

## Colombia: ¿Se está avanzando con el ELN?

### I. PANORAMA GENERAL

El proceso de paz entre el gobierno de Álvaro Uribe y el izquierdista Ejército de Liberación Nacional (ELN), que ya lleva tres años, se encuentra estancado y existe una preocupación creciente de que la obstinación mutua lo condene al fracaso. El grupo insurgente, aunque mucho más pequeño que el más prominente (y notorio) Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), es quizás militarmente más fuerte de lo que cree el gobierno y políticamente más débil de lo que creen sus líderes. Para contrarrestar la propagación de la frustración y evitar el fracaso, el gobierno y los rebeldes deben explorar de inmediato opciones creativas tanto para empezar a establecer una apremiante confianza mutua como para abordar los persistentes cuellos de botella en cuestiones procedimentales y sustantivas.

El proceso de paz ha pasado de una fase exploratoria con facilitación mexicana intermitente a un diálogo formal con acompañamiento de Noruega, España y Suiza. Aunque el hecho de que no se haya roto es importante, las ocho rondas de conversaciones, desde su inicio formal en La Habana en diciembre de 2005, no han producido resultados tangibles. Algunos observadores, señalando la amenaza más seria que representan las FARC y el crecimiento de los nuevos grupos armados al margen de la ley, incluso afirman que la negociación con el ELN es un espectáculo al margen de poca relevancia. Sin embargo, aunque la capacidad militar del ELN sin duda se ha visto menguada por la severa política de seguridad de Uribe, el movimiento ha sobrevivido manteniéndose en movimiento y adaptándose a las condiciones locales del conflicto.

El primer obstáculo es un cese al fuego. En principio existe acuerdo sobre un cese al fuego bilateral, "experimental" (es decir, temporal), durante el cual habría negociaciones adicionales, y desacuerdo en torno a la concentración de los combatientes rebeldes, la verificación del acuerdo y la exigencia del gobierno de que cesen por completo los secuestros. El gobierno quiere que el ELN concentre sus fuerzas en lugares específicos e identifique a sus combatientes, mientras que el ELN quiere permanecer móvil dentro de corredores especificados. El desacuerdo básico sobre el tipo de cese al fuego ha impedido que las partes definan la misión internacional que se requiere para la verificación. Puesto que no se ha avanzado en

lo referente al cese al fuego, se han sugerido medidas humanitarias unilaterales como una posible manera de desbloquear el proceso. Las dos partes aceptan que el desminado y el cese de los secuestros podrían ser pasos importantes hacia la paz, pero persisten interrogantes sobre la viabilidad de emprender estas acciones por fuera del marco de un cese al fuego, y es dudoso que las medidas humanitarias por sí solas basten para superar los cuellos de botella más sustantivos.

El ELN y el gobierno también difieren en temas tan fundamentales como los orígenes del conflicto colombiano y si su solución exige reformas simples o cambios estructurales profundos. Los insurgentes piden la celebración de una Convención Nacional con participación de la sociedad civil, pero todavía no han hecho claridad sobre cómo podría dicha convención producir en efecto la transformación en la que insisten. En La Habana se han mencionado temas políticos y socioeconómicos, pero incluso el borrador de una agenda para una negociación política se ha pospuesto para una etapa subsiguiente indefinida. Sigue sin haber claridad sobre las demandas esenciales del ELN y lo que el gobierno estaría dispuesto a ofrecer en últimas.

Las garantías judiciales para los líderes del ELN también van a ser un tema clave. Aunque el gobierno ha dicho que aplicará la Ley de Justicia y Paz (LJP) a todos los grupos armados al margen de la ley y el ELN no ha descartado la asunción de responsabilidad por sus acciones, los insurgentes también han pedido una amnistía a cambio de aceptar una comisión de la verdad encargada de establecer la responsabilidad de todos los actores en el conflicto armado, incluido el gobierno. Sin embargo, casi todos los líderes del ELN están acusados de atrocidades que serían difíciles de excusar con una amnistía consistente con base en el derecho internacional humanitario y sin crear nuevas presiones en favor de un tratamiento más indulgente para los líderes paramilitares desmovilizados y encarcelados.

Con el apoyo de los tres países europeos acompañantes, las dos partes tienen que explorar maneras de restaurar el momentum en el proceso de negociación, que podrían incluir medidas unilaterales tendientes a establecer cierto grado de confianza mutua. Específicamente:

- el ELN debe liberar a sus secuestrados y desminar algunas áreas;

- ❑ el gobierno de Uribe debe buscar un cese al fuego como paso importante en el proceso en vez de insistir en un cese inmediato y completo de todas las hostilidades, y debe hacer gala de mayor flexibilidad al abordar la preocupación del ELN en cuanto a la concentración e identificación de sus combatientes; y
- ❑ Noruega, España y Suiza deben considerar ofrecer su experiencia internacional con las lecciones aprendidas sobre la implementación de ceses al fuego, la concentración temporal de combatientes, los corredores protegidos, la importancia de la participación plena de la sociedad civil y las comunidades locales y la verificación por terceros.

## II. EL ELN HOY

### A. FUERZA MILITAR

#### 1. Capacidades

La capacidad militar del ELN ha menguado considerablemente desde finales de la década de 1990. Aunque algunos analistas afirman que ha priorizado conscientemente una estrategia política<sup>1</sup>, la rápida expansión de grupos paramilitares en muchos de sus bastiones, la competencia con las FARC<sup>2</sup> y la movilidad y los arsenales cada vez mayores de las fuerzas de seguridad han perjudicado al más pequeño de los grupos insurgentes colombianos<sup>3</sup>. En el 2000, se calculaba que el ELN tenía cerca de 4.500 combatientes armados<sup>4</sup>. En la actualidad, según estimaciones de las fuerzas de seguridad y de observadores independientes, cuenta con entre 2.200 y 3.000 combatientes repartidos en 75 “frentes”, de los cuales sólo 22 estaban activos en el 2006<sup>5</sup>. Esto refleja una tasa estable

de desmovilizaciones y capturas por las autoridades<sup>6</sup>. Según fuentes gubernamentales, entre el 2002 y el 2007 las acciones militares del ELN, incluidos los combates con fuerzas de seguridad, las emboscadas, la piratería y los actos de terrorismo, han disminuido gradualmente de 195 a diecinueve anuales<sup>7</sup>.

Pese a la reducción general de su capacidad ofensiva, existen diferencias en las regiones en que el ELN es activo. Desde el 2002, las acciones armadas del ELN se han concentrado a lo largo de los corredores estratégicos hacia y desde la frontera venezolana y en áreas en la costa Pacífica<sup>8</sup>. Unidades insurgentes como el frente José Solano Sepúlveda en el sur de Bolívar y el frente Bolcheviques del Líbano en el norte del Tolima han sido reforzadas gradualmente con combatientes de otras regiones y siguen siendo operacionales<sup>9</sup>.

En Antioquia, el ELN ha sobrevivido gracias a su capacidad de movilidad, pero su otra presencia significativa fue menguada<sup>10</sup> por ofensivas militares en el 2002 y el 2003, así como por la presencia cada vez

---

Armando Cacia Guerrero, con cerca de 50 combatientes, es la más fuerte estructura en la zona, que incluye compañías móviles como la Compañero Diego y la Capitán Francisco Bossio, y frentes en la Serranía de Perijá. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, agosto-septiembre de 2007.

<sup>6</sup> Entre el 2002 y el 2007, más de 1.900 combatientes del ELN han desertado, y cerca de 2.100 han sido capturados. Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República y Centro de Investigaciones Criminalísticas, Dirección de Policía Judicial (DIJIN), Policía Nacional. Entrevistas de Crisis Group, Barrancabermeja, 7 de septiembre de 2007, y Bogotá, 14 de septiembre de 2007.

<sup>7</sup> Se considera un acto de terrorismo un ataque que pone en riesgo a la población civil y bienes públicos. Se considera piratería el hurto de mercancía transportada por tierra. Los actos de terrorismo se redujeron de 79 en el 2002 a dos en los primeros siete meses del 2007. Los combates con fuerzas de seguridad disminuyeron de cuatro en el 2002 a uno en el 2006 y uno en el primer semestre del 2007. Las emboscadas bajaron de ocho en el 2002 a cinco en el 2006 y una en el 2007. Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República.

<sup>8</sup> Desde el 2006, las fuerzas de seguridad sólo han informado sobre acciones armadas en los departamentos de Cauca, Chocó y Nariño en la costa Pacífica, y los departamentos de Boyacá, Casanare y Norte de Santander, a través de corredores que comunican con la frontera venezolana, lo cual ilustra el cambio en el teatro de operaciones del ELN. *Ibid.*

<sup>9</sup> Las fuerzas de seguridad creen que el frente Bolcheviques del Líbano, en el norte de Tolima, tiene unos 50 combatientes. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>10</sup> En su época de auge, los frentes del ELN tenían presencia en más del 90 por ciento de los municipios de Antioquia. La notoria reducción de su presencia en dicha región se refleja en el menor número de actos terroristas, que disminuyeron de 34 en el 2002 a ninguno en el 2006.

---

<sup>1</sup> Mario Aguilera Peña, “El ELN entre las armas y la política”, en María Emma Wills y Gonzalo Sánchez (eds.), *Nuestra guerra sin nombre* (Bogotá, 2006), pp. 211-266.

<sup>2</sup> Véase la sección II.A.2 más adelante.

<sup>3</sup> Germán Espejo y Juan Carlos Garzón, “La encrucijada del ELN”, Fundación Seguridad y Democracia, 27 de julio de 2005, pp. 10-12.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>5</sup> El frente es la unidad militar básica del ELN, y por lo general se compone de entre 30 y 40 combatientes. Sólo diecisiete frentes han realizado acciones hasta este momento en el 2007. Entre las estructuras militares más fuertes se destaca el frente Domingo Laín, en el nororiente de Arauca, que sirve de eje para las operaciones de frentes en Boyacá y Casanare como el José David Suárez, el Capitán Parmenio y el Adonai Ardila, y la compañía móvil Simacota. En el área funcionan ocho estructuras armadas con entre 600 y 700 hombres; el frente Comuneros del Sur, en el suroccidente de Nariño y el Cauca, lidera hasta 180 combatientes, incluida la compañía móvil Héroes del Sindagua; el frente

mayor de grupos paramilitares en el nororiente del departamento entre 1997 y 2002<sup>11</sup>. En el oriente y el nororiente antioqueño, el desmantelamiento de frentes muy activos y relativamente grandes<sup>12</sup> ha tenido como resultado la atomización y reubicación de fuerzas en áreas como el sur de Bolívar y la frontera entre los departamentos de Chocó, Risaralda y Valle del Cauca hacia el occidente<sup>13</sup>. Se sabe de combatientes que se han unido a otros frentes en estas regiones, en el Eje Cafetero e incluso en el norte de Tolima. Las fuerzas de seguridad creen que unidades pequeñas, a veces operando vestidas de civil, están tratando de reagruparse en el oriente de Antioquia<sup>14</sup>.

En otras regiones, en donde los frentes tradicionales del ELN fueron severamente afectados por acciones paramilitares a finales de los noventa y primeros años de la década del 2000, unidades menguadas se trasladaron a lo alto de las cordilleras. En el sur de Bolívar, todavía hay frentes del ELN en lo alto de la Serranía de San Lucas, pero casi nunca lanzan acciones ofensivas<sup>15</sup>. Su empleo de minas

antipersona es una reacción defensiva frente a la actividad cada vez mayor del ejército<sup>16</sup>. Los frentes en el Cesar también buscan conservar su movilidad en lo alto de la Serranía de Perijá, así como en las laderas de la Sierra Nevada de Santa Marta<sup>17</sup>. Estos frentes combinan el uso de minas antipersona y explosivos como defensa en las regiones más altas, con el uso de milicianos que proveen apoyo logístico e inteligencia para actividades de extorsión y secuestro en las regiones más bajas<sup>18</sup>. También persisten frentes pequeños de cerca de veinte personas en la cordillera entre los departamentos de Santander y Norte de Santander<sup>19</sup>.

La menor cantidad de ofensivas del gobierno en Arauca, la región del Catatumbo y la frontera entre Cauca y Nariño ha permitido que las unidades del ELN apostadas en esa región se reagruparan después de sus combates con

<sup>11</sup> Las operaciones militares realizadas en 2002-2003 fueron exitosas en lo que respecta a la protección de carreteras e infraestructura, que son algunos de los objetivos preferidos del ELN. A finales de la década de 1990, el crecimiento de los grupos paramilitares vinculados con narcotraficantes en el nororiente antioqueño dejó en una posición desventajosa a los frentes del ELN, cuya financiación dependía de la extorsión, la piratería y el secuestro.

<sup>12</sup> Entre el 2002 y el 2007, 414 combatientes del ELN se desmovilizaron en Antioquia, siendo ésta la cifra más alta a nivel nacional. Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República. Algunos frentes fuertes en el oriente de Antioquia, como el Héroes de Anorí y el Carlos Alirio Buitrago, sobreviven con menos de veinte hombres cada uno. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 14 de septiembre de 2007.

