

La paz con el ELN

Desafíos y decisiones clave

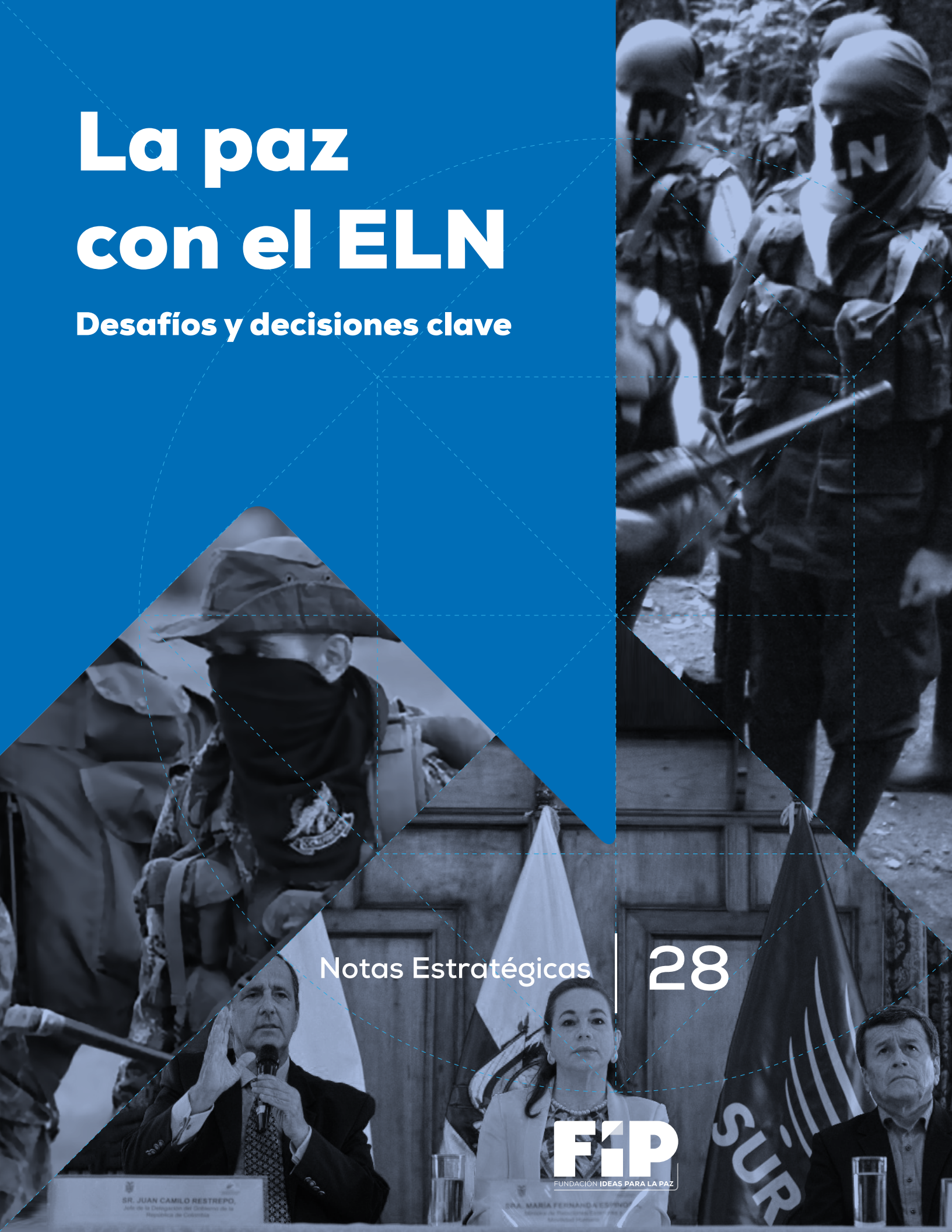
Notas Estratégicas

28

FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

SR. JUAN CAMILO RESTREPO,
Jefe de la Dirección del Gobierno de la
República de Colombia

SRA. MARÍA FERNANDA ESPINO,
Directora de Planeación Estratégica y
Gestión Institucional





La paz con el ELN

Desafíos y
decisiones clave

Notas Estratégicas

27

La paz con el ELN

Desafíos y decisiones clave

Directora Ejecutiva de la FIP

María Victoria Llorente

Director Área de Dinámicas del Conflicto

Jorge Mantilla

Autores

María Victoria Llorente

Juan Carlos Garzón

Jorge Mantilla

Andrés Aponte

Tatiana Prada

Edición y corrección de estilo

Elizabeth Reyes Le Paliscot

Fotografías

COLPRENSA

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda

www.ladoamable.com

ISBN

978-628-7558-06-9

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701. Bogotá

Tel. (57-1) 218 3449

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Este documento toma como insumos una serie de informes realizados en la FIP, dentro de los que se encuentran: Guarín, Sergio; Celis, Luis Eduardo y Velandia, Carlos (2018). Reflexiones y perspectivas de los diálogos de paz con el ELN; Aponte, A. & Prada, T. (2022). Dinámicas territoriales y lógicas violentas del ELN en el pos-Acuerdo 2018-2022; Llorente, M.V, Garzón, J.C, Zárate, L., Silva, A., Prada, T. & Cajiao, A. (2020). ¿Qué hacer con el ELN? Opciones ante una derrota militar lejana y un diálogo improbable.



Notas Estratégicas No. 28 / Julio 2022

Contenido

5

INTRODUCCIÓN

5

EL ADN DE LA NEGOCIACIÓN CON EL ELN Y
SUS IMPLICACIONES

9

¿QUÉ CAMBIÓ DESDE QUE SE TERMINÓ EL
PROCESO DE DIÁLOGO EN EL 2019?

