



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

Andrés R. Vargas
David Aponte
Santiago Millán
Nicolás Chamat
Emilia Frost
Jorge A. Restrepo



ODECOFI

Observatorio para el desarrollo,
la convivencia y el fortalecimiento
institucional

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
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

- © Andrés R. Vargas, andres.vargas@cerac.org.co
David Aponte, david.aponte.castro@gmail.com
Santiago Millán, santiago.millan@cerac.org.co
Nicolás Chamat, nicolas.chamat@cerac.org.co
Emilia Frost, emilia.frost@cerac.org.co
Jorge A. Restrepo, 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 3

La paz abandonada: experiencias, perspectivas y posibles escenarios para una paz negociada con el ELN

Por Nicolás Chamat y Emilia Frost

Como se ha visto en el desarrollo de los capítulos anteriores, la guerrilla del ELN constituye un problema de política pública y un problema social relevante. Este capítulo tiene como objetivo explorar las posibilidades, la pertinencia y la eficacia de una salida negociada del conflicto violento con esta organización, en la coyuntura creada a partir del nuevo gobierno que preside Juan Manuel Santos. Procura establecer si en el actual contexto colombiano existen las condiciones para iniciar y culminar exitosamente un proceso de negociación que confluya en la terminación del conflicto con el ELN y la desmovilización, desarme y reintegración (DDR) de sus estructuras armadas.

A pesar de que la negociación es solo una opción de política entre algunas otras alternativas para tratar el problema del ELN, el propósito de este capítulo es examinar únicamente las perspectivas y potencialidades de esta opción en particular. El análisis sobre los alcances, dificultades y costos que reviste la decisión de optar por negociar la paz con el ELN resulta oportuno por varias razones: en primer lugar, porque hay una necesidad de formular una política eficaz de paz para la terminación del conflicto con esta guerrilla; en segundo lugar, porque la negociación ha sido la forma que tradicionalmente se ha utilizado para poner fin a los conflictos internos; y, finalmente, porque hace poco, tanto el ELN como el gobierno Santos han hecho pública su voluntad de negociar, lo cual hace apropiado analizar tales propuestas y el compromiso de las partes sobre un eventual proceso de paz.

La posesión de Santos, en agosto de 2010, marcó el inicio de una nueva coyuntura política en el país que, en términos generales, ha abierto nuevamente el debate sobre la posibilidad de iniciar negociaciones de paz con las guerrillas. El interés de esta administración por la reconciliación y la construcción de la paz impone el desafío de establecer si una política de negociación es la decisión más acertada. Este capítulo procura evidencia y una serie de juicios informados sobre la pertinencia de una salida negociada para la reducción de la violencia y la terminación del conflicto con el ELN en la coyuntura política actual.

De ahí, entonces, que el presente capítulo procure responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las tensiones determinantes, los principales puntos muertos, las causas del estancamiento y los puntos de quiebre de las anteriores mesas de negociación?; ¿los obstáculos y tensiones de pasadas experiencias siguen siendo, hoy, impedimentos para una salida negociada exitosa?; ¿dada la coyuntura actual, es pertinente y eficaz implementar una política de negociación con el ELN?; y ¿cómo superar esos impases y obstáculos que se han presentado para romper el círculo vicioso de negociaciones fallidas con el ELN?

Para responder a las anteriores preguntas, este capítulo tendrá dos partes. En la primera se presenta un análisis de las últimas rondas de negociación entre el entonces presidente Álvaro Uribe y el ELN durante el período 2004-2007, con el fin de identificar los principales obstáculos, extraer lecciones y establecer las tensiones centrales de anteriores procesos de negociación con esa guerrilla. En la segunda parte se hace un análisis de la coyuntura más reciente con el objetivo de evaluar la pertinencia, la viabilidad y la eficiencia de implementar una política de negociaciones de paz con el ELN a partir del gobierno Santos.

Negociaciones gobierno Uribe-ELN (2004-2007): diálogo de sordos

En esta sección presentamos el análisis de las últimas rondas de negociación entre el presidente Uribe y el ELN en el curso del período 2004-2007, con el fin de identificar los principales obstáculos, extraer lecciones y establecer las tensiones centrales del proceso de negociación con esta organización. Examinar las experiencias del pasado, además, permite identificar los puntos de acercamiento y de acuerdo que podrían ser reutilizados en un nuevo proceso de paz (Crocker y otros, 2004: 106). Si bien, con anterioridad a este período, se presentaron procesos

de negociación con el ELN, el presente análisis se limita a considerar los últimos intentos hechos, pues su objetivo no es evaluar las experiencias de negociación sino adelantar un enfoque prospectivo que solo toma los factores claves del pasado reciente. Aclaramos que la escala de análisis es nacional.

La delimitación del período de estudio (2004-2007) se explica porque solo a partir de 2004 se abrieron conversaciones formales entre el ELN y la administración Uribe. Si bien en 2002 se presentó una serie de acercamientos, ellos no arrojaron ningún resultado. Antes bien, durante 2002 y 2004 imperó el escepticismo y las partes mantuvieron sus posiciones intransigentes. Solo ya entrado el año 2004, el ELN mostró intenciones de iniciar diálogos formales con el gobierno y, a su vez, solo a partir de esa fecha el presidente Uribe solicitó al gobierno de México ser facilitador en el proceso de negociación. El inicio formal de los contactos, en junio de 2004, marca el comienzo de este estudio sobre el más reciente intento de negociaciones de paz con el ELN. Aunque durante 2004 y 2007 hubo avances importantes en el proceso de paz, a finales de 2007 se quebraron totalmente las negociaciones y desde entonces no volvió a presentarse ningún acercamiento entre el gobierno Uribe y el ELN. La ruptura total de esas conversaciones, pues, marca el final del período de estudio puesto en consideración en este capítulo.

La principal conclusión del análisis de los últimos acercamientos entre el ELN y la administración Uribe es que las negociaciones no fueron útiles para crear la confianza necesaria para concertar una solución negociada del conflicto¹. La tensión principal de las negociaciones surgió de la divergencia en la perspectiva de las partes sobre el conflicto armado y sobre qué asunto se debatía en el marco de las negociaciones. Mientras que el enfoque del gobierno Uribe fue eminentemente militar² y estuvo centrado en lograr que el ELN hiciera dejación de las armas, el del ELN fue esencialmente político, orientado a debatir las causas sociales del conflicto. Es decir, si el gobierno Uribe pretendió negociar exclusivamente los términos de un proceso

¹ La importancia de la confianza entre las partes de un conflicto para el éxito de unas negociaciones de paz ha sido señalada por varios autores. Véase, por ejemplo: Ross y LaCroix, 1996; Walter, 1999; Kelman, 2005.

² Tal como advierte Carlos Medina, "A partir del 2002, el gobierno del presidente Uribe y los medios de comunicación lanzaron una campaña de pauperización del conflicto y los actores señalando la pérdida del horizonte político de las organizaciones insurgentes y su conversión en una amenaza narco-terrorista. El camino que se escogió a partir de entonces fue la guerra en el marco de la estrategia de la Seguridad Democrática" (2010: 97).

de DDR y la rendición del ELN, la organización guerrillera buscó una negociación política con el fin de reformar las causas estructurales del conflicto. En otras palabras, no hubo convergencia sobre el objetivo de las negociaciones de paz³.

En este sentido, este estudio estableció que la forma “clásica” de las negociaciones tiende a volver inflexibles las posiciones de las partes enfrentadas. Este modelo acentúa las diferencias o las relaciones antagónicas⁴ y crea el sentimiento de que las negociaciones son un juego de suma cero. La búsqueda de ganancias relativas tiende a hacer más intransigentes las posiciones de las partes, lo cual deteriora su relación y termina socavado la confianza necesaria para avanzar hacia una solución negociada.

De acuerdo con Fisher y Ury (1993), cuando, en lugar de enfocarse en los intereses, las partes regatean basándose en las posiciones⁵, los negociadores tienden a aferrarse a ellas. En palabras de los autores,

“El negociador, mientras más aclara su posición y más la defiende contra los ataques, más se compromete con ella. Mientras más trate de convencer al otro de la imposibilidad de cambiar su posición inicial, la del negociador, más difícil será hacerlo. Su ego se identifica con su posición. Ahora tiene interés en ‘quedar bien’ –en conciliar las acciones futuras con las posiciones pasadas–, haciendo que sea cada vez menos probable que un acuerdo sensato pueda conciliar los intereses originales de las partes” (Fischer y Ury, 1993: 5).

En este sentido, se identificaron tres obstáculos principales que impidieron el avance del proceso de diálogos entre el gobierno Uribe y el ELN. El primer obstáculo tiene que ver con el tema del cese de hostilida-

³ L. Reyhler et al. denominan esto como “la presencia de una visión clara y atractiva del estado final” de las negociaciones (en inglés, *‘the presence of a clear and compelling vision of the end-state’*) y enfatizan que es importante que haya cierta convergencia en esa visión del ‘estado final’ para que las negociaciones sean exitosas” (2008: 19f).

⁴ Reyhler et al. se refieren a este problema como relaciones hostiles (en inglés, *inimical*) o antagónicas y lo identifican como un problema fundamental en las negociaciones de paz (2008: 13f).

⁵ La noción de posiciones se refiere a las demandas particulares de unas negociaciones, mientras que la idea de los intereses se relaciona con las causas e ‘impulsos’ de fondo del conflicto que motivan a las partes y han justificado su lucha. En un contexto como el de las negociaciones, son los intereses los que llevan a adoptar ciertas posiciones. Tal como señalan Fisher y Ury, “Su posición es algo que usted decidió. Lo que lo impulsó a decidir son los intereses” (1993:48). Es decir, las posiciones pueden entenderse en términos ‘instrumentales’, lo que las partes dicen querer, mientras que los intereses son aquellas cosas que las partes realmente quieren pero que no revelan por desconfianza de que esa información sea usada en su contra”.

des y su verificación, el segundo se relaciona con el secuestro y el tercero se refiere a las dificultades que para una negociación supone la multitud de actores y grupos armados que intervienen en el conflicto colombiano (por ejemplo, las conflictivas relaciones entre el ELN y las Farc impidieron el avance de las negociaciones). En términos generales, debido a que las partes se enfocaron en sus posiciones sobre estos asuntos, las negociaciones repetidamente se estancaron. Por ello, al final del mandato de Uribe las posiciones de las partes se hallaban más lejanas de lo que habían estado a inicios de 2004, cuando comenzó el proceso de negociación.

