

ELN y la paz total en Colombia: las dificultades de un proceso de negociación que nunca acaba

ELN and total peace in Colombia: the difficulties of a negotiation process that never ends

Jerónimo Ríos Sierra¹

¹ Universidad Complutense de Madrid, España

jeronimo.rios@ucm.es

RESUMEN. El siguiente trabajo analiza el proceso de negociación que transcurre entre el gobierno colombiano de Gustavo Petro y la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN). A partir de una prolija revisión de la literatura especializada en investigación para la paz y resolución de conflictos, se identifican los que son considerados como los factores que más repercuten en el avance o no de un diálogo de paz. Tras ello, el trabajo contextualiza las experiencias más importantes que fracasaron en el pasado para, con ello, entender y problematizar el proceso actual. Al respecto se analizan aspectos como el nivel de hostilidades, la agenda de negociación, la cohesión de la guerrilla, el papel de los sabotadores o los rasgos del equipo negociador. De esta manera, y aunque hay muchos elementos de aprendizaje con respecto a experiencias del pasado, concurren aspectos que, por cómo se están desarrollando, pueden contribuir a dificultar un buen avance en las conversaciones que actualmente transcurren con la guerrilla más longeva del continente.

ABSTRACT. The following paper analyzes the negotiation process currently underway between the Colombian government led by Gustavo Petro and the guerrilla of the National Liberation Army (ELN). Based on a thorough review of the specialized literature on peace research and conflict resolution, this paper identifies the factors that are considered to have the greatest impact on the progress or failure of a peace dialogue. It then contextualizes the most important experiences that failed in the past to analyze the current process. In this regard, these pages analyze aspects such as the level of hostilities, the negotiation agenda, the cohesion of the guerrilla, the role of spoilers and the characteristics of the negotiating team. In this way, and although there are many elements to learn from past experiences, there are aspects that, due to the way they are developing, may contribute to hinder a good progress in the talks that are currently taking with the longest-lived guerrilla in the continent.

PALABRAS CLAVE: Colombia, ELN, Negociación de paz, Paz total, Resolución de conflictos.

KEYWORDS: Colombia, ELN, Peace negotiation, Total peace, Conflict resolution.

1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo central analizar el proceso de diálogo actual que transcurre entre el gobierno de Colombia, liderado por el progresista Gustavo Petro (2022-2026), y la guerrilla más longeva de Colombia, y por extensión de América Latina, el Ejército de Liberación Nacional (ELN). La pregunta de partida sería la siguiente: ¿cuál es el escenario actual por el que transita este proceso de diálogo? De acuerdo con la revisión de una prolija literatura especializada en investigación para la paz y resolución de conflicto, cabe advertir importantes aspectos que pueden dificultar, tal y como está sucediendo en estos primeros meses -entre la llegada de Petro a la presidencia, en agosto de 2022, y el momento en que se escribe este trabajo, que es junio de 2023- los avances en la negociación. Escapando de determinismos, se trata de problematizar y analizar factores y elementos que están presentes y que influyen en los cauces del proceso de diálogo que actualmente transcurre en Colombia. Al respecto, son consideradas cuestiones como las dinámicas de violencia armada, la falta de cohesión interna de la guerrilla, las características que conforman la agenda de diálogo o los posibles saboteadores en contra del proceso de paz. Elementos que, sumados a otros, son lo suficientemente importantes como para influir en el avance positivo de las negociaciones.

Esta no es la primera vez que un gobierno colombiano entabla una mesa de diálogo con este grupo armado (Chernick, 2012), si bien sí que existen elementos excepcionales con respecto a procesos anteriores. Por ejemplo, es la primera vez que la agenda de negociación es resultado de un diálogo de paz anterior, en tanto que en la actualidad la negociación de paz gravita sobre la agenda que se cerró con el entonces presidente Juan Manuel Santos, en marzo de 2016 (Ríos, 2023). También es la primera vez que la interlocución, en nombre del Estado, recae en un gobierno progresista, y si bien ya en el pasado, como ocurrió en 1990-91, hubo varias conversaciones de paz de forma simultánea (Pizarro, 2017), en esta ocasión es la primera vez que este ejercicio se realiza con procesos múltiples y asimétricos. Es decir, que incorporan estructuras heredadas de las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), pero igualmente grupos continuadores del paramilitarismo de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Por último, es la primera vez que, en plena interlocución del ELN, una de sus estructuras, el Frente de Guerra Occidental (FGOC) casi desde el comienzo cuestiona el rumbo de las negociaciones, poniendo de manifiesto fracturas internas que siempre fueron relativizadas por la condición federal y descentralizada sobre la que se organiza la guerrilla (Aponte & González, 2021). Todos estos elementos serán problematizados, relacionados y analizados para abordar las circunstancias sobre las que tiene lugar este intento de paz entre el gobierno de Colombia y el ELN.

El trabajo se organiza en cuatro partes diferenciadas. Inicialmente, se presenta una revisión de la literatura especializada en negociación y construcción de paz, a efectos de caracterizar los elementos y aspectos que se consideran deseables al momento de favorecer y hacer viable un proceso de diálogo. Después, se lleva a cabo una contextualización histórica sobre cuál ha sido el devenir histórico de los anteriores intentos de diálogo entre los gobiernos de Colombia y el ELN. Se reconoce un papel protagónico para los esfuerzos desarrollados bajo la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998) y el segundo de los mandatos de Juan Manuel Santos (2014-2018). Con posterioridad son analizados los elementos que, en particular, para el actual proceso de paz, hoy vigente, se consideran más importantes. Tal es el caso de un eventual cese de las hostilidades, la importancia de los saboteadores de la paz o el significado de la actual coyuntura política. También, los rasgos relacionados con la agenda de diálogo, los negociadores y el papel de la comunidad internacional; sin perder de vista la correlación real de fuerzas y los niveles de cohesión interna del ELN. Metodológicamente, se propone una discusión continua entre teoría y realidad, haciendo uso de fuentes y datos de seguimiento a la coyuntura del conflicto armado interno. Las conclusiones sirven de corolario para estas páginas, toda vez que permiten visibilizar limitaciones, dificultades, exploraciones complementarias y otros aspectos relacionales sobre los que inscribir y enriquecer este particular objeto de estudio.

2. Discusión teórica

Los aspectos que intervienen en el devenir de un diálogo de paz pueden clasificarse entre propios de la negociación -como la agenda, los interlocutores o las condiciones sobre las que transcurre la violencia-;



externos de la negociación -como la coyuntura política, el cese de hostilidades o las formas de percibir el conflicto por las partes-; y, finalmente, están los elementos producidos por el proceso per se, como es el caso de los posibles sabotadores, el papel de la opinión pública, las formas de negociación o las garantías concurrentes frente a un futuro cumplimiento. En cualquier caso, el hecho de que una negociación de paz aspire a problematizar, visibilizar y politizar circunstancias y realidades que han legitimado el recurso de la violencia -y que son la base de debilidad de un Estado (Ramos, 2020), ya se trata de un ejercicio lo suficientemente complejo como para que las probabilidades de éxito, además de relativas, queden expuestas a multitud de factores intervinientes (Zartman, 1995; Mason & Fett, 1996; Licklider, 2001).

Entre estos factores, uno central, por su naturaleza y relevancia, es la agenda misma de la negociación. Ello por ser el punto de partida para identificar y definir cuáles son las incompatibilidades previas que motivaron el recurso de la violencia (Bejarano, 1995). Tal cuestión puede resolverse apostando por agendas maximalistas -imprecisas y definidas a medida que avanza la negociación- o minimalistas -concretas y aterrizadas desde el comienzo del diálogo. Estas últimas, en tanto que más posibilistas, terminan siendo las más deseables (Pizarro, 2017), lo que no es óbice para que se discutan necesariamente las razones que motivan un conflicto armado. Esto es, reformas estructurales (Collier & Hoeffler, 2002; Ebaldawi & Salbanis, 2002; Lederach, 2003), institucionales (Domínguez & Lowenthal, 1996; Ansorg & Kurtenbach, 2017), electorales (Allison, 2006; Walter, 2015; Keels, 2017), de seguridad y garantía para la vida de los combatientes en proceso de desmovilización (Walter, 1997; Kaplan & Nussio, 2018) e incluso de impronta simbólico-cultural (Galtung, 1990; Gibson, 2018).

