

Agosto de 2018

Reflexión y perspectivas de los diálogos de paz con el ELN

Documento confidencial

Sergio Guarín

Luis Eduardo Celis

Carlos Arturo Velandia



www.ideaspaz.org

Tabla de contenido

Presentación	4
<i>Los autores</i>	6
I. Resumen ejecutivo y recomendaciones	7
<i>Una propuesta de hoja de ruta</i>	10
II. Análisis de asuntos sensibles	15
<i>Los efectos colaterales de la paz con las FARC</i>	15
<i>Un proceso sin prioridad</i>	15
<i>La dinámica política en torno a la paz</i>	17
<i>La implementación del Acuerdo de Paz</i>	18
<i>La negociación</i>	21
<i>Los puntos de partida</i>	21
<i>La agenda</i>	23
<i>Conformación, representatividad y dinámica de las delegaciones de paz</i>	23
<i>La temporalidad</i>	25
<i>La participación ciudadana</i>	26
<i>Dinámicas del conflicto</i>	27
<i>La crisis humanitaria del Chocó</i>	28
<i>Narcotráfico</i>	29
<i>Impacto humanitario</i>	31
<i>Hidrocarburos y minería</i>	32
<i>0. El contexto internacional</i>	34
<i>Venezuela</i>	34
<i>Cuba</i>	35
<i>Ecuador</i>	36
III. Ideas para romper la inercia	38
<i>El lugar del proceso con el ELN en el “Pacto por Colombia”</i>	38
<i>La participación ciudadana en los diálogos con las FARC</i>	38
<i>Un programa de apoyo social, económico y comunitario en la mitad de las conversaciones</i>	39
<i>Condiciones de los presos</i>	39
<i>Apalancar el proceso en la dinámica de los Consejos de Paz</i>	40
IV. Apuntes para una propuesta de continuidad con cambios	43
<i>Construir la convicción</i>	43
<i>Sobre la ubicación y la dinámica de la Mesa de conversaciones</i>	44
<i>Sobre el acompañamiento internacional</i>	45
<i>Sobre las características del proceso</i>	45
<i>Fases</i>	46
<i>Sobre la Agenda</i>	46

<i>Sobre los temas que podrían discutirse con la ciudadanía en el marco del proceso</i>	47
<i>Propuesta de ruta territorial para el desarrollo de los temas:</i>	47
<i>Sobre la ruta para llegar al acuerdo del fin del conflicto</i>	47
Anexo: en procura de la paz con el ELN	49
<i>El ELN y los diálogos de paz</i>	49
<i>El ELN y el problema de las armas</i>	50
<i>Reconstrucción del proceso actual</i>	52
Referencias	58

Presentación

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) es un centro de pensamiento independiente creado en 1999 por un grupo de empresarios colombianos. Su misión es generar conocimiento, proponer iniciativas, desarrollar prácticas y acompañar procesos para contribuir a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

En el marco de la transición política por la que atraviesa el país, la FIP ha considerado relevante realizar una reflexión independiente sobre el itinerario, los logros, los desafíos y las perspectivas del actual proceso de diálogo de paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Nuestra intención es proveer un insumo para la reflexión y la toma de decisiones, por parte de ambas delegaciones.

Este informe es un documento de trabajo de tipo confidencial. Está concebido como un aporte para oxigenar la discusión y son las delegaciones de paz y los responsables institucionales del Gobierno Nacional, encabezado por el presidente Iván Duque, sus únicos destinatarios. La circulación de este documento es de su potestad.

Para la redacción, la FIP conformó un equipo integrado por Sergio Guarín, director del área de Posconflicto y Construcción de Paz, y por dos conocedores de las trayectorias del ELN que, siendo externos a la FIP, se estimó que nutren y facilitan esta reflexión. Ellos son Luis Eduardo Celis y Carlos Arturo Velandia. También generaron insumos para este documento, los investigadores Lorena Zárate, Tatiana Prada, Jorge Soto y Andrés Cajiao, de los equipos temáticos de la FIP. Cabe anotar que en el marco del Comité de Dirección de la FIP se discutieron algunas tesis y apreciaciones presentes en el informe, pero los autores son los únicos que lo conocen en su integridad.

El documento fue elaborado con base en el análisis de información secundaria, de entrevistas hechas a diversos protagonistas directos e indirectos de la negociación, y de consultas a una serie de documentos que distintos actores relacionados con los diálogos de paz quisieron poner a disposición de la FIP. A lo anterior se suma el acumulado de análisis en torno al ELN que ha realizado la FIP y la experiencia personal de cada uno de los redactores.

Dado el corto tiempo en el que se escribió y el acceso limitado a un vasto conjunto de información, este informe no puede considerarse un balance completo, sino más bien un conjunto de reflexiones ordenadas, soportadas, discutidas y bien documentadas sobre lo que ha sido este proceso y los nudos que se deberían desatar para que tenga un desenlace positivo para la sociedad colombiana.

El documento se estructura en cuatro secciones. En la primera se presenta el resumen ejecutivo y la síntesis de recomendaciones. Se trata de un aparte destinado a tomadores de decisión que quisieran conocer las conclusiones de modo directo. La segunda parte contiene el análisis de temas sensibles que, desde el punto de vista de la FIP, explican por qué el proceso se encuentra actualmente en un estado de incertidumbre sobre sus perspectivas y continuidad. Cada tema se examina por aparte y se analiza cómo ha incidido en la marcha de los diálogos de paz.

La tercera sección ofrece pistas y cursos de acción encaminados a construir caminos de entendimiento y confianza entre las partes negociadoras. Se trata de aspectos que no hacen parte explícita de la agenda de diálogos de paz convenida, pero que se perfilan como rutas promisorias de acción, algunas inmediatas. Finalmente, el cuarto capítulo expone una propuesta de hoja de ruta que pone sobre la mesa un conjunto de indicaciones que servirían, en caso de que se estime conveniente, para plantear una conversación entre el Gobierno del presidente Duque y el ELN.

El documento contiene, además, algunos anexos a modo de orientación, para que un lector no avezado en el estudio de las dinámicas del ELN, tenga elementos de contexto sobre la negociación de paz. Esta parte, de carácter informativo, fue construida sin una discusión detallada de las ideas que se exponen.

Decir que negociar un conflicto armado es complejo y tremendamente exigente, tanto para las partes como para los actores de sociedad interesados, es una obviedad. Lo que creemos que no es obvio es reconocer que, en ocasiones, las acciones que se toman en el marco de un proceso de esta naturaleza, tienden a profundizar de modo no intencional los abismos y las diferencias.

Por eso, parte de construir un proceso de paz exitoso tiene que ver con identificar, valorar y propiciar las condiciones para que la negociación sea posible, sin importar lo lejos que estén las posiciones. Porque una cosa es debatir para llegar a un acuerdo, y otra cosa muy distinta es construir el lugar común que permitirá la discusión. Ese empeño, que implica mucha autocritica, es una muestra irrefutable tanto de la voluntad de paz de las partes como de la madurez que implica avanzar hacia la resolución negociada de una larga confrontación.

En ese marco, los autores identifican y discuten las dificultades, los nudos, las posiciones y los posibles caminos que existen para superar el estado actual de cosas. Ello requiere estrategia, condiciones políticas, terceros trabajando por acercar las partes y un sinnúmero de dinámicas y procesos nada fáciles de emprender, pero posibles de lograr.

Finalizamos esta presentación aclarando que la escritura de este documento partió de un punto fundamental. Es nuestra convicción que el conflicto armado colombiano debe finalizar tras una serie de procesos de conversaciones de paz, las cuales, si esperan ser exitosas, deben realizarse de modo técnico y acompañado, y deben partir del reconocimiento urgente de la responsabilidad moral que implica poner fin a la guerra.

Los autores

Sergio Guarín León: Historiador de la Universidad Nacional de Colombia y magister en ciencias políticas de la Universidad de los Andes. Antes de vincularse a la FIP, fue coordinador de la Redprodepaz y de los Grupos “Paz y Desarrollo” y “Convivencia y Seguridad Ciudadana” en el DNP.

Luis Eduardo Celis: Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Analista del conflicto armado y sus perspectivas de superación mediante procesos de diálogos y negociaciones. Actualmente es asesor de la Redprodepaz. Trabajó en la Fundación Paz y Reconciliación y en la Corporación Nuevo Arco Iris.

Carlos Arturo Velandia: investigador y consultor en paz y conflictos, exdirigente del ELN. Actualmente es Gestor de Paz, miembro del Consejo Consultivo de Geneve Call y director de ABCPAZ.

I. Resumen ejecutivo y recomendaciones

Este documento parte de reconocer que el mandato presidencial cambió y que, por efecto de ese cambio, en los cuatro años siguientes debe haber – por deseo ciudadano – una reorientación en el enfoque y en la aproximación en materia de paz.

Desde nuestro punto de vista, ese nuevo rumbo no implica que sea imposible alcanzar una paz negociada con el ELN. Como se examina a lo largo del documento, existen asuntos relacionados con la discusión política interna y con el pacto que respalda al nuevo Gobierno, que podrían resultar favorables a esta negociación.

Por un lado, las alianzas que impulsaron al presidente Duque a la Casa de Nariño podrían adelantar un pacto más acotado y con mayor capacidad de cumplimiento de lo que se dio durante los años del presidente Santos.

Por otro, la confianza que puede generarle a la base empresarial del país el hecho de que el Gobierno Duque actúe en defensa del modelo económico vigente y no ponga en riesgo la estabilidad económica de los sectores económicos, permitiría discusiones y decisiones importantes sobre reformas que logren consenso, y que son inaplazables para la productividad y el crecimiento de Colombia.

En tercer lugar, contar con las lecciones aprendidas, tanto en el plano de la negociación como de la implementación, del proceso de paz con las FARC, le da al Gobierno una ventaja importante en materia de reconocer errores que se pueden prevenir y evitar.

En caso de avanzar en esta negociación, el diálogo tendrá que hacer frente a un complejo panorama internacional, el cual no sólo implica cambios políticos a nivel hemisférico que tendrán impactos en nuestro país, sino asuntos de delicado manejo. Como la crisis de Venezuela y la narcotización de la agenda con EEUU. El documento muestra cómo el tema venezolano es clave para la solución política con el ELN y cómo, si se administra bien, la posición del ELN sobre el narcotráfico puede convertir a EEUU en un socio del proceso.

En todo caso, para que el avance sea posible, debe existir voluntad de las partes de avanzar en una negociación. Y esa voluntad debe expresarse, ante todo, en no condicionar un diálogo de esta naturaleza a una serie de condiciones iniciales que sean irrealizables. En lugar de ello, **es necesario empeñar esfuerzos mutuos en generar las condiciones básicas para que el diálogo sea posible**. Esas condiciones no están únicamente relacionadas con lo que hagan los negociadores formales, sino con un conjunto de variables externas que jugarían un papel muy importante. Dentro de esas variables están:

A) Lecciones de lo que ha venido sucediendo

- **Ni el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos ni el ELN llegaron a la mesa con la firme convicción de que era posible finalizar el conflicto armado y de que ese era un propósito compartido.** Esto quiere decir que las partes no construyeron un propósito común firme, sino que se

encontraron en medio de discusiones fatigantes y farragosas y negociaciones internas. Su comportamiento fue más el de actores en exploración que en conversación.

- La participación ciudadana es un elemento vital en la negociación de paz con el ELN. Es imposible imaginar un proceso exitoso con esta guerrilla que no incluya la participación activa de la ciudadanía.
- Las conversaciones se dieron en un ambiente de mutuo recelo, en el que cada parte dudó de manera sistemática sobre la representatividad de los negociadores de la contraparte y sobre la capacidad de decisión de sus interlocutores.
- Las partes fueron incapaces de construir confianza entre ellas. No una confianza abstracta, derivada de una valoración moral de la contraparte, sino la confianza que surge de la tarea cumplida a cuatro manos. Esa que sólo se construye cuando se van acometiendo y ejecutando tareas.
- **La falta de sincronía entre este proceso y el diálogo de paz con las FARC terminó siendo un impedimento para su buen desarrollo.** Por un lado, se generó una tensión de comparación y contraste que el Gobierno nunca pudo gestionar adecuadamente, pese a que era evidente, desde el comienzo, que el *ethos*, las expectativas, la mecánica, la conformación y las aspiraciones del ELN eran diametralmente distintas a las que propuso las FARC.
- **Por otro, es indudable que el Gobierno priorizó la negociación con las FARC sobre el esfuerzo de paz con el ELN** y que, al hacerlo, descuidó aspectos fundamentales de la estrategia, el equipo y los recursos empleados.
- **El difícil contexto en que se ha dado la implementación de los acuerdos de paz con las FARC, mina las posibilidades de avanzar en la negociación con el ELN.** Atiza la desconfianza del ELN en la capacidad real del Estado para desarrollar programas ambiciosos y genera dudas sobre el verdadero liderazgo del Ejecutivo, la voluntad de cambio de las élites políticas y, en general, sobre la posibilidad de cumplir los acuerdos.
- Se suma la criminalidad desatada contra los liderazgos sociales territoriales que promueven puntos de vista alternativos, y la deficitaria respuesta del Estado para contener esta problemática, lo que **ha empoderado al ELN en su defensa de estos líderes y ha planteado un debate que, para el Estado, resulta muy difícil de superar.**
- Esta violencia se da en un contexto paradójico. La Mesa de Conversaciones se constituyó en medio del proceso de concentración, desmovilización y desarme de las FARC, lo cual supuso la desactivación del ejército irregular más grande del país. Sin embargo, ese mismo proceso generó cambios en las dinámicas de control territorial de los grupos armados, en el control de las rentas legales e ilegales y en graves afectaciones sobre la población civil. Sin duda, el ELN ha sido un actor relevante en este contexto de recomposición de las dinámicas territoriales del conflicto.

- Finalmente, en cuanto al secuestro, es evidente la gran tensión que ha generado a lo largo del proceso y que es un lastre para el avance de las conversaciones. Tiene un efecto humanitario muy negativo, envía un mensaje contradictorio y genera presiones innecesarias. El proceso estará en serio riesgo mientras la práctica del secuestro continúe.

B) Frente a estas lecciones, creemos que es posible:

- Un esfuerzo exitoso de paz con el ELN requiere reconocer y revalidar la Agenda ya pactada. Hay que proteger el esfuerzo de quienes participaron en la fase exploratoria y valorar el compromiso de los negociadores del Gobierno. Sin embargo, hay que aceptar que el modo en que se redactó esa Agenda, no define temas claros y genera un amplísimo margen de interpretación.
- Por eso, es fundamental dedicar los primeros encuentros entre el nuevo Gobierno y el ELN a trabajar en lo que podría ser una “Hoja de Ruta” derivada de la Agenda, que se constituya en un marco de referencia compartido y en un entendimiento común sobre los alcances, los mecanismos y el funcionamiento de los diálogos de paz.
- Adicional a ello, se debe trabajar para lograr un acuerdo sobre la temporalidad de las conversaciones y los resultados esperados. No se trata de “apresurar” un proceso que debe ser profundo y tomar en consideración muchos elementos, pero sí definir una ruta clara, que acote las expectativas de las partes en el tiempo.
- En general, compartimos la idea de que este proceso requiere un ambiente tranquilo que permita desarrollar la Agenda e ir construyendo confianza entre las partes. Es verdad que la participación ciudadana es incompatible con la táctica de arrebatar la guerra, así como también lo es que el fin del conflicto haga parte de la Agenda pactada y que, por lo tanto, más que una condición de partida sea un efecto del trabajo de la Mesa.
- Por eso, las partes podrían analizar la puesta en marcha de una estrategia de desescalamiento, que sea propiciado por un cese unilateral por parte del ELN con verificación y por una respuesta recíproca del Gobierno.
- Esta coyuntura también se puede aprovechar para tramitar alivios de tipo social de corto plazo, como obras de infraestructura que sean importantes para las comunidades, o dar respuesta a requerimientos de largo plazo en temas de atención en salud, los cuales se realizarían de forma inmediata, sin reformas de tipo legal/estructural y con el liderazgo del Ejecutivo.
- El Gobierno Nacional puede activar el plan para garantizar mejores condiciones de reclusión, atenciones médicas necesarias, acercamientos a sus familias y lugares de origen y revisiones judiciales de los cerca de seiscientos presos y presas pertenecientes al ELN. Sobre este tema hay un detallado estudio realizado por la Oficina de Derechos Humanos de la ONU con la participación de otros organismos humanitarios, que es un referente importante.

Con base en esos planteamientos, y con el fin de plantear una propuesta para la discusión, el documento le plantea a las partes, a título indicativo, una hoja de ruta para su consideración. Los detalles de la propuesta se encuentran en el cuerpo del documento.

Una propuesta de hoja de ruta

Características de la Mesa de Negociaciones

Proponemos que se instale en territorio nacional, para lo cual podrá seguir contando con el invaluable aporte de la comunidad internacional, en labores de garantía y acompañamiento.

Esta Mesa tendría las siguientes características:

- Economía y uso racional de recursos
- Eficiencia en el desempeño
- Manejo estratégico de tensiones en el campo internacional
- Mayor relación con las comunidades de cara a la participación de la sociedad
- Orientación a la finalización del conflicto
- Itinerancia

Posibles sedes:

- Nunciatura Apostólica en Bogotá, o la sede de la Conferencia Episcopal, con el auspicio y facilitación del Vaticano y del Episcopado
- Recinto de Quirama en Rionegro, Antioquia, con la facilitación de la ONU

Acompañamiento internacional

Recomendamos que se establezcan dos grupos de países con desempeños específicos:

- Garantes: Noruega y Cuba
- Acompañantes: Suiza, Suecia, Alemania, Italia, Países Bajos, Brasil, Chile, España
- Tutoría moral: Vaticano y Conferencia Episcopal colombiana

Características del proceso

Acotado. En su relanzamiento, conviene darle al proceso un dinamismo que permita prefigurar cada uno de los pasos a seguir hasta alcanzar el Acuerdo Final y el inicio de la fase de implementación. Esto es posible solo si a la Agenda se le introducen acotaciones para el logro de metas y objetivos intermedios, lo que facilitaría definir requerimientos y medir los avances.

Calendarizado. Será posible obtener victorias tempranas y avances reales en el desarrollo de la Agenda solo si se asume que el tiempo para cerrar el conflicto armado interno es finito. Por un lado, está el ascenso de la confrontación y, por el otro, que la voluntad del ELN y del Presidente Duque, prefiguran un tiempo útil no mayor a cuatro años, que, sumado al periodo previo, constituye un tiempo suficiente para construir el Acuerdo Final e iniciar la implementación. Relanzar el proceso con un mensaje de

“continuidad con cambios”, debe incluir un calendario dentro del mandato del Presidente Duque para garantizar un mayor margen de cumplimiento.