Nuestro análisis parte de la revisión de los *puntos de quiebre* (Druckman, 2001). Este modelo implica la creación de una cronología de eventos en el desarrollo de unas negociaciones y la posterior identificación de momentos decisivos del proceso. La noción de *puntos de quiebre* se refiere a la idea de cambios más o menos abruptos en una negociación. Por ejemplo, un cambio súbito de una tendencia general del proceso, una alteración de las discusiones causada por la inclusión de una nueva propuesta, una inesperada condición o un cambio significativo en los términos de las negociaciones (Druckman, 2001: 527).

Tras una revisión documental sistemática⁶ se construyó la cronología del proceso de negociaciones, a partir de la cual se identificaron quince puntos de quiebre. De ellos, se obtuvo que seis permiten extraer conclusiones relevantes para examinar la pertinencia de unas nuevas negociaciones de paz con el ELN. Por esta razón, la discusión se limitará a debatir sobre los aprendizajes, los obstáculos o las tensiones que

⁶ La cronología del proceso de negociaciones fue construida con documentos electrónicos de un total de 27 portales previamente seleccionados y siguiendo tres criterios: 1. La relevancia de la fuente: se seleccionaron aquellos portales que se consideraron más significativos e influyentes con respecto a las negociaciones y a la situación actual del ELN en el conflicto colombiano; 2. El tipo de información: se eligieron portales de distinta índole (gubernamentales, de los grupos armados, de la academia y de la prensa) para recolectar documentos de varios tipos. Con esta forma de proceder se garantizó la recaudación de análisis académicos, de informes empíricos, de noticias y de comunicados de los distintos actores; y 3. La confiabilidad de las fuentes: se optó por consultar portales que producen información “confiable”. En consideración de que la información extraída de Internet puede suscitar algunas dudas y reparos, se consideró que recurrir a portales “confiables” es una forma de lidiar con este problema. Es decir, para conocer las posiciones del gobierno y del ELN se recurrió, por ejemplo, a sus páginas electrónicas oficiales y no a blogs privados y otros portales relacionados. La consulta de los portales oficiales aseguró la recolección, con cierta certeza, de los puntos de vista “reales” de ambas partes. Algo similar se decidió con respecto a las informaciones de prensa y los trabajos académicos, pues se consultaron únicamente periódicos y revistas que pueden considerarse confiables, como también aquellos centros de investigación y universidades que gozan de cierto reconocimiento.

de ellos resulten. En la Tabla 1 se presentan los seis puntos de quiebre que se analizarán detalladamente, así como las lecciones que pueden extraerse de ellos.

Conviene añadir que gran parte de los aprendizajes del proceso de negociación no se obtiene únicamente de lo que sucedió específicamente en el punto de quiebre identificado. En no pocas ocasiones las lecciones se extraen de los acontecimientos que originaron cada punto de quiebre o de las consecuencias de tal evento. En este orden de ideas, cuando así sea necesario, se utilizará la metodología de seguimiento de procesos (George y Bennett, 2005; Druckman, 2001)⁷.

La introducción de México como facilitador del Proceso

El primer punto de quiebre identificado fue la introducción, en junio de 2004, de México como facilitador del proceso de negociación entre Uribe y el ELN. Se trata de un punto de una coyuntura que tuvo consecuencias positivas y permite derivar lecciones para el futuro.

Este primer punto de quiebre demuestra la importancia del papel de una tercera parte internacional para el inicio de un proceso de negociaciones en un contexto en el que las partes presentan posiciones intransigentes. Comprueba, además, su eficacia para que las partes enfrentadas encuentren convergencia sobre puntos extremos aparentemente incompatibles. Así mismo, muestra que la legitimidad de la que gozan los negociadores por parte de la sociedad civil y la comunidad internacional es uno de los activos y las fuentes de poder más importantes en unas conversaciones de paz con el ELN. Por último, pone en evidencia los primeros indicadores de una nueva expresión en el uso de la violencia por parte de esta guerrilla.

El 29 de mayo de 2004 el presidente Uribe solicitó al gobierno de México servir como facilitador en las negociaciones de paz con el ELN. Días después, ante su respuesta positiva, los comandantes del grupo armado mostraron su complacencia con el papel que ese país

⁷ La metodología de seguimiento de procesos supone la realización de un rastreo hacia “atrás” con el fin de identificar lo que originó un ‘punto de quiebre’. A estos eventos se los denomina “acontecimientos precipitantes”. En otras palabras, un precipitante se refiere a cualquier evento o acción (de cualquier tipo, puede ser verbal o de cualquiera otra índole) que impulse acciones o reacciones de los actores en las negociaciones o los procesos de paz. Posteriormente, este tipo de análisis implica la identificación de las consecuencias para las negociaciones de cada uno de los “puntos de quiebre” previamente establecidos.

Tabla 1
Principales puntos de quiebre y aprendizajes

Punto de quiebre		Fecha	Consecuencia	Aprendizaje principal
1.	Introducción de México como facilitador.	Junio, 2004.	Positiva.	Demuestra la importancia de una tercera parte externa para el inicio de un proceso de negociación y para encontrar convergencia en posiciones aparentemente incompatibles. Muestra que la legitimidad es uno de los activos y fuentes de poder más importantes.
2.	ELN desconoce acuerdos concertados.	Enero, 2005.	Negativa.	Corroboración la importancia de la representatividad de los voceros de las partes y evidencia que la complejidad del conflicto colombiano obstaculiza los intentos de negociación (se identifica a las Farc como posibles spoilers).
3.	Renuncia de México a la facilitación y rompimiento de los acercamientos.	Febrero-abril, 2005.	Negativa.	Muestra que la divergencia sobre la percepción del conflicto es uno de las tensiones fundamentales de las negociaciones y evidencia la centralidad que adquiere el tema del secuestro. Adicionalmente, reafirma la importancia de la legitimidad como activo y fuente de poder para negociar.
4.	Uribe reconoce la existencia del conflicto y se establece la Casa de Paz.	2° semestre de 2005.	Positiva.	Subraya la importancia de alcanzar cierta convergencia en la perspectiva de las dos partes sobre el conflicto armado y sobre qué implican unas negociaciones de paz y señala, además, la relevancia de incluir a la sociedad civil en un proceso de negociación con el ELN.
5.	Negativa del ELN a firmar acuerdo base y estancamiento de las negociaciones.	Abril, 2007.	Negativa.	Señala que el cese al fuego y su verificación constituyen un obstáculo principal y muestra que la percepción de seguridad de los combatientes del ELN inquieta a los insurgentes. Adicionalmente, evidencia que las negociaciones con una perspectiva de suma cero puede fomentar la aparición de posiciones intransigentes y obstaculizar las negociaciones.
6.	La mediación del presidente Chávez y la ruptura de las negociaciones.	Noviembre, 2007.	Positiva ⇨ negativa.	Reitera la importancia de un actor externo para iniciar o reanudar los acercamientos luego de etapas de estancamiento o de crisis. Indica también que la coyuntura internacional tiene influencia sobre los procesos de negociación de paz que se realizan en Colombia.

iba a asumir en el proceso. El gesto implicó un drástico giro, pues constituyó el primer acercamiento real, con el cual se concretaba la flexibilización que las dos partes habían venido mostrando en los últimos meses⁸.

Algunos autores coinciden en que la intervención de una tercera parte, de un actor extranjero, puede atenuar la intensidad de los conflictos violentos y, además, ser útil para la creación de *ventanas de oportunidad* que confluya en acuerdos de paz (por ejemplo, Reychler *et. al.*, 2008; Walter, 1999; Stedman, 1997)⁹. La mayoría de ellos están de acuerdo en que, sin el apoyo de la comunidad internacional para presionar, mediar y servir de garante durante la implementación de los acuerdos, las negociaciones están destinadas a fallar. Así, el rol de México fue esencial para iniciar un intercambio epistolar, que fue útil para que el gobierno colombiano y el ELN plantearan sus propuestas de paz y para que, posteriormente, se formalizaran los acercamientos entre las dos partes. La participación mexicana permitió la apertura de un espacio de oportunidad para el inicio de las negociaciones y, además, fue pieza clave para la creación de un ambiente propicio para la construcción de confianza entre las dos partes.

Luego de que las dos partes formularan sus propuestas de paz por la vía epistolar¹⁰, por primera vez se logró superar parcial y temporalmente uno de los obstáculos que impedían seguir adelante con las negociaciones: el cese al fuego y a las hostilidades¹¹. Con la intervención del facilitador, Andrés Valencia, se arribó a un punto de convergencia en este asunto: “la fórmula de un cese de hostilidades del ELN y en reci-

⁸ Los primeros acercamientos entre las partes se iniciaron meses antes, cuando el ELN liberó a seis turistas extranjeros secuestrados en la Sierra Nevada de Santa Marta y para hacerlo se realizaron las primeras comunicaciones por radio entre el Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, y Antonio García, vocero del ELN. Continuaron luego cuando, en noviembre de 2003, se presentó una reunión entre el presidente Uribe y Felipe Torres, líder del ELN, en la que ambas partes afirmaron su disposición a negociar (Valencia, 2006: 4). Finalmente, en febrero de 2004 el ELN puso a circular un documento en el que formulaba una nueva propuesta de paz. Esta propuesta puede interpretarse como un “compromiso creíble” que demostraba sus intenciones para iniciar unas negociaciones de paz (Medina, 2009: 204f).

⁹ Otros autores se han concentrado en el efecto de un actor extranjero parcializado (sesgado, en términos de asistencia a la parte más débil) en los procesos de negociación. Véase, por ejemplo, Svensson (2007) y Betts (1996), entre otros.

¹⁰ La propuesta del ELN fue presentada de manera personal por Francisco Galán en un “Foro sobre minas antipersonales y acuerdos humanitarios” realizado en Bogotá el 4 de junio de 2004, y fue reiterada el 14 de junio de 2004. Por su parte, la del gobierno fue publicada el 3 de julio de 2004 (ACP, 2006: 38f).

¹¹ Como será evidente más adelante, este es uno de los obstáculos recurrentes y más problemáticos que impidieron el avance de este proceso de negociaciones.

prociudad un cese de acciones militares ofensivas por parte del gobierno con garantía internacional” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz [ACP], 2006: 23f)¹². Este giro impulsó algunos avances en el proceso de negociaciones, que, aunque estaba lejos de ser un camino recto y fácil, culmina en enero de 2005 con una propuesta sobre un “diálogo estructurado” (ACP, 2006: 43). En ella se planteó la realización de un encuentro directo entre representantes del Coce y el facilitador Valencia, razón por la cual con este punto de quiebre se modificaron los términos y los procedimientos de los acercamientos.