Todas estas cuestiones, aunque con más fracaso que éxito, han estado presentes en los procesos de negociación que han sido dados en Colombia a lo largo de las últimas cuatro décadas (Chernick, 2012; Pizarro, 2017; Ríos, 2023), aunque no hay ciencia cierta de hasta qué punto deben ser desarrollados como factores suficientes como para garantizar el fin de un ciclo de violencia (Nasi, 2003). No obstante, y de acuerdo con Ugarriza et al. (2013), a partir de una muestra de análisis sobre 83 procesos de paz transcurridos entre 1998 y 2012, es ilustrativo que los aspectos que reiteradamente mayor presencia tienen en un proceso de diálogo sean, por este orden, y entre un total de 23 ítems: 1) cese al fuego, 2) desarme y desmovilización, 3) amnistía, 4) transformación partidista, 5) desarrollo económico, y, finalmente 6) integración en las fuerzas armadas.

En un orden de ideas similar, Touval y Zartman (1985) centran su atención en la correlación de fuerzas concurrentes entre las partes que acuden al diálogo de paz, entendiendo que, a partir de cálculos racionales, los procesos de negociación fundamentalmente avanzan cuando existe voluntad y compromiso de los interlocutores, y se plantean términos factibles y deseables para las partes (Kriesberg, 1998; Darby, 2001; Ríos & Hidalgo, 2022). De lo contrario, lo que deforma al proceso de paz es su desdibujamiento en simples “ceremonias de paz” que, en realidad, no sirven para erradicar ninguna de las condiciones que soportan la violencia (Ramírez, 1991); todo lo contrario, hacen del diálogo un instrumento al servicio de proseguir con la violencia (Ríos, 2015; Pizarro, 2017). Así, cuanto mayores son los cálculos de maximizar el beneficio frente al adversario -esto es, cuanto más se asemeja la negociación a juego de suma cero- más posibilidades hay de que tal diálogo fracase en su motivación por transformar la violencia (Pruitt & Carnevale, 1993; Nasi, 2003; Ríos et al., 2021). Aspectos estos que, en cualquier caso, vienen motivados por el riesgo real de “catástrofe inminente”, que hagan del conflicto una situación no deseada y desfavorable para las partes (Mitchell, 2000), y la necesidad de dotar al diálogo de unos mínimos sólidos de credibilidad, compromiso y fidelidad en su abordaje (Woodhouse et al., 2011).

La literatura especializada celebra la necesidad de atender otras circunstancias que, igualmente, determinan el derrotero de un proceso de diálogo. Hay una gran producción literaria centrada en el tipo de negociación que se proponen (García-Durán, 1992; Harto, 2005) o el impacto que, favorablemente o no, puede suponer un eventual respaldo de la comunidad internacional (Fotna, 2004). Son las circunstancias las que determinan el modo de preferir un proceso de diálogo, bilateral o con posibilidades de mediación, arbitraje o conciliación (Fisas, 2010; Harto, 2013), lo cual depende de cuánto las partes estén por la labor de depositar su interlocución frente a terceros (Valenzuela, 1998; Borda & Cepeda, 2012). En todo caso, bien es cierto que

el papel de la comunidad internacional en procesos de diálogo y negociación ha sido creciente y positivo en los últimos años (Barreto, 2014), fundamentalmente porque lleva consigo parejo los intereses de dotar de legitimidad y visibilidad internacional el proceso de negociación, o la disposición de recursos futuros para proseguir en la senda de la transformación de la violencia y la construcción de paz futura (Borda, 2012).

También están los trabajos que se centran en la concurrencia de actores saboteadores (spoilers) que actúan en oposición a que un proceso de diálogo avance (Stedman, 1997). La disciplina clasifica a estos saboteadores en función de sus objetivos, capacidades y recursos, lo cual, para Nilsson y Soderberg (2011), obliga a distinguir entre spoilers violentos y no violentos. En función de su alcance pueden ser limitados, codiciosos o totales y, asimismo, en relación con su naturaleza, pueden ser internos o externos a los agentes negociadores (Stedman, 1997). El grado de respuesta del actor gubernamental -coaligándose, limitando o anulando al saboteador- se suma, en su afectación a un proceso de diálogo de paz, al hecho de si el saboteador sólo busca limitar o relativizar el alcance real del proceso o si, por el contrario, aspira a consumir su pleno descarrilamiento (Reiter, 2016). Cuanto mayor sea la proliferación de estos y la concordancia de intereses, mayores afectaciones podrán causar al diálogo de paz. Tanto es así, que, en muchas ocasiones, cuando se afecta a las condiciones de vida de la población excombatiente, se alimenta el conocido como “dilema de la seguridad”. Es decir, cuando los combatientes o guerrilleros que asumen un proceso de desmovilización terminan sintiéndose más seguros retornando a las estructuras armadas que bajo el paraguas de la legalidad (Kalyvas & Kocher, 2007).

Finalmente, el hecho de negociar en ausencia de un proceso de cese al fuego de las hostilidades, habitual en la experiencia latinoamericana de El Salvador (1992) o de Colombia, tanto en el Caguán (1998), como en los últimos procesos con las FARC-EP (2012-2016) y el ELN (2016-2017), depende notablemente de cuál sea la voluntad real por finalizar un ciclo de violencia. No sólo hay que acompañar el proceso de negociación de condiciones de interlocución legítimas y posibles (Stedman, 1991; Walter, 2002; Albin & Druckman, 2012), que afectan a la generación de confianza y el mantenimiento de unos mínimos de cohesión, sino que hay que considerar en todo momento la dimensión relacional de la violencia. Lo anterior, porque cuantos más actores involucrados directa o indirectamente en un proceso concurren, mayores posibilidades de que un diálogo de paz fracase (Balian & Bearman, 2018).

3. Las dificultades de negociar con el ELN en Colombia bajo el gobierno de Ernesto Samper

Numerosos han sido los intentos por negociar con la guerrilla del ELN por parte de diferentes gobiernos colombianos a lo largo de las últimas décadas. Aunque con todos los gobiernos, desde inicios de los ochenta, ha habido esfuerzos por concretar un diálogo con el ELN, su imposibilidad ha estado marcada, ya sea por la renuencia de la guerrilla -como sucedió en la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986)- o del gobierno -tal y como transcurrió bajo el ejecutivo de Virgilio Barco (1986-1990). En otras ocasiones, directamente las condiciones objetivas de la violencia impedían cualquier tipo de entendimiento, tal y como sucedió con el gobierno de César Gaviria (1990-1994), cuando trató de negociar fallidamente con el ELN a través de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) (Villamizar, 2017); o bajo la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), centrado en la negociación con las FARC-EP con el fallido proceso del Caguán (Ríos, 2015). Igualmente, siendo presidente Álvaro Uribe (2002-2010), apenas hubo tímidos acercamientos con la guerrilla, dada su obstinación por derrotar militarmente a las formaciones armadas del país. Aun con todo, dos han sido los momentos en los que el ELN, en el pasado, llegó a dialogar formalmente con el gobierno colombiano. El primero, durante la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998); el segundo, con el segundo mandato de Juan Manuel Santos (2014-2018).

Durante el primero de los procesos, la interlocución del gobierno con la guerrilla se llevó a cabo con dos comandantes del ELN en ese momento presos: “Francisco Galán” y “Felipe Torres”. Su labor fue acompañada por la mediación de alemanes, Klaus Moller e Isabel Seidel, que a la vez intentaron acercar posiciones entre las partes, llegando a reunir y entablar conversaciones con los dirigentes del ELN, “Gabino” y “Antonio



García". Estas conversaciones, transcurrieron entre finales de 1995 y mediados de 1996, si bien el proceso sufrió un importante vaivén con la detención del matrimonio alemán, acusados de secuestro y extorsión por una fuerza pública que era firme opositora al gobierno (Pizarro, 2017). Resultado de lo anterior, durante buena parte de 1997, lo que se produjo fue un escalamiento de las hostilidades y las acciones armadas, aunque nuevamente no tardaría en llegar un nuevo aire de optimismo para con un eventual diálogo de paz. Lo anterior, gracias a la movilización ciudadana multitudinaria ocasionada por el conocido como Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad, y por la celebración de unas elecciones municipales y departamentales que terminaron por recuperar posiciones conciliadoras entre gobierno y guerrilla.

