



La paz que falta: el nuevo gobierno de Colombia y la última de sus guerrillas

Informe sobre América Latina N°68 | 12 de julio de 2018

Traducido del inglés

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo.....	i
Recomendaciones.....	iii
I. Introducción	5
II. Qué es el ELN de 2018?.....	7
A. Ideología	7
B. Funcionamiento interno.....	8
C. Fuerza militar.....	11
D. Economías ilegales.....	13
E. Poder político local	15
F. Conflictos con otros grupos armados	18
III. Un camino a seguir para las negociaciones.....	20
A. Los altibajos de la paz	20
B. La posición de Duque y los argumentos a favor de la paz con el ELN	23
C. Las actitudes del ELN hacia las negociaciones.....	28
D. Explicando los costos de terminar las negociaciones.....	31
IV. La comunidad internacional	34
A. Países que apoyan las negociaciones	34
B. La Misión de la ONU.....	35
V. Conclusión	36
ANEXOS	
A. Mapa de la presencia del ELN en Colombia en 2012 y 2018, y expansión entre 2012 y 2018.....	37
B. Evolución de los “eventos conflictivos” del ELN a nivel nacional y municipal entre 2012 y 2018 (a 1 de junio)	38
C. Lista de siglas	39
D. Acerca de International Crisis Group.....	40
E. Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2015.....	41
F. Consejo de Administración de International Crisis Group.....	42

Conclusiones Principales

¿Qué hay de nuevo? Las conversaciones de paz con el último grupo guerrillero de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), podrían estar en riesgo luego de la elección de Iván Duque como nuevo presidente. Los resultados tangibles a corto plazo serán esenciales para garantizar que las negociaciones continúen cuando Duque asuma el poder el 7 de agosto.

¿Por qué es importante? En varias regiones de Colombia el ELN está traficando drogas e imponiendo el control a través de la violencia y enfrentamientos con otros grupos armados. Sin un acuerdo de paz, estas regiones seguirán sufriendo el impacto de un conflicto que incluso el Ejército Nacional, que es vastamente superior en términos militares, no puede ganar.

¿Qué se debería hacer? Antes de la inauguración del nuevo gobierno, el actual gobierno de Colombia y el ELN deberían acordar medidas para fomentar la confianza, mecanismos para que la sociedad civil participe en las negociaciones, pasos para mitigar los costos humanitarios del conflicto, y los términos de un nuevo cese al fuego. La sociedad civil y los gobiernos extranjeros interesados deberían transmitir a Iván Duque su apoyo a las conversaciones de paz.

Resumen Ejecutivo

El Ejército de Liberación Nacional (ELN) es el último movimiento guerrillero de Colombia. Forjado en la turbulencia de la década de 1960 e influido por una mezcla de credos marxistas y religiosos, el grupo ha resistido luchas internas, ofensivas del gobierno y enfrentamientos con otros insurgentes. Pero su “resistencia armada” ante un Estado que considera que sirve únicamente a los intereses de las élites económicas, parece anticuada y dañina. A pesar de que otras guerrillas y paramilitares han negociado acuerdos con el gobierno, las conversaciones con el ELN avanzan a un ritmo agonizante. Varias unidades del ELN, con una creciente fuerza y participación en el tráfico de drogas, parecen cada vez más reacias a poner fin a su lucha armada, aunque su posición podría cambiar si las conversaciones avanzan. El presidente electo Iván Duque, quien asumirá el poder el 7 de agosto, ha establecido estrictas condiciones para continuar las negociaciones, lo que aumenta el riesgo de reanudación de las hostilidades. Si quieren persuadir al nuevo presidente de que no abandone las negociaciones, las partes deberían rápidamente acordar un cese al fuego bilateral mejorado, mayor participación de la sociedad en el proceso de paz y medidas de fomento de la confianza.

Las conversaciones entre el ELN y el gobierno, después de haber sido suspendidas en enero de 2018 y más tarde expulsadas de Ecuador, se reanudaron en Cuba a principios de mayo, pero será un desafío superar los reveses y las oportunidades perdidas en los últimos dos años. Una agenda vagamente definida sentó las bases para el inicio del proceso de paz el año pasado, y un cese al fuego bilateral, que comenzó en octubre de 2017 y duró más de 100 días, les infundió un cauteloso optimismo. Con el antecedente de la dejación de armas por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), anteriormente el movimiento guerrillero más grande del país, el aparente progreso creó el año pasado la sensación de que el Presidente Juan Manuel Santos podría lograr la paz con ambas fuerzas insurgentes.

Estas expectativas se frustraron a principios de 2018. Unidades recalcitrantes del ELN, sobre todo en el departamento del Chocó y en la frontera con Venezuela, utilizaron su poder en la estructura de comando del movimiento para bloquear la reanudación del cese al fuego. El ataque el 27 de enero por parte de una unidad del ELN contra una estación de policía en la ciudad portuaria de Barranquilla, en el norte del país, mató a siete policías e hirió a más de 40, lo que provocó gran indignación pública e impulsó al Gobierno a suspender las conversaciones.

Mientras tanto, en lo profundo de sus bastiones rurales, donde el ELN ha dicho actuar durante mucho tiempo como defensor armado de las organizaciones sociales y proveedor de orden público, muchos habitantes locales se hastían de la creciente brutalidad y beligerancia del ELN. Los enfrentamientos entre unidades del ELN y otros grupos armados en regiones del Catatumbo y el Chocó han desplazado a miles de personas. La participación en el tráfico de drogas, nominalmente prohibida por el Comando Central de la guerrilla, se ha vuelto evidente en ciertas regiones. Y su simpatía de vieja data por el gobierno venezolano le tiende a la guerrilla un salvavidas transfronterizo hacia el país vecino, donde residen los comandantes superiores mientras los combatientes actúan cada vez más abiertamente en las ciudades y pueblos de ese país.

El escepticismo del ELN hacia el proceso de paz y la violencia que despliega no le han permitido ganar amigos en la política nacional. El presidente electo Duque insiste en que se impongan condiciones estrictas a los 2.000 combatientes del grupo antes de que puedan continuar las conversaciones, condiciones que el ELN seguramente rechazará. Su oponente en la segunda vuelta del 17 de junio, el ex guerrillero Gustavo Petro, advirtió que el ELN enfrentaba una dura elección: optar por la paz o transformarse en un grupo dedicado al tráfico de drogas. Al mismo tiempo, existe el riesgo de que un nuevo gobierno diluya la implementación del acuerdo de paz con las FARC, profundizando así la enorme desconfianza del ELN hacia el Estado colombiano. Un escenario en el que Duque abandona el proceso con el ELN y declara guerra abierta al grupo es una posibilidad real. Su gobierno probablemente tratará al ELN como un grupo “terrorista”, justificando la medida argumentando que operan desde refugio seguro en Venezuela, un Estado paria.

Sin embargo, la reanudación de la lucha no es inevitable. Ya de frente a la posibilidad de que el gobierno de Duque abandone la dedicación del presidente Santos a la paz negociada, las dos partes deberían usar esta ronda de conversaciones en La Habana para llegar a acuerdos emblemáticos. Funcionarios del gobierno han notado un cambio en la voluntad del ELN de dar pasos importantes en la mesa de negociaciones, especialmente luego de varios ceses al fuego unilaterales y a una significativa reducción de la violencia en los últimos meses. Si las dos partes acuerdan medidas para fomentar la confianza y un marco para la participación de la sociedad civil en el proceso de paz, promueven acuerdos locales para reducir los costos humanos del conflicto, y establecen los términos de una tregua bilateral con condiciones claras y una verificación mejorada, los negociadores alcanzarían mayor ímpetu. El nuevo presidente definitivamente no es un ferviente defensor del proceso, pero puede llegar a serlo a regañadientes si se ha llegado a acuerdos que reduzcan la violencia y gocen del respaldo de la sociedad civil y de los Estados extranjeros.

Finalmente, todos los que respaldan las negociaciones deben enfatizar a Duque los graves peligros de volver al conflicto. El ELN ha sufrido daños por ofensivas militares del Estado, incluidos los ataques al grupo a principios de este año después de que el cese al fuego bilateral caducara. Pero al otro lado de la frontera, en Venezuela, la seguridad y protección histórica a los guerrilleros continuará siendo una ventaja. Los territorios en los que opera el movimiento a lo largo y ancho del país son difíciles de penetrar y controlar, y los combatientes del ELN, a menudo disfrazados de civiles, siguen siendo difíciles de identificar para las autoridades. Declarar la guerra al grupo puede saciar el deseo del nuevo gobierno de imponer el control estatal sobre la totalidad del territorio nacional de Colombia, pero el poder del fuego por sí solo no enterrará a la última de sus guerrillas.

Recomendaciones

Para revitalizar el proceso de paz y ayudar a persuadir al Gobierno entrante de que no reanude hostilidades contra el ELN

Para el gobierno de Colombia y el ELN:

1. Acordar y desarrollar medidas específicas y oportunas para fomentar la confianza, que incluyan potencialmente la liberación por parte del ELN de recientes víctimas de secuestro y amnistías para prisioneros – tanto guerrilleros y civiles – declarados culpables de delitos menores. Invitar a la Iglesia Católica y a la Defensoría del Pueblo a verificar el cumplimiento de estos acuerdos, al igual que potencialmente a miembros del mecanismo de verificación del cese al fuego y las naciones garantes.
2. Acordar e implementar cuanto antes mecanismos para la participación de la sociedad civil local en las conversaciones de paz, como se prevé en la agenda original de las conversaciones, con mecanismos especiales para la participación de las mujeres y movimientos de mujeres, grupos étnicos y líderes sociales que sean víctimas de la violencia.
3. Crear e desplegar una estrategia de comunicación conjunta para promover los beneficios de las medidas para el fomento de la confianza y de un cese al fuego bilateral, mecanismos de participación de la sociedad civil, y acuerdos regionales para reducir los costos humanitarios del conflicto.
4. Concluir el acuerdo sobre un nuevo cese del fuego bilateral, luego de acordar medidas de fomento de la confianza, para entregarlo al gobierno de Duque el 7 de agosto, sin necesidad de haberlo implementado de antemano.

Para el gobierno de Colombia:

5. Invitar a representantes de la administración presidencial entrante a reunirse con el equipo de negociación del actual gobierno para preparar el empalme.

Para el gobierno entrante de Colombia:

6. Designar a una persona del equipo de empalme que se ocupe exclusivamente de las negociaciones con el ELN, mientras se revisan las condiciones que el presidente electo Duque sugirió durante su campaña para que las conversaciones con el ELN continúen.
7. Prorrogar cualquier cese al fuego bilateral con el ELN que esté en curso antes de tomar una decisión final sobre la política relativa a las negociaciones.

Para el ELN:

8. Anunciar un breve cese al fuego unilateral a partir del 7 de agosto, o la voluntad de extender más allá de esa fecha cualquier cese al fuego bilateral en curso, como gesto para promover la continuación de las conversaciones de paz.

9. Aceptar y firmar el acuerdo humanitario para el Chocó, y enviar a La Habana a un representante del Frente de Guerra Occidental del ELN –unidad que opera en esa región de la costa– para garantizar una comunicación rápida y consistente con las organizaciones de la sociedad civil que firmaron el acuerdo.
10. Poner fin al conflicto con el Ejército Popular de Liberación (EPL) en el Catatumbo, atendiendo a las llamadas de la sociedad civil local, y si es necesario, aprovechar la oportunidad de las conversaciones en La Habana para hacerlo.

Para la Iglesia Católica:

11. Verificar las medidas de fomento de la confianza y los acuerdos humanitarios firmados entre el Gobierno y el ELN como parte de un nuevo cese al fuego.

A los países garantes (Brasil, Cuba, Chile, Venezuela y Noruega) y países acompañantes (Alemania, Suiza, Italia, Países Bajos y Suecia):

12. Expresar pública y privadamente, durante reuniones con el gobierno entrante, su apoyo a las conversaciones de paz y su voluntad de continuar financiando.
13. Continuar promoviendo y apoyando el acuerdo humanitario propuesto en el Chocó y presionar al ELN para que termine el conflicto con el EPL en el Catatumbo.

A la Misión de la ONU y al Consejo de Seguridad:

14. Expresar su apoyo continuo a las conversaciones de paz con el ELN y su voluntad de continuar verificando cualquier cese al fuego en curso, posiblemente a través de una visita del Secretario General de la ONU u otro alto funcionario de la ONU al nuevo presidente.

Bogotá/Bruselas, 12 de julio de 2018

La paz que falta: el nuevo gobierno de Colombia y la última de sus guerrillas

I. Introducción

Por primera vez en sus casi 54 años de historia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) ha iniciado negociaciones formales de paz con el gobierno colombiano. Sin embargo, lo ha hecho sin ninguna garantía de que Iván Duque, el nuevo presidente que asumirá el poder el 7 de agosto, esté tan dedicado a la búsqueda de la paz como su predecesor Juan Manuel Santos. Duque, discípulo del expresidente Álvaro Uribe, derrotó al izquierdista Gustavo Petro en la segunda vuelta presidencial del 17 de junio. Ha propuesto una serie de condiciones para negociar el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de las guerrillas. A mediados de junio se negó a descartar explícitamente negociaciones políticas con la organización, aunque anteriormente la describió como un "grupo terrorista"¹.

La perspectiva de un nuevo presidente poco comprometido con el proceso de paz entre el gobierno y el ELN, que ya lleva dos años, ha suscitado un esfuerzo adicional de los negociadores en La Habana, donde ambas partes se reagruparon a principios de mayo. Un progreso rápido y sustancial en estas conversaciones parece más urgente que nunca. Pero los reveses anteriores, especialmente el fracaso en enero de no reanudar un cese al fuego bilateral que se había mantenido en gran medida desde octubre, ilustran el alcance de las diferencias entre el gobierno y la guerrilla. Dentro del gobierno persisten las dudas de que el ELN, en su conjunto, pueda cumplir con un acuerdo debido a la oposición dentro del movimiento; es decir, de las poderosas unidades regionales de la costa del Pacífico y la frontera con Venezuela². Sin embargo, el éxito de los tres ceses al fuego unilaterales por parte de la guerrilla sí ha servido para cambiar la percepción el gobierno.

El ELN tiene sus propias razones para ser cauteloso. Desconfía del Estado colombiano, que para el ELN representa sólo los intereses de la élite. Al mismo tiempo, observa con preocupación palpable el tambaleante avance del acuerdo de paz firmado a fines de 2016 entre el gobierno y el mayor movimiento guerrillero de Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Ciertamente, algunas facciones dentro del ELN se resisten a firmar un acuerdo de paz con el Estado. Su oposición es indicativa de una profunda crisis de identidad que ha surgido dentro del movimiento. Personas que viven dentro la esfera de influencia del ELN informan sobre la creciente disposición de los combatientes a imponer castigos violentos a los habitantes locales por infracciones disciplinarias. En Arauca, en

¹ "No aceptaré ningún mecanismo distinto a una negociación bilateral con Nicaragua", *El Tiempo*, 13 de mayo de 2018. "Diálogos con ELN continuarán si hay verificación internacional: Duque", *Caracol*, 19 de junio de 2018.

² Para más sobre la reciente expansión del ELN y los antecedentes del proceso de paz, ver Crisis Group Informe sobre América Latina N°63, *Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz*, 19 de octubre de 2017, y N°51, *¿Abandonado a su suerte? El ELN y los diálogos de paz en Colombia*, 26 de febrero de 2014.

la frontera con Venezuela, el grupo ha asesinado a varios líderes sociales, así como a presuntos consumidores de droga, ladrones e informantes. A lo largo del Pacífico, en el Chocó y Nariño, la participación del ELN en el tráfico de drogas es flagrante, a pesar de que su comando central prohíbe nominalmente que las unidades participen en ese comercio. El ELN siempre se ha presentado como un aliado de los pobres y oprimidos de Colombia, pero su tendencia cada vez más cruel y autoritaria sugiere que algunos en el cuadro actual de líderes, o al menos los que están sobre el terreno, tienen una perspectiva política diferente.

Los negociadores del gobierno enfrentan una batalla ardua para manejar las complejidades de un movimiento descentralizado y profundamente ideológico. Necesitan avanzar rápidamente en las conversaciones no sólo para convencer al nuevo gobierno de Duque de continuar con las negociaciones, sino también para convencer a las unidades escépticas del ELN. Los desafíos de hacerlo y superar el legado de fracasos anteriores son enormes, pero no insuperables.

Este informe examina la naturaleza del ELN, especialmente durante el período de expansión que ha disfrutado desde el acuerdo de paz de las FARC, así como el estado de las conversaciones de paz a raíz de las elecciones presidenciales. Identifica una serie de áreas donde los acuerdos en La Habana podrían ayudar a inclinar al entrante gobierno de Duque a perseverar en el proceso de paz. El informe se basa en más de 40 entrevistas con líderes comunitarios, funcionarios estatales, representantes de organizaciones internacionales y analistas locales, llevadas a cabo entre 2017 y 2018 en las principales regiones de actividad del ELN, incluyendo Arauca, Cauca, Norte de Santander, Chocó y Nariño. También se llevaron a cabo entrevistas en Bogotá y Quito con funcionarios internacionales y gubernamentales, al igual que negociadores del gobierno y del ELN en el proceso de paz. La unidad del ELN en el Chocó – El Frente de Guerra Occidental – recibió y contestó preguntas enviadas por Crisis Group a través de una serie de videos. El Frente de Guerra Urbano Nacional recibió las preguntas, que prometieron responder, pero aún no lo habían hecho al momento de publicación.

II. Qué es el ELN de 2018?

Recogiendo una amalgama de tradiciones radicales de izquierda y al mismo tiempo profundizando sus vínculos con economías criminales, el ELN de hoy se destaca por su resiliencia. Después de casi 54 años de existencia, no constituye una amenaza insurgente nacional, pero sus unidades regionales ejercen un firme control territorial sobre cada vez más tramos de la periferia colombiana, a través del despliegue de una gran cantidad de violencia. Debido a su operación clandestina y a su pequeño poderío militar, en comparación con las FARC, el ELN sigue siendo un misterio para muchos colombianos³. Es esencial que se llegue a una mejor comprensión del grupo guerrillero y su evolución reciente para garantizar que las negociaciones sobrevivan a un cambio de gobierno.