<sup>13</sup> Tradicionalmente presente a lo largo de la frontera entre Antioquia y Chocó, el frente Che Guevara ha sido más activo en la frontera entre Chocó y el Valle del Cauca, en donde en febrero del 2007 hubo reportes de combates y desmovilizaciones en los municipios de El Dovio y San José del Palmar. “Destruyen campamento del ELN”, *La Tarde*, 26 de febrero de 2007; “La increíble y dramática historia del militar que el ELN mantuvo cautivo durante cuatro años”, *Semana*, 8 de febrero de 2007. El frente José Antonio Galán se ha movido entre el nororiente antioqueño y el sur de Bolívar, en municipios como Cantagallo y San Pablo, actuando conjuntamente con las compañías Mariscal Sucre y Luis Carlos Hernández para compensar su poder reducido.

<sup>14</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>15</sup> Entre el 2002 y el 2007, fuentes del gobierno reportaron tan solo dos actos de terrorismo, una emboscada y tres ataques con armas ligeras en Bolívar. Según las fuerzas de seguridad, es improbable que los frentes del ELN en la región sumen más de 150 hombres: el frente Édgar Amílkar Grimaldos tiene menos de veinte hombres y es activo en los municipios de Santa Rosa y San Lorenzo; el frente José Solano Sepúlveda tiene cerca de 40 hombres y es activo en los alrededores de los municipios de Morales y Arenal; el frente Guillermo Ariza, en el municipio

de Santa Rosa, tiene cerca de 25; y el frente Héroes y Mártires de Santa Rosa tiene 40 combatientes bien armados y equipados. Sin embargo, fuentes locales creen que estos frentes suman hasta 400 hombres. Entrevistas de Crisis Group, Barrancabermeja, 7 de septiembre de 2007, sur de Bolívar, 8 de septiembre de 2007.

<sup>16</sup> Entrevistas de Crisis Group, Barrancabermeja, 7 de septiembre de 2007. Los ataques de fuerzas de seguridad contra el ELN en Bolívar aumentaron de tres en el 2002 a 21 en el 2006. Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República.

<sup>17</sup> El frente Camilo Torres, que según las fuerzas de seguridad agrupa a cerca de 35 combatientes curtidos, opera sobre todo en las zonas más altas de los municipios de Aguachica, Curumaní, Pailitas y Pelaya; el frente Seis de Diciembre opera en los municipios de Copey y Pueblo Bello; se cree que el frente Luciano Ariza, confinado sobre todo a las zonas más altas de la Serranía de Perijá, tiene unos 25 combatientes; el frente José Manuel Martínez Quiroz opera en los municipios de Codazzi y Becerril. El frente Francisco Javier Castaño está confinado a las zonas más altas de la Sierra Nevada de Santa Marta, con cerca de 25 hombres. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto y 14 de septiembre de 2007.

<sup>18</sup> “En Curumaní, desarticulada estructura de milicias urbanas del Frente Camilo Torres del ELN”, ANNP, 11 de septiembre de 2007; entrevista de Crisis Group, Bogotá, 14 de septiembre de 2007.

<sup>19</sup> El frente Claudia Isabel Escobar, con no más de veinte hombres, sigue actuando en los municipios de Charta, Tona, Suratá y Matanza; el frente José Fernando Porras es activo en las zonas altas del municipio de Tona, con cerca de quince hombres. “Centro de operaciones y de entrenamiento militar busca frenar accionar de la guerrilla”, *Vanguardia Liberal*, 9 de septiembre de 2007. Según las fuerzas de seguridad, el frente Manuel Gustavo Chacón, responsable de gran parte de los secuestros y las extorsiones en partes de los municipios de Lebrija, Rionegro y El Playón, en Santander, y San Alberto y San Rafael, en Cesar, fue desmantelado en mayo de 2007 por una unidad especial conjunta de la fiscalía general, la policía, la policía secreta (Departamento Administrativo de Seguridad, DAS) y el ejército. “Se acabó el frente Manuel Gustavo Chacón, del Eln”, *Vanguardia Liberal*, 1 de junio de 2007.

paramilitares a comienzos de la década del 2000. Los frentes desplegados en estas áreas siguen siendo más numerosos y han mantenido su capacidad ofensiva. La actividad ilegal en esas zonas ha producido ingresos y suministros y ha vuelto necesario el control sobre territorio y poblaciones. Estos frentes están liderados por comandantes militares veteranos<sup>20</sup> y tienen compañías móviles fuertes con capacidad para controlar corredores estratégicos y desplazarse por ellos<sup>21</sup>.

Aunque en términos generales se hayan reducido numéricamente, varios frentes del ELN han mantenido un alto conocimiento técnico y táctico. Las fuerzas del ELN han sido tradicionalmente hábiles en la fabricación de artefactos explosivos y armas y siguen entrenando a algunas unidades de élite pequeñas para operaciones especiales<sup>22</sup>. Conservan una alta movilidad, por lo cual pueden reforzar los frentes según se requiera<sup>23</sup>. Además, el ELN mantiene redes de milicias desarmadas que a las fuerzas de seguridad les resulta difícil detectar, y todavía puede atraer a algunos reclutas, especialmente en las regiones en donde tiene buenas relaciones con la comunidad<sup>24</sup>.

Históricamente, el ELN ha tenido una relación combatiente-arma más baja que las FARC o los paramilitares<sup>25</sup>. Según

fuentes de las fuerzas de seguridad, los frentes mejor armados son los que operan en Arauca, Casanare y Norte de Santander, así como algunos elementos más pequeños en el norte de Tolima. Aunque el grueso del arsenal del ELN se componga de viejos AK-47 húngaros y estealemanes que casi nunca reemplazan y algunos viejos rifles FAL suizos, parecen no sufrir escasez de municiones<sup>26</sup>. El ELN ha favorecido tradicionalmente la frontera venezolana para movilizar sus armas por el Norte de Santander<sup>27</sup>, La Guajira<sup>28</sup> y Arauca<sup>29</sup>, aunque también ha utilizado el corredor a través de Bahía Solano (Chocó) para mover armas provenientes de Centroamérica<sup>30</sup>.

Desde el punto de vista formal el Comando Central (COCE) sigue siendo el principal órgano de toma de decisiones del movimiento<sup>31</sup> pero es dudoso que controle plenamente todos los frentes. Históricamente, se ha enfrentado con una tendencia a la independencia entre las unidades en algunas regiones<sup>32</sup>. No es raro detectar descontento en los comandantes de rango medio en los departamentos de Antioquia, Tolima, Santander e incluso en La Guajira, en donde varias unidades han sido menguadas en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad y los paramilitares y han pasado por períodos prolongados en los que no han recibido apoyo del COCE<sup>33</sup>. Los frentes

<sup>20</sup> Según las fuerzas de seguridad, los frentes en Arauca, Casanare y Boyacá tienen el porcentaje más alto de comandantes con más experiencia en el ELN. El veterano "Abelardo" controla las operaciones en Nariño. En Norte de Santander, la presencia de miembros del Comando Central (COCE) ha fortalecido la capacidad militar de los frentes. Entrevistas de Crisis Group, 3 y 14 de septiembre de 2007.

<sup>21</sup> La compañía móvil Héroes del Sindagua se desplaza a lo largo del corredor entre Samaniego y Tumaco; la compañía móvil Capitán Francisco Bossio controla la ruta entre la zona central del Catatumbo y la frontera con Venezuela, en las cercanías de Cúcuta; la compañía móvil Simacota, una de las más efectivas y mejor entrenadas, controla el corredor que atraviesa Tame y algunas de las vías fluviales que conducen a la frontera venezolana. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto, 3 y 14 de septiembre de 2007.

<sup>22</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 3 y 14 de septiembre de 2007.

<sup>23</sup> Por ejemplo, se afirma que se reubicaron refuerzos de otras regiones en la Serranía de San Lucas, para fortalecer el frente José Solano Sepúlveda en el 2007. Entrevistas de Crisis Group, sur de Bolívar, 8 de septiembre de 2007.

<sup>24</sup> Entrevistas de Crisis Group, Barrancabermeja, 7 de septiembre, sur de Bolívar, 8 de septiembre, y Bogotá, 14 de septiembre de 2007.

<sup>25</sup> Según fuentes de inteligencia, el ELN tiene una relación de aproximadamente 1:1 armas por combatiente, mientras que las FARC (y antes los paramilitares) tienen una relación de aproximadamente 2:1. El ELN utiliza sobre todo munición de 7.62mm. "Violence, Crime and Illegal Arms Trafficking in Colombia", Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 20 de diciembre de 2006.

<sup>26</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>27</sup> Las rutas preferidas incluyen vías fluviales por El Tarra, Convención y Ocaña, y vías terrestres por Cúcuta, Pamplona y Bucaramanga. Según las fuerzas de seguridad, miembros corruptos de la Guardia Nacional de Venezuela le venden armas a la compañía móvil Capitán Francisco Bossio, que opera en Norte de Santander. "ELN involucrado en tráfico de armas y drogas en Venezuela", Caracol Radio, 4 de febrero de 2005. Fuentes de las fuerzas de seguridad afirman que miembros de las milicias urbanas del ELN en Cúcuta han obtenido documentos de identidad venezolanos y operan desde Venezuela. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>28</sup> Las caletas de armas han aumentado como resultado de la pérdida de hombres en esas áreas. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>29</sup> Kim Cragin y Bruce Hoffman, *Arms Trafficking and Colombia* (Washington, D.C., 2003), p. 29.

<sup>30</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>31</sup> El ELN tiene un alto mando de quince miembros: el COCE, conformado por cinco miembros, es el principal órgano de toma de decisiones; los otros diez miembros conforman la Dirección Nacional, de los cuales cinco son los enlaces con los frentes guerrilleros y cinco se ocupan de las finanzas, la logística, la cohesión, la propaganda y las relaciones internacionales.

<sup>32</sup> Carlos Medina Gallego, *ELN Una historia de los orígenes* (Bogotá, 2000), pp. 287-288.

<sup>33</sup> Después de haber sido capturado en Lebrija (Santander) el 30 de mayo de 2007, el comandante del frente Manuel Gustavo Chacón, alias 'Miguel', dijo que su frente había recibido poco apoyo y se había quedado sin suministros durante largos períodos. "Se acabó el frente Manuel Gustavo Chacón del ELN", *op. cit.* El 1 de junio de 2004, 58 miembros del frente Carlos Alirio Buitrago, en el suroriente antioqueño, establecieron una facción

en otras áreas, como Bolívar y Norte de Santander, han tenido tradicionalmente una relación más cercana con el COCE<sup>34</sup>. Ciertos frentes en Arauca, Nariño, Valle, Cauca e incluso Chocó se han insertado a lo largo de corredores al servicio del narcotráfico y otras actividades delictivas, con lo cual han podido conservar su fuerza al tiempo que mantienen alguna independencia del comando central<sup>35</sup>.

## 2. Interacción con otros grupos armados al margen de la ley

Al nivel de los altos mandos, el ELN y las FARC reconocen tener intereses similares pero parecen apenas tolerarse mutuamente en vez de cooperar activamente. El desvertebramiento en 1991 de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), que suministró una plataforma conjunta para las negociaciones con el gobierno de Gaviria, puso por primera vez de relieve las diferencias entre las FARC y el ELN<sup>36</sup>. Desde entonces, el COCE ha seguido buscando un acercamiento con el Secretariado de las FARC<sup>37</sup>; las FARC reconocen públicamente al ELN como parte del movimiento revolucionario pero están en claro desacuerdo con su decisión de negociar con el gobierno de Uribe<sup>38</sup>. La divergencia entre las relaciones formales y las acciones de campo es más marcada. En los últimos tiempos, las FARC han manifestado cierto malestar por la contradicción entre los mensajes fraternales que les envía el

COCE y las acciones hostiles emprendidas por algunos frentes del ELN contra sus unidades<sup>39</sup>. Cada vez es más evidente que, si bien los dos movimientos cooperan en ciertas áreas, en otras tienen enfrentamientos serios e incluso armados.

Las organizaciones insurgentes han cooperado desde hace mucho tiempo en la región del Catatumbo, un bastión tradicional del ELN. Esto ha sido propiciado por la presencia de miembros del COCE y de un grupo élite de comandantes de las FARC y por la presión ejercida por fuerzas paramilitares y gubernamentales<sup>40</sup>, en especial sobre la defensa de la retaguardia<sup>41</sup>. La delimitación de facto del territorio ha mantenido en un mínimo los incidentes<sup>42</sup>. La capacidad independiente del ELN para controlar corredores estratégicos, garantizar suministros y mantener combatientes bien armados le ha dado cierta autonomía, pese a la superioridad de las FARC como fuerza.

El ELN y las FARC cohabitan en las regiones más altas de la Serranía de San Lucas en el sur de Bolívar, la Serranía de Perijá en Cesar y la Sierra Nevada de Santa Marta en Magdalena. En el sur de Bolívar, en donde operan en las mismas áreas, sólo ocasionalmente han realizado acciones coordinadas<sup>43</sup>. Pese al mayor poder que tienen las FARC, los comandantes con una larga experiencia en el área han apaciguado rápidamente las tensiones esporádicas<sup>44</sup>. Existe una relación similar en las zonas altas de Cesar y Magdalena, en donde frentes más débiles del ELN han buscado refugio en las retaguardias de las más fuertes FARC<sup>45</sup>.