Lo cierto es que, a partir de febrero de 1998, y con la mediación del gobierno español, se consigue la firma del conocido como Preacuerdo de Viana. Un documento que, si bien positivo, invocaba a una Gran Convención Nacional para la Paz, la Democracia y la Justicia Social, lo cual en realidad vislumbraba un planteamiento tan maximalista como impreciso, dadas las palabras que se desprendían del propio Preacuerdo:

La reunión preparatoria determinará los elementos propios de la Convención Nacional tales como definición de las bases para la transformación de estructuras sociales y políticas mediante una acción concertada que tenga en cuenta, entre otros, la plena vigencia de los derechos humanos, la justicia social y económica, la democratización política, la definición del papel de las FFAA en un país en paz, y la soberanía, integración e internacionalización (...) De manera simultánea a la búsqueda de soluciones al conflicto político y social se determinarán los aspectos complementarios para desarrollar el proceso que conduzca a la terminación de la confrontación armada (Declaración de Viana, 1998, s.p.).

A pesar de todos los esfuerzos, este proceso terminó por implosionar, por un lado, porque el 25 de marzo de 1998 el diario ABC filtraba el contenido del Preacuerdo, tildándolo de "sectario" y de un instrumento para lavar la imagen del presidente. Este hecho hizo frenar las posiciones de una guerrilla que, desde la proximidad electoral, reconocía no querer ser parte de una potencial herramienta electoral. Aun con todo, se intentaría retomar el diálogo antes del fin del gobierno liberal, de manera que Samper no cesó en su empeño por negociar con el ELN. Por medio de la Resolución 83 de 1998, reconocía el carácter político de la guerrilla y respaldaba un segundo documento de paz, conocido como el "Acuerdo de Puerta del Cielo". Un documento que contaba con el apoyo de la Conferencia Episcopal alemana, y que identificaba, de partida, cinco puntos con los que aspirar a ofrecer una salida negociada al conflicto: 1) la urgencia de humanizar la guerra; 2) la necesidad de controlar los abusos de los actores armados; 3) el respeto a la Convención de Ottawa de 1997 sobre la prohibición del uso de minas antipersonales; 4) la presencia de la sociedad civil como actor protagonista en la construcción de la paz; y, finalmente 5) la creación de una Convención Nacional como escenario para la resolución de los problemas sociales y políticos del país (Chernick, 2012; Ríos, 2023).

Sea como fuere, esta apuesta, nuevamente generalista e imprecisa, se daba a la vez que el ELN tenía que asumir una crisis de liderazgo, fruto de la muerte de su comandante jefe, el español "Cura Pérez", y bajo una coyuntura electoral que, de facto, dada la incertidumbre de quién ocuparía la Casa de Nariño impedía la consolidación de garantías para cualquier atisbo de avance real en favor de la paz.

4. Las dificultades para negociar con el ELN durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2016-2017)

Las transformaciones producidas bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, además de favorecer un diálogo de paz con la guerrilla de las FARC-EP, repercutieron en el impulso de un diálogo con el ELN que tuvo que esperar un tiempo más. Tras tres años de conversaciones exploratorias, el 30 de marzo de 2016, desde Caracas, se anunciaba el inicio formal de un proceso de paz. Se podía observar en el gobierno un cierto intento de extrapolar algunas de las buenas prácticas que había supuesto la experiencia con las FARC-EP. Se negociaba fuera de Colombia, en este caso en Quito, y se mantenía una estructura similar de países acompañantes y garantes internacionales como Cuba, Venezuela, Ecuador, Brasil, Noruega y Chile. Igualmente, la agenda intentaba quedar reducida a seis cuestiones centrales: 1) participación de la sociedad,

2) democracia para la paz, 3) víctimas, 4) transformaciones para la paz, 5) seguridad y paz para la dejación de armas y, finalmente, 6) garantías para el ejercicio de la acción política.

Aunque este proceso, al menos en sus formas, invitaba a ser una versión paralela del que estaba finalizando con las FARC-EP, la realidad sería bien distinta. Primero, porque los elementos más importantes del Acuerdo se habían adelantado mientras Juan Manuel Santos disponía de notables índices de popularidad, especialmente, tras su reelección presidencial en 2014. El consenso político más o menos se había mantenido cohesionado hasta 2016, pero la consulta plebiscitaria de ese mes de octubre terminó alimentando un escenario de altísima polarización, cuyo corolario sería la victoria electoral de quienes rechazaban los contenidos del Acuerdo con las FARC-EP (Basset, 2018). Un acontecimiento nada favorable para una agenda como la propuesta con el ELN, en la que se involucraba directamente a la participación de la sociedad civil en varios de sus puntos.

Con dicha agenda prácticamente cerrada, el gobierno de Juan Manuel Santos enfatizó en la necesidad, como precondition, de que la guerrilla liberase a todos los secuestrados, exigiendo previamente el cese del desarrollo de acciones armadas. Desde el ejecutivo se interpretaba que el timing del proceso jugaba a su favor, pues el mandato de Santos finalizaba en 2018 y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, pese a las dificultades, estaba a punto de ultimarse. Todo lo contrario, el ELN reclamaba un espacio particular de negociación, con serios recelos a ser considerado como el “hermano pequeño de las FARC-EP” (Ríos, 2021). Además, se sumaba la dificultad particular, al interior del ELN, de mantener posiciones férreas, pues los niveles de máxima responsabilidad en la guerrilla, como el Comando Central o la Dirección Nacional, nunca parecieron poder mantener una posición unánime frente a la negociación —como sí había sucedido con las FARC-EP—. Las dos estructuras militar y económicamente más poderosas del ELN, el Frente de Guerra Occidental (FGOC), activo en Chocó, y el Frente de Guerra Oriental (FGO), con fuerte arraigo en Arauca, nunca mostraron una posición firme en favor de hacer prosperar el diálogo (Ríos, 2021b).

Aun con todo lo anterior, el proceso de negociación comenzaría finalmente en febrero de 2017, desarrollando tres ciclos de negociaciones que tuvieron lugar entre los meses de febrero y septiembre. Mientras, el escenario de confrontación fuera de la mesa de diálogo se intensificaba exponencialmente, especialmente, desde septiembre de 2017, cuando se registraron numerosas acciones armadas en Chocó y en Arauca (CERAC, 2017). En paralelo, las conversaciones no terminaban de prosperar sobre una hoja de ruta claramente definida, y por ello, a los pocos días de que concluir el cuarto ciclo de conversaciones, en diciembre de 2017, terminaron dimitiendo el jefe del equipo negociador, Juan Camilo Restrepo y el general retirado Eduardo Herrera Berbel.

Por otro lado, a medida que sucedía el proceso de desmovilización de las FARC-EP, a lo largo del primer semestre de 2017, tuvo lugar un reacomodo territorial de un ELN que ocupaba algunos escenarios de la geografía de la violencia, aprovechando el vacío de poder que suponía la entrega de armas de las FARC-EP. Así sucedió, en Arauca, Norte de Santander, parte de Antioquia y en el sur de Bolívar. También, en ciertos escenarios de la región Caribe y, muy especialmente, en Cauca y Nariño (Fundación Ideas para la Paz, 2020). En conclusión, el ELN desarrolló una consolidación geográfica que respondía a una orientación clara: cooptar espacios cocaleros, enclaves con presencia de minería aurífera ilegal y controlar la frontera con Venezuela. Una cuestión, esta última que, además de ofrecer importantes réditos económicos provenientes del contrabando y del flujo migratorio, permitía disponer de un corredor geográfico de salvaguarda frente a las hostilidades de las Fuerzas Militares de Colombia (Fundación Ideas para la Paz, 2020).