La intervención de México fue crucial para el avance del proceso de acercamientos, en la medida en que fomentó una convergencia parcial sobre el problema del cese al fuego. Esto puede entenderse como el empleo del enfoque sobre un “estado final” (Reychler *et. al.*, 2008: 19; Zartman, 2001b: 298), que, en vez de centrarse en las posiciones antagónicas de las partes, permitió llegar a un acuerdo temporal sobre el asunto. Se trata de un aprendizaje valioso, dado que esa fue la única vez en que las partes lograron superar este obstáculo. El hecho demuestra, además, la utilidad de la perspectiva de *solución de problemas* en lugar del tradicional enfoque sobre las posiciones de cada parte, que tiende a tornarlas más inflexibles.

En criterio de Fisher y Ury, un método de negociación alternativo que supera las dificultades del enfoque sobre posiciones es una negociación basada en principios: concentrarse en los intereses, en los objetivos comunes de las partes, antes que en sus posiciones opuestas: “a diferencia de la negociación basada en posiciones, el método de negociación basado en principios, que consiste en concentrarse en los intereses básicos, en opciones mutuamente satisfactorias y en criterios justos, por lo general produce un acuerdo *prudente*” (1985: 16 [subrayado en el original]). Se trata, en suma, de un procedimiento de negociaciones que facilita la identificación de *puntos de convergencia*.

Por otro lado, este primer punto de quiebre también llama la atención sobre la importancia de la legitimidad durante unas negociaciones de paz. Poco antes de la inclusión de México en el proceso ocurrieron dos acontecimientos que a primera vista pueden parecer contrapro-

¹² Cuando el gobierno aceptó la introducción de garantías internacionales mostró cierta flexibilización acerca de la condición del ELN de incluir actores externos. Esto, en el pasado, había sido interpretado como una estrategia del ELN dirigida a utilizar las negociaciones para aumentar su cuestionada legitimidad internacional.

centes para las negociaciones pero que tuvieron consecuencias positivas para el proceso. Se trata del interés de parte y parte para acrecentar su capacidad de influencia política, su legitimidad, frente al inminente inicio de un proceso de negociación.

En primer lugar, con la inclusión del ELN en la lista de terroristas que maneja la Unión Europea (*El Tiempo*, 6 de abril 2004), el presidente Uribe se aseguró una victoria doble: logró propinar un duro golpe al ELN y causarle una pérdida de “legitimidad internacional”, y, a su vez, se aseguró el respaldo internacional para la lucha contra la insurgencia en Colombia. En segundo lugar, y al parecer como respuesta a esta ofensiva gubernamental, el ELN secuestró a diez personas en el Chocó (Ocampo, 2004, 6 de junio). Esto puede entenderse como un mensaje del ELN sobre la amenaza efectiva que constituía y sobre la necesidad de adelantar negociaciones de paz con esta organización.

Así, en unas negociaciones de paz, el balance de poder entre los diversos actores es un punto que debe tomarse en consideración¹³. Durante procesos de esta naturaleza no solo importa el poder militar, pues en un conflicto asimétrico y prolongado, como es el colombiano, el poder militar de las partes en contienda no es el mismo: las fuerzas estatales tienen siempre la ventaja sobre las insurgentes. Hay, entonces, otras fuentes de poder que intervienen y ejercen un papel fundamental. Es el caso, por ejemplo, de la legitimidad nacional e internacional.

De esa manera, “primero, es esencial identificar qué tipo de poder importa más en un conflicto particular” (Crocker, y otros, 2004: 101). La pérdida o ganancia de legitimidad en el ámbito nacional y en el internacional es un activo que, en el caso colombiano, brinda a las partes involucradas más o menos margen de maniobra, más o menos capacidad de negociar. Justamente, las maniobras del gobierno Uribe y del ELN que precedieron el inicio de los acercamientos pueden ser entendidas como intentos de acrecentar ese margen de maniobra para ampliar su incidencia política.

Esto último recuerda, además, que la violencia de alto perfil puede tener un poderoso impacto sobre los procesos de negociación. Al in-

¹³ El cálculo erróneo del balance del poder entre los principales actores del conflicto, ya sea causado por la sobreestimación de la importancia del poder militar o por la falta de información completa, puede agravar lo que en inglés se denomina la ‘intractability’ (la prolongación, autopropagación y resistencia a cualquier intento de resolución del conflicto). En tal escenario, un actor externo puede tener un papel importante al ayudar las partes a llegar a una estimación más correcta de la situación, para superar así una situación de estancamiento (Fearon, 1995: 390ff; Walters, 1999: 132).

producir desconfianza entre las partes o al inducir división dentro de una de ellas, la violencia puede obstaculizar la firma de la paz. Además, puede servir de recordatorio sobre las consecuencias negativas de continuar el conflicto y hacer que las partes beligerantes asuman mayor determinación en sus intenciones de alcanzar la paz (Höglund, 2004). En este caso, el secuestro de diez personas actuó como recordatorio de las consecuencias negativas que tendría la continuación del conflicto y abrió la posibilidad de iniciar los acercamientos entre las partes en confrontación.

ELN desconoce los acuerdos concertados

El segundo punto de quiebre identificado fue la negativa del ELN, hecha a finales de enero de 2005, de firmar el documento en el que se acordaba realizar una reunión en México entre el Coce y el facilitador Valencia. Fue una coyuntura con consecuencias negativas para el proceso, de la que resulta una serie de aprendizajes relevantes.

Este punto de quiebre corrobora la importancia de la representatividad de los voceros de las partes en contienda para que en los momentos decisivos se refrenden los acuerdos pactados. Además, evidencia que la complejidad del conflicto armado colombiano obstaculiza los intentos de negociación: la multitud de actores y partes que intervienen en el proceso de negociaciones pone en cuestión el éxito de una paz negociada parcial (por ejemplo, las conflictivas relaciones entre el ELN y las Farc).

A inicios de 2005, y con el interés de concretar un encuentro entre el facilitador Andrés Valencia y los miembros del Coce, las dos partes fueron ajustando gradualmente sus posiciones y creando así cierto ambiente de optimismo. Estos acercamientos desembocaron en la presentación de un documento llamado “Itinerario para una eventual reunión en México entre el Coce y el facilitador” (Valencia, 2006: 11). El documento fue desarrollado conjuntamente por el facilitador Valencia, el vocero el ELN, Francisco Galán, y el Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo. Después de algunos comentarios y de ciertos cambios, contó con el aparente visto bueno de ambas partes.

En palabras del facilitador Valencia,

“... después de meses de trabajo, teníamos un acuerdo. De seguro era un acuerdo triangular, mediado por el facilitador. Pero el acuerdo (*accord*) sin duda era

constituido por una serie de acuerdos (*agreements*) entre el ELN y el gobierno colombiano [...] El próximo paso se constituyó en sugerir maneras de formalizar el acuerdo [...] Debo añadir, que tanto el comandante Galán como yo compartimos el documento con el Alto comisionado de Paz, Restrepo, cuando fue redactado. Entonces, a todos nos pareció, al gobierno, al ELN y al facilitador, que finalmente habíamos llegado a un comprensión mutua⁹ (Valencia, 2006: 12f [traducción de los autores]).

Sin embargo, en el momento de firmar este documento el Coce, repentinamente, retiró su apoyo al acuerdo. El organismo mostró serias inquietudes sobre sus contenidos y cambió de manera inesperada el tono que venía empleando durante los diálogos. Afirmó, además, sentir cierta insatisfacción con la facilitación mexicana, pues aseguró sentirse irrespetado por Valencia (carta del ELN al facilitador, 1º de febrero de 2005, en: Valencia, 2006: 13).

A pesar de que esta fue la razón manifestada por el ELN para la ruptura, una explicación alternativa puede estar centrada en las tensiones internas de la organización. Los desacuerdos entre Galán y ‘Antonio García’, miembro del Coce, no son elementos nuevos, y de hecho pueden ser manifestaciones de dos grandes tendencias dentro del ELN.

En esta ocasión el Coce, impulsado en particular por la posición de ‘García’, expulsó al vocero, Francisco Galán. A la luz de un eventual inicio de negociaciones, este acto tiene importancia, puesto que pone en duda la capacidad de negociadores y voceros frente a posiciones radicales de algunos comandantes del ELN. Igualmente, abre la pregunta sobre quién (cuál de las facciones o enfoques del ELN) estaría negociando en una mesa de diálogos y encarna una advertencia sobre los riesgos de ruptura de esta guerrilla en un escenario de negociación, particularmente fuerte en el caso del ELN, dado su carácter federado.

La salida de Galán tuvo como resultado un cambio drástico de la tendencia positiva que había caracterizado los acercamientos durante los meses anteriores, por lo que la pérdida de confianza fue irreversible.

De acuerdo con Valencia, esta acción, aparentemente sorpresiva, evidenció que el ELN había decidido abandonar los acercamientos con el gobierno colombiano y simplemente culpó al facilitador de su retiro de ellos (Valencia, 2006: 14). El acto, sin embargo, no explica por qué el ELN llegó a un punto tan avanzado y de repente cambió de posición. Al examinar los detalles del proceso, se sospecha que el texto propuesto

no contaba con la aprobación total del Coce sino más bien con la de su vocero Francisco Galán¹⁴.

Este hecho llama la atención sobre la representatividad de los voceros, lo que Reychler y otros llaman el nivel de inclusión en el proceso (*the inclusiveness of the process*) y el nivel de autoridad de los negociadores (2008: 10f)¹⁵. El punto es particularmente pertinente en el caso colombiano y más aún en el del ELN, por el carácter federado de su estructura orgánica (por ejemplo, en términos relativos, el Coce tiene poco control sobre algunas de sus fracciones o frentes, lo que obstaculizaría un proceso de negociaciones). Para estos autores, “La fuerza y credibilidad de un acuerdo dependen de la relevancia de las partes firmantes” (2008: 10). Claro está, si bien el éxito de las negociaciones depende de la relevancia de los actores inmiscuidos, también depende de la autoridad de los negociadores de parte y parte; un acuerdo sería más vinculante si el firmante efectivamente goza de autoridad (Reychler *et. al.*, 2008: 10).

La falta de representatividad, en particular del vocero Galán, puede explicar parcialmente esta primera crisis de los acercamientos. Este obstáculo fue identificado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz con estas palabras: “Una de las grandes dificultades con el ELN ha sido la existencia de múltiples canales de comunicación que se cortocircuitan entre sí, haciendo difícil un diálogo útil” (ACP, 2006: 46).