---

disidente y declararon su deseo de desmovilizarse. Los comandantes se quejaron de que muchos de sus hombres pasaban hambre y sufrían, mientras que miembros del COCE, como Antonio García, Ramiro Vargas y Pablo Beltrán, vivían durante períodos prolongados en el exterior. "Texto de la carta enviada por el Frente Ricardo Lara Parada al Presidente de la República", Frente Ricardo Lara Parada, 1 de julio de 2004, [www.alto.comisionado.paralapaz.gov.co](http://www.alto.comisionado.paralapaz.gov.co). Las fuerzas de seguridad han detectado cartas y comunicaciones similares en La Guajira y Tolima. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>34</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 20 de agosto de 2007.

<sup>35</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto y 14 de septiembre de 2007.

<sup>36</sup> Desde su creación en 1987, la CGSB incluyó al EPL, el M-19, el Quintín Lame y el PRT, entre otros grupos insurgentes. Durante las conversaciones con el gobierno de Gaviria, las FARC manifestaron poco interés en mantener la CGSB como órgano de coordinación. Crisis Group, Informe sobre América Latina N°2, *Colombia: Perspectivas de paz con el ELN*, 4 de octubre de 2002, p. 8.

<sup>37</sup> En el Sexto Pleno de la Dirección Nacional a finales del 2004, el ELN propuso a las FARC unir fuerzas contra la política de seguridad de Uribe. Según se afirma, durante su cuarto congreso, celebrado en algún momento entre julio y agosto de 2006, el ELN estableció una comisión especial para buscar un acercamiento con las FARC a la luz de las conversaciones con el gobierno. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>38</sup> "FARC justifica guerra contra rebeldes del ELN en Colombia", Associated Press, 13 de febrero de 2007.

---

<sup>39</sup> "Carta de Manuel Marulanda Vélez al Comandante Nicolás Rodríguez", 6 de diciembre de 2005. Las FARC han acusado al ELN de estar infiltrado por la inteligencia militar. "La volteada del ELN", FARC-EP, 10 de febrero de 2007, en [www.farcep.org](http://www.farcep.org).

<sup>40</sup> "Comunicado de las FARC y el ELN sobre la operación militar en Catatumbo", FARC-EP, 23 de julio de 2007, en [www.farcep.org](http://www.farcep.org).

<sup>41</sup> La cooperación incluye coordinar la seguridad alrededor de sus posiciones de retaguardia. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 20 de agosto de 2006.

<sup>42</sup> Las FARC tienen presencia en las zonas altas de Teorama, El Tarra y gran parte de los municipios de Tibú, y el ELN tiene presencia en la región central, en los municipios de Ocaña, Convención, San Calixto, El Carmen y El Tarra. Las fuerzas de seguridad dicen que ha habido casos aislados de recolectores de coca (raspachines) asesinados por otros grupos insurgentes. Estos incidentes han sido manejados por los comandantes locales. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>43</sup> Entrevistas de Crisis Group, sur de Bolívar, 8 de septiembre de 2007.

<sup>44</sup> Por ejemplo, un incidente reciente en torno a un cargamento de droga robado se resolvió mediante arreglos entre comandantes del ELN y las FARC. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>45</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 26 de julio y 17 de agosto de 2007.

En Chocó, Valle y Cauca, los intentos de controlar corredores para el tráfico de drogas y el movimiento de tropas hacia el Pacífico han instado al ELN a establecer vínculos con las FARC o con nuevos grupos armados al margen de la ley<sup>46</sup>. En el sur del Chocó, los recientes intentos de apoderarse de territorios por parte de nuevos grupos armados ilegales vinculados al cartel del Norte del Valle han llevado al ELN a cooperar con los frentes más poderosos de las FARC<sup>47</sup>. En Cauca, por el contrario, las tensiones entre la compañía Milton Hernández del ELN y el octavo frente de las FARC han aumentado como resultado de un pacto de no agresión que el ELN hizo con los “Rastrojos”, el ejército de la facción del cartel del Norte del Valle liderada por Wilber Varela, alias “Jabón”<sup>48</sup>.

En Nariño, los enfrentamientos entre el ELN, las FARC y nuevos grupos armados al margen de la ley se han producido no sólo debido a la competencia por el control de corredores estratégicos, territorios y población, sino también como resultado de la reciente ofensiva del gobierno contra las FARC, encabezada por infantes de marina apostados en Tumaco. La contraofensiva del frente 29 de las FARC, cuyo propósito es ampliar el control sobre los cultivos de coca y el procesamiento y tráfico de droga, ha generado tensiones con el ELN en la zona del municipio de Samaniego<sup>49</sup>, en donde ambas insurgencias están bien estructuradas y armadas<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Crisis Group, Informe sobre América Latina N°20, *Los nuevos grupos armados ilegales de Colombia*, 20 de mayo de 2007.

<sup>47</sup> El 19 de mayo de 2005 el frente 57 de las FARC y el frente Manuel Rodríguez “El Boche” del ELN emboscaron a una patrulla de la policía entre Quibdó (Chocó) y Pereira (Risaralda). “Policía asesinado en Chocó”, Agencia de Noticias Policía Nacional (ANPN), 19 de mayo de 2007. El intento de las FARC de recuperar territorio antes controlado por los bloques Calima y Pacífico de las AUC en las inmediaciones de los ríos Sipí, San Juan y Garrapatas en los departamentos de Chocó y Valle podría instarlas a buscar apoyo del ELN. “Informe Febrero-Marzo 2007”, Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), vol. 6, no. 2, p. 5.

<sup>48</sup> En su intento de ingresar a los municipios de Argelia y El Tambo, los Rastrojos han generado tensiones entre los frentes de las FARC y el ELN. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 14 de septiembre de 2007. En diciembre del 2006 se reunieron los comandantes de las FARC y el ELN en la región para apaciguar las tensiones. Según las FARC, el ELN los emboscó después de la reunión, asesinando al comandante “Ramírez” del octavo frente. “La emboscada del ELN al comandante del 8 Frente”, Comando de Occidente de las FARC, FARC-EP, 27 de diciembre de 2006.

<sup>49</sup> El ELN ha utilizado minas antipersona para proteger sus posiciones de retaguardia contra incursiones de las FARC, pero también ha emboscado a unidades de las FARC en zonas fronterizas entre Cauca y Nariño. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 14 de agosto y 3 de septiembre de 2007.

<sup>50</sup> En el municipio de Calima-Darién se ha presentado fricción entre los Rastrojos, la columna móvil Arturo Ruiz de las FARC

Aunque las peleas recientes entre los comandantes tienen que ver<sup>51</sup>, la disputa entre el ELN y las FARC en Arauca – en donde enfrentamientos sangrientos han dejado un saldo de cerca de 300 muertos, en su mayoría no combatientes– tiene una larga historia de competencia por recursos financieros y por el control del corredor que conduce a los estados venezolanos de Apure y Bolívar. Ambos grupos tienen bases en el lado venezolano de la frontera, de donde obtienen suministros, armas y precursores químicos para el procesamiento de drogas ilícitas. El lado venezolano también se utiliza para fines de entrenamiento<sup>52</sup>, para mantener secuestrados y como ruta de escape de las fuerzas de seguridad colombianas. La presencia más establecida del ELN, así como su fuerte estructura militar, le han permitido mantener allí una ventaja frente a las FARC<sup>53</sup>.

## B. BASES POLÍTICAS Y SOCIALES

Desde su fundación en 1964, el ELN por lo general ha estado más a favor de una lucha política en vez de militar. Inspirado inicialmente por la teoría foquista del Che Guevara y buscando atraer a miembros de distintas procedencias sociales y económicas, como el clero católico, estudiantes universitarios y elementos radicales del Partido Liberal, el movimiento ha puesto énfasis en expandir su influencia en las comunidades a nivel local<sup>54</sup>. Su sexto pleno, realizado en octubre de 2004 y al que asistieron representantes de todos los frentes, reconoció el papel fundamental que sus frentes rurales han desempeñado en la consolidación de su estrategia militar.

y el frente Luis Carlos Cárdenas del ELN por el control de los corredores que van desde el Chocó hasta la costa en el Valle. “Informe Marzo-Abril 2006”, Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), vol. 5, no. 5, p. 3.

<sup>51</sup> Según las FARC, un comandante del ELN asesinó a un comandante veterano de las FARC en una reunión entre miembros de ambos grupos. Eso produjo enfrentamientos en los que hubo entre 200 y 500 muertos. Pese a los intentos de miembros de la Iglesia de mediar para que se pacte una tregua, a los frentes de las FARC en la región comandada por “Grannobles” les han ordenado considerar a los combatientes del ELN como objetivos militares. “Exterminio al ELN”, *Revista Cambio*, 5 de febrero de 2007.

<sup>52</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>53</sup> Según fuentes informadas, en lo más crudo de la confrontación en diciembre del 2006, las FARC no pudieron someter a las fuerzas del ELN y en algunos casos se vieron forzadas a abandonar posiciones. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 6 de diciembre de 2006, 17 de septiembre de 2007.

<sup>54</sup> El concepto de “foquismo” de Guevara implicaba establecer campamentos insurgentes en regiones rurales remotas y expandir progresivamente la influencia y el rango de operaciones de la guerrilla mediante trabajo político y social con las comunidades locales, expandiendo así su “conciencia revolucionaria”. Sobre esto y sobre la historia del ELN, véase Informe de Crisis Group, *Perspectivas de paz con el ELN*, op. cit., pp. 5-10.

Sin embargo, al igual que en las anteriores conferencias nacionales, también pidió a los militantes que se concentraran en construir un movimiento social más amplio a tono con el surgimiento de movimientos sociales en otros países latinoamericanos, como Bolivia, Venezuela, Brasil y Argentina<sup>55</sup>. En julio del 2006, durante su cuarto congreso y con la participación de todos sus frentes, el ELN aprobó un diálogo preliminar con el gobierno, al tiempo que subrayó la importancia de desarrollar redes urbanas tanto legales como clandestinas<sup>56</sup>.

La decisión de avanzar sobre las áreas urbanas responde a la disminución de la base social del movimiento en las zonas rurales. En Arauca, la fuerza militar del ELN le permitió establecer un sistema clientelista sustentado en amenazas armadas contra las élites económicas y políticas que se beneficiaron de las regalías petroleras en la región durante los años ochenta y comienzos de los noventa<sup>57</sup>. Este mismo tipo de relaciones se desarrolló en regiones mineras como el nororiente antioqueño, el sur de Bolívar, Norte de Santander y La Guajira<sup>58</sup>. Sin embargo, la creciente relación de las élites locales con grupos paramilitares para proteger sus intereses debilitó al ELN en estas áreas, aunque sigue ejerciendo un fuerte control social en Arauca<sup>59</sup>.

En vez de depender de amenazas armadas para controlar a las comunidades, los militantes del ELN han sido tradicionalmente activos como agentes políticos locales<sup>60</sup>. En general, esto ha resultado en una respuesta menos

temerosa por parte de la sociedad civil, y en la convergencia de intereses con sindicatos en las zonas de extracción de recursos naturales y con movimientos campesinos. Sin embargo, también ha vuelto al ELN y a sus partidarios locales altamente vulnerables a ataques de fuerzas de seguridad que trabajan con informantes pagados y, antes de su desmovilización, de grupos paramilitares. No sorprende el que algunos bastiones históricos del ELN hayan tenido altas tasas de desplazamiento interno desde hace varios años<sup>61</sup>.

Como respuesta a la presión del ejército y los paramilitares, el ELN se ha visto obligado a adoptar métodos más móviles que poco a poco lo han ido distanciando de su base social<sup>62</sup>. Para sobrevivir en ciertas regiones ha empezado a recurrir a tácticas que menoscaban el apoyo de la sociedad civil. Comunidades que tradicionalmente apoyaban al ELN en Samaniego (Nariño), Tame (Arauca) y Micoahumado (Bolívar) han condenado su uso de minas antipersona artesanales<sup>63</sup>. Algunos frentes han recurrido al boleteo, o pequeña extorsión a campesinos, y a la expropiación forzada de alimentos para sobrevivir<sup>64</sup>. Las organizaciones afrocolombianas e indígenas en partes de Chocó, Nariño y Arauca se han resistido a los controles ejercidos por el ELN<sup>65</sup>.

### C. ECONOMÍA Y FINANZAS

El ELN ha pasado de una fuerte dependencia de la extorsión en la década de 1980 al secuestro durante los noventa y a una mezcla de actividades ilícitas en la actualidad. Entre 1996 y 2001 efectuó 3.931 secuestros

<sup>55</sup> “Conclusiones del Sexto Pleno de la Dirección Nacional del ELN”, *Revista Unidad (Revista de la Dirección Nacional del ELN de Colombia)*, octubre de 2004, en [www.cedema.org](http://www.cedema.org).

<sup>56</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 16-17 de agosto de 2007; “Proceso de Diálogo Gobierno Nacional – Ejército de Liberación Nacional, ELN 2005-2007”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, agosto de 2007, en [www.altocomisionadopalapaz.gov.co](http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co).

<sup>57</sup> El término “clientelismo armado” se ha utilizado para definir el empleo de presión militar armada para establecer un sistema clientelista entre el ELN y las élites de la región. Andrés Peñate, “El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado”, en Malcolm Deas y María Victoria Llorente (eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz* (Bogotá, 1999), pp. 96-98.