El mes de enero de 2018 comienza el desmoronamiento de cualquier atisbo real de reconducir las negociaciones. Tras el cese al fuego acontecido desde inicios de septiembre, se registró una segunda intensificación de la violencia guerrillera. Sólo ese mes se contabilizaron numerosas acciones en Arauca, Norte de Santander, Nariño o Antioquia. El detonante fue la realización de tres atentados, a finales de mes, en Barranquilla y Soledad (Atlántico) y en Santa Rosa del Sur (Bolívar), que dejaron consigo un total de ocho policías muertos y más de 40 heridos (CERAC, 2018). Juan Manuel Santos suspendió entonces los diálogos

de paz y el ELN respondió con un paro armado, entre el 10 y el 13 de febrero, bajo el que se contabilizaron hasta 16 acciones guerrilleras en Antioquia, Cesar, Nariño, Norte de Santander, Arauca y Cauca. Departamentos en donde la desmovilización de las FARC-EP dejaba una ventana de oportunidad política y militar para los intereses del ELN, (CERAC, 2018).

Desde entonces, el proceso de diálogo tuvo difícil reconducción. Aun cuando se retomaron los intentos de diálogo a mediados de marzo de 2018, la violencia se intensificó por parte de una guerrilla que disputaba la hegemonía local, no solamente al Estado, sino también a grupos criminales como el Clan del Golfo o Los Pelusos (Indepaz, 2018). De hecho, Quito renunció a su condición de sede de la negociación en abril, cuando una disidencia de las FARC-EP asesinó en Nariño a tres periodistas ecuatorianos de El Comercio. A partir de ese momento, el entonces presidente ecuatoriano, Lenin Moreno puso como condición imperativa que el ELN pusiera fin a sus acciones armadas.

A la vez de aquellos acontecimientos, las acciones guerrilleras fueron incrementándose y resultó imposible recuperar el proceso de paz. De este modo que cuando Iván Duque llega a la presidencia, una de sus primeras decisiones, el mismo mes de agosto de 2018, fue la de paralizar el diálogo con la guerrilla. A cambio, exigió la liberación de todos los secuestrados como conditio sine qua non para volver a cualquier diálogo. Lejos de cumplir con este imperativo, la guerrilla iba a responder con un nuevo escalamiento de acciones, exhibiendo una capacidad operativa muy superior a la de cuatro años antes. Su triste corolario sería el atentado producido el 17 de enero de 2019 contra una escuela de cadetes de la Policía Nacional, al sur de Bogotá. Una acción violenta que dejaría 23 muertos y 90 heridos y conduciría, un día después, a la suspensión definitiva del proceso de paz.

5. La llegada de Gustavo Petro y las nuevas posibilidades de la paz total

Durante los cuatro años de gobierno de Iván Duque (2018-2022), entre el fin de la presidencia de Juan Manuel Santos y la llegada del progresista Gustavo Petro, nunca se planteó la posibilidad real de un escenario de diálogo con el ELN. De hecho, y yendo más allá, este ejecutivo cuestionó frontalmente la legitimidad misma del Acuerdo de Paz suscrito con las FARC-EP en 2016 (González, 2021). En estos cuatro años, por tanto, el balance en términos de construcción de paz dista mucho de ser satisfactorio. No sólo por los retrasos, incumplimientos y reparos a un Acuerdo con las FARC-EP, que apenas se ha implementado en niveles de cumplimiento íntegro de un 2% anual, sino porque las condiciones de seguridad en la geografía de la violencia colombiana se han visto seriamente agravadas (Ríos, 2022).

Como se señalaba previamente, el ELN ha ido consolidando su posición en aquellos enclaves en los que tradicionalmente tuvo especial arraigo y que, en muchas ocasiones, por un largo tiempo quedaron supeditados a la condición hegemónica o cuasi-hegemónica de las FARC-EP. Tal fue el caso de Arauca, la región del Catatumbo en Norte de Santander, el sur de Bolívar, el centro y norte de Chocó o emplazamientos concretos de Antioquia, Cauca y Nariño. De otra parte, en este tiempo, han surgido una treintena de mal llamadas disidencias, que aglutinan una cifra indeterminada de efectivos pero que según todos los cálculos superan los 4.000 integrantes. En esa amalgama de nombres y siglas que comparten el reclamo de un cierto legado revolucionario de las FARC-EP, hay estructuras como el Estado Mayor Central (EMC), dirigido por “Iván Mordisco”, el cual desde finales de 2016 ha capitalizado la primera y principal oposición al documento de paz suscrito por la extinta guerrilla. Después, producto de las dificultades de la implementación, en agosto de 2019 surgió desde Venezuela una segunda disidencia, Segunda Marquetalia, impulsado por los líderes del proceso negociador transcurrido en La Habana, y de los cuales apenas sobrevive en la actualidad el otrora comandante del Bloque Norte, “Iván Márquez”. A esto se suma el surgimiento de multitud de pequeñas estructuras, de carácter más local y fuerte apego al contrabando y, sobre todo, al narcotráfico, que han tenido lugar en aquellos emplazamientos en donde mayor era el negocio cocalero de las FARC-EP (Ríos et al., 2023). Así ha sucedido en Antioquia, el litoral Pacífico o la región nororiental del país. Finalmente, la continuidad de otros grupos herederos del paramilitarismo, especialmente articulados en torno al Clan del Golfo, el cual ha ido recomponiendo su posición en el tablero de la violencia, se ha erigido como una de las principales amenazas,

sino la principal, para el Estado colombiano, pero también para la guerrilla (García Perilla & Herrera, 2020).

Sobre estas circunstancias, la iniciativa de paz del presidente Gustavo Petro, organizada en torno a la idea de paz total (Ley de Orden Público 2272 de 2022) e igualmente reconocida en su Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), reconoce la transformación de la violencia producida por el conflicto armado como una cuestión prioritaria de su agenda de gobierno (Medina, 2022; Valencia, 2022). Entre los aspectos más destacados está la recuperación de un proceso formal de negociación con el ELN y la búsqueda de espacios de diálogo con las principales disidencias de las FARC-EP. También, y en atención a un proceso tan ambiguo como impreciso, se busca entablar diálogos en favor de un eventual sometimiento a la justicia de las estructuras criminales herederas del paramilitarismo. Aspiraciones, todas ellas, a excepción de la que compromete al ELN, que están en fases iniciales, pero que aún carecen de un marco jurídico que favorezca la interlocución formal, y cuyas aproximaciones están resultando complejas.

Esto, tanto por vacíos técnicos y jurídicos, como por la dificultad misma para adoptar un escenario común de referencia que permita articular aspectos como el cese de las hostilidades o agendas de diálogo que deben desarrollarse en procesos paralelos. Expresado de otro modo, la única interlocución formal que, hasta el momento, ha transcurrido en tres rondas de negociación ha sido la del ELN – Venezuela (noviembre de 2022), México (febrero de 2023) y Cuba (mayo/junio de 2023). Un aspecto distintivo que, sin embargo, y volviendo a muchos de los factores y elementos teóricos identificados al comienzo de este trabajo, invitan a ciertas reservas y atenciones, tal y como se explica a continuación.

5.1. Cese de las hostilidades

En general, en Colombia, los diferentes procesos de paz, desde los iniciados a mediados de la década de los ochenta, hasta los más recientes, no han incorporado como elemento necesario para impulsar una negociación de paz el cese al fuego entre las partes contendientes. Cuando sí se instauró, como sucedió en los procesos de paz de La Uribe y Corinto, en 1984, respectivamente con las FARC-EP y el M.19, resultó impracticable por el papel saboteador de paramilitares y fuerza pública (Ramírez & Restrepo, 1989). También, por el escaso compromiso de unas guerrillas con pocos incentivos, a tenor de la profunda debilidad institucional que lastraba en ese momento al Estado colombiano (Aguilera, 2011).

Igualmente, no hubo ceses de las hostilidades al fuego, en el caso de las FARC-EP o el ELN en los procesos de los noventa. Especial notoriedad exhibe el caso del Caguán, cuando, todo lo contrario, las FARC-EP aprovecharon los beneficios de la conocida como “zona de despeje”, que suponía la desmilitarización de cinco municipios colombianos equivalentes a 42.000km² para incrementar en más de 5.000 efectivos sus filas y superar, como nunca, a los 80 frentes de guerra y los 17.000 efectivos repartidos en más de 400 municipios del país (Pécaut, 2006).

