



# **NO ESTAMOS CONDENADOS A LA GUERRA**

Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN

David Aponte, Andrés R. Vargas  
Editores

COLECCIÓN TERRITORIO, PODER Y CONFLICTO

**NO ESTAMOS CONDENADOS A LA GUERRA**  
**Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN**



# NO ESTAMOS CONDENADOS A LA GUERRA

Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN

- © Odecofi-Cinep  
Carrera 5ª No. 33B – 02  
PBX (57-1) 2456181 • (57-1) 3230715  
Bogotá D.C., Colombia  
[www.cinep.org.co](http://www.cinep.org.co)  
[www.odecofi.org.co](http://www.odecofi.org.co)
  
- © Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, Cerac  
Calle 55 No. 5-22  
PBX (57-1) 2170200, Fax (57-1) 2170200 Ext. 210  
Bogotá D.C., Colombia  
[www.cerac.org.co](http://www.cerac.org.co)
  
- © Andrés R. Vargas, [andres.vargas@cerac.org.co](mailto:andres.vargas@cerac.org.co)  
David Aponte, [david.aponte.castro@gmail.com](mailto:david.aponte.castro@gmail.com)  
Santiago Millán, [santiago.millan@cerac.org.co](mailto:santiago.millan@cerac.org.co)  
Nicolás Chamat, [nicolas.chamat@cerac.org.co](mailto:nicolas.chamat@cerac.org.co)  
Emilia Frost, [emilia.frost@cerac.org.co](mailto:emilia.frost@cerac.org.co)  
Jorge A. Restrepo, [jorge.restrepo@cerac.org.co](mailto:jorge.restrepo@cerac.org.co)

Las investigaciones incluidas en esta publicación han sido realizadas con la colaboración financiera de Colciencias, entidad pública cuyo objetivo es impulsar el desarrollo científico, tecnológico e innovador de Colombia

Editor General Colección Odecofi: Fernán E. González G.  
Coordinación editorial: Helena Gardeazábal Garzón  
Corrección de estilo: Álvaro Delgado Guzmán  
Diseño y diagramación: Alberto Sosa  
Impresión: Editorial Códice Ltda.

Primera edición  
ISBN: 978-958-644-151-3  
Agosto de 2011  
Bogotá D.C., Colombia

*Impreso en Colombia – Printed in Colombia*



## Capítulo 1

# Terminando el conflicto violento con el ELN: de la necesidad de finalizarlo más allá del recurso a las armas<sup>1</sup>

Por David Aponte

Este primer capítulo tiene como fin describir y analizar las principales formas de participación del ELN en el conflicto armado de Colombia. El rol secundario que esta guerrilla ha desempeñado en la existencia de la guerra civil colombiana desde la década de los años noventa ha llevado a cierto desinterés estatal por esta organización y por sus actividades. La ofensiva estatal se ha concentrado claramente en la principal amenaza guerrillera, las Farc, y los medios y líderes de opinión han tendido también a dar a esta última agrupación mayor cubrimiento y atención.

A pesar del escaso protagonismo del ELN en la guerra y en la política durante la última década, la organización ha sobrevivido y se ha adaptado a las cambiantes condiciones del conflicto. No por ser una amenaza menor para el Estado, en comparación con otras, como los grupos neoparamilitares o las Farc, deja de ser un problema desdeñable. En este capítulo se analiza el impacto de la operación violenta del ELN y se problematiza su existencia al evidenciar cómo se trata de un problema cuya atención requiere el diseño e implementación de una política pública. Igualmente se resaltan aspectos claves para entender a esta organización

---

<sup>1</sup> Mis agradecimientos a Andrés Vargas y a Andrea Ortiz por su contribución con comentarios, datos e insumos en diversas fases de este capítulo. Igualmente, al equipo de datos del Cerac. De manera personal, a mi hermano de la vida, Jorge Eduardo (Q.E.P.D), que con su muerte de forma violenta en 2010 trato de recordarme cada día que debe ser mayor nuestro compromiso y capacidad de entendimiento de la violencia que debe cesar en nuestro país, y a Diana Hoyos, compañía en varios momentos de este texto e inspiración y alegría en los primeros y duros meses de ese duelo. A los dos, eternamente gracias.

insurgente a la luz de los cambios que ha experimentado y teniendo en cuenta su pasado de resiliencia y adaptación. En la parte final del trabajo se verán algunos de los impactos de la violencia ejercida por el ELN, con el propósito de comprender que, no obstante su bajo nivel, ella debe ser considerada como un problema socialmente relevante.

Para este análisis se requiere, en primer lugar, una breve discusión sobre lo que conceptualmente se considera como un problema social relevante, y como tal, un problema objeto de atención mediante una política pública.

### **La violencia del ELN como problema de política pública**

En general, la identificación de un problema social requiere que haya una transformación de la vida cotidiana de los individuos por efecto de cambios sociales que afecten a grupos particulares. Esa transformación provoca una tensión y hace que los individuos perciban la situación como anormal. Sin embargo, la transformación objetiva de las condiciones o situaciones de la vida de grupos particulares no configura, por sí misma, un problema social relevante, pues la condición de relevancia (entendida como su integración a la agenda de discusión pública) depende de que sea socialmente construida.

De acuerdo con Alejo Vargas (1999), cuando los problemas sociales rebasan la capacidad del Estado, el régimen político se ve en la obligación de establecer un conjunto de prioridades denominadas *situaciones socialmente problemáticas*. Básicamente, un problema social se convierte en una situación socialmente problemática cuando adquiere trascendencia –política, social, cultural– y toma importancia en la opinión pública. Esto, a su vez, es percibido por las instituciones estatales, las cuales empiezan a explorar el tipo de respuesta a asumir, de conformidad con el problema. La política pública es la que define el tránsito entre problemas sociales y situaciones socialmente problemáticas en la agenda pública (Vargas, 1999).

En este punto, las políticas públicas son asumidas como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones gubernamentales frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan resolverlas o llevarlas a niveles manejables (Vargas, 1999). Los gobernantes hacen el ejercicio de priorizar las políticas a través de una agenda pública, valiéndose de la contribución realizada por los actores que acuden a estrate-

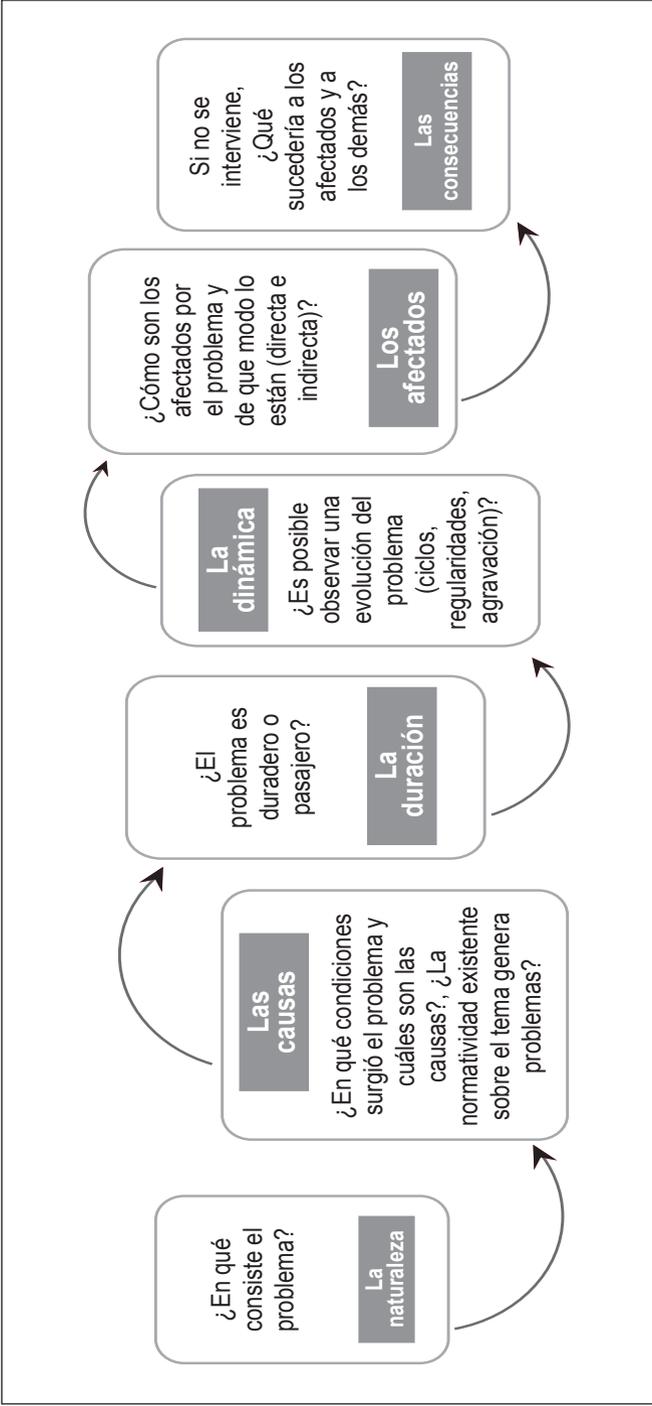
gias de presión, mediante recursos de poder. La agenda –que puede ser coyuntural o institucional– es el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas (Padioleau, 1928).

La representación social y política de los problemas en la agenda resulta del conjunto de luchas que los actores libran para imponer la interpretación de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (Roth, 2002). Debido a esto último, las problemáticas sociales llegan a ser mutables, por lo cual, de alguna manera, los problemas y las soluciones compiten entre sí para figurar en la agenda: un problema que aparece importante en un momento dado puede dejar de interesar en otro momento, sin que se le haya dado solución (Roth, 2002). La definición del problema también puede variar a lo largo del tiempo, como consecuencia de su acceso a ciertas informaciones, así como de la interacción de otras personas o grupos (Clad, 1992).

Así, pues, existen condiciones de acceso y mecanismos de exclusión para que un problema sea asumido como importante y pueda ser abordado por medio de una política pública. El conocimiento de las dimensiones de la situación problemática (si es o no es relevante) puede obtenerse mediante un análisis particular de la situación social. Este ejercicio permite adelantar una discusión argumentada con los actores políticos que reclaman la legitimación, y de esa manera revestir de legitimidad la eventual acción del Estado (Roth, 2001). Así, Roth propone definir y clasificar el problema por medio de un ejercicio analítico que permita determinar la naturaleza, las causas, la duración, la situación de los afectados y las consecuencias posibles del problema. Estas indagaciones llevan a comprender cómo funciona el problema y facilitan la identificación de los actores implicados y la investigación de las lógicas de comportamiento de los mismos, por medio de la recolección de información o la realización de encuestas que den respuesta a las preguntas que aparecen en el Diagrama 1.

De manera particular, los problemas políticos son especialmente complejos, por la diversidad de modos existentes para definirlos, por la desigualdad económica, la heterogeneidad social y el alto grado de interdependencia que existe entre cada uno de ellos. La desigualdad y la heterogeneidad hacen que con dificultad se logre un mínimo de nivel de consenso en relación con las naturalezas, las causas y la importancia de la mayoría de los problemas sociales. En este sentido, la definición de un problema político no es objetiva, estable y natural sino que cambia

Diagrama 1



dinámicamente, en dependencia de intereses, posiciones y juicios subjetivos, que son elaborados por grupos e individuos a partir de sus propias creencias, valores y experiencias (Clad, 1992).

En síntesis, para la clasificación y el análisis del problema se requiere, tanto una dimensión lógica y técnica como un proceso dialéctico y político. W. N. Dunn distingue tres tipos de problemas: bien estructurados, moderadamente estructurados y mal estructurados. Los bien estructurados implican solo a uno o unos pocos determinadores que actúan consecuentemente, y a un conjunto limitado de alternativas, cuyos resultados se conocen con certeza o, al menos, con un nivel de riesgo conocido.

Por su parte, los moderadamente estructurados implican a uno o unos pocos determinadores que actúan consecuentemente, y a un conjunto relativamente limitado de alternativas, sobre las cuales se opera en situaciones de incertidumbre. Finalmente, los problemas mal estructurados implican a muchos determinadores en conflicto, cuyas preferencias o valores no pueden ordenarse de un modo consistente (Clad, 1992). La mayoría de los problemas políticos abordados por la política pública son problemas mal estructurados y para analizarlos requieren una opción valorativa.

En prosecución de lo expuesto hasta ahora, este capítulo tratará de abordar algunos elementos determinantes de la participación del ELN en la violencia de conflicto, destacando que algunos de sus impactos son problemas socialmente relevantes y situaciones socialmente problemáticas y, por ello, merecedores de una intervención de política pública. En nuestro caso, necesitamos considerar algunas de las consecuencias de la participación continuada del ELN en el conflicto violento, a fin de problematizar sus impactos.

A manera de contribución al libro completo que usted tiene en sus manos, el objetivo de este capítulo es colaborar en el proceso de problematizar –siempre basados en evidencia– la persistencia de la actividad violenta del ELN en el contexto de la guerra civil colombiana, y con ello hacer evidente la necesidad de diseñar e implementar una política pública destinada a atender el problema que constituye la existencia y operación continuada de esta organización insurgente.

## El ELN en la guerra

### *Hacia una breve caracterización del ELN*

Existe ya abundante literatura sobre el surgimiento y la evolución del ELN<sup>2</sup>, asuntos en los que no se concentra este capítulo debido a que su interés principal es analizar el estado más reciente de esta guerrilla y, con ello, indagar en su participación en la producción de violencia de conflicto y su responsabilidad en los efectos ocasionados por la misma en el país, a fin de caracterizar estos impactos como un problema de política pública. De esta forma, no se hará una narración exhaustiva de su historia sino que se reseñan solo algunos aspectos que son pertinentes para los propósitos de este texto, en cuanto ilustran sobre características importantes de esa organización.

### *Discurso y doctrina*

El ELN realiza su primera acción armada en 1965, en el municipio de Simacota, departamento de Santander. Allí ejecuta la primera toma de un grupo armado a un casco urbano. Es la primera acción violenta de la organización insurgente, que aduce así una estrategia político-militar para la toma del poder con el fin de abolir lo que ellos consideraban la justificación de su causa: las profundas desigualdades que definen la estructura socioeconómica colombiana (Arenas, citado en Medina, 2001: 110)<sup>3</sup>.

Desde una perspectiva de doctrina política, es pertinente resaltar algunas de sus influencias. El ELN se nutre, en primera instancia, de la experiencia revolucionaria cubana, la cual demostró que era posible la toma del poder por la vía armada. Es más, el antecedente organizativo directo del ELN fue la Brigada Pro Liberación José Antonio Galán, conformada por el grupo fundador de esta guerrilla en Cuba hacia el año 1962, en medio de una “preparación militar intensa” (Hernández, 2006: 30-31)<sup>4</sup>. En segundo lugar, se fundó en un contexto donde diver-

---

<sup>2</sup> Véanse, entre otros: Pizarro (2005), Vargas (2006), Garzón y Espejo (2006), Aguilera (2006) y Hernández (2006).

<sup>3</sup> Una reseña de la historia que precede a estos acontecimientos, el movimiento estudiantil que estuvo involucrado, los primeros fundadores y el mito fundacional puede verse en Hernández (2006) y en Medina (2001: 87-104).

<sup>4</sup> El grupo fundador lo constituyeron estudiantes pertenecientes a organizaciones políticas de izquierda que habían viajado a Cuba “el 24 de junio de 1962 dispuestos, si fuera necesario, a entregar su vida en defensa de la dignidad continental” (Hernández, 2006: 30), esto es, defendiendo a Cuba de una eventual agresión estadounidense.

sas expresiones sociales rechazaban un sistema político cerrado y unas condiciones de vida precarias. Igualmente, se alimentó de organizaciones juveniles y estudiantiles alejadas del gobierno del Frente Nacional existente en el decenio de los sesenta.

Un cuarto proceso que nutrió al ELN fue la tradición de lucha guerrillera existente en Santander, donde, en el curso de la Violencia, habían operado, entre otras, las guerrillas liberales dirigidas por Rafael Rangel. Durante su surgimiento se unieron al ELN algunos guerrilleros liberales, tales como “José Ayala, Pedro Gordillo (‘Capitán Parmenio’) y Luis José Solano Sepúlveda (‘Pedrito’), quienes con su vinculación sirvieron de puente a estos dos momentos” (Hernández, 2006: 38), el de la Violencia y el del nuevo ciclo de confrontación armada que se inicia con la aparición de los movimientos insurgentes de los años sesenta. Como quinto elemento, se tienen los movimientos surgidos a partir de la proclamación de la doctrina social de la Iglesia, reformulada tras el Concilio Vaticano II, la cual aportó nuevas formas de asumir el compromiso religioso y social. De manera más específica, la Teología de la Liberación sirvió de fondo ideológico y práctico a replanteamientos del papel de la Iglesia católica, que, en algunas figuras, coincide con los intereses revolucionarios de grupos armados.

Se puede afirmar que el discurso político del ELN ha tenido dos grandes épocas. En la primera el grupo exhibió un discurso nacionalista y anti-oligárquico que hacía fuerte denuncia de las desigualdades sociales, “en buena medida inscrito en el ideario liberal radical que había acompañado a varios de los movimientos sociales colombianos del siglo XIX” (Aguilera, 2006: 214). Un poco más adelante ese discurso se nutrió de los planteamientos de la Teología de la Liberación, a partir de los cuales el ELN explica la existencia de una violencia estructural y justifica el derecho de la rebelión para asegurar la justicia social<sup>5</sup>.

Sobre los planteamientos políticos del ELN, Carlos Medina (2001: 116-127) afirma que en la primera época esa organización se veía como un brazo armado del pueblo que buscaba tomarse el poder, establecer un sistema social superior y un gobierno popular y democrático, declarado enemigo de

---

<sup>5</sup> El contenido ético-religioso en el ELN ha sido fundamental en la historia de esa guerrilla, particularmente desde su proceso de recomposición luego del desastre de Anorí, y su forma de acercamiento a la población, muy similar a la forma parroquial en un pueblo, ha hecho del ELN una “Iglesia en armas” (Celis, 2006). Muchos de sus dirigentes y sus elementos simbólicos de mayor cohesión han sido sacerdotes que, influenciados por la Teología de la Liberación, vieron en las armas una forma de transformación social; el más famoso de ellos ha sido sin duda Camilo Torres Restrepo.

la oligarquía y antiimperialista. Planteaba una revolución agraria que eliminara las estructuras agrarias inequitativas y realizara una distribución justa de la tierra y proponía un modelo económico de protección de la industria nacional y de confiscación de intereses extranjeros y de las oligarquías. En esa época su discurso estaba centrado en un nacionalismo y su énfasis giraba en torno a la soberanía de los recursos.

Desde el punto de vista político-militar, en sus inicios el ELN asume como doctrina el *foquismo*, el cual plantea la negación del partido de vanguardia como requisito de la lucha revolucionaria y privilegia lo armado sobre lo político, lo que lo llevará a “aislarse del débil movimiento social de la época” (Aguilera, 2006: 214). Esta doctrina es abandonada posteriormente, luego de la desaparición de los hermanos Vásquez Castaño (líderes del grupo fundador).

En un segundo momento, el ELN se acoge a la doctrina marxista leninista y replantea su estructura organizativa mediante un sistema de federación y gobierno colegiado.

### *Débil dirección nacional y estructura federalizada*

El ELN no se ha mantenido idéntico a través del tiempo y, por el contrario, los planteamientos antes expuestos se han ido transformando y revaluando en función de las lecciones aprendidas y las transformaciones del conflicto. En la literatura existen ya análisis de los distintos aprendizajes, puntos de ruptura o fases que ha transitado el ELN, y no es propósito de este texto volver sobre estos asuntos. Vale por ahora mencionar que dos de los puntos de inflexión más importantes en la historia de la organización fueron la derrota que sufrió en el nordeste antioqueño frente a las fuerzas estatales, en la acción que éstas denominaron Operación Anorí, ejecutada en 1973, y el “febrerazo” (1977)<sup>6</sup>. Anorí representó el inicio de una profunda crisis: el ELN queda con su poder militar diezmado<sup>7</sup> y una manifiesta falta de dirección que se acentúa con la salida del país de su dirigente máximo, Fabio Vásquez, ocurrida en 1974.

<sup>6</sup> El ELN sufre un duro golpe en el “febrerazo” (1977), cuando desarticulan la Coordinadora Urbana Regional y “la gran mayoría de los mandos urbanos son capturados” (Hernández, 2006: 236). Este acontecimiento es clave porque “Anorí no es el punto de llegada sino el comienzo de una larga y profunda crisis general de la organización” (Hernández, 2006: 203).

<sup>7</sup> Antes de Anorí el ELN contaba con unos 250 hombres, los cuales estaban repartidos en tres frentes con presencia en el departamento de Santander, el sur de Bolívar y el nordeste antioqueño. Luego de dicha operación la organización quedó reducida a alrededor de 70 combatientes (Medina, 2001: 303, 322).

Pasada la operación Anorí, el ELN queda reducido a una serie de reductos dispersos y con poca conexión entre sí, pero que logran mantener el nombre de la organización en la vida política nacional a través de acciones aisladas. En los setenta el ELN no solo está disperso, por su forma operativa, sino que este aislamiento es producto de la carencia de un norte de acción. Solo en los congresos de la década de los ochenta replantearon su curso de acción y actuaron bajo una estrategia instrumental y determinada por su estructura organizativa<sup>8</sup>.

Hacia el final del decenio de los setenta e inicios del siguiente, al superar los duros reveses que significaron Anorí y el “febrero”, el ELN inicia una nueva etapa en la historia de la organización insurgente: “Anorí representa, por decirlo de alguna manera, el fin de una época de romanticismo revolucionario y el inicio de una etapa en que el ELN se constituye en una verdadera máquina de guerra” (Medina, 2001: 290). Según Medina, esta guerrilla logra superar la primera gran crisis mediante la recomposición de sus filas y la redefinición de sus relaciones con el movimiento social, al que trató de acercarse más, al mismo tiempo se alejaba de la posición militarista, todo ello producto del intenso debate que se mantuvo entre dos sectores de la organización, “Replanteamiento” y “Sector Oficial”, que discutían sobre la necesidad de reformar o no reformar la organización insurgente (Hernández, 2006: 233-236).

A partir de los años ochenta aparecen diversos replanteamientos dentro de la organización, y algunos de ellos incluso han implicado acuerdos de facciones con el gobierno central y su desarme, desmovilización y reinserción<sup>9</sup>. Es de especial interés destacar que el ELN que resurge después de la crisis de los años setenta se caracteriza por ser “una

---

<sup>8</sup> Como se verá en el transcurso del presente texto, esta característica es relativamente similar a parte de la situación que vive hoy el ELN, que, con más hombres que en ese momento (entre unos 2.000 y 2.500, según la fuente), están en zonas periféricas, aisladas, sin un mando centralizado y que, en opinión de los autores de este texto, viven una fase sin mayor norte militar o político, dependiendo de la región. De hecho, en conversaciones sostenidas por el autor con ex miembros de esta organización, algunos han aludido a un presunto abandono por parte de algunos de sus máximos dirigentes, de quienes se presume que no residen en el país en la actualidad y que estarían replicando la acción de abandonar al grupo, política y militarmente, como lo hizo en 1974 su fundador, Fabio Vásquez Castaño.

<sup>9</sup> El último replanteamiento significativo ocurrió a finales de los años ochenta, cuando dirigentes del movimiento social *A Luchar*, de movimientos campesinos que eran cercanos al ELN y de algunos miembros de su dirigencia, hicieron énfasis en las reivindicaciones del campo y la pobreza y empezaron a alejarse de la lucha armada. Esta es una de las causas que, ya entrada la década de los noventa, motivan el retiro de una facción del ELN agrupada en la Corriente de Renovación Socialista (Celis, *Semana.com*, 2006).

federación de guerrillas, que compartía un pasado común, un ideario más o menos homogéneo y la figura cohesionadora de Camilo Torres” (Aguilera, 2006: 218), característica que acompaña a la organización hasta la actualidad, en el sentido de que su estructura organizativa está marcada por un profundo carácter federado.