<sup>58</sup> Garzón y Espejo, *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>59</sup> Según fuentes de las fuerzas de seguridad, durante la década de 1980 el ELN estableció negocios legales, entre ellos almacenes y fábricas, en Arauca. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 14 de septiembre de 2007. El anuncio de que el sistema de salud pública de Arauca iba a cerrar sus operaciones en Arauca, Saravena y Fortul como resultado de la presión del ELN refleja la amplia infiltración de los rebeldes en esta zona. “En Arauca, 60 mil sin salud por el ELN”, *El Tiempo*, 18 de julio de 2007.

<sup>60</sup> Medina Gallego se refiere a esta estrategia como el “toderismo”, en el que a miembros milicianos con experiencia les asignaron tareas militares, así como políticas y sociales. Medina Gallego, *op. cit.*, p. 286.

<sup>61</sup> Según cifras del gobierno, Antioquia, Bolívar, Magdalena y Cesar han registrado las cifras totales más altas de desplazados internos expulsados entre 1997 y 2007. “Tabulados según evento de expulsión”, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 6 de agosto de 2007, en [www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co).

<sup>62</sup> En el sur de Bolívar, en donde siguen operando comandantes veteranos del ELN, las comunidades toleran pero no aprecian la presencia de tropas del ELN, por el temor de retaliación por parte de las fuerzas de seguridad. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 1 de agosto y 3 de septiembre de 2007, sur de Bolívar, 8 de septiembre de 2007.

<sup>63</sup> Un ex combatiente dijo que el ELN a veces les advierte a las comunidades en dónde ha plantado las minas, pero que las comunidades “simplemente no escuchan”. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 3 de septiembre de 2007.

<sup>64</sup> Por ejemplo, entre febrero y marzo de 2007 presuntos miembros del frente Ernesto Che Guevara del ELN entraron al municipio de Argelia (Valle del Cauca) para extorsionar a campesinos y comerciantes de café durante la cosecha. “Informe Febrero-Marzo 2007”, Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), vol. 6, no. 2, p. 6.

<sup>65</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 20 de agosto de 2007.

que le reportaron cerca de US\$11 millones en rescates<sup>66</sup>, y entre el 2002 y el 2006 la cifra se redujo a 1.458 secuestros<sup>67</sup>. Las fuerzas de seguridad creen que a los frentes del ELN se les ha dificultado cada vez más el plagio, debido al alto costo de sostenimiento de los rehenes y al problema que plantea mantenerlos seguros al tiempo que enfrentan la presión de las autoridades y otros grupos armados al margen de la ley. En zonas como Caldas y Risaralda, esto ha obligado a algunos frentes del ELN a subcontratar los secuestros con bandas criminales<sup>68</sup>. Algunos de los frentes más fuertes en Arauca y Norte de Santander han podido utilizar la frontera venezolana, en especial ciudades en Apure, Zulia y Táchira, como una fuente de secuestros más segura<sup>69</sup>.

Hasta hace poco, los voceros del ELN negaban que algunos frentes estuvieran involucrados en actividades de narcotráfico, pues la opinión pública colombiana ha creído desde hace varios años que sólo se han presentado casos aislados de “cobro de impuestos” a los cultivadores de coca<sup>70</sup>. Sin embargo, aunque el movimiento tradicionalmente haya rechazado el narcotráfico, cada vez es más evidente que algunos frentes dependen de éste para sus ingresos en varias regiones. Según las fuerzas de seguridad, esto sucede en cinco departamentos: Arauca, Cauca, Nariño, Norte de Santander y el sur de Bolívar<sup>71</sup>. Sin embargo, hay informes de que también participan en actividades de narcotráfico frentes del ELN en el Valle del Cauca, Chocó<sup>72</sup> e incluso Cesar<sup>73</sup>. Fuentes del gobierno

creen que entre el 2005 y el 2007 el narcotráfico fue reemplazando poco a poco al secuestro como fuente principal de ingresos del ELN<sup>74</sup>. Por consiguiente, no es coincidencia que los frentes más activos en la actualidad se encuentren en importantes regiones cocaleras y en corredores del narcotráfico, como el sur de la costa Pacífica y la frontera con Venezuela. Si bien el interés del gobierno en enlodar la imagen del ELN podría instarlo a exagerar la dependencia del movimiento del narcotráfico, los intentos del ELN de minimizar su participación ya no son verosímiles.

Sin embargo, hay diferencias regionales en cuanto a la participación de los frentes del ELN en actividades de narcotráfico. En zonas en donde los insurgentes mantienen buenas relaciones con civiles y en donde sus frentes se han visto militarmente debilitados, como en el sur de Bolívar, por lo general sólo cobran un “impuesto” a los cultivadores de coca<sup>75</sup>. Por el contrario, en los corredores que comunican con la frontera venezolana a través de los departamentos de Cesar, Norte de Santander y Arauca, así como con el Pacífico a través de Nariño, existe evidencia creciente de que el ELN participa en la cadena completa de producción<sup>76</sup>. Fuentes del ELN han manifestado su preocupación por el efecto que la participación a mayor escala en el lucrativo negocio del narcotráfico tendrá en la disciplina de los mandos medios<sup>77</sup>.

### III. DIÁLOGOS PASADOS Y PRESENTES

Durante la campaña presidencial del 2002, el ELN declaró que no negociaría si Álvaro Uribe ganaba las elecciones. Esto cambió muy pronto, cuando se iniciaron conversaciones en Cuba con la ayuda de Noruega, España y Suiza. Su principal logro hasta el momento, según coinciden en su mayor parte los analistas, es que no se han roto. Aunque hayan soportado numerosas crisis y todavía persisten diferencias profundas, han evolucionado de los contactos indirectos a negociaciones más formales.

e instalaciones para procesar base de coca y cristalizarla para convertirla en cocaína. “Avanzada militar contra el ELN en Pailitas”, *Diario El Pilón*, 18 de enero de 2007.

<sup>74</sup> Según cálculos de las fuerzas de seguridad, el ELN recibe anualmente más de US\$1 millón por tráfico de droga. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>75</sup> Entrevistas de Crisis Group, Barrancabermeja, 7 de septiembre, sur de Bolívar, 8 de septiembre de 2007.

<sup>76</sup> Las fuerzas de seguridad han incautado 86 laboratorios, 1,4 toneladas de clorhidrato de cocaína, 1,2 toneladas de base de coca y 17,7 toneladas de hoja de coca pertenecientes al ELN. “Proceso de diálogo”, *op. cit.*; entrevista de Crisis Group, Bogotá, 14 de septiembre de 2007.

<sup>77</sup> Entrevista de Crisis Group, Medellín, 31 de julio de 2007.

<sup>66</sup> María Eugenia Pinto, Ivette Altamar, Yilberto Lahuerta, Luis Fernando Cepeda y Adriana Mera, “El secuestro en Colombia: caracterización y costos económicos”, Departamento Nacional de Planeación, 9 de junio de 2004, p. 38. En 2003, fuentes del gobierno calcularon que el ELN recibía US\$74 millones anuales como producto del secuestro. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia – 2003: Conflicto: Callejón con Salida* (Bogotá, 2003), p. 285.

<sup>67</sup> El ELN ha bajado de 797 secuestros en 2002 a 66 en 2006. Cifras de Fonderlibertad suministradas por el Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República.

<sup>68</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>69</sup> “Investigación contra el ELN se hizo en Venezuela”, *Semana*, 7 de abril de 2005; “Restrepo: Extranjeros son blanco de secuestros de guerrilla colombiana en Venezuela”, *El Universal*, 3 de agosto de 2007. El ELN secuestra tanto a venezolanos como a colombianos en Venezuela. Muchos colombianos viven y trabajan del lado venezolano de la frontera. Algunas víctimas secuestradas en Colombia también son mantenidas en Venezuela.

<sup>70</sup> Entrevista de Crisis Group, Medellín, 29 de agosto de 2006.

<sup>71</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007; “Proceso de diálogo”, *op. cit.*

<sup>72</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de agosto de 2007.

<sup>73</sup> En una zona rural del municipio de Pailitas (Cesar), fuerzas de seguridad descubrieron un campamento del frente Camilo Torres Restrepo del ELN. Tenía un cultivo de coca de 35 hectáreas

## A. CONVERSACIONES CON EL GOBIERNO DE URIBE

Después de que se rompieran las conversaciones de paz entre el gobierno de Pastrana y las FARC el 20 de febrero de 2002, los contactos con el ELN recibieron poca atención de los medios y se consideraron de relativamente poca importancia. Al comienzo, el ELN percibió la ruptura de las conversaciones del gobierno con las FARC como una oportunidad. Durante las siguientes semanas, el gobierno se reunió en repetidas ocasiones con el ELN para discutir un cese al fuego bilateral, pero pronto se llegó a un punto muerto<sup>78</sup>. A finales de mayo de 2002, cinco días después de la elección de Uribe, el presidente Andrés Pastrana terminó sorpresivamente las conversaciones<sup>79</sup>. La noticia pasó casi desapercibida en el nuevo panorama político, que incluía no sólo la elección de Uribe con un mandato para restaurar la seguridad, sino también la decisión de la Unión Europea (UE) de seguir el ejemplo de Estados Unidos e incluir al ELN en su lista de organizaciones terroristas extranjeras<sup>80</sup>.

Sin embargo, cuando asumió la presidencia el 7 de agosto de 2002, Uribe anunció sus intenciones de buscar una solución negociada al conflicto, y ofreció negociar tanto con las FARC como con el ELN. Al cabo de pocos días, su gobierno reanudó conversaciones confidenciales sobre un cese al fuego con el ELN en Cuba y en la cárcel de Itagüí<sup>81</sup>. Sin embargo, la línea dura asumida por Uribe en el manejo del conflicto suscitó interrogantes acerca de sus intenciones. Su nuevo gobierno consideró que las conversaciones con la organización paramilitar AUC eran las más prometedoras (en retrospectiva una de las razones era que, como indica cada vez más la evidencia, había múltiples contactos entre los aliados políticos de Uribe y las AUC) y, a semejanza del gobierno de Pastrana, otorgó menos prioridad a tratar con el ELN que con las FARC, puesto que este último se percibía como la principal amenaza. En enero de 2003, el Comando Central (COCE) del ELN anunció la suspensión de los contactos tras la

decisión del gobierno de iniciar conversaciones de paz con las AUC<sup>82</sup>.

El primer cambio ocurrió un año después. El 12 de septiembre de 2003, un frente del ELN en la Sierra Nevada de Santa Marta secuestró a un grupo de turistas extranjeros (un alemán, dos israelíes, dos británicos, un español). Ante la fuerte presión de las fuerzas armadas y las protestas de los gobiernos europeos, el COCE finalmente estableció comunicación con el gobierno, a través de la Iglesia católica y UNICEF. Varios días después, el ELN liberó a los rehenes extranjeros bajo la condición (cumplida) de que se enviara una misión humanitaria independiente a la región.

De ahí en adelante, el COCE empezó a reevaluar su posición. A la luz de la severa política de seguridad del gobierno, se consideró perjudicial continuar con la confrontación militar. El ELN empezó a contemplar la posibilidad de renunciar a algunas de las condiciones que había fijado para las conversaciones, como el establecimiento de una Zona de Encuentro (ZDE)<sup>83</sup>. A finales de mayo de 2004, el ELN y el gobierno anunciaron sorpresivamente el inicio de nuevas conversaciones, tras haber aceptado una propuesta mexicana de ayuda mediante el envío de su ex embajador en Colombia, Andrés Valencia, para que actuara como facilitador<sup>84</sup>.

A comienzos de junio de 2004, Francisco Galán, vocero del ELN, presentó una propuesta humanitaria de tres puntos en un Foro Internacional sobre Minas Antipersona y Acuerdos Humanitarios celebrado en Bogotá: limitación

<sup>78</sup> Informe de Crisis Group, *Perspectivas de paz con el ELN*, op. cit.

<sup>79</sup> Los 26 meses de conversaciones entre Pastrana y las FARC, que contaron con el acompañamiento de varios países europeos y de México y que el enviado especial del secretario general de las Naciones Unidas trató de facilitar, no produjo resultados tangibles. Tras el secuestro de un avión comercial por parte de las FARC, el presidente puso fin a las negociaciones el 20 de febrero de 2002. Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°1, *La esquivo búsqueda de la paz en Colombia*, 26 de marzo de 2002.

<sup>80</sup> Decisión del Consejo 2003/902/EC, 2 de abril de 2004, que implementa el Artículo 2(3), Regulación (EC) n°2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas contra ciertas personas y entidades con en ánimo de combatir el terrorismo.

<sup>81</sup> En ese momento, dos líderes del ELN estaban presos en Itagüí: Francisco Galán y Felipe Torres.

<sup>82</sup> “Uribe ha dado prioridad a los diálogos con los paramilitares que a nuestro entender no son más que una maniobra política que producirá para la patria la más grotesca impunidad, puesto que los que hoy son responsables de las masacres serán mañana miembros de las fuerzas armadas institucionales”. Comunicado del ELN citado en “Colombia: ELN suspende diálogos”, BBC, 14 de enero de 2003. El 1 de diciembre de 2002, las AUC anunciaron un cese al fuego. Pocos días después, el Congreso aprobó la reforma de la Ley de Orden Público, mediante la cual se autoriza al gobierno a entablar conversaciones de paz con cualquier grupo armado al margen de la ley.

