúen las hostilidades<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> “Saludo Redunipaz”, vídeo, YouTube, 24 de octubre de 2013; entrevista de Crisis Group, académico, Bogotá, 20 de noviembre de 2013.

<sup>85</sup> “Listos para el Diálogo”, vídeo, YouTube, *op. cit.*; “Compartimos Hacer un Acuerdo Especial Sobre las Hostilidades”, Comando Central, eln-voces.com, 2 de diciembre de 2013.



## IV. Negociar con el ELN

---

A medida que avanza la negociación con las FARC, la demora en iniciar un diálogo con el ELN se va haciendo cada vez más problemática. No convendría para ninguna de las partes posponer las conversaciones por mucho más tiempo. Sería particularmente complicado aplazarlas hasta que se llegara a un acuerdo con las FARC, lo cual podría tan pronto como durante el segundo semestre de 2014. La mejor opción para ambas partes sería iniciar las conversaciones lo antes posible. Aunque en otro lugar, estos diálogos se desarrollarían simultáneamente con la negociación en La Habana y se basarían en una agenda que aborde algunas de las principales reivindicaciones del ELN sin menoscabar el marco convenido con las FARC.

### A. *Hacia una agenda viable*

Las diferencias en torno al diseño de las conversaciones de paz han dificultado el logro de un consenso sobre un acuerdo marco, pero los elementos básicos de una agenda viable son relativamente claros. Estos incluyen discutir cuestiones cuidadosamente seleccionadas y delimitadas en relación con la explotación de los recursos naturales, además de temas que ya figuran en la agenda de las FARC, como la justicia transicional, la participación política y el desarme, la desmovilización y la reintegración. En cuanto al procedimiento, las negociaciones con el ELN probablemente tendrían que ser más receptivas a la participación de la sociedad civil que los diálogos en La Habana<sup>86</sup>.

La inclusión de los recursos naturales como tema de debate es, quizás, la principal demanda política del ELN. La preocupación respecto de la explotación de los recursos ha sido un aspecto fundamental de la campaña del grupo y sus ataques contra la infraestructura energética se han intensificado desde la década de los ochenta, cuando se inició la explotación del importante yacimiento petrolífero de Caño Limón en Arauca. En los últimos años, el ELN también se ha pronunciado cada vez más sobre el impacto negativo que trae la industria minera a las comunidades y el medio ambiente. A semejanza de lo que ocurre con el tema del desarrollo rural para las FARC, la inclusión de la política energética y minera en la agenda haría que el ELN se sintiera reivindicado en su lucha y contribuiría a su reinvencción como actor político legal.

Aunque estos temas se han discutido con el ELN durante sondeos anteriores, no tienen un lugar claro en el marco de La Habana. Un argumento fundamental del Gobierno para mantener la explotación de recursos naturales por fuera de las negociaciones con las FARC es que la política energética no es ni una causa del conflicto (a diferencia de la exclusión política y económica de la población rural pobre) ni una consecuencia del mismo (a diferencia del narcotráfico)<sup>87</sup>. La inclusión de este tema en las conversaciones con el ELN podría molestar a las FARC y poner en peligro la coherencia del proceso de La Habana, lo cual complicaría el desarrollo de una visión compartida de la transición hacia la paz. El Gobierno también tiene que obrar con cautela porque las empresas del sector estarían revaluando su presencia en Colombia. Una negociación sobre los parámetros regulatorios de las industrias extractivas

---

<sup>86</sup> Entrevistas de Crisis Group, exmiembro del ELN, Bogotá, 8 de octubre de 2013; directivo de una ONG, Bogotá, 29 de octubre de 2013; abogado, Bogotá, 18 de noviembre de 2013; académico, Bogotá, 18 de noviembre de 2013.

<sup>87</sup> Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del Gobierno, Bogotá, 17 de enero de 2014.

podría aumentar el nerviosismo en sectores que se han convertido en motores importantes del crecimiento y generan inversión extranjera e ingresos públicos considerables<sup>88</sup>.

Esto deja solo un estrecho margen para lograr un acuerdo. En el pasado, el ELN ha exigido un replanteamiento de la política energética, incluida la nacionalización de los recursos naturales y una revisión de los contratos vigentes. Estas y otras demandas generales, como la revisión de los acuerdos de libre comercio, no se perfilan como temas prometedores, pero hay otros asuntos más viables, como el desarrollo comunitario en las zonas petroleras o mineras o la recuperación del medio ambiente. Estos son problemas que han interesado de tiempo atrás al ELN y cuya solución beneficiaría directamente a sus bases sociales<sup>89</sup>. Al mismo tiempo, con la inclusión de estos temas se replicaría la estrategia detrás de los diálogos de La Habana, es decir, centrar las discusiones sobre temas sensibles en aspectos que ya de por sí están en la agenda del Gobierno<sup>90</sup>. Unos acuerdos generales en estos ámbitos, que le dejen a las instituciones estatales un margen de aplicación significativo, podrían a su vez propiciar una discusión más amplia (en la etapa posterior al conflicto) sobre la gama completa de preocupaciones políticas, económicas y sociales que plantea el auge de las industrias extractivas<sup>91</sup>.