En reuniones y congresos nacionales realizados en los años ochenta, esta guerrilla asume una dirección colegiada, se consolida la reorganización del grupo insurgente como una guerrilla con fuertes rasgos federales y se perfilan ya las nuevas características políticas e ideológicas de la organización, al destacarse un discurso que se distancia del planteamiento en contra de la oligarquía, mantiene –aunque en niveles menores a los de antes– el del nacionalismo, se pliega definitivamente al marxismo-leninismo y posiciona la unidad como valor supremo de la organización. Esto último es un producto claro de las experiencias vividas, cuando el sectarismo y el fraccionalismo amenazaron con extinguir la organización. En esta nueva etapa la unidad se valora sobre todas las cosas<sup>10</sup>, y durante los años ochenta ese concepto de unidad se desarrollaría e incluiría la unidad del movimiento revolucionario y popular<sup>11</sup>. Este cuestionamiento sobre la capacidad de la unidad y si ella es real o no, constituye un rasgo muy importante para entender y analizar al ELN de hoy.

En términos de doctrina político-militar, el ELN pasa del foquismo a la *guerra popular prolongada*<sup>12</sup>. Cabe destacar que su concepción de esta estrategia tiene una variación importante respecto de la formulación clásica, en la cual se da una importancia significativa a la construcción de poder popular de doble cara, como correlato del enfrentamiento militar, de tal forma que se articulen ambos planos, el militar y el político.

Desde el punto de vista organizativo, en el primer congreso “Comandante Camilo Torres” (1986), el ELN aprobó la creación de cinco frentes de guerra, los cuales estaban compuestos por frentes (rurales y urbanos)

---

<sup>10</sup> El concepto de unidad de los frentes ha sido de máxima preocupación entre los dirigentes del ELN. En entrevista con “Francisco Galán”, este antiguo miembro de esta guerrilla comentaba que las decisiones del grupo en temas de negociación son lentas porque, ante todo, sus mandos cuidan la unidad y las decisiones requieren consensos que son difíciles y demorados de alcanzar (Entrevista 1).

<sup>11</sup> A mediados de los ochenta el ELN adopta como estrategia político-militar la Guerra Popular Prolongada.

<sup>12</sup> Para una síntesis de cómo el ELN entiende la *guerra popular prolongada* véase Aguilera (2006: 221).

y por compañías (Aguilera, 2006: 218). En la actualidad, esta estructura organizativa se mantiene vigente, aun cuando, como se aprecia en el desarrollo de este texto, se trata de estructuras cada vez más difusas.

Un dirigente del ELN definía los frentes de guerra como “el conjunto de estructuras urbanas y rurales que desarrollan la política de la organización en una gran región del país y que por sus características exige un diseño estratégico específico [...] varios frentes guerrilleros y estructuras urbanas conforman un frente de guerra, cuyas características están dadas por la actividad socio-económica de la región” (Haernecker, 1988). Un frente guerrillero es, por su parte, en palabras de la misma organización, “una instancia político-militar y de masas” (Haernecker, 1988). En todas las estructuras, el énfasis de su doctrina hace que los miembros no se identifiquen a sí mismos como militantes o guerrilleros, es decir, desde una perspectiva exclusivamente militar, sino como pertenecientes a una organización político-militar (Rodríguez, 2005: 137).

Con respecto a la estructura jerárquica, el ELN tiene dos instancias de dirección fundamentales, la Dirección Nacional (DN) y el Comando Central (Coce). El Coce es elegido entre los miembros de la DN y está compuesto por tres comandantes: uno encargado de lo político, otro de lo militar y un tercero de lo financiero. Esa estructura directiva es reproducida por cada uno de los frentes, cuyos mandos son también colegiados. Por su parte, la DN está compuesta por quince comandantes, elegidos democráticamente entre los mandos de los frentes.

Los aspectos mencionados en los párrafos inmediatamente anteriores, además de ilustrar en torno a la estructura organizativa y la doctrina aún vigentes en el ELN, resaltan el hecho de que, desde los años ochenta, la historia de la organización se ha caracterizado por la preocupación por la unidad y ha marcado la toma de decisiones. Adicionalmente, en lo militar, la alusión a la guerra popular prolongada es de interés, toda vez que dicho modelo de lucha insurgente se ha agotado para el ELN en la actualidad, aspecto que evidencia una incapacidad de la organización para replantear su modelo de guerra frente a las nuevas realidades de la confrontación armada. Así, una hipótesis que se maneja en este texto afirma que actualmente el ELN ha perdido su norte militar, dada la incapacidad de replantear el obsoleto modelo de guerra popular prolongada, lo que explicaría los bajos niveles de violencia del conflicto registrados bajo la responsabilidad de esta guerrilla. La contracara de la

moneda es una estrategia política<sup>13</sup> seguramente adelantada a cabalidad por aquéllas estructuras donde todavía tienen preeminencia las lógicas de acción política.

### *Debilitación en un contexto de adaptación y supervivencia*

Entre otros aspectos históricos relevantes, conviene mencionar que para finales de los años ochenta el ELN contaba con 1.700 o 1.800 combatientes<sup>14</sup> (Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional y Ministerio de Defensa, respectivamente), un número importante que refleja la recuperación y expansión de la organización durante ese decenio. La fortaleza de la organización a finales del mismo e inicios del siguiente se evidencia en el hecho de que, como se aprecia en el Gráfico 3, durante casi todos los años corridos entre 1988 y 1995 despliega una acción violenta más alta que las Farc. En 1995, como resultado de la primera Conferencia Militar Nacional, el ELN decide fortalecer su línea militarista a la luz de la definición de Áreas Estratégicas y Frentes de Guerra destinados a protegerlas (Garzón y Espejo, 2005: 9). El acelerado fortalecimiento de las Farc hacía necesario reforzar al grupo operativamente, en términos militares; así, una de las principales conclusiones de la Conferencia dice que el ELN no podía permitir convertirse en una fuerza armada insurgente de segundo orden o subsidiaria de las Farc.

A mediados de los años noventa el ELN contaba con más de 2.500 hombres en armas (Espejo y Garzón, 2005: 16), había expandido su presencia en la zona bananera del Magdalena y creado redes urbanas en Cali, Popayán, Ibagué, Pereira, Manizales, Armenia y Pasto; fortalecía su presencia en Bogotá y se proyectaba hacia centros urbanos de suroccidente del país.

Es en esta época cuando la agrupación armada inicia su mayor proceso de urbanización, el cual, como lo había consignado en su “Plan estratégico para el siglo XXI”, buscaba fortalecer las milicias urbanas “para irrumpir en pueblos y ciudades intermedias, principalmente en el departamento de Cundinamarca” (*El Tiempo*, 6 de enero de 1999).

<sup>13</sup> Este trabajo político es difícil de verificar en lo publicado por los medios, pero, como producto del trabajo de campo realizado para este documento, puede inferirse durante varios meses del año 2008, así como la realización de entrevistas y foros sostenidos sobre este asunto en el año 2009 y unos pocos en 2010.

<sup>14</sup> Los estimativos sobre combatientes de una organización de carácter clandestino suelen ser altamente imprecisos, pero para efectos de la presente discusión, valorados con todas sus limitaciones, permiten ilustrar sobre el crecimiento del ELN.

En 1998 el ELN contaba con unos 4.500 hombres en armas, según la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional; en los años anteriores había logrado expandirse en ocho nuevos frentes, y en 1998 la totalidad de ellos llegaba a 33, con cerca de 130 hombres en cada uno (Vélez, 2001: 223).

En la segunda mitad de los noventa los grupos paramilitares dan inicio a una expansión nacional, especialmente exitosa en la zona norte del país y con un especial énfasis en regiones históricas del ELN. El avance del paramilitarismo afecta profundamente tanto los intereses militares del ELN como su relación con las comunidades. En la segunda mitad de los años noventa la apuesta estratégica paramilitar consistió en debilitar militarmente al ELN para obligarlo a un proceso de desarme, desmovilización y reinserción (DDR).

Para finales de la década de los noventa el ELN, en parte debido a que no se involucra de manera decidida con el narcotráfico, experimenta un debilitamiento militar relativo<sup>15</sup>, que se evidencia en su incapacidad para repeler la ofensiva paramilitar. Es desalojado de territorios históricos por la expansión paramilitar y además pierde la confianza de las comunidades al no poder protegerlas de esa ofensiva, dirigida específicamente contra ellas; en muchos casos debe retirarse de las zonas de disputa y dejar las comunidades a merced de la operación indiscriminada del paramilitarismo.

Con el violento ingreso y la posterior consolidación de los paramilitares en el Magdalena Medio, el ELN comienza a perder control sobre la zona de Barrancabermeja y las regiones históricas de San Vicente de Chucurí y el sur de Bolívar. Igualmente, pierde parte del control del Catatumbo y La Gabarra, donde fue incapaz de detener el avance paramilitar. En términos generales, es posible decir que el ELN tuvo que retroceder de las zonas planas a las cordilleras y refugiarse en sus retaguardias históricas, como son las serranías de San Lucas y Perijá y las selvas del Catatumbo, entre otras.

En 2000, el ELN inicia una serie de acercamientos con el gobierno de Andrés Pastrana Arango, pero la oposición regional en los territorios

---

<sup>15</sup> El debilitamiento militar relativo hace referencia al hecho de que, aunque el ELN no experimentó una disminución significativa de su dispositivo militar debido a la acción de otros grupos, no fue capaz de crecer al ritmo que alcanzaron otras fuerzas ni adaptarse a las nuevas realidades de la guerra, cosa que, en el agregado general de la confrontación, significó una correlación de fuerzas crecientemente desfavorable para esta organización insurgente.

que iban a ser despejados para las negociaciones se interpuso como uno de los principales obstáculos que enfrentó el proceso. Según Gutiérrez (2004), esta oposición regional a las negociaciones con el ELN se debió, más que a la reacción de las comunidades contra la desmilitarización del territorio, a presiones ejercidas por grupos paramilitares sobre la población.

A partir de 2002, el ELN ha tenido un fuerte retroceso militar. Algunos de sus frentes históricos más importantes han quedado prácticamente desarticulados, como el “Carlos Alirio Buitrago”, en el oriente antioqueño. Ha perdido la mayoría de sus estructuras urbanas y se encuentra muy debilitado en zonas que antiguamente fueron sus bases originarias. Incluso varios de sus frentes han quedado subordinados a las Farc en diversas regiones, y en otras han sido reducidos considerablemente por la guerra que algunos sectores de esta guerrilla les han declarado. Finalmente, en otros territorios, y según lo han confirmado varios dirigentes de las AUC, los paramilitares absorbieron a numerosos combatientes y mandos del ELN<sup>16</sup>. Este fue el caso de Barrancabermeja, donde la desestructuración del Frente Urbano Resistencia Yariguíes estuvo relacionada con el hecho de que muchos de sus milicianos pasaron al servicio de estructuras paramilitares. Lo anterior tuvo un alto costo político para el ELN, pues envió una señal de descomposición en el interior de la organización que afectó fuertemente la confianza de las comunidades en la organización armada.

Hacia el 2010 el ELN podría contar con un número de 2.200 a 2.500 hombres en armas (Entrevistas 2 y 1, respectivamente). No dispone de frentes grandes ni fuertes, como en el pasado, e inclusive algunos no superarían los veinte combatientes en armas; entre 2008 y el primer semestre de 2010 hicieron presencia violenta documentada en doce departamentos, de acuerdo con la base de datos del Cerac, lo que denota que, si bien algunos frentes y muchas compañías han desaparecido y la mayoría de sus estructuras urbanas están profundamente debilitadas

---

<sup>16</sup> En diligencias de Justicia y Paz varios de los ex jefes paramilitares han asegurado que dentro de las filas bajo su comandancia se habían integrado miembros del ELN. Algunos, como Diego Murillo, alias ‘Don Berna’, llegaron a asegurar que cerca de 2.000 hombres del ELN pasaron a las filas de las AUC. En este sentido, es interesante el planteamiento de Pécaut, quien conceptúa que es mayor la incertidumbre de una población que, en medio de la competencia de grupos armados por el dominio territorial, observa que antiguos mandos guerrilleros hacen parte de rangos paramilitares o son informantes. Señala que los casos de traslado de un bando a otro “son menos numerosos en las Farc, pero son frecuentes entre los antiguos militantes del EPL y el ELN” (Pécaut, 2008: 36).

(quedando en la práctica muy pocas efectivamente operantes), en términos de capacidad de realizar acciones armadas el ELN todavía no está extinto. Es una guerrilla que no se considera vencida y que sigue manteniendo diversas manifestaciones de confrontación y victimización, como se analizará a continuación.

### ***Una visión general de la participación violenta del ELN en el conflicto***

En este aparte se realiza una descripción de los principales indicadores de violencia del conflicto armado, sistematizados y analizados por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac). La información presentada en los gráficos corresponde a la metodología de ese Centro, que busca la medición de la violencia de conflicto de forma tal, que sea posible hacer el análisis de su distribución, su dinámica y su nivel de desarrollo<sup>17</sup>.

En el Gráfico 1 se observa un incremento de la violencia del conflicto desde el inicio de 1990, tendencia que se acelera notoriamente en la segunda mitad de dicho año, hasta un máximo local a mediados de 1991. Este dinamismo está asociado a la presión estatal desatada sobre los grupos subversivos que no habían ingresado o se habían retirado de los procesos de paz de finales de los años ochenta e inicios de los noventa.

---

<sup>17</sup> La investigación del Cerac se apoya en el sistema de información Sarac, una base de datos relacional específicamente diseñada por el Cerac para el registro de acciones de conflicto, la cual se alimenta con fuentes de libre acceso e incluye prensa nacional y regional, escrita y hablada, así como reportes de fuentes gubernamentales y de organismos no gubernamentales. El sistema de información se encuentra basado en el registro y análisis de una diversidad de fuentes y está geográficamente referenciado. En la Base de Datos se incluyen solo acciones consideradas como acciones de conflicto, siguiendo los criterios de motivación política y acción de grupo, diferenciando y excluyendo, así, la violencia criminal o el crimen organizado (sobre esta diferencia, véase: Restrepo, Spagat y Vargas, 2006: 513-514). De esta forma, los datos incluidos se basan en un enfoque “clásico” de la guerra, evitando confundirla con otros tipos de violencia. La base de datos se organiza a partir de *eventos*, los cuales tienen una localización geográfica y temporal, así como una variedad de características (grupo responsable, tipo de acción, víctimas, entre otras). Los eventos de conflicto se dividen en dos tipos de datos: las *acciones unilaterales*, correspondientes a eventos de contenido militar realizados por los grupos armados que afectan la seguridad humana, esto es, la seguridad de las personas en su integridad física, y los *combates*, entendidos como enfrentamientos donde existe respuesta y oposición activa de otro grupo armado, cosa que implica un intercambio de fuego entre dos o más grupos armados. Para más información sobre la metodología del Cerac, los criterios de codificación, el control de calidad y las relaciones con otras bases de datos, véase: Cerac (2009), “Medición y representación de la violencia asociada al conflicto armado interno en Colombia”. En Aponte y Restrepo, ed. (2009) *Guerra y violencia en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Javeriana-Cerac-GTZ, 587-596. Disponible también online en: [http://www.cerac.org.co/libro/13\\_Anexos.pdf](http://www.cerac.org.co/libro/13_Anexos.pdf)

Tal incremento de eventos obedeció, igualmente, al ascenso de las acciones de dichos grupos insurgentes como respuesta al ataque de Casa Verde realizado por las fuerzas estatales en diciembre de 1990. La respuesta fue tanto una forma de aliviar la presión ejercida por las fuerzas armadas oficiales sobre zonas estratégicas donde se presumía que se encontraban miembros de los órganos directivos insurgentes (como el Secretariado de las Farc), como una forma de buscar mayor capacidad de apalancamiento político en los diálogos que aún se sostenían, aunque de manera inocua, entre el gobierno y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (Cgsb), conformada por las guerrillas del ELN, las Farc y el EPL.

Como lo advierte el Gráfico 3, el ELN termina los años ochenta y se mantiene durante buena parte de la primera mitad de los noventa como el grupo en conflicto que adelanta unilateralmente la mayor violencia en el país. Es más, en ese momento era una guerrilla más sólida y con mayor visibilidad que las Farc. En efecto, muchas veces se pasa por alto que a finales de la década de los ochenta y durante los primeros años de la del noventa el ELN era a la vez la guerrilla más radicalizada y la que más violencia producía desde el polo insurgente del conflicto. Ese grupo guerrillero participó en los diálogos desarrollados en los inicios de la década de 1990, como parte de la Cgsb, porque consideraba que la unidad guerrillera era un asunto crucial en términos estratégicos, no porque estuviese comprometida con el proceso. Esto es clave para entender a esta guerrilla: el ELN fue protagonista en la producción de violencia de conflicto en los años ochenta, cuando era un grupo más radicalizado que varias de las corrientes guerrilleras de ese momento.

En el desenvolvimiento general de la guerra, después de presentado el máximo local de violencia de conflicto en 1991, la tendencia general fue hacia un estancamiento en niveles similares a los de dicho máximo hasta 1995. Posteriormente, hacia el final de 1996, se observa una nueva tendencia al crecimiento acelerado de los eventos de conflicto, que se revierte a partir del inicio del año 1998, después de haber alcanzado un máximo local en un nivel medio, para el promedio de la serie<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> A este subperíodo entre los años 1997 y 2003 se le podría denominar, siguiendo a investigadores del Cerac, como de *recrudescimiento*, “en el que se nota un incremento importante tanto en la intensidad del conflicto como en la frecuencia de combates y ataques” (Restrepo, Spagat y Vargas, 2006: 520).

**Gráfico 1**

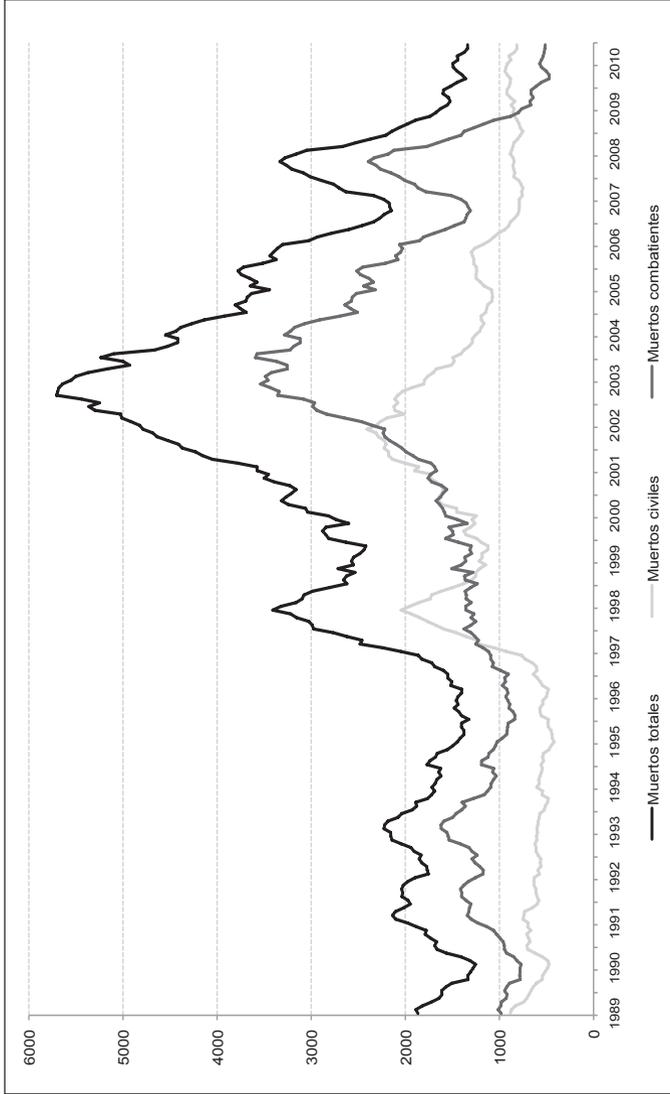
Dinamismo del conflicto armado en Colombia: eventos, combates y acciones unilaterales (1988-junio, 2010)\*



Fuente: Cerac. Base de datos sobre el conflicto armado colombiano, V. 1.1, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

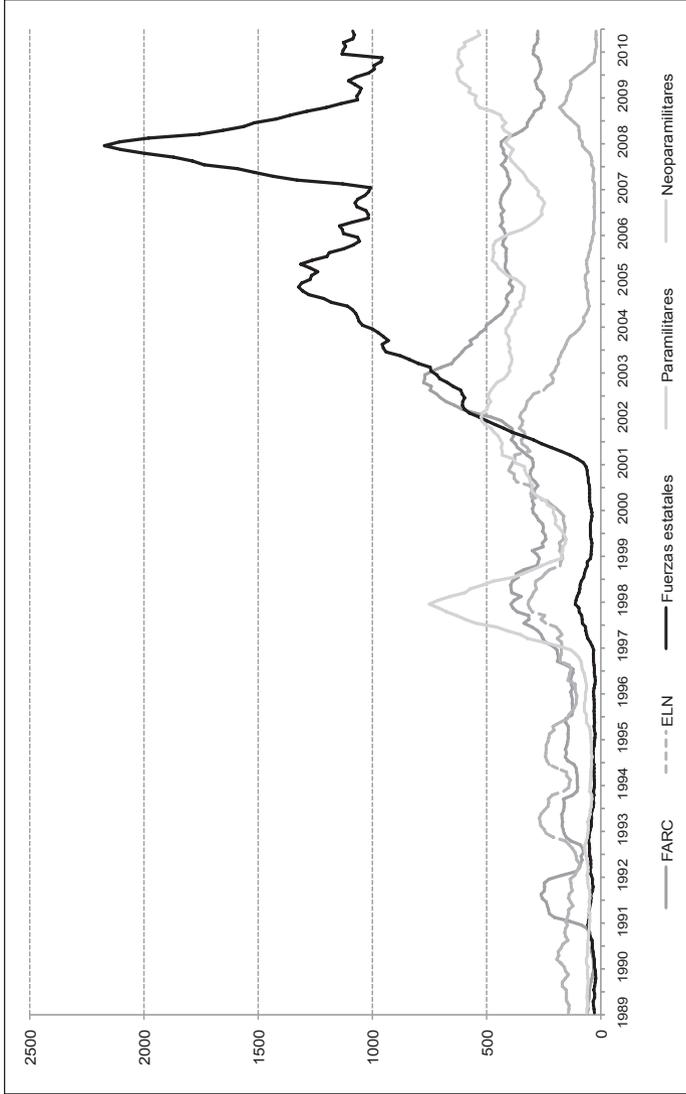
\* Todos los gráficos sobre violencia de conflicto presentan la información de manera mensual anualizada.

**Gráfico 2**  
Muertos totales, civiles y combatientes, 1988-2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre el conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

**Gráfico 3**  
Acciones unilaterales, por grupo responsable, 1988-2010 (junio)



Fuente: Cerac. Base de datos sobre el conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

Las acciones unilaterales del ELN se incrementan de manera rápida en la segunda mitad de 1992, coincidiendo con la terminación de los diálogos de Tlaxcala (México) (Gráfico 3). En el Gráfico 3 también se observa que, aproximadamente entre 1993 y junio de 1995, las acciones se mantienen en un nivel similar al máximo local alcanzado a finales de 1992, para luego disminuir hasta un mínimo local en 1996.

De manera general, como muestra el Gráfico 1, hacia finales de 1996 empieza un proceso de escalamiento que durará hasta fines de 1997, cuando hay una disminución temporal, para posteriormente entrar en un aumento sostenido de las acciones violentas de los grupos insurgentes.