<sup>83</sup> En febrero de 1999, el ELN pidió la desmilitarización de tres municipios en el sur del departamento de Bolívar y uno en Antioquia, para establecer una “zona de encuentro” (ZDE) en la cual celebrar una Convención Nacional, una demanda ambigua que sigue haciendo y que consistiría en un foro con amplia representación de la sociedad civil, organizaciones locales y regionales, movimientos revolucionarios y el gobierno, con el fin de discutir temas como la distribución de la tierra, la política de recursos nacionales y de desarrollo. Su objetivo sería promover un nuevo pacto político y recomendar políticas y reformas estatales. Entre los problemas que suscitara estaría la incógnita sobre la participación de las FARC.

<sup>84</sup> Conferencia de prensa, presidentes Uribe y Vicente Fox, 30 de mayo de 2004, en [www.altocomisionadoparalapaz.gov.co](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co).

del uso de minas antipersona (aunque no su prohibición absoluta), amnistía para los prisioneros políticos y una tregua bilateral. El 18 de junio, el gobierno dijo que consideraría la propuesta. Sin embargo, pronto volvieron a surgir dificultades y, aunque la comunicación no se rompió, el nivel de confianza era bajo. El 6 de septiembre de 2004, un comunicado del ELN invitó al gobierno a ser más flexible en relación con su propuesta humanitaria. A su vez, Uribe le pidió al ELN que no limitara las conversaciones a temas humanitarios, aunque con la experiencia de Pastrana en mente, el gobierno siguió insistiendo en un cese completo de hostilidades como precondition para nuevas negociaciones. Sin embargo, no pareció limitar las conversaciones a un cese al fuego, y su propuesta ofreció beneficios judiciales para prisioneros del ELN acusados de rebelión.

Sin embargo, el ELN siguió sospechando que el gobierno sólo lo estaba tratando de utilizar para legitimar el proceso de paz con los paramilitares y desacreditar a las FARC. El 10 de octubre de 2004, el COCE envió una carta al Secretariado de las FARC proponiendo una alianza política contra el gobierno de Uribe.

## B. LAS LIMITACIONES DE LA FACILITACIÓN MEXICANA

Aunque en los diez meses de facilitación mexicana hubo algún progreso<sup>85</sup>, tiempo durante el cual Valencia se reunió regularmente con ambas partes, éstas volvieron a enfrentarse por lo que habían sido los principales obstáculos en las negociaciones previas: el cese de hostilidades y los secuestros. Cuando se reanudaron las conversaciones en marzo del 2005, el ELN ofreció nuevamente cesar la violencia contra las fuerzas armadas y la infraestructura pública. El gobierno rechazó la propuesta, pues eso le habría permitido al ELN continuar con los secuestros mientras negociaba. Uribe sostuvo que tendría que haber un cese completo de hostilidades<sup>86</sup>.

Lo que finalmente acabó con la facilitación fue la decisión unilateral del ELN de suspender las conversaciones el 17

de abril de 2005, aduciendo que el gobierno mexicano intentaba obstruir la campaña presidencial del alcalde izquierdista de la ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, y que México había votado en contra de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU<sup>87</sup>. Algunos observadores dicen que la ruptura era previsible, porque el ELN siempre percibió al embajador Valencia como un aliado de Uribe con independencia limitada. Pero las razones del descontento del ELN eran más profundas. Cuando un mes después el gobierno colombiano propuso el establecimiento de una “mesa de acercamiento” en el exterior para discutir una tregua completa, los insurgentes plantearon tres objeciones: la persistente negación del gobierno de que existía un conflicto interno; su sesgo a favor de los paramilitares; y su reticencia a solucionar la crisis humanitaria<sup>88</sup>.

## C. LA “CASA DE PAZ”

Después de un breve intento de facilitación por parte del ex presidente del gobierno español Felipe González en junio de 2005, se materializó un nuevo escenario. El 7 de septiembre de 2005, el presidente Uribe autorizó la liberación temporal del comandante del ELN Francisco Galán de la cárcel de Itagüí, con el fin de que pudiera consultar con la sociedad civil<sup>89</sup>. Al día siguiente, cinco representantes de la sociedad civil –el Grupo de Garantes:

<sup>87</sup> “El voto de México contra Cuba en la 61 reunión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, apoyando la injusta resolución presentada por Estados Unidos de condena contra Cuba, pone en evidencia que el actual gobierno de México no está preparado para servir de facilitador del proceso de paz en Colombia.” El ELN también acusó al gobierno de “bloquear la justa aspiración a la Presidencia de México del actual alcalde del Distrito Federal y destacado dirigente del PRD, (Andrés) Manuel López Obrador”. “Rechaza el ELN labor de México”, *El Universal México*, 19 de abril de 2005.

<sup>88</sup> “Carta del Comando Central del ELN al alto comisionado para la paz”, 24 de julio de 2005, en [www.eln-voces.com/Correo\\_del\\_Magdalena/Respuesta-propuesta-dialogo-25-7-05.htm](http://www.eln-voces.com/Correo_del_Magdalena/Respuesta-propuesta-dialogo-25-7-05.htm).

<sup>89</sup> A Francisco Galán, quien llevaba trece años en la cárcel, le dieron originalmente un permiso especial por tres meses mediante la Resolución n° 251 de 2005. Pocos días antes, el presidente Uribe había dicho ambiguamente que podía reconocer la existencia de un conflicto armado interno en Colombia, dejando de lado sus convicciones personales: “Si el ELN acepta un cese de hostilidades, que marcaría el comienzo de la búsqueda de la paz, yo reconocería lo que ellos quieran. En ese momento diría: en beneficio de los intereses nacionales, dejaría de lado mis convicciones personales y admitiría que hay un conflicto armado en Colombia”. Intervención de Uribe en la celebración del vigésimo aniversario de la Escuela de Dirección y Negocios de la Universidad de la Sabana (Inalde), Servicio de Noticias del Estado (SNE), 6 de septiembre de 2005.

<sup>85</sup> Por ejemplo, a finales de enero de 2006 el ELN anunció unilateralmente el retiro de 50 minas que había sembrado en la carretera entre Micoahumado (Serranía de San Lucas) y La Caoba (Magdalena Medio). Esto se percibió, en general, como un gesto de buena voluntad. Sin embargo, volvió a sembrar las minas en la carretera. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 25 de septiembre de 2007.

<sup>86</sup> Uribe dijo esto en la cumbre presidencial celebrada en Ciudad Guyana el 29 de marzo de 2005, durante una conversación presuntamente privada, después de la cual dijo que no sabía que lo estaban grabando. Ya sea que sus palabras tuvieran la intención de ser privadas o no, el hecho es que ejercieron presión sobre el ELN.

Moritz Ackerman, Daniel García-Peña, Álvaro Jiménez, Gustavo Ruiz y Alejo Vargas<sup>90</sup> – anunciaron la Iniciativa Casa de Paz, concebida como un “escenario de preparación, punto de encuentro y puerta de entrada al diálogo directo entre el grupo insurgente y el gobierno”<sup>91</sup>. Sin embargo, según los garantes, su objetivo subyacente era no sólo promover un nuevo proceso de paz sino también reducir el impacto del conflicto en la población civil y facilitar las consultas de Galán. La Casa de Paz pronto puso en movimiento una nueva dinámica<sup>92</sup>. No obstante, las dos partes siguieron guardando mucha cautela<sup>93</sup>.

La creación del Grupo de Garantes produjo cierto descontento. Tanto la Comisión de Facilitación Civil como la Comisión de Conciliación Nacional<sup>94</sup> expresaron en privado su falta de entusiasmo. Algunos incluso cuestionaron la objetividad del nuevo grupo, puesto que algunos de sus miembros eran percibidos como simpatizantes del ELN.

El ELN continuó con las consultas entre septiembre y diciembre de 2005<sup>95</sup>. Debido a la naturaleza provisional de la iniciativa, los garantes querían buscar la manera de aprovecharla y mantenerla<sup>96</sup>. A finales de noviembre, las

dos partes decidieron inaugurar una nueva “mesa de acercamiento”. Esto marcó el comienzo de los diálogos exploratorios, que se realizaron en Medellín hasta el 12 de diciembre de 2005, y luego en Cuba. Después de reunirse con el comisionado de paz Luis Carlos Restrepo, el comandante militar del ELN Antonio García dijo que esperaba que esta fase estableciera un nuevo modelo de conversaciones, con una activa participación de la sociedad civil. Restrepo se mostró más circunspecto, y advirtió sobre no abrigar expectativas falsas<sup>97</sup>.

#### D. LAS RONDAS DE CUBA

Las conversaciones se reanudaron en Cuba en febrero de 2006, en un intento por definir una agenda y discutir el marco para negociaciones futuras. Junto con el Grupo de Garantes, la Comisión de Conciliación Nacional, la Comisión de Facilitación Civil y la Comisión Episcopal de Acompañamiento al diálogo con el ELN<sup>98</sup>, las partes invitaron a Noruega, España y Suiza en calidad de testigos. Se celebraron otras dos rondas de conversaciones preliminares en La Habana, el 25-28 de abril (tercera ronda) y el 20-25 de octubre (cuarta ronda). Durante la cuarta ronda hubo un vago acuerdo sobre cuáles serían los ejes de las conversaciones futuras: “construcción de un ambiente para la paz y participación de la sociedad civil”; y un avance hacia “diálogos de paz formales”. Para finales del año había habido algunos gestos de buena voluntad<sup>99</sup>, pero no se había avanzado en una agenda ni se había llegado a un acuerdo básico. En diciembre, el gobierno de Uribe ofreció permitir la participación del ELN en las elecciones locales del 2007, a cambio de un cese total de hostilidades<sup>100</sup>.

Durante las reuniones, las partes discutieron casi todos los temas concebibles, pero eso no aumentó significativamente el nivel de confianza y volvieron a surgir los problemas de siempre. La falta de confianza fue especialmente notoria

<sup>90</sup> El empresario Moritz Ackerman había participado en conversaciones durante la facilitación mexicana; Daniel García-Peña había sido comisionado de paz durante el gobierno de Samper; Álvaro Jiménez era el director de la Campaña Colombiana Contra Minas; Gustavo Ruiz es abogado; y Alejo Vargas es profesor de ciencia política y experto en el ELN en la Universidad Nacional.

<sup>91</sup> “Casa de Paz para todos los colombianos: consulta a las partes”, documento publicado por los garantes Moritz Ackerman, Álvaro Jiménez, Alejo Vargas, Daniel García-Peña y Gustavo Ruiz, 6 de diciembre de 2005, en [www.altocomisionadopalapaz.gov.co/noticias/2005/septiembre/sep\\_09\\_05a.htm](http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/noticias/2005/septiembre/sep_09_05a.htm).

<sup>92</sup> En palabras de uno de los garantes, la iniciativa permitió “reiniciar el motor, ponerle las llantas nuevamente y obtener algo de tracción”, Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 3 de agosto de 2007.

<sup>93</sup> “Sin romper los tiempos de la consulta y buscando elevarla al máximo nivel de eficiencia, el Comisionado del ELN y el Comisionado del Gobierno, puedan reunirse para que inicien la construcción de borradores de lo que podría ser un esquema - de procedimientos y contenidos- para un encuentro exploratorio formal entre el Comando Central del ELN y el Gobierno”. Comando Central del ELN, comunicado, 19 de noviembre de 2005.

<sup>94</sup> La Comisión de Facilitación Civil (CFC) se estableció el 30 de julio de 1999 e incluye a colombianos de diversas procedencias políticas, sociales y académicas que conocen al ELN. La Comisión de Conciliación Nacional se estableció en agosto de 1995 por iniciativa de la Conferencia Episcopal Colombiana.

<sup>95</sup> Como sucedió con las FARC en la zona de despeje del Caguán, todo el mundo quería visitar a Francisco Galán en la Casa de Paz en Medellín.

<sup>96</sup> En caso de que no hubiera progreso alguno, Francisco

Galán sería enviado nuevamente a la cárcel de Itagiú.

<sup>97</sup> “No quiero desconocer el profundo abismo que nos separa del Ejército de Liberación Nacional”, dijo Restrepo durante la reunión exploratoria formal entre el gobierno y el ELN en La Habana, 16 de diciembre de 2005, en [www.altocomisionadopalapaz.gov.co/noticias/2005/diciembre/dic\\_16\\_05h.htm](http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/noticias/2005/diciembre/dic_16_05h.htm)

<sup>98</sup> El Grupo de Garantes había estado dudando entre dos opciones: buscar un sucesor o embarcarse en una nueva y más amplia fase.

<sup>99</sup> Algunos días después de la cuarta ronda, el ELN prometió retirar las minas de varias zonas del municipio de Samaniego (Nariño). “Eln se compromete a desminar varias veredas del municipio de Samaniego (Nariño)”, *El Tiempo*, 30 de octubre de 2006. Los insurgentes habían estado sometidos a una presión cada vez mayor por parte de los habitantes del municipio.

<sup>100</sup> *El Tiempo*, 11 de diciembre de 2006; Proceso de diálogo, *op. cit.*

antes de la quinta ronda, en marzo del 2007. El comisionado Restrepo acusó al ELN de seguir secuestrando mientras negociaba<sup>101</sup>. A su vez, el ELN acusó al gobierno de intransigencia y de adoptar una actitud pugnaz<sup>102</sup>.