Cabe mencionar una posibilidad adicional que puede explicar la negativa del Coce a suscribir el mencionado acuerdo: es probable que los lazos entre el ELN y las Farc hayan tenido algo que ver con esa decisión. Algunos meses antes, en el Pleno del ELN, se dio a conocer que los ‘elenos’ y las Farc estaban desarrollando una alianza política contra el gobierno Uribe. *International Crisis Group*, por ejemplo, sostuvo que

¹⁴ En referencia al texto del acuerdo hecho para su reunión con el Coce, el facilitador Valencia asegura en un informe: “Todavía había dudas sobre si la suspensión de las ‘acciones militares’ incluiría las llamadas ‘retenciones’ [los secuestros] –una demanda no negociable de la administración Uribe–. Siguiendo una interpretación del Comandante Galán sobre que esta lectura era posible, nosotros indicamos que sugeriríamos al gobierno que no demandara un lenguaje explícito sobre esta materia. En lugar de eso, propusimos que cuando el gobierno anunciara públicamente su voluntad de celebrar la reunión, dejara en claro su entendimiento sobre que el compromiso del ELN incluía la suspensión de los secuestros” (2007: 12). Es decir, los compromisos que sobre el tema del secuestro están incluidos en el texto de este acuerdo, se basan más en una interpretación del vocero Galán, que en el visto bueno del Coce. Ésta puede ser una de las razones que llevaron al ELN a desconocer este acuerdo.

¹⁵ Aunque una aproximación inclusiva es preferible, en ciertas ocasiones los miembros extremistas obstaculizan las negociaciones. La inclusión de estos personajes puede ser bastante lesiva para el proceso.

el ELN siempre había sospechado que el gobierno utilizaba las negociaciones para legitimar el proceso de DDR con las AUC, tal como algunos analistas sugieren (por ejemplo, Valencia, 2004, 15 de junio; *Semana*, 2006, 12 de febrero) y que, además, las utilizó para desacreditar a las Farc. Por esa razón –concluye este centro de pensamiento–, el ELN buscaba una unión política con las Farc (ICG, 2007: 10).

Así, pues, la complejidad del conflicto colombiano y las enmarañadas relaciones de los actores en confrontación imponen serios desafíos para un proceso de negociación. En este caso, tanto los vínculos entre el ELN y las Farc como las relaciones entre el gobierno y las AUC muestran claramente que el número de actores negociadores de un conflicto dificulta la solución y pone en duda la viabilidad de una paz parcial. En este sentido, debe considerarse el papel de los actores secundarios en unas negociaciones de paz. En el caso que analizamos es imprescindible, por ejemplo, tener en cuenta el riesgo que supuso la intervención de las Farc o de las AUC, en la medida en que pudieron estropear el proceso.

Al analizar los procesos de paz debe considerarse detalladamente lo que Stedman (1997) llama *spoilers* (que puede traducirse como agentes que entorpecen o sabotean). De acuerdo con este autor, los *spoilers* son “los líderes y las partes que creen que la paz resultante de las negociaciones amenazaría su poder y sus intereses, por lo que usan la violencia para socavar los intentos para lograrla” (Stedman, 1996. Citado en Stedman, 1997: 5). Un proceso de paz puede verse amenazado por adversarios del proceso, por miembros y seguidores de alguna de las partes que se sienten traicionadas en sus valores últimos y, además, por organizaciones excluidas de las negociaciones que buscarían minar o destruir el proceso de paz. Es decir, este punto de quiebre indica que las Farc pueden ser *spoilers* en un eventual nuevo proceso de paz.

Así mismo, la consideración del papel de estos agentes no solo debe hacerse con respecto a los enemigos externos del intento de paz, sino también en relación con las disidencias internas. En este sentido, es importante examinar la posición y los intereses privados de los líderes de las partes en conflicto. Si un personaje prominente en una o en las dos partes tiene una posición intransigente o extremista, el proceso de paz puede estar en riesgo (Reychler *et al.*, 2008: 4ff).

Desde esta perspectiva puede entenderse la posición adversa para el avance de las conversaciones que asumió el presidente Uribe en esta

etapa de los acercamientos. Poco antes de que el ELN se negara a re-frendar el documento donde se acordaba la reunión del Coce con el facilitador en México, Uribe se refirió públicamente a los documentos secretos sobre los que se venía trabajando para concertar tal encuentro. El mandatario, además, sugirió que el facilitador mexicano tendría una posición más afín al gobierno (Valencia, 2006: 10), lo cual puso en duda su imparcialidad. Esto creó dentro del ELN un ambiente de dudas y desconfianza con respecto al facilitador, así como frente a las intenciones del gobierno con las negociaciones.

Renuncia de México a la facilitación y rompimiento de los acercamientos

El tercer punto de quiebre identificado fue la renuncia de México a la facilitación de los acercamientos entre las dos partes y el posterior rompimiento de tales contactos. Se trata de un punto de quiebre de consecuencias negativas, del que es posible extraer algunas lecciones para el futuro, porque evidencia algunas de las tensiones fundamentales de las negociaciones, entre ellas la divergencia sobre la percepción de los objetivos de las negociaciones de paz y la importancia que adquiere el problema del secuestro. Adicionalmente, reafirma la importancia de la legitimidad como activo y fuente de poder para negociar.

La renuncia de facilitador Valencia tiene relación directa con el punto de quiebre anterior. Una vez producido el resquebrajamiento de la confianza y hechas públicas las dudas del ELN respecto del facilitador, el proceso de acercamientos con intervención mexicana nunca se recuperó. En alocución pública hecha en febrero de 2005 el Presidente colombiano afirmó que los ‘elenos’ eran “profundamente arrogantes, mesiánicos, fundamentalistas y esquemáticos en su discurso, cobardes a la hora de la verdad [...] a pesar de su negación, no renuncian a las drogas, no renuncian a las Farc, a quienes temen” (Arnson, 2007: 1. Traducción de los autores). El mandatario, además, acusó a ‘Antonio García’ de ser un “saboteador de paz” (*El Tiempo*, 2005, 20 de febrero).

El incidente que desembocó en la renuncia de México como facilitador del proceso ocurrió dos meses más tarde, en marzo de 2005, cuando, en una cumbre presidencial reunida en Venezuela, el presidente Uribe accidentalmente incurrió en el error de hacer públicos varios detalles

de los acercamientos, hasta entonces confidenciales, y en particular la negativa del ELN a suspender la práctica del secuestro¹⁶.

El suceso comprometió al grupo insurgente, al ponerlo en una evidente desventaja a la hora de continuar con las negociaciones, dado que el rechazo que el secuestro suscitaba en la población colombiana había provocado una sensible pérdida de legitimidad de la organización. Por ello, a fin de minar este proceso, en el cual se veía en clara desventaja, el ELN cuestionó fuertemente la capacidad e idoneidad de la facilitación mexicana, lo que finalmente provocó la renuncia del gobierno de Vicente Fox a continuar como facilitador de los acercamientos¹⁷.

Este punto de quiebre reafirma la importancia de la legitimidad como uno de los factores primordiales para negociar. Ante la pérdida de legitimidad en el ámbito nacional ocasionada por el anuncio del presidente Uribe, el ELN optó por socavar el proceso de acercamientos e incitó a su fracaso.

De igual forma, este punto de quiebre llama la atención sobre la centralidad que adquirió el tema del secuestro durante los acercamientos. Como el problema despierta la extendida desaprobación y el repudio de la sociedad colombiana, de ahí en adelante la posición del gobierno en esta materia sería inflexible. Lo interesante de la relevancia del secuestro para el proceso de negociación no es que haya sido uno de los factores que llevaron a la renuncia de la facilitación de México, sino su recurrente reaparición durante el proceso de negociación con el ELN¹⁸.

¹⁶ El presidente Uribe creía que la cumbre presidencial era privada, pero estaba siendo transmitida por la televisión venezolana (ACP, 2005).

¹⁷ “La decisión mexicana fue resultado de un comunicado que horas antes había emitido el Comando Central del ELN y que criticó el voto de México en contra de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la ‘postura antidemocrática’ en el caso del desafuero del alcalde de la capital mexicana, Manuel Pérez Obrador” (*El Tiempo*, 2005, 19 de abril).

¹⁸ Así ocurrió, por ejemplo, en diciembre de 2006 (este es otro punto de quiebre que no será debatido con detalle), cuando el ELN acepta por primera vez discutir el tema del cese de hostilidades ante la revelación del Comisionado de Paz, Restrepo, sobre que el ELN había secuestrado a 54 personas desde el inicio del proceso de paz. Si bien durante la facilitación de México el tema del secuestro había ocasionado el estancamiento de los acercamientos, en este momento produjo el efecto contrario: empujó al ELN a aceptar conversar sobre una cuestión sensible para ellos, como muestra de buena voluntad y compromiso con las negociaciones. En este sentido, cabe resaltar que el influjo del tema del secuestro sobre las negociaciones, al menos para avanzar en los acercamientos, no fue siempre negativo.

Uribe reconoce la existencia del conflicto y se establece la Casa de Paz

El cuarto punto de quiebre identificado fue el reconocimiento del presidente Uribe sobre la existencia de un conflicto armado interno en Colombia y, además, el establecimiento de la Casa de Paz, cosa que tuvo consecuencias positivas para el proceso de negociaciones.

Este punto de quiebre subraya la importancia de alcanzar cierta convergencia en la perspectiva de las dos partes respecto del conflicto armado y sus implicaciones en unas negociaciones de paz. Se trata de una incipiente unificación de la visión del conflicto y una preliminar concertación sobre el lenguaje apropiado para llegar a solucionarlo. Además, este punto de quiebre permite apreciar la conveniencia de incluir a la sociedad civil en un proceso de negociación con el ELN.

Con posterioridad al estancamiento de los acercamientos provocado por la salida de México del proceso, a mediados de 2005, Uribe volvió a mostrar interés en reiniciar los diálogos. El ELN, por su parte, respondió de inmediato y pidió que se clarificara de forma detallada y por escrito el alcance de la nueva propuesta de paz, a lo cual el gobierno contestó prontamente (ACP, 2006: 56). Estas nuevas muestras de buena fe marcan el inicio de los acercamientos directos (sin intermediarios externos) entre el gobierno y el ELN.

Ahora bien, a pesar de estas manifestaciones de voluntad de paz, el Coce expresó sus dudas sobre la posibilidad de una paz negociada con la administración Uribe. En un comunicado del 25 de agosto de 2005 identificó cinco obstáculos recurrentes y esenciales que, a su juicio, habían impedido el avance de las iniciativas hasta ese momento: “1. Negar el conflicto armado; 2. No permitir la participación de la sociedad civil en el proceso; 3. Negar la crisis humanitaria; 4. Negar las causas sociales del conflicto; y 5. El proceso de paz que se adelanta con los paramilitares” (Medina, 2009: 215f).