De manera más reciente, el proceso con las FARC-EP tampoco disfrutó de una interrupción de la confrontación como condición para negociar. Según las cifras del ODHDIH (s.f.), esta guerrilla, sólo en 2012, cuando inicia el proceso de paz, llega a protagonizar hasta 824 acciones armadas junto con un despliegue que afectaba directamente a 190 municipios. Sin embargo, y aun cuando nunca fue un compromiso expreso de las partes, que llegaron a mantener importantes casos de confrontación en 2015, el proceso de diálogo nunca evidenció verdaderos visos de ruptura. En parte, a ello ayudó el desescalamiento tácito de los niveles de confrontación, observable, por ejemplo, en el hecho de las acciones armadas de las FARC-EP para el año 2015 habían decaído a 94, lo que equivalía a más de un 85% de los actos de violencia y a la primera vez, en 2016, en que no se registraran muertes de militares por acciones de combate de la guerrilla (Ríos, 2021).

Tal y como se apuntó previamente, el caso del ELN en el proceso iniciado en 2016 fue muy diferente, pues en varias ocasiones se intentó, de parte del gobierno, imponer exigencias, como la liberación de todos los secuestrados que, entendible, nunca fue considerada como requisito previo para la definición e impulso de la agenda. De hecho, en relación con cuestiones como ésta es que se advertían las importantes diferencias al

interior del ELN, pues aun cuando desde la mesa de diálogo se hacían públicas declaraciones en favor de la humanización del conflicto, por otro lado, las acciones se intensificaban en aquellos lugares en donde operaban las dos estructuras más beligerantes de la guerrilla, en Chocó, Arauca y Norte de Santander.

En esta ocasión, el cese al fuego ha estado presente como propósito desde el comienzo, entendido por el gobierno como un factor que favorece el avance y el entendimiento, a la vez que mejora la confianza entre las partes y la credibilidad misma de la negociación -lo cual afecta directamente, por ejemplo, al mandato constitucional de las Fuerzas Militares (Segovia & Peroza, 2023). Aunque ejecutivo y guerrilla han considerado esto como una prioridad, ha habido que esperar a que se diesen tres rondas de negociaciones para establecer un primer compromiso real por reducir el marco de las hostilidades. Es cierto que durante todo el gobierno de Gustavo Petro se ha hablado de su abordaje de manera transitoria, progresiva y regional, si bien subyace, incluso con el cese de las hostilidades aceptado como firme compromiso, el planteamiento cuestionable en el que se alinea el ELN. Es decir, la guerrilla, en su posición, no reclama una mirada garantista e integral de la defensa de los Derechos Humanos, sino más bien una posición restrictiva y cuestionable de aplicación minimalista del Derecho Internacional Humanitario. Un aspecto este que hace que los secuestros y/o extorsiones, aun contraviniendo el Artículo 3 Común de los Convenios de Ginebra, no sean consideradas como hostilidades para el ELN. Está previsto que el próximo 3 de agosto de 2023, y por un período de seis meses, bajo la supervisión de diferentes mecanismos de verificación, entre un vigor un cese al fuego que, según se desarrolle puede fortalecer la confianza en el proceso o, todo lo contrario, debilitarlo notablemente. Aparte de estas imprecisiones queda por ver cómo afectará a todo lo expuesto la yuxtaposición misma de otras organizaciones violentas que enfrenta el ELN, como es el caso de Los Pelusos, el EMC o el Clan del Golfo, y sobre las que no hay claridad con respecto a cómo rige este fin de las acciones temporales.

5.2. Equipo negociador y respaldo internacional

El actual equipo negociador por el que ha optado Gustavo Petro tiene una composición más amplia y heterogénea de lo que fue el equipo que negoció con la guerrilla en 2016 y, asimismo, el que lo hizo con las FARC-EP entre 2012 y 2016. Estas últimas dos mesas de diálogo dispusieron de figuras de gran experiencia y peso político, con un notable reconocimiento a sus trayectorias, tal y como era el caso de Humberto de la Calle y Sergio Jaramillo con las FARC-EP, o Juan Camilo Restrepo con el ELN. De igual manera, había representación del estamento militar, gracias a la participación de mayores generales en retiro del Ejército, como el caso de Jorge Enrique Mora Rangel o Eduardo Herrera Berbel, respectivamente.

En esta ocasión, el equipo negociador disfruta de una mayor paridad de género y pluralidad étnica, lo cual no es óbice para que el principal peso negociador recaiga en importantes figuras políticas, como Álvaro Leyva Durán o Iván Cepeda, aparte de otros perfiles igualmente experimentados en la resolución de conflictos, como Iván Danilo Rueda u Otty Patiño. En lo que tiene que ver con la guerrilla, lo habitual de estos procesos es que haya una participación directa de responsables militares, junto con dirigentes de perfil más político. En el pasado, por ejemplo, en el Caguán, el peso negociador recayó mayormente en las voces más beligerantes de las FARC-EP, lo que dificultó el avance de las conversaciones. De esto se tomó nota en La Habana, cuando el liderazgo de ese proceso recayó en “Iván Márquez” o “Jesús Santrich”, con independencia de que con posterioridad adoptasen posiciones radicales con respecto a temas específicos como el procedimiento de desarme de la guerrilla.

En relación estricta con el ELN, su equipo negociador es muy parecido al de 2016, concitando viejos comandantes políticos junto con voces más jóvenes, pero con participación en diálogos previos. Sin embargo, es de destacar que a diferencia de lo sucedido con las FARC-EP, las dos estructuras más violentas de la guerrilla no se encuentran visibilizadas en la mesa: el FGOC y el FGO. Ambas estructuras, las más poderosas en términos militares y territoriales del ELN fueron las que protagonizaron mayores niveles de hostilidad durante la negociación con el gobierno de Juan Manuel Santos. Así, el primero de estos, el 30 de marzo de 2023, emitía un comunicada en el que afirmaba lo siguiente:

No vemos con buenos ojos este proceso de paz y cada día tenemos más interrogantes e incertidumbres. Se necesitan más hechos que palabras, discursos y buenas intenciones. Por eso hoy le preguntamos al presidente Gustavo Petro, al presidente del Congreso Roy Barreras, al ministro Iván Velásquez: ¿qué tan real es su política de paz total? (FGOC, 2023, s.p.).

De igual forma, el FGO, dirigido desde hace años por “Pablito” concentra más de la mitad de los integrantes totales del ELN, ubicado a lo largo de todo el corredor colombo-venezolano y con una condición claramente binacional, enriquecida por el negocio cocalero, pero igualmente por el contrabando con el país vecino (García Pinzón & Trejos, 2021). Sin duda, integrar a uno y otro en la mesa de diálogo será una de las razones más importantes tanto para hacer viable y efectivo el diálogo, como para hacerlo sostenible, a efectos de posibles futuras disidencias que puedan surgir, renuentes con cualquier atisbo de diálogo, como ya sucediera con las FARC-EP. A tal efecto, un papel importantísimo lo puede desempeñar Venezuela, pues dada la presencia del ELN, y concretamente del FGO, en varios estados como Apure, Amazonas, Táchira o El Zulia, es el único actor en condiciones de presionar desde Caracas en favor de una cohesión interna de la guerrilla cuando menos cuestionable.

A nivel de presencia internacional, una lección aprendida que se mantiene en este proceso es el seguimiento en forma de países garantes y acompañantes que hagan las veces de facilitadores y aseguradores de que el proceso avance y supere las crisis que puedan surgir. Ya en el pasado, diálogos de paz como el Caguán o el desarrollado con el ELN bajo el gobierno de Ernesto Samper disfrutaron de un fuerte acompañamiento internacional. También con el proceso de La Habana, con las FARC-EP, y de Quito, con el ELN, hubo ese seguimiento, concretado en un conjunto de países que debía velar, *stricto sensu*, por favorecer el diálogo y el entendimiento, la asunción de compromisos o la superación de dificultades.