Fases

1. *Tránsito – Cambios* (Desde el año 1 y máximo el año 2 del Gobierno): Busca establecer el diálogo directo entre el portavoz del Gobierno y la delegación del ELN, en el lugar que las partes convengan. Este proceso debe ser discreto y sereno (no se aconseja acudir a los medios para expresar puntos de vista o reclamos). En esta fase se deben precisar los objetivos del proceso, los alcances de la Agenda, definir una hoja ruta, las reglas de juego, acordar medidas de confianza y solucionar el tema del secuestro.
2. *Diálogo y negociación* (entre el año 2 y máximo el año 3 del Gobierno): Busca la firma del Acuerdo Final, el cual incluye el proceso de participación de la sociedad civil y de las instancias institucionales para el trámite de reformas, leyes y programas. Valdría la pena hacer coincidir este debate con las discusiones del Plan Nacional de Desarrollo, con ajustes relacionados con el “Gran Pacto por Colombia” y demás herramientas de política pública del nivel nacional y territorial.
3. *Implementación de lo acordado* (entre el año 3 y el año 4), que, en el caso de las transformaciones que se definan, traza un itinerario de mediano y largo plazo. Por ese motivo, si bien la implementación arranca de modo temprano con logros inmediatos, es importante comprender que el tiempo para llevarla a cabo en su totalidad será superior al proceso de dejación de armas. La implementación debe comenzar con la dejación (que puede ser gradual y escalonada), pero tiene que conectarse con herramientas de política pública que garanticen su cumplimiento.

Sobre la Agenda

- Sintetizar los puntos 1, 2, 3 y 4 en uno sólo, denominado “Participación de la sociedad para la concertación de las transformaciones”.
- Conservar los puntos 5 y 6, relacionados con el Final del Conflicto y la Implementación (método para materializar los acuerdos).
- Tratar el punto 5 al inicio de la conversación. Aclaremos que sólo cuando se acuerden todos los puntos se iniciarían las acciones relacionadas con el fin del conflicto.
- Lograr un acuerdo de desescalamiento de acciones militares y del conjunto de las hostilidades durante los primeros meses y activar la dinámica de participación de la sociedad, para lo cual hay insumos muy importantes de los dos últimos ciclos desarrollados entre septiembre de 2017 y agosto de 2018.
- Una vez se firme del punto 5, realizar un agrupamiento de estructuras en territorios definidos por las partes para continuar – finalizar la participación de la sociedad civil en un ambiente de distensión.
- Sería importante que, en la medida de lo posible, se sincronicen las discusiones promovidas en el proceso con el ELN con aquellas del país político y legislativo. Y con los procesos electorales territoriales. Hay que considerar que de agosto de 2018 a agosto de 2019 tendremos el proceso de

formulación de los planes de desarrollo y de agosto de 2019 a agosto de 2020 tendremos el debate de la nueva gobernabilidad municipal y departamental.

Sobre los temas que podrían discutirse con la ciudadanía en el marco del proceso

A continuación, se señalan algunos temas que hacen parte de la *agenda de país* y que están estrechamente vinculados con los desafíos de la construcción de paz. Son temas que suscitan un gran interés en las comunidades de las zonas afectadas por el conflicto y que podrían ser materia de discusión entre el Gobierno nacional y el ELN. En los puntos señalados se presentan algunas precisiones que creemos importantes.

- *Desarrollo minero–energético.* No se trata de negociar el modelo, sino de discutir cómo solucionar conflictos e insatisfacciones existentes encontrando lecturas comunes y poniendo en marcha innovaciones y ajustes pertinentes y relevantes.
- *Agua y medio ambiente.* Esta agenda recoge la necesidad universal de construir consensos y procesos empáticos entre desarrollo y sostenibilidad, entre intervención y preservación, entre racionalidad y cuidado del planeta.
- *Desarrollo y paz.* La esencia de la paz tiene que ver con oportunidades, valor agregado, ampliación del mercado, conectividad, generación de empleo y construcción de infraestructura. Se trata de desarrollo con una integración territorial que supere las asimetrías y subsane la deuda histórica de olvido y abandono.
- *Ciudadanía y seguridad.* Protección de la vida y garantías para el ejercicio pleno de los derechos a la ciudadanía, en el marco de los DDHH.
- *Democracia participativa.* Medidas que permitan fomentar una ruta de construcción de poder desde las organizaciones y movimientos sociales y políticos legales que surgen en los territorios. Asimismo, de generar condiciones para que los liderazgos comunitarios y sus movimientos puedan acceder a posiciones de influencia y decisión pública.

Propuesta de ruta territorial para el desarrollo de los temas:

- Arauca (con Boyacá y Casanare): Desarrollo minero–energético
- Cauca (con Nariño, Valle): Agua y medio ambiente
- Chocó (con eje cafetero y Urabá): Protección de la vida y garantías de derechos
- Sur de Bolívar (con nordeste antioqueño y Bajo Cauca): Relaciones entre desarrollo y paz
- Catatumbo (con sur del Cesar): Institucionalización de la democracia participativa
- Ciudades capitales: La participación de la sociedad civil debe incluir agendas diferentes a las rurales. Se recomiendan ciudades cabeceras de los territorios ya mencionados: Arauca, Popayán, Quibdó, Barrancabermeja, Cúcuta y Medellín. El proceso participativo debe concluir en Bogotá donde se hará la síntesis de los procesos de diálogo social territorial con los de diálogo temático y sectorial.

Sobre la ruta para llegar al acuerdo del fin del conflicto

Si se entiende el proceso de manera integral, conviene considerar dejar a un lado la discusión de ceses bilaterales del fuego y hostilidades de carácter temporal, por las siguientes consideraciones:

1. El tiempo y el esfuerzo que se utiliza en discutir, implementar y evaluar un cese bilateral temporal, para luego aplicar otro, le resta a la discusión y al avance de la Agenda.
2. Se termina confundiendo el propósito del proceso: lo que se busca es el fin del conflicto interno y no generar alivios temporales.
3. El efecto del cese bilateral temporal se puede lograr con un cese unilateral temporal por parte del ELN con reciprocidad de las fuerzas del Estado. Para lograrlo proponemos la siguiente secuencia:
 - Cese unilateral de acciones ofensivas por parte del ELN, con reciprocidad del Gobierno
 - Cese unilateral del fuego y de las hostilidades permanente con reciprocidad del Gobierno, hasta llegar al cese bilateral de fuego definitivo.
 - Acuerdo final de paz



Análisis de asuntos sensibles

II. Análisis de asuntos sensibles

Los efectos colaterales de la paz con las FARC

Uno de los elementos que determinó el arduo desarrollo del proceso de paz con el ELN fue el hecho de que no se realizó en paralelo a las negociaciones con las FARC. Esta realidad, de dos procesos con temporalidades y desarrollos diferentes, desembocó en la situación actual.

Tanto la concepción del proceso, como la estrategia utilizada, así como una coyuntura nacional centrada en los diálogos con las FARC, marcaron el itinerario de la exploración y las conversaciones con el ELN.

A continuación, se examinan los asuntos clave de esa relación.

Un proceso sin prioridad

El Gobierno de Juan Manuel Santos priorizó el proceso de paz con las FARC y asumió como hipótesis que, si este se desarrollaba con éxito, el ELN confluiría, tarde o temprano, en ese esfuerzo. Varios argumentos soportaron esa decisión.

En primer lugar, la dimensión militar de las FARC y el duro enfrentamiento que se dio entre la Fuerza Pública y este grupo a lo largo de los ocho años de gobierno del presidente Álvaro Uribe. En el teatro militar, era evidente que, si bien las FARC no habían sido derrotadas de modo absoluto, sus retaguardias históricas estaban estratégicamente reducidas y habían tenido bajas muy sensibles. Los casos de Raúl Reyes, Jorge Briceño (el Mono Jojoy) y Alfonso Cano (que se dio en medio de las exploraciones de paz) representaban un triunfo indudable para el Estado.

En segundo lugar, durante esos mismos ocho años se libró una batalla en el campo de la opinión pública que tuvo un saldo a favor del Estado. El fracaso de las conversaciones en el Caguán, las estrechas relaciones entre las FARC y el negocio del narcotráfico, el impacto humanitario del secuestro –que se expresaba en casos emblemáticos como el del niño Emmanuel¹–, el contexto internacional posterior al ataque a las Torres Gemelas y una ideología de Gobierno alineada con la derecha, consolidó un ambiente² de rechazo a esa guerrilla y un apoyo ampliamente mayoritario a la solución miliar del conflicto. La marcha “No más secuestros, no más mentiras, no más muertes, no más FARC”, realizada el 4 de febrero del 2008, que reunió, solo en Bogotá, a más de un millón de personas, demostró que el rechazo no sólo era producto de la presión mediática.

En tercer lugar, el Gobierno de Juan Manuel Santos valoró con acierto que las FARC estuvieran decididas a emprender un proceso de diálogos y negociaciones, y que tuvieran la convicción política de salir de la guerra, mientras que el ELN optó por explorar la vía negociada a la par con su “resistencia armada”, generando muchas dudas. A esto se suma que la comunicación con la comandancia de las FARC resultaba

¹ Hijo de Clara Rojas, secuestrada por las FARC junto con Ingrid Betancur

² Ese respaldo, por supuesto, nunca ha sido absoluto.

más ágil y directa que con la del ELN, y los procesos de toma de decisión interna se surtían más rápido, principalmente por los distintos tipos de estructuras que eran el Secretariado y el COCE.

Finalmente, resultaba lógico pensar que, si del acuerdo de paz con las FARC surgía una solución en términos de justicia transicional y si se pactaban mecanismos judiciales o reformas políticas o constitucionales, era posible conducir al ELN hacia una convergencia en torno a estos asuntos y expandirlos a través de sus propios intereses en el proceso de conversaciones.

La prioridad que se le dio al proceso con las FARC se evidenció claramente cuando se construyó la Agenda de negociación con este grupo, ya que inmediatamente se pusieron en marcha los contactos con el ELN, cuya mediación realizó el Gobierno venezolano. Esta secuencialidad, en la que parte de la fase secreta con el ELN se realizó a la par del desarrollo público del proceso con las FARC, impidió que durante los diálogos secretos se fuera consolidando la confianza necesaria entre las partes. El proceso de concertación de la Agenda se realizó sujeto a evidentes presiones políticas y mediáticas.

Pareciera que tanto el Gobierno colombiano como ELN terminaron por asumir que era mejor esperar a que las negociaciones con las FARC concluyeran. De manera formal firmaron el inicio de la fase pública en marzo de 2016, cuando ya estaba casi que sellado el proceso con las FARC, aunque solo fue posible hacerlo en febrero de 2017. Una de las razones de este retraso lo provocó la exigencia de liberación de Odín Sánchez.

La tensión que generó el hecho de que el proceso comenzó “en segundo lugar” y que, por lo tanto, fue medido, comparado y valorado en relación con otra dinámica que acaparaba la discusión nacional, fue algo que el Gobierno nunca pudo gestionar adecuadamente, pese a que era evidente, que el *ethos*, las expectativas y la mecánica de negociación con el ELN eran distintas a las que había propuesto las FARC.

El mismo Gobierno alimentó de manera permanente esa tensión, haciendo comparaciones innecesarias sobre metodologías, logros, equipos y procesos. Eso sin contar que se dio un trato preferente al proceso de negociación con las FARC en asuntos como la logística invertida, el esfuerzo empeñado y la valoración a los avances que hacían los equipos de trabajo. Esto incidió de manera muy negativa en la autopercepción de los negociadores sobre la relevancia de su misión.

Se puede decir que el Gobierno no desarrolló una estrategia diferenciada para el ELN, que partiera del reconocimiento de su naturaleza. Es como si, en su gran esfuerzo por sacar adelante el proceso con las FARC, hubiera desarrollado, de manera no intencional, la tesis de que la paz con el ELN sólo era posible si este se comportaba, en la Mesa, como las FARC. De manera obstinada, el Gobierno quiso emplear los mismos principios, estrategias de negociación y metodologías sin examinar las distintas realidades.

Resulta claro que procesos de paz negociada con dos grupos guerrilleros, realizados en simultáneo, deberían confluir necesariamente y que el país no puede conceder mecanismos radicalmente distintos para la Justicia Transicional o para las reformas constitucionales. También es deseable compartir las líneas rojas y los principios generales.

En esa línea de sincronía hay que decir que, si se manejan bien los dos procesos en paralelo, es posible contener de mejor modo las expresiones de violencia y aminorar los roces y el conflicto entre los grupos.

La dinámica política en torno a la paz

El triunfo del NO en el plebiscito por la paz de octubre de 2016 y el posterior ascenso del Centro Democrático a la presidencia del país, tienen una enorme trascendencia en el contexto político del proceso de paz con el ELN. Por un lado, resultó evidente que el proyecto de paz propuesto y desarrollado por el presidente Santos no logró generar un consenso mayoritario en la sociedad colombiana y que buena parte de las hipótesis con las cuales se realizó la conversación con las FARC resultaron inaceptables para distintos grupos de la sociedad y de las élites del país, que, dicho sea de paso, tienen visiones distintas sobre las falencias del Acuerdo³.

Hay quienes vieron en el Acuerdo con las FARC una amenaza directa a sus intereses. Algunos sectores temieron el triunfo de un relato histórico sobre el conflicto que los señalara como responsables y victimarios, sin reconocer la victimización de la que fueron objeto debido a la violencia sistemática de los actores armados y a la incapacidad del Estado de proteger sus vidas y bienes. Otros, en esa misma línea, entendieron el conjunto de reformas políticas y socioeconómicas (relacionadas principalmente con el desarrollo rural) como un riesgo de estabilidad al sistema y como un modo soterrado de iniciar una modificación de corte socialista al aparato productivo.

También rechazó el acuerdo de paz un grupo especialmente preocupado por la estabilidad institucional del país, el cual consideró que los mecanismos previstos en él debilitaban las instituciones, comenzando con la Constitución y las leyes, y creaban estructuras paralelas que eran innecesarias y a las que se daban más poderes de lo que convenía. Finalmente, puede identificarse un grupo para el que resultó inaceptable un régimen de penas alternativas de tipo restaurativo, como veredicto de justicia frente a delitos de lesa humanidad. Desde su punto de vista, el Acuerdo aceptó un arreglo impune, que tiene el efecto perjudicial de admitir la tesis de que es posible atentar contra la sociedad sin recibir el castigo merecido.

Todas estas preocupaciones, con distinto nivel de intensidad y de apertura a la modificación, se expresaron con fuerza en la campaña presidencial que llevó al presidente Duque al Palacio de Nariño. No cabe la menor duda de que el mandato presidencial ha cambiado y que, en los próximos cuatro años, se implementará una agenda muy cuidadosa en materia de paz. Eso no implica, sin embargo, que se trate de un momento político que haga imposible un proceso de paz negociada. Del análisis del fenómeno político, es posible colegir los siguientes puntos a tener en cuenta en la mesa de conversaciones con el ELN.

Primero. A diferencia de los presidentes Uribe y Santos, que tuvieron la oportunidad de definir planes y objetivos con un alcance de ocho años, la nueva presidencia comprende que, de su buen desempeño y de los logros concretos conseguidos en un periodo de cuatro años, dependerá en buena medida la continuidad de su proyecto de gobierno. Esa limitación temporal genera un escenario de oportunidad.

Segundo. Es claro que un proceso de paz en la presidencia de Iván Duque se desarrollará sin una oposición tan beligerante como la que tuvo que enfrentar Juan Manuel Santos. Si Duque logra transmitir a su *constituency* que negociar con el ELN no implica la rendición del Estado, el apoyo político a la paz será prácticamente mayoritario.

³ Se hace en este apartado una caracterización de tipo conceptual, que no pretende ser exhaustiva ni excluyente.

Esto puede tener un efecto muy positivo, tanto en la materialización de los compromisos a los que llegue el Gobierno con el ELN, como en el apoyo de las élites a las medidas incluidas en un eventual Acuerdo. En ese sentido, no resulta menor el hecho de que el presidente Duque se haya rodeado para su ejercicio de Gobierno de un conjunto de personas que provienen del mundo empresarial y que están en condiciones de apalancar los intereses de un sector que se había marginado, por efecto de la desconfianza que les generó el Gobierno Santos, de los esfuerzos de paz. Esta capacidad no sólo aumentará la posibilidad de cumplir lo pactado, sino aumentará la sostenibilidad de los cambios que se logren realizar.

Las declaraciones del ELN desde que se posesionó el nuevo Presidente muestran que este grupo ha reconocido el cambio político y asumido que el proceso con el Gobierno Duque tendrá su propio sello.

La implementación del Acuerdo de Paz

Existe un debate en torno al desempeño del Estado en la implementación del Acuerdo de Paz. Mientras el Gobierno del presidente Santos defendió férreamente el compromiso de las instituciones en la puesta en marcha de lo acordado, sectores independientes, de oposición y las mismas FARC cuestionaron el liderazgo del Ejecutivo, la eficacia de las entidades y la voluntad política de los involucrados. En un asunto tan delicado, desde el punto de vista político, ese tipo de distancias resultan previsibles.

Pese a ello, hay consenso en que la implementación ha sido lenta, difícil y, en algunos casos, frustrante en lo que tiene que ver con transformaciones de tipo económico y político. A los fracasos que en el legislativo tuvo el proyecto que establecía las curules para las regiones del conflicto, se suman las dificultades de la reforma política, la poca incidencia que en ella tuvieron las recomendaciones de la misión de expertos, la ausencia de consensos en la ley de tierras y la difícilísima marcha del proceso de sustitución de cultivos ilícitos.⁴

En el último informe sobre el avance de la implementación del Acuerdo de paz que presentó el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, los analistas señalan que: “comparando el Acuerdo Final colombiano con otros acuerdos de paz a los 18 meses, encontramos que el colombiano se ha implementado a un ritmo promedio. Sin embargo, a pesar del progreso logrado, los avances han sido lentos en algunos puntos y se evidencia una serie de problemas que están obstaculizando el proceso y podrían dar lugar a retrocesos en los meses por venir”.⁵

La metodología de seguimiento que hace el Kroc plantea la observación de 578 “disposiciones” clasificadas en 18 temas centrales. Estas disposiciones reúnen tareas, acciones y mandatos específicos que las partes deben cumplir para llevar a cabo lo convenido. El siguiente gráfico proviene de este documento:

⁴ Vale la pena anotar que la FIP ha venido haciendo un seguimiento detallado al Plan de Sustitución, el cual ya cuenta con varios informes de seguimiento, y uno final que está en proceso final de edición.