Adicionalmente, el 5 de septiembre de 2005, la guerrilla publicó otro comunicado, en el que abría la posibilidad de realizar un encuentro exploratorio con el gobierno bajo las premisas del reconocimiento por éste de la existencia de un conflicto interno y de la participación de diferentes sectores de la sociedad civil. Estas declaraciones muestran el interés del ELN de que, en esta segunda fase, los acercamientos tuvieran un enfoque más político (ACP, 2006: 61).

Los dos comunicados sucesivos del Coce impulsaron el reconocimiento hecho por el presidente Uribe de la existencia del conflicto armado en Colombia¹⁹. Y, posteriormente, fomentaron la liberación de Francisco Galán para que realizara una serie de encuentros con diversos sectores de la sociedad, dirigidos a discutir sobre los cinco obstáculos que enfrentaba la salida negociada.

El reconocimiento de la existencia del conflicto armado interno tiene un valor simbólico esencial porque, al hacerlo, implícitamente se admiten las raíces políticas e ideológicas de la confrontación y se le otorga cierta legitimidad a la lucha insurgente o, por lo menos, se le permite cierto margen de acción en las negociaciones. La importancia de este punto de quiebre se hace evidente si se considera el carácter que hasta esa fecha había tenido el discurso de Uribe: hasta entonces, el Presidente ubicaba el conflicto en el marco conceptual de la guerra internacional contra el terrorismo, calificación que deslegitimaba totalmente al ELN y hacía prácticamente imposible una negociación con esta organización sobre temas sustanciales (como esperaba el ELN), es decir, aquellos que van más allá de la mera desmovilización de sus estructuras armadas. El reconocimiento del conflicto interno supone una transformación esencial de la postura pública del gobierno Uribe sobre el conflicto colombiano y sobre las implicaciones de unas negociaciones de paz para terminarlo.

Medina desarrolla esta idea de forma similar: “la aceptación de la existencia del conflicto determina directamente el reconocimiento de unos actores sociales y políticos que lo desarrollan y establece la necesidad de la solución política negociada” (Medina, 2010: 96)²⁰. Se trata de un avance significativo en el proceso de diálogos con el ELN, por cuanto el principal obstáculo para el avance de las negociaciones con el gobierno Uribe se localizó justamente en la divergencia de perspectivas sobre el conflicto armado y sobre qué cuestiones se debaten en el marco de unas negociaciones. Se trata de una flexibilización de la posición pública gubernamental que permitió el avance de los diálogos.

¹⁹ En palabras del presidente Uribe, “en aras de las superiores conveniencias de la patria depongo mis personales convicciones y en nombre de la institución presidencial acepto que hay conflicto” (ACP, 2006: 61).

²⁰ Tal como señala Bouvier, del United States Institute of Peace (USIP), “La falta de una visión común del problema, así como la incapacidad para ponerse de acuerdo sobre el lenguaje apropiado para describir o desarrollar un discurso que sustente su resolución, contribuye al fracaso de los diálogos” (V. M. Bouvier, 2006: 17 [traducción de los autores]).

Esto se evidencia al constatar el viraje del primer mandatario hacia una actitud más conciliadora. Una muestra de su flexibilización la dio cuando permitió la liberación temporal de Francisco Galán para que realizara una serie de encuentros con diversos sectores de la sociedad civil en la llamada Casa de Paz²¹, con el fin de discutir sobre los obstáculos que enfrentaba la salida negociada con el grupo armado.

Es decir, el Presidente abrió la posibilidad de incluir a la sociedad civil en una salida negociada. Esto tuvo como efecto concreto el inicio de las rondas exploratorias formales realizadas en Cuba bajo la facilitación del *grupo de países amigos*²²: Noruega, España y Suiza (Bouvier, 2006: 4)²³. Sobre este asunto, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz aseguró: “El funcionamiento de la Casa de Paz que el gobierno reconoce como un esfuerzo válido, importante y consistente de la sociedad civil, ha sido fundamental para aclimatar la confianza y hacer posible esta Reunión Formal Exploratoria” (ACP, 2006: 76).

La participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz ha sido un factor clave para el ELN, especialmente después de la formulación de la propuesta de Convención Nacional hecha entre 1996 y 1998²⁴, y dada su estrecha relación con ciertos sectores sociales. Además, la inclusión de la sociedad civil es esencial en los procesos de negociación porque, en últimas, es la que “da vida” a los acuerdos de paz alcanzados

²¹ Esta idea es una innovación sugerida por cinco representantes de la sociedad civil, del Grupo de Garantes (Moritz Ackerman, Daniel García Peña, Álvaro Jiménez, Gustavo Ruiz y Alejo Vargas). Véase ICG (2007: 11).

²² En junio de 2000 se formó el “Grupo de Países Amigos y Facilitadores para el proceso de paz con el ELN”, en el cual se incluyó a Noruega, España, Suiza, Francia y Cuba. Este grupo tendría el mandato de acompañar y apoyar el proceso, funciones de conciliación y verificación y ejercicios de carácter humanitario. (“Comunicado Público: Acuerdo de constitución del Grupo de Países amigos y facilitadores del proceso de paz con el ELN”, 2000).

²³ Hay que resaltar que el papel de estos países en el proceso de paz entre el ELN y el gobierno Uribe no estaba claro. De acuerdo con ICG, “Los tres países han pasado de servir como garantes durante las etapas iniciales de las conversaciones, a una breve facilitación durante la tercera ronda de diálogo, cuando las dos partes consultaron con ellos temas sustantivos, y a ser prácticamente excluidos de las últimas dos rondas” (ICG, 2007: 13).

²⁴ En términos generales, la Convención Nacional es concebida por el ELN como un espacio de encuentro y construcción de consensos entre todos los sectores de la sociedad para buscar una salida creíble al conflicto armado. “Para el ELN, la Convención Nacional y la negociación son escenarios en los que la diversidad de actores de la sociedad colombiana –especialmente los sectores tradicionalmente excluidos– debe diseñar los cambios que los problemas nacionales ameritan” (Vargas, 2006: 285). En este sentido, el ELN renuncia a establecerse como “vanguardia” de la lucha revolucionaria y, en lugar de ello, se concibe como una suerte de garante armado que vigilaría los acuerdos de transformación política y social a los que llegaría el conjunto de la sociedad colombiana en la mesa de negociaciones.

durante los diálogos (Reychler *et. al.*, 2008: 10). El apoyo popular es el que brinda legitimidad al proceso y a sus participantes.

Ahora bien, el cambio de tono del presidente Uribe –que lo llevó a aceptar el establecimiento de la Casa de Paz– también se explica si se tiene en cuenta la coyuntura política de finales de 2005 e inicios de 2006. Tal como señala Hernández, “La coyuntura electoral del primer semestre del 2006, el desgaste de la política de Seguridad Democrática en la desmovilización de los grupos paramilitares mediante la cuestionada Ley de Justicia y Paz, el fracaso militar del Plan Patriota en su objetivo de la derrota de las Farc, el escepticismo de la sociedad con respecto al Intercambio Humanitario, pueden justificar el reciente interés del gobierno Uribe en el diálogo con el ELN” (Hernández, 2006: 12).

Negativa del ELN a firmar el Acuerdo Base y estancamiento de las negociaciones

El quinto punto de quiebre identificado fue la negativa del ELN a suscribir el *Acuerdo Base* que resultó de la cuarta ronda de acercamientos desarrollada en Cuba entre el 20 y el 25 de octubre de 2006. Además, se relaciona con el estancamiento en que entró el proceso de diálogos luego de que el ELN presentara una nueva propuesta sobre el cese de hostilidades y el gobierno respondiera con la formulación de nuevas condiciones para su cumplimiento²⁵. Se trata de un punto de quiebre con consecuencias negativas para el proceso de negociaciones, desde el cual pueden derivarse aprendizajes e identificarse algunos obstáculos.

Este punto de quiebre indica que las características del conflicto colombiano imponen dilemas complejos al proceso de negociación. Señala, por ejemplo, la importancia del cese al fuego y su verificación. Muestra que la percepción de seguridad de los combatientes del ELN, no solo respecto de las *Fuerzas Armadas* estatales sino igualmente en relación con los otros grupos armados, es uno de los factores que más inquieta a los insurgentes. Adicionalmente, reafirma que las negociaciones “clásicas” pueden ser contraproducentes, pues fomentan la aparición de posiciones intransigentes que finalmente llevan a la ruptura entre las partes.

²⁵ En términos estrictos, la formulación de nuevas condiciones para aceptar el cese de hostilidades es otro punto de quiebre independiente. Sin embargo, se decidió unificar este punto de quiebre con el anterior (la negativa del ELN para firmar el Acuerdo Base), a fin de facilitar su explicación en este documento.

A pesar de que durante todo el año 2006 imperó cierto tono positivo, no se logró aumentar la confianza. Una vez más las partes hicieron declaraciones abiertamente hostiles²⁶ que desembocaron en un nuevo estancamiento del proceso. Esto se hace evidente con la ausencia de Antonio García en la quinta ronda de conversaciones y después, durante la sexta, cuando ninguno de los dos voceros del ELN, ni Antonio García ni Pablo Beltrán, asisten a la reunión (*El Tiempo*, 2007, 13 de abril)²⁷. La ausencia de tales negociadores en la quinta y sexta rondas fue la primera señal de que el proceso de negociaciones había entrado en nueva crisis. De un lado, la inasistencia de García a la quinta –a la cual solo se presentó Beltrán– podría entenderse como un intento de la guerrilla de reservarse cierto margen de decisión y la posibilidad de desconocer las decisiones que tomara su “plenipotenciario” (Nieto, R., 2007, 14 de abril). Ya en el pasado se había presentado un antecedente cuando el Coce había decidido desconocer los acuerdos a los que Francisco Galán había llegado con el facilitador mexicano y se había negado a firmar el documento, que preveía la reunión en México entre el facilitador y el Coce. Tal coyuntura recuerda la importancia de la representatividad y la autoridad de los voceros para que en los momentos determinantes del proceso se refrenden los acuerdos concertados.

De otro lado, la ausencia de los voceros del grupo armado en la quinta y la sexta rondas de acercamientos también pudo obedecer a que el ELN no quería asumir compromisos sustantivos, pero tampoco estaba interesado en romper definitivamente los diálogos. Levantarse de la mesa de negociación suponía un alto costo político que el ELN no deseaba pagar. Además, mantener conversaciones con el gobierno “les da un espacio político a los ‘elenos’ que de otra manera no tendrían” (Nieto, R., 2007, 14 de abril).