El problema no era sólo la falta de confianza. Pronto fue evidente que no era posible un consenso sobre las metas básicas de las negociaciones ni sobre la naturaleza del conflicto<sup>103</sup>. Mientras los insurgentes sostenían que el conflicto obedecía a causas estructurales, en su mayoría socioeconómicas, como la distribución desigual de ingresos y la pobreza masiva, el gobierno hablaba tan sólo de una “amenaza terrorista”. Desde el punto de vista procedimental, las partes diferían en cuanto a qué se debía discutir primero: el cese al fuego o la agenda. El gobierno insistía en que el cese al fuego no tenía necesariamente que estar ligado a la agenda, pero el ELN se mostraba renuente a negociar un cese al fuego primero. Cuando quedó claro que no iba a ser fácil definir una agenda, las partes decidieron concentrarse en un “acuerdo base” para continuar con el proceso.

Después de la quinta ronda, las expectativas volvieron a mejorar. García, percibido como de línea dura<sup>104</sup>, fue reemplazado por Pablo Beltrán, más conciliador, como jefe de la delegación del ELN<sup>105</sup>, que empezó a adoptar un enfoque más flexible con respecto a ciertos temas clave. Unos días antes del inicio de la sexta ronda en abril de 2007, Beltrán anunció que el ELN no se opondría a un cese al fuego bilateral “experimental” (es decir, temporal), en tanto que Uribe declaró que su gobierno contemplaría la posibilidad de liberar a todos los

prisioneros del ELN acusados de delitos políticos. A comienzos de junio, Beltrán dijo que tan pronto entrara en vigor un cese al fuego, el ELN liberaría a todos sus rehenes y cesaría los secuestros<sup>106</sup>. Así las cosas, muchos observadores creyeron que el “acuerdo base” se podría firmar a finales de junio o julio<sup>107</sup>.

Sin embargo, cuando se reanudaron las conversaciones en Cuba a mediados de junio, el ELN enfrentó una nueva demanda de cese al fuego. Acusó al gobierno de endurecer su posición, al pedir no sólo la concentración de tropas en una “zona especial” sino también la identificación de los combatientes<sup>108</sup>. La confusión, la frustración y el pesimismo aumentaron después de la séptima ronda en La Habana, el 14-18 de julio. El gobierno declaró que el ELN no podía seguir haciendo nuevas demandas cada vez que parecía cerca una solución<sup>109</sup>. El ELN dijo que debido a la intransigencia del gobierno, el movimiento no iba a considerar la desmovilización, el desarme o la concentración de sus fuerzas<sup>110</sup>. Varios interesados hicieron propuestas en un intento de solucionar los problemas, como la sugerencia de algunos analistas de que las tropas del ELN se concentraran en diez a quince lugares específicos en vez de en uno solo<sup>111</sup>. El gobierno dijo que la concentración y la identificación se podían hacer en el exterior<sup>112</sup>.

Del 14-20 de agosto las partes se reunieron de nuevo en La Habana con quince miembros del Consejo Nacional

<sup>101</sup> “Estamos conversando con el Eln desde diciembre en Cuba y durante el tiempo de las conversaciones ellos han secuestrado a 54 personas”. “Comisionado reitera que el proceso con ex AUC continúa”, 10 de diciembre de 2006, en [www.altocomisionado.paralapaz.gov.co/noticias/2006/diciembre/dic\\_09\\_06a.htm](http://www.altocomisionado.paralapaz.gov.co/noticias/2006/diciembre/dic_09_06a.htm)

<sup>102</sup> Antes de reanudarse las conversaciones, Uribe cuestionó los resultados del proceso de paz con el antiguo grupo insurgente M-19 y llamó a algunos de sus entonces líderes “terroristas de civil”, en alusión al senador Gustavo Petro, quien estaba ejerciendo presión sobre el gobierno divulgando información que había recogido de vínculos –incluida la financiación de la campaña– entre las AUC y partidistas de Uribe. Pocos días después, Antonio García reaccionó fuertemente diciendo: “Una posición que amenaza a líderes de la oposición pone en peligro y cuestiona el futuro del diálogo”. “Eln y Gobierno comienzan quinta ronda de conversaciones exploratorias, en La Habana”, *El Tiempo*, 20 de febrero de 2007.

<sup>103</sup> “En la mesa de conversaciones hay dos idiomas diferentes, dice el ELN”, Caracol Radio, 5 de febrero de 2007.

<sup>104</sup> Uribe lo llamó un “saboteador de la paz” durante un foro sobre justicia restaurativa celebrado en Cali en febrero de 2005.

<sup>105</sup> Según parece el nombramiento de Pablo Beltrán (cuyo verdadero nombre es Israel Enrique Pineda) fue una decisión colectiva del ELN. El COCE negó que hubiera resultado de divisiones internas.

<sup>106</sup> “El ELN, cuando firme el cese (del fuego), se compromete a liberar los retenidos que tenga en ese momento y se compromete, durante el tiempo del cese, a no hacer retenciones de propósito económico”. “ELN planea cese al fuego y libertad de secuestrados”, *Semana*, 6 de junio de 2007.

<sup>107</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 3, 6 y 8 de agosto de 2007.

<sup>108</sup> El ELN dijo que la demanda era inaceptable; algunos, sin embargo, la consideran una táctica del gobierno para ejercer presión sobre el ELN.

<sup>109</sup> “Referendo para solucionar conflicto en Colombia propone guerrilla del Eln al Congreso”, *El Tiempo*, 3 de agosto de 2007. “Como ‘árbol de Navidad’ calificó el Gobierno referendo para la paz propuesto por Eln”, *El Tiempo*, 4 de agosto de 2007.

<sup>110</sup> “Ni se desmoviliza, ni se desarma, ni se localiza”, *El Tiempo*, 27 de julio de 2007.

<sup>111</sup> “Gobierno está dispuesto a firmar acuerdo con Eln e iniciar negociación por etapas dice Comisionado”, *El Tiempo*, 17 de agosto de 2007.

<sup>112</sup> El gobierno dijo que un territorio extranjero sería más seguro. El ELN rechazó la oferta diciendo: “Como colombianos tenemos el derecho a permanecer en Colombia y a seguir participando en la construcción de la paz y la solución política”, apuntó el líder rebelde, quien consideró ‘ilógico’ que si el ELN va a desarrollar un plan político esté fuera del país.(...) No entendemos a ningún ELN por fuera del país, esa no es la política del ELN”. *El Tiempo*, 22 de agosto de 2007.

de Paz<sup>113</sup>, entre quienes figuraban el defensor del pueblo, miembros de la comisión de paz del Congreso y representantes de la sociedad civil, que servían por primera vez de testigos en el gobierno de Uribe. Según fuentes de Crisis Group, el diálogo progresó en varios frentes, pero no en los temas fundamentales. Los negociadores del ELN dijeron que tenían que consultar con el COCE. Una semana después, el ELN anunció que el diálogo había llegado a un punto muerto<sup>114</sup>. Adujo dos razones: la insistencia del gobierno en la concentración e identificación de todos los combatientes del movimiento, y el desacuerdo en torno a qué implica la paz<sup>115</sup>. El gobierno señaló que ninguna de las partes había abandonado la mesa, y que el diálogo no había colapsado. El negociador Beltrán del ELN dijo que el proceso tenía que madurar<sup>116</sup>.

Los roles de Noruega, España y Suiza todavía no se han definido claramente. Los tres países han pasado de servir como garantes durante las etapas iniciales de las conversaciones, a una breve facilitación durante la tercera ronda de diálogo, cuando las dos partes consultaron con ellos temas sustantivos, y a ser prácticamente excluidos de las últimas dos rondas<sup>117</sup>. Aunque ambas partes hablan de dientes para afuera sobre involucrar a la comunidad internacional, al gobierno le preocupa que el ELN saque provecho de eso<sup>118</sup>. Los insurgentes perciben a la comunidad internacional como una fuente de legitimidad y un apoyo financiero potencial. Las tres naciones han reiterado su voluntad de seguir acompañando el proceso, así sólo sea a distancia, y le han dicho a Crisis Group que no esperan resultados tangibles pronto<sup>119</sup>.

## IV. CUELLOS DE BOTELLA

### A. EL CESE AL FUEGO

El principal cuello de botella sigue siendo el cese al fuego<sup>120</sup>. Parece haber un acuerdo básico sobre un cese al fuego bilateral “experimental” que exija a las dos partes abstenerse de atacarse mutuamente durante un período inicial de seis meses. Sin embargo, el gobierno insiste en que, para ser viable, un cese al fuego debe ser verificable, mientras que el ELN objeta que las condiciones de su verificación – la concentración e identificación de las tropas – no son aceptables antes de que se llegue a un acuerdo de paz global.

Como la tregua no incluiría a otros grupos armados (las FARC, los nuevos grupos armados ilegales y los remanentes paramilitares), la seguridad plantea problemas. El ELN dice que lo único que puede proteger a los insurgentes de ataques de otros grupos es su movilidad. El gobierno reconoce la validez de esta preocupación, pero dice que la propuesta del ELN le permitiría reclutar, hacer trabajo de reconocimiento y traficar droga<sup>121</sup>. Desde el punto de vista táctico, el ELN teme que concentrar e identificar a sus combatientes le restaría fuerza en la negociación, pues se expondrían sus verdaderas fortalezas y debilidades militares. Los comandantes creen que si las negociaciones llegaran a colapsar, la concentración de sus combatientes sería un “suicidio militar”<sup>122</sup>.

Más que estas razones técnicas y logísticas, la falta de confianza mutua explica el porqué no se ha logrado un cese al fuego. Esta desconfianza se refleja tanto en la insistencia del gobierno de incluir a las milicias urbanas como en la negativa del ELN a considerar cualquier opción que se asemeje a la identificación de sus combatientes. El gobierno sospecha que el ELN seguiría haciendo trabajo de inteligencia, logístico y político a través de las milicias urbanas<sup>123</sup>; el ELN cree que al gobierno le interesa la identificación de los combatientes únicamente para obtener una ventaja militar en caso de que se rompan las negociaciones.

Esta desconfianza profundamente arraigada también ha sido evidente en las discusiones sobre la verificación de un cese al fuego. Aunque el ELN no haya descartado

<sup>113</sup> El Consejo Nacional de Paz, creado en febrero de 1998, está compuesto por el presidente, el alto comisionado para la paz, los ministros de Defensa y del Interior y Justicia, un gobernador, dos senadores y dos representantes a la Cámara, dos funcionarios de la rama judicial, el procurador, el defensor del pueblo y varios representantes de la sociedad civil.

<sup>114</sup> “Eln afirma que diálogo con Gobierno en La Habana está en un ‘punto muerto’”, *El Tiempo*, 30 de agosto de 2007.

<sup>115</sup> En opinión del ELN, la paz no se puede limitar a la desmovilización y la reinserción. También tiene que incluir reformas políticas y socioeconómicas. “Un acuerdo difícil de alcanzar”, *Revista Insurrección* no. 079, 29 de agosto de 2007, en [www.eln-voces.com](http://www.eln-voces.com).

<sup>116</sup> “La construcción de la paz es como una fruta que va a estar madura, pero hay que esperar un poco para que madure”. “El Gobierno de Colombia y el ELN siguen sin llegar a un acuerdo”, *El Comercio*, 25 de agosto de 2007.

<sup>117</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 6 de agosto de 2007.

<sup>118</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 16 de agosto de 2007.

<sup>119</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 6 de agosto de 2007.

<sup>120</sup> Durante el gobierno de Barco (1986-1990), el ELN estaba negociando una tregua que tuvo problemas por este tema. Durante el gobierno de Pastrana (1998-2002) también produjo un estancamiento en las conversaciones; véase el Informe de Crisis Group, *Perspectivas de paz con el ELN*, op. cit.

<sup>121</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 16 de agosto de 2007.

<sup>122</sup> Entrevista de Crisis Group, Medellín, 31 de julio de 2007.

<sup>123</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 16 de agosto de 2007.

una verificación internacional<sup>124</sup>, cree que “la voluntad política...y el respeto [entre las partes]” son más importantes<sup>125</sup>. El gobierno ha enfatizado que si las zonas especiales de concentración no estuvieran sujetas a un monitoreo adecuado por parte de funcionarios internacionales, otros grupos armados al margen de la ley, en especial las FARC, podrían tratar de sacar ventaja<sup>126</sup>.

Las dos partes parecen estar de acuerdo con respecto a un cese al fuego basado en “la comunicación y la confianza”<sup>127</sup> y el ELN ha aceptado la posibilidad de zonas de concentración, pero todavía quedan muchos detalles por solucionar. Existen diferencias con respecto a la ubicación y el número de zonas, la responsabilidad de la verificación<sup>128</sup> y sobre si una “verificación técnica y comunitaria”, como propone el ELN, sería suficiente<sup>129</sup>. Las conversaciones sobre la metodología y el alcance de la verificación se han pospuesto<sup>130</sup>.