Es probable que el ELN exija una mayor participación de la sociedad civil, tema procedimental estrechamente vinculado a su propuesta de realizar una convención nacional. Planteada por primera vez en 1996, la idea inicial era organizar un encuentro entre diversos sectores sociales, como la Iglesia Católica, los gremios económicos y los movimientos sociales y políticos. Sólo se la concibió como un instrumento para llevar a cabo negociaciones con el Gobierno más adelante. En el preacuerdo de Viana de 1998, pactado con el gobierno de Samper (1994-1998), se incluyó la posibilidad de realizar una convención y, en las conversaciones con el gobierno de Pastrana (1998-2002), uno de los temas centrales fue la manera de organizarla; la convención también fue tema de las fallidas conversaciones con el equipo de Uribe<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> Entrevista de Crisis Group, consultor del sector privado, Bogotá, 20 de enero de 2014. En 2012, el sector de hidrocarburos representó el 5,4 por ciento del PIB y el sector minero representó un 2,3 por ciento adicional. Los ingresos por concepto de regalías (en su mayoría provenientes de los hidrocarburos) aumentaron del 0,9 por ciento del PIB en 2004 al 1,6 por ciento en 2012. Combinadas, las industrias extractivas representaron más del 70 por ciento de las exportaciones en 2012. Astrid Martínez Ortiz, “Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales”, *Cuadernos Fedesarrollo*, no. 47, julio de 2013. La inversión extranjera directa se ha más que duplicado entre 2009 y 2012, cuando el año cerró con una cifra récord de 15.700 millones de dólares, casi la mitad proveniente de los sectores petrolero y minero. Véase “Flujos de inversión extranjera en Colombia según actividad económica”, Banco de la República, enero de 2014.

<sup>89</sup> “Una propuesta sobre política energética del ELN, febrero 13 de 1998”, en Álvaro Villarraga Sarmiento (ed.), *En ausencia de un proceso de paz: acuerdos parciales y mandato ciudadano por la paz* (Bogotá, 2009), pp. 272-274; “La liberación del canadiense Jernoc Wobert”, video, YouTube, agosto de 2013; “Comunicado a la Opinión Pública”, Frente de Guerra Oriental, 5 de noviembre de 2013.

<sup>90</sup> Correspondencia electrónica de Crisis Group, especialista en solución de conflictos, 20 de febrero de 2014.

<sup>91</sup> Véase, por ejemplo, Guillermo Perry y Mauricio Olivera (eds.), *Petróleo y minería: ¿bendición o maldición?* (Bogotá, 2012); también, Alonso Cardona Arango, *De señores de la tierra a señores de las minas. Minería en Caramanta* (Medellín, 2012); y “La minería de hecho en Colombia”, Defensoría del Pueblo, diciembre de 2010.

<sup>92</sup> “Propuesta de la UC-ELN: Ante la ilegitimidad del gobierno realizar una Convención Nacional para definir un nuevo gobierno, febrero 2 de 1996”, en Villarraga Sarmiento (ed.), *En ausencia, op.*

El ELN sigue comprometido con la idea de una convención<sup>93</sup>. La metodología y los objetivos nunca se han desarrollado del todo, y aunque el ELN se ha mostrado escéptico, los tres foros organizados por las Naciones Unidas y la Universidad Nacional en el contexto de La Habana podrían ser un punto de partida<sup>94</sup>. A petición del Gobierno y de las FARC, estos foros reunieron a miles de representantes de las comunidades, el sector académico, los gremios, los movimientos sociales y la comunidad internacional para debatir sobre temas concretos en la agenda y formular recomendaciones a los negociadores. Su conclusión exitosa sugiere que podría ser factible celebrar una convención nacional con un alto número de participantes<sup>95</sup>.

Esto podría conducir a una estrategia de dos etapas. Se podrían mantener eventos como los foros sobre temas concretos de la agenda para promover la participación de la sociedad civil durante las negociaciones, pero con un enfoque territorial más marcado. Así se corregiría el centralismo de los foros para alimentar el proceso de La Habana, realizados más que todo en Bogotá. Esta estrategia también respondería mejor a la base social regional del ELN y los negociadores podrían sustentar mejor un acuerdo sobre las necesidades territoriales<sup>96</sup>. Más adelante, después de la firma de un acuerdo de paz, se podría celebrar una convención basada en esos foros regionales. De esta manera, en lugar de ser un mecanismo de negociación, la convención sería un foro para debatir una agenda futura en perspectiva de la consolidación de la paz, de conformidad con el mandato amplio para el debate concebido por el ELN<sup>97</sup>. Esto también sería compatible con la noción del Gobierno de la construcción de la paz como un ejercicio de participación con un fuerte componente territorial, diferente de las negociaciones encaminadas a poner fin a la confrontación armada.

### B. Argumentos para iniciar conversaciones prontamente

Convendría llegar a un acuerdo sobre una agenda para la negociación lo antes posible. La demora en iniciar diálogos con el ELN podría tener repercusiones negativas en el proceso con las FARC. Si el conflicto con el ELN persiste, la implementación de cualquier cese al fuego con las FARC enfrentaría dificultades prácticas considerables, en particular en las regiones en donde operan ambos grupos y tienden a realizar operaciones conjuntas con más frecuencia. En esas zonas, el ELN se podría fortalecer al acoger a combatientes de las FARC que no estuvieran dispuestos a obedecer una orden de desmovilización<sup>98</sup>. Aunque las relaciones entre los dos grupos guerrilleros han mejorado, tampoco se sabe qué sucedería si miembros desmovilizados de las FARC intentaran realizar actividades políticas en territorios del ELN<sup>99</sup>.

---

*cit.*, pp. 217-218; “Declaración de Viana, febrero 9 de 1998”, *ibid.*, pp. 271-272; “Propuesta de integración de textos del Acuerdo Base, junio 20 de 2007”, en Villarraga Sarmiento (ed.), *Diálogos exploratorios*, *op. cit.*, pp. 276-278.

<sup>93</sup> Entrevista de Crisis Group, ex miembro del ELN, Bogotá, 8 de octubre de 2013.

<sup>94</sup> “Este problema (de participación) no se resuelve con la realización de foros, donde académicos invitan a organizaciones sociales y recogen insumos para la mesa del gobierno con la guerrilla”. “El Movimiento Social y la Construcción de la Paz”, Comando Central, *eln-voces.com*, 13 de enero de 2014.

<sup>95</sup> Entrevista de Crisis Group, académico, Bogotá, 22 de noviembre de 2013.

<sup>96</sup> Entrevistas de Crisis Group, exdirigente del ELN, Bogotá, 8 de octubre de 2013; funcionario de una organización internacional, Bogotá, 14 de enero de 2014.