La coyuntura geopolítica progresista ha favorecido que países como Cuba y Venezuela, pero también Chile, México y Brasil, sean incorporados a este proceso como garantes, al que se suma, en una segunda línea, un conjunto de países europeos, en calidad de acompañantes, como es el caso de España, Alemania, Suiza, Suecia o Noruega (este último en calidad excepcional de garante). Un aspecto que, en todo caso, debiera aprender del último proceso con las FARC-EP, en tanto que el papel secundario que se dio a la comunidad internacional como garante del Acuerdo suscrito, ha sido uno de los factores que ha dificultado la estructuración de mayores presiones y reclamos al gobierno de Iván Duque, cuando este optó por dificultar su correcta implementación.

5.3. Saboteadores y coyuntura política

De acuerdo con Stedman (1997), los saboteadores de un proceso de paz son todos aquellos interesados en evitar que este prospere, ya sea de parte de otros actores armados, o de partidos políticos y medios de oposición. En Colombia, los saboteadores han tenido un particular y notable efecto disruptivo sobre diferentes intentos y momentos de la transformación de la violencia acumulada. Ciertos sectores de las fuerzas militares, junto con grupos paramilitares, convergieron en imposibilitar los Acuerdos de La Uribe y Corinto, de 1984, que el gobierno de Belisario Betancur impulsó, respectivamente, con las guerrillas de las FARC-EP y el M-19. Igual sucedió a comienzos de 1990, con el proceso de reincorporación del M-19, pero también del EPL, frente al cual, el Frente 5 de las FARC-EP actuó como principal actor de violencia, o con las propias bases desmovilizadas, provenientes del paramilitarismo (Pécaut, 2006b; Kaplan & Nussio, 2018).

En la historia reciente se dan acontecimientos que han de ser considerados. La posición de saboteador, excepcional en perspectiva comparada, del expresidente Iván Duque se tradujo, como ya se ha apuntado, en cuatro años de gobierno cuyo nivel de avance general sobre la implementación apenas fue de un 2% anual. Las objeciones para cumplir con determinados puntos del Acuerdo, como la Jurisdicción Especial para la Paz o la representación política de los emplazamientos históricamente más afectados por el conflicto, se sumaron a retrasos, barreras administrativas o, incluso, procesos de desfinanciación presupuestaria.

Esto tenía lugar de forma yuxtapuesta a condiciones estructurales que, de partida, dificultaban una correcta

implementación del Acuerdo de Paz, como es la falta de presencia del Estado en los emplazamientos de mayor violencia o la continuidad de las fuentes de financiación ilícita, sobre todo, provenientes del narcotráfico, la minería ilegal o el contrabando (Ríos, 2022). Estos aspectos, por supuesto, ayudan a entender la proliferación de estructuras armadas que dicen ser herederas de las FARC-EP o la consolidación de grupos post-paramilitares en buena parte de la geografía del país. Dos actores que, en suma, son responsables de la mayoría de las más de 360 muertes de excombatientes de las FARC-EP y los 1800 líderes sociales asesinados entre 2017 y 2022 (Ríos, 2022).

Estas cifras y dinámicas no son desconocidas para un ELN que, dada su hostilidad con el Clan del Golfo o con la disidencia del EMC en sus principales áreas de influencia, reclama como condición negociadora un fuerte componente de protección y garantías de parte de un Estado que no parece estar en capacidad de reconocer. Sobre esta cuestión, aparte, concurre una doble circunstancia. Los mismos actores que tienen todo a su favor para operar en contra del ELN, en un eventual proceso de desarme y reincorporación plena a la vida civil, son los que hacen parte del proyecto gubernamental de paz total. Esta cuestión, que entronca con la denominada paz completa, aparecida en 2016, en el proceso con las FARC-EP, reconoce la necesidad de ampliar el diálogo de paz al resto de actores y estructuras que hacen parte del tablero de la violencia armada en Colombia. Así, hablar de “paz total” o de “paz completa”, en realidad, supone involucrar al mismo tiempo, negociaciones con actores enfrentados, sin visos de contención respecto de sus hostilidades, tal y como sucede con ELN, disidencias de las FARC-EP y herederos del post-paramilitarismo.

Este tipo de planteamiento se torna especialmente complejo, y demanda para sí una geometría variable que, por el momento, durante el primer año de gobierno de Gustavo Petro, ha sido escasamente desarrollada. Es decir, sólo con el ELN habría lugar para un proceso similar al de 2016. Con las disidencias queda por definir, habida cuenta de la dudosa naturaleza política del EMC y del hecho de que Segunda Marquetalia, dirigida por antiguos firmantes del Acuerdo de Paz de 2016, exigirá para sí un inviable proceso de reforma constitucional. Por si fuera poco, la idea de sometimiento a la justicia, sin elementos políticos, no parece ser suficiente para el Clan del Golfo y otras estructuras similares, lo cual hace vislumbrar un proceso a varias bandas complejo y disímil, en donde lo que suceda con todos estos actores armados repercutirá directamente en lo que transcurra con la guerrilla del ELN.

5.4. Agenda de negociación

La literatura especializada en paz y resolución de conflictos coincide en señalar que los procesos de paz son más viables cuando gravitan en torno a agendas minimalistas, cuyos aspectos concretos son los que centran los intercambios cooperativos de las partes negociadoras. Con el caso de las FARC-EP en 2012, y a diferencia del pasado, cuando se proponían mesas de diálogos tan amplias como imprecisas -véase el proceso del Caguán-, se identificaron cinco aspectos en concreto. Dos puntos que eran tradicionales reivindicaciones de la guerrilla, como era el caso de la reforma rural integral y la participación política con plenas garantías. Otros dos eran imposiciones del gobierno, tal y como sucedía con la entrega de armas y la colaboración de la guerrilla en el desmonte del problema de las drogas ilícitas. Finalmente, el punto quinto integraba la centralidad de los derechos de las víctimas en cuanto a verdad, justicia, reparación y no repetición, toda vez que salvaguardaba esquemas de justicia transicional para promover el real proceso de desmovilización de los excombatientes. A todo ello, restaba un punto sexto de verificación y seguimiento a la implementación.

En los últimos procesos de negociación del ELN, tanto con el gobierno de Ernesto Samper (1997-98) como con el de Juan Manuel Santos (2016-17), ya se señaló, fue una constante el recurso de una agenda maximalista. De hecho, la agenda actual, que es la recuperada de marzo de 2016, se articula en torno a cuestiones que, en realidad, algunas de ellas obligan a una importante labor de concreción. Ello se puede esperar de puntos tales como participación de la sociedad (punto primero), democracia para la paz (punto segundo) o transformaciones para la paz (punto cuarto). Los dos primeros, además, redundan en un hecho que para el ELN es innegociable, y que es el reffrendo ciudadano, toda vez que, por el momento, no se contempla la extrapolación de buenas prácticas y lecciones aprendidas para aspectos como víctimas (punto tercero) o

seguridad y paz para la dejación de armas (punto quinto), en donde el Acuerdo con las FARC-EP debe servir de ineludible referencia, aun cuando el ELN reclame un escenario de diálogo propio, desvinculado de cuestiones negociadas con terceros. Esto es importante, dado el bajo nivel de popularidad de la guerrilla entre una sociedad colombiana, que ya en el pasado rechazó en consulta plebiscitaria el Acuerdo con las FARC-EP. Aparte, no se puede obviar la concurrencia de importantes omisiones, como el tema del narcotráfico, el cual, desde hace años, es evidente que nutre las finanzas de la guerrilla.

Tampoco parece muy plausible una entrega de armas como esquemas progresivos, tal y como lo concibe el ELN, al estilo de Irlanda del Norte o El Salvador. Precisamente, la entrega integral de armas como condición para el desarrollo del contenido del Acuerdo, como sucedió con las FARC-EP, fue uno de los elementos más exitosos de aquel proceso, aunque para la guerrilla supuso la pérdida del elemento con el que presionar el cumplimiento íntegro de lo suscrito. Un hecho del que, seguro, ha tomado cuenta el ELN.