DECISIONES CLAVES PARA ACTIVAR LA
NEGOCIACIÓN CON EL ELN

13

ÁMBITO INTERNACIONAL

14

ÁMBITO NACIONAL

16

ÁMBITO REGIONAL Y LOCAL



Introducción

La llegada de Gustavo Petro a la Casa de Nariño abre una nueva oportunidad de alcanzar una paz negociada con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el último grupo guerrillero en Colombia. El mandatario electo afirmó en medio de la campaña que buscaría *“un desarme para lo que queda de la vieja insurgencia, un diálogo político rápido. Desde la perspectiva del nuevo gobierno, el ELN puede dejar las armas en el corto plazo en medio de un proceso de “profundización democrática”*¹. Mientras tanto, el Comando Central del ELN expresó su *“plena disposición para avanzar en un proceso de paz que dé continuidad a la Mesa de Conversaciones iniciada en Quito en febrero de 2017”*².

El Estado colombiano y el ELN han tenido intentos fallidos de diálogo desde los años 90 con los gobiernos de César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. Esta será la primera vez que el ELN tendrá como contraparte a un gobierno de izquierda, lo cual podría abrir oportunidades, pero también generar tensiones sobre cómo se concibe la solución de los asuntos estructurales y la terminación del conflicto armado. El ambiente es favorable, pero no está exento de las complejidades que han acompañado los acercamientos con esta guerrilla.

Para activar el proceso de conversación con el ELN es importante que el gobierno entrante construya pronto una oferta negociadora acotada y factible, tomando en cuenta las lecciones de procesos anteriores. Por parte del ELN, se requiere la decisión y convicción de su comandancia de avanzar en la negociación y poner fin al conflicto armado. Esto implica avanzar en una fase de exploración respaldada por una hoja de ruta con tareas concretas para definir la ingeniería del proceso: su funcionamiento, tiempo, agenda y mecanismos. Es urgente activar la vía de la salida negociada con el ELN, sin perder de vista que sus resultados pueden no ser tan inmediatos. No será un proceso fácil, ni rápido.

Si bien el ELN propone dar continuidad a la Mesa iniciada en Quito hace cinco años, el contexto nacional e internacional ha cambiado. Además, dinámicas internas y externas han impactado a este grupo guerrillero. Por eso se requiere de un proceso renovado que responda a estas condiciones.

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) tiene el convencimiento de que la terminación del conflicto armado en Colombia requiere de una paz negociada, con diálogos que necesitan de preparación y apoyo técnico para ser exitosos. En este documento analizamos cuál ha sido el ADN de la negociación con el ELN y sus implicaciones y cuáles son los principales cambios que han ocurrido desde que se interrumpió el proceso en el 2018. También identificamos una serie de decisiones clave para que el nuevo gobierno active la conversación con esta guerrilla.

Esta será la primera vez que el ELN tendrá como contraparte a un gobierno de izquierda, lo cual podría abrir oportunidades, pero también generar tensiones sobre cómo se concibe la solución de los asuntos estructurales y la terminación del conflicto

- 1 INFOBAE (2022). Petro promete diálogos con el ELN, las disidencias y el “desmantelamiento pacífico del narcotráfico”. 13 de enero. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/01/13/petro-promete-dialogos-con-el-eln-las-disidencias-y-el-desmantelamiento-pacifico-del-narcotrafico/>
- 2 El País de España (2022). Negociar la paz con el ELN, un desafío para el gobierno de Gustavo Petro. 25 de junio. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2022-06-25/negociar-la-paz-con-el-eln-un-desafio-para-el-gobierno-de-gustavo-petro.html>

1. El ADN de la negociación con el ELN y sus implicaciones

El ELN tiene una visión particular sobre la “*salida negociada*” y diferencias importantes con la perspectiva que tenían las FARC, que deben tenerse en cuenta para el proceso que el nuevo gobierno busca impulsar. A partir de esta comprensión, que debe superar la imagen de una guerrilla intratable, hay que valorar las opciones, definir posiciones y construir una hoja de ruta que lo lleve a buen puerto. Esta es la manera como el ELN concibe la negociación y sus implicaciones:

01.

No es solo una transacción entre el Estado y la guerrilla en la que se decidirán reformas en una mesa bilateral, sino un proceso que se construye a partir de la participación de la sociedad civil.

Hay que entender al ELN como una “*confederación de distintos grupos regionales que representan problemas específicos de sus regiones*”³. Por esta razón, el contenido de las negociaciones parte de las propuestas locales que provengan de la sociedad civil (de abajo hacia arriba), a través de mesas participativas en distintas regiones y de una Mesa Social de Diálogo Nacional.

En su primer discurso como presidente electo, Petro anunció un “*gran acuerdo nacional*” basado en “*diálogos regionales vinculantes*” que permitan “*mirar el conflicto en su especificidad histórica y regional*”⁴. Así las cosas, el proceso del ELN ocurriría en el marco de un pacto nacional que buscará la “*paz total*”, lo que significa lograr la pacificación del país de manera integral —incluyendo otros grupos armados ilegales como las disidencias y el Clan del Golfo—.

La generación de un proceso deliberativo regional incluyente por parte del Gobierno Nacional, respaldado por cambios concretos, podría restarle fuerza al argumento de la vía armada. Sin embargo, el desafío en este sentido no solo es de liderazgo y voluntad política, sino también de las capacidades que tiene el Estado para producir transformaciones reales y tangibles en los territorios. No hay que suponer que, la agenda reformista de Petro y la activación de los diálogos regionales —que tendrán como uno de sus retos la representatividad— llevarán a que la agenda del ELN se vacíe de contenido. Los cambios tomarán tiempo y no es evidente que el horizonte temporal del proceso se pueda ajustar a los cuatro años de la nueva administración.