<sup>97</sup> “Acuerdo de la Puerta del Cielo, julio 15 de 1998”, en Villarraga Sarmiento (ed.), *En ausencia*, *op. cit.*, pp. 275-278.

<sup>98</sup> Entrevista de Crisis Group, dirigente de la Iglesia Católica, Bogotá, 14 de enero de 2014.

<sup>99</sup> Entrevista de Crisis Group, analista del conflicto, Bogotá, 20 de febrero de 2014.

La violencia que persiste en regiones con presencia del ELN también complicaría la aplicación de aspectos clave de un acuerdo con las FARC, como el desarrollo rural, la justicia transicional o los programas de sustitución de cultivos de hoja de coca y desarrollo alternativo. Obstaculizaría además los esfuerzos por fortalecer la presencia civil del Estado y mejorar la prestación de servicios públicos, al menos en algunas zonas afectadas por el conflicto. También retrasaría la ejecución de reformas institucionales necesarias a mediano plazo, incluida la reducción del papel de los militares en la seguridad interna. Por último, habría efectos políticos perjudiciales; mientras el ELN permanezca activo, el Gobierno habrá fracasado en su empeño de terminar el conflicto de una vez por todas<sup>100</sup>.

Con un balance militar fuertemente a su favor, el Gobierno está en una mejor posición de negociación, pero no debería evitar o postergar un acuerdo con el ELN. A pesar de la percepción de los militares de que el ELN podría ser vencido rápidamente<sup>101</sup>, una nueva ofensiva probablemente no conduciría a una pronta derrota, dada la recuperación del grupo en algunas regiones clave. Una solución militar tampoco sería deseable desde una perspectiva política. Debido a los estrechos vínculos que mantiene el grupo con las comunidades locales, al menos en sus bastiones, un intento de doblegarlo por la vía militar ejercería una mayor presión sobre la sociedad civil y se correría el riesgo de que se produjeran muchas bajas civiles<sup>102</sup>. Además, aunque el ELN carece de capacidad ofensiva, la situación de seguridad podría empeorar si éste redobla sus operaciones militares o de sabotaje en un intento de forzar al Gobierno a iniciar conversaciones.

El ELN también tiene fuertes incentivos para sumarse pronto a las conversaciones. A pesar de su retórica de que no depende del proceso de La Habana, los avances logrados con las FARC significan el cierre progresivo de las oportunidades de negociación para el ELN. Una vez se negocien por completo temas centrales, como la justicia transicional y la participación política, el ELN se verá presionado a adherirse estrechamente a los resultados obtenidos con las FARC<sup>103</sup>. Por ende, cuanto más tiempo espere, será más probable que una negociación se limite a la desmovilización, lo cual no llamará la atención de sectores considerables de la organización. Algunos partidarios de la línea dura del ELN podrían especular que el grupo se fortalecerá cuando termine siendo el único movimiento insurgente, pero, desde una perspectiva más realista, lo cierto es que no le conviene convertirse en el único blanco de la presión militar, de la que hasta ahora las FARC lo han escudado parcialmente. Podría resistir una ofensiva mejor de lo que muchos creen, pero, para lograr al menos algunos de sus objetivos políticos, tendría que buscar un acuerdo con el Gobierno de todos modos.

En vista de los riesgos que entraña el aplazamiento, el Gobierno y el ELN deberían iniciar conversaciones de paz a la mayor brevedad, o al menos tan pronto exista un contexto político razonable –no necesariamente perfecto– en la larga temporada electoral de 2014. De esta manera podrían implementarse los posibles acuerdos con las FARC y el ELN más o menos al tiempo, o incluso conjuntamente. Así, se minimi-

---

<sup>100</sup> Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del Gobierno, Bogotá, 17 de enero de 2014.

<sup>101</sup> Entrevista de Crisis Group, dirigente de la Iglesia Católica, noviembre de 2013.

<sup>102</sup> Esto es claro a la luz del grave deterioro de la situación de derechos humanos durante la ofensiva militar contra el ELN y las FARC en Arauca a comienzos del primer gobierno de Uribe. Véase Amnistía Internacional, “A Laboratory of War: Repression and Violence in Arauca”, abril de 2004.

<sup>103</sup> Un político destacado dijo a Crisis Group que “no tendría sentido” negociar más adelante un modelo de justicia transicional sustancialmente diferente para el ELN si no se suma a la iniciativa actual. Entrevista de Crisis Group, congresista, Bogotá, 5 de febrero de 2014.

zarían los problemas potencialmente serios que se derivan de una finalización tan solo parcial de la lucha armada y se daría al ELN una mayor oportunidad de acceder a una negociación política significativa.

### C. *Nuevas dinámicas de negociación*

La administración de procesos paralelos y, en cierta medida, competitivos, ha sido problemático en el pasado; por esto, el inicio de conversaciones con el ELN podría cambiar considerablemente las dinámicas de negociación, incluso en formas que no agradarían al Gobierno. No obstante, un proceso de paz con las FARC, que arroje resultados y unas mejores relaciones entre los dos grupos insurgentes, constituye el entorno más prometedor que ha existido alguna vez.