El rápido incremento de la violencia del conflicto que se presenta en los años 1996 y 1997 se explica principalmente por el alza de las acciones unilaterales de los grupos paramilitares (Gráfico 3), que inician un proceso de expansión y disputa territorial en momentos en que se conforman las AUC, organización sombrilla que agrupa una miríada de grupos paramilitares, algunos de los cuales venían operando desde los años ochenta<sup>19</sup>. Tal ascenso de los eventos de conflicto es resultado además de las acciones unilaterales que emprenderían los grupos insurgentes. Las Farc incrementan su actividad unilateral en el marco de un proceso de adquisición de mayor poderío militar y de multiplicación de frentes, asociado a la incursión más directa en el negocio del narcotráfico. La mayor combatividad del ELN, por su parte, obedecía en gran parte a la respuesta que debía iniciar ante los avances del paramilitarismo, que desde 1997 incursionaba en múltiples zonas de antigua presencia política y militar de dicha organización guerrillera.

Resulta importante resaltar que desde el año 1996 el ELN pierde el protagonismo violento en el polo insurgente, el cual es asumido por las Farc. Y aunque a finales del año 2000 vuelve a tener una participación alta, sobre todo en el número de acciones unilaterales (Gráfico 3), no recuperará su anterior protagonismo.

Años después de iniciado el proceso de modernización de las Fuerzas Militares por parte del presidente Pastrana, y con el apoyo de Estados

---

<sup>19</sup> Varias de las acciones del paramilitarismo de los años ochenta son de importancia en el contexto de la violencia de conflicto y la violencia política. Recuérdese su participación en el exterminio de la Unión Patriótica, el avance sangriento del MAS y el proyecto de Puerto Boyacá en el Magdalena Medio.

Unidos mediante el Plan Colombia, se puede apreciar un cambio en la participación de las distintas formas de violencia de conflicto: comienza un aumento sostenido en el nivel y la participación de los combates, especialmente explicado por la confrontación entre las fuerzas gubernamentales y las Farc<sup>20</sup>.

Por su lado, y siguiendo el Gráfico 3, entre 1996 y 2000 el ELN exhibe una actividad bélica variable. En 1999 sus acciones unilaterales se estabilizan. Posteriormente, en 2000, se opera un nuevo incremento acelerado de las operaciones unilaterales de esa organización, hasta alcanzar el máximo global de la serie a finales de ese año. Esta intensa hostilidad, añadida al alto nivel de los combates registrados en dichos años (Gráfico 5)<sup>21</sup>, se puede explicar por “la mayor capacidad militar con que contaban los grupos guerrilleros, en buena medida por haber logrado diversificar las prácticas de financiamiento” (Vicepresidencia, 2002: 22), entre ellas el secuestro y la extorsión, en el caso del ELN<sup>22</sup>. No obstante, como se verá más adelante, debido en parte a su escasa financiación, el ELN no avanza militarmente de la misma manera que los otros grupos ilegales, puesto que su imbricación con el narcotráfico no es igual, conducta que le costará perder su relativa fortaleza de años atrás.

De esta forma el ELN participó activamente en la violencia de finales de la década pasada, puesto que, como se aprecia en el Gráfico 3, las acciones unilaterales de esta guerrilla aumentan aceleradamente desde finales de 1999, en el marco de la presión que ejerció este grupo para un eventual despeje en el sur de Bolívar y frente al escalamiento de la guerra con los grupos paramilitares. A finales de 2000 y en los primeros meses de 2001 la agrupación alcanza un máximo de acciones unilaterales en el contexto anteriormente descrito, debido a la reactivación de la mayoría de frentes a escala nacional, frente a la ofensiva paramilitar desencadenada en varias de sus regiones históricas, entre ellas el sur de Bolívar y el Catatumbo (González, Bolívar y Vásquez, 2003: 85-88).

<sup>20</sup> Hacia 1998 el incremento de los combates está impulsado por la iniciativa de las Farc. Hacia el año 2000 las fuerzas estatales logran contener el avance a una guerra de movimientos de las Farc y recuperar la iniciativa, y desde entonces se explica que el incremento de los combates obedece especialmente a la presión estatal (véase Granada y Sánchez, 2009).

<sup>21</sup> Aunque en el Gráfico 5 los combates entre las fuerzas estatales y el ELN muestran una tendencia irregular a la disminución desde 1996 hasta finales de 1998, y luego un estancamiento en 1999, durante todos estos años se registraron más de cien combates anuales.

<sup>22</sup> Este podría ser un buen lugar para plantear que la exacción de rentas petroleras por parte del Domingo Laín desde 1983 permitió el crecimiento y fortalecimiento del ELN, que luego hará posible esa alta actividad militar de la segunda mitad de la década de los años noventa.

En 2001 el incremento de operaciones unilaterales de esta guerrilla encontró un obstáculo en los grupos paramilitares y las fuerzas estatales y a la vez un contexto adverso, que terminaron de sellar su declive estratégico<sup>23</sup>. Adicionalmente, la reducción de las acciones unilaterales ‘elenas’ se origina, más que en el fracaso de su ofensiva militar, en el agotamiento de su modelo de guerra insurgente. Es en esta época cuando el ELN pierde posiciones estratégicas e históricas frente a la avanzada del paramilitarismo, retrocede en credibilidad nacional e internacional por los secuestros masivos realizados en el Valle del Cauca y fracasa en su idea de forjar un posible despeje militar.

De esta forma, el proceso de expansión del ELN, iniciado desde los años ochenta y que pretendía ampliarse en la década siguiente, resultó menos exitoso respecto del puesto en marcha por las Farc, debido a un estancamiento en el desarrollo militar del grupo y a un ineficaz proceso de acumulación de recursos, que no le permitió lograr un equilibrio estratégico (Ortiz, 2006: 324)<sup>24</sup>. La vinculación al tráfico de narcóticos iniciada por las Farc demostró constituir una fuente mayor y más estable de recursos que la práctica del secuestro y la extorsión a escala industrial practicada por el ELN (Ortiz, 2006: 331).

A partir de 2002, el ELN inicia una disminución de sus acciones unilaterales (Gráfico 3) y, en general, de su participación en el conflicto armado, aunque tiene puntos de incremento que no logran sostenerse de manera estable (en el Gráfico 5 se observa una tendencia al incremento de los combates durante 2002, hasta un máximo local en 2003). En contraposición, en ese mismo año se arriba a puntos históricos de escalamiento de la violencia del conflicto (Gráfico 1), situación que responde a un incremento de las acciones a raíz de la ruptura, en febrero de 2002, de las negociaciones gubernamentales con las Farc. Esta guerrilla provoca así una mayor participación en el nivel nacional del conflic-

---

<sup>23</sup> Para Granada, Restrepo y Vargas (2009), se presenta una derrota estratégica de los grupos insurgentes, debido al “estancamiento y retroceso del desarrollo militar de las organizaciones insurgentes, tanto en términos de expansión territorial como de desarrollo de sus planes y proyectos: aunque se lo propusieron, en los resultados, ni el ELN ni las Farc lograron pasar de la guerra de guerrillas a la guerra de movimientos. Más aún, la perspectiva de lograr que mediante una estrategia violenta se logre la consecución de poder aparece hoy en día, a todas luces, no solo lejana, sino imposible” (2009: 42, nota 12).

<sup>24</sup> En principio, la mayor o menor fortaleza de la estructura de una organización armada determina su capacidad para gestionar un incremento de los recursos a su disposición, absorber las tensiones que implica un proceso de expansión y proyectar los recursos disponibles en términos de capacidad de influencia política y militar (Ortiz, 2006: 332).

to<sup>25</sup>, para demostrar su poder militar, y en época electoral muestra que se han fortalecido militarmente como resultado de años de involucramiento con el narcotráfico y de aprovechamiento de la antigua zona desmilitarizada que fuera establecida para las negociaciones<sup>26</sup>.

Por su parte, el Estado intensificó sus acciones, encaminadas a presionar a las Farc y al ELN y a desplegar una ofensiva militar amplia en la antigua zona de despeje, cosa que convierte a las fuerzas estatales en una de las partes del conflicto más dinámicas en ese año<sup>27</sup>. Por su lado, el paramilitarismo fue consolidándose en gran parte del territorio, entró con determinación y altos niveles de violencia (particularmente contra la población civil) en muchas zonas de control guerrillero y logró su máxima expansión entre los años 2002 y 2003.

En el segundo semestre de 2002, y con un discurso enfatizado en la seguridad y la promesa de vencer militarmente a las guerrillas, se inicia el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez, quien, con ayuda de la política de Seguridad Democrática, aprovecha y profundiza la modernización de las Fuerzas Militares iniciada durante la administración Pastrana. El gobierno Uribe puso en marcha una serie de políticas destinadas a confrontar a los grupos insurgentes, con especial énfasis en las Farc, buscando adquirir el control de territorios que hasta ese momento no habían sido objeto de presión militar estatal y proveer seguridad basada en una presencia expandida, tanto militar como policial, apoyada en la participación de redes de cooperantes civiles.

A partir del año 2003 y hasta el final de la serie de acciones unilaterales (Gráfico 3), dentro del conflicto se produce un nuevo fenómeno, que tiene como principal característica, por un lado, la participación mayoritaria de las fuerzas estatales en el total de las acciones unilaterales (gráficos 1 y 3), como parte de la continuación y aprovechamiento de los avances logrados, en una profunda reestructuración y modernización

<sup>25</sup> La ofensiva de las Farc ocasiona un efecto determinante sobre la dinámica de la violencia a finales de la década de los noventa, pero aproximadamente de 1999 en adelante, y con particular énfasis a partir de 2002, la iniciativa estatal tiene la mayor incidencia sobre la dinámica general del conflicto. Es decir, para 2002 creo que no puede hablarse de una ofensiva nacional de las Farc en 2002. Desplegaban mucha actividad, pero ella estaba más relacionada con la respuesta a la, esa sí indiscutible, ofensiva estatal que a una ofensiva de ellos; se estaban defendiendo.

<sup>26</sup> Esta zona desmilitarizada le permitió reclutar hombres y consolidar zonas de control y corredores estratégicos, tanto militares como útiles para la salida de droga.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, el Gráfico 3.

de las diversas organizaciones que componen las fuerzas estatales<sup>28</sup>, y, por otro lado, cambios de los grupos armados ilegales frente a esta iniciativa estatal. En este sentido, según señalan Granada, Restrepo y Vargas (2009, 48-96), desde 2003 todos los grupos armados asisten a un *reacomodamiento*<sup>29</sup>, el cual, mirado en retrospectiva, tiene como principal característica el cambio en la correlación de fuerzas a favor del Estado y una ofensiva casi sostenida sobre los grupos guerrilleros.

Entre el año 2003 y los comienzos de 2005, mediante la aplicación de la política de Seguridad Democrática, se produce una relación de aumento de los eventos del conflicto, particularmente de los combates, y de reducción del nivel de victimización sobre los civiles, fenómeno que se observa hasta el año 2007. En ese sentido, durante varios años del gobierno Uribe, Colombia se convirtió en un país más seguro para los civiles pero no para los combatientes (Restrepo y Spagat, 2004a: 17). No obstante, como se aprecia al final de la serie de muertes directas (Gráfico 2), esta tendencia cambia y los civiles vuelven a ser, aunque en menor escala que antes, los primeros victimizados. En este fenómeno de reducción del número de víctimas civiles, el ELN tuvo la misma tendencia que el resto de grupos (Gráfico 4).

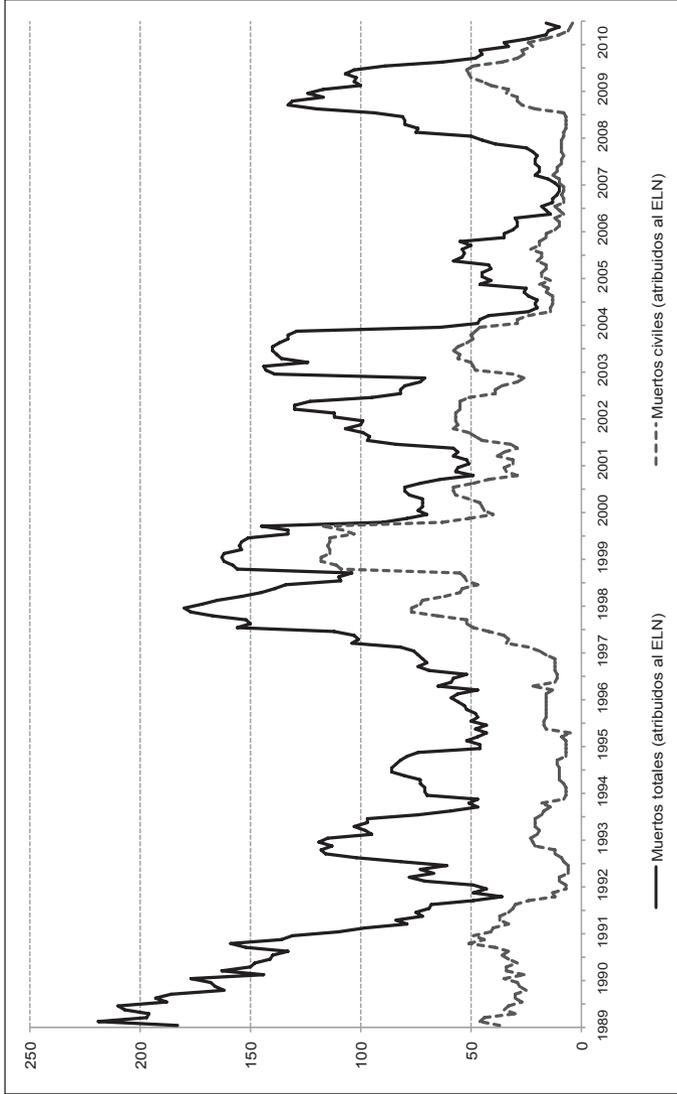
Entre 2002 y 2007 las cifras muestran una reducción considerable de las acciones unilaterales emprendidas por el ELN (Gráfico 3). En contraste, durante este mismo lapso se aprecian altos niveles de combate entre las fuerzas estatales y esa guerrilla (Gráfico 5). Todo esto dentro del contexto de acciones con iniciativa estatal en zonas de gran influencia del ELN, como Arauca, el oriente y el nororiente antioqueño y Norte de Santander<sup>30</sup> (Vice-

<sup>28</sup> Borrero señala que entre 1998 y 2004 el Ejército casi duplicó su número de hombres, al igual que el componente de infantería de la Armada. La Policía creció, aunque en menor proporción, y la Fuerza Aérea aumentó su desarrollo técnico y en equipos. Los cambios no solo se gestan en el número de tropas y la adquisición de equipo tecnológico, subraya este autor, para quien “la tecnología adquirida no solo fortalece en el plano operativo a las fuerzas, sino que comienza a crear actitudes nuevas, redistribución de poderes y cambios en las prácticas educativas militares” (2006: 120).

<sup>29</sup> Algunas de las características de este reacomodamiento consisten en que se acelera y consolida una amplia ofensiva nacional de las fuerzas estatales que trabajan en conjunto y de manera sostenida y simultánea en diversas partes del país; se aprecia un nuevo ciclo de aprendizaje en los grupos guerrilleros, paramilitares y, de manera reciente, neoparamilitares (Granada, Tobón y Restrepo, 2009), provocando un cambio significativo en sus acciones.

<sup>30</sup> Si bien los lugares donde se concentró la ofensiva estatal durante la Seguridad Democrática (como el Plan Patriota) fueron las zonas históricas de las Farc, también varias de las zonas de operaciones estatales tuvieron lugar en zonas de antiguo dominio del ELN, como el nordeste de Antioquia y el oriente antioqueño (para recuperar la vía Bogotá-Medellín), así como Arauca, para controlar las zonas donde pasa el oleoducto Caño Limón-Coveñas. De esa forma, el ELN fue perdiendo también zonas estratégicas que eran fuentes de financiación.

**Gráfico 4**  
Muertos totales y civiles en acciones unilaterales atribuidos al ELN, 1988-2010 (junio)



Fuente: Cerac. Base de datos sobre el conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

presidencia, 2010). En ese sentido, la presencia de eventos de conflicto del ELN en este intervalo de años está más determinada por la confrontación iniciada por las Fuerzas Militares que por la iniciativa militar del ELN.

No obstante esta reducción de las acciones unilaterales, entrado el año 2007 el grupo inicia un aumento de su actividad, que al final de 2008 alcanza un máximo local, y posteriormente se aprecian niveles significativos hasta fines de 2009 (Gráfico 3). Este incremento es entendido en un contexto previo a la ruptura y posterior a ella, sin resultados. De esa manera, aunque no existe una relación causal directa entre el alza de los eventos asociados al ELN y la ruptura de las negociaciones (puesto que desde antes de ella ya se pronunciaba un cambio), la evidencia muestra que hubo una reducción de la producción de violencia por parte del ELN durante varios meses, en el curso de la negociación, situación que muestra una disminución del impacto en términos de víctimas, tanto combatientes como civiles.

La disminución del número de acciones unilaterales del ELN se explica por la restricción, voluntaria o presionada, de su iniciativa militar ante la expansión de las operaciones de las fuerzas estatales desplegadas en múltiples regiones, incluidas las históricas de los grupos no estatales. Obedece, además, a los esfuerzos del Estado de concentrar muchas de sus operaciones en zonas de aprovisionamiento y descanso de las guerrillas.

Esa rebaja de la actividad bélica 'elena' puede explicarse igualmente por la actitud de las guerrillas de concentrarse en sus regiones periféricas y en lugares de difícil acceso, como táctica para sobrevivir y restar impulso al avance de las fuerzas oficiales. Tal estrategia ha sido más evidente en el caso de las Farc, donde ha estado orientada también a proteger a mandos de alto valor estratégico. No obstante, si bien esta forma de operar pudo haberle agregado capacidad de supervivencia a esta guerrilla en particular, en cuanto a la tropa se refiere, entre 2008 y 2010 ha tenido claros reveses, puesto que las fuerzas estatales se han readaptado y están privilegiando el ataque aéreo a objetivos de alto valor estratégico sobre el desgaste con infantería en confrontación con guerrilleros rasos y medios<sup>31</sup>.

En este sentido, las operaciones disminuyen pero se incrementa la inteligencia, la interceptación de comunicaciones, los incentivos para la

---

<sup>31</sup> La operación Sodoma, en la que fue bombardeado el campamento de alias 'Mono Jojoy' en septiembre de 2010, es prueba de esta estrategia.

desmovilización de mandos bajos, la creación de cercos militares para desgastar a las guerrillas y provocar desertiones o desestructurar internamente los frentes. Por su lado, y en tercer lugar, las Farc y el ELN han entrado en una fase de evasión de la confrontación militar; su estrategia está privilegiando el uso de grupos operativos pequeños, que son más difíciles de detectar y que, en cambio, tienen gran movilidad y pueden causar daño mediante el sembrado de minas y las operaciones de francotiradores.

Como se dijo atrás, entre los años 2007 y 2009 hubo una reactivación de las acciones unilaterales del ELN (Gráfico 3)<sup>32</sup>, que tiene su explicación en un proceso de reacomodamiento, en la necesidad de mostrar presencia y capacidad de daño después de las fallidas negociaciones con el gobierno y en el contexto del llamado del gobierno Uribe a confrontar a esta guerrilla de manera más contundente. De esa manera, mientras las Farc han transitado un proceso de adaptación y diversificación a las adaptaciones recientes de la guerra en el marco de la Seguridad Democrática, el ELN mantiene el declive estratégico.

Al respecto, un estudio del Cerac dado a conocer en 2009 afirmaba que

“El estancamiento de la caída sostenida de los combates del ELN con los grupos estatales puede estar relacionado a una adaptación de este grupo a las nuevas realidades de la guerra, luego de arrastrar un declive estratégico desde el inicio de la década. En este sentido, el ELN ha evidenciado un resurgimiento después del proceso fallido de negociación, que se observa no solo en la continuación de la confrontación con el Estado (que se mantiene, aunque en bajos niveles, en Antioquia, Bolívar, Norte de Santander y Arauca), sino en un incremento sustancial de sus acciones unilaterales” (Granada, Restrepo y Vargas: 2009, 56).

De las acciones registradas entre 2007 y 2009, muy pocas están relacionadas con el narcotráfico y algunas presentan alianzas y confrontación con bandas neoparamilitares, como “Los Rastrojos”. Dada la centralidad del tema del narcotráfico en las discusiones recientes sobre el ELN, es pertinente detenerse un poco en aquellas que están relaciona-

---

<sup>32</sup> Parte del aumento de las acciones de 2007 se explica por la inclusión de la fuente de Voces del ELN en la base de datos del conflicto armado colombiano que maneja el Cerac, “*La guerra necesaria. Parte de combates ELN*”: 56 eventos con acciones unilaterales están asociados a esta fuente. La mayoría de acciones se desplegó contra la fuerza pública, no hay reportes de afectación a civiles, llama la atención que muy pocas acciones arrojan bajas del lado del ELN y casi todas presentan varios muertos o heridos del lado gubernamental.

das con el mismo. En el caso de las que tienen lugar en el departamento del Cauca, se presentaron en los municipios de El Tambo y El Patía. En estas regiones puede estar ocurriendo lo que se ha denominado una integración de toda la cadena productiva y de comercialización de drogas ilícitas (Vásquez, 2009).

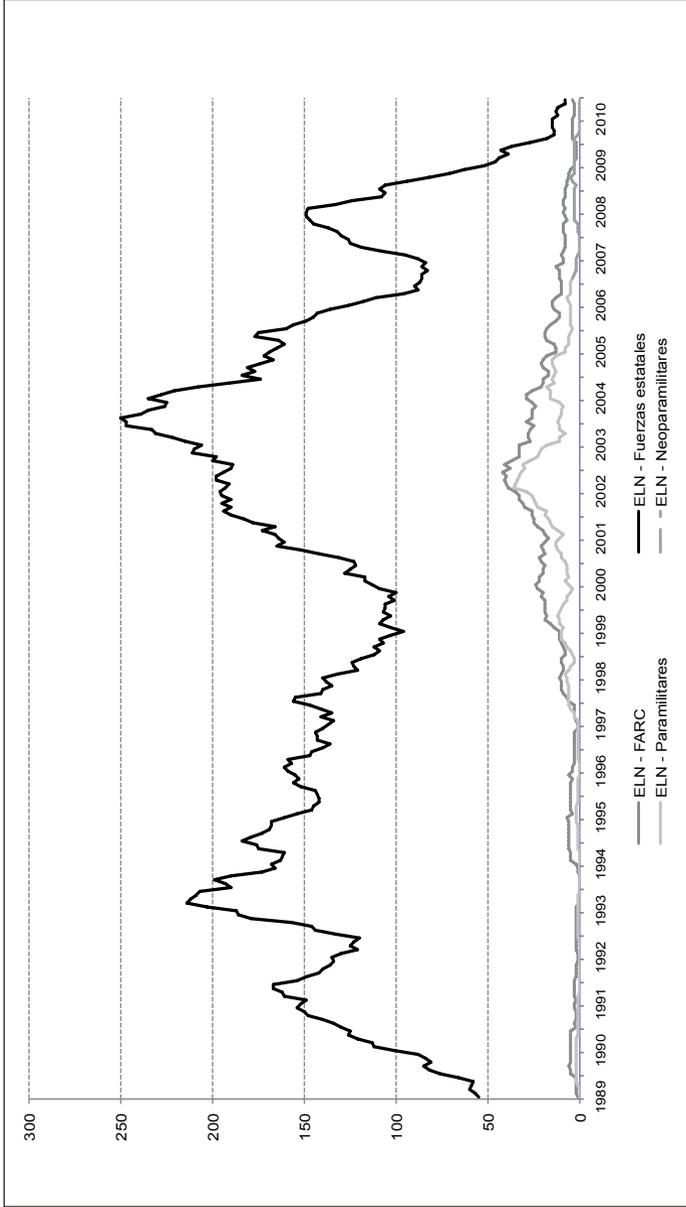
En El Peñón (Santander), grupos armados no estatales, el ELN y los neoparamilitares lanzaron amenazas a la población de la zona porque ha participado en el programa de Familias Guardabosques y se ha negado a seguir cultivando coca, actitud esa que provocó el desplazamiento de poblaciones durante el año 2008.