Además, asuntos relacionados con el fin del conflicto, como el cese al fuego, la inutilización de las armas y la reincorporación, así como la justicia transicional serán definidos como parte del fuero interno de la organización. La experiencia reciente muestra que el abordaje de estos temas ha interferido y en algunos casos retrasado los avances en la agenda de participación.

• • • • •

³ Aponte, A. & González, F. (Ed.) (2021). *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964–2020*. Bogotá: CINEP.

⁴ El Tiempo (2022). Los mensajes de Gustavo Petro en su primer discurso como presidente electo. 19 de junio.

02.

La resistencia armada y la “solución negociada” son dos caras de la misma moneda.

La historia del ELN ha estado atravesada por la fricción de una línea política y otra de corte más militar, sin que esta guerrilla se haya decantado por el camino de la negociación como una estrategia central. Para este grupo, la resistencia y el fortalecimiento militar no resultan incompatibles con la posibilidad de activar las conversaciones. Es previsible que pretendan dialogar en medio de la guerra, sin muchas certezas sobre la decisión de terminar el conflicto.

Durante el proceso realizado en la administración de Santos, las dinámicas violentas locales afectaron la mesa de negociación, con un consenso bastante frágil en el seno del ELN sobre la exploración de una salida negociada. Algunas estructuras utilizaron este escenario para reposicionarse al interior de la organización y fortalecer su dimensión armada. En este contexto, la continuidad del secuestro y la afectación a la infraestructura (que perjudican a la población civil), fueron leídos como falta de voluntad política para avanzar hacia la terminación del conflicto.

Por eso, una de las alternativas en las que se avanzó al final del gobierno Santos, es la posibilidad de un cese al fuego bilateral, bajo la premisa de que es muy difícil mantener un proceso de diálogo en medio de la confrontación armada y sus impactos humanitarios. De ahí la necesidad de encontrar la manera de avanzar en la definición del cese sin interrumpir la dinámica de la mesa y de explorar mecanismos temporales que permitan desescalar el conflicto, como lo analizaremos más adelante.

03.

El ELN no es una organización del todo jerárquica; las decisiones se toman por consenso.

Esta guerrilla es una organización federada que aunque tiene un mando central (COCE) que no se debe desconocer, sus frentes y dirigentes son relativamente autónomos para tomar algunas decisiones y definir líneas de acción. A diferencia de lo que ocurrió con las FARC, los representantes del ELN en la mesa no están facultados para tomar decisiones, sino que éstas deben ser consultadas al interior de la organización, a través de Congresos Nacionales —el último se realizó a finales de 2014— o de otras instancias intermedias como los Plenos de Comandantes.

Aun asumiendo que se reactivará la Mesa de Conversaciones iniciada en Quito en 2017, no hay que olvidar el impacto que ha tenido la permanencia de parte de la comandancia en Cuba y su falta de comunicación con los distintos frentes. Retomar el proceso de diálogo con esta guerrilla implicará activar un espacio de deliberación interna del ELN que responda a las condiciones del contexto actual. Estos procesos de consulta demandarán tiempo.

Es importante entender que el hecho de que esta guerrilla sea federada no significa que esté fragmentada. De hecho, el ELN privilegia la unidad como un valor fundamental de la organización.

04.

Las armas como garantía de que se implementará lo acordado.

Para el ELN, la dejación de armas se dará cuando se avance en el cumplimiento de lo pactado. 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 transformaciones. Si bien esta postura puede haberse reforzado, en el marco de los retrasos y el incumplimiento del Acuerdo para la terminación del conflicto firmado con las FARC, la llegada de Petro a la presidencia puede contribuir a generar la percepción de que hay una oportunidad para el cambio.

Hasta ahora el “desarme” ha sido un punto que no es negociable para el ELN y que implica una difícil decisión para el gobierno. Esta guerrilla rechazó que la frase “dejación de armas” apareciera en el texto de la agenda de 2017, señalando que es un punto de llegada y no de partida. Esta posición refleja una profunda desconfianza hacia el Estado, siendo las armas la garantía del cumplimiento de lo pactado.

Dos elementos podrían influir positivamente en esta conversación: la aceleración de la implementación del Acuerdo firmado con las FARC —incluida la protección de los excombatientes— y la llegada al poder del Pacto Histórico. Justamente, el comunicado del COCE posterior a la elección presidencial se titula “Vamos por los cambios y por la paz”.

05.

Dejar el secuestro es parte de la negociación, no una condición para iniciar el proceso.

El ELN no considera dejar de secuestrar como una condición para avanzar en el diálogo. Para esta guerrilla este es un asunto que debe abordarse como parte de los temas de la negociación; mientras tanto continuará con esa práctica como parte de su “rebeldión armada”.

La experiencia reciente muestra que la condición de interrumpir el secuestro ha llevado al estancamiento del diálogo e incluso a su terminación. Durante la administración

Santos, la instalación de la mesa por parte del gobierno se supeditó a la eliminación de la práctica del secuestro y a la entrega de todos los rehenes por parte del ELN. Esta exigencia no fue aceptada y la instalación de la mesa se postergó, por lo que la liberación de los secuestrados quedó sujeta a los gestos de buena voluntad de esa guerrilla.

Durante el gobierno de Iván Duque de nuevo se estableció como condición “la liberación de los secuestrados y ponerles fin a todos los actos criminales”, sin voluntad de avanzar en el proceso de negociación.