5.5. Correlación de fuerzas y cohesión interna de la guerrilla

La literatura especializada ya mencionada coincide en señalar que uno de los aspectos que mejor explica la evolución positiva de un proceso de paz guarda relación directa con las capacidades materiales, económicas y territoriales de un grupo armado. Cuantas menores son, más cerca pudiera pensarse que se está próximo a una situación de madurez o estancamiento doloroso y, por ende, mayores son las probabilidades de avanzar en una negociación (Zartman, 2001).

Una afirmación como esta deja en manos de los aspectos estructurales una gran carga explicativa que, en todo caso, ha de ser relativizada por los aspectos simbólico-subjetivos, igualmente de gran importancia. La profunda ortodoxia ideológica del ELN, sumado a otros aspectos como los propios de un conflicto de larga duración y una capacidad de arraigo que, en muchos de los enclaves periféricos en donde reside el ELN, no se ha visto cuestionada, minimizan el determinismo de una correlación de fuerzas desfavorable. Es decir, mientras que a comienzos de la década de los 2000, el ELN superaba los 5000 efectivos en más de 130 municipios del país, finalizada la segunda presidencia de Álvaro Uribe esta cifra decae hasta los poco más de 1800 efectivos en apenas una treintena de municipios (ODHDIH, s.f.). Es con estos números, más o menos estables a lo largo de la primera presidencia de Juan Manuel Santos, que pudiera presumirse una correlación tan desfavorable que, indefectiblemente, abría la puerta de la negociación.

Lejos de ser así, la negociación de 2017 no prosperó y a finales de 2022 se retoma una agenda y una negociación en donde la correlación deviene mucho más favorable para el ELN, alejando a la guerrilla de una aparente posición de debilitamiento de la guerrilla. Todas las cifras invitan a considerar que sus capacidades armadas y territoriales han ampliado de forma considerable, especialmente, en Arauca, Norte de Santander, Cesar, sur de Bolívar, Antioquia y parte del litoral Pacífico. Las cifras muestran tres tipos de tendencia, en cualquier caso, crecientes y favorables para el ELN. Primero, todos los reportes coinciden en señalar un aumento notable en el número de efectivos, que en apenas siete años se habría duplicado (Ríos, 2021). Por otro lado, las dinámicas de la geografía de la violencia apuntan a una consolidación cuasi-hegemónica en muchos emplazamientos anteriormente controlados por las FARC-EP e, incluso, un aumento en los enclaves de acción (Indepaz, 2022). En tercer lugar, aparte de un mayor colaboracionismo, como estructuras como Segunda Marquetalia, parece innegable una mayor condición binacional, que le ha llevado a hacer más visible su presencia en los estados venezolanos de El Zulia, Apure, Táchira y Amazonas, lo cual terminaría por redundar en unas capacidades mucho mayores que las de 2016 (García Pinzón & Trejos, 2021).

Sea como fuere, este análisis debe realizarse sin perder de vista la condición descentralizada y federal del ELN, ya referida. Aun cuando dispone de órganos de mando centrales, como el Comando Central y la Dirección Nacional, la toma de decisiones no es vertical, como sucedía con las FARC-EP. Esto es, las decisiones se hacen desde el diálogo horizontal con los Frentes de Guerra, de manera que la asunción de posiciones se torna más compleja y conflictiva. Esto, aparte, transcurre bajo una tesitura excepcional, pues a raíz de la ruptura de los diálogos de 2016-17, buena parte de la vieja comandancia política del ELN ha vivido

en Cuba, tal y como es el caso de “Gabino”, “Antonio García” o “Pablo Beltrán”. Mientras, la militancia más joven y beligerante, especialmente en los frentes de guerra más activos, ha protagonizado notables dosis de actividad armada. Ya en el pasado, como se advirtió con anterioridad, esta ruptura de posiciones precipitó el fin del proceso negociador con el gobierno colombiano. En la actualidad no parece haber habido cambios esenciales al respecto, por lo que habrá que ver si los FGO y FGOc mantienen los compromisos que se adquirieran en la mesa o si, por el contrario, vuelve a actuar como sabotadores, evidenciando la imposibilidad material de asumir decisiones y posiciones unívocas con respecto al proceso de paz.

6. Conclusiones

Este trabajo, de acuerdo con el argumentario expuesto, intenta satisfacer los tres objetivos que, desde el inicio, se proponían. En primer lugar, problematizar e identificar los aspectos centrales que la investigación para la paz y la resolución de conflictos consideran como centrales en la viabilidad y puesta en marcha, con ciertos visos de posibilismo, de un proceso de negociación de paz. En segundo lugar, presentar las experiencias de diálogo más relevantes entre los dos actores protagónicos de este trabajo, el gobierno colombiano y el ELN, y poner de manifiesto las complejas diferencias que, por el momento, han impedido cualquier tipo de aproximación real que permita la superación de la violencia. Por último, analizar los factores reconocidos y discutidos teóricamente en el conocimiento, a partir de datos y evidencias en relación con lo acontecido en los últimos meses entre el gobierno colombiano y la guerrilla del ELN. Un aspecto, este último, que permite destacar de qué modo, elementos centrales para el buen discurrir de la negociación, como la agenda de diálogo, las imprecisiones en el cese de hostilidades, o la concurrencia de sabotadores, son elementos que, bajo las circunstancias actuales, tienen mucho para contribuir a debilitar, cuando no dificultar, los avances que se vayan desarrollando.

Por supuesto, el progreso de las negociaciones con el ELN y con otros grupos armados, sumado a los resultados de las elecciones municipales y departamentales de 2023, permitirán disponer de mayores y mejores elementos de análisis para el enriquecimiento y estudio del contexto bajo el que tiene lugar el diálogo actual con el ELN. Asimismo, y como sucediera con las FARC-EP, el paso del tiempo permitirá capturar nuevas narrativas y elementos discursivos que ofrezcan otro tipo de planteamiento, como el estudio de los marcos interpretativos o el análisis crítico del discurso -que tan utilizados han sido, desde 2016, en el estudio y comprensión del proceso con las FARC-EP.

De igual modo, trabajos más numéricos, que intenten estudiar la condición racional de las partes, ya sea desde la teoría de juegos, o desde la definición de madurez o de empate mutuo negativo, necesitan de mayores informaciones sobre indicadores asociados al conflicto armado. En apenas diez meses de nuevo gobierno, las cifras existentes y disponibles no ofrecen la suficiente información para una modelación estadística como, igualmente, es habitual desde algunos planteamientos provenientes de la investigación para la paz y la resolución de conflictos. Sea como fuere, con los datos e informaciones vigentes, y con la caracterización y problematización de los factores concebidos por este trabajo, sí que hay elementos de juicio suficientes para la propuesta de ejercicio analítico como el aquí sugerido y, que, seguro, tiene todo para ser enriquecido y profundizado desde el rigor académico y la solidez científico-social, una vez sean mayores las fuentes de información disponibles.

Cómo citar este artículo / How to cite this paper

Ríos Sierra, J. (2024). ELN y la paz total en Colombia: las dificultades de un proceso de negociación que nunca acaba. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 9(1), 91-105.
<https://doi.org/10.54988/cisde.2024.1.1447>