⁵ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. “Segundo Informe sobre el Estado de la Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia” (Informe 2, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2018). P:6.

Avance en la implementación del acuerdo de paz por tema

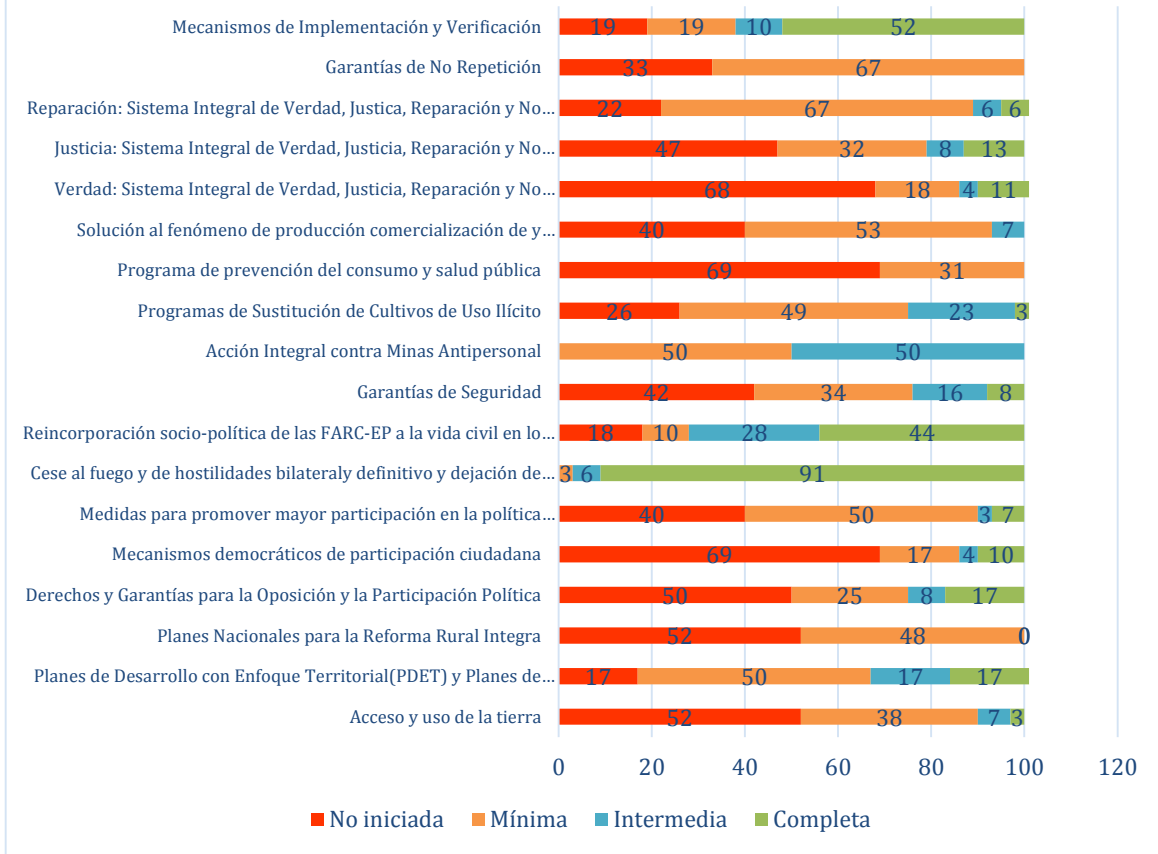
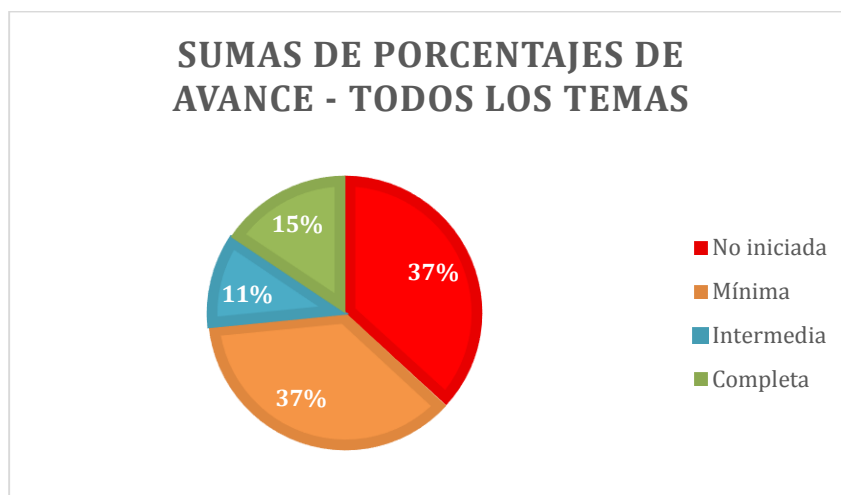


Gráfico reconstruido de las páginas 13 y 14 del Informe de síntesis del Instituto Kroc.

Si se construyera, con la suma de los porcentajes de avance y a modo ilustrativo, un único gráfico de síntesis agregada, se vería el siguiente comportamiento:



Elaboración propia, con datos del informe de síntesis del Instituto Kroc

Adicional a ello, el Acuerdo se ha implementado en un contexto de deterioro de las condiciones de violencia y orden público y de agresiones a los líderes sociales. Sobre el primer punto, la “salida” de las FARC de algunos territorios, su transformación en otros y, en cualquier caso, el cambio surgido por su paso a la legalidad, abrió un ámbito de competencia para actores ilegales y armados que han luchado por apropiarse de las rentas antes contraladas por esta guerrilla. Ello con el efecto consecuente en la seguridad y la percepción ciudadana sobre la misma.⁶

En este marco, especial preocupación han generado las agresiones contra líderes sociales y defensores de derechos humanos. Al respecto, si bien existen debates abiertos sobre las motivaciones y su grado de conexión o coordinación, es indudable que vuelve a cernirse sobre el país la sombra entorno al resurgimiento de un proceso de aniquilación física contra actores significativos que abogan por el cambio del status quo.

El difícil contexto en que se desenvuelve la implementación de los acuerdos de paz mina las posibilidades de avanzar en la negociación con el ELN. Por un lado, atiza la desconfianza del ELN en la capacidad real del Estado para desarrollar programas ambiciosos y por otro, crea dudas sobre el verdadero liderazgo del ejecutivo, la voluntad de cambio de las élites políticas y, en general, sobre la posibilidad de cumplir los acuerdos protegiendo a aquellos liderazgos territoriales que promueven puntos de vista alternativos.

Es posible afirmar, de modo contrario, que el cumplimiento y desarrollo del Acuerdo de paz con las FARC, dentro del cauce institucional, se constituiría en un mensaje muy positivo en el marco de la negociación con el ELN. Además de las razones expuestas arriba, pero esta vez consideradas en positivo, ello permitiría ir consolidando mecanismos y propuestas que permitirían avanzar de manera más eficaz tanto en la negociación como en la eventual implementación de lo acordado con el ELN.

Por ejemplo, una buena marcha de los PDET se constituiría en un valioso ejercicio de participación ciudadana para construcción del desarrollo territorial, así como el buen funcionamiento de la Comisión de la Verdad abriría un espacio para que la narrativa entorno al ELN pudiera emerger en los territorios. Ello sin considerar que los mecanismos y posibilidades de reincorporación de los excombatientes de las FARC podría trazar un camino promisorio para el caso de los guerrilleros del ELN.

⁶ El lector puede profundizar en estos asuntos mediante la lectura de los informes publicados por la FIP sobre crimen organizado (2017), disidencias (2018) y homicidios (2018). Adicional a ellos, la FIP está preparando un reporte sobre garantías de seguridad con recomendaciones para el nuevo gobierno que está próximo a salir.

La negociación

Si se quiere comprender con detalle por qué finalizó el largo periodo presidencial del Gobierno Santos sin más avances en la conversación, es preciso examinar de manera crítica y detallada el desarrollo de la negociación. A propósito de este tema es posible afirmar que varios de los motivos de estancamiento, tensión y distanciamiento se debieron más al modo en que se desarrollaron los diálogos de paz que a problemas de tipo ideológico o de posiciones expresados por las partes. A continuación, se realiza un análisis de los principales elementos.

Los puntos de partida

Ni el Gobierno ni el ELN llegaron a la mesa con la firme convicción de que era posible finalizar el conflicto armado y de que ese era su propósito compartido. Por decirlo de otro modo, las partes no construyeron un objetivo común sólido y, en su lugar, acogieron el reto de encontrarse para dialogar en medio de discusiones y negociaciones internas, y asuntos vitales de enfoque por resolver. Esto generó que su comportamiento fuera más el de actores en exploración y tanteo, que en decidida conversación.

Para comparar la realidad del ELN, se puede decir que antes de iniciar el proceso de paz con el Gobierno, las FARC que vivieron un proceso que podría denominarse como *derrota estratégica*. Su capacidad militar fue seriamente diezmada y, con ella, su control territorial. Varios de sus mandos fueron dados de baja en operaciones militares y su base económica principal – relacionada con la coca – sufrió un declive que terminó siendo cíclico. Su poderío y hegemonía, que dependía mucho de su capacidad militar, los llevó a una situación de precariedad en la confrontación con el Estado, por la cual se explica parte de su decisión inicial.

No ha sido así en el caso del ELN, cuya derrota estratégica aún no se avizora en el horizonte. En primer lugar, el ELN no ha construido a su interior la decisión definitiva de transitar el camino de la negociación política como estrategia central. Por distintas razones atribuibles a la ideología, a la lectura del momento histórico, al cálculo político, a la desconfianza hacia la contraparte y a discusiones no resueltas, el ELN combina dos estrategias de acción: la resistencia armada y la solución negociada.

Ambas hacen parte de su formulación política y no se comprenden como contradictorias. En buena medida, su capacidad para mantener un proyecto que pasó de una estrategia global de poder a un proyecto de *resistencia armada* dentro de un proyecto occidental de *poder global*, ha dependido de la connivencia de estas perspectivas.⁷ Es importante recordar que el ELN está firmemente arraigado en el *ethos* de la rebelión armada, y que construyó una identidad política de resistencia que le ha permitido, a lo largo de su historia, superar crisis y momentos de extrema precariedad.

Pese a ser considerado por algunos analistas y funcionarios como una amenaza menor para la estabilidad del régimen, lo cierto es que el ELN es una fuerza con presencia en varias regiones del país y que se

⁷ Es importante recordar que la historia del ELN transcurre en un periodo largo, el cual inicia con la expectativa de la toma del poder por parte de los movimientos irregulares revolucionarios en un contexto de Guerra Fría, y adquiere nuevos horizontes tras la caída del muro de Berlín, la Perestroika y la derrota de la mayoría de las guerrillas de izquierda latinoamericana. En las últimas décadas, el ascenso de propuestas de izquierda en el continente ha generado nuevos desafíos, los cuales son concomitantes a la discusión interna del ELN sobre la pertinencia de la paz negociada.

encuentra articulada a un conjunto de dinámicas sociales. La capacidad de acción del ELN llegó a expresarse en la cruenta confrontación entre la Fuerza Pública y los paramilitares (con alianzas y expresiones distintas a nivel territorial) y que tuvo lugar en los 90 no sólo en el plano militar sino también mediante golpes a la sociedad civil que eran reconocidos como cercanos al ELN.

El ELN salió debilitado militarmente de esta confrontación (1992-2002) y perdió recursos, mandos, estructuras y presencia territorial. Sin embargo, su estrategia de “resistencia armada” le ha permitido sobrevivir y apoderarse de nuevas fuentes de financiación, así como ocupar lugares que han dejado otras estructuras armadas. Hoy el ELN está lejos de desaparecer exclusivamente por la vía de la acción militar del Estado y sigue ejerciendo una influencia muy importante en sus zonas históricas.

Ese apego a la resistencia armada, que es defendido internamente por algunos de los mandos más relevantes del ELN – quienes, además, expresan escepticismo frente al eventual tránsito a la vida civil – ha hecho que el proceso de diálogos de paz sea visto como una “exploración” de posibilidades y no como una “negociación” en el pleno sentido. Esta perspectiva quedó incluso recogida en la propia agenda de diálogos de paz, en el punto 5 h, en donde reza “en el marco de las nuevas circunstancias generadas por este proceso, se construirá un acuerdo sobre las armas del ELN para poner fin al conflicto armado”.

Esta actitud de exploración es inconveniente como punto de partida para la negociación, en tanto erosiona la confianza de la contraparte y acrecienta el temor de que la mesa se entienda como un escape a la intensificación de la acción militar y como un parapeto para el fortalecimiento de las actividades bélicas. Ni la sociedad colombiana y ni el Estado están dispuestos a adelantar un proceso de paz en el que no hay una decisión firme de la contraparte.

Es razonable que el ELN quiera ser cauteloso en su aproximación al Estado y que conserve a lo largo de la negociación la posibilidad de dar marcha atrás y de mantenerse en su actual estrategia de resistencia armada. Es decir, es admisible que la negociación sea un mecanismo de trámite interno de las diferencias del ELN el cual le permita construir un consenso. Pero, para que ello sea viable, es fundamental que exista la voluntad de ponerle fin al conflicto y que se entienda que la mesa es para tal fin. Eso no implica, por supuesto, renunciar al enfoque de “transformaciones” propuesto en la Agenda, sino aceptar que la concreción de estas transformaciones será también un efecto de su evolución en movimiento político – social no armado.

Por su parte, el Gobierno partió de una premisa que también complicó el avance sustantivo de la mesa de conversaciones. En parte por el paralelismo con las FARC y en parte como consecuencia de la propia valoración hecha por el Gobierno sobre los móviles, la estructura de toma de decisiones y el comportamiento del ELN, la aproximación de la delegación no fue la de la convicción de ponerle fin a la confrontación sino la de realizar una conversación que se convirtiera en algo irreversible.

En esa posición inicial tuvieron mucho que ver las experiencias de la fase exploratoria de los diálogos de paz y también la no-sincronía de los procesos, asunto que generó el arranque tardío de la mesa con el ELN y el traslape entre el inicio de las conversaciones y la agudización de la discusión política en torno a la paz. La fase final del Gobierno Santos, la pérdida del plebiscito y el lento avance de los primeros ciclos de conversaciones llevaron al Gobierno a pensar que la meta ideal de la mesa era llevar las conversaciones hasta un punto que significara un no-retorno. En cierto modo se puede decir que el Gobierno actuó sin la convicción de que era posible avanzar de manera sustantiva en el acuerdo y que se fijó una meta parcial como punto de llegada. Sin duda alguna, si se quiere avanzar eficazmente en este propósito hay que construir la convicción conjunta de que es posible finalizar el conflicto con el ELN.

La agenda

Un asunto que ha resultado central a lo largo de las conversaciones ha sido el reconocimiento y valor que se le dio a la Agenda pactada. Mientras el Gobierno consideró, desde el comienzo, que la Agenda era abstracta, amplia, difícil de comprender y de adelantar, y que no comprometía de modo suficiente al ELN en la finalización del conflicto armado, el ELN la valora como un acuerdo sustancial y como el corazón del proceso de paz, el cual no sólo recoge un valioso esfuerzo de acercamiento, sino que plantea una ruta viable para la terminación del conflicto.

Esta enorme distancia entre las apreciaciones generó un abismo que ha resultado, hasta el momento, insalvable. Mientras el ELN insiste por todas las vías en la necesidad de poner en marcha los puntos de la agenda, la delegación de paz del Gobierno procuró, sobre todo en la primera fase y mediante todos los mecanismos posibles, lograr el acotamiento de la agenda. Se puede decir que sólo en el último tramo de las conversaciones hubo avances sustantivos alrededor de los primeros puntos temáticos de la agenda, relacionado con la participación ciudadana, en parte porque fue en ese momento en el que el Gobierno aceptó iniciar una conversación sobre el particular que no partiera de la discusión de lo planteado.

El Gobierno inició los acercamientos con el ELN con la intención de lograr una agenda esquemática y precisa, tal y como la que había logrado en el caso de las FARC. Sin embargo, cuando comprendió que tal tarea sería imposible con el ELN, decidió firmar sin estar totalmente seguro ni comprometido. En ese sentido, en lugar de asumir la firma como un logro sin precedentes en la historia de procesos de negociación con esta guerrilla y empeñar sus esfuerzos en sacar adelante la propia agenda, asumió lo pactado como una carga y empeñó muchos de los esfuerzos iniciales en procurar acotarla en la mesa. Esta insatisfacción era evidente para el ELN, quien decidió también insistir en el cumplimiento de la agenda no sólo como un modo de reforzar aquellos asuntos que considera imprescindibles para el logro de la paz, sino como una manera de tensionar al Gobierno en un ámbito en el que lo reconocía incómodo.

Desde nuestro punto de vista, un esfuerzo exitoso de paz con el ELN requiere reconocer y re-validar la Agenda ya pactada. Proteger el esfuerzo de quienes hicieron parte de la fase exploratoria y partir de la seriedad de los negociadores del Gobierno y de su compromiso institucional. Pero es evidente que, para que la agenda sea un mapa útil para navegar en medio de la conversación, se requiere llegar a consensos sobre ella que precisen sus alcances y, sobre todo, limiten la interpretación. Porque sí es innegable que el modo en que está redactada genera un amplísimo margen de interpretación.

Por eso, es fundamental dedicar los primeros encuentros entre el nuevo Gobierno y el ELN a trabajar en lo que podría ser una “Hoja de Ruta” derivada de la Agenda, que se constituya en un marco de referencia compartido y en un entendimiento común sobre los alcances, mecanismos y funcionamiento de los diálogos de paz.

Conformación, representatividad y dinámica de las delegaciones de paz

Las conversaciones se han desarrollado en un ambiente de mutuo recelo, no desde la perspectiva de las relaciones interpersonales (que han sido firmes pero cordiales), sino porque las delegaciones han dudado de manera sistemática sobre la representatividad de los negociadores, el compromiso de la contraparte y la capacidad de decisión de sus interlocutores.

El Gobierno partió del supuesto según el cual, dado que el mando del ELN no es centralizado, era importante que sus estructuras más representativas hicieran parte de la negociación de modo directo. Nunca se dudó del compromiso de los negociadores con la solución política del conflicto, pero sí de la capacidad de éstos de comprometer al COCE, a la Dirección Nacional del ELN, y a las estructuras regionales.