A. Ideología

La ideología del ELN entrelaza elementos de varias tradiciones políticas radicales, incluidos el socialismo, el comunismo y la teología de la liberación cristiana, y venera las hazañas de la Revolución Cubana⁴. A diferencia de muchos otros movimientos guerrilleros colombianos, no se originó como el brazo armado de un partido político, sino como un grupo independiente con su propia agenda política. Desde la década de 1980, se ha esforzado por formar relaciones sólidas con la sociedad civil y las comunidades donde opera⁵.

El ELN profesa opiniones sobre una variedad de temas políticos y sociales colombianos, pero su enfoque principal es la oposición a las políticas económicas neoliberales y a las industrias extractivas, especialmente la minería y la exploración y producción de petróleo. Considera a la elite política y económica de Colombia como un bloque homogéneo, un títere del imperialismo estadounidense dedicado a exprimir al país mientras oprime a los pobres, que el ELN llama la “mayoría popular”. Argumenta que la élite despliega violencia contra los movimientos populares para mantener un *statu quo* arraigado en una gran desigualdad y en una democracia cosmética⁶.

El ELN también observa la dinámica política internacional para guiar su estrategia e ideología. En la década de 1980, el grupo expresó su solidaridad con guerrillas y movimientos sociales internacional. En la década de 2000, el viraje hacia la izquierda

³ Por ejemplo, el ELN mantiene en secreto los nombres de algunos de los miembros de su Comando Central. Entrevista de Crisis Group, comandante del ELN, 7 de abril de 2018.

⁴ La teología de la liberación es un movimiento religioso originado en América Latina que sostiene que la Iglesia tiene un papel en la “liberación” de los pobres de las condiciones de desigualdad, pobreza y represión que sufren. Ver Eduardo Pironio, “Teología de la liberación”, *Teología: revista de la Facultad de Teología de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, no. 17 (1970), pp. 7-28.

⁵ Entrevista de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018; Marta Harnecker, *Reportajes sobre Colombia: Entrevista a dirigentes de la Unión Camilista – Ejército de Liberación Nacional* (Quito, 1988).

⁶ El ELN anunció su posición contra la producción de petróleo en 1986 con la campaña “¡Despierta Colombia! ¡Están robando nuestro petróleo!” Entrevista de Crisis Group, Víctor de Currea Lugo, Bogotá, 24 de abril de 2018. Ver también Milton Hernández, *Rojo y Negro* (Bogotá, 2004).

de América Latina convenció a los guerrilleros de que su causa sería reivindicada⁷. Más recientemente, Venezuela ha ocupado un lugar central en las opiniones del ELN sobre asuntos internacionales. El grupo defiende al gobierno del presidente Nicolás Maduro y promueve la idea de un frente popular mundial unido y opuesto al imperialismo estadounidense. Si las tensiones en Venezuela empeoraran, facciones del ELN probablemente se ofrecerían de voluntarios para defender al gobierno de Maduro por la vía de las armas⁸. El grupo también critica la influencia de Estados Unidos sobre la política colombiana, incluyendo, según ellos, sobre las elecciones del país⁹.

El ELN insiste en que las comunidades locales deben controlar sus propios destinos y disfrutar de autonomía de decisión en los lugares donde viven. Declara que su función principal es la de ser partidario armado y defensor político de los habitantes de las áreas bajo su control. Si bien el grupo no ha descartado tomarse el Estado central, se ve a sí mismo como parte vital de un movimiento más grande que busca inclinar la balanza del poder a favor de lo que llaman la “mayoría popular”¹⁰. Sin embargo, dentro del liderazgo del ELN, difieren los puntos de vista en cuanto a si la acción militar se justifica para tales fines. Algunos comandantes de la guerrilla ven la guerra como una resistencia inherentemente justa contra un Estado predatorio y sus ramas paramilitares; creen que deben luchar porque si fueran derrotados, el costo para Colombia sería demasiado grande¹¹. Otros ven la guerra como una estrategia política que tiene mérito en ciertos momentos, pero no en todos.

B. *Funcionamiento interno*

La jerarquía interna del ELN hace que difiera marcadamente de otros movimientos guerrilleros colombianos. Su máxima autoridad es un congreso nacional, en el que sus principales órganos, el Comando Central y la Dirección Nacional, con otros delegados, se reúnen para tomar decisiones estratégicas sobre el futuro del grupo. Por ejemplo, en 2014, en su quinto congreso, votó a favor de continuar las discusiones con el gobierno para definir una agenda para posibles negociaciones de paz, y cuál sería el mandato del equipo negociador. Se mostró ambiguo sobre si el grupo dejaría

⁷ “Un país en Paz”, ELN, diciembre 2003.

⁸ Entrevistas de Crisis Group, experto en el ELN, Bogotá, 27 de abril de 2018; diplomático de alto nivel, Bogotá, 22 de febrero de 2018.

⁹ Ver Harnecker, *Reportajes sobre Colombia*, op. cit.; Entrevistas de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018; experto en el ELN, Bogotá, 3 de octubre de 2016. Ver Colectivo Andrea Antorcha Estereo, “Sinopsis de una falsa crisis humanitaria”, 1 de abril de 2018. El ELN también tiene lo que llama un Frente de Guerra Internacional, dirigido, al parecer, por alias Ramiro Vargas, miembro del COCE. Ver Frente de Guerra Internacional “Milton Hernández”, “Venezuela no está sola”, 14 de agosto de 2017.

¹⁰ “Colombia: La Paz es posible y necesaria (Entrevista al ELN)”, ELN, 2 de noviembre de 2014.

¹¹ El líder del ELN Nicolás Rodríguez describió la esencia de la resistencia armada de la siguiente manera: “Si vamos al Chocó, al noreste de Antioquia, al sur de Bolívar ... y la guerrilla colombiana o el ELN han dejado de existir, en diez o veinte años esas cadenas montañosas serán minas para la explotación de oro a gran escala”. “Como están las cosas, la rebelión sigue vigente: ELN”, *Semana*, 3 de junio de 2017. Entrevistas de Crisis Group, experto en el ELN, Bogotá, 15 de enero de 2018; investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 11 de mayo de 2018; Comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018.

las armas y votó por prepararse tanto para la guerra como para la paz, acomodando intereses en conflicto dentro de la organización¹².

Por debajo del congreso, la jerarquía se divide en dos, con el Comando Central y la Dirección Nacional por un lado, y, por el otro, los “eventos extraordinarios”, como las reuniones del comité de ética del grupo. Los dos lados de la jerarquía operan en momentos específicos en el tiempo. El Comando Central, que históricamente consiste en cinco miembros, lidera el ELN la mayoría del tiempo, cuando no se producen eventos extraordinarios y la Dirección en su conjunto no está en sesión. La Dirección es mucho más grande, generalmente entre 15 y 25 personas, que comprende el Comando Central y los representantes de las unidades regionales del ELN, lo que les permite expresar sus opiniones y tener influencia directa sobre el liderazgo y el futuro de la organización. Aunque en el papel la Dirección es igual al Comando Central, su tamaño hace que sea difícil reunirlos, y, por lo tanto, son pocos los momentos en que ejerce un liderazgo genuino. Ambos cuerpos siguen un modelo de “liderazgo colectivo”, en el que múltiples personas desempeñan papeles decisivos. Se esfuerzan por evitar el sistema de comando personalizado típico de las primeras décadas de existencia del movimiento, que dio lugar a enfrentamientos internos y purgas brutales¹³.

Dada la historia del ELN, la cohesión es de suma importancia para el grupo. A finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, el actual líder del grupo, alias Gabino, junto con el entonces comandante político Manuel Pérez, sacaron al grupo de varias crisis y establecieron una estructura organizativa que por lo general ha permitido al movimiento evitar disputas internas o al menos mantenerlas pacíficas¹⁴. En todos los niveles, el ELN vota regularmente, utilizando una regla de mayoría simple, lo que el grupo llama “democracia centralizada”. Como explicó un comandante: “¿Sabes sobre qué fue lo más estúpido que votamos? La cantidad de botones que debe tener la camisa del uniforme. Aquí votamos mucho, pero cada vez menos sobre cosas tontas”¹⁵.

Una parte crucial del ELN son sus miembros civiles, que pueden ser combatientes vestidos de civil que llevan una vida normal pero que prestan apoyo a la guerrilla cuando es necesario, a través de acciones violentas, obteniendo información de inteligencia o el control político coercitivo. Otros son activistas que se “insertan” en movimientos sociales y políticos de base. Estos activistas tienen muchas tareas, no meramente promover la agenda política del ELN. Su rol incluye esfuerzos para fortalecer los movimientos en los que están insertos, a la vez que les proporciona respaldo armado indirecto y secreto.

¹² Entrevistas de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018; experto del ELN, Bogotá, 27 de abril de 2018; investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 11 de mayo de 2018; video enviado a Crisis Group, Comandante Uriel, 6 de julio de 2018

¹³ Entrevista de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018. Para conocer la historia del ELN y sus diversas crisis internas, ver Hernández, *Rojo y Negro*, op. cit.; Harnecker, *Reportajes sobre Colombia*, op. cit.; Carlos Medina Gallego, *Ejército de Liberación Nacional – Notas para una historia política (1964-2014)* (Bogotá, 2014); “Estatutos”, ELN, n.d.

¹⁴ Entrevistas de Crisis Group, Víctor de Currea-Lugo, Bogotá, 24 de abril de 2018; expertos en el ELN, Bogotá, 25 y 27 de abril de 2018. Ver también Hernández, *Rojo y Negro*, op. cit.

¹⁵ De Currea-Lugo, *Historias de guerra para tiempos de Paz*, op. cit., p. 64.

Según los líderes del ELN, el grupo está creciendo más rápidamente en el terreno social y político que militarmente¹⁶. Afirman que gran parte de este crecimiento se produce a petición de las comunidades locales que buscan protección contra las presuntas incursiones de los paramilitares o que simplemente apoyan a la guerrilla. Por el contrario, la mayoría de los analistas y líderes comunitarios afirman que el crecimiento del ELN está relacionado con el tráfico de drogas y con las pretensiones del grupo sobre territorios previamente ocupados por las FARC¹⁷. Por ejemplo, en Nariño, los esfuerzos del ELN por expandirse están directamente relacionados con el tráfico de drogas, ya que ha intentado controlar las rutas de tráfico, como el río Patía, y las poblaciones de Llorente y La Guayacana, que probablemente sean las que ven el mayor número de transacciones de drogas en toda Colombia. La expansión del grupo en el Catatumbo también está vinculada a su mayor control sobre el tráfico de drogas¹⁸.

Finalmente, las unidades regionales dentro del ELN toman y ejecutan decisiones con un alto grado de autonomía. Esta margen de libertad es más visible cuando se trata de economías ilegales y el tratamiento de civiles. Mientras que algunas unidades están profundamente involucradas en el tráfico de drogas, como en el Chocó y el Catatumbo, otras, como la unidad del departamento de Arauca en la frontera oriental, no lo están¹⁹. En algunas áreas, como en Arauca y Chocó, el ELN mantiene el control social principalmente por medio de la violencia; en otras, como Cauca, permite a las organizaciones locales más libertad para liderar políticamente sus comunidades²⁰.

Asimismo, algunas unidades, como las de Arauca y Cauca, parecen haber colocado representantes dentro de los gobiernos locales o disfrutaban de relaciones directas

¹⁶ La periodista Juanita León ha argumentado que el ELN es una ONG con un brazo armado, en lugar de un grupo guerrillero tradicional, y los líderes del grupo dicen que eso es “verdad hasta cierto punto”. Entrevistas de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018; diplomático de alto nivel, Bogotá, 2 de febrero de 2018; trabajador de ayuda humanitaria, Tumaco, 6 de diciembre de 2017 y 7 de marzo de 2018; activista social, Bogotá, 27 de abril de 2018; investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 11 de mayo de 2018. Ver Juanita León, “Proceso con el ELN: un paso adelante, dos saltos atrás”, *La Silla Vacía*, 28 de febrero de 2017.

¹⁷ El grupo dice que no puede brindar protección armada, pero puede orientar a las comunidades sobre la mejor forma de protegerse. Entrevistas de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018; Víctor de Currea-Lugo, Bogotá, 24 de abril de 2018; investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, 11 de mayo de 2018; expertos en el ELN, Bogotá, 25 y 27 de abril de 2018. Sobre los acuerdos entre las FARC y el ELN para ceder territorio, ver el Informe de Crisis Group, *Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz*, op. cit., p. 6, fn 20.

¹⁸ Entrevistas de Crisis Group, Investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, 11 de mayo de 2018; representante de organización internacional, Cúcuta, 17 de abril de 2018; líderes comunitarios, Tumaco, 14 y 15 de mayo de 2017.

¹⁹ Entrevistas de Crisis Group, representantes de organizaciones internacionales, Cúcuta, 17 de abril de 2018; trabajadora de ayuda humanitaria, Cúcuta, 16 de abril de 2018; analista de conflictos, Arauca, 9 de abril de 2018 y Bogotá, 9 de junio de 2017. El Frente de Guerra Occidental niega las acusaciones de que está vinculado al tráfico de drogas, argumentando que grava el comercio como cualquier otra actividad económica en las áreas bajo su control. Video enviado a Crisis Group, Comandante Uriel, 6 de julio de 2018.

²⁰ Entrevistas de Crisis Group, representantes de organizaciones internacionales, Quibdó, 8 de mayo de 2018; trabajadora de ayuda humanitaria, Cúcuta, 16 de abril de 2018; analista de conflictos, Arauca, 9 de abril de 2018; defensores de los derechos humanos, Quibdó, 8 de mayo de 2018 y Arauquita, 12 de abril de 2018; líderes comunitarios, El Plateado, Sinaí y Argelia, Cauca, 3 y 4 de mayo de 2018.

con los funcionarios, mientras que otras, como en la región suroccidental de Nariño, no tienen ningún vínculo con el gobierno local. Por último, y lo más importante, diferentes unidades (conocidas como “frentes de guerra”) han adoptado posturas contrastantes hacia las conversaciones de paz. Algunas, como el Frente de Guerra Darío Ramírez Castro en Antioquia y Bolívar, han apoyado consistentemente las negociaciones; otras, especialmente los Frentes de Guerra Oriental y Occidental, parecen decididas a seguir luchando²¹.

C. *Fuerza militar*

El ELN no representa una amenaza militar nacional para el Estado colombiano, pero socava el trabajo de las autoridades nacionales, regionales y locales en varias regiones e impide los esfuerzos del gobierno por establecer control sobre la totalidad del territorio nacional. El grupo tiene un mando *de facto* incontrovertible en las áreas donde opera, desde donde lanza una guerra de guerrillas sostenida, incluyendo emboscadas, disparos de francotiradores, ataques con una variedad de explosivos y bombardeos a oleoductos y gaseoductos. Esta actividad militar, sin embargo, no es la única o la parte más prominente de la estrategia insurgente del ELN²².

Durante 2017 y los primeros cinco meses de 2018, el conflicto con el ELN afectó a 118 municipios colombianos, aproximadamente uno de cada diez²³. En general, el grupo tiene alrededor de 2.000 combatientes, organizados en seis frentes de guerra regionales, divididos en 29 frentes rurales y 22 compañías, así como un frente de guerrilla urbana nacional, el Frente de Guerra Urbano Nacional (FGUN). También tiene una red de denominados milicianos, que llevan a cabo operaciones de inteligencia, apoyan a las guerrillas rurales, controlan aldeas y pequeños alojamientos urbanos, y también realizan ataques (ver mapa, anexo A)²⁴.

En la primera mitad de 2018, cuando el gobierno y las FARC firmaron su acuerdo de paz, el ELN ha llevado a cabo ataques en 22 municipios más de los que lo hizo en 2008. Sin embargo, esta expansión militar no ha sido tan fuerte, y muchas de estas

²¹ Entrevistas de Crisis Group, analista de conflictos, defensor de los derechos humanos y líder local, Arauca y Fortúl, 9, 10 y 12 de abril de 2018; representante de organización internacional, Tumaco, 6 de diciembre de 2018; defensor de los derechos humanos, trabajador de ayuda humanitaria y representante de organizaciones internacionales, Tumaco, 5 y 6 de diciembre de 2017; experto en el ELN, Bogotá, 25 de abril de 2018. “Jefe del ELN trabajaba con bajo perfil en una entidad pública del Cauca”, *El Tiempo*, 26 de junio de 2015.

²² Es común que el ELN lleve a cabo trabajo político sin cometer actos violentos, especialmente cuando entra por primera vez a un territorio, como en partes de Cauca, por ejemplo. Entrevistas de Crisis Group, líderes de la comunidad, El Plateado, Sinaí y Argelia, Cauca, 3 y 4 de mayo de 2018.

²³ Hay 1.122 municipios en Colombia. Los datos en esta sección provienen de las bases de datos de la Unidad de Análisis de la ONU en Colombia, filtradas por eventos de conflicto del ELN entre 2008 y 2018 -acciones llevadas a cabo por el ELN o las fuerzas armadas que afectan a las fuerzas en contra o a la población civil-, y por ubicación. Los resultados se compararon con otras fuentes, como informes de ONGs y documentos de la Defensoría del Pueblo, y se comprobaron en entrevistas. Las bases de datos están disponibles en: <https://monitor.umaic.org>.

²⁴ Fuentes oficiales de inteligencia estiman la fuerza militar del ELN en 1.675 combatientes, sin incluir a los miembros del FGUN. Entrevistas de Crisis Group, analista de conflictos, Bogotá, 12 de febrero de 2018; comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018; diplomático de alto nivel, Bogotá, 17 de enero de 2018; analista de conflictos y defensor de los derechos humanos, Arauca, 9 de abril de 2018.

áreas han visto poca violencia. Las unidades regionales del ELN actúan de manera diferente en diferentes lugares, generalmente con base en cuatro variables: contexto político local, relaciones y rivalidades con otros grupos armados, vínculos con el Comando Central e importancia de las economías ilegales, especialmente el narcotráfico y la minería de oro ilegal.