Pablo Beltrán, días después, propuso un cese del fuego y las hostilidades temporal y experimental. El vocero aseguró que cuando el ELN

²⁶ De una parte, Uribe se refirió a los dirigentes del Polo Democrático Alternativo como “terroristas de corbata” y acusó a Carlos Gaviria, presidente en ese momento de este partido, de tener una actitud servil del ELN durante las últimas rondas de conversaciones. “Antonio García”, por su parte, afirmó que los ataques verbales del presidente Uribe a líderes de la oposición ponían en peligro y cuestionaban el futuro del diálogo (*El Tiempo*, 10 de febrero de 2007).

²⁷ Esto provocó una profunda molestia del gobierno, toda vez que estos líderes guerrillero gozaban de ciertos beneficios (como la suspensión de sus órdenes de captura y su permanencia en territorio venezolano), justamente para que cumplieran con su papel de voceros en la mesa de negociaciones.

“firme el cese, se compromete a liberar a los retenidos que tenga en ese momento y a no hacer retenciones con propósito económico mientras dure” (*El Tiempo*, 2007, 28 de junio). Con este acto, la guerrilla supuso que iba a iniciarse un proceso de flexibilización respecto a la verificación del cese de hostilidades y otros puntos del acuerdo (entrevista con ‘Gabino’, en Valencia, 2007: 5). Sin embargo, a pesar de que se esperaba un giro positivo del proceso, el gobierno respondió con la formulación de nuevas condiciones y pidió no solo la concentración de las tropas en un lugar específico sino también la identificación de los combatientes.

Por su parte, el grupo armado respondió a este anuncio del gobierno con la introducción de nuevas condiciones: estaría dispuesto a acordar el cese de hostilidades siempre y cuando se congelara la firma del TLC con Estados Unidos. Con la formulación de estas nuevas condiciones, no negociables ni para el ELN ni para el gobierno, ambas partes retiran sus propuestas y concesiones sobre el cese de hostilidades y la liberación de secuestrados²⁸.

De esa manera, una semana después de finalizada la octava ronda exploratoria, el ELN aseguró que las negociaciones habían llegado a un punto muerto, por dos razones: “La insistencia del gobierno en la concentración e identificación de todos los combatientes del movimiento y la insistencia y el desacuerdo en torno a qué significa la paz” (ICG, 2007: 13)²⁹. A pesar de que posteriormente se hicieron algunos intentos de dinamizar el proceso y superar los obstáculos en los temas del cese de hostilidades y concentración de los combatientes, no se logró llegar a ningún acuerdo y el proceso entró en una fase de estancamiento.

En este sentido, el asunto del cese de hostilidades y su verificación, es decir, la concentración y la identificación de los combatientes, adquiere especial relevancia en el desarrollo de los acercamientos. Es un asunto problemático, pues se trata de un paso sin retorno hacia la desmovilización de las estructuras armadas de la guerrilla. Con ello se evidencia, una vez más, la diferencia en el enfoque de las partes sobre *qué se obtiene*

²⁸ Para una discusión sobre la toma de posiciones extremas como estrategia para desarrollar agendas secretas, véase C. A. Crocker *et al.*, 2004: 99f.

²⁹ Sobre este punto, ‘Gabino’ aseguraba: “La fuerza pública sabe con exactitud la ubicación del ELN, todas las zonas están militarizadas y en conflicto permanente, no hay mayores secretos. La fuerza y las actividades se pueden reportar ante comisiones de verificación. Todos los compromisos se pueden verificar si hay voluntad, y el ELN la tiene. El que pretende hacer trampa será fácilmente descubierto. En esto deben jugar un papel importante los países que han acompañado el proceso. Es la oportunidad para darle un lugar preponderante a la comunidad internacional” (Entrevista con ‘Gabino’ en: Valencia, 2007: 5).

al negociar: si para el gobierno Uribe ese era un requisito para iniciar las negociaciones, para el ELN era la última fase del proceso de paz.

Adicionalmente, las dificultades sobre la verificación del cese de hostilidades también tienen que ver con la percepción de seguridad de los insurgentes respecto a las fuerzas estatales y, asimismo, en relación con otros grupos armados. La decisión del ELN de no firmar el Acuerdo Base también puede estar relacionada con la influencia de las Farc: en febrero de 2007 esta guerrilla anuncia su desacuerdo con el proceso de negociaciones, lo que exacerba la tensión entre las partes en el curso de las negociaciones. El anuncio fue formulado en un ambiente de confrontación entre las Farc y el ELN en Arauca, Antioquia y el suroccidente del país. Las Farc señalaron que el ELN estaba viviendo “un triste ocaso” como movimiento insurgente y cuestionaron duramente su intención de incorporarse al sistema político vigente³⁰. Afirmaron, además, que el ELN estaba infiltrado por la Inteligencia Militar y que no tenía mando sobre sus frentes (*El Tiempo*, 2007, 13 de febrero).

La percepción de seguridad de los insurgentes en un proceso de negociación de paz parcial es un asunto decisivo. De acuerdo con ICG, “como la tregua no incluiría a otros grupos armados (las Farc, los nuevos grupos armados ilegales y los remanentes), la seguridad plantea problemas. El ELN dice que lo único que puede proteger a los insurgentes de ataques de otros grupos es la movilidad” (ICG, 2007: 13). La seguridad de los combatientes es una cuestión compleja y crucial, pues durante el proceso de diálogos y, luego, durante un eventual proceso de DDR, los combatientes del ELN pueden ser blanco fácil de balas que provengan de más de un enemigo del proceso (de las Farc, de algunos sectores de las Fuerzas Armadas, de los neoparamilitares).

De otro lado, la negativa del ELN a firmar el Acuerdo Base evidencia los posibles efectos negativos que puede tener una negociación mal manejada. Con un enfoque en las posiciones (extremas), las partes buscan lograr ganancias relativas, lo cual tiende llevar a los actores a una espiral negativa que pone en riesgo el éxito de las negociaciones (Fischer y Ury, 1985: 5-10).

En este sentido, es posible que la presencia de un actor externo más activo en este momento crucial del proceso hubiera podido evitar su

³⁰ Esto recuerda que los actores secundarios, en este caso las Farc, pueden estropear el proceso de negociación (obstáculo ya identificado en el punto de quiebre 2).

estancamiento. El papel del facilitador Valencia al comienzo de los acercamientos fue especialmente útil. Conviene recordar que gracias a su intervención se avanzó justamente en el tema del cese de hostilidades, lo que permitió que los diálogos continuaran. Por ello, la participación de una tercera parte externa que propicie que los actores se concentren en aquellos objetivos e intereses compartidos, y no tanto en los puntos que los apartan, es una estrategia que ya ha probado su validez. La conciliación de los intereses y las posiciones es efectiva porque “tras las posiciones opuestas hay muchos otros intereses, además de los que puedan oponerse. Tras posiciones contrapuestas hay intereses compartidos y compatibles, además de los conflictivos Fischer Ury, 1985: 49)³¹.

Mediación del presidente Chávez y ruptura de las negociaciones

El sexto punto de quiebre identificado por nosotros fue la inclusión, en noviembre de 2007, del presidente venezolano Hugo Chávez en el proceso de negociación. Luego de una aparente dinamización del proceso, finalmente los acercamientos llegan a su fin. Se trata de un punto de quiebre que inicialmente entrañó perspectivas prometedoras pero que, posteriormente, tuvo consecuencias negativas para las negociaciones³².

El sexto punto de quiebre llama la atención sobre la importancia de un actor externo para iniciar o reanudar los acercamientos luego de etapas de estancamiento o de crisis. Indica, también, que la coyuntura internacional tiene influencia sobre los procesos de negociación de paz que se realizan en Colombia. Los señalamientos de varios autores (Reychler *et al.*, 2008 Stedman, 1997, entre otros) sobre el rol central de una tercera parte internacional parecen confirmarse en este caso.

³¹ Para ilustrar la idea de concentrarse en los intereses y no en las posiciones, Fisher y Ury (1985) ponen el siguiente ejemplo: “Piense en la historia de dos hombres que están peleando en una biblioteca. Uno de ellos quiere abrir la ventana y el otro quiere que la ventana se cierre. Discuten sobre qué tan abierta debe quedar la ventana: apenas una rendija, la mitad, tres cuartos. Ninguna solución logra satisfacerlos a ambos. Entonces entra la bibliotecaria. Le pregunta a uno por qué quiere abrir la ventana: ‘para obtener aire fresco’. Le pregunta al otro por qué quiere cerrar la ventana: ‘para que no haya corriente’. Después de pensarlo un momento, la bibliotecaria abre una ventana en la habitación contigua, logrando así que entre aire fresco sin que haya corriente” (R. Fischer, W. Ury, 1985: 47).

³² En términos estrictos, se trata de dos puntos de quiebre: la inclusión del presidente Chávez como mediador, de un lado, y el estancamiento del proceso por la cancelación de su mediación, del otro. Por razones prácticas, para facilitar su exposición se decidió unificar esos dos puntos de quiebre en uno.

El 5 de septiembre de 2007 el presidente Chávez expresa su voluntad de reunirse con los miembros del ELN con el fin de desempañar los diálogos. Al día siguiente el Coce responde en un comunicado que da su beneplácito a la intervención venezolana y llama a consultas a su representante “para que luego de ellas podamos reanudar formalmente las reuniones con el gobierno de Colombia” (Revista *Insurrección*, 2007, 6 de septiembre). En el siguiente mes, y gracias al nuevo aire que le insufló la conducta del presidente Chávez, tuvieron lugar varias rondas de negociación en Caracas (*El Tiempo*, 2007, 18 de noviembre).

Sin embargo, el nuevo respiro que dio al proceso la participación de Chávez no duró mucho. La cancelación que Uribe hizo de la mediación venezolana en noviembre de 2007 (*Semana*, 2007, 22 de noviembre) y la extradición a Estados Unidos de una serie de guerrilleros del ELN precipitaron el resquebrajamiento total de las negociaciones. Tales sucesos originaron, durante los primeros meses del año 2008, cierto clima inédito de hostilidad entre las dos partes. Así, por ejemplo, el presidente Uribe reinició una campaña internacional para que se continuara calificando a las guerrillas colombianas como terroristas, reiteró su negativa de despejar cualquier zona para adelantar procesos de paz y decidió crear un Batallón de Alta Montaña en Nariño para combatir al ELN. Esta agrupación, por su parte, en un comunicado del 4 de abril de 2008, suspendió a Francisco Galán como representante de la organización luego de que el vocero decidiera reunirse con el presidente Uribe para tratar de encontrar salidas al estancamiento de las negociaciones (*El Tiempo*, 2008, 7 de abril).