Finalmente, en Norte de Santander se han producido retaliaciones entre guerrilleros del ELN y miembros de bandas neoparamilitares denominadas 'Águilas Negras', e incluso el ELN realizó una matanza de seis presuntos miembros de las mismas. En Anorí (Antioquia) ha habido indicios de que el ELN protege a campesinos comprometidos en el procesamiento de base de coca.

Esta evidencia documental permite confirmar que el involucramiento 'eleno' en el narcotráfico es todavía inocuo, aun cuando ya hay evidencia de acciones unilaterales relacionadas con esta actividad en algunas regiones muy puntuales, como las mencionadas atrás. En el trabajo de campo, si bien varios entrevistados manifestaron que estructuras de esta guerrilla están comprando insumos para el procesamiento de coca y custodiando laboratorios y que algunas ganan rentas sobre el cobro del gramaje, el señalamiento no podría ser generalizado a todo el ELN a escala nacional.

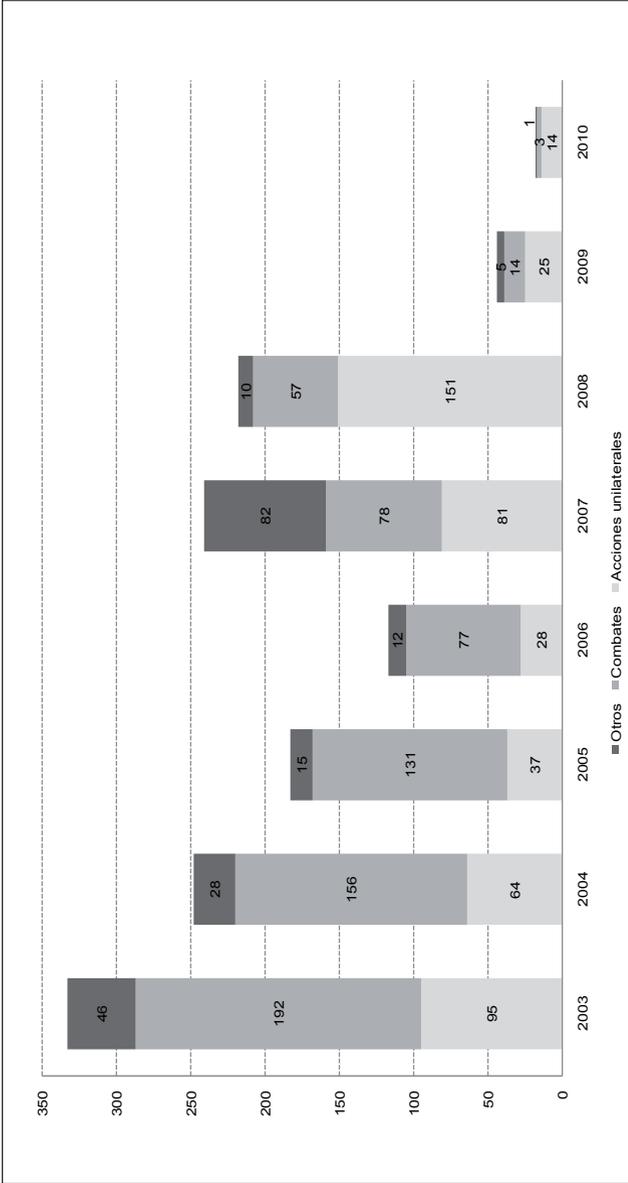
El Gráfico 6, que presenta una caracterización de los eventos en que ha participado el ELN, aporta algunos elementos de interés para nuestro análisis. En primer lugar, entre los años 2003 y 2006 se aprecia una disminución sostenida del total de eventos, y con especial relevancia una reducción de las acciones unilaterales, las cuales constituyen un *proxy* de la capacidad operativa de un grupo armado. En este lapso también se reduce el número de combates, cosa que reafirma lo mencionado anteriormente sobre la táctica de concentrarse en zonas de difícil acceso y evadir la confrontación. No obstante, los años 2007 y 2008, son testigos de un dinamismo distinto a la anterior disminución de acciones unilaterales y evasión de combates: pues hay un aumento de casi el triple de acciones unilaterales entre 2007 respecto al año anterior, y de casi el doble entre el 2008 y el año 2007. Igualmente, los combates se incrementan durante 2007 (Gráfico 5).

**Gráfico 5**  
Combates ELN-estatales; ELN-Farc y ELN-paras/neoparas, 1988-2010



Fuente: Cerac. Base de datos sobre el conflicto armado colombiano, V. 11, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

**Gráfico 6**  
Eventos totales del ELN, incluidos combates y acciones unilaterales\*



Fuente: Base de datos sobre conflicto armado colombiano de Cerac, V. 1.1, 1. Fecha de corte: junio de 2010. Información sujeta a revisiones y actualizaciones.

\* El lector minucioso habrá notado la divergencia entre los niveles de combates reportados en el Gráfico 5 y aquellos del Gráfico 6. La diferencia se explica porque en el Gráfico 5 se incluyen los *eventos complejos*, mientras que ellos son excluidos del Gráfico 6 para evitar doble conteo de eventos. En un *evento complejo* ocurren simultánea o secuencialmente un combate y una acción unilateral (o viceversa). En el Gráfico 6 los eventos complejos están dentro de la categoría “otros”.

En el año 2007 los eventos unilaterales del ELN estuvieron concentrados en Norte de Santander, Chocó, Tolima, Cauca y Bolívar, y se caracterizaron por tratarse en su mayoría de acciones ofensivas, hostigamientos y, en menor nivel, robos, entre otros actos (Cerac, Base de datos, V. 11, 1). En 2008, el escenario cambia, puesto que el departamento donde aparecen más acciones es Arauca, seguido –con casi la mitad de las acciones unilaterales– por Norte de Santander y, en mucha menor medida, por Chocó y Bolívar. Sobre el tipo de acciones, la más frecuente es el hostigamiento, seguida de operaciones ofensivas y robos y, en menor escala, de emboscadas, entre otros eventos (Cerac. Base de datos, V. 11, 1).

De la evaluación anterior se pueden destacar algunos aspectos importantes para el cometido de este texto. A continuación se expondrán algunas ideas claves que se deducen de lo visto hasta este momento, basadas en información de prensa y en consulta de fuentes primarias y secundarias.

*El ELN es en la actualidad una guerrilla débil, pero no extinta*

Como se ha dicho, desde el año 2002 ha tenido una participación menor, en comparación con otros grupos, en la producción de violencia en el conflicto armado colombiano. Tal vez por ello ha pasado a ser una guerrilla relegada en las prioridades del gobierno y ausente de la agenda política, así como del debate público. En gran parte, el Estado no tuvo que confrontarla de manera sostenida en todo el país porque el paramilitarismo se encargó de eso en los años de su máxima expansión:

“El paramilitarismo privilegió el ataque al ELN sobre las Farc, especialmente porque las regiones de entrada y consolidación del paramilitarismo estuvieron ubicadas en zonas históricas de la guerrilla del ELN, con énfasis en el Magdalena Medio (con eje en Barrancabermeja), el sur de Bolívar, la región del Catatumbo en Norte de Santander y el oriente antioqueño. También, el ELN fue afectado por el paramilitarismo, aunque en menor medida, en Arauca, Valle del Cauca y Nariño” (Granada, Vargas y Restrepo, 2009: 42)<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Estos mismos autores señalan: “Una de las explicaciones de por qué el ELN resultó más vulnerable que las Farc a las tácticas paramilitares tiene que ver con las formas de relacionamiento de este grupo con la población, de carácter tradicionalmente más cercano a las comunidades en comparación con otras guerrillas y, por tanto, con un mayor grado de dependencia de ellas. Sobre este tema, Ortiz, por ejemplo, plantea que la dependencia de las estructuras armadas del ELN de ‘cierto grado de respaldo social terminó convirtiéndose en una vulnerabilidad clave’ (2006: 340). Las Farc, por su parte, pudieron responder al terror de los paramilitares con una estrategia similar, en disputa del apoyo de la población (González, Bolívar y Vásquez, 2007: 72-75)”; (Granada, Restrepo y Vargas, 2009: 47, nota 15).

Esta coincidencia geográfica en el nororiente del país entre los territorios históricos del ELN<sup>34</sup> y el avance del paramilitarismo sugiere una intención contrainsurgente de estos últimos, centrada en disputarles el dominio territorial. El avance paramilitar, principalmente a través de la victimización de la población civil, hizo que el ELN entrara en un “proceso de retroceso de las zonas planas a las cordilleras, [e igualmente] de pérdida de influencia en los cascos urbanos” (Vásquez, 2006: 321).

Con posterioridad a la expansión paramilitar (que llega a su máximo tope entre los años 2002 y 2003), el gobierno Uribe, regido por la política de Seguridad Democrática, intensificó varias de sus acciones en zonas estratégicas para el ELN, como el departamento de Arauca, la zona energética y minera de Antioquia, la carretera Bogotá-Medellín y la misma ciudad de Medellín, lugares donde el ELN había logrado una fuerza significativa. Con esto, el declive estratégico de esa guerrilla fue agudizándose y su poder se limitó cada vez más. En el Gráfico 3 se aprecia una pérdida de la capacidad de iniciativa operativa, reflejada en la disminución de las acciones unilaterales entre 2002 y 2006. Claramente no es la misma guerrilla de finales de los ochenta y comienzos de los noventa.

No obstante lo anterior, su capacidad de ocasionar daño perdura. El declive estratégico sugiere que si bien el ELN perdió competencia para incidir militarmente de manera decisiva en las dinámicas de la confrontación violenta, como organización armada, sigue viva. Luego de registrar desde 2001 una tendencia a la reducción de sus acciones unilaterales, y de los niveles de mínimos históricos para la serie entre inicios de 2004 y mediados de 2007, su actividad unilateral se incrementa en 2007 y 2008, como se aprecia en los gráficos 3 y 6 (a partir de la segunda mitad de 2007 sube el nivel de sus acciones unilaterales, hasta alcanzar un máximo en septiembre de 2008).

De igual forma, la victimización con responsabilidad del ELN mostró fluctuaciones importantes desde mediados de 2007 hasta finales de 2009. En octubre de 2008 se observa un máximo local de muertes de ese tipo, que en su mayoría corresponden a víctimas combatientes. Más preocupante es la tendencia de la agrupación, notoria desde mediados de 2008, a elevar la victimización de civiles. Tal práctica alcanza su

---

<sup>34</sup> Sus estructuras más antiguas se encontraban arraigadas en el departamento de Santander, el sur de Bolívar y el nororiente de Antioquia.

máxima expresión en junio de 2009, momento en el cual las víctimas civiles suman casi la mitad del total de víctimas letales de esta guerrilla. Los datos de violencia y victimización reseñados muestran cómo el grupo sigue siendo una amenaza para la seguridad de las personas y las comunidades.

En efecto, si bien el número de sus acciones unilaterales es bajo, el Gráfico 3 dice que en 2008 –cuando todavía no había sido atacado por los grupos paramilitares de manera general en muchos de sus territorios– alcanzó niveles similares a los de 1997 (cuando contaba con cerca de 3.500 hombres en armas, según el Mindefensa)<sup>35</sup>. Esto revela que, no obstante las distintas ofensivas militares del Estado, éste no ha sido capaz de terminar el conflicto con el ELN por la vía militar. Lo que nos lleva a la pregunta de si es capaz de lograrlo alguna vez (tal como se ha visto en el primer acápite, la historia del ELN ha sido la historia de varias derrotas, casi hasta el punto de su extinción, y pese a ello, hoy todavía puede hablarse de casi 2.000 ‘elenos’ en armas). Es decir, se trata de una guerrilla mutante, capaz de resurgir de sus peores momentos y de alimentarse de la población, reclutar miembros y recuperar fuerzas.

Es importante destacar que, si bien la capacidad de adaptación del ELN ha sido muy importante para su sobrevivencia, en este análisis se critica la capacidad de adaptación para conducir su lucha armada. Creemos que en la actualidad el ELN enfrenta una crisis militar, más que política. Esto, en el sentido de que, dentro del ELN y en dependencia de la región que afecte, no se sabe qué va a hacer con sus estructuras armadas, en un escenario donde esa guerrilla entiende que no puede ganar por la vía armada; es lo que se ha denominado *derrota estratégica*.

Esta falta de norte en la actividad militar se percibe como una posibilidad o una amenaza para la disminución de la violencia. Es una posibilidad en la medida en que el Estado, y específicamente el gobierno nacional, podría reflexionar sobre las opciones de diseñar y organizar un DDR orientado a desactivar esta capacidad militar y que ello no sea

---

<sup>35</sup> Esta cifra llama la atención, dado que el número de acciones unilaterales producidas por más de 3.500 hombres en 1997 es similar a la de diez años después, cuando hay menos hombres (aproximadamente 2.000), disminuidos por años de ofensiva estatal. Existe entonces una capacidad de reconfiguración o de aprendizaje por parte de esta guerrilla, que muestra capacidad de acción y confirma la necesidad de enfocarla como un problema socialmente relevante.

solo bajo la presión estatal. No obstante, es también una amenaza, puesto que esa misma falta de norte militar puede impulsar a muchas estructuras y mandos medios a articularse con las expresiones de criminalidad organizada y terminar como profesionales de la violencia al servicio del narcotráfico o de otros intereses privados, en escala local y regional.

Por otro lado, surge una idea sencilla pero no por ello menos importante: la fortaleza del ELN en algunas regiones se vislumbra en la necesidad que otros grupos tienen de confrontarlo o aliarse con él. Es decir, si bien no se aprecia que el ELN tenga fuerza suficiente para incidir a escala nacional, puede afirmarse que constituye un poder influyente en el nivel regional y en varios departamentos: su número de hombres y sus estructuras activas muestran todavía capacidad de daño. En Arauca, Catatumbo (Norte de Santander), Nariño y Cauca no son una fuerza menor, sino todo lo contrario: son una guerrilla que determina los sentidos de las alianzas y las confrontaciones. No en vano en ciertos lugares –como el Catatumbo– opera conjuntamente con las Farc, mientras en otras regiones sus estructuras se han aliado con bandas neoparamilitares, como “Los Rastrojos”, para enfrentarse al Estado o a las Farc. Según análisis de *El Espectador*, entre estas dos últimas organizaciones podrían estar presentándose alianzas en el “Urabá antioqueño, Guaviare y Norte de Santander”, especialmente por el involucramiento del ELN en el negocio del narcotráfico, de acuerdo con esa fuente (*El Espectador*, 29 de enero de 2011).

De ahí que un estudio del Cnai de 2010 haya afirmado que el ELN no es una fuerza nacional, pero sí es una fuerza en algunas regiones (Núñez, 2010). Llama la atención el hecho de que, aun ante la ofensiva estatal permanente, un número importante de desmovilizados y la desarticulación de varios frentes, todavía se hable de más de 2.000 hombres en armas, cifra no muy lejana de la estimada a mediados de la década de los años noventa, cuando el ELN era considerado una fuerza importante dentro del panorama del conflicto armado colombiano.

En el plano nacional, un análisis del Cerac destacaba que para finales de 2008 “Las muertes provocadas por el ELN aumentan al igual que sus acciones de violencia. Sin embargo, llama la atención que casi la totalidad de ellas son de combatientes. Al final del periodo [2008] es el ELN el grupo que más muertes, si se quiere, ‘contribuye’ al total de muertes directas del conflicto, a través de la victimización de combatientes” (Granada, Restrepo y Vargas, 2009: 66), lo cual puede ser considerado como una demostración de capacidad militar.

En el capítulo siguiente del presente libro se detallan con mayor profundidad algunas perspectivas regionales de la presencia y el impacto del ELN en el conflicto bélico presente en tres departamentos en particular: Norte de Santander, Arauca y Nariño (véase capítulo 2). Por el momento, es preciso pasar revista a su presencia y sus efectos en la escala nacional.

Revisando la Base de datos de Cerac, en cuanto a los eventos de conflicto con la participación del ELN entre el año 2008 y el primer semestre de 2010, se puede encontrar una alta frecuencia de eventos en Norte de Santander (83 eventos) y Arauca (69 eventos), y posteriormente eventos menos frecuentes en Bolívar, Nariño, Antioquia y Chocó, con menos de 22 eventos en estos departamentos. El ELN todavía tiene presencia violenta en 15 departamentos, aunque solo en niveles altos en dos de ellos: Norte de Santander y Arauca.

De esa manera, la extendida presencia violenta del ELN –aunque en muchos casos con niveles bajos– demuestra que esta guerrilla sigue siendo una fuerza destacada del conflicto armado en algunas pocas regiones y que al menos continúa vigente y presente en casi la mitad de los departamentos del país. No obstante, es necesario aclarar que los eventos de conflicto no permiten aproximarse a la capacidad operativa; para ello, es necesario revisar las acciones de tipo<sup>36</sup>.

Revisando la Base de datos del Cerac en relación a acciones unilaterales que son un *proxy* de la capacidad ofensiva, se encuentra que el ordenamiento de los primeros departamentos cambia levemente. En este caso, Arauca se posiciona como el departamento donde el ELN ha mostrado mayor actividad operacional (con más de 50 acciones unilaterales), seguido sucesivamente por Norte de Santander y, con muchos menos eventos de este tipo, por Bolívar, Chocó y Nariño. Nótese que de los cinco departamentos donde aparece más actividad ofensiva, cuatro son fronterizos o periféricos<sup>37</sup>, lo cual destaca el alejamiento de esa gue-

<sup>36</sup> Para revisar la capacidad ofensiva se tuvieron en cuenta acciones violentas que denotan una capacidad de planeación y ejecución de parte del ELN. De esa manera se incluyeron las acciones codificadas por el Cerac correspondientes a: acciones ofensivas, amenazas, bloqueo de vías, destrucción, emboscada, explosión intencional, hostigamiento, incendio (conflagración), incursión, instalación (de elementos explosivos), masacre, retén ilegal, robo, sabotaje, secuestro masivo.

<sup>37</sup> El hecho de que el ELN esté concentrando sus estructuras y acciones en departamentos fronterizos, como Norte de Santander, Arauca y Nariño, obliga en parte a que se hagan análisis más pormenorizados en el siguiente capítulo de análisis regional (véase el capítulo 2 en este libro).

rrilla de zonas céntricas del poder que afectó en el pasado (como la zona petrolera de Santander, el área minera de Antioquia, las barriadas de Medellín y el perímetro urbano de Cali).

En este sentido, conviene consignar que este comportamiento ‘éle-no’ se adecúa a lo planteado por Granada, Restrepo y Vargas (2009), quienes calificaban una de las instancias recientes del conflicto como su *marginalización*, que muestra cómo las guerrillas han perdido fuerza en las centralidades políticas y económicas y han tenido que desplazarse a zonas alejadas (muchas de ellas, regiones que fueron sus orígenes) de dichos centros y de las redes que los conectan. En estas últimas el Estado ha logrado proveer seguridad y mantener el control territorial de los parajes por donde transitan.

Aunque hoy en día es difícil –además de infructífero para efectos de este escrito– hacer un análisis pormenorizado de la distribución geográfica y el tamaño de las estructuras que componen el ELN, dado el carácter clandestino de la organización insurgente, es pertinente presentar un panorama general y necesariamente rústico del dispositivo militar de esta guerrilla. La pertinencia radica en el hecho de que tanto la ubicación como el tamaño de su dispositivo militar han cambiado en el curso de los últimos años y hacen relevante una actualización de su descripción general.

Desde el análisis de las regiones más activas en acciones unilaterales del ELN, y con la información del Mapa 1 podría deducirse que entre los años 2008 y 2010 las estructuras activas del ELN son las que se resumen en las Tablas 1 y 2.

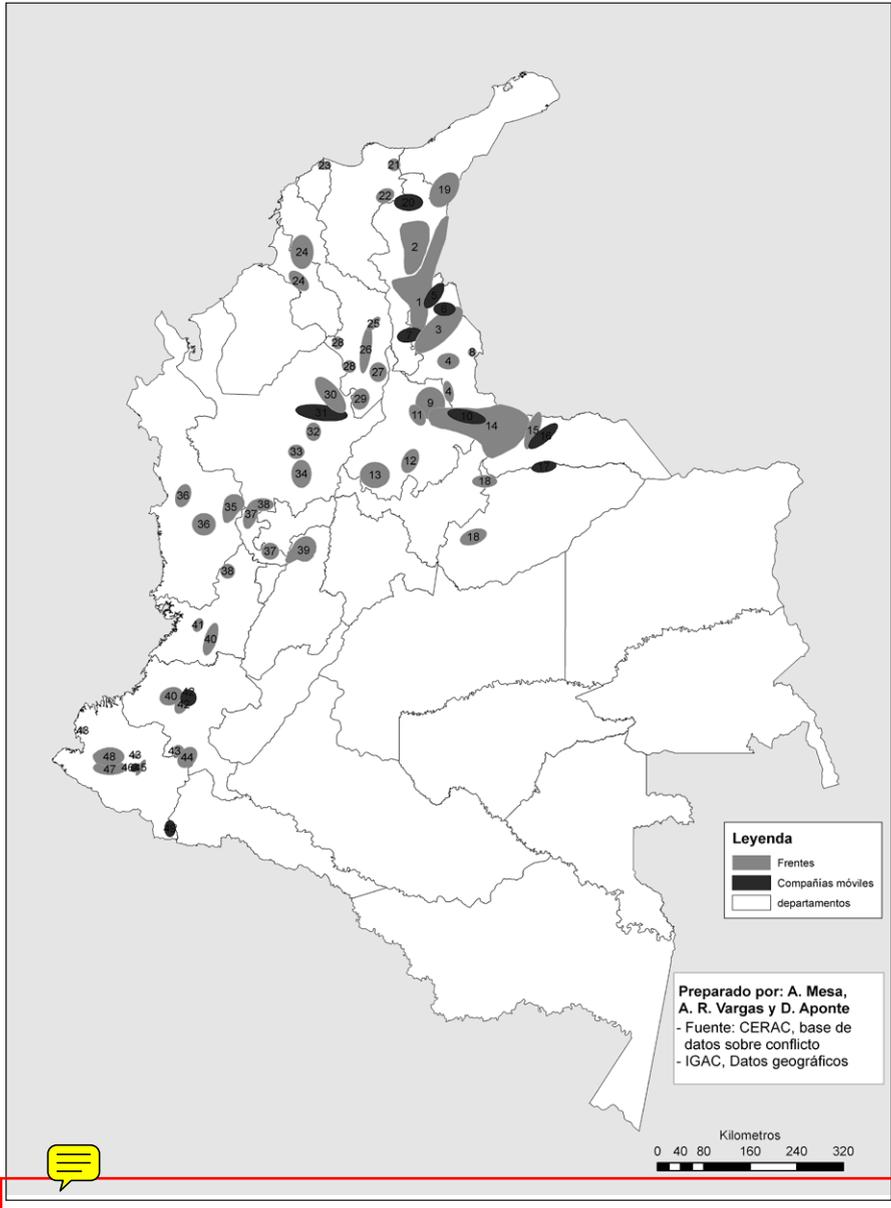
**Tabla 1**

Estructuras activas del ELN por departamentos con mayores acciones unilaterales, 2008-2010

<b>Departamento</b> (municipios donde se presentaron eventos de conflicto con participación del ELN)	<b>Estructura con actividad reciente<sup>38</sup></b>
<b>ARAUCA</b> (Arauca, Arauquita, Fortul, Saravena, Tame)	“Domingo Laín”
	“Simacota”
<b>NORTE DE SANTANDER</b> (Ábrego, Chitagá, Convención, Cúcuta, Durania, El Carmen, El Tarra, Gramalote, Hacari, La Playa, Ocaña, Ragonvalia, Salazar, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú, Toledo, Villa del Rosario)	“Camilo Torres”
	“Capitán Francisco”
	“Carlos Armando Cácia Guerrero”
	“Colectivo Héctor”
	“Resistencia Barí”
	“Comandante Diego”
	“4 de Septiembre”
	“Efraín Pabón Pabón”
	“Carlos Germán Velasco Villamizar”
	“Juan Fernando Porras”
“Héroes del Catatumbo”	
<b>BOLÍVAR</b> (El Arenal, Cantagallo, Cartagena, El Carmen de Bolívar, Morales, Rioviejo, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití)	“Ramiro de Jesús Ramírez Castro”
	“Guillermo Ariza”
	“Frente Anorí”
	“Héroes y Mártires de Anorí”
	“Héroes y Mártires de Santa Rosa”
	“Jaime Bateman Cayón”
<b>CHOCÓ</b> (Alto Baudó, Bagadó, Bajo Baudó, Condoto, El Carmen de Atrato, Itsmina, Nóvita, Quibdó, Río Iro, San José del Palmar, Tadó, Unión Panamericana)	“Manuel Hernández ‘El Boche’”
	“Cimarrón”
<b>NARIÑO</b> (Barbacoas, El Charco, La Llanada, Los Andes, Magúí, Ricaurte, Samaniego, San Pablo, Sandoná, Santacruz-Guachávez)	“Camilo Cienfuegos”
	“Comuneros del Sur”
	“Guerreros del Sindagua”
	“Mártires de Barbacoas”

<sup>38</sup> La información sobre las estructuras no es precisa en cuanto a la capacidad o fuerza de cada una. Por ejemplo, en la base de datos del Cerac algunas de estas estructuras solo tienen registrada participación en un evento. Igualmente hay regiones (Chocó y Nariño, especialmente) donde la mayoría de fuentes no identifican a una estructura en particular sino que se mencionan de manera genérica al ELN.