Por ese motivo, los actos de guerra del ELN se han leído de modo habitual como desafíos a la delegación de paz y como muestras de la autonomía en los territorios de los distintos mandos de la estructura armada de la organización. A lo largo de las conversaciones ha resultado particularmente sensible la no presencia en la mesa de los comandantes del Frente de Guerra Occidental del ELN, particularmente de quienes tienen responsabilidades sobre las actividades en Chocó y, así como han generado desasosiego las declaraciones públicas y los actos perpetrados por el Frente de Guerra Oriental (Particularmente el Frente Domingo Laín), puesto que ponen en tela de juicio su compromiso con la paz negociada. Es indudable que la buena marcha del proceso de paz tiene mucho que ver con la capacidad de interlocución del Gobierno con responsables de estas estructuras, que, a su vez, concentran la mayor capacidad de iniciativa militar del ELN en la actualidad.

Por el lado del Gobierno, resulta evidente que no hubo continuidad en el equipo negociador ni en el direccionamiento estratégico de la delegación, y que ello incidió en la pérdida de avances previos y en la necesidad de retomar puntos que ya se entendían como avanzados. De un proceso que fue liderado por Frank Pearl en su fase exploratoria y que tuvo un periodo de transición que contó con la ayuda de Mauricio Rodríguez (cuya responsabilidad tuvo versiones distintas), se pasó a dos delegaciones con miembros muy diferentes, una encabezada por Juan Camilo Restrepo y otra por Gustavo Bell.

A esta falta de continuidad hay que sumar el escaso soporte técnico con el que contó la delegación del Gobierno, las deficiencias metodológicas y contradicciones entre sus propios miembros, que estaban atizadas además por diferencias de opinión con los responsables en el Gobierno nacional del proceso de paz con las FARC. Asuntos que fueron evidentes para la delegación del ELN.

En cuanto a las visiones del ELN sobre la delegación del Gobierno y los compromisos que se iban alcanzando lentamente, la guerrilla nunca pareció comprender que su interlocutor en el proceso era el Gobierno nacional y no el Estado en su conjunto y que, en un régimen como el colombiano, existe una división de poderes que es una condición innegociable para los funcionarios públicos. Lo que esto implica es que, en una conversación con el Gobierno, así el presidente sea el jefe del Estado, es imposible comprometer de modo unívoco el comportamiento de la rama legislativa, de la judicial e, incluso, de otros actores relevantes del ordenamiento social.

Podría decirse que en su afán por exigir responsabilidades amplias, el ELN malogró parte de la interlocución con la delegación del Gobierno haciendo propuestas que excedían ampliamente las competencias de su interlocutor. Un ejemplo de ello es hacer énfasis en incluir en la mesa asuntos de discusión cuya modificación, como el código de minas o las competencias locales para el ordenamiento territorial, no dependen en su resultado de la voluntad del ejecutivo, sino del Congreso de la República y los Concejos municipales, respectivamente.

Del mismo modo, estancados en la idea de que el ELN no estaba bien representado, los negociadores del Gobierno no aprovecharon el carácter pragmático de varios de los miembros de la delegación de paz de la guerrilla, con los cuales eran factibles conversaciones sobre temas concretos.

Aunque la conversación transcurrió en un ambiente en general tranquilo, existe la sensación, por parte de ambas delegaciones, que su contraparte no trabajó lo suficiente, que no realizó propuestas concretas y que se opuso de modo terco a posibilidades próximas de consensos. Esta percepción, que en el caso de una mesa de diálogos es tanto o más importante que la realidad objetiva, muestra que las partes fueron incapaces de construir confianza entre ellas. No nos referimos a una confianza abstracta, derivada de una valoración moral de la contraparte, sino de la confianza que surge de la tarea cumplida a cuatro manos. La que sólo se construye cuando se van definiendo tareas y se van ejecutando. Salvo el caso del cese al fuego pactado y las audiencias ciudadanas realizadas en Tocancipá, los diálogos se cierran en la fase del presidente Santos con muy pocos logros atribuibles a la mesa.

La temporalidad

El punto anterior remite a un aspecto que tocaremos brevemente, relativo a los tiempos de desarrollo de los diálogos de paz. Si se asume como inicio del proceso el momento en que el Gobierno y el ELN hacen pública la existencia de contactos exploratorios, que se dio el 11 de junio de 2014, se diría que el proceso ya tiene más de cuatro años. Sin embargo, es preciso recordar que la firma del Acuerdo de diálogos de paz tuvo lugar el 30 de marzo de 2016 en Caracas y que el primer ciclo sólo comenzó hasta el 7 de febrero de 2017 en Quito. Adicionalmente, el 19 de diciembre de ese mismo año fue nombrado como nuevo jefe de la delegación el señor Gustavo Bell, con lo cual cambió de manera sustancial la dinámica de la mesa.

En términos prácticos, el primer grupo de negociadores estuvo trabajando menos de un año, y el segundo, un poco más de seis meses, con las interrupciones de enero de 2018 por la finalización del cese bilateral y la salida de Ecuador y la instalación de la mesa en Cuba. Eso sin contar con la intermitencia que implica la labor por ciclos.

De lo que estamos hablando es de un proceso de diálogos realmente corto, que se ha extendido en el tiempo por motivos ajenos a la dinámica misma de la conversación y que no alcanzó a desarrollar la dinámica necesaria para arrojar resultados más concretos. En ese mismo sentido, vale la pena considerar que, en el marco de los primeros seis meses, en lugar de avanzar en los primeros puntos de la negociación, y de manera prioritaria en el primer punto sobre participación de la sociedad, los negociadores de empeñaron en obtener acuerdos humanitarios y luego un cese al fuego en el marco de la visita de su santidad, el papa Francisco.

Es frecuente que en diálogos de paz de esta naturaleza choquen dos tipos de temporalidades. Una es la de las guerrillas, que no solo se ven a sí mismas como las herederas de una agenda histórica de lucha contra la opresión de las élites, sin que no asumen el compromiso de entrar en la temporalidad de su interlocutor.

Esta es la segunda temporalidad en discordia. La que se refiere a los tiempos de los mandatos presidenciales y a la necesidad de lograr avances concretos durante la vigencia de los breves periodos que están disponibles para los funcionarios. Es fundamental, en ese sentido, que se logre un acuerdo sobre la temporalidad de las conversaciones y los resultados esperados, lo cual no implica renunciar a una propia visión sobre el desarrollo de los fenómenos históricos. Si no se da esta suerte de sincronía, resulta muy complicado adelantar cualquier esfuerzo específico.

La participación ciudadana

La participación ciudadana es un elemento vital en la negociación de paz con el ELN. Es imposible imaginar un proceso exitoso con esta guerrilla que no incluya la participación activa de la ciudadanía. Se trata de un reclamo que ha estado presente en todos los intentos de negociación de paz y que está vinculada a lo más profundo del *ethos* del ELN y a su teoría y *praxis* sobre el cambio social.

Para el ELN, la participación ciudadana no es un asunto instrumental, ni se surte de manera adecuada mediante reuniones de tipo formal. Desde su punto de vista, la participación es una herramienta de transformación, mediante la cual los intereses de la ciudadanía, y principalmente de los desposeídos, de los marginados y de los sectores populares, se convierten en mandatos para el Estado. Es una herramienta que desafía la capacidad de adaptación del establecimiento y que muestra el desajuste entre las políticas y los intereses populares. Por eso, para que la participación cumpla su labor debe privilegiar a aquellos que en general no son escuchados en la toma de decisiones y que, por regla general, son críticos del *status quo*.

Este abordaje de la participación contiene dos elementos que tienden a volverla inviable.

Por un lado, aunque el ELN ha insistido en que su interés es promover una participación amplia y diversa, que incluya actores con poder y con protagonismo, y que vaya más allá de las organizaciones sociales de la izquierda, del movimiento por la paz, y del mundo social y político "Camilista", las condiciones de partida planteadas para ese diálogo no representan ningún incentivo para que los grupos de poder tengan la disposición de construir en conjunto. Tal y como se proponen, los escenarios de participación validados por el ELN soportan la necesidad de replantear a fondo las estructuras de poder socio-económico y, con ello, de desconocer los intereses, las visiones y los aportes que han hecho las élites a la construcción de una mejor democracia y de un modo de vida más justo.

Por otro lado, está la contradicción que implica querer desatar un proceso de participación amplio y libre sin renunciar explícitamente a la lucha armada. Para el conjunto de la sociedad, e incluso para un buen número de organizaciones sociales que comparten las tendencias ideológicas del ELN, resulta simplemente imposible e inaceptable realizar procesos de participación bajo la sombra coercitiva e intimidadora de las armas. Suponer que es posible desarrollar una participación incluyente y luego pactar un conjunto de transformaciones para que, dependiendo de su concreción, se decida finalmente el final del conflicto resulta simplemente impracticable.

Contrasta con este dilema que el ELN está llamado a solucionar, y que refleja la centralidad del asunto de la participación en su estrategia política, el poco interés que mostró la delegación del Gobierno en desarrollar una estrategia original, sobre todo en la primera parte de la negociación, en ofrecer salidas viables y comprometerse con el principio participativo que se había pactado. En los momentos de avance sustantivo de la mesa, salvo en el periodo que correspondió a las audiencias preparatorias adelantadas en el municipio de Tocancipá, el énfasis estuvo puesto en los aspectos humanitarios y de cese. Cabe preguntarse sobre el verdadero compromiso de la delegación de paz del Gobierno a la hora de liderar una discusión sobre la democracia participativa.

Para evidenciar ese énfasis sólo hay que considerar el número de personas que trabajaron en cada punto (que era significativamente menor para el caso de la participación) y recordar cómo el gran interés del Gobierno Santos fue dejar pactado un cese, pero no entregarle al nuevo Gobierno un avance sustancial

en la definición del punto 1 de la agenda. En el tema participativo, el Gobierno nunca realizó una propuesta verdaderamente audaz, que se constituyera en un sacudón inesperado para la mesa.

La argumentación sin salida que planteaba el ELN y la pobre estrategia que a propósito de este asunto desplegó el Gobierno hicieron que la participación, en lugar de ser un tema de debate serio y ejecutable, se transformara en una moneda de cambio a propósito de bajarle la intensidad al conflicto y, principalmente, de abandonar la práctica del secuestro.

En esa discusión se perdió de vista que la participación planteaba la oportunidad de descentrar la discusión de un trámite de propuestas radicales, y de identificar transformaciones valiosas y necesarias, no porque el ELN las aprobaba o las exigía, sino porque son pertinentes y necesarias para la sociedad Colombiana en su conjunto, la cual, mediante esa vía, podía volverse en el verdadero garante del proceso de paz. Nos referimos acá a un proceso orientado al final de la confrontación armada, y no a los prolegómenos de una Asamblea Constituyente.

Dinámicas del conflicto

Hasta el momento hemos examinado asuntos de tipo político ideológico. Sin embargo, un análisis sobre factores críticos estaría incompleto sin rastrear los efectos que ha tenido, a lo largo del proceso de negociación, el desarrollo del conflicto. En un ambiente de desconfianza social en torno a la negociación, distintas estructuras del ELN han arreciado sus acciones militares y se ha aumentado el impacto del conflicto en sus zonas de influencia.

Desde el comienzo de las negociaciones, tanto el ELN como varias organizaciones y movimientos sociales han propuesto la declaratoria de un cese bilateral del fuego con el propósito de ambientar los diálogos de paz y de generar un clima de distensión. Pese a ello, el Gobierno ha mantenido relativamente estable el principio según el cual se negocia en la mesa como si no hubiera conflicto, y se confronta en las regiones como si no hubiera conversaciones. Desde el inicio de los diálogos de paz, al Gobierno le preocupa que las negociaciones fueran utilizadas por su contraparte como un periodo de fortalecimiento interno, de generación de rentas y de aumento de su capacidad ofensiva.

Hay que decir, sin embargo, que con ocasión de la visita a Colombia del papa Francisco, las partes lograron pactar un cese que, aun cuando suscitó discusiones posteriores relacionadas principalmente con la efectividad de los mecanismos de verificación, se constituyó en el avance concreto más evidente de esta fase de las negociaciones. Este antecedente provocó que, al finalizar el Gobierno del presidente Santos, se hiciera un gran esfuerzo para pactar otro cese que no pudo concretarse.

Se puede afirmar que las negociaciones de paz se han desarrollado en un contexto paradójico desde la perspectiva del enfrentamiento armado, porque, mientras la mesa se dio en medio del proceso de concentración, desmovilización y desarme de las FARC —lo que supuso la desactivación del ejército irregular más grande del país, el cese de sus acciones ofensivas y la consecuente disminución de los actos de guerra—, ese mismo proceso generó cambios en las dinámicas de control territorial y en el control de las rentas que han activado competencias y conflictos con graves efectos sobre la población civil.

Dentro de ese escenario, además, se ha venido denunciando el fortalecimiento de organizaciones herederas del paramilitarismo, las cuales no sólo están luchando los espacios en el ámbito de las

economías criminales, sino que han activado agresiones hacia los líderes sociales en una clara táctica intimidatoria.

Todas estas razones han hecho que la discusión en torno a la humanización de la confrontación y el cese al fuego y de las hostilidades se conviertan en un tema central de la negociación. A la urgencia que manifiesta la población que, en regiones como Chocó, Norte de Santander y Arauca, ha padecido el recrudecimiento del conflicto, se suma el argumento compartido de que no se podrá iniciar un proceso participativo serio en medio del fuego cruzado.

La centralidad de esta discusión ha generado una dinámica transaccional que es necesario superar de manera pronta. En efecto, así como el Gobierno llegó a supeditar el inicio del desarrollo del punto 1 a la concreción de la renuncia al secuestro, el ELN planteó la estrategia de pedir a cambio del cese, algunas ganancias en términos sociales y políticos. Lo que se ha dado a llamar “alivios para la población”.

En general, compartimos la idea de que este proceso requiere de un ambiente tranquilo, que permita desarrollar la agenda y vaya construyendo confianza entre las partes. Es verdad que la participación ciudadana es incompatible con la táctica de arrear la guerra, como también lo es que el fin del conflicto hace parte de la Agenda pactada y que, por lo tanto, más que una condición de partida debe ser un efecto del trabajo de la mesa.

Por eso, las partes podrían analizar la puesta en marcha de una estrategia de desescalamiento, propiciada por un cese unilateral por parte del ELN con verificación y por una respuesta del Gobierno con reciprocidad. Para este tipo de avance se podría definir una serie de “protocolos de actuación mutua”, en los que queda claro que la sociedad colombiana no acogerá la paz con el ELN si no obtiene de esta guerrilla un saldo de paz. Esta coyuntura podría aprovecharse también para tramitar alivios de tipo social de corto plazo, los cuales pueden realizarse de forma inmediata, sin reformas de tipo legal/estructural, y desde el liderazgo del ejecutivo nacional.

En cuanto al secuestro, es evidente que ha sido una gran tensión a lo largo del proceso y que es un lastre para el trámite positivo de las conversaciones. Tiene un efecto humanitario muy negativo, envía un mensaje contradictorio con la intención de parar y genera presiones innecesarias. El proceso estará en serio riesgo mientras esta práctica se mantenga.

A continuación, examinamos algunas de las más graves expresiones de la intensificación del conflicto.

La crisis humanitaria del Chocó

Chocó es uno de los departamentos del país con mayores índices de pobreza y necesidades básicas insatisfechas que afectan al 79% de la población, en contraste con el 27% del total nacional (DANE, 2012). Su riqueza en minas de oro, el clima propicio para el cultivo de coca, su frontera con Panamá y la salida al mar Pacífico y, además, el hecho de ser ruta estratégica del narcotráfico, lo han convertido en uno de los departamentos más afectados por el conflicto armado.

La concentración y desmovilización de las FARC a finales de 2016, y el proceso de implementación del Acuerdo de paz, no implicaron en el Chocó el cese de la confrontación armada, que desde 1985 ha dejado un saldo de 209.497 víctimas, equivalentes al 41% de la población proyectada por el DANE a 2017

(Registro Único de Víctimas (RUV), 2018) (Colombia: proyecciones de población municipales por área (2005-2020), 2010).

La guerra abierta por el control del territorio entre el ELN, la Fuerza Pública, grupos herederos del paramilitarismo y bandas criminales (Autodefensas Gaitanistas de Colombia y Clan del Golfo), han provocado amenazas, extorsiones, confinamiento, reclutamientos forzados, asesinatos selectivos, atentados, bombardeos y desplazamientos forzados y masivos, que permiten hablar de una crisis humanitaria.

Desde junio de 2014, cuando se oficializaron los diálogos exploratorios con el ELN, se han presentado 595 eventos violentos, afectando directamente a 86.149 personas (Monitor Humanitario, 2018). Solo en el Litoral de San Juan, con aproximadamente 15.000 habitantes, se produjo el desplazamiento forzado de 3.000 personas en 2016, y de 1.300 en los primeros dos meses de 2017 (Human Right Watch, 2017).

Mientras organismos como *Human Rights Watch* y Gobierno nacional responsabilizaron al ELN por buena parte de la emergencia humanitaria, la guerrilla denunció la “crisis económica, la creciente presencia paramilitar y la judicialización a líderes y lideresas sociales hecha por organismos del Estado”, y justificó sus acciones militares como “consecuencia de la acción paramilitar con connivencia del régimen”, que “tienen, por lo tanto, un responsable central: el Estado colombiano” (Urge un cese al fuego bilateral, 8 de Junio de 2017).

Pese a que la visita del Papa Francisco en septiembre de 2017 posibilitó un cese al fuego bilateral que se llevó a cabo hasta enero de 2018, lo cierto es que en el Chocó no se cumplió a cabalidad. Así lo han afirmado la Iglesia Católica y 113 organizaciones sociales y étnicas que exigieron al Gobierno y al ELN la participación directa de la sociedad en la mesa de conversaciones, y la implementación de un Acuerdo Humanitario, incluyendo la prolongación del cese al fuego bilateral (Foro Interétnico Solidaridad Chocó, Diciembre 11 de 2017).