La posibilidad de progresar en este tema con el ELN no parece estar en el ámbito de las condiciones para sentarse a negociar, sino en el de los gestos de confianza y la adopción de medidas temporales para desescalar la violencia. La cuestión es que mantener esta práctica implica un riesgo importante para la negociación en términos de su impacto humanitario, un ambiente político adverso y la generación de resistencias y rechazos en la sociedad colombiana.

Para el ELN dejar de secuestrar es un asunto que debe abordarse como parte de los temas de la negociación; mientras tanto continuará con esa práctica como parte de su “rebeldión armada”

06.

El Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional, firmado en marzo de 2016, es el punto de partida de esta guerrilla para reactivar las conversaciones.

Tal como lo señaló el ELN recientemente, se proponen continuar con el proceso que fue suspendido al principio del gobierno Duque, valorando el Acuerdo de 2016 como base. Este documento contiene una agenda amplia y general clave para el ELN, que infructuosamente el equipo negociador del gobierno Santos buscó acotar y precisar.

Si esta agenda es el punto de partida, el nuevo gobierno tendrá la tarea de avanzar hacia una versión más concreta o un acuerdo complementario, que pase por el filtro de lo que es aceptable y posible, tomando en cuen-

ta que tendrá cuatro años para su desarrollo. Este acuerdo debería precisar de mejor manera los alcances, los mecanismos y el funcionamiento del proceso.

Los puntos señalados no son obstáculos insalvables para reactivar el diálogo. El desafío para el presidente Petro será tener una oferta de negociación que no solo haga viable el proceso, sino que sea aceptable para la sociedad colombiana en su conjunto, bajo el objetivo de terminar la guerra. Es importante tener en cuenta las experiencias recientes y las lecciones aprendidas para ganar tiempo y no patinar en asuntos que pueden poner la negociación en terreno fangoso.

Esta oferta además debe partir de entender que el contexto de la negociación y sus protagonistas han cambiado desde que se interrumpió en 2018, lo cual no solo genera oportunidades sino también importantes desafíos.

2. ¿Qué cambió desde que se terminó el proceso de diálogo en el 2019?

Desde el inicio de la administración del presidente Duque, el gobierno estableció condiciones para avanzar en el diálogo con el ELN, una de las cuales exigía la liberación de todos los secuestrados y el cese del accionar armado. El atentado del ELN a la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander (ECSAN) el 17 de enero de 2019, que dejó 99 víctimas —dentro de las cuales se encuentran 22

cadetes asesinados— precipitó la decisión de acabar definitivamente con el proceso.

Desde que se firmó el Acuerdo en 2016 entre el gobierno y el ELN, muchas cosas han cambiado, alterando el contexto de la negociación e impactando a sus protagonistas. Reactivar el proceso de diálogo requiere adaptarlo a las nuevas condiciones y posibilidades.

01.

EL ELN SE CONSOLIDÓ COMO UNA GUERRILLA BINACIONAL

Esta guerrilla tiene una presencia consolidada en Venezuela con áreas que están bajo su control, pasos fronterizos e influencia en zonas claves de extracción de recursos. Parte de su comandancia se encuentra allí. Este es un desafío binacional que requiere una respuesta binacional, entendiendo las diferencias en la forma de operar, su organización, su relación con las instituciones y el control territorial en ambos lados de la frontera.

02.

LA LÍNEA 'DURA' DEL ELN SE FORTALECIÓ EN MEDIO DEL AISLAMIENTO DE PARTE DE LA COMANDANCIA EN CUBA

La permanencia del sector más moderado del COCE en Cuba y su aislamiento, ha tenido un impacto en el balance de poder al interior del ELN y en la posibilidad de generar consensos respecto al futuro del proceso de diálogo. Mandos que tienen reservas sobre la paz negociada han consolidado su influencia, respaldada por control territorial, fortaleza militar y recursos (como es el caso del Frente de Guerra Oriental al mando de "Pablito"). Además, hay que tener en cuenta la salida de "Gabino" y el liderazgo asumido por "Antonio García".

En este momento hay poca certeza sobre cuál es la posición de los comandantes y las distintas estructuras frente a la posibilidad de reactivar la negociación. Esto se tendrá que resolver en un proceso de deliberación interna, que defina una posición frente a la propuesta que haga el Gobierno Nacional.

03.**EL ELN FUE GOLPEADO EN SUS ESTRUCTURAS DE MANDO Y NO LOGRÓ CONSOLIDARSE EN ALGUNAS ZONAS DE EXPANSIÓN, PERO ESTÁ LEJOS DE UNA DERROTA MILITAR**

Las estructuras de mando fueron afectadas en departamentos como Cauca, Chocó y Bolívar donde murieron comandantes de rango alto y medio en operaciones de la Fuerza Pública. Actualmente no hay claridad sobre los relevos en estas estructuras y su posición frente a la paz negociada.

Los intentos de expansión hacia zonas como el norte del Chocó y el norte del Cauca se han frenado por las disputas con otros grupos armados ilegales. Sin embargo, el ELN continúa siendo el actor predominante en sus zonas históricas (sur del Cauca, Catatumbo y Arauca), donde comparte espacios con otras organizaciones armadas, con un alto riesgo de confrontación.

A diferencia de las FARC, en las zonas de control del ELN la correlación de fuerzas no se inclina hacia el Estado. Esta guerrilla no ha sido golpeada en la mayoría de sus zonas históricas y no se ha visto presionada para que se tomen seriamente el escenario de la paz negociada. El ELN conserva su unidad político-militar, aunque no hay que descartar que las dinámicas regionales prevalezcan sobre decisiones nacionales que demanden cambios sustanciales en la manera de operar de sus frentes de guerra.