**Mapa 1**  
Dispositivo militar del ELN, 2007-2008



*Impacto sobre la población civil: muertes directamente asociadas al conflicto, el secuestro y el desplazamiento*

En el Gráfico 4 se muestran los muertos, totales y civiles, atribuidos al ELN en acciones unilaterales. Estos datos contribuyen a evidenciar el nivel y el dinamismo de las muertes directamente relacionadas con el conflicto y que están asociadas a eventos con participación del ELN.

Si bien en los últimos siete años asistimos a una significativa reducción de la intensidad del conflicto (entendida como la afectación letal a personas), tal intensidad se mantiene en niveles todavía muy altos (Gráfico 2) y señala que en Colombia la violencia sigue siendo un problema prioritario que afecta el bienestar de las personas.

Durante varios años de implementación de la política de Seguridad Democrática la guerra estuvo centrada especialmente en la confrontación entre combatientes, es decir, entre los miembros pertenecientes a los distintos grupos armados en disputa. No obstante, los niveles de victimización de civiles han sido todavía muy altos: en el curso del periodo 2002-2010, cuando menos dan cuenta de casi un tercio de las muertes totales.

Es decir, la afectación mortal de civiles no ha dejado de ser una característica del conflicto armado. De hecho, en los últimos tres años y medio de la serie de muertes directas de conflicto (desde 2007) se ha asistido a un estancamiento en la reducción del número de muertos civiles (Gráfico 2), que tienen todavía una participación importante en el total de decesos directamente asociados al conflicto, lo que debe llamar la atención de las autoridades. Pese a la victoria estratégica de las fuerzas estatales sobre los grupos insurgentes, se evidencia que el Estado tiene limitada su capacidad de asegurar el derecho a la vida de los civiles (labor que es, además, un deber constitucional), incluso en zonas donde considera que ha llegado a una consolidación de su control. Así, el dinamismo reciente de la victimización de civiles muestra que ellos no han obtenido más beneficios de las políticas de seguridad del gobierno, el cual ha hecho especial énfasis en la confrontación a las Farc, a tal punto que, al final de la serie, las muertes de civiles directamente asociadas al conflicto armado superan las de combatientes (Gráfico 2)<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Es necesario aclarar que por acceso a ciertas fuentes que alimentan la base de datos del Cerac, los datos al final de la serie suelen tener un subregistro y siempre están en proceso de revisión. Es posible, por ende, que los datos de 2010 puedan variar en una siguiente versión de la esta base de datos.

**Tabla 2**  
Estructuras del ELN con participación en eventos de conflicto  
y zonas de influencia 2007-2009

<b>Región Nororiental</b>		
<b>Número en el mapa</b>	<b>Estructura</b>	<b>Departamentos</b>
1	Frente Camilo Torres	Cesar (Serranía del Perijá), Norte de Santander (en el Catatumbo)
2	Frente José Manuel Martínez	Cesar
3	Frente Carlos Armando Cagua Guerrero	Norte de Santander (Catatumbo)
4	Frente Juan Fernando Porras	Norte de Santander
5	Compañía Héroes del Catatumbo - Compañía Capitán Francisco Bossio	Norte de Santander
6	Compañía Colectivo Héctor	Norte de Santander
7	Compañía Comandante Diego	César, Norte de Santander
8	Frente Urbano Carlos Germán Velazco	Norte de Santander
9	Frente Claudia Isabel Escobar Jerez	Santander (zona nororiental aprox.), Boyacá
10	Compañía Cuatro de Septiembre	Santander, Norte de Santander (zona sur)
11	Frente Manuel Gustavo Chacón	Santander (zona norte)
12	Frente Capitán Parmenio	Santander
13	Frente Guillermo Antonio Vásquez Bernal	Santander
14	Frente Efraín Pabón Pabón	Occidente de Arauca, Nororiente de Boyacá, y sur de Norte de Santander, Santander
15	Frente Domingo Laín	Arauca
16	Compañía Simacota	Arauca
17	Compañía Capitán Pomares	Arauca, Casanare
18	Frente José David Suarez	Casanare, Boyacá

<b>Región Norte</b>		
<b>Número en el mapa</b>	<b>Estructura</b>	<b>Departamentos</b>
19	Frente Luciano Ariza	Guajira (Se ubica también en la punta Norte de la Serranía del Perijá)
20	Compañía Seis de Diciembre	Cesar, Magdalena
21	Frente Gustavo Palmezano Ojeda	Magdalena
22	Frente Francisco Javier Castaño	Magdalena (Tienen presencia en la Sierra Nevada de Santamarta)
23	Frente Urbano Kaled Gómez Pardo	Atlántico
24	Frente Jaime Bateman Cayón	Entre Bolívar y Sucre en los Montes de María
25	Frente Héroes de Anorí	Bolívar

<b>Municipios de influencia o eventos de conflicto con participación del ELN</b>
El Carmen, Ocaña, (Norte de Santander); Aguachica, Curumaní, Pelaya, Chiriguana (Cesar)
La Paz, San Diego, Valledupar, Jagua de Ibirico, Curumaní, Codazzi, Becerril
Hacarí, San Calixto, Ábrego, Ocaña, El Tarra
Villa Caro, Pamplona, Durania
Convención, Teorema, El Tarra, El Carmen
El Tarra, Teorema
San Calixto, Ocaña (Norte de Santander), Aguachica (César)
Cúcuta
Charta, Tona, Surata, Rionegro, Matanza
Tona (Santander); Silos y Chitaga (Norte de Santander)
Lebrija, Girón
Contratación, El Hato, Chima, El Carmen, Galán, Cabrera, Confines
El Peñón, Jesús maría, Barbosa, Albania, Sucre, Florián, La belleza, Landazuri, Chipatá, Vélez
Chitaga, Silos, Toledo (Norte de Santander); Cepitá, Florida Blanca, Tona, Piedecuesta, Lebrija (Santander); Saravena, Fortúl, Tame (Arauca)
Araucuita, Saravena, Fortúl, Tame
Zona rural de Arauca, Araucuita, Saravena, Fortúl, Tame
Norte de Casanare (Hato Corozal), Sur de Arauca
Hato Corozal, Aguazul, Yopal y Támara (Casanare), Socotá (Boyacá)

<b>Municipios de acciones recientes</b>
Villanueva, Fonseca, Hatonuevo, Barrancas, San Juan del Cesar, Urumita, La Jagua del Pilar.
Valledupar, Pueblo Bello (Cesar)
Santa Marta (Magdalena), Dibulla y Fonseca (Guajira)
Fundación
Barranquilla (área metropolitana)
El Carmen de Bolívar, María La Baja, San Jacinto (Bolívar); Ovejas, Sincelejo, El Roble (Sucre)
Morales, Rioviejo

74 No estamos condenados a la guerra

26	Frente José Solano Sepúlveda	Bolívar (Serranía de San Lucas)
27	Frente Héroes y Mártires de Santa Rosa	Bolívar (sur del departamento y parte de la Serranía de San Lucas)
28	Frente Guillermo Ariza	Bolívar
29	Frente Édgar Amilkar Grimaldo Varón	Antioquia, Bolívar

**Región Noroccidental y Central**

Número en el mapa	Estructura	Departamentos
30	Frente José Antonio Galán	Antioquia
31	Compañía Anorí	Antioquia
32	Frente Capitán Mauricio	Antioquia, Norte de Santander
33	Frente Carlos Alirio Buitrago	Oriente y Sur occidente Antioqueño
34	Frente Bernardo López Arroyabe	Antioquia
35	Frente Manuel Hernández “El Boche”	Chocó, Risaralda, Tolima
36	Frente Cimarrón	Chocó

**Región Suroccidental**

Número en el mapa	Estructura	Departamentos
37	Frente Cacique Calarcá	Antioquia, Risaralda
38	Frente Che Guevara	Antioquia, Valle del Cauca, Chocó
39	Frente Bolcheviques del Libano	Tolima y un sector del Parque de los Nevados
40	Frente José María Becerra	Valle del Cauca, Cauca
41	Frente Luís Carlos Cárdenas	Valle del Cauca
42	Frente Milton Hernández	Cauca
43	Compañía Lucho Quintero	Cauca
44	Compañía Camilo Cienfuegos	Cauca, Nariño
45	Frente Manuel Vásquez Castaño	Nariño
46	Frente Comuneros del Sur	Nariño
47	Compañía Jaime Toño Obando	Nariño
48	Frente Héroes y Mártires de Barbacoas	Nariño
49	Frente Guerreros de Sindagua	Nariño
50	Compañía José Luis Cabrera	Nariño

Morales, Arenal, Simití
San Pablo, Simití, Santa Rosa del Sur, Cantagallo
Montecristo, San Jacinto del Cauca
San Pablo (Bolívar)

<b>Municipios de acciones recientes</b>
Remedios, Zaragoza, Segovia (Antioquia)
Segovia, Remedios, Amalfi
Convención (Norte de Santander); Amalfí, Vegachí, Yolombo (Antioquia)
Santo Domingo
San Luis, Sancarlos, Granada, Cocorná, Santo Domingo, Marinilla (Antioquia)
Lloró, Bagadó, Tadó (Chocó), Pueblo Rico (Risaralda)
Alto Baudó, Istmina, Río Quito, Quibdó

<b>Municipios de acciones recientes</b>
Andes (Antioquia); Dosquebradas, Pueblo Rico (Risaralda)
Andes (Antioquia); El Dovio (Valle); San José del Palmar (Chocó)
Manizales (Caldas); Villahermosa, Murillo, Herveo, Líbano (Tolima)
Zona rural de Cali, Timbiquí, El Tambo, Popayán (Cauca)
Dágua
Tambo, Popayán
Popayán, Tambó, Morales
Los Andes, Francisco Pizarro (Nariño); Timbío, Sotará, Mercaderes, San Pablo (y parte de la bota caucana) y Popayán (Cauca)
La Cruz (Nariño), parte de la Bota caucana: Santa Rosa, Bolívar (Cauca)
Samaniego, Cumbitara, La Llanada, Santacruz Guachavez
Samaniego
Barbacoas, Tumaco
Barbacoas, Los Andes, Magúí Payan, Tumaco
Ipiales

La disminución de muertes de combatientes puede estar relacionada con el hecho de que las fuerzas estatales están privilegiando cierto tipo de acciones unilaterales sobre los grupos insurgentes (con especial énfasis en las Farc), disminuyendo las operaciones con empleo de soldados y buscando atacar mandos altos y medios por la vía de la inteligencia y los ataques aéreos, lo cual disminuye necesariamente el número de combatientes afectados en cada grupo.

La otra razón para que en los últimos años los civiles sean más afectados que los combatientes reside en que, tanto insurgentes como neoparamilitares, pueden haber ajustado sus formas de operar y reconfigurado la violencia de nuevo hacia la victimización de los civiles enderezada a conseguir control territorial y poblacional, o, en el caso de los neoparamilitares, como una forma de visibilización destinada a presionar a favor de una negociación con el gobierno<sup>40</sup>.

Del Gráfico 4 se puede deducir que, si bien el ELN no participa en una proporción alta en la victimización de civiles, es todavía una fuerza que arroja víctimas civiles y combatientes, y su participación no debe ser despreciable porque constituye un problema socialmente relevante. De tal forma que –aun en niveles bajos, en comparación con otros grupos ilegales– los civiles siguen siendo eliminados e incluso masacrados por estructuras del ELN<sup>41</sup>.

Llama particular atención constatar que el ELN, una guerrilla que tradicionalmente se había caracterizado por ser un victimizador de civiles relativamente menor (es decir, en comparación a otros grupos irregulares), entre 2008 y 2009 incrementara su capacidad (e intencionalidad) homicida, tanto de civiles como de combatientes de otros gru-

---

<sup>40</sup> Como en algún momento la banda de alias ‘Don Mario’ pretendió hacerlo con sus movimientos gaitanistas. Este fenómeno de aumento de la violencia y de generación de capacidad de negociación por parte de la criminalidad organizada ha sido detalladamente analizado por Aponte (2006), para quien, dentro de las diversas relaciones dadas entre la guerra y el derecho en Colombia, se presenta la característica particular de que con el gran criminal se negocia y al pequeño se le aplica la fuerza de la ley (Aponte, 2006). De esta forma, uno de los efectos contraproducentes de la opción netamente militar ofrecida por la política de seguridad del anterior y del actual gobierno es que parte de la violencia neoparamilitar en el norte del país y los intentos de desmovilización que está intermediando monseñor Vidal buscan politizar a estas organizaciones neoparamilitares, que pretenden, mediante la violencia, hacer cambiar la percepción y el tratamiento de parte del gobierno nacional.

<sup>41</sup> Algunos casos que tuvieron registro en los medios fueron las masacres de El Tambo (Cauca) y Arauquita (Arauca), de agosto y diciembre de 2008, respectivamente. En marzo de 2007 también se presentó una matanza de Mercaderes (Cauca). En estos asesinatos también se ha visto afectadas comunidades indígenas, en particular miembros de la comunidad indígena Awá, en Nariño.

pos. De hecho, en esos dos años, la victimización de civiles aparece en un punto mayor que en gran parte de la década de los noventa, cuando el ELN tenía mayor participación en el conflicto armado (Gráfico 4). Si bien la victimización de civiles por parte de esta guerrilla no es sostenida y, además, al final de la serie disminuye a niveles cercanos a cero, obliga a preguntarse sobre su capacidad de impactar mortalmente en los civiles. También arroja cuestionamientos sobre si la reducción reciente obedece a una incapacidad operativa, a la presión de las fuerzas estatales o a una decisión de las estructuras del ELN. Igualmente, plantea interrogantes en torno a la capacidad estatal de frenar esta elevación repentina de acciones unilaterales que matan a civiles, como las sucedidas entre los años 2007 y 2009, pues, si bien las fuerzas estatales siguen confrontando al ELN, no existen registros de importantes desestructuraciones, muertes o capturas de altos mandos de esta guerrilla que permitan afirmar que la disminución de las acciones y la victimización es más una consecuencia de la presión estatal que una decisión de las estructuras del ELN. Finalmente, llama la atención la duración en el tiempo de las ganancias logradas desde 2003 en materia de reducción de la victimización: el incremento de las muertes de civiles por parte del ELN al final de la serie del Gráfico 4 sugiere que los logros en esta materia son inestables.

En cuanto al secuestro (que años atrás fue una actividad recurrente del ELN y una importante fuente de su financiación), su frecuencia ha experimentado una disminución considerable (Gráfico 7). No obstante, al final de la serie se aprecia un ligero ascenso de casos bajo responsabilidad de esta guerrilla. Por su lado, los secuestros cometidos por las Farc y la delincuencia común siguen conservando niveles altos (en términos del número total, no comparado con otros datos de la serie), y al final de la serie se percibe un aumento ligero por parte de la delincuencia común.

Conviene advertir que, pese a las pocas acciones unilaterales registradas en 2009 (Gráfico 6), en el caso del ELN hubo una prevalencia del secuestro extorsivo sobre el simple<sup>42</sup> (Gráfico 8). En general, la disminución que esa agrupación tuvo en materia de secuestros en los últimos años puede estar asociada a las fuertes restricciones operativas y de acceso a centros poblados que enfrentó. Es decir, no ha sido una decisión voluntaria de esta guerrilla, sino la consecuencia de una imposibilidad fáctica ante su incapacidad operativa y su alejamiento de las centralidades.

---

<sup>42</sup> Aunque la mayoría de datos no tiene aún descripción (como se aprecia en el Gráfico 8).

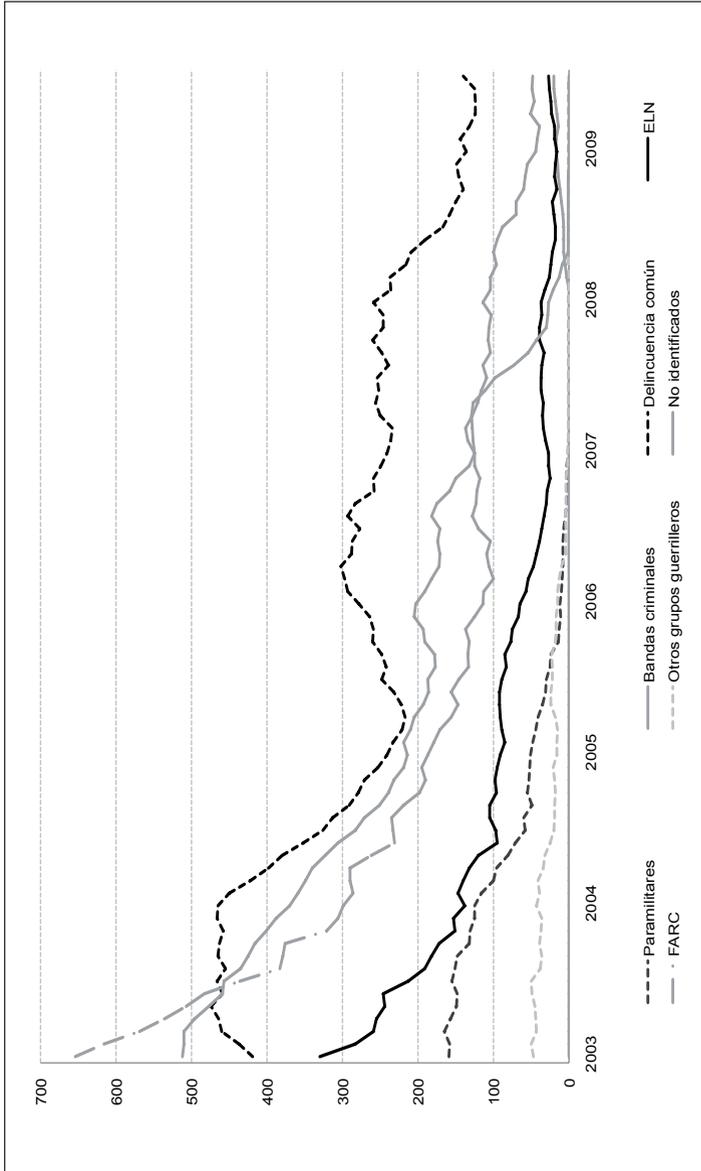
Se aprecia, entonces, que, aunque el ELN ha disminuido su participación en acciones que provocan una alta afectación de la población civil, esta guerrilla mantiene todavía cierta capacidad operativa y está en condiciones de propinar golpes, tanto en materia de muerte como de secuestro de civiles. Aunque en niveles bajos en relación con otros grupos, el ELN no ha dejado de participar en el conflicto armado y en años recientes ha orientado gran parte de sus acciones unilaterales a la victimización intencional de civiles. Eso podría ser una señal de cambio en su acción y muestra las limitaciones estatales en el aseguramiento de la vida de la población allí donde esta guerrilla hace presencia.

El Gráfico 9 muestra el total de desplazados que arroja el conflicto armado cada año. En él se aprecia un incremento sostenido (luego de una disminución entre 1997 y 1998) desde el año 1998 hasta el año 2002, cuando se presenta el máximo histórico (se trata del año en el cual se consolidó la expansión paramilitar y se intensificaron las acciones guerrilleras unilaterales, especialmente de las Farc). Posteriormente, en 2003, ocurre una significativa reducción del desplazamiento, que continúa levemente en 2004 y después se incrementa de nuevo entre 2005 y 2008, para terminar la serie con una disminución importante en 2009. Como se muestra en el Gráfico 10, en los últimos años de la serie las acciones de los grupos guerrilleros han sido determinantes en el flujo del desplazamiento.

En la distribución de la participación total de las agrupaciones responsables de los desplazamientos a escala nacional se observa que los principales impulsores de los desplazamientos son los grupos guerrilleros (33%), seguidos de los actores no identificados (20,7%). Por su lado, en el período 1997-2009 los paramilitares fueron responsables del 14,5% de las personas desplazadas (datos procesados por el Cerac, 2011). Si bien en la categoría “grupos guerrilleros” la información allegada no permite diferenciar entre las Farc, el ELN y otras agrupaciones insurgentes, la Base de datos del Cerac contiene registros de eventos donde el ELN ha provocado desplazamientos de población en Chocó, Nariño y Arauca.

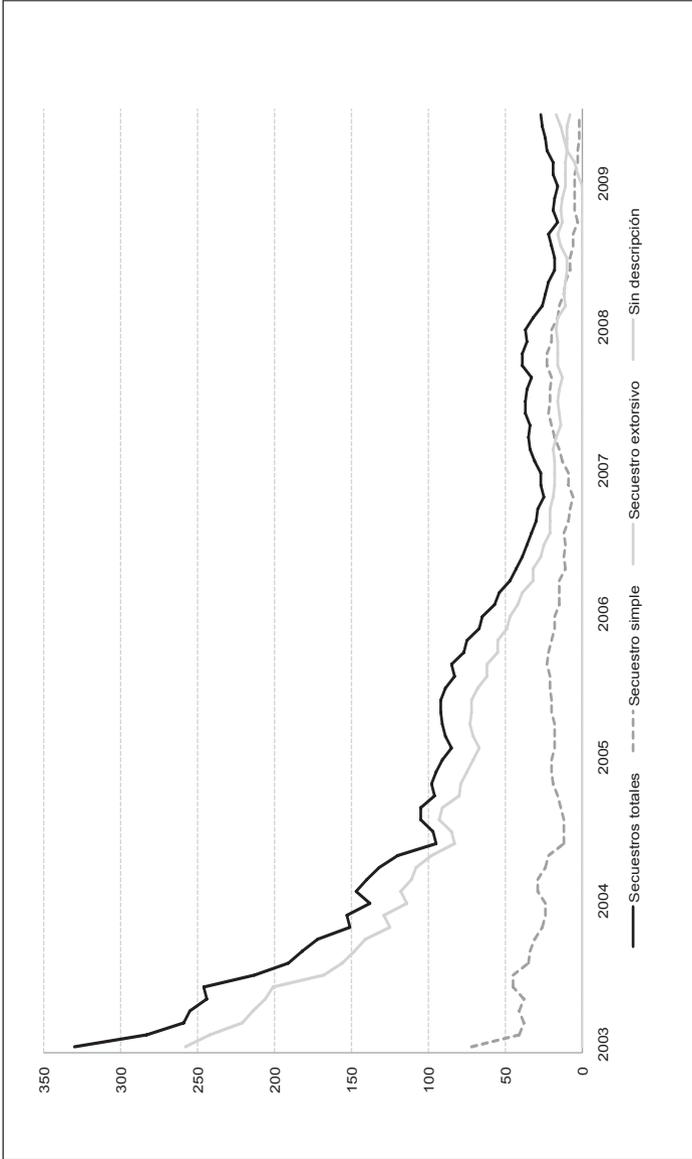
A continuación, teniendo en cuenta algunos de los datos expuestos hasta ahora, se pasa a analizar algunas de las hipótesis claves que pueden derivarse del comportamiento de los principales datos y características que ha originado el seguimiento del ELN recientemente.