El mayor crecimiento militar se ha registrado en el Chocó, en parte debido a acuerdos locales entre el ELN y las FARC, una mayor participación en el tráfico de drogas y la lucha contra los Gaitanistas²⁵. El Frente de Guerra Occidental, en el Chocó, opera en áreas habitadas por pueblos indígenas y afrocolombianos que disfrutaban del derecho legal a la propiedad colectiva de la tierra, lo que lo ha llevado a competir y ocasionalmente a negociar con estos movimientos para no perder el control territorial. Ha usado el pretexto de sus batallas con los Gaitanistas y el ejército para matar civiles y líderes sociales, a veces abiertamente. Pero los habitantes se han rebelado contra la brutalidad de este frente, y han exigido un acuerdo humanitario que limite el uso de la violencia y evite daños a la población civil. El Frente Occidental también es cercano a Pablito, la adición más reciente al Comando Central, que estuvo a cargo de reconstruir la presencia del ELN en la región, y que prefiere ejercer control a través de medios militares en lugar de políticos. El dinero generado por el control de las rutas del tráfico de drogas y las innumerables minas de oro ilegales del Chocó también han forjado la visión del movimiento²⁶.

En el norte del Cauca, en cambio, la expansión del ELN comenzó en 2014 a través de un trabajo político destinado a infiltrar los movimientos indígenas y campesinos. También ha incluido acuerdos con disidentes de las FARC. En el Departamento de Vichada, al oriente de Colombia, la expansión del ELN ha servido para establecer control sobre los corredores que conducen al Arco Minero de Venezuela²⁷. En otras regiones, el grupo, más que expandirse, ha consolidado su control. En algunas partes de Arauca, se ha apoderado por completo de áreas en las que anteriormente gozaba de menos influencia que las más dominantes FARC. En el Catatumbo, también en la frontera con Venezuela, ha buscado el control de lugares donde su presencia había sido débil, incluyendo Tibú, La Gabarra e incluso Cúcuta²⁸. Del mismo modo, ha fortalecido su presencia en Cauca, especialmente en Argelia, El Tambo y Guapi²⁹.

²⁵ Por ejemplo, la primera acción registrada del ELN en Riosucio, en el norte de Chocó, fue un ataque conjunto con las FARC contra las Autodefensas Gaitanistas de Colombia. “Van 27 alertas de la Defensoría y aún nadie detiene el avance de los paras en Chocó”, *La Silla Vacía*, 17 de abril de 2017.

²⁶ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios y representantes de organizaciones internacionales, Quibdó, 28 y 29 de agosto de 2017, 8 y 9 de mayo de 2018. El ELN en Chocó ha mantenido reuniones con la sociedad civil local y afirma que esto ha mejorado la relación, y también que no está involucrado en el tráfico de drogas. Video enviado a Crisis Group, Comandante Uriel, 6 de julio de 2018.

²⁷ Entrevistas de Crisis Group, periodista, Bogotá, 24 de enero de 2018; analista de conflictos, Bogotá, 9 de junio de 2017.

²⁸ Entrevistas de Crisis Group, defensores de los derechos humanos, analista de conflictos y representante de organizaciones internacionales, Arauca y Arauquita, 9, 10 y 11 de abril de 2018; representante de organización internacional y trabajador de ayuda humanitaria, Cúcuta, 16 y 17 de abril de 2018.

²⁹ Habitantes de Guapi, Cauca acusaron recientemente al ELN de matar allí a dos líderes sociales. Durante una visita de Crisis Group a la ciudad en 2016, el ELN estuvo ausente. Sin embargo, habían estado allí a finales de la década de 2000. Argelia estaba sustancialmente, pero no completamente,

Las tácticas híbridas del ELN de expansión y consolidación regional no mejorarán su posición de negociación en la mesa con el Estado, ya que no han cambiado el equilibrio de poder militar. De hecho, pueden debilitar su mano en las conversaciones. Por ejemplo, cuando, a fines de enero de 2018, el Frente Nacional de Guerra Urbana colocó una bomba en una estación de policía en Barranquilla, la cuarta ciudad más grande de Colombia, matando a siete oficiales e hiriendo a más de 40, la reputación política de todo el movimiento se perjudicó abruptamente. El disgusto popular por el ataque fue tan grande que como secuela el Presidente Santos suspendió las negociaciones³⁰. Aun así, el ELN considera que la violencia tiene un papel que jugar en su estrategia de negociación, y que las armas son la forma más efectiva de garantizar que el gobierno cumpla con los acuerdos que firma. Su dirección ha declarado que el grupo no se desarmará hasta que se logren las reformas prometidas en un acuerdo final, mientras que algunos frentes de guerra regionales van más allá, argumentando que la rebelión armada sigue siendo válida en Colombia³¹.

D. *Economías ilegales*

En las zonas donde domina el ELN, se ha intensificado la actividad económica ilícita desde 2006, cuando entró en conflicto con las FARC en algunas partes del país, y más aún desde 2015, cuando, en efecto, las FARC dejaron de luchar debido al progreso en las conversaciones de paz. Dicha actividad incluye mayor participación directa en el tráfico de drogas; mayor control sobre las actividades mineras ilegales y sobre los cruces fronterizos informales con Venezuela; y la continuación de sus prácticas de extorsión. El secuestro, por el contrario, ya no desempeña el papel prominente de recaudación de fondos que alguna vez tuvo, y ahora es esencialmente un medio para hacer cumplir las actividades de extorsión.

bajo el control de las FARC después de 2009, cuando los dos grupos guerrilleros firmaron un acuerdo para dividir territorio al final de su conflicto en la región. Ver “Comunidad señala al ELN como autor de asesinatos de líderes sociales en el Cauca”, *Prensa Rural*, 12 de febrero de 2018; “Informe Estructural: Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay”, Defensoría del Pueblo, abril de 2014, págs. 77-82. En un caso, en Sinaí, Argelia, el ELN reunió a los habitantes y anunció que tomaría las riendas. Los residentes rechazaron al ELN, dijeron que se cuidarían así mismos y pidieron a los guerrilleros que se fueran, lo cual hicieron. Entrevistas de Crisis Group, líderes de la comunidad, Sinaí y Argelia, Cauca, 3-4 de mayo de 2018.

³⁰ “Comunicado a la Opinión Pública”, FGUN-ELN, 27 de enero de 2018. “Presidente Santos suspende diálogos de paz con el ELN”, *El Tiempo*, 29 de enero de 2018. Entrevista de Crisis Group, experto en el ELN, Bogotá, 25 de abril de 2018.

³¹ El ELN ha declarado que si ve las transformaciones que cree que la gente quiere, contemplará abandonar sus armas. Un comandante del ELN afirmó en la mesa de negociaciones que uno de los mayores errores cometidos por las FARC fue entregar sus armas, “su única forma de presionar [al Gobierno] para que implemente [el acuerdo de paz]”. Entrevista de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018. El grupo también ha declarado que si llega a la conclusión de que “las armas ya no son necesarias, estaríamos dispuestos a considerar no seguir usándolas”. “Declaración Política V Congreso del Ejército de Liberación Nacional”, ELN, 7 de enero de 2015. En Arauca, el ELN contrasta las negociaciones con la “realidad” en esa región. Entrevistas de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, analista de conflictos, Arauca, 9 de abril de 2018.

El ELN participa directamente en el auge de la producción de coca y el tráfico de cocaína en Colombia, a pesar de la prohibición interna de hacerlo³². En el Chocó, por ejemplo, un ataque del Gobierno contra un campamento guerrillero durante el cese al fuego bilateral de fines de 2017 llevó al descubrimiento de media tonelada de cocaína, aunque el Frente de Guerra Occidental niega que así fuera³³. Durante 2017, el ELN realizó un esfuerzo concertado en Nariño, aunque con éxito limitado, para tomar el control de La Guayacona y Llorente, dos de las poblaciones más importantes para las transacciones de drogas en toda Colombia. El grupo logró cobrar impuestos a los compradores de pasta de coca en el primero, pero solo temporalmente. Además, el grupo ha luchado por el control del río Patía, un corredor vital para el tráfico de drogas en el departamento³⁴. En el sur del Cauca, el grupo ha buscado fortalecer su control sobre los municipios de El Tambo y Argelia, poblaciones que albergan algunas de las mayores concentraciones de cultivos de coca del país, así como rutas de tráfico hacia la costa del Pacífico³⁵. En el Catatumbo, el grupo también ha aumentado su participación en el tráfico de drogas y el control de las rutas de tráfico hacia Venezuela³⁶.

El ELN también está cada vez más involucrado en la extorsión a las operaciones mineras ilegales, especialmente en el Chocó, Antioquia y Nariño. En el centro del Chocó, el grupo extorsiona a los mineros que traen maquinaria ilegalmente a las áreas bajo su control, así como también a mineros que buscan oro en pequeña escala. En términos más generales, la extorsión es una fuente de ingresos crucial para el ELN, especialmente en Arauca, donde exige dinero a gobiernos locales, compañías petroleras, contratistas y numerosas empresas locales. Tal es el dominio del grupo en la región que, según múltiples fuentes, “co-gobierna” con las autoridades locales, obstruyendo o permitiendo proyectos de obras públicas, siempre y cuando los políticos y los habitantes ricos le paguen “impuestos”. También controla los 55 cruces fronterizos ilegales desde y hacia Venezuela en el departamento, donde extorsiona a las personas involucradas en el contrabando, sobre todo de gasolina, un importante comercio llevado a cabo abiertamente en gran parte de Arauca³⁷.

³² En sus documentos internos, el ELN afirma que sólo cobra impuestos al tráfico de drogas y prohíbe cualquiera otra participación en él. Ver “Nada tenemos que ver con el narcotráfico”, Nicolás Rodríguez Bautista, 7 de mayo de 2018; “Táctica: Cuadernos del militante no. 2”, ELN, 4 de julio de 2006. Sin embargo, hay unidades del ELN que creen en usar el narcotráfico para recaudar dinero para su esfuerzo bélico. Entrevistas de Crisis Group, analista de conflictos, Bogotá, 9 de junio de 2017; investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 11 de mayo de 2018.

³³ Entrevista de Crisis Group, experto en el ELN, Bogotá, 18 de enero de 2018. “Evaluación del Cese al Fuego Bilateral, Temporal y Nacional”, Delegación de Diálogos: Ejército de Liberación Nacional, 8 de febrero de 2018, p. 54.

³⁴ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 17-18 de mayo de 2017; representantes de organización internacional, Tumaco, 6 de diciembre de 2017 y 7 de marzo de 2018.

³⁵ Entrevistas de Crisis Group, líderes locales, El Plateado, Sinaí y Argelia, Cauca, 3-4 de mayo de 2018.

³⁶ Entrevistas de Crisis Group, trabajadora de ayuda humanitaria y representante de organización internacional, Cúcuta, 16-17 de abril de 2018.

³⁷ Entrevistas de Crisis Group, analista de conflictos, defensor de los derechos humanos y autoridades locales, Arauca y Saravena, 9 y 13 de abril de 2018. Andrés Peñate, “El candidato estratégico del ELN: Del idealismo guevarista al clientelismo armado”, en Malcolm Deas y María Victoria Llorente (eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz* (Bogotá, 1999). La venta de gasolina de contrabando es conspicua en Arauca, con vendedores que operan a lo largo de las carreteras principales e

Los frentes de guerra regionales más directamente involucrados en las economías ilegales, el Oriental, el Occidental y el Nororiental, también son los más fuertes militarmente. Estos frentes se han expandido o consolidado más rápidamente que otros en los últimos dos años. Al mismo tiempo, mientras el ELN se embarca en una transición generacional, muchos de sus líderes más jóvenes parecen más interesados en mantener el poder político local y los beneficios económicos que conlleva que en buscar la paz³⁸. Y aunque el ELN indudablemente alberga a miembros que, por razones políticas e ideológicas, no están convencidos de que el movimiento deba negociar con el gobierno³⁹, sería inexacto reducir el compromiso vacilante de la guerrilla con las conversaciones de paz sólo a la codicia.

E. Poder político local

El ELN se enorgullece de ser un importante actor político a nivel local, arguyendo que apoya a la sociedad civil y promueve el “poder popular”⁴⁰. Pero esta relación ha estado cambiando. El grupo trata cada vez más a los movimientos políticos locales como subordinados, en lugar de iguales, en ciertas partes del país.

Por ejemplo, las tensiones son visibles en las relaciones del ELN con los combatientes y bases de apoyo de las FARC, tras el presunto rol del ELN en los homicidios de miembros del partido político de la FARC en Nariño y Bolívar, y de civiles percibidos como partidarios de los ex guerrilleros en Arauca. Los líderes del ELN, reunidos en abril de 2018 en Quito con una delegación de sus contrapartes de las FARC, aseguraron que no había una política oficial del ELN de matar a miembros de las FARC. Acordaron investigar los casos y agregaron que algunos ex combatientes de las FARC habían sido culpables de maltratar a la población⁴¹.

incluso en los centros de las ciudades. La gasolina de contrabando en el área cuesta aproximadamente 25 por ciento menos que la gasolina en una estación autorizada.

³⁸ Estas diferencias entre los comandantes más jóvenes y los de más edad incluso han llevado a violencia interna en el ELN, en Arauca en 2015. Tan grave era la violencia que el segundo al mando del ELN, Antonio García, tuvo que recordarle públicamente al Frente de Guerra Oriental que “los problemas entre camaradas, debemos resolverlos a través del diálogo”. “Saludo del Comandante Antonio García al Frente de Guerra Oriental”, Antonio García, 4 de julio de 2015.

³⁹ Entrevistas de Crisis Group, analista de conflictos, Arauca, 9 de abril de 2018; diplomático de alto nivel, Bogotá, 25 de enero de 2018; Víctor de Currea-Lugo, Bogotá, 24 de abril de 2018; investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 11 de mayo de 2018; trabajadora de ayuda humanitaria, Cúcuta, 16 de abril de 2018. “A pesar de las conversaciones de paz, la guerrilla colombiana del ELN continúa en expansión”, *Insight Crime*, 31 de julio de 2017.

⁴⁰ Mario Aguilera Peña, “ELN: Entre armas y la política”, en Francisco Gutiérrez Sanín, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez Gómez (eds.), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia* (Bogotá, 2006), pp. 211-266. El ELN usa el término “poder popular” para describir las estructuras de poder que apoya con el objetivo de debilitar el papel del Estado. El grupo no descarta continuar su lucha desde adentro de las instituciones gubernamentales, como lo ha hecho en Arauca, por ejemplo. Entrevistas de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018; analista de conflictos y defensor de los derechos humanos, Arauca, 9 de abril de 2018. Carlos Medina Gallego, “El poder popular en la vida del ELN: El camino hacia su lucha social y política”, en Víctor de Currea-Lugo (ed.), *Y sin embargo, se mueve* (Bogotá, 2015), pp. 159-169. Video enviado a Crisis Group, Comandante Uriel, 6 de julio de 2018.

⁴¹ “ELN, tras muerte de tres integrantes de las Farc en Nariño: Fiscalía”, *El Tiempo*, 5 de febrero de 2018. “FARC denuncia que el ELN asesinó a uno de sus miembros en Bolívar”, *El Espectador*, 8 de

En algunas partes del país, la matanza selectiva de civiles también se ha convertido en una práctica común del ELN, cuyo objetivo es reforzar el control político local. En Arauca, el grupo ha dado muerte a presuntos ladrones, consumidores de drogas e informantes en nombre de la limpieza social. Como dijo uno de los defensores de los derechos humanos en Arauca: “He tenido madres aquí llorando, preocupadas porque sus hijos [sean asesinados por consumir drogas]”⁴². Cuando el año pasado el ELN intentó establecer control en La Guayacana, Nariño, publicó un panfleto que anunciaba la “limpieza social” y la inminente ejecución de cinco personas, lo que llevó poco después a su expulsión del pueblo a manos de una milicia privada perteneciente a un traficante de drogas local⁴³. En el Chocó, el grupo ha matado a líderes indígenas, el más reciente, Aulio Isarama Forastero, en octubre de 2017. Estos asesinatos, según los líderes locales, socavan los movimientos políticos indígenas y amenazan su forma de vida⁴⁴.

El poder político del ELN no proviene solo de sus armas. También resuelve conflictos locales e impone una dura justicia en casi todas las áreas que controla. En lugares clave, como Arauca y el Catatumbo, el grupo a menudo obliga a los jóvenes consumidores de drogas a trabajar en los campamentos guerrilleros durante períodos cortos, con el fin de “corregir” su comportamiento⁴⁵. Una líder comunitaria en territorio del ELN en el Cauca calificó al grupo como un “mal necesario”, porque sin ellos los ladrones y los violadores “invadirían” su pueblo⁴⁶.

En el Chocó, habitantes afligidos han protestado contra la brutalidad del ELN, y propusieron celebrar un “acuerdo humanitario” para reducir los efectos de la violencia guerrillera sobre los civiles y para respetar a las organizaciones étnicas en el departamento, que luego presentaron al equipo negociador del ELN en Quito⁴⁷. Si bien algunas comunidades en la región habían estado originalmente dispuestas a aceptar

febrero de 2018. Defensoría del Pueblo, “Nota de Seguimiento N° 009-17”, 9 de agosto de 2017. “Comunidad señala al ELN como autor de asesinatos de líderes sociales en el Cauca”, *Prensa Rural*, 12 de febrero de 2018. Entrevistas de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, Arauca, 9 de abril de 2018; funcionario del Gobierno, Bogotá, 18 de enero de 2018; Comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018.

⁴² Entrevista de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, Arauca, 12 de abril de 2018. Defensoría del Pueblo, “Nota de Seguimiento N° 009-17”, 9 de agosto de 2017. Andrés Cajiao Vélez y Eduardo Álvarez Vanegas, “Arauca, a la expectativa del quinto ciclo con el ELN”, *El Espectador*, 2 de febrero de 2018. Entrevistas de Crisis Group, defensor de derechos humanos y analista de conflictos, Arauca, 9 de abril de 2018; numerosos civiles en Arauca, en conversaciones informales, declararon abiertamente que el ELN ha impuesto reglas disciplinarias. Si las reglas se rompen, los transgresores son advertidos. Después de una segunda transgresión, son asesinados.

⁴³ Entrevistas de Crisis Group, líderesa de la comunidad, Tumaco, 17 de mayo de 2017; representante de organización internacional, Tumaco, 6 de diciembre de 2017.

⁴⁴ “Hechos en el Río Baudó (Choco)”, Frente de Guerra Occidental, 27 de octubre de 2017. Entrevista de Crisis Group, defensor de los derechos humanos y líder indígena, Quibdó, 8-9 de mayo de 2018.

⁴⁵ Entrevistas de Crisis Group, representante de organización internacional, Cúcuta, agosto de 2017; autoridades locales, Tibú, agosto de 2017. Defensoría del Pueblo, “Nota de Seguimiento N° 009-17”, 9 de agosto de 2017.

⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, líderesa de la comunidad, El Plateado, Cauca, 4 de mayo de 2018.

⁴⁷ El 7 de junio de 2018, Juan Carlos Cuéllar, comandante del ELN previamente encarcelado que ahora promueve en Colombia la paz con el grupo, se reunió con líderes comunitarios en el Chocó para discutir el acuerdo. El ELN en Chocó argumenta que muchas de las acusaciones dirigidas contra el grupo no están fundadas. Video enviado a Crisis Group, Comandante Uriel, 6 de julio de 2018.

la presencia de la guerrilla si eso significaba poder defenderse de los paramilitares y resolver disputas locales, esta posición parece haber cambiado a fines de 2017.

La sociedad civil y las organizaciones étnicas denunciaron públicamente la violencia del grupo contra los civiles en el Chocó. En diciembre de 2017 los guerrilleros se vieron obligados a sostener una reunión con organizaciones locales de la sociedad civil para escuchar estas quejas. La reunión, sin embargo, parece haber cambiado poco las cosas⁴⁸. Recientemente, la unidad del ELN de esa región rechazó el acuerdo humanitario como una cortina de humo para que las compañías multinacionales se metan al área aprovechando la reducción de la “resistencia” guerrillera. En su lugar, pidió un ambiguo acuerdo “social y humanitario”, sin definir cómo sería éste⁴⁹.

Descontento similar ha surgido en Arauca, donde la estrecha relación del ELN con ciertas autoridades locales, ampliamente percibidas por la gente como altamente corruptas, le ha valido un rechazo público – tanto es así que en la población de Saravena, considerada la cuna del ELN en la región, los habitantes eligieron a un alcalde del partido Centro Democrático, fuertemente opositor a la insurgencia⁵⁰. Al involucrarse en el gobierno local, el ELN se ha expuesto a acusaciones de encubrir la corrupción oficial⁵¹. Varios residentes rurales de Arauca todavía aprecian al ELN por su ayuda en la resolución de disputas locales, tanto que algunos no quieren que se desarme. Pero los ataques del ELN contra la base de apoyo de las FARC en el departamento han llevado a algunos habitantes a acoger a miembros disidentes de las FARC que operan en la zona⁵². No solo las comunidades rurales expresan su preocupación por la actividad crecientemente depredadora del grupo; muchos habitantes urbanos también la han rechazado debido a su uso excesivo de la violencia disciplinaria.

En todo el país, el ELN aún apoya a algunas organizaciones locales de la sociedad civil en su ya tradicional forma de proporcionarles fuerza cuando la necesitan y guiar sus estrategias y progreso. También respalda casi de la misma manera a un puñado de organizaciones nacionales, aunque debido al tamaño de éstas, los vínculos de sus miembros con el ELN varían, desde directos, en algunos casos, hasta prácticamente inexistentes, en otros⁵³.

⁴⁸ Entrevistas de Crisis Group, representantes de organizaciones internacionales, líder indígena, Quibdó, 8-9 de mayo de 2018; líder de la comunidad de Chocó, Bogotá, 11 de mayo de 2018; investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 11 de mayo de 2018.

⁴⁹ “Acuerdo Social y Humanitario para el Chocó”, Frente de Guerra Occidental, ELN, 7 de junio de 2018.

⁵⁰ Entrevistas de Crisis Group, analista de conflictos, defensores de los derechos humanos, Arauca y Saravena, 9 y 13 de abril de 2018.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² En un supuesto caso, un funcionario local de la Contraloría comenzó a cuestionar el manejo de fondos por parte de un alcalde, a quien el ELN había extorsionado y con quien el grupo también estaba trabajando. A medida que aumentaba la presión sobre el alcalde, el ELN intervino amenazando al funcionario. Entrevistas de Crisis Group, defensores de los derechos humanos, analista de conflictos y autoridades locales, Arauca, Araucita y Fortúl, 9, 12 y 13 de abril de 2018.

⁵³ Los nombres o las regiones de las organizaciones no serán divulgados para no estigmatizarlas o ponerlas en peligro. Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Argelia, Cauca, 4 de mayo de 2018; representante de organización internacional, Cúcuta, 17 de abril de 2018; analista de conflictos y líder local, Arauca y Fortúl, 9 y 12 de abril de 2018; investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 11 de mayo de 2018; activista social, Bogotá, 27 de abril de 2018; activista por la paz del ELN, Bogotá, 19 de febrero de 2018.

F. Conflictos con otros grupos armados

En donde opera, el ELN generalmente enfrenta a lo que llama grupos paramilitares, aunque su relación con otros actores armados va desde la hostilidad hasta la estrecha cooperación. La lucha entre el grupo y los Gaitanistas en el Chocó, por ejemplo, ha desplazado a miles de civiles desde 2013. A principios de 2018, el ELN continuó publicando comunicados sobre su lucha contra los Gaitanistas, afirmando haber capturado y “aplicado la justicia revolucionaria” a un comandante, y acusando al ejército y a la armada de trabajar con los traficantes⁵⁴.

Los enfrentamientos con los Gaitanistas también continúan en Villa del Rosario y Cúcuta, fronterizas con Venezuela, donde los dos grupos han estado compitiendo por el control de los cruces informales a lo largo de la frontera. Los guerrilleros han estado tratando de establecer control en esta parte de la frontera entre Colombia y Venezuela, la única sección entre el sur de César y el norte de Vichada que aún no dominan. En Arauca, el grupo acusa a las autoridades de permitir que operen los paramilitares, lo que les proporciona una justificación adicional, desde su punto de vista, para ataques contra las fuerzas armadas, la policía y hasta civiles⁵⁵.

Mientras tanto, el comportamiento del ELN hacia otros grupos con antecedentes guerrilleros es variable. Durante décadas, su relación con la pequeña facción armada llamada Ejército Popular de Liberación (EPL) en la región del Catatumbo fue en gran parte pacífica. Los dos grupos cooperaron militarmente y en el tráfico de drogas, e incluso compartieron territorio, especialmente cuando el antiguo jefe supremo del EPL, alias Megateo, estaba vivo. Sin embargo, desde la muerte de Megateo en 2015, y más aún desde que las FARC entregaron sus armas, las relaciones ELN-EPL se han vuelto tensas ya que ambos han luchado para expandirse en áreas anteriormente controladas por las FARC. En marzo de 2018, sus diferencias se tornaron violentas, con enfrentamientos que mataron a combatientes y desalojaron y atraparon a miles de civiles. El EPL llamó al diálogo después de que los habitantes protestaran contra la violencia, pero el ELN hasta ahora no ha atendido estos llamados⁵⁶.

En Nariño, el ELN ha combatido a disidentes de las FARC que, según dicen, han maltratado gravemente a la población civil, lo que llevó en un caso a la masacre de trece personas por parte del ELN, incluidos civiles y posibles disidentes de las FARC, en un remoto caserío del municipio de Magüí Payán en noviembre de 2017⁵⁷. Los di-

⁵⁴ En general, los líderes del ELN creen que no pueden brindar protección armada eficiente contra los paramilitares y, por lo tanto, trabajan con los habitantes locales en medidas de autoprotección. Esta lección la aprendió a partir de los ataques paramilitares en las décadas de 1990 y 2000, que resultaron especialmente perjudiciales para el ELN dado que sus miembros y su base política eran demasiado abiertos sobre su relación con el grupo. El ELN perdió innumerables miembros, así como el control de fortalezas históricas. Entrevista de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018; líderes comunitarios, El Plateado, Cauca, 4 de mayo de 2018.

⁵⁵ “Comunicado del Frente de Guerra Oriental”, Frente de Guerra Oriental, 8 de febrero de 2018. Entrevistas de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, Arauca, 10 de abril de 2018.

⁵⁶ Entrevistas de Crisis Group, trabajadora de ayuda humanitaria, Cúcuta, 16 de abril de 2017; representante de organización internacional, Cúcuta, 14 de agosto de 2017 y 17 de mayo de 2018. “En César y Norte de Santander temen confrontación entre el ELN y el EPL”, *Verdad Abierta*, 31 de enero de 2018. “La nueva guerra que se desató en el Catatumbo”, *Verdad Abierta*, 26 de marzo de 2018.

⁵⁷ Entrevista de Crisis Group, representante de organización internacional, Tumaco, 6 de diciembre de 2017. “Sobre los Hechos de Magüí Payán”, Frente de Guerra Sureste, ELN, 8 de diciembre de 2017.

sidentes de las FARC habían comenzado a incursionar en territorio del ELN, lo que puede haber provocado los enfrentamientos. Al mismo tiempo, a principios de 2017, el ELN luchó contra el Frente Che Guevara, grupo compuesto por disidentes del ELN y las FARC en el norte de Nariño. A principios de 2018, de acuerdo a fuentes locales, el ELN aniquiló al grupo⁵⁸. Es también muy probable que el ELN sea responsable del asesinato de seis disidentes de las FARC en el centro de Cauca a principios de julio de 2018⁵⁹. Por último, informes indican que el ELN también ha estado luchando contra otros grupos armados dentro de Venezuela. Recientemente, se ha enfrentado con las Fuerzas de Liberación Bolivarianas, grupo armado progubernamental, aunque no está claro por qué. La presencia del ELN en Venezuela dista mucho de ser nueva, pero la evidencia sugiere que está creciendo e involucra la distribución de raciones de alimentos estatales y la violencia contra civiles⁶⁰. Sin embargo, más que cualquier vínculo con Caracas, son factores locales como el control de rutas de tráfico, el uso del territorio para entrenamiento político y reclutamiento de venezolanos, los que parecen impulsar la violencia del ELN en Venezuela⁶¹.

⁵⁸ Entrevistas de Crisis Group, representante de organización internacional y trabajadores de ayuda humanitaria, Tumaco, 9 de mayo de 2017, 5 de diciembre de 2017 y 6 de marzo de 2018. “Sobre los Hechos de Magüí Payán”, ELN, 8 de diciembre de 2017.

⁵⁹ En total, siete personas fueron asesinadas, pero los miembros de la comunidad informaron que uno de ellos no era disidente sino un civil contratado para proporcionar transporte. Entrevista telefónica de Crisis Group, líder de la comunidad, Argelia, Cauca, 5 de julio de 2018; “Comunicado a la opinión pública: Comunidad campesina de Argelia”, 4 de julio de 2018

⁶⁰ Juan Carlos Jiménez, “Un equilibrio complejo: el ELN en 2017”, Indepaz, diciembre de 2017. Entrevistas de Crisis Group, trabajadores de ayuda humanitaria, Bogotá, 23 de noviembre de 2017; analista de conflictos y defensor de los derechos humanos, Arauca, 9 de abril de 2018. Experto en el ELN, presentación en “Conversatorio: ¿Qué futuro tiene la paz con el ELN?”, Bogotá, 21 de enero de 2018. “ONG denuncia que ELN controla cajas de comida Clap en frontera”, *El Tiempo*, 6 de febrero de 2018.

⁶¹ Entrevistas de Crisis Group, analista de conflictos, autoridades locales y defensor de los derechos humanos, Arauca, 9 y 10 de abril de 2018; refugiados venezolanos, Cúcuta, 12 de diciembre de 2017; trabajadores de ayuda humanitaria, Cúcuta, 16 de abril de 2018.

III. Un camino a seguir para las negociaciones

Las conversaciones de paz con el ELN no fueron un tema decisivo en la campaña presidencial colombiana, sino que surgieron como un asunto de indignación pública sólo cuando el grupo llevó a cabo ataques violentos, como el atentado contra la estación de policía de Barranquilla en enero de 2018. La apatía pública hacia las negociaciones era la norma, lo que significaba que el costo para los candidatos de proponer continuar o finalizar las conversaciones era relativamente bajo, y, potencialmente, que los líderes políticos podrían cambiar sus posiciones con respecto a las conversaciones sin recibir un rechazo público.

La mejor ruta para continuar las negociaciones sería lograr un progreso genuino antes de que Duque asuma el cargo en agosto, lo que haría más difícil para él eliminar el proceso y reanudar las hostilidades a pesar de su evidente desconfianza hacia el ELN. Un segundo cese al fuego bilateral sería un gran paso en esta dirección, aunque el tiempo para implementarlo parece estarse acabando. Pero aún es necesario crear mecanismos para la participación de la sociedad civil en el proceso, al igual que acuerdos destinados a reducir el costo humano del conflicto y fomentar la confianza entre las partes⁶².

La desconfianza latente entre las dos partes plantea, entre otros problemas, un obstáculo a estos objetivos. Tanto el gobierno como el ELN dudan que el otro pueda cumplir un acuerdo de paz, aunque hay señales de que sus posiciones pueden estar evolucionando. El cese al fuego de 100 días entre octubre de 2017 y enero de 2018 ilustró una mayor coherencia interna dentro del ELN de lo que el gobierno había creído inicialmente, aunque algunos funcionarios aún consideran que el movimiento está dividido. Los negociadores del ELN, por otro lado, cuestionan si el gobierno está listo para transigir sobre los cambios que creen que el país necesita. Tampoco creen que esté preparado para permitir que lo que el grupo llama la “mayoría popular”, asuma un verdadero control político del país⁶³.

A pesar de esta sostenida cautela, las conversaciones de paz han persistido de diversas formas desde 2014. El progreso, aunque lento y reversible, ha sido evidente. Ante el vacilante compromiso del ELN con la paz y la aparente resistencia del gobierno entrante de Duque a las conversaciones, lograr resultados duraderos requiere ahora un empuje decisivo en las negociaciones, cierta flexibilidad del nuevo gobierno y una visión compartida de que nadie ganará de regresar a la guerra abierta.

A. *Los altibajos de la paz*

Las conversaciones con el ELN se han movido lentamente, incluso cuando se las compara con las negociaciones de cuatro años que concluyeron en el acuerdo de paz de las FARC. A principios de 2014 comenzaron conversaciones secretas para definir una agenda para un proceso más formal, pero no fue hasta marzo de 2016 que las

⁶² “La participación de la sociedad para la construcción de la paz” es el primer punto de la agenda, con el objetivo de que ambas partes negocien la creación de un mecanismo que permita a la sociedad civil local o regional cumplir y proponer reformas que sean importantes para ellos. Estas propuestas serían entonces parte de la agenda de negociación entre el gobierno y el ELN.

⁶³ Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, 18 de enero de 2018; comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018.

partes publicaron una agenda de puntos de negociación. Éstos eran vagos, e incluyeron: “1. Participación de la sociedad en la construcción de la paz”; “2. Democracia por la paz”; “3. Transformaciones para la paz”; “4. Víctimas”; “5. Fin del Conflicto”; y “6. Implementación”⁶⁴. A partir de ahí, pasó casi un año hasta que comenzaron las conversaciones, ya que el gobierno exigió que los guerrilleros primero liberaran a todas las víctimas de secuestro que aún estaban en sus manos. El ELN inicialmente se negó a hacerlo, argumentando que este requisito primero tendría que discutirse en la mesa de negociaciones. Después de meses de mutuas recriminaciones públicas, el ELN liberó a la última víctima de secuestro que tenía en ese momento, el político del Chocó Odín Sánchez, el 2 de febrero de 2017. Las conversaciones formales comenzaron cinco días después⁶⁵.

Desde entonces, las negociaciones se han movido entre altos y bajos, y se avanza poco sobre los puntos ambiguos de la agenda. Desde el principio, las partes anunciaron que habían creado dos subcomités: uno para trabajar en el punto 1 de la agenda, la participación social, y otro para trabajar un inciso del punto 5 –“5.f. Dinámicas y acciones humanitarias”– destinado a reducir el costo humano de la guerra⁶⁶. En junio de 2017 anunciaron la creación de un Grupo de Países de Apoyo, Acompañantes y Cooperantes, incluidos Alemania, los Países Bajos, Italia, Suiza y Suecia. Estos países ayudan al proceso política, técnica y financieramente, mientras que Brasil, Chile, Cuba, Noruega y Venezuela son garantes, lo que significa que asisten a las negociaciones cuando están en sesión y, de ser necesario, pueden ser anfitriones de las conversaciones⁶⁷.

Aunque todavía no hay acuerdo sobre la participación de la sociedad civil y la acción humanitaria, los dos temas para los cuales los negociadores establecieron subcomités, las partes pudieron llegar a un acuerdo sobre un cese al fuego, motivado en gran parte por la visita del Papa Francisco a Colombia en septiembre 2017. El cese al fuego se extendió durante 101 días, entre el 1 de octubre de 2017 y el 9 de enero de 2018, e incluyó un mecanismo de verificación compuesto por representantes gubernamentales, miembros del ELN, la Misión de la ONU y la Iglesia Católica. Tenía como objetivo fomentar la confianza entre las dos partes, así como impulsar el apoyo público a las conversaciones.

En diciembre de 2017, después de un período de aparente estancamiento, el Presidente Santos reorganizó el equipo de negociación del Gobierno con la intención de darle un nuevo impulso a las conversaciones⁶⁸. Sin embargo, la luna de miel de los

⁶⁴ “Acuerdo de diálogos para la paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional”, Gobierno de Colombia (GdC) y ELN, marzo de 2016. Entrevista de Crisis Group, activista por la paz, Bogotá, 19 de febrero de 2018. Este vago lenguaje es evidente en frases tales como, en el punto 1.a, “La participación social será funcional a las iniciativas y propuestas que hacen viable la paz, en el curso y el contexto de este proceso” o en el punto 2.a, “Llevar a cabo un debate que permita el examen de la participación y las decisiones de la sociedad sobre los problemas que afectan su realidad, y que puedan canalizarse hacia elementos constructivos para la sociedad”.

⁶⁵ Para ver una cronología bastante completa del proceso con el ELN, ver “Proceso de paz con el ELN”, *Verdad Abierta*, 19 de febrero de 2018.

⁶⁶ “Comunicado Conjunto 1”, GdC y ELN, 16 de febrero de 2017.

⁶⁷ “Comunicado Conjunto 3”, GdC y ELN, 6 de junio de 2017.