A menos que ambas partes demuestren un poco más de flexibilidad, lo más probable es que el cese al fuego siga siendo un obstáculo. Para superar esta dificultad, es preciso explorar alternativas. La propuesta del gobierno de crear una comisión internacional independiente para la identificación de los combatientes y los milicianos podría ser una opción prometedora para abordar los temores que

le suscita al ELN una posible agenda gubernamental oculta<sup>131</sup>. El ELN tendrá que reevaluar su idea de la movilidad como única protección posible de ataques por parte de otros grupos armados<sup>132</sup>. También es preciso abordar otras inquietudes. La concentración en zonas especiales podría dejar en situación de riesgo a comunidades bajo influencia actual del ELN. No está claro quién se encargaría de protegerlas cuando se marcharan los combatientes, ni cómo se haría. En el sur de Bolívar, por ejemplo, las comunidades no creen que el gobierno pueda o quiera llenar el vacío de poder y garantizar su seguridad frente a las FARC o frente a nuevos grupos armados ilegales. A los líderes comunitarios les preocupa que las zonas de concentración propicien nuevas confrontaciones entre las FARC y el gobierno, sobre todo en regiones auríferas como la Serranía de San Lucas, que se cree que el gobierno quiere asegurar para inversionistas privados<sup>133</sup>.

Más que el cese al fuego en sí, muchos creen que el reto principal sería su implementación, no sólo debido a posibles saboteos sino también por cuestiones relacionadas con la capacidad del COCE de controlar sus fuerzas. Existen dudas de si los frentes Domingo Laín en Arauca, Comuneros del Sur en Nariño o Manuel Vázquez en Cauca aceptarían concentrar a sus miembros. Cualquier cese al fuego podría tener un alcance geográfico limitado.

## B. SECUESTRO

Como ha señalado el comisionado de paz Restrepo, el secuestro es un tema central<sup>134</sup>. Desde que asumió la

<sup>124</sup> Entrevista de Crisis Group, Medellín, 31 de julio de 2007.

<sup>125</sup> Según Beltrán, si se llegaran a presentar problemas durante un cese al fuego experimental, “se identificarían simplemente como accidentes y no como violaciones intencionadas o premeditadas”. “ELN espera llegar a acuerdo con Gobierno colombiano para fines de julio”, *Univisión*, 27 de junio de 2007.

<sup>126</sup> El gobierno teme que las FARC utilicen las zonas especiales del ELN para refugiarse de las ofensivas gubernamentales (como sucedió con las zonas de concentración de la Corriente de Renovación Socialista, cuando el frente dieciocho de las FARC utilizó la zona de Córdoba), o que se oculte detrás de unidades del ELN para desplazarse de un área a otra. En cualquier caso, es dudoso que el ELN informe al gobierno. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 16 de agosto de 2007.

<sup>127</sup> “2. Verificación: ...se establecerá un procedimiento de verificación con componentes nacionales e internacionales, basados en la comunicación y la confianza”, Propuesta de integración de textos del Acuerdo Base Mesa de Diálogo, 20 de junio de 2007.

<sup>128</sup> Según parece, las partes ahora están de acuerdo en invitar a organizaciones internacionales para que monitoreen el cese al fuego, pero aún no han acordado cuáles serían. El gobierno se inclina por la OEA, mientras que el ELN prefiere un organismo de las Naciones Unidas.

<sup>129</sup> En el caso de verificación de la comunidad, el gobierno sospecha que los simpatizantes del ELN no lo denunciarían en caso de que violaran el cese al fuego.

<sup>130</sup> “2. Verificación: Mediante reglamentación interna las Partes acordarán la metodología y alcance de la verificación, los roles de quienes la desarrollarán y el tipo de organismos que la pondrán en marcha”, Propuesta, *op. cit.*

<sup>131</sup> Como el ELN sospecha que el gobierno podría fácilmente sacar provecho de la identificación de los combatientes concentrados, el gobierno de Uribe ofreció esta alternativa; las identidades de los combatientes del ELN sólo serían conocidas por partes imparciales.

<sup>132</sup> Como se mencionó anteriormente, hay pocos reportes de confrontaciones entre unidades del ELN y nuevos grupos armados al margen de la ley. El ELN incluso ha hecho algunos pactos de no agresión con estos grupos. La situación de las FARC es más difícil. Aun si la concentración de los combatientes del ELN resultara en la suspensión de todas las actividades ilegales, lo cual eliminaría las razones para que el ELN y las FARC se enfrenten, es posible que las FARC de todos modos intenten sabotear un proceso de paz al cual se oponen. Desde luego, también persisten interrogantes sobre si las fuerzas del gobierno cumplirían plenamente el cese al fuego sin una verificación independiente que probablemente requeriría un componente internacional.

<sup>133</sup> La mina de oro cerca de Micoahumado podría ser la más grande de América Latina; el gobierno ha empezado a otorgar concesiones de exploración a compañías multinacionales. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 8 de agosto de 2007.

<sup>134</sup> “Que el ELN anuncie públicamente que deja de secuestrar y nosotros retomamos todo lo que habíamos alcanzado con

presidencia en el 2002, Uribe siempre ha insistido en que no aceptaría un cese al fuego que no incluyera un cese total de hostilidades, y en especial la terminación de los secuestros. Hasta hace poco, el ELN se había negado a contemplar esto<sup>135</sup>. En el 2004, el jefe militar Antonio García incluso negó que el ELN realizara ese tipo de actividades<sup>136</sup>. En procesos de paz anteriores, hubo puntos de vista divergentes sobre cómo abordar el tema. Gobiernos sucesivos lo han considerado principalmente como un asunto humanitario, mientras que para el ELN ha sido casi exclusivamente un asunto financiero. En octubre de 2006 Uribe revivió la idea de financiar al ELN si se comprometía a cesar los secuestros, pero la idea no prosperó<sup>137</sup>.

No se sabe si el ELN se dio cuenta de que le sería difícil obtener ayuda financiera internacional mientras figurara en las listas de terroristas de Estados Unidos y la Unión Europea, o si concluyó que los rehenes eran una carga política, en vez de un activo. Después de un intenso debate interno, anunció que consideraría seriamente la posibilidad de renunciar al secuestro como fuente de financiación<sup>138</sup>. Sin embargo, tiene poco espacio de maniobra: la suspensión total del secuestro implica que sus frentes corren el riesgo de involucrarse más en actividades de narcotráfico.

Hace poco, Pablo Beltrán expresó el deseo del ELN de que la organización sea retirada de las listas de terroristas y le pidió al gobierno colombiano ayuda respecto a esto<sup>139</sup>. Sin embargo, eso no será fácil, en parte porque no se tiene claridad sobre cuál es el procedimiento para retirar las

organizaciones de las listas<sup>140</sup>. A menos que el ELN tenga un gesto que demuestre su buena voluntad, la comunidad internacional no verá razón alguna para hacerlo<sup>141</sup>. Como un cese al fuego inicial sólo duraría seis meses, la UE en particular podría mostrarse renuente a ayudarlo financieramente al ELN. Por consiguiente, para conseguir ayuda internacional el ELN tendrá que demostrar que el proceso de paz está bien encaminado, y que está comprometido con el logro de un acuerdo de paz.

Muchos creen que el futuro del proceso de paz depende de que cesen los secuestros. El ELN debe empezar por liberar unilateralmente a sus rehenes. Podría debatirse si los liberan a todos de inmediato o progresivamente, pero en último término el cese absoluto del secuestro es uno de los precios que el movimiento tendrá que pagar para lograr la paz y su reintegro político.

### C. MINAS ANTIPERSONA

El uso de minas antipersona fue un tema importante en las conversaciones del 2005. Debido a la presión cada vez mayor de la opinión pública tanto nacional como internacional<sup>142</sup>, el ELN empezó a contemplar el retiro de algunas de sus minas como gesto de buena voluntad frente a las comunidades bajo su influencia. Antes de eso, el ELN –tradicionalmente el principal usuario de minas antipersona en Colombia<sup>143</sup>– siempre las había justificado como “las armas de los pobres”<sup>144</sup>. Asegura que restringe su uso a zonas poco habitadas y que les informa a las comunidades en dónde las van a colocar. Sin embargo, cada vez más sus propios combatientes caen víctimas de sus artefactos explosivos y en el seno del ELN parece estarse cuestionando la utilidad militar de las minas<sup>145</sup>.

---

México e iniciamos un proceso de paz serio”. *El Tiempo*, 23 de abril de 2005.

<sup>135</sup> En 1998, sin embargo, con la firma del acuerdo de “Puerta del Cielo” el ELN aceptó cesar los secuestros de mujeres embarazadas, niños y ancianos. Durante el gobierno de Pastrana, el asunto se había tratado indirectamente cuando el ELN pidió al gobierno US\$40 millones para sostener a sus combatientes durante los seis meses del cese al fuego previsto.

<sup>136</sup> “El ELN no hace secuestros ni rehenes, lo que hacemos lo denominamos retenciones económicas o retenciones políticas”. Sandra Bibiana Flórez, *Revista Rebelión*, 9 de agosto de 2004, en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).

<sup>137</sup> “Presidente Álvaro Uribe se ofrece a buscar recursos para que el Eln deje de secuestrar”, *El Tiempo*, 12 de octubre de 2006. Aunque Uribe dijo que su intención no era financiar a un grupo insurgente sino un proceso de paz mediante mecanismos transparentes, muchos consideraron que sería como recompensar a un ladrón por dejar de robar. *El Tiempo*, 12 de octubre de 2006; véase también Frédéric Massé, “Financiar el desminado”, *El Tiempo*, 28 de octubre de 2006.

<sup>138</sup> “Cuando el ELN firme un cese al fuego”, *op. cit.*; “Guerrilla del Eln estudia abandonar secuestro como forma de financiación”, *El Tiempo*, 2 de agosto de 2007.

<sup>139</sup> “Acuerdo de cese del fuego con el Gobierno abre esperanza para secuestrados del Eln”, *El Tiempo*, 27 de junio de 2007.

---

<sup>140</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 13 de agosto de 2007.

<sup>141</sup> “Pide UE al ELN gestos de paz para sacarlo de lista terrorista”, *Revista Cambio*, 16 de julio de 2007.

<sup>142</sup> A diferencia de otros países afectados por las minas antipersona, el grueso de las víctimas colombianas de estos y otros artefactos sin explotar ha sido principalmente militar. Sin embargo, las cifras señalan un número cada vez mayor de víctimas civiles.

<sup>143</sup> El ELN utiliza minas M18A1 (Claymore), minas chinas y minas vietnamitas, así como las minas artesanales “quebrapatatas” o “cazabobos”. “Colombia”, Campaña Internacional contra las Minas, en *Landmine Monitor Report 1999*.

<sup>144</sup> El ELN utiliza minas para proteger sus campamentos y su retaguardia y, cada vez más, para emboscar comandos de las fuerzas de seguridad y alrededor de ciudades y pueblos para impedir que las fuerzas de seguridad se internen en zonas rurales. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 14 de septiembre de 2007, Barrancabermeja, 7 de septiembre de 2007.

<sup>145</sup> “Contacté al segundo al mando, llamé al resto y les hablé de que esto ya no tiene ningún sentido; que dentro del monte lo único que hacemos es desgastarnos, encontrar la muerte e

Sin embargo, no es claro si el ELN es serio en lo referente al tema de las minas. Existe evidencia de que las sigue usando, e incluso de que ha vuelto a minar áreas que ya habían sido desminadas, como Micoahumado (Bolívar)<sup>146</sup>. Pero el gobierno y los insurgentes anunciaron hace poco que retirarán las minas conjuntamente con ayuda internacional, aunque persisten interrogantes sobre cómo sería la implementación del acuerdo. Es dudoso que el ELN acepte realizar estas actividades si las minas se encuentran por fuera de sus zonas de concentración y si, después de un cese al fuego, las áreas desocupadas quedan sometidas a combates intensos entre las fuerzas del gobierno y otros grupos armados al margen de la ley. Tampoco se sabe si un cese al fuego experimental bastaría para convencer a la comunidad internacional de que apoye las actividades de desminado<sup>147</sup>.

#### D. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Además de la construcción de un entorno para la paz, las partes han planteado la participación de la sociedad civil como el otro aspecto clave de las conversaciones actuales. Según Beltrán, “el diálogo está en crisis porque la democracia está en crisis... En el diálogo no se ha promovido la participación de toda la sociedad”<sup>148</sup>. Esta insistencia en la inclusión de la sociedad civil en el proceso de paz no es nueva<sup>149</sup>, pero últimamente el ELN ha adoptado un enfoque más realista. Según se afirma, cada vez es más consciente de las limitaciones de una Convención Nacional para lograr por ese medio un cambio político y socioeconómico<sup>150</sup>. Sin embargo, también ha

---

inclusive accidentarnos con las mismas minas ‘quiebrapatras’ que sembramos”, dijo “Eduardo”. *El Tiempo*, 7 de junio de 2005.

<sup>146</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 25 de septiembre de 2007.

<sup>147</sup> Muchos donantes se indignaron en Angola cuando las partes volvieron a minar áreas después de que se rompiera el cese al fuego.

<sup>148</sup> “Declaración del ELN ante el Foro sobre los retos de paz”, Bogotá, 14 de agosto de 2007.

<sup>149</sup> A mediados de los años noventa, el ELN se distanció de la toma del poder por medios militares y empezó a poner énfasis en la construcción de un “poder popular alternativo” a nivel local. Concluyó que era muy importante promover la participación de la sociedad civil en las negociaciones mediante una Convención Nacional. Los “preacuerdos” de Viena pactados con el gobierno de Samper se centraron en la Convención Nacional. Durante el gobierno de Pastrana, la Convención Nacional y su corolario, una Zona de Encuentro desmilitarizada, siguieron siendo una demanda central del ELN, pero el tema se convirtió en un obstáculo importante que impidió un acuerdo. Véase el informe de Crisis Group, *Perspectivas de paz con el ELN*, op. cit.