04.**EL IMPACTO HUMANITARIO SE INTENSIFICÓ EN LAS ZONAS DE INFLUENCIA DE ESTA GUERRILLA, CON VARIACIONES REGIONALES**

La búsqueda del dominio local de algunas estructuras del ELN ha derivado en una confrontación armada constante e intensa y en un endurecimiento de las formas de ordenar la vida cotidiana, generando un mayor impacto humanitario. Mientras las disputas violentas generan desplazamientos, amenazas, asesinatos selectivos y confinamientos, el uso de códigos de ordenamiento ha implicado castigos y sanciones más severas y letales. Se suma el reciente desconocimiento del ELN del carácter neutral de las agencias humanitarias.

05.**LAS ECONOMÍAS ILEGALES SE CONSOLIDARON COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN DEL ELN**

La principal fuente de financiamiento del ELN es la tributación –cobro de cuotas y vacunas– a economías legales, informales e ilegales en los territorios donde opera. Su influencia en la minería criminal y el narcotráfico se ha hecho más evidente, con control sobre varios enclaves cocaleros. Esto ha incrementado la autonomía de algunas estructuras, sus relaciones con las poblaciones y diluido aún más la línea entre insurgencia y crimen organizado.

El ELN insiste en que no está vinculado al narcotráfico y que estaría dispuesto a participar de un proceso de verificación internacional para demostrarlo. En 2020, en el marco de la captura de tres presuntos miembros del ELN acusados de narcotráfico, esta guerrilla envió una carta al gobierno de Colombia y al Departamento de Estado de los EE.UU. señalando “no tener nada ver con el narcotráfico ni con ninguna fase de su cadena”. Además, en un reciente comunicado del COCE, hace referencia a la necesidad de un “cambio radical de estrategia antidrogas”, incorporándolo como tema de la agenda a negociar.

Hay que tener en cuenta que a diferencia de lo que ocurrió en el anterior proceso de negociación con esta guerrilla, debido al Acto Legislativo No. 02 de julio de 2019, ni el secuestro ni el narcotráfico pueden ser considerados como “delitos políticos o como conductas conexas a estos”. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos amnistía o indulto. En la actualidad hay procesos activos contra miembros del ELN por estos delitos y una decena de sus integrantes están pedidos en extradición por narcotráfico.

06.**LA RELACIÓN DE COLOMBIA CON VENEZUELA SE ROMPIÓ Y CON CUBA SE TENSIONÓ, MIENTRAS QUE HUBO UN GIRO POLÍTICO EN LOS EE.UU.**

Durante la administración del gobierno Duque, las relaciones con Cuba y Venezuela, dos países que tuvieron un papel fundamental en el proceso con las FARC y que son claves para avanzar en la negociación con el ELN, estuvieron marcadas por la polarización ideológica. Al final de su mandato, las relaciones quedan en su peor momento: la confianza está resquebrajada.

El presidente Duque exigió a Cuba la extradición de los líderes del ELN, desconociendo los protocolos firmados por el Gobierno y esta guerrilla, poniendo a la isla en una difícil situación. El resguardo de los protocolos y mantener a la delegación del ELN en el país, le costó también a Cuba la inclusión en la lista de países patrocinadores del terrorismo por parte de EE.UU., en 2021. Luego de esta experiencia, este país pensará dos veces antes de seguir con su papel de facilitador del diálogo con esa guerrilla.

Respecto a Venezuela, Colombia impulsó el “cerco diplomático” para presionar el cambio del régimen de Maduro. Caracas rompió relaciones con Bogotá en 2019 después de que Duque reconociera como presidente encargado al dirigente opositor Juan Guaidó. Los señalamientos entre los dos mandatarios no han cesado desde entonces y no hay canales diplomáticos para tramitar diferencias y problemas concretos como, por ejemplo, el cierre de la frontera entre los dos países.

En los Estados Unidos, la llegada de Joe Biden a la presidencia significó un importante giro político, como lo muestra la activación de los canales de diálogo con Venezuela y las medidas que buscan suavizar la política hacia Cuba –desmontando las decisiones tomadas por Donald Trump–. La administración Biden ha mostrado su apoyo a la agenda de paz en Colombia.

07.**LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO CON LAS FARC REVELÓ LAS LIMITACIONES DEL ESTADO PARA CUMPLIR LO PACTADO**

La implementación del Acuerdo ha mostrado importantes limitaciones que tiene el Estado en sus capacidades técnicas y financieras para avanzar en los cambios estructurales, lo cual se ha visto agravado por la falta de interés del Ejecutivo de impulsar estas transformaciones. Una prueba de ello es lo que ha ocurrido con la Reforma Rural Integral (RRI): el monitoreo independiente del Instituto Kroc muestra que, a octubre de 2021, el 83% de las disposiciones de la RRI no había comenzado o se había completado mínimamente⁵.

Respecto a la seguridad de los excombatientes de las FARC, el más reciente informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas da cuenta de 315 asesinatos desde la firma del Acuerdo⁶.

El ELN mira con recelo y desconfianza lo ocurrido con el Acuerdo con las FARC, un proceso sobre el cual tiene muchas reservas, tanto en lo que se refiere a la mesa de negociación, como a la implementación. Para esta guerrilla este no es un modelo a seguir.

• • • • •

⁵ Instituto Kroc (2022). Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales.

⁶ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2022). Informe del Secretario General. S/2022/513. New York: Naciones Unidas. Disponible en: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2238679.pdf>

08.
**LAS INICIATIVAS Y
PLATAFORMAS REGIONALES
ALREDEDOR DE LA
AGENDA HUMANITARIA
SE INCREMENTARON Y
CONSOLIDARON**

Diferentes iniciativas y plataformas se han organizado y desarrollado alrededor de la exigencia de acuerdos humanitarios. Este es el caso de las Mesas Humanitarias de Chocó, Nariño, Catatumbo y sur de Bolívar, que incluyen sectores representativos de la sociedad civil y de las regiones afectadas.