⁶⁸ El nombramiento de Gustavo Bell, ex vicepresidente y embajador de Colombia en Cuba, como principal negociador dio lugar a controversia sobre el papel de un equipo de negociación “paralelo”

nuevos negociadores duró poco. A principios de diciembre, el gobierno y los equipos del ELN se reunieron para tratar de forjar un acuerdo que aclarara aún más los compromisos de ambas partes durante el cese al fuego, antes de su final programado. La falta de progreso en estas reuniones, además de las sospechas del ELN de que el gobierno estaba violando el cese al fuego, llevó al grupo a retirarse a fin de mes del mecanismo conjunto establecido para monitorearlo. En enero de 2018, a pesar de los llamados de la sociedad civil, la comunidad internacional, las comunidades locales y el gobierno, el ELN se negó a extender el cese al fuego.

El ELN argumentó que el gobierno había actuado como “juez y parte” al impedir cualquier verificación real de presuntas violaciones al cese al fuego por parte de las fuerzas del Estado colombiano, y lo acusó de “perfidia”⁶⁹. Los guerrilleros también acusaron a las fuerzas gubernamentales de utilizar el cese al fuego para apoderarse de territorio bajo control del ELN⁷⁰. Por su parte, el gobierno argumentó que la actividad militar no violaba el cese al fuego porque estaba permitido que sus fuerzas lucharan contra la delincuencia en cualquier parte del país⁷¹. El ELN también se enfureció por lo que percibía como incumplimientos adicionales del gobierno en honrar el cese al fuego, citando el asesinato de siete cultivadores de coca el 5 de octubre en Tumaco, al suroccidente de Colombia, supuestamente a manos de la policía, y los asesinatos de líderes comunitarios, que según afirman es parte de un plan dirigido por el gobierno y la élite para preservar el *statu quo*⁷². Los nuevos ataques guerrilleros perpetrados menos de dos horas después de finalizado el cese al fuego aumentaron el escepticismo público sobre el proceso de paz, que alcanzó su punto máximo después del ataque en Barranquilla⁷³.

A opositores de vieja data a las conversaciones de paz se unieron a un grupo que había apoyado el acuerdo con las FARC, pero que se volvieron escépticos sobre el

enviado por el Presidente Santos para hablar con el ELN, conformado por el expresidente Ernesto Samper, el senador Iván Cepeda y el líder político Álvaro Leyva, lo que frustró al entonces equipo oficial de negociación del gobierno, encabezado por Juan Camilo Restrepo. Aparentemente, Restrepo también se opuso a un cese al fuego que no incluía la concentración geográfica de los combatientes del ELN, lo que provocó desacuerdos con Santos. Entrevistas de Crisis Group, activista por la paz, Bogotá, 25 de febrero de 2018; funcionario del Gobierno, Bogotá, 18 de enero de 2018. “El segundo tiempo con el ELN”, *Semana*, 9 de diciembre de 2017.

⁶⁹ Entrevista de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018. “Bell, ¿es una campana de alerta?”, ELN, 25 de diciembre de 2017.

⁷⁰ “Evaluación del Cese al Fuego Bilateral, Temporal y Nacional (CFBTN)”, Delegación de Diálogos del Ejército de Liberación Nacional, 8 de febrero de 2018. Entrevistas de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018; experto en el ELN, Bogotá, 25 de enero de 2018; analista de conflictos, Arauca, 9 de abril de 2018. Las acusaciones durante el cese al fuego provinieron principalmente de las unidades del ELN en Chocó y Arauca. “En el Chocó, cese al fuego en peligro”, Frente de Guerra Occidental, 5 de octubre de 2018.

⁷¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario del Gobierno, Bogotá, 18 de enero de 2018.

⁷² “Evaluación del Cese al Fuego Bilateral, Temporal y Nacional (CFBTN)”, Delegación de *Diálogos del Ejército de Liberación Nacional*, op. cit. Desde 2016, aproximadamente 260 líderes sociales han sido asesinados en Colombia por diversos actores, incluido el ELN. Entrevistas de Crisis Group, analista de conflictos y defensores de los derechos humanos, Arauca y Arauquita, 9 y 12 de abril de 2018; activista social, Bogotá, 27 de abril de 2018.

⁷³ “Respuesta a la ONU”, ELN, 18 de diciembre de 2017. “Mientras la sociedad pide nuevo cese al fuego, Santos suspende negociación de Paz”, *Colombia Informa*, 10 de enero de 2018. “ELN dinamita oleoducto en Casanare”, *Semana*, 10 de enero de 2018.

proceso con el ELN, incluida Claudia López, entonces candidata a la vicepresidencia por el movimiento de centro Coalición Colombia, y el influyente columnista Antonio Caballero⁷⁴. Frente al rechazo generalizado al ataque en Barranquilla, el gobierno suspendió las conversaciones. Eventualmente, luego de debates dentro del movimiento guerrillero, contactos informales entre las dos partes y una reunión entre actores de la sociedad civil y representantes del ELN en Quito, los guerrilleros anunciaron un cese al fuego unilateral de cinco días, entre el 9 y el 13 de marzo, para permitir que se realizaran elecciones parlamentarias en paz. El gobierno interpretó este gesto como una señal de “coherencia” por parte del ELN, y el 23 de marzo las partes regresaron a la mesa de negociaciones⁷⁵.

De nuevo, el progreso ha sido lento. Las conversaciones se interrumpieron por la decisión de Ecuador de dejar de actuar como anfitrión y garante, decisión que el presidente ecuatoriano, Lenin Moreno, tomó como represalia contra el gobierno colombiano por proporcionar lo que Quito consideró como una ayuda insuficiente en el caso del secuestro y asesinato de dos periodistas y su conductor, por parte de disidentes de las FARC que operan entre ambos países⁷⁶. Las conversaciones se trasladaron posteriormente a La Habana, donde se reanudaron el 10 de mayo. No obstante, el rápido acuerdo que el gobierno esperaba sobre un nuevo cese al fuego y sobre el punto 1 de la agenda –participación de la sociedad en las conversaciones– no se materializó antes de la primera ni la segunda vuelta de las elecciones de mayo y junio.

B. La posición de Duque y los argumentos a favor de la paz con el ELN

En su campaña Duque propuso una serie de precondiciones estrictas para continuar las conversaciones con el ELN: el agrupamiento inmediato de las fuerzas del ELN en áreas específicas en todo el país; un final definitivo por parte de los guerrilleros a todas sus actividades ilegales; un período de tiempo definido para que las conversaciones tengan lugar; y una garantía de que los líderes del ELN culpables de crímenes durante el conflicto pasarán un tiempo en la cárcel, aunque con sentencias reducidas. También ha insistido en que las negociaciones cubrirán solo el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) del ELN, no las exigencias políticas del movimiento⁷⁷. Recientemente Duque declaró que las conversaciones pueden continuar si las guerrillas concentran sus fuerzas en áreas específicas de Colombia, bajo la supervisión

⁷⁴ Trino de Claudia López, @ClaudiaLopez, candidata a la vicepresidencia por la Coalición Colombia, 8:11 a.m., 10 de enero de 2018. Antonio Caballero, “Una guerra de pancoger”, *Semana*, 13 de enero de 2018 y “Si yo fuera Santos no seguiría con diálogos de paz con ELN: Claudia López”, RCN Radio, 1 de marzo de 2018.

⁷⁵ “Miembros del ELN que atentaron en Barranquilla planeaban otros ataques”, *El Espectador*, 9 de febrero de 2018. “Cese de operaciones militares ofensivas”, ELN, 25 de febrero de 2018. “Comunicado conjunto N° 8”, Gobierno de Colombia y ELN, 22 de marzo 2018.

⁷⁶ “Ecuador deja de ser garante del proceso de paz con el ELN”, *Caracol*, 18 de abril de 2018. “La amenaza detrás del peor crimen contra el periodismo ecuatoriano”, *El Tiempo*, 14 de abril de 2018.

⁷⁷ “¿Firmaría Iván Duque un acuerdo de paz con el ELN si llega a la presidencia de Colombia?”, CNN en Español, 9 de febrero de 2018.

de algún actor internacional; él no ha sido claro sobre si es que deja que las conversaciones continúen, dejaría de lado las condiciones que planteó durante su campaña⁷⁸.

Tal como están, las condiciones de Duque significarán el final de las conversaciones de paz. El ELN rechaza rotundamente cualquier propuesta de lo que ve como la élite colombiana que busque desmovilizar al grupo sin ninguna reforma política a cambio⁷⁹. Además, la exigencia de que el ELN concentre sus fuerzas en áreas específicas –medida que por lo general cabría más al final de un proceso de negociación como parte de la desmovilización del grupo, que como condición previa para las conversaciones– ya en el pasado fue rechazada por el ELN y hundió previos intentos de negociación. Cuando entre 2005 y 2007 el gobierno de Uribe trató de acordar una agenda para las conversaciones con el ELN en La Habana, su exigencia de que el grupo concentrara sus fuerzas impidió de antemano las conversaciones preliminares⁸⁰. Duque ha argumentado que el ELN, en reuniones con la sociedad civil en Alemania en 1998, aceptó el principio de concentrar a sus combatientes como prerequisite para las conversaciones. Pero esto no es cierto. En realidad, los guerrilleros acordaron tener un foro nacional en un área con cese al fuego bilateral en curso, y permitir la participación a algunas de las fuerzas del ELN⁸¹.

A Duque le resultará difícil, aunque no imposible, retirar o moderar estas demandas. Si se mantiene firme y los líderes del ELN se niegan a cumplir, es probable que él les culpe de terminar las conversaciones. Pero la intransigencia por parte del nuevo gobierno le generará críticas de parte del público, la sociedad civil colombiana y los países extranjeros, especialmente si para entonces las negociaciones parecen estar generando resultados sustantivos. La administración Duque, al asumir el poder, puede encontrar que las conversaciones han progresado más de lo previsto. Idealmente, una persona de su equipo de empalme debe dedicarse exclusivamente al tema del ELN para mantenerse al tanto del progreso de las conversaciones.

Aunque las conversaciones de paz con el ELN no suelen inspirar sentimientos muy fuertes, la opinión pública en general las apoya, pero fluctúa según los niveles de violencia. En octubre de 2017, cuando las partes anunciaron el inicio de conversaciones de paz formales, un sondeo de opinión indicó que el apoyo para “insistir en el diálogo hasta llegar a un acuerdo” había alcanzado un máximo anual de 67 por ciento de los colombianos, aunque solo el 54 por ciento pensaba que las conversaciones

⁷⁸ “Diálogos con ELN continuarán si hay verificación internacional: Duque”, *Caracol*, 19 de junio de 2018. Es posible que si las conversaciones continúan con Duque, posteriormente él buscará imponer penas de cárcel a los líderes del ELN.

⁷⁹ “La paz no es solo el silenciamiento de los fusiles de la insurgencia”, ELN, 5 de marzo de 2018.

⁸⁰ Nicolás Chamat y Emilia Frost, “La paz abandonada: experiencias, perspectivas y posibles escenarios para una paz negociada con el ELN”, en David Aponte y Andrés R. Vargas (eds.), *No estamos condenados a la guerra: hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN* (Bogotá: 2011), pp. 195-197.

⁸¹ “No necesito firmar en mármol para que me crean: Duque”, *Caracol*, 14 de junio de 2018. La única referencia a un cese al fuego en el acuerdo de Puerta del Cielo de 1998 es que un proceso participativo para definir una agenda nacional de reformas, conocida como la “Convención Nacional”, tendría lugar en un área donde estaba vigente un cese al fuego bilateral. “El Acuerdo de la Puerta del Cielo: ELN, representantes de la sociedad civil y Comité Nacional de Paz”, en Álvaro Villarraga Sarmiento (ed.), *En ausencia de un proceso de paz: Acuerdos parciales y mandato ciudadano por la paz* (Bogotá: 2009), p. 277.

con el ELN iban bien⁸². Sin embargo, cuando el ELN se negó a liberar a las víctimas de sus secuestros, y después del ataque en Barranquilla, ese apoyo cayó al 55 por ciento, recuperándose ligeramente en abril de 2018 después de que se reanudaran las conversaciones⁸³. Además, el apoyo del público a las conversaciones con el ELN depende en parte de las percepciones de cómo está progresando la implementación del acuerdo con las FARC: cuando parece que va bien, el apoyo a las conversaciones con el ELN aumenta; cuando las perspectivas de la gente sobre la paz con las FARC se tornan negativas, su apoyo al proceso con el ELN parece disminuir también⁸⁴.

Un rápido avance hacia la reducción de la violencia será esencial para reforzar el apoyo público, influir en Duque y suavizar sus precondiciones para las conversaciones. Duque declaró durante su campaña que finalizaría las conversaciones cuando asuma el cargo el 7 de agosto, incluso si hay un cese al fuego en curso. Pero una reducción en las hostilidades ha ayudado a reducir la violencia significativamente desde marzo⁸⁵. Un cese al fuego bilateral formal haría más difícil para su Gobierno poner fin inmediato a las conversaciones, incluso si un acuerdo en este sentido no se ha implementado cuando Duque asuma el cargo. También es importante que el ELN declare un cese al fuego unilateral que se observe después del 7 de agosto, muy parecido a los que llevó a cabo durante las elecciones, para darle la bienvenida al poder al gobierno de Duque⁸⁶.

Estos gestos, que sin duda requerirían apoyo y persuasión de parte de grupos de la sociedad civil cercanos a la guerrilla, harían que cualquier retorno al conflicto fuera responsabilidad principalmente del nuevo gobierno, un precio que probablemente vacilaría en pagar tan temprano en su mandato. En tal escenario, cuando el nuevo gobierno asuma el poder, haría bien en implementar o extender cualquier acuerdo de cese al fuego bilateral en curso, mientras toma una decisión oficial final sobre sus próximos pasos con respecto a las negociaciones de paz. Esto mitigaría cualquier

⁸² Ver “Encuesta Gallup: Colombia: # 121”, Gallup, abril de 2018, pp. 114 y 123.

⁸³ Hay sorprendentemente pocos datos de encuestas sobre las conversaciones de paz con el ELN, y solo Gallup presenta de manera consistente datos sobre el tema desde principios de 2017. Sin embargo, existen preocupaciones sobre estos datos. En primer lugar, el universo de personas encuestadas por Gallup incluye a los habitantes de las ciudades más grandes de Colombia (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga). Segundo, la pregunta formulada no necesariamente indica apoyo (“¿Cómo cree que van las conversaciones de paz con el ELN?”), tercero, para su encuesta de febrero de 2018, cambió la pregunta a: “¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la decisión del Gobierno de reanudar las conversaciones de paz con el ELN?” Y cuarto, en preguntas específicas, el tamaño de muestra de Gallup cae a 600, que es bastante pequeño, a pesar del margen de error del 4 por ciento. Ver “Encuesta Gallup: Colombia: # 124”, Gallup, abril de 2018.

⁸⁴ Entrevistas de Crisis Group, expertos en el ELN, Bogotá, 25 y 27 de abril de 2018; funcionario del gobierno, Bogotá, 10 de mayo de 2018; diplomático de alto nivel, Bogotá, 11 de mayo de 2018.

⁸⁵ Recientemente se ha observado una disminución general de los niveles de violencia relacionada con el conflicto con el ELN, y la reducción de la violencia sobre el terreno fue parte del acuerdo entre las partes para volver a la mesa de negociaciones. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 10 de mayo de 2018. “Monitor del Cese el Fuego unilateral del ELN”, Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), 27 de junio de 2018.

⁸⁶ Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 10 de mayo de 2018; diplomático de alto nivel, Bogotá, 11 de mayo de 2018.

costo político al gobierno si las conversaciones finalmente se hundien, ya que habría mostrado interés en continuarlas⁸⁷.

Idealmente, un nuevo cese al fuego bilateral, rectificaría los errores de la tregua del año pasado, especialmente el lenguaje vago, que creó problemas para la verificación y el manejo de disputas. Los negociadores de ambos bandos también deberían tratar de ajustar el mecanismo de verificación, integrado por representantes de la Misión de la ONU, la Iglesia Católica, el ELN y el gobierno, para superar la desconfianza generada por las disputas que surgieron durante el último cese al fuego y evitar la retirada de los guerrilleros ante cualquier desacuerdo futuro. Una opción sería que las delegaciones de los países garantes (una vez más, Brasil, Chile, Cuba, Noruega y Venezuela) asistan a las reuniones del organismo responsable de verificar el cese al fuego cuandoquiera las partes se estanquen. Los garantes podrían actuar como testigos o desempeñar un papel más ambicioso para mantener a las partes por el camino correcto y presionarlas a encontrar soluciones rápidas. Dado que delegados de los países garantes estuvieron presentes durante una ronda de reuniones entre las partes con respecto al cese al fuego en diciembre de 2017, este paso no debería generar controversia⁸⁸.

Si resulta imposible implementar un nuevo cese al fuego bilateral en el corto período de tiempo antes de que Duque llegue al poder, las partes podrían intentar llegar a acuerdos para fomentar la confianza, con objetivos específicos y plazos determinados. Uno de estos acuerdos podría implicar la liberación de las víctimas del secuestro, mediante los cuales el ELN liberaría a los rehenes restantes –en la actualidad, hay al menos dos⁸⁹– al tiempo que reiteraría su compromiso de abstenerse de más secuestros. El gobierno, en respuesta, podría continuar sus esfuerzos por brindar amnistías y liberar a guerrilleros y civiles encarcelados por cargos de presuntas actividades ilegales mientras tomaban parte en protestas⁹⁰.

Además, los acuerdos humanitarios locales –esencialmente acuerdos de *modus vivendi* que buscan garantizar que las unidades del ELN minimicen la violencia contra los civiles– son vitales para aliviar el sufrimiento en las comunidades afectadas por conflictos. Uno de estos acuerdos existe en el Chocó, pero la unidad del ELN en la zona, el Frente de Guerra Occidental, no ha estado dispuesto a aceptarlo, sino que ha propuesto su propio acuerdo “social y humanitario”⁹¹. Promotores de paz del ELN –miembros que por mandato de los líderes viajaron por todo Colombia propugnando por la paz con el grupo– recientemente se reunieron con líderes locales en el Chocó para discutir el acuerdo, lo que sugiere que el equipo negociador del ELN sigue

⁸⁷ Entrevistas de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018; funcionario del gobierno, Bogotá, 19 de enero de 2018; activista social, Bogotá, 27 de abril de 2018; activista por la paz, Bogotá, 25 de febrero de 2018.

⁸⁸ Entrevista de Crisis Group, diplomático de alto nivel, Bogotá, 11 de mayo de 2018.

⁸⁹ “ELN Pablito hablando con talero”, video, YouTube, 6 de abril de 2018, www.youtube.com/watch?v=_ExoLmIMnd4.