**Gráfico 7**  
 Número de secuestros, por grupo responsable, 2003-2009



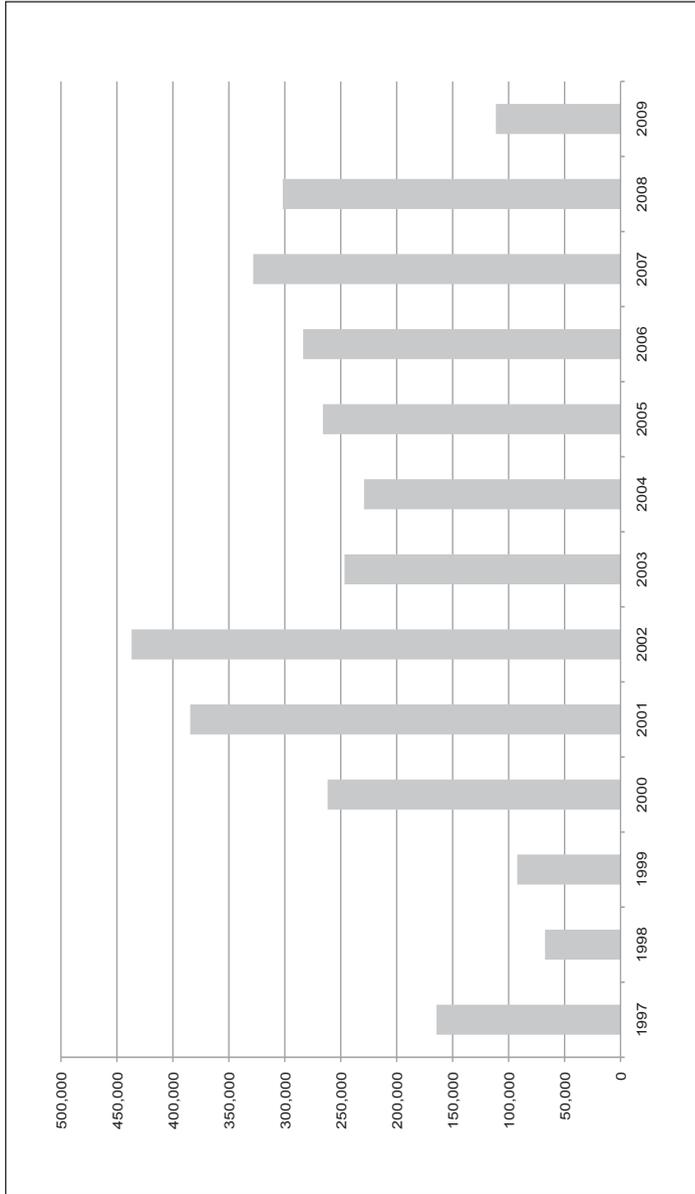
Fuente: Policía Nacional. Datos procesados por el Cerac.

**Gráfico 8**  
Tipos de secuestros cometidos por el ELN, 2003-2010 (junio)



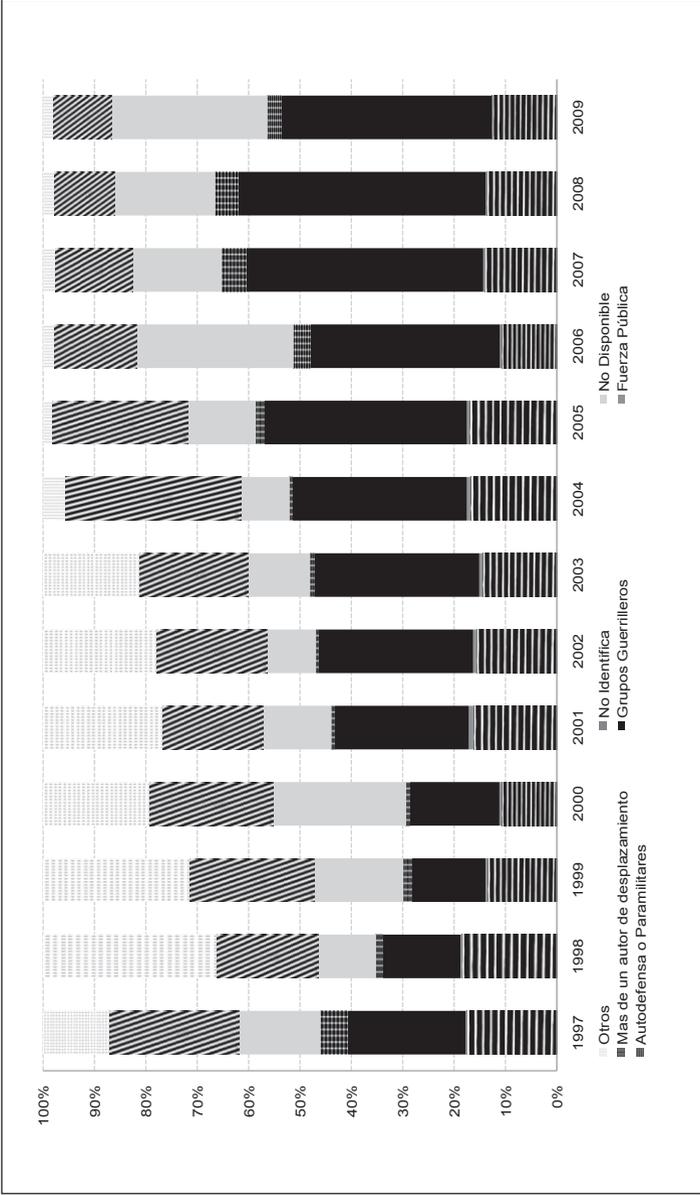
Fuente: Policía Nacional. Datos procesados por el Cerac.

**Gráfico 9**  
Número de desplazados por año, 1997-2009



Fuente: Acción Social. Datos procesados por el Cerac.

**Gráfico 10**  
 Comparación del número de personas desplazadas por grupo responsable, a escala nacional



Fuente: Acción Social. Datos procesados por el Cerac.

*¿Se encuentra el ELN en un proceso de metamorfosis, de organización militante motivada políticamente a organización criminal federalizada?*

Tradicionalmente, el ELN ha tenido más cercanía con la población que otras organizaciones subversivas; su política no había sido la de victimizar, al menos mortalmente, a la población civil, de la cual consideraba que emanaba su poder, en cuyo seno el trabajo político era determinante y donde ellos se concebían a sí mismos como el poder militar que obra en apoyo del “poder popular”. Esta política, sin embargo, podría estar variando en los últimos años, por las razones que se aducen en este aparte.

Por un lado, existen efectivamente evidencias de algunas facetas de criminalización mostradas por el ELN (la victimización de civiles en eventos asociados al narcotráfico y las alianzas con neoparamilitares). Por otro lado, hay un riesgo futuro de que la estrategia netamente militar empuje hacia la criminalización total a la organización, o que deje disponibles a sus miembros para satisfacer las demandas criminales de violencia por la vía del sicariato o de una mayor imbricación de estructuras ‘elenas’ con el narcotráfico y, en general, por la disponibilidad de profesionales de la violencia al servicio de cualquier forma de crimen organizado.

La estrategia de violencia desplegada por el ELN no ha incluido, como la de los paramilitares, una victimización sistemática de los civiles. No obstante, este factor puede estar cambiando en algunas regiones. Como se ha planteado atrás, el ELN ha exhibido una prioridad de trabajo político y de consecución del apoyo de la base social que, aunque no pueda afirmarse de manera radical que hoy no la mantenga (incluso en regiones como Arauca es todavía una característica determinante), tal conducta puede estar desdibujándose en algunas regiones, como ocurre con sus estructuras asentadas en el suroccidente colombiano<sup>43</sup>.

El trabajo político de esta guerrilla puede ilustrarse con las revelaciones hechas a Aldo Cívico en una interesante entrevista con un mando paramilitar (ya fallecido), quien destaca la percepción que los paramilitares tenían de la confrontación con el ELN y de su acentuado carácter político. En la entrevista, alias ‘Doblezero’ hace alusión a la táctica

---

<sup>43</sup> En esta región se percibe con rasgos más claros una dinámica de criminalización y altos riesgos de aumento de la violencia criminal y mayor complejidad de los problemas asociados al ELN y derivados de su actual estrategia restringida a lo militar.

desplegada por los paramilitares para el ingreso en una zona de domino guerrillero, para lo cual, destaca él, debían demostrar poder. Al ser preguntado sobre tal método, el alto mando paramilitar afirmaba:

“... el intento era más o menos el siguiente: la guerrilla tenía sus grupos en el núcleo poblacional, sus estructuras militares, sus bloques y sus frentes. Pero controlaba sus grupos poblacionales por medio de ciertas personas que estaban infiltradas dentro de la población civil: los milicianos, encargados de mantener el terror dentro de la población civil [...] en algún momento de la guerra, en algún momento del conflicto hay que hacer contraterrorismo, ese contraterrorismo va enfocado hacia la mente de las personas en la medida en que la mente de las personas está llena de terror de la guerrilla. Lo que se busca es [demostrar] que de alguna forma hay otra fuerza que está en capacidad de disputarle ese dominio a la guerrilla, de sacarle el terror a la guerrilla, es una demostración de fuerza, una demostración de poder, que normalmente se tiene que dar en la fase inicial. Porque... quienes inclinan la balanza en el conflicto es la población civil, [esta] se mueve y mueve la balanza por medio del terror que la guerrilla ha generado en las mentes de las personas, en un momento determinado se tiene que producir un desbalance, que si bien es cierto no se quede grabado en la mente de la gente, que sea más terrorista que la guerrilla, pero sí logre demostrarle a la gente que hay otra fuerza que está en capacidad de disputarle ese poder a la guerrilla. Es una forma de hacer contraterrorismo. Pero eso se da en la fase inicial.

“[...] eso se da en la fase inicial [al entrar a un territorio] para demostrar poder. Para demostrar que hay otra fuerza que puede disputarle esa capacidad que ellos [los guerrilleros] tienen, pero eso no es constante, eso se da solo en la fase inicial y luego se va disminuyendo hasta que desaparece completamente. Pero eso no es una cosa casual, eso es algo premeditado, está dentro de la estrategia de la guerra, de que hay que entrar duro para impactar de alguna forma. Es que, realmente, lo que estas guerras buscan, lo que define esta guerra, es cómo ganarse la población civil y a la población civil definitivamente se la gana con una estrategia del bueno y del malo, de zanahoria y garrote. Hay que mostrarle el garrote y después hay que mostrarle la zanahoria, ¿cierto? Porque si uno llega compartiendo dulces al campesino le da más miedo el otro, o sea, que entre el fusil de un guerrillero y un dulce, el campesino se va por el fusil [obedece], entonces inicialmente hay que mostrarle otro fusil”. (Cívico, 2009).

En la respuesta del ex mando paramilitar se percibe el papel que desempeñan los civiles en el proceso de la violencia, cuando la población civil es instrumentalizada y victimizada. Algunos autores han aceptado que entre las Farc y el ELN existe una diferencia en la relación que entablan con la población, pero consideran que, para efectos de la guerra, el ELN es más vulnerable, toda vez que, por depender más de una base so-

cial organizada y más o menos visible, es más vulnerable a la arremetida paramilitar, pues toda la estructura del poder popular está expuesta. Por su lado, el conjunto de la organización de las Farc suele ser más clandestino, rasgo que torna a esa agrupación menos vulnerable, al exacerbar los problemas de identificación por parte del enemigo.

Esta política, sin embargo, ha venido cambiando. En los últimos años se han documentado decenas de acciones militares del ELN contra civiles, como masacres, asesinatos selectivos y amenazas, que hoy son parte del *modus operandi* de esa organización. Es claro que tales conductas no son nuevas, puesto que desde los años noventa hay documentación sobre casos de asesinatos de civiles y masacres cometidos por esa guerrilla, pero las acciones pueden estar cambiando de rumbo, hacia el predominio de este tipo de conducta, ya que en no pocas de sus acciones se observa premeditación y selectividad contra los civiles, especialmente en el Cauca y Nariño y, con alguna frecuencia, en el Chocó.

En los últimos años, las imbricaciones del ELN con el narcotráfico puestas de manifiesto en algunas regiones, así como sus disputas con estructuras criminales, neoparamilitares o de las Farc, conforman el contexto para que esta guerrilla fomente la victimización de civiles. Aunque el fenómeno no es de carácter nacional, podríamos preguntarnos si en algunas de sus estructuras existe una mayor tendencia a actuar con móviles más cercanos a la delincuencia organizada que a la insurgencia y a la causa política, que si bien no son excluyentes en una guerrilla, hablan de qué es y cómo conciben la lucha armada sus dirigentes. Por ejemplo, en el Chocó, Cauca y Nariño, aunque las acciones de este tipo no han sido frecuentes, se registran casos de muertes de civiles e incluso de matanzas que han sido motivadas por retaliación entre grupos y por disputas con grupos neoparamilitares, y en otras oportunidades por el control sobre la población mediante la victimización selectiva (como ocurre en el Chocó).

*Adaptación y recomposición interna, ajustes para la resistencia y permanencia en el conflicto*

Una de las maneras de aproximarse a los procesos de acomodamiento y reconfiguración interna del ELN consiste en analizar algunas de las características de la desertión de sus mandos. De una revisión de los registros de desmovilizados de esa guerrilla se pudo caracterizar a 240

dirigentes medios<sup>44</sup>. Del total de mandos caracterizados, la mayoría se refiere a jefes de escuadra y de guerrillas (más del 65% de los mandos ostentan este cargo y presentan características de pertenencia a la organización no menor de doce años); muy pocos (el 7%) corresponden a mandos de compañía o frente, es decir, a estructuras grandes, y suelen ser personas que han estado más de diez años en la organización), y un 4% está conformado por ideólogos.

Aproximadamente el 73% de los desmovilizados del ELN con una posición de mando habían permanecido en la organización menos de diez años, frente a un 17% que llevaba entre once y más de veinte años. Los comandantes de frentes o compañías (que son las estructuras más grandes) suelen haber estado en armas más de ocho años, hasta el momento de su desmovilización.

En torno a las causas de la desertión, que constituyen una buena forma de observar el grado de descomposición de la organización, la mayoría de desmovilizados con bajos cargos de mando reportan que el maltrato es una causa de desertión recurrente, e igualmente la baja moral, el desacuerdo ideológico y la pérdida de ideología por parte del grupo son reseñados como motivos del abandono de las filas. Finalmente aparecen la búsqueda de un cambio de vida y el aburrimiento en la organización. La presión de las fuerzas estatales y el conocimiento de las campañas oficiales en pro de la desmovilización –que ofrecen los beneficios de reintegración– son también razones esgrimidas, pero con mucha menor frecuencia. Finalmente, muy pocas personas expresan que fueron impulsadas por el apremio de salvar sus vidas de un juicio sumario o una ejecución, o porque hubiesen soportado condiciones muy adversas en la organización, debidas probablemente a su cargo de autoridad dentro de ella.

---

<sup>44</sup> Un mando medio puede definirse como el guerrillero que desempeña funciones de control y autoridad sobre otros miembros del grupo y otras unidades, que tiene capacidad de reconocer el área donde opera, posee conocimiento de la estructura organizativa u orden de batalla y por lo general conoce los manuales de doctrina y los de comandantes de la guerrilla. Desde una perspectiva personal, pueden tener capacidad de mando, liderazgo, iniciativa, fluidez y un discurso ideológico elaborado, y pudieron haber sido formados en el seno de la organización en alguna especialidad u oficio determinado. El tiempo que se permanece en la organización puede ser un factor de ascenso, pero recientemente se ha descubierto que cada vez más mandos medios llegan con pocos años de pertenencia a la organización (menos de diez años), debido principalmente a que las capturas, muertos o desmovilizaciones de muchos mandos obligan a que se aceleren los procesos de ascenso dentro de las organizaciones ilegales. No es raro entonces encontrar personas encargadas del mando de tropa que tienen mucho poco tiempo y experiencia en el grupo y han tomado funciones de mando en guerrillas, compañías, columnas y frentes.

Por parte de los guerrilleros rasos, las principales razones esgrimidas por los miembros del ELN cuyos datos fueron revisados señalan una vez más el maltrato, que se ha identificado como una de las principales causas de desertión, seguida por el aburrimiento y el desencanto de la guerra (en sus asesorías, casi el 50% de los desmovilizados 'elenos' han esgrimido una de estas dos razones).

Quienes afirman haberse desmovilizado por una motivación personal o por el deseo de estar con su familia tienen un porcentaje de participación menor, y casi el 10% (el 9,5% exactamente) de los desmovilizados confesó haber estado en desacuerdo ideológico, haber sido víctima de conflictos internos o haberse desencantado de la organización. Finalmente, la presión de las fuerzas estatales (6,6%) y el conocimiento de los beneficios de la desmovilización (3,7%) son razones aducidas para abandonar la organización insurgente.

Llama la atención que dentro de las razones de desertión, pocas personas manifestaran haber desertado del grupo por amenazas de muerte o de ser ejecutadas por consejos de guerra, lo que podría ser un indicio que su conducta desertora no muestra altos niveles de desmembramiento o resquebrajamiento de las estructuras guerrilleras del ELN. Igualmente, que en las filas del ELN no hay prácticas de asesinatos masivos, que sí se presentan en las Farc. Muy pocos casos de abuso sexual o de aborto, además, son motivaciones de abandono de las filas del ELN. Esto arroja una conclusión interesante e inesperada para el autor: no parece haber razones para creer que en el seno del grupo haya altos grados de descomposición ni desertiones masivas. Esto contrastaría con lo encontrado en algunas estructuras ya mencionadas en apartes anteriores, en las cuales hay una tendencia a acciones impulsadas por contextos más criminales. En este sentido, no parece –o al menos la evidencia encontrada no permite inferirlo– que haya una alta tendencia a la desertión de los mandos más altos y medios de esa organización, en el plano militar.

Asimismo resulta sugestivo saber que son muy pocos los desmovilizados que ostentan cargos de mandos altos (comandantes de frente y de compañías), lo cual es un indicio de que en las filas del ELN existe todavía capacidad de mando, cohesión interna y liderazgo, además de una moral sostenida para continuar en la guerra.

*Capacidad de acomodamiento y reclutamiento de nuevos miembros*

Reportes operativos de las fuerzas estatales afirman que en los últimos ocho años más de 3000 miembros del ELN han sido capturados o muertos en confrontación (Mindefensa). Por su parte, el Ministerio de Defensa, a través del Pahd<sup>45</sup>, da cuenta que entre 2002 y julio de 2010 se presentaron 3.238 desmovilizaciones individuales de miembros del ELN (Ministerio de Defensa, julio 2010). Desde la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) se informa que, de estos 3.238 desmovilizados individuales del ELN, 1.451 están inscritos en su programa de reintegración<sup>46</sup>. Por otro lado, de acuerdo con la base de datos del Cerac, la Tabla 3 muestra el total de miembros del ELN muertos en confrontaciones o acciones de todos los grupos armados, así como los detenidos por el Estado entre 2002 y junio de 2010.

**Tabla 3**

Total de muertos y detenidos pertenecientes al ELN, 2002-2010 (junio)

<b>Año</b>	<b>Muertos</b>	<b>Detenidos</b>
2002	373	278
2003	386	376
2004	328	286
2005	222	166
2006	151	112
2007	202	164
2008	75	47
2009	24	59
2010 (a junio)	4	26
<b>Total</b>	<b>1.765</b>	<b>1.514</b>

Fuente: Cerac. Base de datos del conflicto armado colombiano, V11, 1. Datos sujetos a revisión y modificación.

<sup>45</sup> Programa para la Atención Humanitaria al Desmovilizado (Pahd), dependencia del Ministerio de Defensa encargada del proceso de desmovilización de los miembros de grupos ilegales de izquierda que decidan dejar las armas y reintegrarse a la vida civil.

<sup>46</sup> No todos los desmovilizados deciden ingresar a la atención y servicios que brinda la ACR, así que no entran en las estadísticas de este programa. Igualmente, hay desmovilizados que vuelven a estructuras ilegales o son capturados o muertos en confrontación por las fuerzas estatales. El cruce entre esta información supera los alcances de este estudio debido a la imposibilidad de identificar individualmente en las distintas bases de datos y a que éstas suelen presentarse en agregaciones y no como microdatos.

Las cifras de desmovilizaciones, capturas y muertes revelan la capacidad de adaptación del ELN y evidencian que este grupo ha estado reclutando nuevos miembros, puesto que, sumados todos los renglones, el ELN sería ya una fuerza extinta, si consideramos que en 2001 sumaba cerca de 4.000 hombres en armas y que en los últimos ocho años, entre desmovilizados, muertos y capturados se estiman más de 5.000. Sin embargo, como se dijo atrás, en la actualidad, acudiendo al cálculo más bajo, puede disponer por lo menos de 2.000 efectivos sobre las armas.

En cuanto a las desmovilizaciones, el investigador realizó una indagación sobre mil registros de desmovilizados de esa guerrilla, lo cual es una muestra de casi un tercio del total de desmovilizados de este grupo insurgente. En ella se encontró que la mayoría eran guerrilleros rasos y que cerca de la quinta parte estaba compuesta por milicianos. De ellos, menos del 3% son comandantes de estructuras y tienen autoridad sobre un número de tropa considerable. Es necesario destacar que la mayoría de los mandos de estructuras grandes (frentes o compañías) desmovilizados en los últimos dos años pertenecían a destacamentos ubicados en el norte y el occidente del país, así como al Frente de guerra “Darío de Jesús Ramírez”. Llama la atención el hecho de que muy pocos desmovilizados en posición de jefatura importante habían pertenecido a las estructuras que operan en las zonas oriental y nororiental, lo cual puede ser un indicio de mayor cohesión y fortaleza de las unidades instaladas en estas regiones.

Entre los registros de combatientes revisados, más del 70% correspondía a quienes habían permanecido en el grupo armado por lo menos durante cinco años, es decir, que una de las características principales de las desmovilizaciones ‘elenas’ es que la mayoría está compuesta por guerrilleros rasos y de pertenencia al grupo relativamente corta. Esto reforzaría la idea de que el reclutamiento y los factores para el ingreso voluntario a estos grupos ilegales no se están conteniendo: pese a la confrontación militar desatada por el Estado, esta guerrilla ha podido continuar realizando adaptaciones y convocando a sus filas a nuevos contingentes, en medio de la ofensiva del enemigo.

Sobre el reclutamiento en particular, no existen estadísticas precisas en torno al número de personas que el ELN puede estar incorporando a sus fuerzas, debido a la clandestinidad de este tipo de prácticas. Según lo reporta el informe sobre Colombia rendido por el Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad (28 de agosto de 2009), se sabe que tanto las Farc como el ELN han reclutado niños y niñas de forma individual y masiva. El documento afirma que las Farc realizan

esa tarea por lo menos en trece departamentos, mientras el ELN lo hace en cuatro: Arauca, Cauca, Nariño y Norte de Santander<sup>47</sup>.

Hay que destacar que el ELN ha hecho mención expresa de no estar reclutando a menores. En 1998 esta guerrilla, conjuntamente con representantes de la sociedad civil y miembros del Consejo Nacional de Paz, firmó en Maguncia (Alemania) un acuerdo en que se comprometía a no reclutar a niños menores 16 años (ONU, Informe 158/09). Así, aun cuando el reclutamiento de niños no sea nuevo en una guerrilla como el ELN<sup>48</sup>, esta práctica debe llamar la atención de las autoridades, principalmente por dos aspectos.