La no prórroga del cese al fuego en enero de 2018 condujo al recrudecimiento de la violencia en todo el país, con especial impacto en el Chocó. La FIP registró 52 acciones del ELN y 49 de la Fuerza Pública en todo el país durante el primer mes sin cese al fuego, 15 de ellas en Chocó (incluyendo un paro armado que se prologó tres días). En el departamento, el Frente de Guerra Occidental justificó sus acciones como respuesta a la “expansión paramilitar”, permitida por el Estado colombiano, a la que el Frente Omar Gómez se tuvo que enfrentar durante los 101 días de tregua (Fundación Ideas para la Paz (FIP), 17 de febrero de 2018). Además, entre enero y principios de julio de 2018 se reportaron 8 asesinatos a líderes y lideresas sociales (el último el de Felicinda Santamaría, en Quibdó), de 123 líderes y 33 excombatientes de las FARC ocurridos en 24 departamentos del país (Indepaz, 2018, p. 4).

Narcotráfico

Existe una enorme contradicción entre el discurso oficial del ELN, que asegura el deslinde categórico con la actividad del narcotráfico, y una realidad de facto, que indica la participación de distintas de sus estructuras en la economía del narcotráfico. Como señala Bonilla (2014), la postura inicial y oficial del ELN frente a este tema emana del II Congreso de 1989, en donde se rechazó la participación, incluso en la producción de hoja de coca o en su cuidado, debido a la “descomposición social no sólo de la población, sino también de la base guerrillera, así como la reducción del cultivo de productos de pancoger y el detrimento de las organizaciones agrarias cercanas a la línea política del ELN. De la misma forma se

incluyó una consideración moral acerca del uso de los estupefacientes y la degradación del ser humano” (Bonilla, 2014).

Al revisar la historia de la confrontación armada con el ELN, se puede decir que, sobre todo a finales de los 90, la vinculación con esta economía respondió a la presión generada por la guerra con los paramilitares y con la necesidad de reemplazar rentas que, lentamente, se habían venido adelgazando. Con el tiempo, esas relaciones se han ido modificando y son las estructuras y sus respectivos jefes quienes han tomado esas decisiones en el terreno. Se trata de un asunto que implica una fuerte tensión interna.

Desde 2005 se empezaron a volver cada vez más evidentes las relaciones de algunos frentes guerrilleros con el narcotráfico, por lo que, en el marco del Congreso del 2006, se matiza la postura oficial inicial y se admite el cobro de impuestos a esta actividad. Según Bonilla, los frentes del suroccidente del país comienzan a plantearse la posibilidad de conseguir recursos provenientes del narcotráfico (Bonilla, 2014). En Nariño, por ejemplo, en 2007 se empezaron a vislumbrar alianzas con ‘Los Rastrojos’ relacionadas con este tipo de rentas (Bonilla, 2014; Echandía, 2015) y en regiones como Catatumbo y Sur de Bolívar se inició el cobro del ‘gramaje’.

Es importante entender que en el ELN las estructuras tienen expresiones diferenciadas en los territorios, y que ello se ha traducido en las diferentes formas como se relacionan los frentes con el narcotráfico. Se pueden identificar, por lo menos, tres formas distintas de interactuar con este negocio:

Una de oposición. Estructuras como el Frente Domingo Laín en Arauca tienen una postura radical en contra de vincularse al negocio del tráfico de drogas como forma de financiación e, incluso, están promoviendo la sustitución de cultivos en el departamento. No obstante, hay que tener en cuenta que a través de la historia el Frente Domingo Laín ha tenido un relacionamiento diferenciado con el narcotráfico. En los primeros años del 2000, si bien este frente era uno de los más reticentes a vincularse al negocio, con la disminución de la influencia del ELN en el poder local y su capacidad operativa por cuenta de la incursión paramilitar y la ofensiva del Estado, el Domingo Laín encontró en el cobro de impuestos al narcotráfico la forma de sustituir o complementar la caída de los fondos provenientes de los presupuestos locales (FIP, 2015; Millán, 2011; Bonilla, 2014).

Otra de aprovechamiento indirecto. En este caso, las estructuras se financian indirectamente del narcotráfico por medio del recaudo de impuestos (gramaje) y el cobro por proporcionar seguridad a estructuras relacionadas a los distintos procesos de producción y comercialización de la droga. También prestan seguridad a las redes de narcotraficantes en la zona y regulan los conflictos asociados a esta actividad. Este tipo de relacionamiento se da en zonas como Cauca, Sur de Bolívar y más recientemente en el Vichada, donde cobran impuestos o vacunas por cada kilo de cocaína que sale de sus zonas de influencia.

La tercera es de intervención directa en la cadena. Es innegable que algunas estructuras del ELN han incursionado directamente en los distintos eslabones de la cadena de producción y comercialización de cocaína. Su participación se da desde la protección de cultivos, pasando por la transformación y cristalización, hasta la venta de cocaína a organizaciones transnacionales de narcotráfico. El ELN se ha apoderado de zonas de los antiguos territorios de las FARC y heredado las economías en estas áreas, en especial los cultivos de coca, los corredores de tráfico y los puntos de despacho que hacen parte de la primera etapa del comercio de cocaína (McDermott, 2018). Este es el caso de algunos frentes que se encuentran en Chocó, Nariño y Catatumbo.

Es indudable que esta relación con el narcotráfico ha sido enormemente compleja para el ELN y que ha derivado en un proceso de fragmentación y de criminalización de algunas de las estructuras, que ha llegado a debilitar el mando y control. Los comandantes son conscientes de esta situación y han hecho esfuerzos para mantener la unidad en esa precaria situación. Es importante señalar que una propuesta audaz del Gobierno en ese sentido podría ayudar al ELN a dar el paso hacia la legalidad y a ser un aliado en contra del narcotráfico.

Esto podría, además, generar una posición positiva del gobierno de los EEUU frente al proceso con el ELN, toda vez que en la relación entre ambos países pasa coyunturalmente por una re-narcotización de la agenda.

Impacto humanitario

En Norte de Santander se han hallado minas antipersonal y municiones sin explotar (MUSE) en los municipios de Convención, Tibú, El Tarra, Ocaña y Teorama. A partir del enfrentamiento entre ELN y EPL en Catatumbo, la instalación de minas antipersonal ha incrementado como una estrategia de control territorial, inactividad militar de la Fuerza Pública y limitación de la movilidad (El Espectador 2018a). También a lo largo de este año la confrontación armada ha causado desplazamientos masivos, principalmente en los municipios de San Calixto, Teorama, Tibú, La Playa de Belén, Ábrego y Hacarí registrando un estimado de 16.000 personas (5.168 familias) (OCHA 2018). Eso ha prendido las alarmas en el territorio porque las garantías de seguridad para la población civil son mínimas y las ayudas humanitarias disponen de pocos recursos (OCHA 2018a).

En departamentos como Arauca y Antioquia ocurre el incremento de amenazas y homicidios, así como el uso de minas antipersonal y MUSE. En Arauca, las amenazas, secuestros y homicidios han sido más visibles en sectores gremiales como comerciantes e ingenieros que llegan a la región a través de proyectos privados (El Espectador 2018b). Al igual que Norte de Santander, el uso de minas antipersonal en Arauca supone proteger los territorios ante el avance de la Fuerza Pública. Por otro lado, en Antioquia, los enfrentamientos entre el Clan del Golfo y el ELN han golpeado a las comunidades amenazando su estabilidad y seguridad. Las oficinas regionales de OCHA informan que el ELN circula panfletos e incursiona en el territorio supervisando que la sociedad civil no tenga ninguna relación con estructuras organizadas del crimen en los municipios de El Bagre, Cáceres, Valdivia y Vigía del Fuerte.

En otras regiones del país, como Chocó, el ELN ha amenazado a la población civil por cuenta de sus disputas con las AGC. Este año, esa confrontación ha causado desplazamientos (609 personas/105 familias), confinamiento (3.525 personas/ 799 familias) e implantación de minas antipersona en el departamento. El seguimiento a OCHA afirma que los indígenas y afro han sido las poblaciones más afectadas en los municipios de Alto y Bajo Baudó. Esta situación ha causado que niños, niñas y adolescentes (NNA) no puedan asistir a clases, pues transitar en el territorio se ha convertido en una amenaza por la presencia de minas antipersona (MAP) y MUSE (OCHA 2018b). La falta de garantías educativas ha aumentado el reclutamiento de NNA que integran algún grupo armado como salida económica en una región caracterizada por condiciones vulnerables de vida (OCHA 2018c).

A lo largo de la discusión en la mesa, El ELN ha expresado apertura a escuchar tanto experiencias exitosas alrededor de no usar minas, como prácticas menos riesgosas para la población civil.

El secuestro ha sido la principal causa de discordia entre los equipos negociadores del gobierno y ELN, y el principal motivo de la dilación o estancamiento del proceso. Para el gobierno es una práctica

reprochable que debe ser abandonada si se quiere continuar con la negociación; para la guerrilla, un asunto a discutirse en la propia mesa. El ELN lo ha utilizado como mecanismo de presión al gobierno, oportunidad de canje de combatientes retenidos, y fuente de financiación de sus tropas tras el pago de rescates. Además, ha producido múltiples liberaciones, entendidas en el marco del proceso como gestos humanitarios y de voluntad de paz.

Desde que el gobierno hizo oficial los diálogos exploratorios con el ELN, en junio de 2014, se cuentan 14 secuestros e igual número de liberaciones, que tuvieron eco en la prensa y resonancia en la misma mesa de negociación. Algunos, como el de la periodista española Salud Hernández y dos colegas de Canal Caracol, en mayo de 2016, no pasaron de días de retención. Otros, como el del exgobernador de Chocó, Odín Sánchez (quien pasó de estar preso por parapólitica a canjearse por su hermano Patrocinio, exgobernador del departamento), se prolongaron por más de 8 meses.

El caso más polémico, que provocó una crisis en la mesa, fue el de un ciudadano ruso, secuestrado en las selvas de Chocó en noviembre de 2016, y asesinado en septiembre de 2017 por intentar escapar.

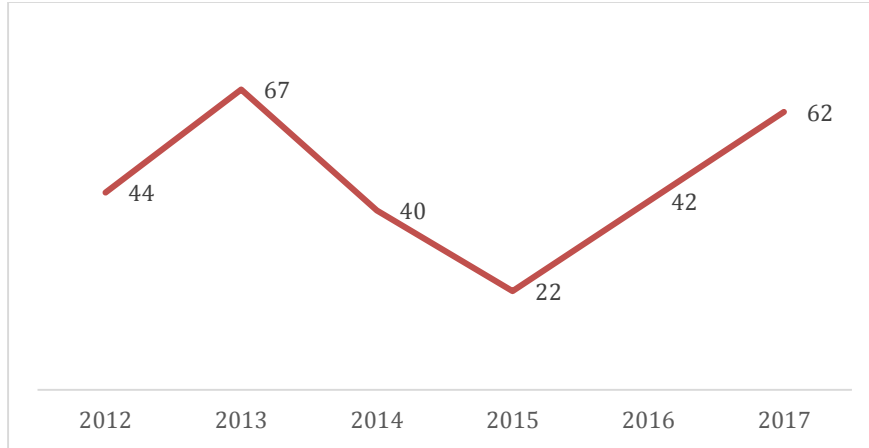
Hidrocarburos y minería

La historia del ELN está vinculada al desarrollo de la industria de los hidrocarburos y más concretamente a la extracción petrolera. Desde sus inicios, el grupo guerrillero fue muy cercano a los sectores trabajadores, apoyando activamente las protestas y reivindicaciones de obreros de Ecopetrol en Santander. Con el fortalecimiento de la industria petrolera en la década de los setentas, el ELN construyó un fuerte discurso de oposición a la extracción de hidrocarburos por parte de empresas multinacionales y se posicionó en Arauca, cerca de los yacimientos de Caño Limón y Cravo Norte, desplegando su repertorio de extorsión a empresas y funcionarios.

Desde ese entonces, una de las principales fuentes de financiación del ELN ha sido el secuestro de trabajadores de la industria petrolera y la extorsión tanto a estos como a las mismas empresas, a cambio de poder llevar a cabo su operación. Incluso en sus momentos de mayor injerencia en el territorio, el ELN ha logrado, mediante coacción, intimidación o alianzas, favorecerse de las regalías del petróleo en los municipios en que hacen presencia.

Los atentados han servido como estrategia a la insurgencia para demostrar poderío militar, presionar el pago de extorsiones, posicionar su agenda de hidrocarburos, y conseguir apoyo social, y se han concentrado en los departamentos de Arauca y Norte de Santander, pero también han ocurrido en Cesar, Santander, Boyacá, Nariño, y Meta (Cajiao & Marín, 2015, pp. 7-8).

Según Ecopetrol, entre 1986 y enero de 2018, el oleoducto caño Limón Coveñas ha sufrido 1.500 atentados, 277 en los últimos 6 años (Sáenz, Oleoducto Caño Limón-Coveñas ha sufrido 1.500 atentado, 2018). El siguiente gráfico muestra este comportamiento de acuerdo con esa fuente.



Desde 2015 se ha presentado una tendencia creciente de los atentados, aun sacando de la ecuación a las FARC a finales de 2016, y restando los 3 meses de cese al fuego bilateral, durante los cuales no se produjo ninguna acción contra la infraestructura petrolera.

El 2018 augura el incremento de atentados, teniendo en cuenta que tan solo un mes después del vencimiento del cese bilateral, se reportaron 16 acciones contra oleoductos, y que, si con la llegada del nuevo gobierno se congelan los diálogos, podría utilizarse como mecanismo de presión y financiación (Son 16 los ataques contra la infraestructura de Ecopetrol en 2018, 2018).

Una relación similar tiene el ELN con la industria extractiva minera, pues aunque manifiesta su oposición categórica a realizarla por la pérdida de soberanía del Estado a manos de multinacionales, y por cuenta del impacto que tiene a nivel medio ambiental, sí cuenta con una reconocida fuente de financiación en la extorsión a las empresas, pero también en las cuotas y las vacunas cobradas a los mineros ilegales que se posicionan en torno a las grandes extracciones. Es el caso del departamento del Cauca, en donde el grupo hace presencia en los municipios del sur y es reconocido entre las comunidades que cobran vacunas a los mineros en relación al gramaje extraído.

0. El contexto internacional

Finalizaremos esta sección con una mirada al contexto internacional en el que se han desarrollado los diálogos de paz, examinando el rol de los países que han acompañado de modo más directo las conversaciones con el ELN.

Venezuela

El rol del Gobierno Venezolano ha sido determinante en la negociación: ha apoyado la decisión de paz, facilitado encuentros y colaborado en la logística y los desplazamientos. Además, es bien sabido que los miembros del COCE se mueven con solvencia en ambos lados de la frontera colombo venezolana. Sin embargo, las relaciones internacionales colombianas han venido cambiando y hoy hay elementos de orden geopolítico que generan un nuevo contexto que es preciso analizar.

- Por un lado, la agudización de la crisis venezolana y la vocería colombiana en el contexto regional.
- Por otro, la condición de Colombia como aliado estratégico de los EEUU y la decisión del Gobierno colombiano de alinearse a la política exterior estadounidense ante el aumento de los cultivos de uso ilícito.
- Y, por último, los intereses geoestratégicos de EEUU y del bloque regional alrededor de Venezuela, y la posibilidad de que Colombia se constituya en una plataforma para una eventual intervención, que puede ser de diversa naturaleza (diplomática, de movilización...).

En ese marco, existe la hipótesis, cada vez más frecuente, de que el crecimiento del ELN en la frontera con Venezuela es un fenómeno apoyado (permitido / admitido) por el propio gobierno venezolano, con el propósito de construir un cinturón de contención a los intereses de interferencia en la frontera y de tener un grupo aliado, capaz de librar una guerra irregular con grupos “paramilitares”.

Si bien esto sólo puede considerarse como una hipótesis, es evidente que la dinámica interna venezolana ha significado un cambio muy sensible de las condiciones de la negociación. Por eso, las grandes dudas que restan son: ¿es posible una paz con el ELN sin Venezuela?, y ¿hasta qué punto el ELN está dispuesto a jugar un rol en el tablero donde se dirimen las contradicciones y tensiones, tanto internas como externas, por parte del Gobierno venezolano?

El ELN se siente y está “hermanado” con la Revolución Bolivariana, y todo lo que signifique inestabilidad en Venezuela tiene un impacto negativo que genera inestabilidad. Por eso, para avanzar en unas negociaciones con el ELN, en el contexto de un nuevo Gobierno, hay que trazar una cuidadosa estrategia que debe partir de reconocer que hay un fenómeno de expansión del ELN en Venezuela. Se trata de una expansión hacia el oriente, que no ha sido sólo desde la perspectiva militar. El ELN tiene participación en negocios lícitos e ilícitos en la frontera y en distintas actividades económicas dentro de los límites venezolanos.

Estamos hablando de una presencia que tiene más de cuarenta años, pero que en las últimas dos décadas se ha venido intensificando. El ELN ya no sólo hace una presencia territorial en el vecino país, sino que este grupo participan ciudadanos venezolanos, muchos de los cuales no realizan tareas con miras a Colombia sino a las propias dinámicas y desafíos de la revolución Bolivariana. En cierto modo, resulta

lícito afirmar que hoy por hoy el ELN es una organización de tipo binacional, que tiene relaciones muy distintas con la institucionalidad estatal a lado y lado de la frontera.

En ese marco es fundamental, en primer lugar, crear una estrategia que permita que la paz de Colombia no dependa de la estabilidad venezolana y que el ELN se comprometa a trazar una diferencia clara entre los intereses que tiene en Colombia y aquellos que posee en Venezuela. Al transitar un proceso de diálogos de paz, nuestro país lo hace bajo la convicción de que el ELN, como un todo, está involucrado en el esfuerzo de acabar el conflicto en Colombia, y que en el logro de ese propósito no puede ni debe incidir la situación venezolana, ni la postura del Gobierno colombiano frente a Venezuela, ni mucho menos los intereses que pueda llegar a tener el ELN en el territorio de la hermana república, o su participación en la política venezolana.

En la situación política actual, en la que el presidente Duque ha recibido un mandato claro de la ciudadanía frente al manejo de las relaciones internacionales con Venezuela, la participación política del Gobierno venezolano en la solución del conflicto armado interno con el ELN se volvió sencillamente imposible. Por eso, si se quiere avanzar, este punto debe ser puesto sobre la mesa y se debe pactar un deslinde claro entre estas problemáticas en el marco del proceso de paz.

El ELN, por supuesto, deberá tomar una decisión clara al respecto, a sabiendas de que, si la paz en Colombia prospera, cualquier estructura y organización que desde dentro o fuera de las fronteras atente contra la estabilidad institucional será tratada como enemiga del Estado colombiano. Y que Colombia sólo reconoce como interlocutores diplomáticos a las delegaciones internacionales debidamente acreditadas por su país de origen.