⁹⁰ “Gobierno analiza la posibilidad de aplicar indultos al ELN por delitos de protesta social”, El Espectador, 7 de mayo de 2018.

⁹¹ Entrevistas de Crisis Group, representante de organización internacional, Quibdó, 8 de mayo de 2018; líder indígena, Quibdó, 9 de mayo de 2018; líder afrocolombiana del Chocó, Bogotá, 11 de mayo de 2018. “Acuerdo Social y Humanitario para el Chocó”, Frente de la Guerra Occidental, 8 de junio de 2018.

empeñado en persuadir al Frente de Guerra Occidental para que acepte el acuerdo. Si esta unidad del ELN continúa resistiendo, es probable que se enfrente al repudio local, nacional e internacional. Una forma de convencer a la unidad de que acepte el acuerdo humanitario sería que los líderes del ELN la inviten a enviar un delegado para discutir el tema directamente con los representantes de la sociedad civil en las conversaciones en Cuba⁹². Hacerlo, podría aumentar el control del ELN sobre el frente de guerra y lo sometería a una presión constante de la sociedad civil y los actores internacionales. Por su lado, el frente de guerra podría desviar las críticas de que no está interesado en la paz⁹³.

Si la participación de la sociedad civil en las negociaciones progresa, no solo ayudaría a convencer al nuevo gobierno de que persista en las conversaciones, sino que también podría generar un impulso crucial para las conversaciones mismas. En noviembre de 2017, más de 200 delegados de los movimientos sociales nacionales y regionales participaron en una serie de reuniones para proponer diferentes mecanismos para la participación de la sociedad civil en las conversaciones, a pesar de que se han logrado pocos avances en el tema desde entonces⁹⁴.

Se debería al menos anunciar un marco para la participación social antes de que Duque asuma el cargo. Para poder impulsar la participación de la sociedad civil y la comunidad local, y la legitimidad de estas discusiones como un todo, este marco debe ser lo más abierto posible a nivel regional y nacional, incluyendo voces adicionales a las que tradicionalmente son cercanas al ELN⁹⁵.

Las partes también deberían acordar realizar reuniones públicas especiales, como las sostenidas en noviembre de 2017, en relación con tres temas específicos. El primero de estos es el género. Numerosas activistas se quejan de que el mundo del activismo por la paz del ELN es machista, lo que socava la inclusión de las mujeres y su participación en los debates. Las tradiciones patriarcales también dominan en muchos lugares donde la guerrilla está presente, incluidas áreas como el Chocó, donde la violencia doméstica y de género es un lugar común. En el pasado reciente, los mismos combatientes del ELN han cometido graves actos de violencia sexual⁹⁶. Dar una voz a las mujeres en un espacio de participación especial para discutir todos los temas, no solo aquellos relacionados con mujeres o género, reforzaría el apoyo a las conversaciones y promovería la discusión de temas que muchas mujeres involucradas en la causa de la paz en general exigen⁹⁷.

⁹² El Frente de Guerra Occidental dice que la totalidad del ELN está representado en las negociaciones de paz. Video enviado a Crisis Group, Comandante Uriel, 6 de julio de 2018.

⁹³ Entrevistas de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, Quibdó, 8 de mayo de 2018; líder indígena, Quibdó, 9 de mayo de 2018; líder afrocolombiana de Chocó, Bogotá, 11 de mayo de 2018.

⁹⁴ "Sociedad civil construye modelo de participación en la mesa con el ELN", *Verdad Abierta*, 11 de noviembre de 2017. Entrevistas de Crisis Group, autoridades locales, Arauca, 10 de abril de 2018; defensores de los derechos humanos, Araucita y Saravena, 11 y 12 de abril de 2018.

⁹⁵ Entrevista de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018. "Mapa de la negociación con el ELN", *La Silla Vacía*, n.d. "Táctica: Cuadernos del militante no. 2: IV Congreso", ELN, op. cit.

⁹⁶ Entrevistas de Crisis Group, activista por la paz, Bogotá, 19 de febrero de 2018; investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 11 de mayo de 2018; defensor de los derechos humanos, Quibdó, 8 de mayo de 2018; autoridades locales, Arauca, 10 de abril de 2018.

⁹⁷ Entrevista de Crisis Group, activista por la paz, Bogotá, 20 de junio de 2018.

El segundo se relaciona con las preocupaciones de las principales poblaciones indígenas del Chocó, Nariño, Cauca, el Catatumbo y Arauca, así como de las afrocolombianas en los tres primeros departamentos. En estas regiones, el ELN ha sido una fuerza que a veces ha agravado, y a veces ha tratado de resolver, conflictos entre diferentes grupos étnicos. Pero su relación con las organizaciones étnicas de base se ha vuelto cada vez más autoritaria y violenta, especialmente en el Chocó y Nariño. La administración Duque, por su parte, ha propuesto debilitar la política estatal de “consulta previa”, según la cual el gobierno primero debe recibir la aprobación de los líderes indígenas y afrocolombianos antes de llevar a cabo en sus territorios cualquier nueva iniciativa. Una discusión centrada en las preocupaciones indígenas y afrocolombianas podría ayudar a reducir las tensiones con el ELN y ayudar a la administración Duque a superar la desconfianza de estas comunidades, lo que igual tendría que hacer para extender la presencia estatal a más áreas rurales, una parte declarada de su política de seguridad⁹⁸.

El tercer y crítico tema para discutir en estas reuniones sería el de la violencia contra los líderes sociales. Aunque disminuir o detener los asesinatos de activistas no depende ni debe depender de las negociaciones con la guerrilla, las partes han demostrado su voluntad de abordar el tema al hacerle referencia explícita en su primer cese al fuego. Crear un proceso participativo para que las víctimas de esta violencia puedan presentar sus opiniones y propuestas podría impulsar a partes del público general que están a favor de la paz con las FARC a renovar su apoyo a las conversaciones con el ELN, y reforzar el apoyo internacional al proceso.

C. *Las actitudes del ELN hacia las negociaciones*

Cómo entiende el ELN las conversaciones de paz, y sus discusiones internas sobre el tema son esenciales para definir qué pasos podrían tomarse para demostrar progreso en La Habana e impedir reveses por parte de la administración Duque. Hasta el momento, el ELN no ha llegado a un consenso interno sobre si es mejor negociar la paz con el gobierno colombiano y con Duque, o continuar con su proyecto político-militar, aunque ha estado cada vez más dispuesto a tomar medidas para salvar el proceso, como los ceses al fuego unilaterales que ha llevado a cabo alrededor de los días de las elecciones⁹⁹. En su quinto congreso, el grupo decidió prepararse tanto para la paz como para la guerra y le dio a su equipo negociador un mandato para “examinar” la voluntad política del gobierno colombiano con respecto a las “transformacio-

⁹⁸ Entrevistas de Crisis Group, líder indígena, Chocó, 9 de mayo de 2018; representante de organización internacional, Cúcuta, 17 de mayo de 2018. “Los Hitnú, comunidad indígena en riesgo de extinción”, *Verdad Abierta*, 16 de octubre de 2016. En Guapi, Cauca, en 2017, las comunidades indígenas denunciaron que el ELN los estaba convocando a ellos y a afrocolombianos para resolver problemas relacionados con las fronteras entre sus respectivas tierras. Documento interno de una organización humanitaria, consultado el 28 de marzo de 2017.

⁹⁹ El ELN anunció su primer cese al fuego unilateral citando estatutos internos en vigor, que pueden haberle permitido llevar a cabo el cese sin sentir que el hacerlo podría considerarse una debilidad o una pérdida política para el grupo. “Es mejor la verdad que el odio”, ELN, 19 de febrero de 2018; “Cese de operaciones militares ofensivas”, ELN, 25 de febrero de 2018.

nes” necesarias para la paz¹⁰⁰. Por ahora, parece que la decisión de comprometerse a fondo con un acuerdo de paz depende del progreso de las conversaciones¹⁰¹.

Desde que las negociaciones comenzaron oficialmente, el Comando Central del ELN ha oscilado entre perseguir la guerra y la paz. El cese al fuego bilateral que comenzó en octubre de 2017 fue un logro para la guerrilla; desde el principio habían exigido públicamente una tregua recíproca. Pero después de que los Frentes de Guerra Oriental y Occidental argumentaron que el cese al fuego estaba perjudicando sus capacidades militares, el ELN optó por no extenderlo. Después de numerosos enfrentamientos con las fuerzas del Estado y un paro armado nacional (un paro coaccionado mediante el cual los grupos armados prohíben viajar por carreteras y ríos y obligan a las empresas a cerrar), activistas de la sociedad civil que se reunieron con los representantes del ELN en Quito persuadieron al grupo a declarar un breve cese al fuego unilateral en torno a las elecciones legislativas del 11 de marzo, a pesar del rechazo previo de las guerrillas a realizar cualquier acción en favor de la paz sin que existan medidas recíprocas por parte del gobierno¹⁰².

Esta oscilación probablemente continuará después de que el gobierno de Duque llegue al poder. El ELN ha declarado que aunque las perspectivas de paz bajo la nueva administración están lejos de ser sólidas, está dispuesto a continuar las conversaciones con el gobierno¹⁰³. Al mismo tiempo, el grupo considera el éxito sin precedentes de la campaña de izquierda de Petro como prueba de un movimiento de masas que podría inclinar la balanza del poder en Colombia hacia “la mayoría popular”. Según ha escrito el Comando Central: “Hacemos un llamado para mantener la ola unida, creativa y esperanzadora que existe [en apoyo de Petro]; si podemos lograr esto, los movimientos populares que por décadas hemos estado esperando habrán avanzado”¹⁰⁴.

Aun así, sectores del ELN todavía se oponen a la paz. Para unidades predominantemente militares, como los Frentes de Guerra Occidental y Oriental, existen pocos incentivos para negociar, ya que disfrutan de un poder local importante y están

¹⁰⁰ Entrevistas de Crisis Group, investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 11 de mayo de 2018; comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018; activista por la paz, Bogotá, 25 de febrero de 2018. El gobierno cree que la agenda del equipo negociador del ELN cambió en marzo de 2018 a un genuino compromiso de buscar la paz. Existen relativamente pocas pruebas para apoyar esta afirmación, aunque los elementos favorables a la paz en el ELN, liderados por el jefe negociador Pablo Beltrán, parecen disfrutar de una mayor cooperación del resto del COCE dada su reciente facultad para declarar ceses al fuego unilaterales de corto plazo. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 10 de mayo de 2018.

¹⁰¹ El mandato del equipo negociador del ELN da a entender que el grupo tomará una decisión con respecto a la paz durante el proceso de negociación en sí. Entrevistas de Crisis Group, activista por la paz internacional, Bogotá, 28 de febrero de 2018; experto en el ELN, Bogotá, 25 de abril de 2018; Víctor de Currea-Lugo, Bogotá, 24 de abril de 2018; expertos en el ELN, Bogotá, 25 y 27 de abril de 2018; activista social, Bogotá, 27 de abril de 2018.

¹⁰² Entrevistas de Crisis Group, Víctor de Currea-Lugo, Bogotá, 24 de abril de 2018; activistas pro-paz, Bogotá, 25 de febrero de 2018; entrevista de Crisis Group, investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 11 de mayo de 2018. “Orden de paro armado”, ELN, 7 de febrero de 2018. “En el Chocó, cese al fuego en peligro”, ELN – Frente de Guerra Occidental, 5 Octubre de 2017.

¹⁰³ “Si Duque gana la Presidencia las expectativas de paz se reducen”, equipo negociador del ELN, 15 de junio de 2018. “ELN le pide a Iván Duque continuar los diálogos de paz”, *Kien y Ke*, 18 de junio de 2018.

¹⁰⁴ “El desorden creado por Petro”, ELN, 18 de junio de 2018.

expandiendo su alcance territorial al tiempo que aumentan sus ingresos. Muchos comandantes de nivel medio son relativamente nuevos en sus puestos, con menos experiencia política que sus predecesores, lo que los hace más reacios a negociar la pérdida de su poder¹⁰⁵. Algunos comandantes creen que la guerra es inherentemente justa o que su futuro está ligado a un conflicto continuo¹⁰⁶. Estas unidades también argumentan que las condiciones en las áreas donde operan muestran que la rebelión política sigue siendo legítima y que el Estado colombiano le ha fallado a la gente¹⁰⁷.

Entre todo el liderazgo del ELN, la confianza en el Estado es efectivamente nula. El Comando Central en su conjunto argumenta consistentemente que la élite del país solo está interesada en desarmar y desmovilizar a las guerrillas a cambio de nada. También afirma que las condiciones de la década de 1960, que impidieron que la “mayoría popular” tomara el poder, se mantienen todavía. Considera que la implementación del acuerdo con las FARC –en su opinión un indicador vital de la confiabilidad del Estado– es “fallida”¹⁰⁸. De hecho, cree que el mayor error de las FARC fue entregar sus armas antes de que se implementara el acuerdo¹⁰⁹.

Para atraer a las unidades guerrilleras escépticas, las partes deben llegar pronto a un acuerdo sobre la participación de la sociedad civil. El ELN siempre ha mantenido que no presionará por sus propias demandas en las negociaciones, sino que quiere que la sociedad civil defina las reformas. Incluso las unidades cautelosas sobre el proceso de paz encontrarían difícil oponerse a las conversaciones si su supuesta base de apoyo social ayuda a definir los temas de negociación, mientras que un acuerdo sobre modalidades de participación de la sociedad civil fortalecería internamente la posición del equipo negociador y la de facciones pro-paz dentro del ELN en general¹¹⁰.

Sin embargo, las afirmaciones de que el ELN genuinamente presta atención a la sociedad civil deben ser tratadas con cautela. Muchos activistas sienten que los guerrilleros atienden sus demandas sólo de dientes para afuera, escuchando pero haciendo poco en respuesta, o prestando atención exclusivamente a aquellos que les dicen lo que quieren escuchar. En una entrevista en 2015, por ejemplo, al segundo al mando

¹⁰⁵ Entrevistas de Crisis Group, analista de conflictos, representante de organización internacional y líder social, Arauca y Fortúl, 9, 10 y 12 de abril de 2018; trabajadora de ayuda humanitaria y representante de organización internacional, Cúcuta, 16-17 de abril de 2018.

¹⁰⁶ Este es probablemente el caso con Antonio García, segundo al mando del ELN. Entrevistas de Crisis Group, representantes de organizaciones internacionales, Tumaco, 6 de diciembre de 2017 y 7 de marzo de 2018; líder de la comunidad local, Tumaco, 18 de mayo de 2017; expertos en el ELN, Bogotá, 27 de abril y 11 de mayo de 2018; diplomático de alto nivel, Bogotá, 22 de febrero de 2018.

¹⁰⁷ Todavía hay una gran disciplina interna dentro del ELN, ya que incluso las unidades escépticas sobre las conversaciones de paz cesaron su actividad militar durante el cese al fuego bilateral y unilateral. “ELN Pablito hablando con talero”, video, YouTube, 6 de abril de 2018, www.youtube.com/watch?v=_ExoLmIMnd4. “Benkos Biojó: Continuando el camino, NUPALOM”, video compartido por el Frente de Guerra Occidental a través de Whatsapp, 12 de junio de 2018.

¹⁰⁸ Entrevistas de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018; Víctor de Currea-Lugo, Bogotá, 24 de abril de 2018; experto en el ELN, Bogotá, 27 de abril de 2018. “Táctica: Cuadernos del militante no. 2: IV Congreso”, ELN, 2006, p. 19. “La mesa de Quito aspira a servir”, ELN, *Insurrección* 615, 8 de enero de 2018, p. 6.

¹⁰⁹ Entrevista de Crisis Group, comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018. El comandante manifestó que la ONU había hecho esta afirmación, pero no fue así.

¹¹⁰ Entrevista de Crisis Group, experto en el ELN, Bogotá, 8 de junio de 2018; Víctor de Currea-Lugo, Bogotá, 24 de abril de 2018. “ELN Pablito hablando con talero”, video, YouTube, op. cit.

del ELN, Antonio García, se le preguntó si la guerrilla se desmovilizaría a cambio de nada si la mayoría de la sociedad civil lo exigía. Él respondió: “Bueno, tendríamos que escuchar a los sectores de la sociedad que dijeran, por ejemplo: ‘Oigan, no queremos que depongan sus armas’ ... pero primero tenemos que escuchar a [la sociedad civil] y ésta a nosotros”¹¹¹. Sin embargo, la presión de la sociedad civil contribuyó a que el ELN adoptara tres ceses al fuego unilaterales, durante la temporada de elecciones, lo que marca un fuerte cambio frente a la anterior negativa de los guerrilleros a tomar medidas no recíprocas¹¹².

Por último, el ELN se preocupa altamente por las garantías de seguridad, no solo para sus propios combatientes sino también para su base política y social, argumentando que el asesinato de líderes sociales representa un genocidio llevado a cabo por la élite política y económica¹¹³. Al mismo tiempo, ignora deliberadamente su propio papel en el asesinato de tales líderes en Arauca, Cauca, el Catatumbo y el Chocó¹¹⁴. Estas preocupaciones de seguridad se extienden al tema de un nuevo cese al fuego. Frente a conflictos abiertos con otros grupos armados ilegales en el Catatumbo y el Chocó, al grupo se le debe permitir defenderse bajo un nuevo cese al fuego, siempre que no viole las disposiciones sobre protección de civiles. La decisión sobre los casos en los que es cuestionable si el ELN actuó en defensa propia o no debería abordarse dentro del mecanismo de verificación, en presencia de los representantes de los países garantes.

D. *Explicando los costos de terminar las negociaciones*

Proporcionar a Duque y su partido motivos para continuar el proceso de paz no es simplemente cuestión de lograr avances en la mesa de negociaciones. La sociedad civil e incluso los sectores militares deben dilucidar más enfáticamente el caso contra la renovación de hostilidades. Tal como está, el tema rara vez se plantea en el debate público. Muchos analistas asumen que el tamaño pequeño del ELN y los dispersos teatros de operaciones deberían facilitar su derrota en el campo de batalla¹¹⁵.

¹¹¹ “Los innegociables del ELN en un eventual proceso de paz”, entrevista con Antonio García por Víctor de Currea-Lugo, 9 de diciembre de 2015.

¹¹² Entrevistas de Crisis Group, activistas por la paz, Bogotá, 25 de febrero de 2018; activista social, Bogotá, 27 de abril de 2018; comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018.