El Gobierno ha dejado en claro que las negociaciones con el ELN no se llevarán a cabo en Cuba, un país con vínculos históricos y emocionales con el grupo y donde se celebraron conversaciones con éste durante el mandato de Uribe. Con esto se está transmitiendo el mensaje inequívoco de que el Gobierno no tiene intenciones de combinar los dos procesos<sup>104</sup>. El lugar de encuentro sigue siendo objeto de especulaciones. Uruguay encabeza la lista; el presidente José Mujica, ex miembro del grupo insurgente Tupamaros, ofreció públicamente su país como sede de los diálogos<sup>105</sup>. Otras posibilidades serían Brasil, cuya presidenta, Dilma Rousseff, también fue guerrillera, y Ecuador, cuyo mandatario es el presidente de izquierda Rafael Correa<sup>106</sup>. La separación geográfica implicaría que las negociaciones con el ELN deberían estar a cargo de un equipo propio, con recursos y prestigio político comparables a los del poderoso equipo que negocia con las FARC. Para garantizar la coherencia, sin embargo, los dos equipos tendrían que estar estrechamente coordinados bajo la dirección general de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

A pesar de la determinación del Gobierno de mantener las conversaciones separadas, habrá alguna inevitable y necesaria interacción, sobre todo en relación con cuestiones que habrán de discutirse con ambos movimientos. Esto incluye la forma de refrendar un acuerdo de paz. Desde hace mucho, el ELN ha hablado de una asamblea constituyente para implementar los cambios acordados durante la convención nacional, pese a que la declaración de Viana de 1998 mencionó explícitamente un referendo con “amplia participación” como procedimiento de ratificación alternativo<sup>107</sup>. En julio de 2013 el ELN acogió la petición de las FARC de que se realizara una asamblea para resolver discrepancias bilaterales y debatir cuestiones más amplias que no figuran en la agenda de los diálogos<sup>108</sup>. El Gobierno ha rechazado categóricamente esta posibilidad, argumentando, entre otras cosas, que una nueva constitu-

---

<sup>104</sup> Entrevistas de Crisis Group, altos funcionarios del gobierno colombiano, Washington DC, 9 de enero de 2014.

<sup>105</sup> Daniel Valero, “Mujica ofrece a Uruguay para los diálogos con Eln”, *El Tiempo*, 23 de septiembre de 2013.

<sup>106</sup> “¿Los elenos a Ecuador?”, *Semana*, 30 de enero de 2014; “Brasil sería sede de las negociaciones con el ELN”, *Bluradio*, 31 de enero de 2014.

<sup>107</sup> “Declaración de Viana, febrero 9 de 1998”, en Villarraga Sarmiento (ed.), *En ausencia, op. cit.*, pp. 271-272.

<sup>108</sup> Nicolás Rodríguez Bautista y Timoleón Jiménez, “Declaración por la Paz de la Cumbre de Comandantes”, *eln-voces.com*, 1 de julio de 2013.

ción es un instrumento para refundar un Estado y no para ratificar acuerdos de paz; más bien, ha propuesto ratificar los acuerdos futuros mediante un referendo<sup>109</sup>.

El inicio de conversaciones con el ELN aumentará la presión sobre el Gobierno para que revise su posición<sup>110</sup>, pero eso no debería utilizarse como argumento para aplazar el diálogo. La demanda de una nueva constitución refleja en parte agravios históricos. Las FARC y el ELN piensan que fueron deliberadamente excluidos de la asamblea constituyente que redactó la Constitución de 1991 considerado por algunos comentaristas como un “tratado de paz”<sup>111</sup>. También refleja la sobreestimación del poder de una constitución para solucionar problemas políticos o sociales. La guerrilla considera que una nueva constitución podría, por ejemplo, proporcionarle seguridad jurídica frente al tratamiento judicial de serios crímenes internacionales. Pero eso solo puede lograrse mediante un acuerdo de justicia transicional que se ajuste a las obligaciones jurídicas internacionales de Colombia<sup>112</sup>. En lugar de centrarse en la insoslayable cuestión de una asamblea constituyente, las partes deberían enfocar su atención en solucionar los problemas más concretos que motivan la demanda por una nueva constitución.

La justicia transicional es el otro ámbito en que unas posibles conversaciones con el ELN podrían cambiar la dinámica del proceso de paz. Al igual que las FARC, el ELN rechaza el Marco Jurídico para la Paz, el principal instrumento del Gobierno para balancear los derechos de las víctimas con los incentivos para lograr un acuerdo negociado<sup>113</sup>. También niega cualquier patrón sistemático de violaciones a los derechos humanos, admitiendo únicamente la comisión de errores individuales, y, a semejanza de las FARC, considera que el Estado es el principal responsable del conflicto<sup>114</sup>. Sin embargo, el ELN tiene una posición menos defensiva sobre la justicia transicional que las FARC. Acepta, aunque con reservas, la validez del derecho internacional humanitario, del derecho internacional de derechos humanos y, en general, del derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación<sup>115</sup>. Su discurso incorpora referencias positivas a conceptos como la memoria y la reconciliación<sup>116</sup>. También está más dispuesto a reconocer daños y pedir perdón, lo que refleja sus

<sup>109</sup> Véase, por ejemplo, “De la Calle le dice NO a las Farc. ¿Por qué?”, *Semana*, 15 de junio de 2013.

<sup>110</sup> Juanita León, “Así cambiaría la negociación con las FARC si entra el ELN”, *La silla vacía*, 3 de julio de 2013.

<sup>111</sup> Véase Julieta Lemaitre Ripoll, *La paz en cuestión. La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991* (Bogotá, 2011).

<sup>112</sup> Informe de Crisis Group, *Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia*, op. cit., pp. 15-16.

<sup>113</sup> “Declaración política”, Comando Central del ELN y Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP, septiembre de 2012.

<sup>114</sup> “El ELN jamás ha tenido como política hacerle daño a la población y cuando hemos cometido errores y afectado a la población hemos puesto la cara”. “Si es para la paz, cuenten con el Eln”, entrevista con Gabino, *El Espectador*, 24 de marzo de 2013.

<sup>115</sup> Véase Rodríguez Bautista, “Carta Abierta a Colombianas y Colombianos por la Paz”, agosto de 2013, op. cit.: “... el ELN definió en su último congreso llevado a cabo en el año 2006 que respalda y busca que se cumplan los principios de verdad, justicia y reparación para las víctimas del conflicto, y tiene claro que al respecto el Estado no puede actuar como juez y parte porque es el mayor responsable en tan delicado problema (...) De la misma manera, reafirmamos nuestro respeto y acatamiento del DIH, clarificando que hay aspectos específicos del conflicto interno colombiano que deben mirarse a la luz de la realidad y sus particularidades”. Véase también “Democratización del país – Comandante Nicolás Rodríguez Bautista”, vídeo, YouTube, 17 de febrero de 2014.