Además, en el ámbito regional, un entramado local diverso continúa empujando la agenda de paz, a pesar de los bandazos. Organizaciones de mujeres, representantes de la comunidad LGTBI, plataformas y redes juveniles, así como organizaciones ambientales han ganado visibilidad y fortalecido sus capacidades.

09.
**LA IGLESIA Y LAS NACIONES
UNIDAS SE HAN POSICIONADO
COMO ACTORES CLAVES PARA
LA REACTIVACIÓN DEL DIÁLOGO
CON EL ELN**

El rol de la iglesia en estos cuatro años ha sido fundamental, con un compromiso del más alto nivel, impulsado por la renovación de sus liderazgos en Colombia y el interés explícito del Papa Francisco. Sus gestiones se han enfocado en intentar desescalar la intensidad del conflicto, tendiendo puentes entre las partes.

Al mismo tiempo, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, a la cual el Consejo de Seguridad le amplió su mandato en Colombia en el ámbito de la Justicia Especial para la Paz, cuenta con experiencia y capacidades para jugar un papel en el proceso con el ELN.

10.
**OTROS ACTORES
INTERNACIONALES APARECEN
EN LA ESCENA COMO POSIBLES
ACOMPAÑANTES**

En el ámbito internacional también entran otros actores en el tablero que podrían renovar el grupo de países acompañantes, como es el caso de España con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el gobierno, así como Chile –que participó en el proceso anterior con el ELN y actuó como acompañante de la mesa de conversaciones con las FARC– ahora con Gabriel Boric en la presidencia. A esta lista podría sumarse Brasil, con la posible elección de Luiz Inácio Lula da Silva.

3. Decisiones claves para activar la negociación con el ELN

La activación del proceso de conversaciones con ELN requiere de decisiones claves por parte del Gobierno Nacional y de este grupo insurgente. Con el propósito de ordenar el curso de acción, la FIP identifica los asuntos que se deben resolver en el plano internacional, nacional y en el ámbito regional-local, resaltando sus implicaciones.

3.1. Ámbito internacional

01.

Países y organismos garantes y acompañantes

Cuba y Noruega, que actuaron como países garantes, continúan siendo fundamentales en un proceso con el ELN. Su participación requiere del restablecimiento de la confianza, con el reconocimiento de su papel y el cumplimiento de los protocolos. En el caso de Cuba, hay que valorar la permanencia de los comandantes en la isla y acordar el rol que estaría dispuesta a asumir.

En cuanto a los acompañantes, los países para considerar son Suiza, Suecia, Alemania, Italia, Países Bajos, España, México, Chile y Brasil —este último depende del resultado de las elecciones presidenciales en octubre de 2022—. Una tarea necesaria es acordar el papel que pueden tener estos países en términos de apoyo temático, técnico y financiero.

También es deseable una buena comunicación con los Estados Unidos de América, dado el interés de Biden en la agenda de paz en Colombia y el peso de temas como el narcotráfico y la relación con Venezuela.

Además, la ONU puede continuar teniendo un papel importante como facilitador y mediador y aportar desde las capacidades técnicas de sus distintas agencias, mientras que la presencia territorial de la OEA y su relación con los actores locales podría aportar en los espacios de diálogo regional.

02.

El papel de Venezuela

Este es uno de los temas más sensibles, debido al carácter binacional del ELN y al papel que podría jugar el vecino país como actor de poder. Es muy difícil pensar en un proceso con esta guerrilla sin Venezuela. Es previsible que las relaciones entre los dos países se vayan normalizando, siendo la agenda de paz una oportunidad para avanzar en acciones concretas que reestablezcan la confianza. Bajo las actuales condiciones, Venezuela no encaja bien como país acompañante y traerlo a la mesa genera mucha incertidumbre. Por eso es importante definir cuál puede ser su rol y cómo puede sumarse al proceso, teniendo una hoja de ruta clara.

03.

El papel del Vaticano y la Iglesia

La tutoría moral de la Iglesia y la legitimidad con la que cuenta son un activo para reactivar el proceso. El Papa Francisco puede jugar un papel importante en dar un impulso, con el liderazgo en Colombia de la Conferencia Episcopal. Hay que recordar que en 2017, en el marco de la visita del Papa, se pactó un cese bilateral con esta guerrilla. La Iglesia puede asumir el rol de facilitadora y acompañante, y a nivel regional es un actor central en el ámbito de los acuerdos humanitarios.

04.

La actualización y el cumplimiento de los protocolos

Antes del comienzo de la fase pública, el gobierno Santos y el ELN suscribieron varios documentos que establecieron una serie de medidas para garantizar la seguridad y facilitar el retorno a Colombia de los miembros de la delegación del ELN, en caso de romperse las negociaciones. Hay que revisar estos acuer-

dos, identificando los asuntos que deberían conservarse y aquellos que necesitan ser actualizados.

05.

El lugar de la mesa de conversaciones y la permanencia de los comandantes en Cuba

Uno de los pulsos fuertes entre el gobierno y el ELN durante la administración Santos fue el lugar en el que se llevarían a cabo las conversaciones. Mientras que el Ejecutivo propuso Ecuador, la preferencia del ELN era Venezuela. Finalmente se decidió que la mesa comenzaría en Ecuador y rotaría por otros países.