El primero hace relación a un informe de la Unesco que sostiene que “En Colombia, los grupos armados reclutan sistemáticamente niños para hacer de ellos soldados o ponerlos a trabajar en el narcotráfico, y las escuelas suelen ser con frecuencia los lugares donde se efectúa ese reclutamiento” (Unesco, 2011: 9). La declaración señala que el promedio de edad está cercano a los trece años y que “se ha podido determinar que el temor a los reclutamientos forzosos en una de las causas principales del desplazamiento interno de poblaciones en cinco departamentos del país, por lo menos”. De esta forma, reclutamiento y desplazamiento, dos formas de perjuicio a los civiles y dos prácticas en las que el ELN participa, aparecen relacionadas en el informe.

Colombia, como Estado en construcción y con presencia diferenciada de su institucionalidad (González, 2008), enfrenta todavía el desafío de integrar política, social, cultural, económica y territorialmente a no pocas regiones del país: no solo las geográficamente alejadas o periféricas<sup>49</sup>, sino también las poblaciones que viven en condiciones de alta vulnerabilidad en el cuerpo de las grandes y medianas ciudades. Es decir, existen todavía condiciones y factores del contexto que favorecen que

---

<sup>47</sup> Informe 158/09. Asamblea General del Consejo de Seguridad de la ONU, A/63/785-S/2009/158.

<sup>48</sup> De los desmovilizados del ELN cuyos registros se revisaron para esta investigación, el 46% reportan haber sido menores de edad cuando ingresaron al grupo armado ilegal (forzada o voluntariamente), lo que evidencia una alta práctica de reclutamiento de menores por parte del ELN y que las causas o factores contextuales de ingreso de menores han sido un factor determinante para que esta guerrilla se mantenga en el tiempo. De esta forma, se puede apreciar que esta guerrilla tiene capacidad de adaptación y ha logrado ajustarse para mantenerse en el tiempo, en este caso, por la vía de reclutar menores para no desaparecer como organización militar.

<sup>49</sup> En la región sur del país, por ejemplo, se trata del problema de la integración a la ciudadanía de una parte de la población, a lo que Sánchez, Vargas y Vásquez (2011) denominan la escisión maestra del conflicto armado colombiano.

niños, niñas y adolescentes, además de adultos, puedan ser reclutados por actores armados ilegales, al ofrecerles oportunidades de tramitación de conflictos, proyecto de vida, grupo de pares, cuidado y, para muchos, la noción de *familia* y de protección<sup>50</sup>.

De esa manera, y con base en relatos aparecidos en libros publicados por diversas organizaciones y que detallan historias de vida de desmovilizados, se puede encontrar que, en algunos de los casos, fueron factores determinantes del hecho el maltrato familiar, la falta de protección de los padres, la violencia física y sexual y los trabajos forzados. Otros manifiestan que no encontraron en las instituciones del Estado una forma de resolución de sus problemas o fueron víctimas de la omisión de las autoridades, las cuales incluso promovían formas de violencia de las que ellos fueron testigos o víctimas directas.

En otros casos, las condiciones económicas, la percepción de falta de oportunidades, las promesas de ascenso social y prestigio por parte del grupo armado, así como la presencia de culturas de la ilegalidad aceptadas socialmente (contrabando, cultivos ilícitos, etc.), conformaron contextos que facilitaron el ingreso fácil de menores y adultos a este tipo de organizaciones, que sirven de solución o tramitación de algún problema social o individual.

Diversas investigaciones de Dejusticia parecen confirmar tal perspectiva: en trabajo de campo y los análisis estadísticos han podido constatar que en territorios de alta presencia de grupos armados ilegales, los administradores de justicia ejercen menos funciones e incluso son inocuos, toda vez que los conflictos se resuelven en ámbitos que están por fuera de la justicia formal estatal (véase, entre otras: García, Castillo, Granada y Villamarín, 2008).

De esa manera, una de las razones por las cuales las guerrillas y los grupos neoparamilitares pueden tener capacidad de adaptación y reclutamiento (incluso de desmovilizados) es la de que, en diversas zonas del país, el Estado no ha llegado todavía a intervenir sobre factores protecto-

---

<sup>50</sup> Del proceso de desmovilización colectiva e individual se ha podido observar que las razones para que los ex combatientes que ahora están en proceso de reintegración (tanto de guerrillas como de paramilitares) hayan ingresado a uno u otro grupo armado por múltiples y complejas razones, muchas de las cuales no están contenidas dentro de una visión ideológica. Los desmovilizados han manifestado por diversas vías (testimonios de prensa, documentales, escritos, libros) que las razones para que ingresaran tenían que ver en muchos casos con las condiciones adversas en las que vivían y que encontraron en el grupo armado una forma de salida y tramitación de esta adversidad.

res para evitar los riesgos del reclutamiento. Por ese camino, en un futuro no distante se puede asistir a la formación de una nueva generación de victimarios, una nueva generación de víctimas y otro gran ciclo de violencia colombiana.

Conviene reproducir la advertencia de Paris (2004) sobre un proceso de construcción de paz exitoso: un proceso de DDR que no incluya atacar las razones por las que se generó el conflicto inicialmente, es probable que solo se convierta en otra forma de conflicto. No hay cierre de la violencia, solo ciclos de aumento y disminución parcial, pero no de finalización real de la violencia. Esto es clave para un eventual proceso de DDR del ELN.

En ese sentido, es necesario que las autoridades intervengan sobre dimensiones que hacen vulnerables a los menores y pueden ser detonantes de su opción por los grupos ilegales. Ya el gobierno va en camino de identificar este tipo de factores, considerados más estructurales que coyunturales. Así, por ejemplo, existe una Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, que desde la Vicepresidencia de la República abanderó la tarea y agrupa a diversos entes comprometidos en garantizar distintas formas de protección o prevención. Los factores de riesgo que se han identificado desde esa comisión constituyen una de sus rutas de intervención (*Ruta de intervención temprana*)<sup>51</sup>. Ellos son:

1. Presencia o tránsito de grupos organizados al margen de la ley.
2. Presencia de economías ilegales (narcotráfico, microtráfico, contrabando, redes de trata, tráfico de armas).
3. Presencia de minas antipersonales.
4. Altos índices de homicidios.
5. Altos índices de violencia intrafamiliar.
6. Altos índices de violencia sexual.
7. Condiciones de pobreza extrema y marginalidad social.
8. Reporte de casos de desplazamiento forzado por causa del reclutamiento de niños o niñas; reportes de riesgos o alertas emitidas por el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, entre otros.

---

<sup>51</sup> “El nivel de prevención temprana hace referencia a las situaciones en las cuales es necesario que el Estado, la sociedad y la familia adopten todas las medidas necesarias para garantizar el ejercicio y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de minimizar o enfrentar los factores que potencian su vulnerabilidad frente a las diferentes violaciones que son cometidas por grupos armados al margen de la ley, incluido su reclutamiento y utilización. Se trata de situaciones donde los entornos de protección de los niños, niñas y adolescentes son débiles, lo cual constituye *per se* una situación de riesgo. Este nivel de prevención se activa en contextos donde existen problemas para garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes” (Vicepresidencia, 2009, 24).

Sobre la necesidad de la actuación pronta del Estado, en otra de las rutas de intervención definidas por la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento se aduce que

“El marco de la presente ruta responde a la doctrina aceptada que señala que existe vulneración y en consecuencia deber de intervención estatal de manera oficiosa, o por pedido de la víctima, no solo en aquellos casos en los que la amenaza o vulneración es patente o material, sino también cuando existe un riesgo que entorpece el libre ejercicio del derecho por parte de una persona. En este orden de ideas, se comprende que un derecho que no puede ser libremente ejercido es un derecho incompleto, y por lo tanto existe un deber estatal de retirar o eliminar el riesgo que lo entorpece, y un deber para la comunidad y las familias de reportar ante las autoridades públicas o competentes cualquier hecho que pueda constituir o que sea sospechoso de riesgo, de amenaza o de vulneración de los derechos de los niños y niñas” (Vicepresidencia, 2009).

De esa manera se destaca la necesidad de fortalecer el trabajo institucional en estos factores, a fin de garantizar el ejercicio completo de los derechos y de retirar o eliminar los riesgos que entorpecen tales derechos por parte del Estado<sup>52</sup>.

De ahí la necesidad de concretar formas de un DDR del ELN, si se considera que la misma existencia de esa organización es un riesgo, porque constituye una máquina de guerra que siempre necesitará mano de obra y explotará las situaciones de vulnerabilidad. El resultado no puede ser otro: más niños, niñas y adolescentes que pueden ingresar a estas filas pensando que su acto sigue siendo una alternativa viable y una opción de subsistencia. Esto es decisivo para un ejercicio adecuado de política pública: hay que reducir la vulnerabilidad, pero también las condiciones para que esa vulnerabilidad sea instrumentalizada, factor que crea el espacio donde cabría nuestra visión de negociar de manera acotada.

Por otro lado, el hecho de que en algunas regiones del país existan hoy mejores niveles seguridad que hace diez años constituye una gran oportunidad para que el Estado actúe sobre los factores que el docu-

---

<sup>52</sup> En entrevistas con varios desmovilizados, el autor ha podido observar que a muchas estructuras del ELN siguen llegando de manera voluntaria menores de edad, la mayoría aduciendo las razones que anteriormente se han expuesto para el ingreso a grupos armados. De nuevo, esto debe ser un llamado de atención a las autoridades sobre la necesidad de detener las razones de ingreso, lo que supera el tratamiento militar que se ha privilegiado hasta el año 2010.

mento de París (2004) señala como causas del conflicto, varios de los cuales son los mismos agentes definitorios que aumentan el riesgo de reincidencia en la violencia de los ex combatientes<sup>53</sup>.

De esa manera, la necesidad de intervenir sobre los factores de causan el conflicto, los que aumentan el riesgo de reclutamiento y el de reincidencia de ex combatientes, constituye una ruta clara de trabajo estatal para la superación del conflicto armado y la clausura del ciclo actual de violencia, así como para la prevención de nuevos ciclos de esa tragedia.

*El reclutamiento en la perspectiva de eventuales acercamientos  
Gobierno-ELN*

Una segunda razón por la cual la práctica del reclutamiento de menores debe ser objeto de atención de las autoridades, y del ELN, reside en que el reclutamiento forzado es un crimen de guerra y, en un contexto como el actual, este tipo de crímenes no puede ser objeto de amnistía o indulto, como en el pasado, y es perseguido por la justicia internacional. Existen al menos dos consideraciones importantes para una terminación del conflicto violento con el ELN. Por un lado, como ya se consignó, es deber del Estado colombiano realizar todos los esfuerzos posibles dirigidos a intervenir este crimen, mejorar las condiciones de protección y frenar los factores de riesgo.

Por otro lado, es de interés para el ELN, ya que una salida que incluya acuerdos de reintegración política, sobre todo en sus mandos altos y medios, se torna cada vez más difícil debido a que muchos de ellos podrían ser procesados por este tipo de crímenes. Es imperioso entonces detener esa práctica, ya que con el tiempo se haría más inviable un DDR que contemple formas de inclusión política.

Resulta todavía más importante considerar que los altos mandos del ELN están permitiendo el reclutamiento de menores, lo que dificultaría una posible negociación alrededor de formas de reintegración política, debido a que, políticamente, sería cada vez más difícil resolver el problema jurídico y los compromisos de juzgamiento del Estado en lo que

---

<sup>53</sup> Algunas de las causas del ingreso a grupos armados o de reincidencia posterior a desmobilizaciones, según análisis de la Undp, se pueden sintetizar en: 1) traumas relacionados con el conflicto, estrés postraumático, abuso de sustancias psicoactivas; 2) experiencias de violencia basada en género y maltrato infantil; 3) falta de oportunidades de empleo; 4) falta de educación y habilidades; 5) falta de autoestima, reconocimiento y expectativas, y 6) falta de ambiente seguro, inclusive en las comunidades receptoras (Undp y Bcpr, 2011).

respecta a persecución nacional de crímenes internacionales. Así como el problema del secuestro fue un punto álgido en las conversaciones pasadas entre el ELN y el gobierno, ante una drástica reducción de este tipo de prácticas, en gran parte por la ofensiva estatal, en la actualidad podría ocurrir que el tema del reclutamiento forzado, poco visibilizado antes, se convierta en aspecto fundamental de una posible negociación, porque implica la responsabilidad penal en crímenes internacionales por parte de los líderes de la organización insurgente y de quienes están directamente involucrados en el reclutamiento.

En este sentido, tiene valor la recomendación que hace un desmovilizado de esa agrupación en una entrevista: “para que ELN pueda conservar una línea política, una buena idea es iniciar con un censo de cuántos menores de edad tienen y realizar una entrega de manera voluntaria y unilateral”<sup>54</sup> (Entrevista 3). Una eventual iniciativa de este tipo podría constituir un buen inicio político del ELN en una eventual mesa de negociaciones, además de que tendría una significativa aceptación internacional y se convertiría en un hito histórico de las desmovilizaciones, en el mundo y en Colombia<sup>55</sup>.

### *El empleo del minado por parte del ELN no ha cesado*

En su informe anual correspondiente a 2008, la Oficina de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) revela que Colombia es el país del mundo con el mayor número de víctimas de minas antipersona (MAP), seguido de Sudán, Irak y Afganistán. Las cifras son preocupantes: uno de cada dos municipios está afectado por la presencia o sospecha de MAP o de Municiones sin Explotar (Muse); más exactamente, el 60% del total de municipios colombianos (691 de 1.120), ubicados en 31 de los 32 departamentos del país. Entre los departamentos, Antioquia tiene afectados 97 municipios, y otros en la siguiente proporción: Cundinamarca, 69; Santander, 56; Boyacá, 40; Cauca, 36; Nariño, 35; Tolima, 34; Bolívar, 33; Norte de Santander, 29; Meta, 24 (Ocha, 2009).

<sup>54</sup> Esto, guardando las proporciones debidas, tendría un impacto muy importante, así como ocurre con el caso de las liberaciones unilaterales de secuestrados por parte de las Farc.

<sup>55</sup> A este último respecto, conviene recordar que las desmovilizaciones de las estructuras paramilitares no incluyeron a menores dentro de la agenda de desmonte y que fue una práctica común de varios mandos paramilitares la de ocultar que tenían menores y entregarlos a sus familias o decirles que se fueran para sus casas.

Las víctimas colombianas suelen ser campesinos, menores de edad atraídos por alguno de los elementos con los que son camufladas las minas, o que las activan accidentalmente, así como combatientes de las fuerzas estatales. En concepto de la Campaña Colombiana contra Minas (Cccm), en el conjunto del territorio nacional hay plantadas por lo menos 70.000 minas, de las cuales en el 42% de los casos de accidentes e incidentes registrados se desconoce el responsable. No obstante, en el 57% de tales casos se responsabiliza a grupos como las Farc, el ELN y los paramilitares.

El Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersona (Paicma) lleva un seguimiento sobre el registro de los casos presentados entre 1990 y el 2010 a lo largo del territorio nacional. En tal periodo se registraron 8.990 víctimas, y los datos arrojan las siguientes noticias:

- Del total de casos de este tipo, el 95% (8.574) corresponde a víctimas de MAP y el 5% restante (416) a víctimas de Muse.
- El 98% de eventos (8.773 registrados) se presenta en zonas rurales y el 2% (217) en zonas urbanas.
- El 90% de los afectados (8.109) son mayores de 18 años y el restante 10% (881 niños) corresponde a menores de edad.
- Del total de afectados, el 94,5% corresponde a hombres, el 5% a mujeres y el 0,5% restante no menciona el sexo de la persona (se trata de 8.493, 450 y 47 personas, respectivamente).
- Los miembros de las fuerzas estatales son los más afectados, con el 62% de los casos (5.590 personas), seguidos por la población civil, con el 38% (3.400 personas).
- En el total de eventos, el 21% de los afectados (1.927) fueron muertos por las minas y el 78% (7.063) resultaron gravemente heridos.

Las MAP han sido utilizadas por los grupos ilegales como una forma de impedir que el Estado u otro grupo ilegal utilice o traspase las zonas donde se instalan las minas, y asimismo para confinar a poblaciones enteras y amedrentarlas, frenar las acciones e impedir el avance de las fuerzas armadas estatales. Los departamentos donde se ha registrado el mayor número de víctimas de MAP y Muse son, en su orden, Antioquia, Meta, Bolívar, Caquetá, Norte de Santander, Arauca, Santander, Nariño, Cauca y Tolima.

**Tabla 4**  
Número de casos MAP/Muse por Departamento

Departamento	Eventos	%
Antioquia	3.286	20,0
Meta	2.148	13,0
Bolívar	1.261	8,0
Caquetá	1.231	7,0
Norte de Santander	876	5,0
Arauca	864	5,0
Santander	768	5%
Nariño	701	4,0
Cauca	673	4,0
Tolima	602	4,0
Otros	4.147	25,0
<b>Total</b>	<b>16.557</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

En el caso colombiano llama particularmente la atención el aumento de esta práctica prohibida adelantada por las Farc y del ELN en algunas zonas. Las acciones del ELN estaban orientadas a la extorsión y a la voladura de torres. Sin embargo, para el año 2010 el 60% de las acciones de este grupo correspondió al minado de campos<sup>56</sup>. A raíz de la recuperación del control territorial por parte del Ejército, varias estructuras del ELN han centrado su atención en fortalecerse en zonas periféricas o de frontera, como ocurre en los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Cauca, Nariño y Chocó. Todo ello sin reducir sus acciones en otras comarcas de influencia histórica, como el bajo Cauca antioqueño, el noreste de Antioquia y el sur de Bolívar, territorios donde sus estructuras han experimentado mayor debilitamiento. Nótese que las zonas de presencia del ELN concuerdan con los departamentos donde se han

<sup>56</sup> En el 2010 el 60% de las acciones del ELN corresponde a campos minados. Anteriormente, los ataques contra la infraestructura energética era una de sus principales acciones, pero disminuyó considerablemente durante los últimos años. (Corporación Nuevo Arco Iris, 2010: 50).

presentado eventos relacionados con MAP/Muse<sup>57</sup>, detalle que, si bien es una coincidencia geográfica muy general, que no permite inferir una relación directa de este grupo con el empleo de minas, no deja de tener relación con el hecho de que varios de los eventos de conflicto asociados al ELN en estos departamentos hayan estado relacionados con incidentes por minas o explosiones intencionales.

La Base de datos del Cerac muestra que en Norte de Santander (especialmente en el Catatumbo), sur de Bolívar (Morales y Simití) y Nariño (Samaniego, Santacruz y Barbacoas), y entre 2007 y junio de 2010, se presentaron varios eventos asociados con minados (incidentes, instalaciones, explosiones intencionales o desactivaciones de minas cuyos responsables habrían sido presuntamente guerrilleros del ELN). Por ejemplo, entre mediados de 2009 y mediados de 2010 el Ejército reportó recuperación de minas en operaciones militares contra el ELN en los departamentos de Boyacá y Nariño (Corporación Nuevo Arco Iris, 2010: 18). Es de resaltar que si bien no hay una asociación directa entre un grupo y la acción misma del minado, se puede inducir que el ELN podría tener alguna participación en parte de estas acciones, ya que ejerce influencia en los municipios nariñenses de Mosquera, Tumaco, Francisco Pizarro, Barbacoas, El Tablón, Buesaco, Cumbitara, La Llanada, Samaniego y Santa Cruz (Ávila, 2010: 27), y se han registraron víctimas de MAP en Tumaco, Barbacoas, Cumbitara y Samaniego, tal como muestra la Tabla 5.

Nariño es el departamento que, presenta el mayor número de víctimas civiles, un 69% del total, frente al correspondiente a la fuerza pública, que alcanza un porcentaje de afectación del 31%<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> La guerra que se presentó entre las Farc y el ELN en varios departamentos del país trajo como consecuencia una fuerte degradación del conflicto armado. Los corredores utilizados por estos grupos, que eran tradicionales para las comunidades en su diario transitar, fueron sembrados de minas a medida que la guerra entre las guerrillas se incrementaba. Departamentos como Nariño, Cauca, Arauca y Chocó mostraron dicha situación. La consecuencia fue el aumento inmediato de los accidentes con artefactos explosivos (Corporación Nuevo Arco Iris, 2010: 20).

<sup>58</sup> Según el Paicma, hasta el año 2010 se presentaron 357 víctimas civiles en el departamento. Un caso que causó particular atención fue el de una zona de resguardo de los indígenas Awás donde estos perdieron a tres miembros de la familia Nastacuas: “Los hermanos, de 8, 12 y 18 años salieron a pescar. No habían llegado a la orilla del río Bravo, cuando una mina antipersona instalada por el ELN les arrebató la vida. Era una trampa que ese grupo guerrillero había tendido a los de las Farc en medio de esa lucha a muerte que libran por ese territorio selvático. La muerte de los Nastacuas prendió la alarma dentro del territorio de los Awás, especialmente en el resguardo de Planada-Telembí, de donde eran los muchachos destrozados por la mina” (*El Tiempo.com*, 21 de febrero de 2009).

**Tabla 5**  
Casos MAP/Muse en Nariño, por municipios

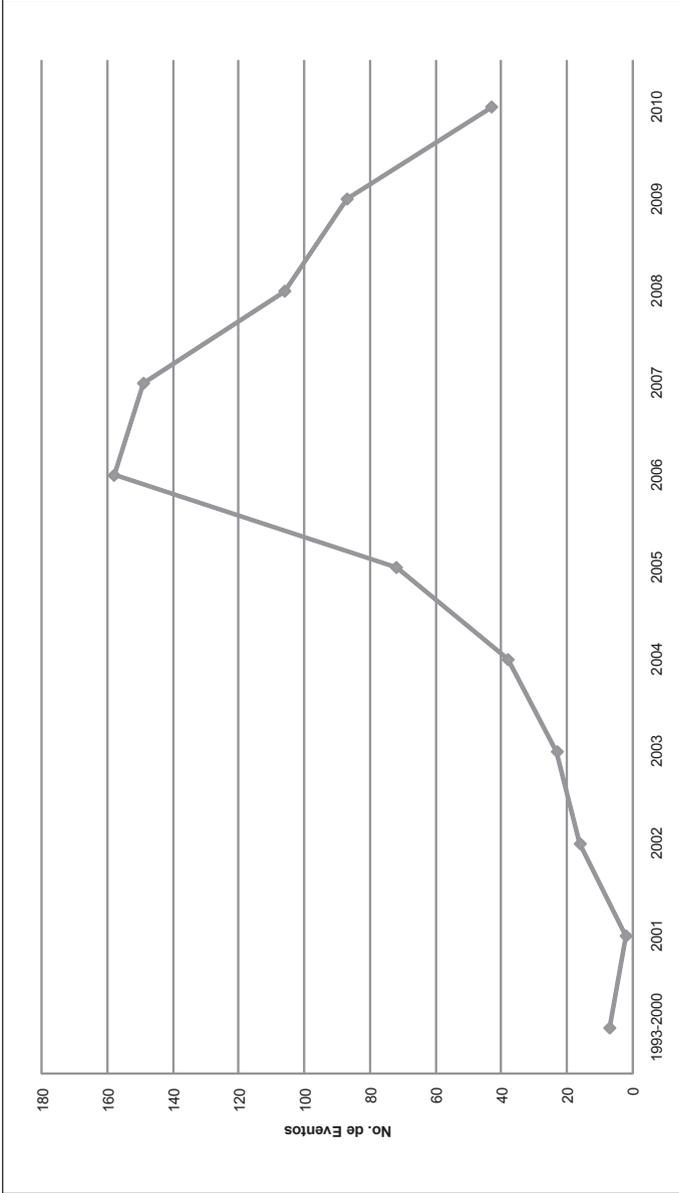
Municipio	Eventos	%
Samaniego	146	21,0
Policarpa	79	11,0
Ricaurte	70	10,0
Barbacoas	67	10,0
Tumaco	55	8,0
Cumbitara	39	6,0
Los Andes	38	5,0
Santa Cruz	32	5,0
Ipiales	26	4,0
La Llanada	26	4,0
Otros	123	18,0
<b>Total</b>	<b>701</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

El problema del minado en Samaniego es de alta importancia. Incluso fue objeto de debate y de un acuerdo parcial suscrito por el ELN en el año 2006, en el marco de la cuarta ronda de conversaciones tenidas en La Habana con el gobierno Uribe. La organización aceptó colaborar en el desminado humanitario de Samaniego mediante la identificación de zonas minadas, el respeto de la población civil y el apoyo a la Comisión impulsora del desminado humanitario en lo que requiriese para llevar a cabo esa labor. Aunque con posterioridad a este acuerdo se observa una disminución de los incidentes ocasionados por ese tipo de artefactos, el ELN ha reanudado la siembra de minas en otras zonas del país. Algunas poblaciones han quedado confinadas y, ante el conocimiento de la presencia de minas en su territorio, las comunidades indígenas se han visto obligadas a no frecuentar las zonas aledañas a los resguardos donde se presume su existencia; la situación, expresada en formas de confinamiento y constricción forzada, afecta profundamente a los pobladores civiles.