<sup>116</sup> Véase, por ejemplo, Pablo Beltrán, “Punto de Encuentro”, *eln-voces.com*, 23 de septiembre de 2013.

vínculos más estrechos con las comunidades locales (y una mayor dependencia de éstas) además de la influencia religiosa<sup>117</sup>.

En este contexto, la participación del ELN podría tener efectos positivos en la inminente discusión sobre cómo abordar un pasado con masivas violaciones de derechos humanos, al ayudar a las FARC a superar su negacionismo y promover una solución integral de justicia transicional que incluya la rendición de cuentas por parte de agentes estatales. Dado que los dos grupos insurgentes rechazan que solo se discutan sus delitos, la apertura de esa dinámica potencialmente positiva depende de la creación de un entorno que propicie el reconocimiento recíproco del daño y la aceptación de responsabilidades tanto individuales como colectivas.

---

<sup>117</sup> Entrevistas de Crisis Group, exmiembro del ELN, Bogotá, 28 de febrero de 2013; académico, Bogotá, 20 de noviembre de 2013.

## V. El camino hacia adelante

---

Dada la estricta confidencialidad de los contactos actuales, es difícil evaluar qué tan cerca están el ELN y el Gobierno de iniciar negociaciones formales, pero en todo caso las dos partes deben acelerar el esfuerzo. Tienen la responsabilidad principal de formalizar no solo un preacuerdo sobre la agenda y la metodología sino también de adoptar medidas de lado y lado para fomentar la confianza. Es probable que el espacio para recibir apoyo de terceros siga siendo limitado, pero tanto la sociedad civil como la comunidad internacional pueden contribuir de manera importante al éxito de las negociaciones.

### A. El Gobierno y el ELN

Las partes necesitan demostrar flexibilidad y creatividad a fin de establecer una agenda y una metodología que equilibren de manera adecuada, la necesidad del ELN de forjar un consenso interno suficientemente sólido, la arquitectura establecida en el proceso de La Habana y las expectativas de los ciudadanos de que la negociación sea rápida y eficiente. Esto acarreará costos a ambas partes. El ELN tendrá que aceptar que las negociaciones se centrarán en la finalización del conflicto y que el esfuerzo más amplio de construir la paz solo podrá comenzar en el período de transición posterior al acuerdo. También debe ser más realista respecto de lo que se puede o no negociar legítimamente con un grupo armado, en particular tratándose de un tema sensible como la política energética.

Por su parte, el Gobierno debe reconocer, sin ninguna ambigüedad, al ELN como un socio de negociación en condiciones de igualdad con las FARC, a pesar de la desigualdad militar entre estos grupos guerrilleros. Tendrá que convencer a sus propias filas y a las fuerzas armadas de que entablar rápidamente conversaciones con el ELN es más sabio que dilatar el asunto o intentar una victoria en el campo de batalla. Esto también incluye estar dispuesto a aceptar algunas modificaciones al modelo de La Habana que reflejen las diferencias históricas y políticas entre las FARC y el ELN. Una vez comiencen las negociaciones, el gobierno debe estar preparado para defender su importancia estratégica frente a una opinión pública probablemente indiferente o profundamente escéptica y a tranquilizar al sector privado con respecto al alcance de la agenda, si ésta incluye cuestiones relativas a la explotación de los recursos naturales.

Mientras tanto, el ELN y el Gobierno deben estar dispuestos a poner en marcha medidas de fomento de la confianza. En algún momento, esto tendrá que incluir una declaración de la guerrilla de que renuncia al secuestro. Esa práctica ha sido un cuello de botella en las iniciativas de paz anteriores<sup>118</sup>, pero dada su decreciente importancia financiera, abandonarla de una vez por todas parecería una manera relativamente poco costosa de demostrar su disposición para lograr la paz. Hasta el momento el ELN se ha negado a considerar la posibilidad de un gesto unilateral, argumentando que eso sería incompatible con su concepto de negociaciones entre iguales y sin condiciones previas<sup>119</sup>. La renuncia a la práctica del secuestro también sería quizás más

---

<sup>118</sup> Véase Boletín informativo de Crisis Group, *Colombia: ¿Se está avanzando con el ELN?*, op. cit., pp. 14-15.

<sup>119</sup> Entrevista de Crisis Group, exmiembro del ELN, Bogotá, 8 de octubre de 2013. “La paz, un imperativo para Colombia”, Comando Central del ELN, eln-voces.com, 27 de febrero de 2012; Nicolás Rodríguez Bautista, “Carta Abierta al Presidente Santos”, eln-voces.com, 11 de julio de 2013; “Todos



difícil para el ELN de lo que ha sido para las FARC, dado que al menos algunos de sus secuestros son acciones con motivación política encaminadas a presionar por el cumplimiento de demandas concretas a menudo ligadas a la dinámica local del conflicto<sup>120</sup>. No obstante, es fundamental que abandonen la práctica para así generar confianza en la opinión pública, en el contexto de un conflicto en el que el secuestro ha sido uno de los delitos más emblemáticos y generalizados cometidos contra civiles.

La reticencia del ELN con respecto a las condiciones previas podría ser comprensible, pero necesita aceptar que para el Gobierno sería extremadamente costoso, desde el punto de vista político, iniciar un diálogo formal sin que se haya dado este paso, especialmente antes de las elecciones presidenciales. A semejanza de lo que probablemente ocurrió en el caso de las FARC, que renunciaron al secuestro poco después de haber empezado conversaciones exploratorias con el gobierno<sup>121</sup>, las dos partes deberían utilizar los contactos actuales para acordar una serie de medidas unilaterales. En particular, el ELN debería anunciar pronto la terminación definitiva de esta práctica y la liberación inmediata de todas las víctimas que quizás aún tenga en su poder. Esto se podría divulgar públicamente junto con el anuncio de un acuerdo final respecto de la agenda, pero lo ideal sería que sucediera antes. Ese acuerdo se basaría en los compromisos humanitarios del ELN estipulados en el Acuerdo de la Puerta del Cielo de 1998<sup>122</sup>.