¹¹³ Entrevistas de Crisis Group, Víctor de Currea-Lugo, Bogotá, 24 de abril de 2018; experto en el ELN, Bogotá, 27 de abril de 2018. “Sí es sistemático y sí es genocidio”, ELN, *Insurrección* 620, 12 de febrero de 2018, pp. 4-8.

¹¹⁴ Entrevistas de Crisis Group, analista de conflictos, Arauca, 9 de abril de 2018; defensores de los derechos humanos, Arauca, 12 de abril de 2018; trabajadora humanitaria, Cúcuta, 16 de abril de 2018. “Comunidad señala al ELN como autor de asesinatos de líderes sociales en el Cauca”, *Prensa Rural*, 12 de febrero de 2018. En Chocó, en septiembre de 2014, el ELN asesinó a dos líderes indígenas, acusándolos de proporcionar información al ejército. En octubre de 2017, durante el cese al fuego, también mató a un gobernador indígena. Ver “Comunicado a la opinión pública”, ELN – Frente de Guerra Occidental, 13 de septiembre de 2014; “Hechos en el Río Baudó (Chocó)”, ELN – Frente de Guerra Occidental, 27 de octubre de 2017.

¹¹⁵ Analista de conflictos, presentación en “Conversatorio: ¿Qué futuro tiene la paz con el ELN?”, Bogotá, 21 de enero de 2018.

El ejército colombiano ciertamente le ha dado golpes dolorosos al ELN¹¹⁶. Pero, incluso con su masiva superioridad militar, sólo puede dañar a las guerrillas, no vencerlas, al menos en el corto y mediano plazo¹¹⁷. Para empezar, el ELN goza de refugio en Venezuela. Durante la campaña presidencial, Duque y todos los demás candidatos reconocieron que una incursión al otro lado de la frontera no está sobre la mesa¹¹⁸. Ese refugio seguro, unido a relaciones amistosas con las autoridades locales venezolanas y acceso allí a negocios ilegales, garantiza a los guerrilleros una cuerda salvavidas¹¹⁹.

Al mismo tiempo, la estructura del ELN, que incluye combatientes vestidos de civil, hace que el grupo sea difícil de combatir¹²⁰. El reclutamiento de nuevos miembros y la renovación generacional significan que para combatirlo se requiere una labor de inteligencia precisa y actualizada. La captura en 2017 de cinco líderes indígenas del Chocó acusados de ser miembros del ELN, y su posterior liberación debido a la falta de pruebas, ponen de relieve lo ardua que puede ser esta tarea y lo dañina cuando falla. Además, la topografía de áreas con presencia del ELN permite a las guerrillas evadir las ofensivas del Gobierno. Tanto Chocó como Nariño están llenos de densas selvas atravesadas por ríos. Y partes del Catatumbo y Cauca también han sido un desafío para las fuerzas armadas poder entrar, y aún más difícil controlarlas¹²¹.

El Estado podría establecer el objetivo más modesto de usar su poderío militar para forzar concesiones del ELN, al igual que esa presión contribuyó al acuerdo de paz con las FARC. En el caso del ELN, sin embargo, es poco probable que funcione. El ELN actúa de acuerdo con su percepción de su fuerza política, así como con sus cálculos sobre el equilibrio de poder militar. El ELN también cree que es más fuerte de lo que realmente es. Un experto lo llama el “efecto de espejo de circo”, por el cual la imagen de los guerrilleros de sí mismos se distorsiona y parecen más grandes de lo que son¹²². Además, suele mirar atrás hacia a su propia historia; por ejemplo, a principios de la década de 1970, una importante ofensiva gubernamental redujo sus filas a solo 36 combatientes, y no obstante pudo reconstruirse. Unidades más doctrinarias podrían encontrar que una ofensiva militar refuerza sus afirmaciones sobre la crueldad del gobierno.

¹¹⁶ “‘Cachaco’, cabecilla del ELN en Antioquia, habría muerto en bombardeo”, *El Colombiano*, 6 de marzo de 2018.

¹¹⁷ Miembros del ejército que conocen bien al ELN comentan en privado que las fuerzas armadas no pueden derrotarlos por completo. Entrevista de Crisis Group, diplomático de alto nivel, Bogotá, 22 de febrero de 2018. Algunos funcionarios del gobierno también admiten que es imposible. Entrevista de Crisis Group, funcionarios del gobierno, Bogotá, 10 de mayo de 2018.

¹¹⁸ Entrevista de Crisis Group, diplomático de alto nivel, Bogotá, 11 de mayo de 2018.

¹¹⁹ Entrevistas de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, Cúcuta, 11 de diciembre de 2018; representante de organización internacional, 17 de mayo de 2018; trabajadora de ayuda humanitaria, Cúcuta, 16 de mayo de 2018; autoridades locales, Tibú, 15 de agosto de 2017; periodista, Bogotá, 24 de enero de 2018.

¹²⁰ Entrevistas de Crisis Group, diplomático de alto nivel, Bogotá, 17 de enero de 2018; analista de conflictos, Arauca, 9 de abril de 2018; comandante del ELN, Quito, 7 de abril de 2018.

¹²¹ Por ejemplo, después de la masacre del ELN en Magüí Payán, las autoridades tardaron días en obtener acceso al pueblo donde ocurrieron los homicidios. Entrevista de Crisis Group, representante de organización internacional, Tumaco, 6 de diciembre de 2017.

¹²² Entrevistas de Crisis Group, expertos del ELN, Bogotá, 25 y 27 de abril de 2018; investigadora, Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá, 11 de mayo de 2018. Harnecker, *Reportajes sobre Colombia*, op. cit.

Regresar a la guerra aumentaría la violencia y el sufrimiento civil en las partes del país directamente afectadas, e incluso más allá. En lugar de persuadir al ELN para que negocie y ofrezca mayores concesiones, reforzará las voces de guerra dentro del movimiento, especialmente en unidades que se oponen a las negociaciones. El grupo buscará ocupar las áreas desocupadas por las FARC más rápidamente de lo que ya lo está haciendo. Incluso en áreas donde los habitantes se sienten algo protegidos por las guerrillas o apelan a ellas para resolver disputas, la mano dura del ELN podría volverse cada vez más brutal como medio para silenciar a los informantes entre la población civil. La facción urbana del grupo, el Frente Nacional de Guerra Urbana, podría aumentar sus ataques, especialmente a través de atentados en ciudades. Una escalada con el ELN complicaría la implementación del acuerdo con las FARC en áreas donde el conflicto continúa, fortaleciendo la convicción del ELN de que no se puede confiar en el gobierno¹²³.

Los costos de reanudar la guerra serían altos para el país. Significaría más desplazamiento forzado y probablemente proporcionaría cobertura para más asesinatos de líderes comunitarios, ya que los homicidios del ELN continuarían mientras que otros perpetradores podrían buscar justificar los asesinatos alegando que los líderes eran guerrilleros clandestinos, una acusación común en todas las guerras de Colombia. El conflicto frustraría el desarrollo económico formal, obstaculizaría los esfuerzos para enfrentar las empresas ilegales y dificultaría aún más que Colombia se despojara de su reputación de tierra intrínsecamente violenta¹²⁴. Por otro lado, lograr la paz a través de negociaciones ayudaría a la búsqueda de Colombia de convertirse en un poder regional e internacional más respetado¹²⁵. El sufrimiento que un regreso a la guerra con el ELN implicaría para las poblaciones rurales del país, combinado con el daño a su posición global y al desarrollo económico, debería pesar mucho en las deliberaciones del presidente Duque.

¹²³ Entrevistas de Crisis Group, analista de conflictos, Arauca, 9 de abril de 2018; defensores de los derechos humanos, Arauca y Saravena, 12 y 13 de abril de 2018; representantes de organización internacional, Tumaco y Cúcuta, 7 de diciembre de 2017, 7 de marzo de 2018 y 17 de abril de 2018; defensor de los derechos humanos, Quibdó, 3 de mayo de 2018; líder de la comunidad, El Plateado, Cauca, 4 de mayo de 2018.

¹²⁴ Además de los efectos sobre el desarrollo de la comunidad local, es probable que la guerra perjudique la producción de petróleo en Arauca. Analista de conflictos, presentación en “Conversatorio: ¿Qué futuro tiene la paz con el ELN?”, Bogotá, 21 de enero de 2018. Entrevistas de Crisis Group, representante de organización internacional, Cúcuta, 17 de abril de 2018; trabajadora de ayuda humanitaria, Cúcuta, 16 de abril de 2018.

¹²⁵ Entrevista de Crisis Group, analista de conflictos, Bogotá, 15 de noviembre de 2017.

IV. La comunidad internacional

Los países que brindan apoyo y la ONU desempeñan un papel fundamental en el proceso de paz con el ELN, desde servir de anfitrión o financiar las conversaciones hasta brindarles apoyo político y otorgarles legitimidad. Existe un amplio consenso internacional de que las negociaciones con el movimiento guerrillero son críticas para la paz en Colombia. Los países involucrados deben expresar su apoyo al proceso y presionar al nuevo líder y gobierno colombiano para que no lo abandone.

A. Países que apoyan las negociaciones

El papel de los países garantes –Brasil, Chile, Cuba, Noruega y Venezuela– es vital. Estos países brindan legitimidad política al proceso, actúan como testigos, apoyan a las partes en momentos críticos y ahora (en el caso de Cuba) actúan de anfitrión de las conversaciones. Al mismo tiempo, tienen un grado de influencia sobre el ELN del que carece el gobierno colombiano y que puede ser el segundo en importancia después del de la sociedad civil¹²⁶.

Al mismo tiempo, los países garantes tienen poca capacidad de influir en la opinión pública colombiana, ya apática sobre las negociaciones con el ELN. Además, los opositores de la derecha desconfían fuertemente de algunos de los países que respaldan el proceso de paz. El presidente Santos, por ejemplo, ha luchado para traducir en apoyo interno el entusiasmo internacional por el acuerdo de paz con las FARC o las conversaciones con el ELN¹²⁷. Sin embargo, lo que pueden hacer los líderes de estos países –especialmente Noruega, Chile y Brasil– es asesorar en privado a Duque y declarar públicamente que él disfrutará del fuerte apoyo de éstos, incluida su disposición a ser anfitriones de las conversaciones, si continuara el proceso de paz. Hacer hincapié en que esas negociaciones se encuentran entre las prioridades de sus países en sus relaciones con Colombia proporcionaría incentivos adicionales para que el próximo presidente mantenga las conversaciones por el buen camino.

El Grupo de Países Acompañantes, Solidarios y Cooperantes –Alemania, Suiza, Italia, Suecia y los Países Bajos– también deberían manifestar pública y privadamente su apoyo, especialmente en términos de financiamiento de las conversaciones. Si todos los países ponen su empeño en el proceso, mientras enfatizan que los costos inmediatos de mantenerlo en marcha, tanto políticos como financieros, son bajos, pueden aumentar las perspectivas de que continúe.

La negativa de Ecuador a continuar siendo anfitrión de las conversaciones luego de una disputa con Colombia, causada por el asesinato de tres periodistas ecuatorianos cerca de la frontera colombiana por una facción disidente de las FARC, es un recordatorio elocuente de que la disposición de los países regionales para continuar en estos roles está ligada a su propia dinámica política interna. Esto aplica especialmente a Venezuela, cuya espiral descendente puede limitar su capacidad de desempeñar algún papel. La animosidad del gobierno colombiano hacia el presidente Maduro y, por el contrario, el apoyo del ELN hacia él, aún no ha generado disputas sobre el papel de Venezuela en las conversaciones de paz, pero esto podría cambiar bajo el nuevo gobierno.

¹²⁶ Entrevista de Crisis Group, diplomático de alto nivel, Bogotá, 22 de febrero de 2018.

¹²⁷ Entrevista de Crisis Group, periodista, Bogotá, 3 de noviembre de 2016.

B. *La Misión de la ONU*

La Misión de la ONU en Colombia juega un papel especialmente importante como conducto para los mensajes del Consejo de Seguridad de la ONU, con el que Colombia ha disfrutado recientemente de sólidas relaciones de trabajo. Las declaraciones de apoyo de la Misión y el Consejo, e incluso, posiblemente, la visita de un alto funcionario de la ONU, como el Secretario General o un subsecretario general, para reunirse con el nuevo presidente poco después de que asuma el cargo también podrían ayudarlo a continuar negociando. Una postura de apoyo de la ONU podría vincularse a otros temas de paz, incluida la transición a la vida civil de miembros de las FARC, ya que el ELN ha reclutado a varios frustrados excombatientes de las FARC. Aún el partido de derecha de Duque, Centro Democrático, ha dicho que es imperativa una reintegración exitosa de combatientes de bajo nivel de las FARC¹²⁸.

Además, la ONU juega un papel fundamental en el monitoreo y verificación de cualquier cese al fuego. Aunque a partir de ahora, probablemente no podrá movilizar el personal necesario para verificar el cese al fuego en el terreno, sus roles de supervisión y resolución de disputas serán importantes¹²⁹. Sin embargo, la frustración y el retiro del ELN del mecanismo de monitoreo en diciembre de 2017 sugieren que la confianza de la guerrilla en la Misión y su capacidad para enfrentar al gobierno puede haber quedado resquebrajada¹³⁰. Esto brinda otro incentivo para que la ONU ayude a las partes a encontrar formas de volver a generar confianza en el sistema de monitoreo, como se describió anteriormente.

A pesar de recibir inicialmente el apoyo de la ONU después del acuerdo con las FARC, el gobierno colombiano recientemente ha venido buscando minimizar la influencia de la ONU en Colombia, argumentando que la presencia de muchas de sus agencias ya no es necesaria¹³¹. Es probable que este patrón continúe en el gobierno de Duque: el expresidente Álvaro Uribe, patrón político de Duque, presionó para cerrar la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2006¹³². La Misión de la ONU debería prepararse para un entorno menos acogedor, donde su papel en las conversaciones de paz con el ELN probablemente estaría bajo presión, a pesar de que podría representar la “supervisión internacional” que Duque ha pedido en caso de que monitoree y/o verifique un cese al fuego.

¹²⁸ Crisis Group, Informe sobre América Latina N°67, *Reformas arriesgadas: el enfoque del gobierno de Duque hacia la paz en Colombia*, 21 de junio de 2018. El Centro Democrático rechazó un comunicado de la Misión de la ONU sobre justicia transicional en Colombia. No obstante, enfocándose primero en los objetivos comunes, como la reincorporación de los combatientes de las FARC y visitas de funcionarios de muy alto rango, probablemente no causaría una reacción adversa dentro del partido de Duque.

¹²⁹ El mecanismo de monitoreo del cese al fuego para el cese de 100 días incluía miembros del ELN, el gobierno, la ONU y la Iglesia Católica.

¹³⁰ “ELN pone en duda continuidad del cese el fuego y se retira de Mecanismo de Verificación”, *El País de Cali*, 25 de diciembre de 2017.

¹³¹ Entrevista de Crisis Group, diplomático de alto nivel, Bogotá, 11 de agosto de 2017.

¹³² Sandra Borda Guzmán, “La administración de Álvaro Uribe y su política exterior en materia de derechos humanos: de la negociación a la contención estratégica”, *Análisis Político*, no. 75 (2012), pp. 128-129.

V. Conclusión

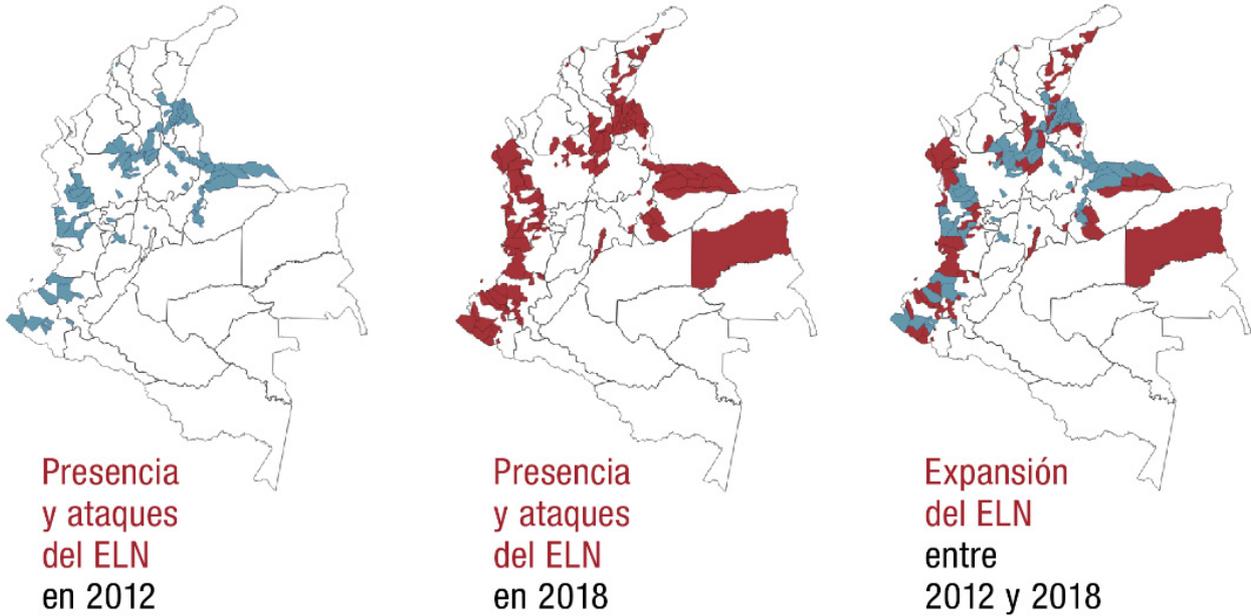
Desde la derrota en las urnas del acuerdo original con las FARC en octubre de 2016, han sido poco propicias las condiciones políticas para negociar la paz con el ELN. La renuencia del grupo a abandonar la práctica del secuestro, sus altibajos entre campañas armadas y ceses al fuego, sus bombardeos urbanos y su creciente uso del terror disciplinario en sus bastiones rurales no le han hecho ganar amigos. El entusiasmo entre el público colombiano por los esfuerzos del gobierno de Santos para negociar con el grupo ha sido variable. El progreso en las conversaciones ha estado tambaleando. El nuevo presidente de Colombia podría inclinarse por desechar todo el esfuerzo.