Sobre el resquebrajamiento de las negociaciones es interesante constatar, tal como se mencionó en el primer capítulo, que entre 2007 y 2009 (justo cuando se rompen las negociaciones) hubo una reactivación de las acciones unilaterales del ELN (véase Gráfico 3, capítulo 1). Además de hacer parte de un proceso de reacomodamiento y aprendizaje de la organización, el hecho también llama la atención sobre el uso de la violencia como herramienta de negociación. En este caso, luego del fracaso de las negociaciones, el ELN podría haber utilizado este incremento de la violencia como recordatorio sobre las consecuencias negativas de la continuación del conflicto.

A lo largo del segundo semestre del año 2008 se recorrió un camino sinuoso que condujo a la profundización del estancamiento. Una de las razones que explican la parálisis en que se sumió el proceso de negocia-

ciones durante este lapso fue la tensa situación que entre 2008 y 2010 se evidenció entre Colombia, de una parte, y Ecuador y Venezuela, de la otra. En un ambiente de crispación nacional era poco probable volver a hablar de paz con las guerrillas. Justamente una de las acusaciones que Colombia profería contra sus vecinos era su velada colaboración con la insurgencia colombiana (Bouvier, 2010: 2).

En este sentido, el sexto punto de quiebre subraya el influjo de la coyuntura internacional en el desarrollo de negociaciones. A finales de 2007, cuando la mediación de Chávez fue cancelada, y en marzo de 2008, cuando se presentó la peor crisis diplomática con Ecuador y Venezuela (*Semana*, 2008, 11 de julio)³³, la influencia negativa de la coyuntura internacional sobre las negociaciones de paz se hizo evidente.

A fines de 2008 y comienzos de 2009 el ELN hizo público su interés de una paz negociada, no con el gobierno sino únicamente con la sociedad civil y la comunidad internacional. Se trató de una suerte de “radicalización” de la propuesta de Convención Nacional que, por ejemplo, fomentó el inicio de un largo intercambio epistolar con el movimiento Colombianos y Colombianas por la Paz que al fin de cuentas no produjo ningún avance sustancial en los acercamientos.

Así, durante el año 2009 y el primer semestre de 2010 se rompió totalmente cualquier posibilidad de reiniciar el proceso de negociaciones. En este período no hubo relación alguna entre el gobierno y la organización guerrillera para reactivar los acercamientos. El mandato del presidente Uribe finalizó, en agosto de 2010, con un nuevo fracaso de los intentos de paz con el ELN.

Principales obstáculos, lecciones y tensiones de las negociaciones Uribe-ELN (2004-2007)

El análisis de los diálogos de paz entre la administración Uribe y el ELN permitió identificar la principal tensión que dificultó el avance de estas

³³ El ataque de las Fuerzas Militares hecho en territorio ecuatoriano el 1º de marzo y que terminó con la vida del líder guerrillero ‘Raúl Reyes’ produjo indignación en los gobiernos venezolano y nicaragüense. El hecho agudizó la crisis en las relaciones, que ya estaban tensas, entre Colombia y Venezuela. En la prensa internacional se divulga información supuestamente extraída del computador de Raúl Reyes, que compromete al mandatario venezolano con el auspicio económico a las Farc. El 15 de este mes el director interino de la Interpol, Ronald Kenneth, asegura que los archivos de los computadores no han sido manipulados (*Semana*, 2008, 11 de julio).

negociaciones, fue útil para establecer cuáles fueron los más protuberantes obstáculos que entorpecieron el proceso y sirvió para precisar una serie de aprendizajes útiles para futuras iniciativas de paz.

En primer lugar, se determinó que la principal tensión para el avance de las negociaciones entre el ELN y la administración Uribe fue la divergencia de perspectivas sobre las negociaciones. Mientras el enfoque del gobierno Uribe fue fundamentalmente militar, centrado en lograr el desmonte y la desmovilización del ELN (parecidos al proceso con las AUC), el del ELN fue esencialmente político, orientado a convocar la Convención Nacional para debatir las causas estructurales del conflicto armado colombiano. La incompatibilidad sobre por qué negociaban y qué podrían conseguir al negociar es una de las razones que explican el fracaso del proceso de los diálogos. Así mismo, se estableció que la estrategia tradicional de “negociación” acentuó e hizo más rígidas las posiciones de las dos partes, exacerbando la incompatibilidad y el antagonismo del ELN y el gobierno Uribe.

En segundo lugar, se identificaron tres grandes obstáculos que impidieron el avance del proceso de diálogos. De un lado, la discusión sobre el cese de hostilidades, incluida la concentración e identificación de los combatientes como mecanismo de verificación, fue especialmente problemática porque este es un paso sin retorno hacia la desmovilización de las estructuras armadas del ELN. Si para el gobierno Uribe era un requisito para iniciar las negociaciones, para el ELN era el último eslabón del proceso de paz. Además, las dificultades sobre la verificación del cese de hostilidades tienen que ver con la percepción de seguridad de los insurgentes respecto a las fuerzas estatales y, también, en relación con otros grupos armados (como las Farc y los neoparamilitares).

De otro lado, las cuestiones relacionadas con las actividades delictivas del ELN constituyeron asimismo uno de los principales obstáculos de las negociaciones de paz con el presidente Uribe. Más específicamente, el tema del secuestro fue un escollo insalvable en el proceso, toda vez que se relaciona con el problema de la financiación de la organización. Como el secuestro despierta una extendida desaprobación y repudio de la sociedad colombiana, el gobierno no podía ceder en esta materia. Por último, se evidenció que la complejidad y las relaciones entre la multitud de actores involucrados en el conflicto colombiano obstaculizaron las negociaciones, lo cual se advirtió en los intentos de las Farc de estropear el proceso.

Finalmente, el estudio de los diálogos entre el presidente Uribe y el ELN fue útil para identificar cuatro aprendizajes que deben tenerse en cuenta en la confección de una nueva política de negociación de paz con esa guerrilla: 1. Se estableció que la participación de una tercera parte internacional en el proceso es fundamental para iniciar y reactivar las negociaciones y, además, para que las partes en confrontación encuentren convergencia sobre puntos extremos aparentemente incompatibles; 2. Se demostró que la legitimidad es uno de los activos y fuentes de poder más importantes en unas negociaciones de paz; 3. Se corroboró la importancia de la representatividad de los voceros de las partes en confrontación para que en los momentos determinantes se refrenden los acuerdos pactados; y 4. Se señaló la relevancia de incluir a la sociedad civil en un proceso de negociación con el ELN.

A continuación se utilizan los aprendizajes derivados del análisis de los acercamientos entre el gobierno Uribe y el ELN para discutir si en la coyuntura actual una solución negociada con el ELN es pertinente y eficiente para la terminación del conflicto con esta organización.

Posibilidades y perspectivas para negociar con el ELN

En esta segunda sección se presenta un análisis de coyuntura destinado a establecer la pertinencia, viabilidad y eficiencia de la implementación de una política de negociaciones de paz con el ELN en la actualidad. El objetivo de esta parte es determinar si, dada la actual coyuntura política, la tensión principal y los obstáculos centrales identificados en el análisis de las últimas negociaciones siguen constituyendo un serio impedimento para iniciar y culminar exitosamente un nuevo intento de solución negociada con el ELN.

Para hacerlo, en primer lugar, se describe la nueva coyuntura política y se explican las razones por las cuales la posesión del presidente Santos ha abierto nuevamente el debate sobre la posibilidad de iniciar unas negociaciones de paz con las guerrillas. Aquí se afirma que a pesar de que en la actualidad hay condiciones favorables para iniciar una negociación con el ELN, la situación del conflicto armado sigue caracterizándose por el “estancamiento de las 4-S” (por sus siglas en inglés: *stable, soft, self-*

serving, stalemate), lo cual obstaculiza cualquier iniciativa de diálogo³⁴. En segundo lugar se discuten los aprendizajes derivados del estudio de las negociaciones con el presidente Uribe y se evidencia que negociar, en su sentido clásico, no es la solución más adecuada para disminuir la violencia y acabar con el conflicto planteado con esa agrupación armada. Finalmente, en lugar de sugerir la inacción, se propone iniciar un debate sobre la manera más acertada de desarrollar la propuesta de “derrota política” o “asfixia democrática” del ELN. Es decir, se plantea la adopción de una perspectiva de solución de problemas para iniciar un proceso de paz con esta organización que supere la dicotomía conflicto-negociación.

Coyuntura actual. El gobierno Santos y el mejoramiento del ambiente

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia de la República se presentó una nueva coyuntura política que abrió la posibilidad de construir caminos para una renovada iniciativa de paz con el ELN. A pesar de que el nuevo gobierno se ha caracterizado por continuar combatiendo decididamente a los grupos armados ilegales (y el ELN no ha escapado de esta determinación), la agenda legislativa de su administración muestra un renovado interés por la reconciliación y la paz. La actual coyuntura política insinúa, además, la existencia de cierta convergencia en la visión del “estado final” de las dos partes en contienda, condición crucial para salir del estancamiento de las 4-S.

El interés por la reconciliación y la construcción de paz expresado por la administración Santos debe ser considerado en relación con las actuales expresiones del conflicto colombiano, cuando la guerra contrainsurgente se caracteriza por la victoria estratégica del Estado y la

³⁴ Académicos y profesionales suelen coincidir en que uno de los requisitos centrales para que se inicie un proceso de negociación de paz es la presencia de un “momento maduro” (ripeness) del conflicto violento. Este concepto hace alusión a que el momento más indicado para emprender negociaciones de paz es cuando los actores enfrentados consideran imposible una victoria militar y, además, cuando seguir combatiendo se hace demasiado oneroso. Esto es lo que Zartman (2001a: 8) llama un estancamiento mutuamente doloroso (*mutual hurting stalemate*). Ahora bien, el concepto del momento “maduro” como requisito para iniciar un proceso de negociación se queda corto en contextos de confrontación asimétrica y prolongada, como es el colombiano. De acuerdo con Zartman, una de las características de este tipo de conflictos es la improbabilidad de que se presenten momentos “maduros” que abran la ventana de oportunidad a las negociaciones. Por el contrario, una de las particularidades de los conflictos prolongados es la existencia de un estancamiento estable, de baja intensidad y autorreproductivo (I. W. Zartman, 2001. Citado en C. A. Crocker *et al.*, 2005: 52).

marginalización de las confrontaciones armadas hacia las fronteras internas y externas.³⁵ Se distingue, además, por la persistencia y la sobrevivencia de los grupos guerrilleros: en el primer capítulo se advirtió que el ELN todavía tiene presencia relativa en quince departamentos y cuenta con un número considerable de hombres en armas (entre 1.800 y 3.000 hombres), razón por la cual no se puede subestimar su capacidad operativa.