Para alentar al ELN a que actúe en este sentido, el Gobierno debería considerar la posibilidad de ofrecer algo a cambio. Esta acción no conduciría necesariamente a un acuerdo bilateral sobre la humanización de la guerra. La presión de la sociedad civil para que se logre un acuerdo de este tipo ha ido aumentando y los dos grupos insurgentes han apoyado la idea<sup>123</sup>. Sin embargo, aunque la idea parece estar ganando

---

los temas que hoy pueden ser parte del conflicto o un obstáculo para la paz son los temas que deben tratarse en una mesa de diálogos. Colocarlos como condiciones para el diálogo es ponerle palos a la rueda”.

<sup>120</sup> Entrevista de Crisis Group, analista del conflicto, Bogotá, 14 de noviembre de 2013. Un ejemplo reciente es el secuestro del ingeniero de minas canadiense Gernot Wober. Su liberación pareció avanzar solo después de que la empresa para la que trabajaba anunciara públicamente la devolución de dos títulos mineros en la región del sur de Bolívar. “Las Muestras de Buena Voluntad Canadiense”, [patrialibre.info](http://patrialibre.info), Dirección del Frente Darío Ramírez Castro, 25 de julio de 2013.

<sup>121</sup> Las FARC revocaron su directiva relacionada con el secuestro el 26 de febrero de 2012, tres días después de iniciar los diálogos con el Gobierno en La Habana. Esto sugiere que la decisión se derivó de una medida de fomento de la confianza mutuamente acordada en las conversaciones exploratorias confidenciales en lugar de ser un gesto unilateral como se quiso presentar, dado que el anuncio se hizo antes de que se supiera que las pre-negociaciones ya se habían iniciado. Correspondencia electrónica de Crisis Group, especialista en resolución de conflictos, 17 de febrero de 2014. Véanse “Sobre prisioneros y retenciones”, Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP, 26 de febrero de 2012; y el acuerdo sobre el marco general en Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿por fin la paz?*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>122</sup> Es este acuerdo, el ELN se comprometió, entre otras cosas, a suspender el secuestro con propósitos financieros, en la medida en que se resolviera por otros medios la suficiente disponibilidad de recursos y no se incurriera en su debilitamiento estratégico durante el proceso de paz. También prometió no secuestrar a niños o a personas mayores de 65 años, y tampoco a mujeres embarazadas. “Acuerdo de la Puerta del Cielo, julio 15 de 1998”, en Villarraga Sarmiento (ed.), *En ausencia*, *op. cit.*, pp. 275-278.

<sup>123</sup> Véanse “Compartimos Hacer un Acuerdo Especial Sobre las Hostilidades”, Comando Central, [eln-voce.com](http://eln-voce.com), 2 de diciembre de 2013; y “Carta pública al vicepresidente Angelino Garzón”, Delegación de paz de las FARC-EP, [pazfarc-ep.org](http://pazfarc-ep.org), 3 de febrero de 2014.

cierto apoyo entre algunos sectores oficiales<sup>124</sup>, sigue siendo improbable que se acoja porque el Gobierno teme que ésta distraería la atención del objetivo principal de poner fin al conflicto lo más pronto posible. No obstante, el Gobierno sí podría adoptar medidas unilaterales sencillas, que prácticamente no le representarían ningún costo, para demostrar su compromiso de paz con el ELN. Estas medidas podrían incluir el mejoramiento de las condiciones humanitarias de los prisioneros del movimiento insurgente, tras un examen de las condiciones carcelarias efectuado en 2013 que destacó, entre otras cosas, los problemas de seguridad sustanciales y las dificultades para acceder a servicios de salud que enfrentan los reclusos<sup>125</sup>.

El ELN también debería renovar su compromiso de avanzar en el logro de acuerdos humanitarios locales para ayudar a fomentar la confianza y crear un clima propicio para la realización exitosa de los diálogos. En los últimos años se ha mostrado más dispuesto que las FARC a discutir temas humanitarios con las comunidades locales y existen precedentes valiosos, aunque limitados, de cooperación en operaciones de desminado<sup>126</sup>. El grupo está discutiendo una serie de temas con la sociedad civil, entre ellos la violencia sexual, el reclutamiento de niños y las minas antipersona<sup>127</sup>. Al ELN le convendría aprovechar la actual oportunidad política para realizar gestos humanitarios concretos, lo cual posiblemente le permitiría remediar parte del daño que ha ocasionado a su base de apoyo local con su participación en actividades relacionadas al tráfico de drogas y la consiguiente degradación del conflicto.

El Gobierno debería ayudar, cuando proceda, a poner en marcha esos posibles acuerdos humanitarios locales, pese a su posición oficial de ser el único actor autorizado para entablar un diálogo con la guerrilla. Estas medidas de fomento de la confianza, adoptadas por ambas partes, seguirían siendo útiles para estabilizar el proceso, incluso después de iniciadas las negociaciones.

## B. *La sociedad civil*

Desde hace bastante tiempo, el ELN ha tenido mejores relaciones que las FARC con diversos actores civiles, incluidos algunos obispos y los sectores de la Iglesia Católica con una vocación de justicia social, así como con académicos y organizaciones no gubernamentales. Estos actores pueden ayudar a persuadir a la guerrilla, precisamente porque el ELN no se proclama como el representante exclusivo de los oprimidos sino como una voz (así sea una voz armada) entre varias otras. Al menos en comparación con las FARC, tiende a escuchar más a su base social y a la sociedad civil y a

---

<sup>124</sup> “Angelino Garzón plantea acuerdo de ‘mínimos humanitarios’ con Farc”, RCN Radio, 26 de enero de 2014.

<sup>125</sup> Entrevista de Crisis Group, abogado especializado en derechos humanos, Bogotá, 26 de febrero de 2013.