Los asuntos de movilidad y apoyo que había venido prestando Venezuela, deben resolverse a través de otros mecanismos y canales.

Cuba

Cuba ha cumplido históricamente y cumple en la actualidad un papel de facilitación en la resolución negociada al conflicto armado. Allí no solo se han desarrollado varios esfuerzos de paz, sino que los diplomáticos cubanos han participado en los acercamientos y desarrollos de estos procesos.

A inicios de los años 90, el Gobierno cubano tomó la decisión de promover una línea de acción que discutía la vigencia de la lucha armada como mecanismo de cambio político. Contrario a su estrategia política previa, tomó la decisión de promover el fin de los conflictos armados internos y de fortalecer las democracias. Colombia reestablece relaciones diplomáticas con Cuba en el 92, y en el 97 se cierra definitivamente el Departamento América, que fue la instancia del Comité Central de Partido Comunista Cubano encargada de relacionarse desde los años 70 con las guerrillas de América Latina. A partir de ese momento, todas las relaciones diplomáticas se llevan a cabo desde la Cancillería Cubana con los Estados y Gobiernos.

Existen lazos históricos entre Cuba y Colombia y entre el ELN y Cuba, y las mediaciones cubanas entorno a la solución de conflicto con el ELN se han realizado con el conocimiento del Gobierno colombiano. El Presidente Álvaro Uribe y el ELN adelantaron un proceso de diálogos y negociaciones entre 2005-2007 en Cuba, lo cual es un antecedente muy importante de la reciente participación de Cuba en estas labores de garante.

La participación de Cuba en el grupo de países mediadores genera confianza en la dirigencia del ELN y el personal de la embajada cubana en Bogotá ha ejercido de manera permanente un rol de apoyo y mediación, discreto y eficaz. Por eso, es posible afirmar que Cuba es un socio clave para la transición y el cambio político. Es deseable, en consecuencia, que el Gobierno cubano permanezca en su papel de garante del proceso.

Ecuador

En su condición de país fronterizo con Colombia, Ecuador ha recibido el impacto negativo de la crisis humanitaria generada por el flujo de desplazados y refugiados que, huyendo del conflicto armado interno colombiano, cruzan la frontera generando una carga social adicional, incrementando la inseguridad y afectando la vida política y social principalmente en las provincias fronterizas con Colombia.

Como respuesta estatal, el Gobierno del Presidente Rafael Correa diseñó y puso en marcha el llamado “Plan Ecuador”, concebido como un plan de paz para atender la crisis humanitaria, dar refugio a cerca de 500.000 colombianos y resolver demandas de mayor presencia institucional en la frontera. También para cubrir nuevas necesidades en el fortalecimiento de su seguridad nacional, así como en la lucha contra el narcotráfico y otros delitos transnacionales.

El Presidente Rafael Correa —y luego su sucesor, Lenin Moreno—, propusieron y reclamaron un lugar en el grupo de países facilitadores de los diálogos de paz, toda vez que su participación contribuiría a construir paz en la región, propósito de la UNASUR y del país donde está la sede permanente de organismo multilateral.

Ecuador prestó buenos servicios al alojar varios ciclos de conversaciones secretas en la fase de exploración y luego fue la sede para los cinco primeros ciclos de la fase pública de las conversaciones de paz entre el Gobierno Nacional y el ELN. Estos servicios fueron altamente reconocidos por las partes y cesaron de manera inesperada, por la agudización de la violencia en la frontera y por razones ajenas a la dinámica de la Mesa de Diálogos instalada en Quito. Este cambio, que se dio en el marco de la transición política en Ecuador y que muestra uno de los efectos perversos que tiene el recrudecimiento del conflicto, fue un duro golpe para las delegaciones, en un momento en el que estaba comenzando a generarse una inercia importante en el diálogo.



Ideas para romper la inercia

III. Ideas para romper la inercia

Esta sección contiene un conjunto de reflexiones e ideas que, en nuestro proceso de análisis e investigación, identificamos como promisorias para oxigenar el debate de la paz con el ELN y construir caminos de confianza y generación de condiciones. Ninguno de estos asuntos hace parte de manera textual del desarrollo de la Agenda, pero podrían ser llevados a cabo dentro del proceso de conversación como un desarrollo adicional.

El lugar del proceso con el ELN en el “Pacto por Colombia”

Uno de los conceptos más relevantes que planteó el presidente Duque durante la campaña presidencial, fue el de la realización de un “Gran pacto por Colombia”. En su discurso de posesión, Duque hizo la invitación expresa a “... que todos construyamos un gran pacto por Colombia, a que construyamos país, a que construyamos futuro y a que por encima de las diferencias estén las cosas que nos unen”. Más adelante, señaló: “Quiero lanzar desde el primer día un pacto por Colombia que se base en una agenda de país con las reformas fiscal, de salud, en educación, pensión y justicia”.

El presidente ha generado un marco general dentro del cual cabría el proceso de diálogos de paz con el ELN y se respondería a un viejo anhelo de esta organización, según el cual el tránsito hacia la paz debía desarrollarse en el marco de un gran “Diálogo nacional” sobre los temas del país. Así las cosas, se puede concebir este proceso con el ELN como una parte del “Gran pacto por Colombia” propuesto por el presidente Duque. Es una parte importante —aunque no lo agota—, pero hacerlo requiere cerrar el conflicto armado interno.

La participación ciudadana en los diálogos con las FARC

Es un lugar común afirmar que durante el proceso de negociación con las FARC no se llevó a cabo un proceso de participación ciudadana que fuera robusto y significativo. Esa es una apreciación incompleta. Es cierto que la participación de la sociedad no fue una mecánica permanente de la mesa, sino una estrategia de recopilación de información que tuvo canales y momentos definidos. También es verdad que los acuerdos que realizaron las partes no surgieron de la deliberación ciudadana, y que fue con el tiempo, y principalmente después de la visita de los grupos de víctimas a la Habana, que la mesa fue perdiendo el hermetismo que la hizo característica.

Sin embargo, resulta simplista considerar a rajatabla que no hubo participación y, peor aún, que los insumos recogidos no constituyen una base válida para incorporar las apreciaciones de la ciudadanía en torno a asuntos vitales. En efecto, los foros temáticos y regionales, la herramienta de la página web y los distintos procesos de consulta ciudadana alrededor de las agendas de verdad, reconciliación, reforma rural participación ciudadana y reforma política, contienen importantes propuestas y reflexiones que, de considerarse en el marco del proceso de paz con el ELN, permitirían avanzar en las conversaciones desde un punto distinto al de cero.

Un programa de apoyo social, económico y comunitario en la mitad de las conversaciones

El ELN ha sido reiterativo en proponer que los diálogos de paz deberían generar alivios a la sociedad en su conjunto y, de manera particular, a las comunidades de los territorios donde se llevan a cabo las confrontaciones. Es así como el concepto de “alivio” se ha venido planteando desde dos dimensiones.

La primera es militar e implica un cese bilateral de fuegos y de hostilidades que se concreta en pactos alrededor de tareas medibles, tales como suspensión de acciones ofensivas contra objetivos militares y civiles, así como también contra obras de infraestructura y afectación de la vida normal de las personas y comunidades. Constituye un gran alivio que la vida transcurra sin miedo a fenómenos de violencia y que ya no se produzcan víctimas por efecto de confrontación directa o por hostilidades hacia civiles.

La segunda es una dimensión social, que consiste en aquellas medidas que, expofeso, son decididas por el Gobierno y tienen una aplicación principalmente en territorios del conflicto para acompañar los alivios militares, de modo que sea la sociedad la beneficiaria directa del acuerdo de las partes. Por ello, conviene poner a consideración de las partes la necesidad de lograr victorias tempranas en el campo de lo social, que actúen como alivio material (adicional al alivio militar), el cual podrá constituirse en medidas de confianza, que le muestren al ELN que el Gobierno, además de expresar voluntad, puede hacer las cosas.

Estas medidas de generación de confianza no necesariamente deben estar asociadas a la discusión de ceses de fuego; pueden ser diseñadas entre el Gobierno y las comunidades al margen de la temática que esté tratando la Mesa de diálogo, y no necesariamente debe ser vista como contrapartida de algo o como una concesión a la contraparte.

Si estas victorias tempranas se diseñan en el marco de programas de desarrollo económico y social, actuarán como cinturón de contención para evitar que personas y comunidades se vean compelidas a desarrollar actividades de economía ilegal. Conviene anotar que trabajar por mejorar las condiciones de vida de las gentes, es la manera de acercar a la paz a las fuerzas insurgentes (que históricamente han enarbolado el atraso, la explotación o el olvido del Estado como razones del alzamiento en armas).

Condiciones de los presos

Desde una perspectiva del DIH, una vez concluido un conflicto armado los presos de las partes deberán adquirir la libertad en la mayor brevedad posible. Esta libertad definitiva es, entre muchas otras medidas, materia del acuerdo político que las partes deberán construir y pactar para poner fin al conflicto armado. Mientras se llega al Acuerdo Final, la situación de los presos y presas del ELN deberá ser manejada por el Estado, con la observancia plena de los derechos humanos y de la normatividad vigente del Código Penal y Penitenciario.

Es sabido que la Corte Constitucional ha reconocido y declarado el Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, en la Sentencia T-762, en la cual ordena una serie de medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población reclusa y para la plena observancia de los derechos humanos. Aun así, la implementación de las medidas ordenadas no es satisfactoria, lo cual afecta a los presos y presas del ELN.

Con este contexto, y sin la pretensión de resolver estructuralmente la problemática de la población reclusa en Colombia, conviene advertir que este es un asunto en el que las partes en la Mesa de diálogo podrán generar medidas de alivio para los presos (as) y de confianza, toda vez que éstas se pueden alcanzar con decisiones gubernamentales que no invaden el ámbito judicial porque hacen parte del campo administrativo de las prisiones en nuestro país.

Estas medidas generadoras de alivio pueden ir desde acercamientos al lugar de residencia familiar, el mejoramiento de la atención de salud de los presos, la revisión a los procesos judiciales, el agrupamiento de presos en patios especiales, hasta las excarcelaciones por razones humanitarias.

Si el Gobierno se mueve en esta dirección, la voluntad política del ELN se verá más comprometida con el final del conflicto armado, al tiempo que se vincula a algo más de 600 presos (as) del ELN, a actividades preparatorias de sus libertades y de constructoras de paz y convivencia, tanto en sus sitios de reclusión como en la vida civil cuando recuperen sus libertades.

Apalancar el proceso en la dinámica de los Consejos de Paz

Una preocupación que ha manifestado la corriente política que ha llegado al poder con el triunfo de Iván Duque, es la desinstitucionalización que implican los esfuerzos de paz. Desde su punto de vista, los procesos de paz han trascendido por canales paralelos al marco normativo vigente, de manera que se pierde la capacidad de involucrar y fortalecer la institucionalidad nacional y territorial. Haciendo eco de esa preocupación, hoy existe una infraestructura para la participación que está consagrada en el ordenamiento jurídico y que podría apoyar en generar los consensos que se requieren. Nos referimos a la relacionada con los Consejos de Paz, convivencia y reconciliación.

Estas estructuras, que surgieron en el año 94 y fueron modificados en sus funciones y composición tras el Acuerdo de paz, son plataformas de participación donde la institucionalidad juega un rol determinante. Adicionalmente, en los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo por fortalecer estos escenarios en distintos niveles.





**Apuntes para una
propuesta de
continuidad con
cambios**

IV. Apuntes para una propuesta de continuidad con cambios

En esta sección, y a modo indicativo, presentamos un conjunto de recomendaciones elaboradas a modo de hoja de ruta. Son una excusa para discutir alrededor de una propuesta concreta. En la primera parte hablamos de una condición general previa y en las siguientes desarrollamos algunos aspectos concretos.

Construir la convicción

Las negociaciones solo serán viables si tanto Gobierno como el ELN se empeñan y comprometen en llevarlas adelante, para lo cual se requiere convicción en la ruta recorrida y compromiso en superar el camino de la acción política con armas. Como son dos actores diferentes, vivirán procesos de manera diferenciada: para el Gobierno es un compromiso con un mandato constitucional que formula que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; para el ELN, por su parte, es la transformación de su estrategia de actuación política, el compromiso de superar la rebelión armada y transformarse en una fuerza civil que puede seguir buscando sus propósitos de manera civilista.

El Gobierno es el actor con mayores capacidades y legitimidad en la sociedad colombiana, puede y debe liderar las negociaciones con propuestas y recursos políticos que las hagan viables. Esto implica que tenga propuesta de negociación, lo cual remite a qué temas tiene interés en promover en las negociaciones y cómo involucra actores sociales, gremios e instituciones que se comprometan con las concertaciones necesarias para llevar adelante este proceso. Esto es clave: propuesta de temas y actores involucrados que vayan más allá del gobierno.

Igualmente importante para que estas negociaciones sean exitosas es la dinámica de participación de la sociedad. Sin procesos de participación plurales, diversos, propositivos, estas negociaciones no van a ir hacia adelante.

Si el ELN está explorando la posibilidad de transitar el camino del pacto político y construir un acuerdo para abandonar la rebelión armada, debemos lograr un proceso de participación y unas concertaciones de tal calidad y seriedad que hagan viable la consolidación de esa decisión al interior de esa guerrilla.

Es posible transformar la realidad de este grupo de manera positiva hacia el eje del acuerdo y lograr su transformación en una fuerza civil que se aleje del eje de la acción y la resistencia armada y se instale con sus convicciones e ideas en una resistencia civil. Resistencia que hoy existe y se expresa en Colombia aunque con muchas dificultades de garantías, que deben ampliarse y tener como prioridad superar la violencia contra los líderes sociales.

Gobierno y ELN deben madurar un proceso de diálogos y negociaciones, pero de ambos se requiere compromiso y trabajo para que sea exitoso.

Sobre la ubicación y la dinámica de la Mesa de conversaciones

Se ha convertido casi en un axioma inamovible que una Mesa de diálogos de paz será exitosa si se instala por fuera del país, y quizás esta circunstancia se haya justificado por cuenta de experiencias frustradas como la de “los diálogos del Caguán”. Pero, en la situación actual de nuestro país y de la región, amerita hacer otro tipo de consideraciones.

En primer lugar, estamos en la fase final del conflicto armado interno en Colombia: se han obtenido los Acuerdos de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, y se encuentran actualmente en fase de implementación. En segundo lugar, la sociedad nacional y la Comunidad Internacional asumen que la llamada “guerra” en Colombia está siendo superada mediante el diálogo y la negociación. En tercer lugar, el Gobierno Nacional y el ELN han desarrollado diálogos de paz y existe una Mesa, una Agenda y el trámite de la misma en fase formal y pública. Y en cuarto, el Estado cuenta ahora con mecanismos para alcanzar el sometimiento de organizaciones criminales de alto impacto, mediante la combinación de la acción punitiva y la oferta del principio de oportunidad, bajo condicionamientos precisos.

Con estas condiciones, que consideramos propicias, proponemos que la Mesa de diálogos de paz (que ha operado en la ciudad de Quito y ahora en La Habana), sea instalada en territorio nacional, para lo cual se podrá seguir contando con el invaluable aporte de la Comunidad Internacional, en labores de garantía y acompañamiento.

La mesa en Colombia tendría las siguientes características:

- i) Economía y uso racional de recursos. Los costos de sostener una Mesa de diálogos son elevados, y más si se desarrolla fuera del país. Instalarla en Colombia contribuirá a la racionalidad de los recursos públicos y a una política de sana austeridad.
- ii) Eficiencia en el desempeño. Es de perogrullo insistir que un proceso de diálogo exige resultados que sean reconocidos por la sociedad como avances. Por ello conviene evidenciar que, luego de seis años diálogos, se necesitan mayores resultados en un tiempo más corto. De otra parte, el esfuerzo de las partes y de sus equipos, al igual que el de los países amigos comprometidos en el éxito de los diálogos, debe ser compensado y traducido en avances tangibles y medibles.
- iii) Con una Mesa en Colombia, se pueden sortear varias de las dificultades examinadas en la sección relativa al campo internacional. La solución política del conflicto armado interno es un asunto exclusivo de los colombianos, principio de soberanía y de independencia que no debemos dejar de observar. Es claro que para lograr este propósito Colombia ha acudido a solicitar apoyos puntuales a grupos de países que han realizado labores de acompañamiento, apoyo y mediación. Para instalar la Mesa en Colombia, se requerirá también del apoyo internacional, acudiendo al concurso de los países estrictamente necesarios.
- iv) Mayor relación con las comunidades de cara a la participación de la sociedad. La Mesa en Colombia permitirá dar mayor dinamismo a la participación de la sociedad, y una mayor

interacción entre los distintos espacios que están previstos y los que se puedan desarrollar para el avance de los diálogos en el marco de la Agenda pactada.

- v) La mesa no es de tres patas. Conviene advertir que la mesa es solo de las partes sino que está diseñada para buscar la finalización de la guerra, y que con con la obtención de este objetivo se desencadenará un largo proceso de construcción de paz y de justicia social, una tarea que compete a todos los ciudadanos y a la institucionalidad. Dicho de otro modo: El tiempo de la guerra y del final del conflicto es de los guerreros; el tiempo de la construcción de paz, de los ciudadanos.
- vi) Mesa itinerante. La mesa va a la gente, la gente no va a la mesa. En el desarrollo de la participación de la sociedad, la Mesa podrá adquirir esta característica al hacerse presente en los lugares donde se llevan a cabo los ejercicios de participación de la sociedad. De este modo, las partes se conectan con la sociedad participante, la escuchan, registran sus problemas, sus peticiones y propuestas para que luego decidan, mediante acuerdos, el valor y uso de la información y propuestas realizadas por las comunidades.

El lugar de la Mesa. En Colombia, sin excluir otras opciones, podría evaluarse la conveniencia de la sede de la Nunciatura Apostólica en Bogotá, o la sede de la Conferencia Episcopal, con el auspicio y la facilitación del Vaticano y del Episcopado Colombiano, o el Recinto de Quirama en Rionegro (Antioquia), con la facilitación de ONU.