<sup>150</sup> Muchos observadores coinciden en que si la Convención Nacional propone reformas, lo más probable es que tengan un impacto limitado porque no es claro quién participaría en la convención, y qué sectores de la sociedad se sentirían

sido víctima de su propio discurso, pues sus líderes están siendo objeto de una presión creciente de sus simpatizantes (organizaciones no gubernamentales y comunidades locales), quienes demandan resultados más rápidos y significativos.

La Casa de Paz también se concibió para fomentar la participación pública, pero sus resultados han sido cuestionados<sup>151</sup>. No se ha definido una agenda política para la celebración de una Convención Nacional. Se está discutiendo una nueva propuesta para el establecimiento de “casas de paz” regionales que le permitirían al ELN continuar las consultas con la sociedad civil como preparación para una Convención Nacional. Muchos temen que estas nuevas casas sólo producirán más debates sin resultados tangibles<sup>152</sup>.

Todavía no existe claridad sobre la naturaleza, el propósito y la metodología de una Convención Nacional, ni tampoco sobre sus objetivos. El borrador de un acuerdo básico que las dos partes presentaron el 20 de junio de 2007 arroja poca luz a este respecto: afirma la importancia de que se convoque la convención, pero no especifica quiénes participarían, cómo funcionaría y qué discutirían<sup>153</sup>. Según fuentes cercanas al diálogo, estos son los temas que se discutirán en una segunda etapa<sup>154</sup>. El ELN ha manifestado

---

representados en ella. Otros dicen que ésa es precisamente la razón por la cual el gobierno de Uribe no se opone a una convención tal. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 3 y 8 de agosto de 2007.

<sup>151</sup> Los observadores internacionales creen que las consultas del ELN con la sociedad civil no fueron sistemáticas. Por ejemplo, el ELN no se reunió con comunidades indígenas y afrocolombianas, ni tampoco con organizaciones campesinas. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 3 de agosto de 2007.

<sup>152</sup> Según algunos observadores, no es claro si estas casas reemplazarían a la Convención Nacional o ayudarían a implementar posibles acuerdos a nivel regional. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 3 de agosto de 2007. La Comisión de Facilitación Civil ha desempeñado, junto con otros grupos como la Iglesia, la Comisión de Conciliación Nacional y el Grupo de Garantes, un papel importante en el proceso de negociación, y es uno de los conductos regulares de comunicación entre el gobierno y el ELN. Se ha reunido en numerosas ocasiones con representantes del ELN y funcionarios del gobierno y fue uno de los que invitó a Noruega, España y Suiza a servir de testigos durante las rondas de conversaciones en Cuba.

<sup>153</sup> El ELN ha hecho varios pronunciamientos sobre temas económicos en los últimos seis meses; por ejemplo, en mayo de 2007 reafirmó su oposición a la privatización de Ecopetrol, la empresa petrolera de propiedad estatal, y rechazó el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. *El Tiempo*, 22 de mayo de 2007. Sin embargo, en el borrador de documento del 20 de junio no hay referencias a anteriores demandas del ELN con respecto a la política sobre recursos minerales y energéticos, la reforma agraria y política, y la política social.

<sup>154</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 3 de agosto de 2007.

repetidamente que su diálogo con el gobierno de Uribe tiene que ser diferente del proceso con las AUC. Se opone categóricamente a cualquier acuerdo que sólo incluya su desarme, desmovilización y reinserción a la sociedad a cambio de participación en las elecciones, e insiste en que el proceso de paz tiene que incluir reformas socioeconómicas importantes. No obstante, las conversaciones sobre temas políticos y socioeconómicos se han postergado hasta la celebración de la Convención Nacional, y es improbable que el proceso de paz propicie algunas reformas sustantivas.

## V. CONCLUSIÓN

Debido a su menguada capacidad militar, muchos en Colombia creen que el ELN ya no es una amenaza, que terminará por desaparecer por sí solo y, por ende, que el gobierno no se siente presionado a concluir las negociaciones. Es un razonamiento equivocado. Aunque el ELN sea más un “partido en armas” que un ejército insurgente, no está derrotado. Los grupos insurgentes casi nunca desaparecen así no más. El ELN ha demostrado su capacidad de sobrevivir y revivir después de haber estado cerca de la extinción<sup>155</sup>. Además, un acuerdo de paz sería altamente beneficioso, no sólo desde el punto de vista político para Uribe sino también para el ELN, el cual, sin embargo, tiene que hallar respuestas a varias preguntas serias.

Algunos de sus frentes están en una situación más favorable que otros. Varios interactúan con otros grupos armados al margen de la ley, en especial con las FARC, mientras que otros están en pugna con ellos; su solidez financiera y su arraigo en las comunidades locales varían considerablemente. El movimiento corre el riesgo de implosión o fragmentación, y también existe la posibilidad de que no pueda implementar plenamente un cese al fuego, dada su débil cohesión interna. Desde la muerte, en 1998, de su líder, el sacerdote español Manuel Pérez, Nicolás Rodríguez, alias “Gabino”, es responsable de la unidad política y militar, pero hay divisiones en el seno mismo del COCE. Se supone que Antonio García es de línea más dura que Pablo Beltrán y Ramiro Vargas. Los intereses de Francisco Galán, que no es miembro del COCE y ha

pasado más de diez años en la cárcel, desde donde ha estado trabajando en favor de un acuerdo de paz, no son los mismos que los de los comandantes todavía activos.

El denominado giro político a la izquierda en América Latina influyó en la decisión que tomó el ELN de entablar negociaciones de paz<sup>156</sup>. Sus líderes dicen que quiere convertirse en una opción política para los colombianos<sup>157</sup>. Su reciente llamado al Congreso para que participe en la definición de una agenda política refleja su deseo de reconocimiento político. Sin embargo, todavía no es claro cómo participaría en política. Una alianza o integración con el heterogéneo partido de izquierda Polo Democrático Alternativo (PDA) podría plantear problemas. Aunque muchos simpatizantes del PDA vean favorablemente esta eventualidad, algunos de sus líderes, como el ex miembro del M-19 Gustavo Petro, han dejado en claro que quieren distanciarse de la izquierda armada.

No es seguro que el ELN esté dispuesto y sea capaz de transformarse en un partido político, ni que busque aprovechar la base social que mantiene para representar sus intereses legalmente. Transformar su rol sin cambiar su estructura sería un reto mayor. Fuentes cercanas al movimiento creen que no intentará construir un partido político<sup>158</sup>. Algunos de sus líderes probablemente tratarían de actuar solos a nivel nacional pero, en general, el ELN preferiría actuar a nivel local.

El tiempo es importante tanto para el gobierno como para el ELN. Las negociaciones dependen de desarrollos políticos a corto y medio plazo, como las elecciones regionales y locales que se celebrarán a finales de octubre de 2007, el progreso que se logre en la negociación de un intercambio de prisioneros por rehenes con las FARC y las elecciones generales del 2010. No se sabe hasta qué punto permitan las FARC que avance el proceso de paz con el ELN.

Cualquier solución eventual también tiene que incluir un componente judicial. El gobierno ha dicho que aplicará la Ley de Justicia y Paz (LJP) a todos los grupos armados al margen de la ley, pero el ELN sostiene, con evidencia sustancial, que es históricamente diferente de las AUC. Aunque no haya descartado la posibilidad de aceptar responsabilidad por sus acciones, y según parece algunos de sus miembros han abordado a los jefes paramilitares

<sup>155</sup> La operación Anorí en Antioquia, en octubre de 1973, casi destruyó el comando central del ELN, pero comandantes como Fabio Vásquez Castaño huyeron a Cuba y el movimiento sobrevivió. En las elecciones de 1974, los militares sospechaban que el entonces candidato liberal Alfonso López Michelsen impediría que el ejército aniquilara a los combatientes del ELN y que establecería contactos con comandantes de la organización a través de contactos vinculados con el MRL, movimiento disidente del Partido Liberal.

<sup>156</sup> En el 2003, el ELN acogió con beneplácito la elección de líderes políticos locales alternativos como Luis Eduardo Garzón, Angelino Garzón y Sergio Fajardo. Las elecciones celebradas en América Latina en el 2006 confirmaron la aceptación de otros líderes izquierdistas en la región, en especial Daniel Ortega en Nicaragua y Rafael Correa en Ecuador.

<sup>157</sup> “Declaración del ELN ante el Foro sobre los retos de paz”, *op. cit.*

<sup>158</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 3 de agosto de 2007.

encarcelados para determinar qué intereses comunes podría haber, el ELN exige un tratamiento judicial especial. El movimiento ha pedido una amnistía a cambio del establecimiento de una comisión de la verdad. Sin embargo, la impunidad para el ELN haría más difícil oponerse a la impunidad para los paramilitares, algo inaceptable para el gobierno colombiano y para la comunidad internacional. Casi todos los líderes del ELN están acusados de crímenes graves difíciles de perdonar dentro de los cánones del derecho internacional humanitario<sup>159</sup>. También existe la posibilidad de que Washington pida en extradición a los comandantes del ELN acusados del secuestro de ciudadanos estadounidenses<sup>160</sup>.

Si bien las partes aparentemente se comprometieron a continuar el proceso pero a no mucho más que eso, es de crucial importancia concentrar la atención en incentivos y garantías que ayudarían a superar algunos cuellos de botella y avanzar finalmente hacia unas negociaciones políticas más sustantivas. Para este fin:

- El ELN y el gobierno deben tener gestos unilaterales de buena voluntad, con miras a establecer alguna medida de confianza mutua.
- El ELN debe liberar a los secuestrados; desminar algunas áreas; suministrar información sobre qué porcentaje de sus combatientes y milicianos desarmados son mujeres y niños; y proponer un modelo para la implementación y verificación del cese al fuego como un primer paso hacia el cese completo de las hostilidades, incluida la posibilidad de recurrir a experiencia internacional con protección a cargo de terceros de las concentraciones de combatientes y los corredores, para permitir el regreso a sus santuarios en caso de que colapsen las negociaciones.
- El gobierno de Uribe debe ser más flexible con respecto al cese completo de las hostilidades y la concentración e identificación de las tropas del ELN en un cese al fuego. Dado que la capacidad militar del ELN se haya reducido, el secuestro ha disminuido, y el movimiento está realizando sólo acciones hostiles esporádicas contra las fuerzas armadas, el gobierno debe ser flexible con respecto al modelo de cese al fuego propuesto por el ELN.
- Si se da la concentración y desmovilización del ELN, se deben diseñar medidas que respondan a las necesidades especiales de los combatientes y los milicianos desarmados que sean mujeres y niños.
- Noruega, España y Suiza deben seguir acompañando el proceso y, si así lo solicitan las partes, poner a disposición sus conocimientos sobre implementación de ceses al fuego y verificación por terceros, y considerar seriamente cómo podrían ayudar con la verificación del cese al fuego y las acciones humanitarias, como por ejemplo el desminado.

**Bogotá/Bruselas, 11 de octubre de 2007**

<sup>159</sup> Varios líderes del ELN han admitido que el incidente de Machuca constituyó una grave violación del derecho internacional humanitario. El 18 de octubre de 1998, el ELN atentó contra el oleoducto Cusiana-Coveñas en Machuca, en el municipio de Segovia (Antioquia). La explosión mató a 100 personas e hirió a más de 30. Nueve años después, la Corte Suprema de Justicia condenó en ausencia a los líderes del ELN a 40 años de prisión.

<sup>160</sup> “Extradición de guerrilleros del Eln pedirá EE.UU., asegura jefe del FBI en Colombia”, *El Tiempo*, 15 de julio de 2007.

## ANEXO

### MAPA DE COLOMBIA



Base 802670A1 (R00820) 6-01

Cortesía de The General Libraries, The University of Texas at Austin



---

**Sede internacional**

149 Avenue Louise, 1050 Bruselas, Bélgica · Tel: +32 2 502 90 38 · Fax: +32 2 502 50 38  
E-mail: [brussels@crisisgroup.org](mailto:brussels@crisisgroup.org)

**Oficina en Nueva York**

420 Lexington Avenue, Suite 2640, New York 10170 · Tel: +1 212 813 0820 · Fax: +1 212 813 0825  
E-mail: [newyork@crisisgroup.org](mailto:newyork@crisisgroup.org)

**Oficina en Washington**

1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 · Tel: +1 202 785 1601 · Fax: +1 202 785 1630  
E-mail: [washington@crisisgroup.org](mailto:washington@crisisgroup.org)

**Oficina en Londres**

Cambridge House - Fifth Floor, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE · Tel: +44 20 7031 0230 · Fax: +44 20 7031 0231  
E-mail: [london@crisisgroup.org](mailto:london@crisisgroup.org)

**Oficina en Moscú**

Belomorskaya st., 14-1 - Moscú 125195 Rusia · Tel/Fax: +7-495-455-9798  
E-mail: [moscow@crisisgroup.org](mailto:moscow@crisisgroup.org)

**Oficinas regionales y representaciones de campo**

Crisis Group también opera en unos 28 lugares diferentes en África, Asia, Europa, el Medio Oriente y América Latina.  
Para mayores detalles, véase [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org).

---