<sup>126</sup> Entrevistas de Crisis Group, directivo de una ONG, Bogotá, 14 de noviembre de 2013; Cauca, diciembre de 2013.

<sup>127</sup> Entrevista de Crisis Group, activista en pro de la paz, Popayán, noviembre de 2013. Véanse también el intercambio por escrito con organizaciones sociales del departamento del Cauca en “Declaración de paz de Caloto y Villa Rica al pueblo colombiano”, pazdesdelabase.org, Caloto y Villa Rica, 12 de mayo de 2012; Nicolás Rodríguez Bautista, “Carta abierta”, eln-voces.com, 26 de mayo de 2012; “Respuesta del Espacio Regional de Paz del Cauca a Nicolás Rodríguez Bautista”, *Prensa rural*, 5 de junio de 2012; y Nicolás Rodríguez Bautista, “Señores y Señoras Espacio Regional de Paz del Cauca”, eln-voces.com, 10 de septiembre de 2012.

actuar conforme a sus puntos de vista<sup>128</sup>. Existe el riesgo de que algunos grupos con vínculos tradicionales con el ELN, incluidos estudiantes radicales, propugnen la continuación de la lucha armada<sup>129</sup>, pero la mayoría de aquellos con algún grado de influencia, entre ellos la Iglesia y los movimientos sociales, instan al diálogo.

Como reflejo de sus raíces sociales más profundas, los actores sociales han desempeñado papeles importantes en anteriores iniciativas de paz con el ELN. Representantes de la sociedad civil firmaron tanto la Declaración de Viana como el Acuerdo de la Puerta del Cielo; en 2005, activistas de paz impulsaron el establecimiento de una Casa de Paz para facilitar el diálogo entre el ELN y la sociedad civil<sup>130</sup>. El nivel de comunicación entre la sociedad civil y el ELN ha disminuido en los últimos años debido a una mayor presión de las fuerzas militares y a la fatiga causada por los repetidos fracasos de las conversaciones de paz<sup>131</sup>. No obstante, al menos parte de la confianza mutua permanece intacta o ha resurgido, como lo demuestra la participación de los líderes de la sociedad civil en varias de las liberaciones unilaterales de secuestrados ocurridas en 2013. Las relaciones de confianza con actores civiles que gocen de credibilidad podrían ser útiles en las negociaciones de paz, si las dos partes así lo desean, a pesar de que la insistencia del Gobierno en realizar contactos bilaterales directos limite las oportunidades de mediación de la sociedad civil, comparado con intentos anteriores<sup>132</sup>.

Por fuera de un escenario de negociación formal, los actores de la sociedad civil deberían aprovechar sus actividades de incidencia en favor de la paz, que se han intensificado desde 2013. Deberían utilizar canales tanto privados como públicos para convencer al ELN de iniciar un nuevo diálogo e instarlo a que adopte medidas oportunas de fomento de la confianza, incluida la prohibición del secuestro. También deberían intensificar los esfuerzos por persuadir al Gobierno y a la opinión pública de la conveniencia del pronto inicio de las conversaciones. Esto implica sensibilizar a la población sobre que el ELN sigue siendo una amenaza para la seguridad y sigue teniendo efectos humanitarios adversos en las regiones afectadas por el conflicto. Al mismo tiempo, la sociedad civil debería dejar en claro que la legitimidad y sostenibilidad de las negociaciones con el ELN dependerán en gran parte de la voluntad de las dos partes de aceptar una agenda integral de justicia transicional.

### C. *La comunidad internacional*

Las iniciativas anteriores de paz con el ELN tuvieron importantes componentes internacionales. Entre estos cabe mencionar el apoyo del Grupo de Amigos –Cuba, España, Francia, Noruega y Suiza– durante las negociaciones con el gobierno de

<sup>128</sup> Entrevistas de Crisis Group, directivo de una ONG, Bogotá, 14 de noviembre de 2013; activista en pro de la paz, Popayán, noviembre de 2013.

<sup>129</sup> Entrevista de Crisis Group, académico, Bogotá, 22 de noviembre de 2013.

<sup>130</sup> La Declaración de Viana fue firmada por dos representantes de la Comisión de Conciliación Nacional, una iniciativa propuesta en 1995 por la Conferencia Episcopal de Colombia; en el Acuerdo de la Puerta del Cielo participaron dirigentes de la sociedad civil y el Comité Nacional de Paz; para información sobre la iniciativa de la Casa de Paz, que llevó a la salida temporal de la cárcel del comandante Francisco Galán del ELN para celebrar consultas con la sociedad civil, véase Villarraga Sarmiento (ed.), *Diálogos exploratorios*, op. cit., pp. 207-222.

<sup>131</sup> Entrevistas de Crisis Group, académico, Bogotá, 18 de noviembre de 2013; académico, Bogotá, 22 de noviembre de 2013.

<sup>132</sup> Entrevistas de Crisis Group, académico, Bogotá, 18 de noviembre de 2013; abogado, 18 de noviembre de 2013; académico, Bogotá, 22 de noviembre de 2013.

Pastrana; la facilitación mexicana de diez meses de duración entre 2004 y 2005; la asistencia de España, Noruega y Suiza durante las conversaciones de 2006-2007 en Cuba; y una corta facilitación venezolana en 2007. Esto probablemente reflejaba tanto la necesidad de apoyo de terceros como el interés del ELN de adquirir legitimidad internacional después de que la Unión Europea y los Estados Unidos lo designaran como una organización terrorista. Sin embargo, en lugar de replicar el pasado, los nuevos diálogos probablemente se ajustarán más al marco del proceso de La Habana. Esto implica el involucramiento de solamente unos pocos países que cuenten con la confianza de una o ambas partes. El enfoque sería, por tanto, el de negociaciones bilaterales directas, con terceras partes apoyándolas mediante roles y responsabilidades claramente definidas.