Referencias

- Aguilera, M. (2010). *Las FARC: la guerrilla campesina 1949-2010*. Bogotá: Arfo.
- Albin, C.; Druckman, D. (2012). Equality Matters: Negotiating an End to Civil Wars. *Journal of Conflict Resolution*, 56(2), 155-182.
- Allison, M. (2006). The Transition from Armed Opposition to Electoral Opposition in Central America. *Latin American Politics and Society*, 48(4), 137-162.
- Ansorg, N.; Kurtenbach, S. (2017). *Institutional Reforms and Peacebuilding Change, Path-Dependency and Societal Divisions in Post-War Communities*. Londres: Routledge.
- Aponte, A.; González, F. (2021). ¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964-2020. Bogotá: CINEP.
- Balian, H.; Bearman, P. (2018). Pathways to Violence: Dynamics for the Continuation of Large-scale Conflict. *Sociological Theory*, 36(2), 210-220.
- Barreto, M. (2014). Los procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿crónica de un nacimiento anunciado?. *Revista RAI*, 5, 219-243.
- Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, 241-265.
- Bejarano, J. (1995). *Una agenda para la paz. Aproximación desde la teoría de resolución de conflictos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Borda, S. (2012). La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Borda, S.; Cepeda, F. (2012). *Proceso de paz en Colombia*. Bogotá: ECOE.
- CERAC (2017). *Monitor de la violencia política en Colombia*. Bogotá: Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos.
- CERAC (2018). *Monitor de la violencia política en Colombia*. Bogotá: Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos.
- Chernick, M. (2012). *Acuerdo posible. Solución negociada al conflicto armado colombiano*. Bogotá: Aurora.
- Collier, P.; Hoeffler, A. (2002). *Greed and Grievance in Civil War*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Declaración de Viana (1998). *Declaración de Viana*. (<https://www.peaceagreements.org/viewdocument/1748>).
- Darby, J. (2001). *The Effects of Violence on Peace Processes*. Washington D.C.: United States Institute of Peace.
- Domínguez, J.; Lowenthal, A. (1996). *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Elbadawi, I.; Sambanis, N. (2002). How Much War will We See? Explaining the Prevalence of Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 46(3), 307-334.
- Fisas, V. (2010). El proceso de paz en Colombia. *Cuadernos de Construcción de Pau*, 17, 1-17.
- Fortna, V. (2004). *Peace Time: Ceasefire agreements and the durability of peace*. Princeton: Princeton University Press.
- Frete de Guerra Occidental del ELN (2023). "Comunicado a la opinión pública". 29 de marzo de 2023. (<https://www.vradio.com.co/2023/03/30/no-vemos-con-buenos-ojos-este-proceso-de-paz-frente-de-guerra-occidental-del-eln/>).
- Fundación Ideas para la Paz (2020). *¿Qué hacer con el ELN? Opciones ante una derrota militar lejana y un diálogo improbable*. Bogotá: FIP.
- Galtung, J. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-305.
- García Durán, M. (1992). De la Uribe a Tlaxcala: Procesos de paz. Bogotá: CINEP.
- García Perilla, J.; Herrera, A. (2020). Los spoilers del Acuerdo de Paz en Colombia: el caso del Clan del Golfo. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 11(1), 204-233.
- García Pinzón, V.; Trejos, L. (2021). Las tramas del conflicto prolongado en la frontera colombo-venezolana: un análisis de las violencias y actores armados en el contexto del posacuerdo de paz. *Colombia Internacional*, 105, 89-115.
- Gibson, S. (2018). Not as my Neighbour: How Misinformed Narratives Surrounding the FARC are Hindering the Social Reintegration of its Demobilizing Combatants. *Journal of Peace and Social Justice*, 12(1), 25-37.
- González, F. (2020). Más allá de la coyuntura. Entre la paz territorial y la paz con legalidad. Bogotá: CINEP.
- Harto, F. (2005). *Investigación para la paz y resolución de conflictos*. Barcelona: Tirant Lo Blanch.
- Harto, F. (2013). La mediación y la investigación para la paz: la búsqueda de alternativas pacíficas a los conflictos en la arena internacional. *Política y Sociedad*, 50(1), 53-70.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (2018). *Conflictos armados focalizados. Informe Sobre Grupos Armados Ilegales Colombia 2017-2018*. Bogotá: Indepaz.
- Kalyvas, S.; Kocher, M. (2007). How «Free» is Free Riding in Civil Wars? Violence, Insurgency, and the Collective Action Problem. *World Politics*, 59, 177-216.
- Kaplan, O.; Nussio, E. (2018). Explaining Recidivism of Ex-combatants in Colombia. *Journal of Conflict Resolution*, 62(1), 64-93.
- Kriesberg, L. (1998). *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Lederach, J. (2003). *The Little Book of Conflict Transformation*. Intercourse: Good Books.
- Licklider, R. (2001). Obstacles to Peace Settlements. In C. Crocker, *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict* (pp. 697-718). Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Mason, D.; Fett, P. (1996). How Civil Wars End: A Rational Choice Approach. *Journal of Conflict Resolution*, 40, 546-568.
- Medina, C. (2022). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mitchell, C. (2000). *Gestures of Conciliation: Factors Contributing to Successful Olive Branches*. Houndmills: Macmillan Press.
- Nasi, C. (2003). Agenda de paz y reformas: ¿Qué se puede y qué se debe negociar? Reflexiones para un debate. *Revista de Estudios Sociales*, 14, 85-108.
- Nilsson, D.; Söderberg, M. (2011). Revisiting an Elusive Concept: A Review of the Debate on Spoilers in Peace Processes. *International*



Studies Review, 13(4), 606-626.

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (ODHDIH). (s.f.). Síntesis de la violencia y la confrontación armada en Colombia, 1998-2012 y 2015. Bogotá: Vicepresidencia de la República.

Pécaut, D. (2006). Les FARC: longévité, puissance militaire, carences politiques. *Herodote*, 123(4), 9-40.

Pécaut, D. (2006b). Crónica de cuatro décadas de política colombiana, 1966-2006. Bogotá: Norma.

Pizarro, E. (2017). Cambiar el futuro: historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016). Bogotá: Debate.

Pruitt, D.; Carnevale, P. (1993) *Negotiation in Social Conflict*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.

Ramírez, S.; Restrepo, L. (1988). Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur, 1982-1986. Bogotá: CINEP.

Ramírez, W. (1991). Las nuevas ceremonias de paz. *Análisis Político*, 14, 8-33.

Ramos P. (2020). Estados fallidos postconflicto: las lecciones no aprendidas de Occidente. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 5(1), 65-83.

Reiter, A. (2016). *Fighting Over Peace: Spoilers, Peace Agreements, and the Strategic Use of Violence*. Massachusetts: Palgrave Macmillan.

Ríos, J. (2015). Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las FARC en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1(1), 63-83.

Ríos, J. (2021). Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020. Una mirada territorial. Madrid: Sílex Ediciones.

Ríos, J. (2021b). El Ejército de Liberación Nacional, el gobierno de Iván Duque y la encrucijada de la paz en Colombia. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 46(2), 222-239.

Ríos, J. (2023). Historia de los procesos de paz en Colombia (1982-2022). Élités políticas, fuerzas militares, guerrillas y paramilitarismo. Granada: Comares.

Ríos, J.; Hidalgo, M. (2022). Entre la lucha armada y la paz: una aproximación a la madurez del conflicto armado colombiano (1982-2016). *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 128(4), 285-313.

Ríos, J. et al. (2021). From green to ripe: Dynamics of peacemaking in Colombia (1998–2016). *Rationality and Society*, 33(3), 282-312.

Ríos, J. et al. (2023). The political discourse of Comunes regarding FARC-EP dissidents in Colombia. *Critical Studies on Security*. doi:10.1080/21624887.2023.2184101.

Segovia C.; Perozo, J. (2023). Estructura de fuerza y planeamiento por capacidades: una visión al 2042 en defensa y seguridad - Caso Armada de Colombia. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 8(1), 9-33.

Stedman, S. (1997). Spoiler Problems in Peace Processes. *International Security*, 22(2), 5-53.

Touval, S.; Zartman, W. (1985). *International Mediation in Theory and Practice*. Boulder: Westview.

Ugarriza, J. et al. (2013). ¿Qué se negocia en los procesos de paz? Agendas y factores de éxito, 1989-2012. *Análisis Político*, 77, 153-173.

Valencia, G. (2022). La Paz Total como política pública. *Estudios Políticos*, 65, 10-29.

Valenzuela, P. (1998). Intermediación y resolución de conflictos violentos. *Papel Político*, 8, 7-34.

Villamizar, D. (2017). Las guerrillas en Colombia: Una historia desde los orígenes hasta los confines. Madrid: Debate.

Walter, B. (1997). Critical Barriers to Civil War Settlements. *International Organization*, 51(3), 335-364.

Walter, B. (2002). *Committing to Peace: The Successful Settlements of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press.

Walter, B. (2015). Why Bad Governance Leads to Repeat Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 59(7), 1242-1272.

Woodhouse, T. et al. (2011). *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.

Zartman, W. (1995). *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil War*. Washington D.C.: Brookings Institute.

Zartman, W. (2001). The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments. *The Global Review of Ethnopolitics*, 1(1), 8-18.