Es necesario reactivar esta discusión, considerando dos escenarios posibles: que la mesa se desarrolle en Colombia o que los diálogos se mantengan en otro país. Traer la mesa a territorio nacional implicaría múltiples riesgos en términos de seguridad, pero podría facilitar el proceso de participación. Mantenerla en el extranjero dificultaría los procesos de consulta interna de la organización y la integración de la mesa con los espacios de diálogo regional.

Se requiere además tomar una decisión sobre la permanencia de la comandancia del ELN en Cuba. Otro país podría acoger a los negociadores temporalmente o estos podrían retornar a Colombia.

3.2. Ámbito nacional

01.

El equipo negociador

Durante la administración Santos no hubo continuidad en el equipo negociador, tuvo poco apoyo técnico y no contó con un claro direccionamiento estratégico. Una de las primeras decisiones que deberá tomar el nuevo gobierno es quién hará parte de la delegación —manteniendo un balance de género— y quién la conducirá, dándole un mandato claro. Los

perfiles de estas personas deben contribuir a generar confianza, especialmente con los sectores más críticos y menos cercanos a la agenda del presidente Petro. La delegación debe contar, además, con equipos técnicos que la respalden.

El gobierno puede aprovechar la experiencia de las personas que participaron en procesos anteriores para identificar lecciones de la dinámica de la negociación.

Respecto a la delegación del ELN también es importante saber quiénes serán los interlocutores y su capacidad de decisión. Uno de los problemas de la mesa anterior es que había la percepción de que los distintos frentes y posturas del ELN no estaban representados. Es clave poder traer a los sectores más radicales a la mesa.

02.

Las condiciones para retomar el diálogo

La exigencia de parar el secuestro y otras prácticas ilegales, así como la inclusión del desarme, podrían llevar la conversación a un punto muerto con el ELN. La suspensión de estas acciones puede ser abordada como gestos de confianza y medidas temporales para desescalar el conflicto. Hay que recordar que, en el caso de las FARC, fue esta guerrilla la que anunció la suspensión del secuestro y dio paso a la liberación de los militares y policías que estaban en su poder. Es clave que el ELN muestre voluntad para avanzar en la paz negociada, más allá de los ceses al fuego coyunturales de los últimos dos años. Los acuerdos humanitarios regionales pueden ser una manera concreta de avanzar en esa dirección.

03.

La agenda y la hoja de ruta

El punto de partida es la agenda acordada en 2016, sobre la cual es importante que el gobierno defina su posición, analizando qué debería conservarse y cuáles ajustes son necesarios. Como hemos advertido, el

Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia es muy amplio y abierto a interpretaciones. Por eso se necesita un marco más acotado, que esté respaldado por una hoja de ruta bien definida. Dentro de los puntos a tratar está la temporalidad y qué resultados se espera alcanzar en los próximos cuatro años. La experiencia de anteriores procesos ha mostrado que se ha llegado a la mesa sin objetivos compartidos.

El gobierno podría acotar los temas de la agenda con el ELN antes de avanzar con los mecanismos de participación, tomando en cuenta el conjunto de reformas que se propone desarrollar, así como el rico entramado de propuestas que han surgido en el marco de las recientes manifestaciones sociales y los espacios de diálogo ciudadano que se han abierto.

Para el ELN no es una opción plegarse a la agenda de las FARC porque no tiene una opinión positiva sobre este proceso y no quiere tener un trato de segunda. En el futuro, esto plantea retos significativos, por ejemplo, en lo que se refiere a la reincorporación o la justicia transicional, sobre las cuales se ha construido una arquitectura institucional.

04.

El modelo de diálogo y negociación

Una opción es tener un *modelo centralizado* que se alimenta de los procesos de participación locales, los cuales funcionarían como espacios para la generación de propuestas transformadoras tal como está planteado en el punto 3 de la agenda “*transformaciones para la paz*”. De otro lado, se podría implementar un *modelo descentralizado* con mesas de diálogo regional que respondan a la naturaleza federada del ELN. Este segundo escenario sería más propicio en el caso de que la negociación se haga en un contexto de fragmentación y con una parte de esa guerrilla (algo que sería complejo y no deseable). Una alternativa intermedia es entender que la negociación con el ELN es nacional pero que puede darse de forma gradual

y segmentada, resolviendo los nudos subregionales que componen la territorialidad de esta guerrilla. Este sería un *modelo gradual y acumulativo*.

Un punto de partida son los mecanismos de participación que alcanzaron a implementarse en el anterior proceso, con consultas en Bogotá y Tocancipá (Cundinamarca) y espacios virtuales en los que se escucharon distintas voces. Esta experiencia debe ser considerada para definir la metodología que tendrían los diálogos.

En cualquier caso, se debe tener en cuenta que este no es un proceso transaccional entre el gobierno y la cúpula del ELN, sino que emerge de abajo hacia arriba, en el que la participación es el eje central y las transformaciones estructurales su principal propósito. El ELN no aspira a volverse un partido político o tener representación en el Congreso.

En el marco de la “*paz total*” que se propone lograr el gobierno Petro y que pretende incluir a los distintos grupos armados en un gran proceso de paz, es recomendable darle un espacio particular al diálogo con el ELN. Meterlos en la misma bolsa con otras organizaciones ilegales podría afectar los incentivos de esta guerrilla para avanzar en la ruta de la paz negociada.

05.

La consulta interna del ELN

La propuesta del gobierno deberá ser debatida y consensuada al interior del ELN, lo cual implica que la delegación que está en La Habana pueda reunirse con los comandantes que están en Colombia y Venezuela. La activación de este canal de comunicación debe manejarse de manera confidencial y discreta, dando garantías de seguridad. El retorno de la delegación a Colombia podría facilitar estos contactos o este encuentro podría ocurrir en Venezuela, con el apoyo de las Naciones Unidas. Uno de los temores que genera este escenario es que la delegación no vuelva a la mesa, pero es un riesgo que se debe asumir. Es

importante que el ELN fije su posición respecto a su intención de poner fin al conflicto, avanzando de la exploración al diálogo y la negociación.