Más allá del apoyo inmediato brindado a las conversaciones, la comunidad internacional debería seguir preparando la etapa posterior al conflicto. Los socios internacionales de Colombia deberían renovar su compromiso de contribuir a asegurar la paz<sup>133</sup>. Esto debería incluir apoyo al monitoreo y verificación de ceses al fuego bilaterales, así como asistencia técnica y financiera para la adopción de medidas de justicia transicional y para construir instituciones civiles más sólidas en las zonas periféricas del país. Solo podrán cumplir este papel con eficiencia si la planeación del Gobierno para el post-conflicto empieza con seriedad prontamente<sup>134</sup>. De lo contrario, se corre un riesgo cada vez mayor de duplicación de esfuerzos, improvisación y demoras en el traslado de los beneficios de unas negociaciones exitosas a las comunidades en zonas de conflicto.

Al igual que los diálogos con las FARC, un proceso con el ELN también podría beneficiarse de un entorno político favorable. La integración regional ha progresado. Tanto la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) han apoyado el proceso de paz colombiano y tienen algún grado de influencia sobre la guerrilla<sup>135</sup>. El auge de la izquierda en varios países latinoamericanos ha aumentado el interés del ELN en las negociaciones. Algunos miembros del grupo consideran que el triunfo de proyectos políticos alternativos radicales en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua es un indicio de que se pueden lograr transformaciones sociales profundas por la vía de las urnas y que los tiempos de la lucha armada llegaron a su fin. Las instituciones regionales, los dirigentes políticos y los movimientos sociales deberían seguir utilizando su influencia para insistir en este punto de vista, fortaleciendo las voces moderadas del ELN y reduciendo las dudas que aún persisten en su interior sobre la eficacia de las garantías para el disenso político y la oposición en Colombia.

---

<sup>133</sup> Véanse, por ejemplo, “‘Estados Unidos no va a abandonar este proceso de paz’: Kerry”, *El Tiempo*, 12 de agosto de 2013; “Unión Europea entregará ayuda financiera a Colombia si se firma paz con las Farc”, *El País* (Colombia), 12 de diciembre de 2013.

<sup>134</sup> Entrevistas de Crisis Group, funcionario de una organización internacional, 14 de enero de 2014; exfuncionario del Gobierno, 15 de enero de 2014.

<sup>135</sup> “Unasur manifiesta su ‘pleno apoyo’ al proceso de paz en Colombia”, *El Tiempo*, 30 de noviembre de 2012; “Declaración de La Habana: II Cumbre de la CELAC”, 29 de enero de 2014, párr. 56. En 2011, las FARC y el ELN pidieron a la CELAC que apoyara el proceso de paz en Colombia. “Farc y Eln piden diálogos de paz, en la cumbre de CELAC”, Caracol Radio, 2 de diciembre de 2011.

## VI. Conclusión

---

Los diálogos de paz entre el Gobierno y las FARC son, a la vez, un riesgo, una oportunidad y una restricción para el ELN. La probabilidad cada vez mayor de que terminen llegando a un acuerdo ha aumentado la presión ejercida sobre el ELN para que también entable nuevas conversaciones. Si se fracasa en este intento, los efectos serían funestos; el ELN probablemente sufriría una rápida pérdida de legitimidad y, por primera vez, enfrentaría plenamente la presión de las fuerzas de seguridad del Gobierno. Al mismo tiempo, el proceso con las FARC es una oportunidad valiosa. Si el ELN se une a la ronda actual de negociaciones, podría negociar varias de sus reclamaciones centrales y contribuir en la definición de cuestiones cruciales que comparte con las FARC, como la justicia transicional y la participación política.

Sin embargo, para alcanzar esta posición, el grupo tendría que aceptar el marco y la metodología básicos de las conversaciones de La Habana, dado que el Gobierno no puede desviarse sustancialmente de ellos sin poner en peligro el proceso con las FARC. Esto significa aceptar que la agenda solo permite, en el mejor de los casos, la inclusión de cuestiones muy estrechamente definidas relacionadas con la explotación de los recursos naturales y que las conversaciones solo podrán poner fin a la confrontación armada, sin producir la serie de reformas que en últimas Colombia necesita para que se sostenga la paz.

Esta situación plantea opciones difíciles a los jefes del ELN. No es claro si la cultura relativamente deliberativa del grupo puede forjar un consenso suficientemente sólido sobre los compromisos necesarios o si su estructura descentralizada y su débil control vertical terminarán siendo obstáculos insuperables que lleven a su fragmentación. Los jefes tendrán que decidir si el capital político que la guerrilla ha construido en sus bastiones a lo largo de las últimas décadas debe utilizarse para construir un futuro sin armas, o si los nuevos ingresos procedentes del narcotráfico y la minería ilegal han de emplearse para prolongar una resistencia armada que no tiene posibilidades realistas de triunfar. En últimas, esto definirá si el ELN se quita de encima la pesada herencia del fracaso de las negociaciones anteriores y opta por renunciar a la lucha armada o si se limita a repetir intenciones de buena voluntad sin mayores consecuencias prácticas.

De la manera en que el ELN maneje esta situación dependerá algo más que su propio camino. La continuación y posible intensificación de la guerra en los bastiones del ELN sería, ante todo, una tragedia para las comunidades que ya han padecido la violencia durante decenios. Y si el segundo grupo insurgente no se acoge a un proceso de paz, el objetivo del Gobierno de lograr la terminación definitiva del conflicto seguiría siendo esquivo. Es por esto que el Gobierno y la sociedad civil deben hacer todo lo posible por fomentar la confianza del ELN en el proceso y que la comunidad internacional debe prestar su apoyo. No solo al ELN le conviene aprovechar la que podría ser su última oportunidad para dejar atrás al conflicto armado: se trata también de un paso esencial para lograr una paz sostenible en Colombia.

**Bogotá/Bruselas, 26 de febrero de 2014**

Anexo A: Mapa de Colombia



Base 802670AI (R00820) 6-01

Cortesía de la Biblioteca General, Universidad de Texas en Austin