Sobre el acompañamiento internacional

A partir de valorar la participación de los distintos países en el acompañamiento a la paz de nuestro país, y sobre todo durante el proceso de paz con las FARC- EP y ahora con el ELN, recomendamos que se establezcan dos grupos de países, los que tendrán desempeños específicos:

- Garantes: Noruega – Cuba
- Acompañantes: Suiza, Suecia, Alemania, Italia, Países Bajos, Brasil, Chile y España
- Tutoría moral: Vaticano y Conferencia Episcopal Colombiana

Sobre las características del proceso

Proceso acotado. Conviene darle al proceso en su relanzamiento un dinamismo que permita prefigurar cada uno de los pasos subsiguientes, hasta alcanzar el Acuerdo Final y el inicio de la Fase de Implementación. Esto es posible solo si a la Agenda se le introducen acotaciones para el logro de metas y objetivos intermedios que hagan posible medir día a día los avances, así como los requerimientos para cada uno de los pasos que deben ser abordados.

Proceso calendarizado. Será posible obtener victorias tempranas y avances reales en la evacuación de la Agenda, solo si se asume que el tiempo de la oportunidad para cerrar el conflicto armado interno es finito, que se agota con el pasar de los días y con el ascenso de la confrontación, y que la voluntad explicitada por el ELN y el Presidente Iván Duque prefiguran un tiempo útil no mayor de cuatro años, tiempo suficiente para construir el Acuerdo Final y dar inicio a su implementación. Relanzar el proceso

en un diseño de “Continuidad con cambios” debe ser calendarizado para el tiempo de mandato del Presidente Duque. De este modo se podrá garantizar un mayor margen de cumplimiento para los acuerdos que se pacten.

Fases

1. *Tránsito – Cambios* (Desde el año 1 y máximo el año 2 del Gobierno): Busca establecer el diálogo directo entre el portavoz del Gobierno y la delegación del ELN, en el lugar que las partes convengan. Este proceso debe ser discreto y sereno (no se aconseja acudir a los medios para expresar puntos de vista o reclamos). En esta fase se deben precisar los objetivos del proceso, los alcances de la Agenda, definir una hoja ruta, las reglas de juego, acordar medidas de confianza y solucionar el tema del secuestro.
2. *Diálogo y negociación* (entre el año 2 y máximo el año 3 del Gobierno): Busca la firma del Acuerdo Final, el cual incluye el proceso de participación de la sociedad civil y de las instancias institucionales para el trámite de reformas, leyes y programas. Valdría la pena hacer coincidir este debate con las discusiones del Plan Nacional de Desarrollo, con ajustes relacionados con el “Gran Pacto por Colombia” y demás herramientas de política pública del nivel nacional y territorial.
3. *Implementación de lo acordado* (entre el año 3 y el año 4), que, en el caso de las transformaciones que se definan, traza un itinerario de mediano y largo plazo. Por ese motivo, si bien la implementación arranca de modo temprano con logros inmediatos, es importante comprender que el tiempo para llevarla a cabo en su totalidad será superior al proceso de dejación de armas. La implementación debe comenzar con la dejación (que puede ser gradual y escalonada), pero tiene que conectarse con herramientas de política pública que garanticen su cumplimiento.

Sobre la Agenda

- Sintetizar los puntos 1, 2, 3 y 4 en uno sólo, denominado “Participación de la sociedad para la concertación de las transformaciones”.
- Conservar los puntos 5 y 6, relacionados con el Final del Conflicto y la Implementación (método para materializar los acuerdos).
- Tratar el punto 5 al inicio de la conversación. Aclaremos que sólo cuando se acuerden todos los puntos se iniciarían las acciones relacionadas con el fin del conflicto.
- Lograr un acuerdo de desescalamiento de acciones militares y del conjunto de las hostilidades durante los primeros meses y activar la dinámica de participación de la sociedad, para lo cual hay insumos muy importantes de los dos últimos ciclos desarrollados entre septiembre de 2017 y agosto de 2018.
- Una vez se firme del punto 5, realizar un agrupamiento de estructuras en territorios definidos por las partes para continuar – finalizar la participación de la sociedad civil en un ambiente de distensión.
- Sería importante que, en la medida de lo posible, se sincronicen las discusiones promovidas en el proceso con el ELN con aquellas del país político y legislativo. Y con los procesos electorales territoriales. Hay que considerar que de agosto de 2018 a agosto de 2019 tendremos el proceso de

formulación de los planes de desarrollo y de agosto de 2019 a agosto de 2020 tendremos el debate de la nueva gobernabilidad municipal y departamental.

Sobre los temas que podrían discutirse con la ciudadanía en el marco del proceso

A continuación, se señalan algunos temas que hacen parte de la *agenda de país* y que están estrechamente vinculados con los desafíos de la construcción de paz. Son temas que suscitan un gran interés en las comunidades de las zonas afectadas por el conflicto y que podrían ser materia de discusión entre el Gobierno nacional y el ELN. En los puntos señalados se presentan algunas precisiones que creemos importantes.

- *Desarrollo minero–energético.* No se trata de negociar el modelo, sino de discutir cómo solucionar conflictos e insatisfacciones existentes encontrando lecturas comunes y poniendo en marcha innovaciones y ajustes pertinentes y relevantes.
- *Agua y medio ambiente.* Esta agenda recoge la necesidad universal de construir consensos y procesos empáticos entre desarrollo y sostenibilidad, entre intervención y preservación, entre racionalidad y cuidado del planeta.
- *Desarrollo y paz.* La esencia de la paz tiene que ver con oportunidades, valor agregado, ampliación del mercado, conectividad, generación de empleo y construcción de infraestructura. Se trata de desarrollo con una integración territorial que supere las asimetrías y subsane la deuda histórica de olvido y abandono.
- *Ciudadanía y seguridad.* Protección de la vida y garantías para el ejercicio pleno de los derechos a la ciudadanía, en el marco de los DDHH.
- *Democracia participativa.* Medidas que permitan fomentar una ruta de construcción de poder desde las organizaciones y movimientos sociales y políticos legales que surgen en los territorios. Asimismo, de generar condiciones para que los liderazgos comunitarios y sus movimientos puedan acceder a posiciones de influencia y decisión pública.

Propuesta de ruta territorial para el desarrollo de los temas:

- Arauca (con Boyacá y Casanare): Desarrollo minero–energético
- Cauca (con Nariño, Valle): Agua y medio ambiente
- Chocó (con eje cafetero y Urabá): Protección de la vida y garantías de derechos
- Sur de Bolívar (con nordeste antioqueño y Bajo Cauca): Relaciones entre desarrollo y paz
- Catatumbo (con sur del Cesar): Institucionalización de la democracia participativa
- Ciudades capitales: La participación de la sociedad civil debe incluir agendas diferentes a las rurales. Se recomiendan ciudades cabeceras de los territorios ya mencionados: Arauca, Popayán, Quibdó, Barrancabermeja, Cúcuta y Medellín. El proceso participativo debe concluir en Bogotá donde se hará la síntesis de los procesos de diálogo social territorial con los de diálogo temático y sectorial.

Sobre la ruta para llegar al acuerdo del fin del conflicto

Si se entiende el proceso de manera integral, conviene considerar dejar a un lado la discusión de ceses bilaterales del fuego y hostilidades de carácter temporal, por las siguientes consideraciones:

El tiempo y el esfuerzo que se utiliza en discutir, implementar y evaluar un cese bilateral temporal, para luego aplicar otro, le resta a la discusión y al avance de la Agenda.

Se termina confundiendo el propósito del proceso: lo que se busca es el fin del conflicto interno y no prolongarlo.

No existe mayor alivio para una sociedad víctima de la violencia y el conflicto que ver llegar el día del final de la guerra y la apertura a una etapa asociada a la política sin armas.

El efecto del cese bilateral temporal se puede lograr con un cese unilateral temporal por parte del ELN con reciprocidad de las fuerzas del Estado. Para lograrlo proponemos la siguiente secuencia:

- Cese unilateral de acciones ofensivas por parte del ELN, con reciprocidad del Gobierno
- Cese unilateral del fuego y de las hostilidades permanente con reciprocidad del Gobierno, hasta llegar al cese bilateral de fuego definitivo.
- Acuerdo final de paz

Anexo: en procura de la paz con el ELN⁸

La presente sección, que da contexto al conjunto de reflexiones planteadas en el documento, aborda una reflexión sobre los esfuerzos de paz con el ELN, elabora otras sobre el problema de las armas y reconstruye el proceso actual.

El ELN y los diálogos de paz

- EL ELN ha desarrollado diálogos desde los años 90 con los gobiernos de César Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango, Álvaro Uribe Vélez y hasta hace poco exploró posibilidades de diálogo con el Gobierno de Juan Manuel Santos.
- El ELN no hace distinción ideológica de los gobiernos al momento de dialogar: le es indiferente si el gobernante es liberal o conservador. Esta guerrilla entiende que dialoga con la cabeza del Estado y en representación de la oligarquía.
- El ELN ha acumulado experiencia de diálogo y ampliado su conocimiento del Estado y la sociedad, lo cual es de gran utilidad en esta etapa del conflicto y de las posibilidades de un cierre definitivo del conflicto armado.
- El ELN ha insistido en cinco condiciones para que de verdad haya paz:
 - Solo la superación de las causas económicas, sociales y políticas que forzaron el alzamiento en armas, podrá traer la paz definitiva.
 - Que la sociedad sin exclusiones tenga una participación protagónica en la construcción de las soluciones.
 - Que el proceso de diálogo sea de cara al país; es decir, abierto y sin secretos.
 - Que para el buen trámite del proceso se pacte un cese al fuego bilateral.
 - Que el proceso tenga acompañamiento internacional.
- En 2006, en su IV Congreso, el ELN tomó la decisión de “Parar la guerra para abrir caminos a la paz”, a través de la salida dialogada, pero no resolvió el asunto de la tenencia de las armas.
- El ELN ofreció diálogo al exPresidente Juan Manuel Santos, desde el 18 de julio de 2010. Solo en 2013 se establecieron contactos.
- Actualmente cursa entre delegaciones oficiales del Gobierno y el ELN, rondas en fase exploratoria, en el propósito de construir la arquitectura del proceso y su agenda correspondiente.
- EL ELN pide a la sociedad movilizarse, generar un Movimiento Nacional por la paz y construir un bloque de unidad popular para la paz.

⁸ Este anexo, al tratarse de información de contexto, se elaboró de modo distinto al resto del documento. Mientras en cada una de las secciones anteriores, se hizo una discusión pormenorizada de las tesis y las ideas planteadas, que involucró a los tres autores, acá se compilan aportes individuales que consideramos valioso incluir. Los antecedentes sobre la paz del ELN y la reflexión sobre el problema de las armas fue escrito por Carlos Velandia, y la reconstrucción del proceso actual por Luis Eduardo Celis y Sergio Guarín.

- En 2014, en su V Congreso, el ELN asumió la “dejación del uso de las armas” sobre la base de “explorar” la voluntad real del Gobierno para implementar las transformaciones que hagan posible la paz con justicia social.
- El ELN plantea que su proceso de diálogo debe cursar en una Mesa propia, con una agenda que refleje la singularidad de este grupo, sus demandas históricas y las necesidades del país.
- El ELN estuvo dispuesto a la confluencia de las Mesas con las FARC-EP así como a su sincronía, en el entendido que la paz es única y nacional.
- El ELN señaló, extraoficialmente, su disgusto con el perfil bajo de la delegación del Gobierno durante la fase exploratoria, teniendo en cuenta que en la de los elenos estuvieron dos miembros del COCE.
- El ELN dijo que la frase “dejación de armas” no debía aparecer en el texto de la agenda, porque ese es un punto de llegada y no puede ser un punto de partida. El Gobierno insistió en que la frase debía ser explícita, porque hacía parte del propósito central de los diálogos de paz. El tema no podía dejar de estar, sobre todo si se tiene en cuenta que esa misma frase estuvo en el texto de Acuerdo General con las FARC-EP.
- Uno de los puntos centrales del ELN es la participación de la sociedad, para lo cual propone que se instale una Mesa Social de Diálogo Nacional, propuesta coincidente con la del movimiento social “filocamilista” (Congreso de los Pueblos, Clamor Social por la Paz).

El ELN y el problema de las armas

Desde sus comienzos, el ELN ha dado soporte ideológico a la lucha armada, parapetándose en tres grandes aseveraciones:

- La violencia revolucionaria es la partera de la historia (Karl Marx).
- El poder nace del fusil (Mao Tse Tung).
- La oligarquía no entregará el poder por las buenas (Camilo Torres Restrepo).

La contundencia de las afirmaciones y la ubicación histórica de sus autores hicieron que el uso de las armas en el ELN se convirtiera en un asunto de principio, que no puede ser discutido ni cuestionado, so pena de ser enjuiciado por traición a la “causa revolucionaria” (primeros tiempos del Fabismo) o ser separado de la Organización (tiempo postfabio o postcrisis). Pero, además, cualquier alusión o planteamiento crítico sobre el balance entre las distintas formas de lucha ha sido interpretada como menoscabo a la lucha armada, de tal modo que las armas, además de adquirir un carácter de inamovible, tuvieron un valor de fetiche que nadie en el ELN reconoce, pero que es una verdad evidente, y que podría resumirse en: “por las armas hasta la vida misma”.

El fetiche de las armas o “a las armas” ha moldeado el carácter de los combatientes y militantes, aun cuando en los últimos veinte años el ELN haya reducido su actividad militar por cuenta de la táctica denominada “resistencia activa”, combinada con la de construcción de poder popular (construir poder desde ya, antes que destruir el “poder burgués”).

Al respecto, en su nota editorial de Insurrección, órgano oficial del ELN, del día 25 de enero de 2016⁹, se puede leer en forma de sentencia la última frase del escrito: *“Esta es la dura realidad que implica la versión 2.0 del Plan Colombia y contra ella, continuarán las luchas de los pueblos suramericanos, porque según dice el refrán: “la única lucha que se pierde, es la que se abandona”.*

Para muchos militantes y combatientes, la dejación de las armas podría significar que se está abandonando la lucha revolucionaria a cambio de nada, pues los acuerdos de paz pueden ser incumplidos. Esto explica por qué el ELN insiste en que para ellos, antes que acuerdos, escritos o promesas, lo que realmente importa son los hechos, las realizaciones. En una publicación de enero de 2016, titulada “El paro y la paz”¹⁰, publicada en su web oficial, afirman: *“La historia nos ha demostrado cientos de veces que la clase dominante nunca regala nada, nunca cede a los intereses del pueblo a las buenas.”*, *“...Ellos a las buenas, sin la fuerza de las mayorías, no van a cambiar su línea y su conducta de siempre, ni a ceder frente a sus intereses y su dominación. Nunca van a pensar en el “bien de todos y del país”. Así lo confirman y lo siguen corroborando los últimos acontecimientos. Mientras discurren las conversaciones de La Habana, se pactan y firman cuartillas sobre la democracia, lo agrario, la tierra, la participación, etc., siguen haciendo lo contrario. Negando e incumpliendo en los hechos las intenciones y promesas que se van firmando en la Mesa.”* *“...En camino hacia los acuerdos para la paz, para la justicia y la equidad, ¿qué tan congruente y simbólico es la Ley sobre las Zidres? Que cursa actualmente en el Parlamento y que promueven las mismas clases dominantes que hablan de paz. Los baldíos ya no serían para aliviar la desigual e histórica distribución de la tierra en Colombia, sino para reforzar la avaricia de las multinacionales y los grandes empresarios, para reforzar el modelo agrario que tiene acorralado y aplastado al campesinado colombiano y para seguir pisoteando la soberanía alimentaria. Ya son evidentes las medidas que afectan a los de abajo y no a los de arriba, para aliviar el déficit fiscal, que se agrava por la contracción económica. Se anuncia gravar con un impuesto muchos de los productos de la canasta familiar, como incrementar el IVA del 16 al 19 por ciento, gravar los útiles escolares, colocar la declaración de renta para los ingresos que pasan de 1.5 millones, otras más, y lógicamente seguir restringiendo el llamado gasto social. Pero nada se dice de cobrar o aumentar impuestos para las multinacionales, para el capital financiero, para los grandes capitales, los terratenientes y sus tierras ociosas, ni para los más ricos y los que más ganan. Ninguna de las medidas atrás mencionadas, ni otras muchas más, a la que se agrega la represiva Ley de “la seguridad ciudadana”, son hechos de paz. Siguen siendo hechos de guerra, de represión, de anti democracia, de exclusión y de injusticia.”*

De lo anterior se puede colegir:

- El ELN teme que, al dejar las armas, el Gobierno se sienta sin presión. Para ellos, de ahí al incumplimiento hay solo un paso.
- El ELN teme ser tildado de traidor de la causa revolucionaria, porque luego de 54 años de lucha, las cosas seguirán igual.

⁹ <http://eln-voces.com/?s=A+quince+a%C3%B1os+del+plan+Colombia>

¹⁰ <http://eln-voces.com/?s=El+paro+y+la+paz>

- Con las armas, esta guerrilla tiene “poder” (de presionar, de intimidar). Es un poder fáctico en vastos territorios, que sin ellas seguramente perdería.
- El ELN rinde culto a la lucha armada y persiste en argumentar su validez.
- El ELN no ve claro que el conflicto armado se pueda transformar en lucha política con garantías.
- Es posible que algunos miembros del ELN creen que ante FARC han hecho dejación de armas, se podría crear una ventana de oportunidad para un ELN sin competencia y con el protagonismo en la lucha armada revolucionaria en Colombia y el continente.
- El ELN subestima las capacidades del Estado, cada vez que se les advierte de los riesgos de quedarse solos en la guerra.
- El ELN rinde culto a la lucha de resistencia armada, pues sobre-existir en medio de la guerra, ya constituye una victoria.
- El ELN está atrapado por sectores radicales como el Frente de Guerra Oriental, que, a su vez, es aupado por entornos sociales urbanos (barras bravas) con gran poder de opinión en el movimiento social de estirpe camilista.
- Hoy por hoy, los mandos de algunas estructuras son poderosos por el caudal de recursos que manejan (Arauca, Catatumbo y Chocó) y por el poder que han acumulado en los territorios donde están presentes. Ese poder puede actuar como freno al momento de valorar la oferta que haga el Estado, a cambio de la dejación de armas.

Reconstrucción del proceso actual

El presidente Juan Manuel Santos lo intentó con el ELN y no lo logró¹¹

Santos lo intentó, perseveró en ello, se aplicó de manera durante años, pero, en ocho años, no consiguió acordar la paz con la segunda guerrilla más grande del país.