Seguramente, el nuevo gobierno querrá avanzar y mostrar resultados rápidamente, por lo que puede ver la consulta interna como una medida que demostraría el proceso. Sin embargo, la experiencia reciente muestra que es importante que el ELN llegue a la mesa con una postura consolidada.

La parte preparatoria del proceso, que es la más crítica, requiere de paciencia y tiempo, lo cual no impide que puedan darse gestos para aumentar la confianza y adoptar medidas para desescalar el conflicto.

06.

El cese al fuego

El presidente electo propuso al ELN un alto al fuego bilateral para reiniciar los diálogos. Durante la administración Santos se avanzó en la discusión de este mecanismo, el cual ha sido implementado de manera unilateral y temporal por el ELN, en distintas ocasiones. Para no supeditar el avance del proceso a la definición del cese y los detalles de su implementación, una alternativa es instalar una sub-mesa técnica, que pueda funcionar desde el primer día de manera paralela y de la cual hagan parte las Fuerzas Militares. Uno de los principales retos será implementar un cese en territorios donde también se encuentran otros grupos armados y facciones criminales. Por eso, no hay que pensar este mecanismo de manera aislada sino como parte de una estrategia más amplia de seguridad territorial.

07.

La estrategia militar para enfrentar al ELN. El proceso con esta guerrilla debe estar respaldado por una estrategia disuasiva y coercitiva

Como lo han mostrado distintos análisis de la FIP, el ELN se ha fortalecido en sus zonas históricas. Por ejemplo, el Frente de Guerra Oriental no ha tenido

afectaciones significativas a sus estructuras de mando. Además, el hecho de que varios de los frentes y comandantes se resguarden y operen al otro lado de la frontera con Venezuela, dificulta su persecución. Si bien la derrota de este grupo insurgente por la vía militar no parece un escenario factible, la estrategia militar tiene un papel que jugar en el equilibrio de fuerzas y los incentivos para reactivar la negociación. Lo anterior pasa por entender que el Estado no debería renunciar al uso de la fuerza; todas las opciones deben considerarse en función de lograr cerrar el conflicto con el ELN.

Un desafío es que la intervención coercitiva del Estado no juegue en su contra en términos de la relación con las poblaciones y su legitimidad. Para esto se requiere pasar de la militarización de las zonas —en clave de control territorial—, a la disuasión focalizada en el marco de una estrategia cuyo horizonte sea la transformación territorial.

3.3. Ámbito regional y local

01.

El desescalamiento del conflicto y los acuerdos humanitarios

Las partes deben reconocer que es muy difícil avanzar en procesos participativos si se está en medio del fuego cruzado, por esto se requiere una estrategia de desescalamiento de la confrontación armada, que brinde un espacio propicio para el diálogo y genere un alivio a las comunidades afectadas por la violencia. La experiencia reciente muestra que las conversaciones alrededor de un cese al fuego bilateral pueden tomar tiempo y frenar el avance en la agenda. Esto no significa que se deban abandonar, sino encontrar el mecanismo apropiado para avanzar en la discusión de este tema (ver punto 2.6). En el

marco del desescalamiento, el ELN se podría comprometer a cesar las acciones, así como lo hizo en el marco de las elecciones presidenciales. A esto el Estado podría responder con un cese recíproco. En todo caso, un asunto clave es la construcción de confianza y el respaldo de la Fuerza Pública a las medidas y mecanismos que se adopten.

En el plano de los acuerdos humanitarios no hay que partir de cero, sino del reconocimiento de las distintas iniciativas y plataformas que se han desarrollado a nivel regional y local, las cuales tienen propuestas concretas. Las Mesas Humanitarias en Arauca, Chocó, Catatumbo y Cauca, pueden avanzar en instrumentos y mecanismos locales que mitiguen los impactos que tiene el conflicto en las comunidades, llegando a acuerdos sobre mínimos humanitarios, abordando temas como la finalización del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, la prevención del uso de minas antipersonal, la garantía de la movilidad de las personas, la protección de los bienes civiles, el respeto de las misiones humanitarias y sanitarias, entre otros.

02.

La participación

Para el ELN la negociación va de abajo hacia arriba, con la participación amplia y plural de los sectores que han sido excluidos de la toma de decisiones, generando consensos respecto a transformaciones económicas, políticas y sociales. Una de las preguntas es cómo este modelo de negociación se relaciona con las mesas regionales vinculantes anunciadas por Petro. ¿Estas alimentarían el diálogo con el ELN o habría espacios separados en clave de lo acordado en el 2016? Las coincidencias en términos de las transformaciones estructurales son evidentes, pero una parte de ellas ya están contenidas en el Acuerdo con las FARC —como es el caso de la reforma rural— y otras harán parte del plan de gobierno.

Por esta razón es clave aclarar el lugar que ocuparía un proceso realista y pragmático con el ELN dentro de la “paz total” que se propone adelantar el Gobierno de Petro. El anuncio de un proceso simultáneo con los distintos grupos armados y facciones criminales, evidencia el enorme reto de encontrar un espacio particular para avanzar en la salida negociada con esta guerrilla, al mismo tiempo que se desarticulan las economías ilegales y otras manifestaciones armadas.

Una de las preguntas es cómo el modelo de negociación del ELN centrado en una participación amplia y plural, se relaciona con las mesas regionales vinculantes anunciadas por Petro



Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701.
Bogotá Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org