Al mismo tiempo, si las conversaciones tienen poco respaldo público, también generan escaso interés público. No fueron un tema importante en la campaña presidencial. Los negociadores en La Habana tienen la oportunidad de crear incentivos para que el presidente Duque no abandone el esfuerzo y de aumentar implícitamente los costos de hacerlo. Para ello, su objetivo debe ser llegar a un acuerdo sobre varios puntos cruciales, sobre todo un nuevo cese al fuego bilateral, con disposiciones más claras y un mecanismo de supervisión mejorado, procedimientos para la participación de la sociedad civil en el proceso de paz y acuerdos humanitarios locales para reducir los daños del conflicto, especialmente en el Chocó y el Catatumbo. Estos pasos, junto con un fuerte respaldo al proceso de paz por parte de la sociedad civil colombiana y de los Estados extranjeros podrían construir un caso lo suficientemente fuerte como para persuadir a Duque de suavizar sus condiciones previas para continuar las conversaciones en lugar de reanudar las hostilidades abiertas. Al mismo tiempo, los partidarios de las conversaciones deben enfatizar los peligros de una guerra renovada, más aguda dada la dificultad que enfrentaría el Estado para derrotar al ELN en su refugio transfronterizo en Venezuela.

No hay garantía de que los negociadores de la guerrilla y el Gobierno lleguen a estos acuerdos. Pero ambas partes deberían estar conscientes de que esta oportunidad de terminar pacíficamente más de medio siglo de guerra insurgente y reafirmar la salida del país del conflicto podría ser su mejor y última oportunidad en algún tiempo. Mientras exista la oportunidad, sus esfuerzos para llegar a un acuerdo deben ser incansables.

Bogotá/Bruselas, 12 de julio de 2018

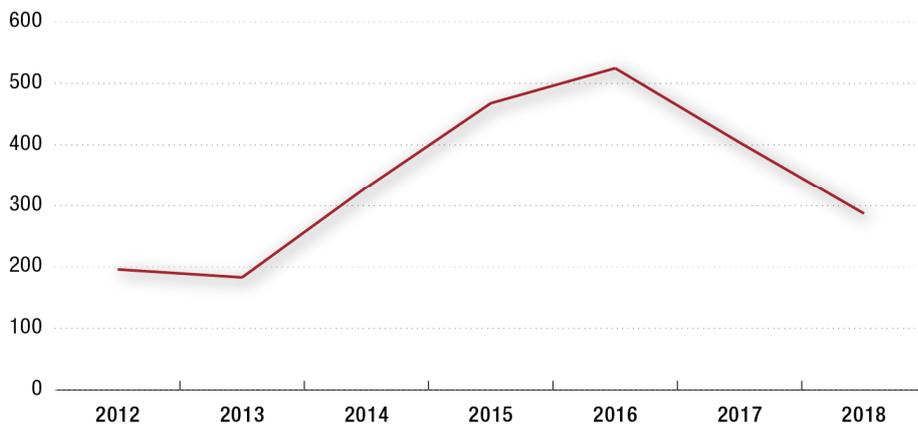
Anexo A: Mapa de la presencia del ELN en Colombia en 2012 y 2018, y expansión entre 2012 y 2018



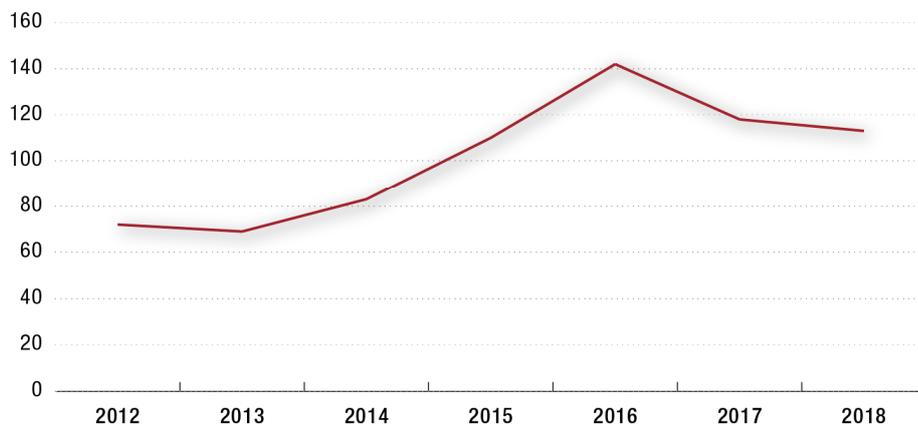
Fuente: "Base de datos de eventos violentos", Unidad de Manejo y Análisis de Información – Colombia, 2012 y 2018; Trabajo de campo de International Crisis Group

Anexo B: Evolución de los “eventos conflictivos” del ELN a nivel nacional y municipal entre 2012 y 2018 (a 1 de junio)

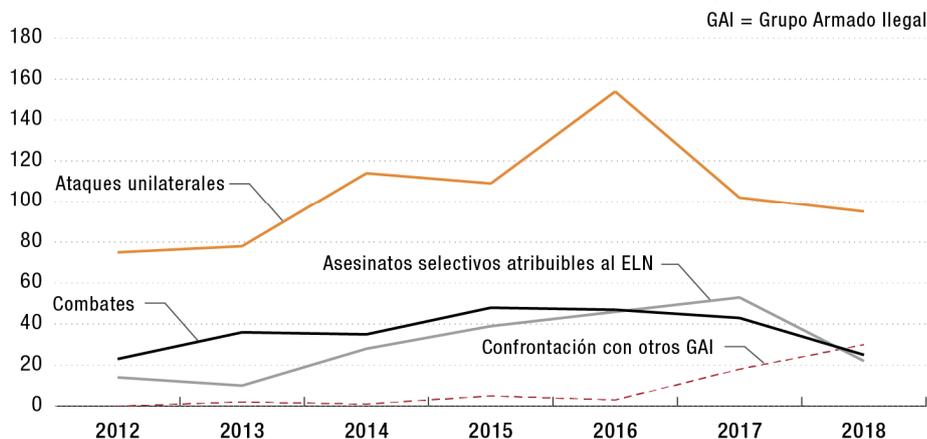
Total de “acciones conflictivas” del ELN 2012-2018 (a 1 de junio)



Municipios con “eventos conflictivos” del ELN 2012-2018 (a 1 de junio)



Principales “acciones conflictivas” del ELN 2012-2018 (a 1 de junio)



Anexo C: Lista de siglas

COCE	Comando Central
DN	Dirección Nacional
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (durante el conflicto), partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (actualmente)
FGUN	Frente de Guerra Urbano Nacional

Anexo D: Acerca de International Crisis Group

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 120 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 70 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

Los informes y los informes breves de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en material de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es dirigido por el ex Subsecretario General de las Naciones Unidas y ex Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lord (Mark) Malloch-Brown.

El Presidente y Director Ejecutivo de Crisis Group, Robert Malley, asumió el cargo el 1 de enero de 2018. Malley fue Director del Programa de Crisis Group para Oriente Medio y Norte de África y más recientemente fue Asistente Especial del ex presidente de los Estados Unidos Barack Obama al igual que Asesor Senior del Presidente para la Campaña contra ISIS, y Coordinador de la Casa Blanca para el Oriente Medio, Norte de África y la región del Golfo. Previamente, se desempeñó como Asistente Especial del presidente Bill Clinton para los asuntos Israelí-Palestinos.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas o representación en 10 localidades: Biskek, Bogotá, Dakar, Estambul, Islamabad, Kabul, Londres, Nairobi, Nueva York y Washington DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Abuja, Argel, Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Gaza, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Hong Kong, Jerusalén, Johannesburgo, Juba, Nueva Delhi, Rabat, Rangún, Tiflis, Toronto, Trípoli y Túnez.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Austriaca para el Desarrollo, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Departamento Australiano para los Asuntos Internacionales y el Comercio, Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación de la Comisión Europea, Instrumento para la Estabilidad y la Paz de la Unión Europea (IcSP), Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Agencia Francesa para el Desarrollo, Ministerio para Europa y las Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Agencia Internacional de Cooperación de Japón, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, y Principado de Liechtenstein.

Crisis Group also holds relationships with the following foundations: Carnegie Corporation of New York, Heinrich Böll Stiftung, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Konrad Adenauer Stiftung, Korea Foundation, Oak Foundation, Omidyar Network Fund, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, and Wellspring Philanthropic Fund.

Anexo E: : Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2015

Informes especiales

Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State, Informe especial N°1, 14 de marzo de 2016 (también disponible en árabe y francés).

Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action, Informe especial N°2, 22 de junio de 2016.

Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid, Informe especial N°3, 22 de marzo de 2017.

Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?, Informe sobre América Latina N°54, 25 de febrero de 2015.

En la cuerda floja: la fase final de las conversaciones de paz en Colombia, Informe breve sobre América Latina N°32, 2 de julio de 2015.

Venezuela: un desastre evitable, Informe breve sobre América Latina N°33, 30 de julio de 2015.

Justicia denegada: desaparecidos en Guerrero, México, Informe sobre América Latina N°55, 23 de octubre de 2015.

Fin de la hegemonía: ¿Qué sigue para Venezuela?, Informe breve sobre América Latina N°34, 21 de diciembre de 2015.

¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, Informe sobre América Latina N° 56, 29 de enero de 2016.

Venezuela: al borde del precipicio, Informe breve sobre América Latina N°35, 23 de junio de 2016.

Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°57, 28 de julio de 2016.

Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia, Informe sobre América Latina N°58, 7 de septiembre de 2016.

Venezuela: diálogo a duras penas, Informe sobre América Latina N°59, 16 de diciembre de 2016.

Bajo la sombra del "no": la paz en Colombia después del plebiscito, Informe sobre América Latina N°60, 31 de enero de 2017.

Veracruz: reparar el estado de terror de México, Informe sobre América Latina N°61, 28 de febrero de 2017.

El salario del miedo: maras, violencia y extorsiones en América Central, Informe sobre América Latina N°62, 6 de abril de 2017.

Poder sin el pueblo: evitando el colapso de Venezuela, Informe breve sobre América Latina N°36, 19 de junio de 2017.

Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz, Informe sobre América Latina N°63, 19 de octubre de 2017.

Venezuela: la deuda del hambre, Informe breve sobre América Latina N°37, 23 de noviembre de 2017

Política y violencia perpetua en El Salvador, Informe sobre América Latina N°64, 19 de diciembre 2017.

Cómo detener la onda expansiva de la crisis en Venezuela, Informe sobre América Latina N°65, 21 de marzo de 2018

La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump, Informe sobre América Latina N°66, 9 de mayo de 2018

Reformas arriesgadas: el enfoque del gobierno de Duque hacia la paz en Colombia, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°67, 21 de junio de 2018

Anexo F: Consejo de Administración de International Crisis Group

CO-PRESIDENTE

Lord (Mark) Malloch-Brown

Ex Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO

Robert Malley

Ex Coordinador de la Casa Blanca para el Medio oriente, Norte de África y la región del Golfo.

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

Fola Adeola

Fundador y presidente, FATE Foundation

Hushang Ansary

Presidente, Parman Capital Group LLC; Ex Embajador de Irán en EE.UU. y Ministro de Finanzas y Asuntos Económicos

Carl Bildt

Ex Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores de Suecia

Emma Bonino

Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Italia; Ex Comisionada Europea para la Ayuda Humanitaria

Cheryl Carolus

Ex Alta Comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; ex Secretaria General del Congreso Nacional Africano (ANC)

Maria Livanos Cattau

Ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio

Wesley Clark

Ex Comandante Supremo Aliado de la OTAN

Nathalie Delapalme

Directora ejecutiva y miembro de la Junta Directiva de Mo Ibrahim Foundation

Alexander Downer

Ex ministro de Asuntos Exteriores y Alto Comisionado ante el Reino Unido de Australia

Sigmar Gabriel

Ex ministro de Asuntos Exteriores y Vice Canciller de Alemania

Robert Fadel

Ex miembro del Parlamento de Líbano; Presidente y Director Ejecutivo de ABC Group

Frank Giustra

Presidente y Director Ejecutivo, Fiore Financial Corporation

Mo Ibrahim

Fundador y Presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International

Ellen Johnson Sirleaf

Ex presidente de Liberia

Yoriko Kawaguchi

Ex Canciller de Japón; Ex ministro de Medio Ambiente

Wadah Khanfar

Cofundador, Al Sharq Forum; ex Director General, Al Jazeera Network

Nasser al-Kidwa

Presidente de Yasser Arafat Foundation; Ex Mediador Adjunto de la ONU sobre Siria

Andrey Kortunov

Director General del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales

Ivan Krastev

Presidente del Centro para Estrategias Liberales (Sofía); miembro fundador de la junta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores

Ramtame Lamamra

Ex ministro de Asuntos Exteriores de Argelia; Ex Comisionado de Paz y Seguridad, Unión Africana

Tzipi Livni

Ex Canciller y Vice Primer Ministro de Israel

Helge Lund

Ex director ejecutivo de BG Group Limited (GB) y Statoil (Noruega)

Shivshankar Menon

Ex Secretario de Exteriores de India; Ex Asesor Nacional de Seguridad

Naz Modirzadeh

Director del programa de Derecho Internacional y Conflicto Armado de la Escuela de Derecho de Harvard

Saad Mohseni

Presidente y Director Ejecutivo de MOBY Group

Marty Natalegawa

Ex Ministro de Asuntos Exteriores de Indonesia; Representante permanente ante la ONU; Ex embajador en Reino Unido

Ayo Obe

Presidente de la junta de Gorée Institute (Senegal); abogada (Nigeria)

Thomas R. Pickering

Ex Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria

Ahmed Rashid

Escritor y periodista de política exterior, Pakistan

Wendy Sherman

Ex Subsecretaria de Estado para Asuntos Políticos de EE.UU. y Jefe negociador para el Acuerdo Nuclear con Irán

Hu Shuli

Editor en jefe de Caixin Media; Profesor en Sun Yat-sen University

Alexander Soros

Fundador, Fundación Alexander Soros

George Soros

Fundador, Open Society Foundations y Presidente, Soros Fund Management

Pär Stenbäck

Ex Ministro de Relaciones Exteriores y de Educación, Finlandia. Presidente del Parlamento Cultural Europeo

Jonas Gahr Støre

Líder del Partido Noruego de los Trabajadores, Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega

Jake Sullivan

Ex director de Planificación de políticas en el Departamento de Estado de EE. UU., Asistente adjunto del presidente Obama y asesor de seguridad nacional del vicepresidente Biden

Lawrence H. Summers

Ex Director del Consejo Económico Nacional de los EE.UU. y ex Secretario del Tesoro de EEUU; Presidente emérito de la Universidad de Harvard

Helle Thorning-Schmidt

Director Ejecutivo de Save the Children International; Ex Primer Ministro de Dinamarca

Wang Jisi

Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China; Presidente, Instituto de Estudios Internacionales y Estratégicos, Peking University

CONSEJO DEL PRESIDENTE

Es un distinguido grupo de donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial y experticia a Crisis Group.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
BP	(5) Anónimos	Stephen Robert
Shearman & Sterling LLP	Scott Bessent	Luděk Sekyra
Statoil (U.K.) Ltd.	David Brown & Erika Franke	Alexander Soros
White & Case LLP	Herman De Bode	Ian R. Taylor

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Donantes particulares y corporativos que juegan un papel central en los esfuerzos de Crisis Group para prevenir conflictos graves.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
Anónimo	(3) Anónimos	Faisal Khan
APCO Worldwide Inc.	Mark Bergman	Cleopatra Kitt
Atlas Copco AB	Stanley Bergman & Edward Bergman	Michael & Jackie Lambert
Chevron		Samantha Lasry
Edelman UK	David & Katherine Bradley	Leslie Lishon
Eni	Eric Christiansen	Malcolm Hewitt Wiener Foundation
HSBC Holdings Plc	Sam Englehardt	The New York Community Trust – Lise Strickler & Mark Gallogly Charitable Fund
MetLife	The Edelman Family Foundation	
Noble Energy	Seth & Jane Ginns	The Nommtu Foundation
RBC Capital Markets	Ronald Glickman	Brian Paes-Braga
Shell	David Harding	Kerry Propper
	Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti	Duco Sickinghe
	Geoffrey Hsu	Nina K. Solarz
	David Jannetti	Clayton E. Swisher
		Enzo Viscusi

CONSEJO EMBAJADOR

Jóvenes talentos de diversos campos que contribuyen con sus habilidades y experticia para apoyar la misión de Crisis Group.

Amy Benziger	Lindsay Iversen	Nidhi Sinha
Tripp Callan	Azim Jamal	Chloe Squires
Kivanc Cubukcu	Arohi Jain	Leeanne Su
Matthew Devlin	Christopher Louney	Bobbi Thomason
Victoria Ergolavou	Matthew Magenheimer	AJ Twombly
Noa Gafni	Madison Malloch-Brown	Dillon Twombly
Christina Bache	Megan McGill	Annie Verderosa
Lynda Hammes	Hamesh Mehta	Zachary Watling
Jason Hesse	Tara Opalinski	Grant Webster
Dali ten Hove	Perfecto Sanchez	

ASESORES SENIOR

Ex miembros del Consejo de Administración que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sean consistentes con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

Martti Ahtisaari Presidente Emérito	Lakhdar Brahimi	Carla Hills
George Mitchell Presidente Emérito	Kim Campbell	Swanee Hunt
Gareth Evans Presidente Emérito	Jorge Castañeda	Aleksander Kwasniewski
Kenneth Adelman	Naresh Chandra	Todung Mulya Lubis
Adnan Abu-Odeh	Eugene Chien	Allan J. MacEachen
SEH Príncipe Turki al-Faisal	Joaquim Alberto Chissano	Graça Machel
Óscar Arias	Victor Chu	Jessica T. Mathews
Ersin Arıođlu	Mong Joon Chung	Barbara McDougall
Richard Armitage	Pat Cox	Matthew McHugh
Diego Arria	Gianfranco Dell'Alba	Miklós Németh
Zainab Bangura	Jacques Delors	Christine Ockrent
Shlomo Ben-Ami	Alain Destexhe	Timothy Ong
Christoph Bertram	Mou-Shih Ding	Olara Otunnu
Alan Blinken	Uffe Ellemann-Jensen	Lord (Christopher) Patten
	Gernot Erlor	Victor Pinchuk
	Marika Fahlén	Surin Pitsuwan
	Stanley Fischer	Fidel V. Ramos