Por su parte, en el departamento de Arauca la presencia del ELN ha sido persistente y ha incluido diferentes enfrentamientos con las Farc.

**Gráfico 11**  
Casos de Muse/MAP en Nariño



Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

Arauca es un territorio estratégico para los actores armados porque permite el tránsito entre los Llanos Orientales (Casanare-Meta), Boyacá, Santander y Norte de Santander, y es además puerta de salida hacia Venezuela. Tal ubicación lo convierte en ruta para el tráfico de drogas, armamento, medicamentos, así como en zona de abastecimiento y descanso<sup>59</sup>. Los municipios araucanos con presencia del ELN (y también de las Farc) que aparecen afectados por MAP son Saravena, Tame, Arauquita y Arauca (Tabla 6).

**Tabla 6**  
Casos MAP/Muse en Arauca

Municipio	Total
Tame	356
Arauquita	280
Saravena	85
Arauca	71
Fortul	43
Puerto Rondón	23
Cravo Norte	6
<b>Total</b>	<b>864</b>

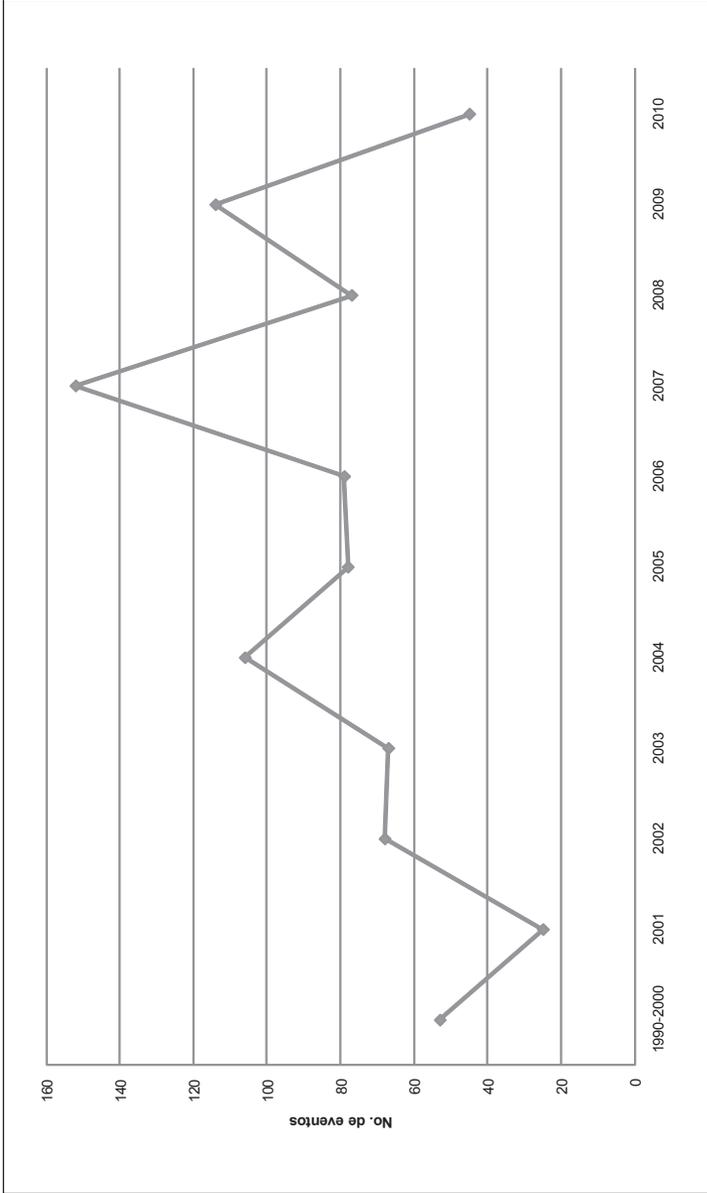
Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

Arauca es uno de los departamentos donde el mayor número de víctimas lo componen miembros de la fuerza pública, afectada notoriamente por la particular aspereza que ha tenido allí su confrontación con el ELN. Es una situación similar a la que se ha presentado en el departamento del Cauca, donde los municipios con presencia del ELN que han resultado mayormente afectados han sido El Tambo, Patía, Argelia y San Sebastián.

<sup>59</sup> Las fronteras suaves (*soft borders*) –largas y con poca densidad poblacional–, facilitan el tránsito de los insurgentes y el tráfico ilegal de drogas, químicos para la producción de narcóticos, armas, dinero y personas (Accord, 2011: 52).

**Gráfico 12**

Arauca: casos MAP/Muse



Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

**Tabla 7**  
Casos MAP/Muse en Cauca

Municipios	Número de casos
El Tambo	91
Toribío	66
Patía	64
Santa Rosa	51
Argelia	36
Páez	35
Corinto	26
San Sebastián	26
Caloto	25
Jambaló	25
Otros	228
<b>Total</b>	<b>673</b>

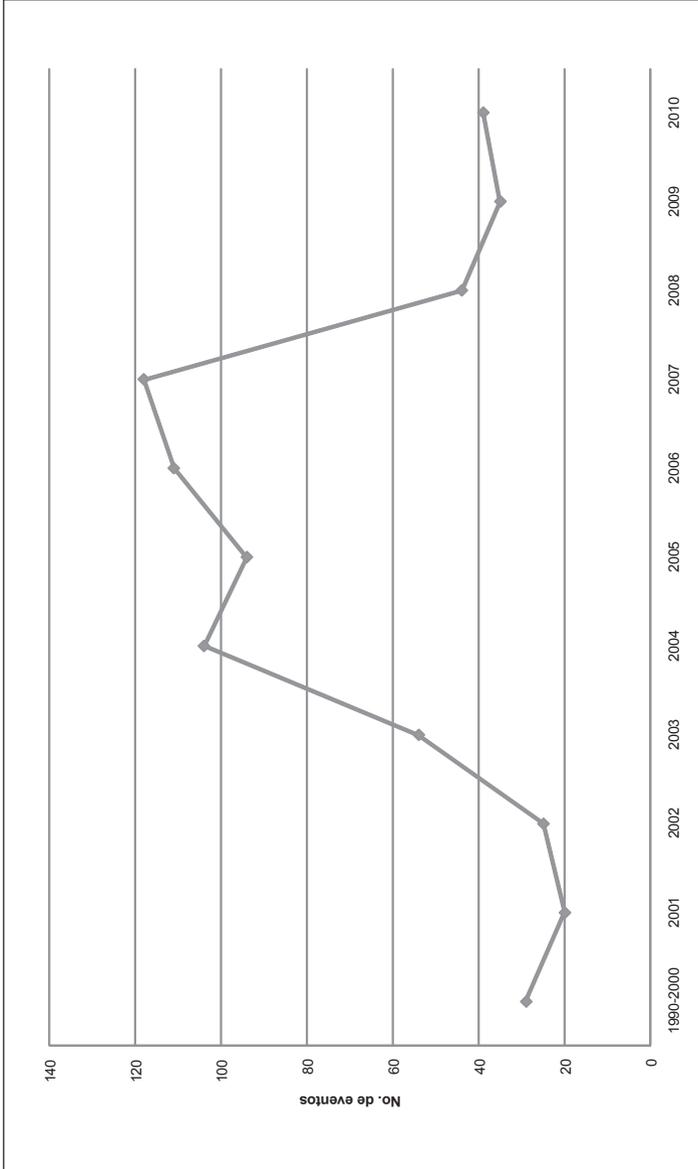
Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

También se registra una disminución de los casos con respecto al año 2007, especialmente por el avance en el desminado humanitario y la identificación de zonas afectadas por los movimientos indígenas de la región.

El número total estimado de minas que se han sembrado en todo el país es de 70.000, en un área de 200.000 Km<sup>2</sup> y con una tasa de crecimiento anual de 1,84% (DNP, 2009). Si el avance en el desminado en los últimos ocho años corresponde tan solo al 0,4% de esa área prevista, resulta conveniente pensar en la pertinencia de abarcar otros mecanismos de contención del desastre, tales como el diálogo<sup>60</sup>, cuyos efectos leves, aunque visibles, se pudieron observar en los departamentos de Cauca y Nariño con posterioridad al pacto establecido con el ELN con base en el Llamamiento de Ginebra. Ello se vería reflejado en una disminución del minado (lo cual permitiría avanzar en el desminado de las zonas ya existentes), del número de víctimas por MAP-Muse y de los costos en

<sup>60</sup> Escenario donde el conflicto interno depende de las negociaciones de paz y el número de minas sembradas crece a una tasa de 1,84: Escenario A. La paz se logra en 10 años (84.000 minas sembradas); Escenario B. La paz se logra en veinte años (100.800 minas sembradas).

**Gráfico 13**  
Casos MAP/Muse en Cauca



Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

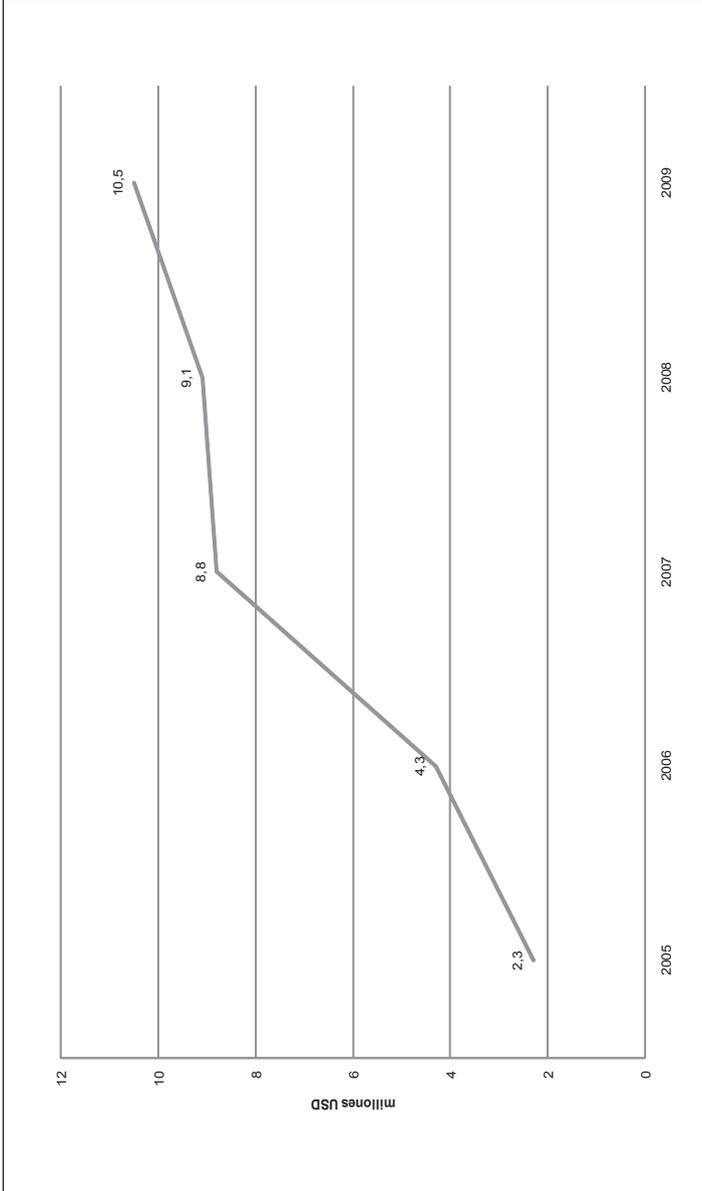
los que se incurre para tales efectos. Las Naciones Unidas estiman que el costo de remover una mina varía entre 300 y 1.000 dólares<sup>61</sup>. Las minas son artefactos de bajo costo, pequeñas y generalmente con medio kilogramo de explosivos. Su producción e instalación no sobrepasa los 30 dólares norteamericanos, aunque muchas no llegan a costar más de tres dólares (*El Mundo*, 25 de enero de 2011). La inversión extranjera hecha para enfrentar este peligro ha aumentado de manera constante: un 78% entre 2005 y 2009, dato que sirve de referencia para comprender su importancia, tal como se observa en la gráfica adjunta.

El 3 de diciembre de 1997 Colombia firmó el Tratado de Prohibición de Minas y lo ratificó el 6 de septiembre de 2000, por lo cual se convirtió en Estado Parte el 1º de marzo de 2001. En la legislación nacional aparece consignado en la Ley 759, que entró en vigor el 25 de julio de 2002. En virtud del artículo 5 del Tratado de Prohibición de Minas, Colombia adquirió la obligación de destruir todas las minas antipersona en áreas minadas que estén bajo su jurisdicción o control lo antes posible, y a más tardar el 1º de marzo de 2011. No obstante, el 30 de marzo de 2010 el país pidió una prórroga de diez años para alcanzar las metas establecidas, solicitud que le fue otorgada. A pesar de ello, culminar el desminado total en esa fecha (2021) depende básicamente de la detención o disminución drástica de la tasa de minado frente a un aumento eficaz del porcentaje de desminado anual. En este sentido, una forma de reparación y de construcción de paz sería que, habida cuenta de los altos ritmos de instalación de minas y la baja tasa de desminado, un tema a incluir en la agenda pública contemplase formas de desminado con el empleo de desmovilizados de las guerrillas y los grupos paramilitares, así como mociones encaminadas a privilegiar la desmovilización de grupos que incluyan el reconocimiento y el desminado de localidades a cambio de los beneficios otorgados por las leyes de desmovilización individual en el marco de una justicia transicional.

---

<sup>61</sup> Otros datos de interés: los tiempos de remoción son muy variados. Según estadísticas, un grupo de desminado de 30 hombres puede limpiar de 1.200 a 2.000 m<sup>2</sup> por hora si el terreno posee características favorables; de no ser así, podría llegar a menos de 100 m<sup>2</sup> por hora. Los terrenos muy variados en sus condiciones físicas (fangosos, desérticos, montañosos, selváticos, entre otros) hacen en ocasiones imposible la operación de maquinaria pesada. Los suelos muy variados y con diferente composición física influye en el tiempo de remoción y la maquinaria que se necesita ser usada. El impacto ambiental: al desminar terrenos muy poblados de vegetación se tiene que quitar o eliminar la misma, acabando así con la vegetación natural del lugar y, por ende, aumentando los costos en mano de obra e investigación en el terreno. Los costos en maquinaria y equipos son muy elevados; se estiman en diez millones de dólares. Documento DNP, Plan de Acción contra las minas antipersonales.

**Gráfico 14**  
Inversión extranjera en el desminado, 2005-2010



Fuente: Paicma, diciembre de 2010.

## Conclusiones

En el presente capítulo se han evidenciado varias de las principales consecuencias de la continuidad del ELN en la guerra civil colombiana. Se apreció que, aunque con niveles bajos e inferiores a los de otros grupos ilegales, el ELN se mantiene como una fuerza capaz de provocar violencia y afectar a civiles en términos de muertes, secuestros, reclutamiento forzado, desplazamientos y víctimas del uso indiscriminado de minas antipersona. De esta forma, el ELN es una guerrilla menor pero no extinta, y los impactos de su continuidad en el conflicto constituyen situaciones socialmente problemáticas, que deben ser tratadas mediante una política pública integral y conformarse como prioridad con trascendencia política y social.

La ejecución de acciones con motivos más criminales por parte de algunas estructuras del ELN, su vinculación a lógicas locales de narcotráfico y algunas expresiones sicariales, además del recurso indiscriminado del minado y el desplazamiento humano en ciertas zonas del país, como parte de su estrategia armada en contra de otros grupos ilegales, así como su capacidad de reclutamiento y recomposición a pesar de la estrategia militar estatal desplegada en su contra, constituyen mensajes de problemas cada vez más relevantes en la esfera de la política pública. Son señales de alerta para implantar mejoras en algunas políticas que el Estado ya viene implementando, y a la vez una oportunidad de incurción de una visión más integral y enfocada en otras dimensiones que apoyen y complementen el énfasis coercitivo actual.

Existen, entonces, varios ELN, es una conclusión que podría salir de un análisis de la historia de esta agrupación. Las tensiones dentro de esa insurgencia, así como los riesgos de atomización y posible ruptura de la organización, ponen en evidencia que esta guerrilla no tiene una visión orgánica y total. En su seno se mueven y se sobreponen por lo menos dos tipos de tensiones distinguibles. El primero consiste en que, por un lado, hay un grupo más ideologizado, con primacía de lógicas políticas, frente a otro grupo que se guía más por inspiraciones económicas de acumulación ligadas al narcotráfico. El segundo tipo de tensión está determinado por la existencia de miembros de origen urbano radicalizados (ideologizados) frente a otro grupo de origen rural portador de un sentimiento de injusticia pero que podría pertenecer y militar en cualquier otro destacamento participante en el conflicto armado: el primero conformaría la línea dura de la organización, mientras el segundo

podría constituir la línea blanda. En concepto del autor, quienes tienden a desmovilizarse son guerrilleros de esta segunda línea; de ahí que, a pesar de que este tipo de desmovilizaciones se incrementa, todavía no alcanza a incentivar a los miembros más ideologizados de la línea dura. Esto plantea una pregunta importante en la perspectiva de una eventual negociación: ¿puede el ELN sufrir una ruptura organizativa durante una negociación?

La historia reciente del país puede ofrecer un aprendizaje sobre el impacto que alcanzan rupturas de este tipo. En el caso de las estructuras de las AUC (también una organización altamente federada) se presentó una tensión expresa entre las estructuras más ideologizadas y contrainsurgentes y las estructuras que fueron compradas como franquicias por narcotraficantes puros o por el narcoparamilitarismo. En la perspectiva del autor, durante las negociaciones, los asesinatos de Carlos Castaño y alias 'Dobleceño' (de la línea contrainsurgente más clara), fueron expresiones de que la tensión se resolvía a favor de quienes tenían más intereses en el narcotráfico. El hecho de que existan grupos neoparamilitares con más de 4.000 hombres habla de la capacidad de readaptación de las estructuras orientadas hacia este tipo de rentas y lanza una voz de alarma para el tratamiento, desde políticas públicas, de cualquier otro grupo ilegal.

Por otra parte, es pertinente recordar una de las advertencias iniciales hecha en este texto y tomada de Roth, para quien los problemas sociales objeto de políticas públicas son mutables en el tiempo, cuando un problema que aparece importante en un momento dado puede dejar de interesar en otro momento, aun cuando no se le haya dado solución. Como se ha visto, algunas de las problemáticas de la permanencia del ELN en el conflicto no son aún parte suficientemente prioritaria de la agenda pública gubernamental.

Así, como se infiere de algunos aspectos de la forma de actuación reciente de esta organización, una de las preocupaciones que han surgido es un posible giro de algunas estructuras del ELN hacia acciones cada vez más enfocadas hacia la victimización de civiles, con lógicas asociadas a ajustes de cuentas y actividades relacionadas con el narcotráfico, que provocan muertes, amenazas y desplazamientos de población en un contexto ligado a la irrupción de lógicas económicas que se articulan a las lógicas políticas, sociales y de otra índole que se manifiestan en un territorio determinado. Esto ha sido más evidente en el suroccidente del país (Cauca y Nariño), mientras unas pocas expresiones de actos

similares se han presentado en el Chocó. Es claro que la imbricación en la economía cocalera no es simple criminalización y no elimina la dimensión política de la organización insurgente; no obstante, hacia el futuro, esa práctica permite que las lógicas y motivaciones de la actividad insurgente puedan orientarse más al mantenimiento de estas economías, difuminando su motivación de transformación y dificultando así su tratamiento desde una perspectiva de política pública.

La estrategia exclusivamente coercitiva de las fuerzas gubernamentales podría acrecentar la atomización de una organización ya de por sí federada como es el ELN, y podría crear un riesgo en un futuro mediano, al facilitar la disponibilidad de profesionales de la violencia que podrían hacer parte de redes del crimen organizado, la delincuencia común y las actividades exclusivamente sicariales. No obstante, no se encontró un vínculo directo entre miembros o ex combatientes del ELN y portadores de este tipo de prácticas.

Por otro lado, existe el riesgo de que el ELN continúe la práctica de minado de territorios, cosa que reviste una amenaza por igual a la seguridad de los combatientes del Estado y de la misma población civil. Como se analizó atrás, los costos del desminado son muy altos y la velocidad con que él se realiza no alcanza a compensar la tasa de minado anual. De esta forma, incluso con pocos años de permanencia del conflicto, el hecho de que los grupos ilegales sigan con esta práctica puede hacer que el aumento de las minas constituya un problema de dimensiones inmanejables en un plazo no muy lejano.

Las estrategias desarrolladas por el Estado no parecen ser suficientes para terminar el conflicto con el ELN. Como se apreció, el grupo ha mostrado capacidad de acomodamiento y recomposición, ha podido reclutar nuevos miembros y, pese a la ofensiva estatal, las estructuras del ELN sobreviven en trece departamentos y son fuertes en zonas periféricas y fronteras, como Cauca, Nariño, Arauca y Norte de Santander.

El Estado puede entonces fortalecer su estrategia coercitiva con una visión que ataque las causas del conflicto, prevenir el reclutamiento interviniendo sobre factores protectores y reduciendo los de riesgo (como está contemplado en el Conpes 3673) y evitar que los factores de reincidencia de desmovilizados continúen presentándose (tal como lo plantea la política de reintegración). De esta forma, es clave que el Estado pueda integrar política, económica y socialmente a la población de las periferias y ofrezca alternativas institucionales que permitan un ejercicio

real de ciudadanía en dichos territorios. De esa forma haría una propuesta de integración de dichas poblaciones a las lógicas democráticas y constitucionales que, como nación, hemos logrado construir. Infortunadamente esta no ha sido una política completada y todavía se corre el riesgo de que poblaciones no integradas sigan viviendo bajo la presencia y la oferta de manejo de los conflictos por las vías no institucionales y por parte de agrupaciones ilegales.

La construcción y consolidación del Estado deben contemplar el recurso de la violencia institucional y respetuosa de los derechos humanos, enderezado al fin de restaurar el orden o construirlo; de eso no hay duda. Pero el Estado y el orden constitucional son más que eso, y toda institución estatal tiene la obligación de hacerlo comprender a los ciudadanos y a quienes todavía no son ciudadanos. Un deber ético y democrático es ofrecer más oportunidades en zonas donde los grupos ilegales han sido tradicionalmente los ordenadores sociales y crear sistemas paraestatales de relaciones y satisfacción de ciertas demandas. Abrir una verdadera y amplia oferta estatal para este tipo de regiones no solo es una oportunidad de consolidar el proceso de construcción estatal, sino que constituye asimismo una gran oportunidad del actual gobierno Santos, que ha podido integrar a muchas fuerzas políticas y sociales a favor de nociones y políticas que no se habían contemplado durante años o que apenas incursionan por primera vez entre nosotros.

Que el gobierno comprenda que, aun cuando puede y debe acudir a la fuerza de las balas, no debe olvidar que, incluso así, ante la pérdida de la posibilidad de integrar a un ser humano a la vida democrática (a muchos de ellos se les ha negado desde su nacimiento) –y como afirma López en su canción– toda bala sigue siendo perdida.