Juan Manuel Santos pasará a la historia como el presidente que fue capaz de culminar de manera exitosa un proceso de paz con las **Farc**, por lo menos la construcción de un acuerdo, otra cosa será su implementación que está en curso no sin pocas dificultades. **Desafortunadamente no lo logró con el Eln:** lo intentó, perseveró en ello, se aplicó de manera personal durante años, pero lo avanzado es muy poco para el tiempo y las energías invertidas, sobre todo por la prioridad que el tema ocupó en su agenda. Desde que asumió su primer mandato como presidente, aquel lejano 7 de agosto de 2010, envió el mensaje: “Tengo la llave de la paz y estoy dispuesto a utilizarla si se dan las circunstancias adecuadas”. Se aplicó con juicio y compromiso al cierre del conflicto armado y, como buen estratega que es, diseñó un rumbo de actuación, allí quedó establecido que **la prioridad era establecer un proceso con las Farc y luego con el Eln.**

¹¹ Transcribimos en esta sección un artículo escrito por Luis Eduardo Celis y publicado en El Espectador, disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/paz/el-presidente-juan-manuel-santos-lo-intento-con-el-eln-y-no-lo-logro-articulo-804347>, además de este texto, recomendamos el siguiente documento: <https://www.elespectador.com/opinion/gobierno-y-eln-los-ires-y-venires-de-una-larga-y-dificil-fase-exploratoria-columna-679756>

Allí empezó la trayectoria que nos trae a este precario resultado con esta última guerrilla. Las valoraciones del presidente y de su equipo no fueron descabelladas: el Eln no está maduro para una negociación exitosa y sí puede enredar unas negociaciones con las Farc, quienes sí tienen una decisión tomada, la guerra ya no es el camino. Con esos cálculos basados en inteligencia y capacidad de análisis, se enrumbaron a un proceso con las Farc y **el Eln quedó atrás**.

Aunque es cierto que el gobierno del presidente Juan Santos buscó a Juan Carlos Cuellar, el principal dirigente del Eln, preso desde el año 2003 y quien participó de la mesa con el presidente Álvaro Uribe entre 2005 y 2007, contactos establecidos por Frank Pearl y Alejandro Eder en 2011, esos contactos no llevaron a un proceso en firme.

Con una agenda firmada en secreto con las Farc, **Santos le pidió el favor al presidente Hugo Chávez para establecer un contacto con el Eln en agosto de 2012**. ¿Por qué no lo pidió antes? ¿Estrategia? ¿Cálculo político?, lo cierto es que Chávez invitó al dirigente del Eln, Antonio García al Palacio de Miraflores y le propuso un intercambio con Frank Pearl. En esta cita la guerrilla fue informada del interés del Gobierno colombiano de unas negociaciones, así como de la existencia de una mesa y una agenda con las Farc. La respuesta de Antonio García fue recibir la iniciativa, comprometiéndose a responder, luego de las consultas pertinentes al interior del Comando Central del Eln.

El país se enteró en agosto de la agenda y la mesa con las Farc, la cual se instaló en octubre y empezó a funcionar en La Habana en noviembre de 2012, con gran expectativa nacional e internacional y, por supuesto, con el inicio de un intenso debate con el expresidente Álvaro Uribe.

De la fase secreta de las Farc con el equipo de gobierno, precedido por el **alto comisionado Sergio Jaramillo**, en La Habana, el equipo de la guerrilla preguntó por el Eln. Lo hizo en febrero, pero obtuvo como respuesta que ese no era un tema de la mesa. Volvió a preguntarlo en marzo, en mayo y siempre obtuvo la misma respuesta: “ese no es un asunto de este diálogo”. El equipo de gobierno fue tajante con la situación.

En enero de 2013, **el Eln secuestró al canadiense Jernoc Wobert**, ligado a un tema de una mina pequeña y en disputa con unas comunidades en el sur de Bolívar. Por este plagio Santos anunció de manera pública que suspendía todos los contactos con el Eln, hasta que este ciudadano no fuera liberado, lo cual ocurrió en agosto de ese mismo año. Pero los contactos no fueron restablecidos sino hasta enero de 2014. Se perdió todo un año por el secuestro.

2014 fue el año en que inició la fase exploratoria, liderada por Frank Pearl por parte del Gobierno y Antonio García por la guerrilla. Reuniones secretas en Ecuador, Venezuela, Brasil, con el apoyo del Gobierno noruego, implicado de manera decidida y profesional, como lo estuvo en el proceso con las Farc. La primera noticia de esta fase exploratoria la tuvo el país pocos días antes de la segunda vuelta presidencial, que Juan Manuel Santos disputaba con Óscar Iván Zuluaga.

En el anuncio reafirmó el compromiso con una paz negociada. El comunicado, que fue hecho público de manera simultánea por el gobierno y por Piedad Córdoba, líder de ‘Colombianos por la Paz’, informaba que se estaba diseñando un proceso y que habían establecido un punto de participación de la sociedad y víctimas.

Pero luego de este anuncio, **vino el silencio y las especulaciones:** en los primeros meses de 2015, se habló de que el Eln se resistía a que en la agenda en construcción quedara el tema de la dejación de armas, punto necesario en un proceso serio. Que el Gobierno se perdía, que el Eln no aparecía, especulaciones que tenían algo de verdad. 2015 pasó en silencio de lado y lado, quizás uno de los últimos pulsos vino por la sede de trabajo, el Gobierno popuso Ecuador y la guerrilla, Venezuela. Ese fue un pulso duro y **se resolvió con la solución de establecer que la mesa iniciaría en Ecuador y rotaría por Venezuela, Brasil, Cuba y Chile,** algo que no se concretó

Solo hasta el 30 de marzo de 2016, **se anunció que Gobierno y guerrilla tenían una agenda** que partía de la participación de la sociedad, punto en el que el Eln ha insistido desde hace 20 años cuando propuso una convención nacional. Luego la agenda habla de un punto de democracia para la paz, un punto de transformaciones y, por supuesto, el infaltable y delicado temas de las víctimas del conflicto. Los últimos puntos son los del fin del conflicto y la implementación.

Pero la dicha no duro ni horas. El mismo día que se firmaba la agenda en Caracas, Santos dijo en alocución presidencial desde Bogotá que había firmado una agenda y un proceso con el Eln, pero que este no iniciaría hasta que la guerrilla no liberara a **Patrocinio Sánchez, político chocono secuestrado en 2015** y quien luego fue canjeado, por problemas de salud, con su hermano Odín, esta crisis duro hasta octubre, donde, nuevamente desde Caracas, Mauricio Rodríguez, en representación del presidente, y Pablo Beltrán, por el Eln, anunciaron que la mesa se instalaría en Quito a finales de ese mes.

El Gobierno ecuatoriano participó en todos los detalles para la instalación. La delegación guerrillera viajó a Quito, todo estaba listo, pero no pasó nada. Santos se sintió manipulado por el Eln, pues, aunque supuestamente se habían comprometido con la liberación de Sánchez, esto no pasó. Ellos afirmaron que ese no era un compromiso y se evidenció que el presidente “estaba siendo mal informado”, causando grandes dificultades. La situación fue tal que la instalación de la mesa solo se dio hasta febrero de 2017.

Para entonces ya había culminado la mesa con las Farc. Todo pareciera indicar que tanto el gobierno como el Eln, se aplicaron a dilatar hasta que el proceso de negociaciones con las Farc estuviera resuelto. Esto siempre fue un tema delicado, pues la sombra de las Farcen este proceso y la pretensión del gobierno de negociar con el Eln, lo más parecido a lo que había pactado con las Farc.

Juan Camilo Restrepo y su equipo iniciaron la fase pública con el Eln, trabajaron diez meses, desarrollaron cuatro rondas e insistieron en exigirles la suspensión del secuestro; la guerrilla se resistió argumentando que podía ejercer esta práctica como parte de su rebelión armada. No escucharon razones sobre el amplio repudio, sacaron a relucir que había muchas más prácticas de victimización igualmente repudiables, que

ya no estaba dispuesta a gestos unilaterales y que todo era posible de discutir y pactar en la mesa, pero con un sentido de bilateralidad.

Pasaron los meses de 2017, la mesa no producía nada concreto, hasta que se acercó la visita del papa Francisco y, entonces, pactaron un cese bilateral, sin concentración ni suspensión de muchas prácticas ilegales. Fue un cese flexible y frágil, importante y valioso para las regiones que sufren el rigor de las confrontaciones, ayudó proteger la infraestructura petrolera y, además, se dieron las primeras audiencias en Tocancipá, en Bogotá y virtuales para escuchar una pluralidad social e institucional, que giraron sobre el punto clave de participación. Allí importante el trabajo de Luz Helena Sarmiento y Juan Sebastián Betancur, por parte del Gobierno, y de María Consuelo Tapias y Silvana Guerrero, por la guerrilla.

En diciembre **renunció Juan Camilo Restrepo y parte del equipo de gobierno**, mostrando la constante inestabilidad del equipo de gobierno. El **cargo como jefe negociador lo asumió Gustavo Bell**, quien reforzó su equipo con Socorro Ramírez, Angelika Rettberg, además se mantuvieron Juan Mayr y el general Fredy Padilla de León. Pero su estreno fue con crisis, pues el Eln no quiso prorrogar el cese bilateral, planteando la necesidad de evaluarlo, para conseguir uno de “mejor calidad”, además, insistió en que era inadmisibles la continuidad de la violencia contra los líderes sociales.

A la distensión vivida entre el 1 de octubre del 2017 y el 9 de enero de 2018, sobrevinieron los estruendos de la guerra. En la madrugada del 10 de enero ya **la guerrilla había atacado en oleoducto Caño Limón-Coveñas**. Además, atacó a unos infantes de marina en Arauca y otros hechos de guerra. Santos respondió dándole la orden a su equipo negociador para que regresara a Bogotá. La crisis solo se resolvió cuando **el Eln anunció una suspensión unilateral de acciones de guerra** para que las elecciones parlamentarias del pasado 11 de marzo fueran en paz, como efectivamente sucedió, un hecho histórico en los últimos cuarenta años.

La recta final de las negociaciones entre Gobierno y Eln durante el mandato de Santos tuvo nuevos sobresaltos. El presidente ecuatoriano **Lenin Moreno** dio por finalizada su participación como garante y pidió a Gobierno y al Eln que salieran de su país, en medio del dolor por **el asesinato de los tres periodistas del diario El Comercio** a mano de la disidencia de las Farc liderada por alias ‘Guacho’. Esto llevó a una suspensión de tres semanas, hasta que las partes acordaron instalar la mesa en Cuba.

Esta semana fue el último contacto entre el presidente Juan Manuel Santos y el Eln. A pesar de las pretensiones del gobierno, no lograron pactar un nuevo cese bilateral. Algunas voces lo veían como inconveniente. Tenemos un nuevo presidente, **Iván Duque**, quien debe valorar con calma cómo darle continuidad a un proceso de diálogos y negociaciones con una guerrilla como el Eln, que tiene muchas dudas y debates internos sobre la viabilidad de un proceso negociado.

El presidente Santos quiso terminar el conflicto con el Eln, pero siendo un estratega, le faltó calidad en su estrategia, le faltó propuesta negociadora, convicción del camino de participación, estabilidad en su equipo negociador y utilizar bien el tiempo. La guerrilla ha dicho que sigue interesada y comprometida con la salida negociada del conflicto. Esperemos que el presidente Duque aprenda de estos ocho años y

logremos en este cuatrienio un acuerdo con el Enln, para lo cual se requiere de un proceso de participación y lograr la distensión del conflicto.

(Hasta acá el texto)

Finalizaremos esta sección con dos tesis generales sobre la marcha del proceso.

Tesis 1. El proceso de paz ha sido largo, pero no continuo. Ha funcionado por oleadas y ha tenido muchos momentos de estancamiento y falta de interlocución. Esta característica genera una falta de resultados o inercia que le quitan posibilidades al proceso.

El estancamiento ha estado relacionado con 5 factores:

- 1. Acciones militares de la insurgencia. Desde inicios de los diálogos exploratorios en 2014, la guerrilla ha cometido múltiples secuestros, asesinatos selectivos y atentados rurales y urbanos, que han restado la confianza por parte del gobierno y algunos sectores de la sociedad, y provocado la dilatación y suspensión del proceso.
- 2. Negativa del gobierno a conceder un cese al fuego bilateral. El ELN ha insistido en la necesidad de establecer un cese al fuego bilateral; ante las negativas del gobierno, ha ejercido la violencia como mecanismo de presión a la mesa.
- 3. Poca eficacia del gobierno para combatir el paramilitarismo y frenar los asesinatos a líderes sociales. El incesante asesinato de líderes y lideresas, sumado a la existencia de bandas criminales y grupos paramilitares que, en connivencia con la Fuerza Pública, se han enfrentado a la insurgencia, han producido varios paros armados. Para la guerrilla es una legítima protesta; para el gobierno, una patada a la mesa.
- 4. La baja implementación del proceso de paz con las FARC. Aunque el inicio y buen curso de las negociaciones de paz con las FARC-EP fueron un incentivo para que el ELN se sumara a las conversaciones con el gobierno nacional, la baja implementación del Acuerdo, sumada a la falta de garantías para la seguridad de los excombatientes (solo en lo que lleva de 2018 existen 33 casos de asesinato), puede ser causa de la pérdida de confianza y dilatación de las negociaciones.
- 5. Acontecimientos internacionales. Dos acontecimientos internacionales afectaron el proceso de diálogo. Las elecciones regionales en Venezuela en diciembre de 2015 (en las que triunfó la oposición a Nicolás Maduro) ocasionaron la congelación de la mediación de ese gobierno durante los diálogos exploratorios, y el asesinato de tres periodistas ecuatorianos en abril de 2018 por parte de alias Guacho, disidente de las FARC, que provocó la determinación de Lenín Moreno, presidente de Ecuador, de dejar de servir como sede y país garante en la negociación.

Tesis 2. El proceso de paz se ha movido más presionado por circunstancias externas que por la misma dinámica de las negociaciones. Los momentos de avance han surgido, principalmente, de coyunturas que han presionado a las partes a generar resultados y a dar avances concretos.

Los avances en la mesa han estado relacionados con dos circunstancias externas, que han contribuido a la recuperación de confianza entre las partes o a la generación de gestos de paz.

- 1. La incansable presión de la sociedad civil. Líderes, lideresas, organizaciones sociales, centros de pensamiento e iniciativas aglutinadoras como *Por una paz completa*, han presionado al gobierno y la insurgencia para no levantarse de la mesa y avanzar en los diálogos.
- 2. Acontecimientos nacionales. La visita del Papa Francisco en septiembre de 2017 presionó al gobierno para decretar un cese al fuego bilateral, que se prolongó hasta enero de 2018. Paradójicamente, el ELN y el gobierno desaprovecharon la oportunidad para generar durante este tiempo mutua confianza. El ELN al asesinar a un gobernador indígena; el gobierno, al no combatir a bandas criminales con quienes se enfrentó la guerrilla en el departamento de Nariño, dejando 13 personas muertas.

Referencias

- DANE. (2012). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Recuperado el 11 de julio de 2018, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- Registro Único de Víctimas (RUV). (1 de Julio de 2018). Obtenido de Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Colombia: proyecciones de población municipales por área (2005-2020)*. (29 de Diciembre de 2010). Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): www.dane.gov.co/files/investigaciones/...20/ProyeccionMunicipios2005_2020.xls
- Monitor Humanitario*. (2018). Obtenido de Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia (UMAIC)- OCHA Colombia: <https://monitor.umaic.org/>
- Human Right Watch. (2017). *Colombia: Grupos armados oprimen a comunidades ribereñas*. Washington, D.C.
- Urge un cese al fuego bilateral*. (8 de Junio de 2017). Obtenido de ELN-PAZ: <http://www.eln-paz.org/index.php/agenda-de-paz/prensa/notas-de-prensa/56-urge-un-cese-al-fuego-bilateral>
- Foro Interétnico Solidaridad Chocó. (Diciembre 11 de 2017). *El Chocó gravemente afectado por el conflicto armado y la violencia generalizada, especialmente por el estado de indefensión en que se encuentra su población*. Quibdó.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (17 de febrero de 2018). *Continúa la incertidumbre con el ELN*.
- Indepaz. (2018). *Todos los nombres, todos los rostros: Informe de Derechos Humanos sobre la situación de lideresas y líderes sociales, de defensoras y defensores de Derechos Humanos y de ex combatientes de las FARC –EP y sus familiares en los territorios*. Bogotá: Indepaz.
- Defendiendo la soberanía, los recursos naturales y bienes públicos*. (26 de Junio de 2017). Obtenido de ELN-VOCES: <http://eln-voces.com/defendiendo-la-soberania-los-recursos-naturales-y-bienes-publicos/>
- Cajiao, A., & Marín, I. (2015). *El ELN y la industria petrolera: ataques a la infraestructura en Arauca*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Sáenz, J. (15 de Enero de 2018). Oleoducto Caño Limón-Coveñas ha sufrido 1.500 atentado. *El Espectador* .

Son 16 los ataques contra la infraestructura de Ecopetrol en 2018. (16 de Febrero de 2018). *RCN Radio* .

El ELN niega tener vínculos con el narcotráfico. (20 de Julio de 2018). *Semana* .

Ejército de Liberación Nacional (ELN). (31 de Marzo de 2010). *ratificamos la posición del eln sobre el narcotráfico*. Obtenido de Centro de Documentación de los Movimientos Armados (CEDEMA): <http://www.cedema.org/ver.php?id=3853>

Bonilla, L. (7 de Julio de 2014). Eln y el narcotráfico: una relación peligrosa. *El Espectador* .

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2017). *La Habana, paso a paso*. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: www.ideaspaz.org/especiales/dialogos-habana/#

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2018). *El proceso de paz con el ELN*. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: <http://www.ideaspaz.org/especiales/eln/>

Quevedo Hernández, N. (23 de Diciembre de 2016). Tras el rastro de los sobornos de Odebrecht en Colombia. *El Espectador* .

Este miércoles se inscribirá el nuevo partido Uribe Centro Democrático. (30 de Septiembre de 2013). *El País* .

Cronología de cómo se vendió Isagén. (17 de Enero de 2016). *El Espectador* .

Sáenz, J. (6 de Diciembre de 2016). Aprueban reforma tributaria con alza de tarifa general del IVA al 19%. *El Espectador* .

Cifras y Conceptos; Centro Nacional de Memoria Histórica. (20 de junio de 2013). *Una verdad secuestrada: cuarenta años de estadísticas de secuestro 1970-2010*. Bogotá: Imprenta Nacional.





fip@ideaspaz.org



[@ideaspaz](https://twitter.com/ideaspaz)



facebook.com/ideaspaz

FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**

Calle 100 No 8" - 37 Torre A. Of 305
Tel (57-1) 2183449
Bogotá, Colombia