El surgimiento de la nueva coyuntura política, además, está relacionada principalmente con cinco factores: el hallazgo de una alternativa mutuamente preferible, el surgimiento de la Unidad Nacional, la posibilidad de contar con el apoyo del estamento militar para unas eventuales negociaciones, los incentivos económicos para firmar la paz y, finalmente, un nuevo contexto internacional. A continuación se exponen detalladamente cada uno de ellos.

El hallazgo de una alternativa mutuamente preferible

Una de las razones principales que indica que la actual coyuntura es propicia para una negociación de paz, es el hallazgo de una alternativa mutuamente preferible. Zartman (2001b) señala que la clave para salir de la situación de estancamiento, propia de los conflictos prolongados (de 4-S), es establecer una “alternativa preferible” (a la continuación de la guerra). Esto supone el alcance de cierta convergencia en la visión de las dos partes sobre el “objetivo” o el “estado final” de las negociaciones (Reychler *et al.*, 2007: 19). En otras palabras, la idea se refiere al hecho de que las partes en confrontación no cambiarían su comportamiento si no se les presenta una alternativa mejor: no se abandona el barco en el que se está navegando, por más que se esté muy aburrido en él, si no se tiene la posibilidad de navegar en otro que ofrezca mejores alternativas (Zartman, 2001b: 298). En palabras de Francisco Galán,

³⁵ La victoria estratégica militar hace referencia a un aumento de la asimetría bélica entre las fuerzas del Estado y las estructuras guerrilleras. En palabras de Granada, Restrepo y Vargas, “A través de los procesos de cambio organizacional y operativo, las fuerzas estatales lograron un aumento sustancial de la asimetría bélica, al punto que, a este momento de la confrontación, se puede aseverar que han conseguido un triunfo estratégico, y probablemente irreversible, de la guerra” (Granada, Restrepo, Vargas, 2009: 78).

La idea de la marginalización del conflicto tiene que ver con el traslado progresivo de las confrontaciones armadas entre guerrillas y fuerzas estatales “hacia los márgenes geográficos y socioeconómicos del país” (2009: 88). Para una mayor discusión sobre estos aspectos ver Granada, Restrepo, y Vargas (2009: 48-96).

“No es posible una negociación sin la voluntad interna de abandonar la guerra, pero a su vez no es posible abandonar la guerra si no hay una oferta alternativa que convenza a la guerrilla que la paz es más conveniente y de mayor beneficio social e individual que la guerra” (Galán, en Vargas, 2010: 185).

Esto suelen pasarlo por alto analistas y hacedores de política que se concentran en el comienzo de las negociaciones pero ignoran la necesidad de construir un “resultado atractivo” de ellas (Zartman, 2001b: 298).

En la coyuntura de hoy parecen empezar a presentarse los primeros progresos para la construcción de esa “alternativa preferible”. Ya desde antes de su posesión, en junio de 2010, su compañero de fórmula, el vicepresidente Angelino Garzón, había manifestado que el gobierno entrante se esforzaría por transitar hacia la paz y la reconciliación como una continuidad de la política de Seguridad Democrática (Fisas, 2010: 14f).

En su discurso de posesión Santos aseguró que “la puerta del diálogo no está cerrada con llave”, y como respuesta a una insinuación que días antes había hecho ‘Alfonso Cano’, máximo líder de las Farc, el mandatario afirmó:

“Yo aspiro, durante mi gobierno, a sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos. A los grupos armados que invocan razones políticas y hoy hablan otra vez de diálogo y negociación, les digo que mi gobierno estará abierto a cualquier conversación que busque la erradicación de la violencia y la construcción de una sociedad más próspera, equitativa y justa” (citado en Fisas, 2010: 15).

En este sentido, el gobierno Santos tiene una agenda bastante distinta de la de su predecesor. Su interés central ya no parece ser el aniquilamiento y la victoria militar sobre las guerrillas sino la reconciliación. En una entrevista, realizada en febrero de 2011, Santos declaró al respecto:

“... creo que este país necesita avanzar mucho en materia de justicia social. Avanzar muchísimo en materia de cicatrizar las heridas que la violencia le ha dejado y que nos han obligado a pensar y a discutir siempre sobre el pasado y no sobre el futuro. Si logramos cicatrizar esas heridas y distribuir mejor la riqueza que estamos creando, este país es imparable” (citado en *Moreno, 2011, 13 de febrero*).

Lo anterior se confirma si se echa una rápida mirada a la agenda legislativa de la administración Santos: la “Ley de Víctimas”, la “Ley de

Tierras” y la “Ley de Paz” figuran en los planes del actual gobierno colombiano. Así, la voluntad de Santos de liderar reformas que ataquen algunos de los factores estructurales del conflicto se traduce en el surgimiento de mejores condiciones para una paz negociada con el ELN³⁶.

En este sentido, la “Ley de Víctimas” y la “Ley de Tierras”³⁷ constituyen iniciativas que pretenden reparar en términos morales y materiales a las víctimas del conflicto armado con el fin de cerrar las “heridas de la violencia y sentar las bases para una sociedad menos indolente y más solidaria” (*El Espectador*, 2011, 24 de abril). Si se tiene en cuenta que las tierras despojadas o que han sido abandonadas por causa de la violencia ascienden aproximadamente a 6,5 millones de hectáreas (de acuerdo con la III Encuesta Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada) (Paredes, 2011, 5 de mayo), este es un avance sustancial para la resolución del conflicto. El reconocimiento por parte del Estado del despojo y de la situación de vulnerabilidad de las víctimas es un paso inicial hacia la reconciliación y la búsqueda de la paz.

Así mismo, dado que el acceso a la tierra ha sido uno de los ejes fundamentales del conflicto armado colombiano, una respuesta a esta problemática por los cauces institucionales puede empezar a configurar la llamada “alternativa preferible”. En efecto, de acuerdo con el director del Codhes, Marco Romero, el problema de la tierra ha sido la cuestión central del conflicto colombiano, situación que puede tener solución por las vías legales. En sus palabras,

“El ministro [de Agricultura] Restrepo ha planteado objetivos de una reforma, que si llegan a tener el aval del Congreso, el escenario para la paz sería interesante y dejaría a la guerrilla sin piso político. Esos objetivos, ha dicho el Ministro, son: crear zonas de reserva campesina, entregar Carimagua a los desplazados, reducir

³⁶ Una idea parecida sobre una “coyuntura reformista” es expuesta por Vargas, 2010: 78.

³⁷ En todo caso, cabe mencionar que una de las iniciativas centrales del gobierno Santos para la construcción de paz, la Ley de Víctimas, con su capítulo de tierras, no goza del total respaldo del ELN. De acuerdo con la organización guerrillera, esta ley solo busca profundizar el modelo económico de “capitalismo neoliberal salvaje” impulsado por Santos. Tal como aseguran en la revista *Insurrección*, “Los sucesivos gobiernos colombianos han buscado el camino de la manipulación mediática, la represión y las medidas legislativas, que les permitan lograr ‘un campo sin campesinos’, conforme a los intereses del gran capital extranjero y nacional. Este es hoy el marco de la Ley de Víctimas promovida por el gobierno de Santos. El presidente ha reafirmado que Colombia se perfila como país inversionista y minero, de puertas abiertas al capital extranjero. La llamada Ley de Tierras responde a dicha política y con ella se legalizará el despojo de 6,2 millones de hectáreas de tierra robadas a los campesinos, víctimas del desplazamiento forzado” (Revista *Insurrección*, 2011, 17 de enero).

la extensión de tierra ganadera y liberarla para otros proyectos, hacer compatible la minería con la agricultura. Si los logra, por primera vez un régimen político, en un escenario representativo de la democracia y no en una mesa de negociación con la guerrilla, como ha ocurrido, resolvería el problema de la tierra” (entrevista con Marco Romero, en: *Semana*, 2010, 25 de noviembre).

Así mismo, la aprobación de la “Ley de Víctimas” implica el reconocimiento del conflicto armado. Si bien esta ley contempla el reconocimiento del conflicto para “delimitar el universo de víctimas sujeto a reparación, para no incluir a los afectados por la delincuencia común” (*Semana*, 2011, 4 de mayo), ello tiene alcances políticos más profundos. Tal como se argumentaba en la sección de las últimas negociaciones con el presidente Uribe (cuarto punto de quiebre), el reconocimiento del conflicto armado tiene un valor simbólico esencial para unos eventuales diálogos de paz. Con esto, al tiempo que se reconocen las raíces políticas del conflicto, se otorga a los grupos guerrilleros cierto margen de acción para negociar.

En este sentido, si se tiene en cuenta el ambiente “reformista” de la administración Santos, parece haber cierta convergencia con respecto al “estado final”: algunos de los cambios que siempre ha exigido esta guerrilla, como el acceso a la tierra (aunque con algunos reparos y críticas por parte del grupo guerrillero) o el reconocimiento del conflicto armado, se están tramitando dentro el marco democrático. Las posibilidades del gobierno Santos, tanto de encauzar exitosamente estas reformas como de iniciar unas eventuales negociaciones con el ELN, son consecuentemente mayores que las de su inmediato antecesor.

Ahora bien, la implementación de iniciativas como la Ley de tierras o la Ley de víctimas tiene acérrimos enemigos, que pueden amenazar el proyecto de construcción de paz de la administración Santos. En el caso de la primera, por ejemplo, se destacan tres sectores que se oponen a su aprobación: el narcotráfico, “para quienes las tierras supone fortalecer el negocio ilícito de las drogas, fortalecimiento territorial y lavado de dinero”; los tenedores improductivos de las tierras, que las utilizan en gran medida para el engorde de ganado, y algunos miembros de la clase política (*Semana*, 2010, 22 de septiembre), en su mayoría del ámbito regional. Así, por ejemplo, ya ha habido casos de asesinatos y amenazas a beneficiarios de restituciones de tierras y a líderes de víctimas y desplazados (véase *El Tiempo*, 2011, 26 de febrero; *El Espectador*, 2011, 20 de enero), y el Cinep ha denunciado que entre agosto y diciembre de 2010

se presentaron “11 asesinatos de líderes de desplazados que trabajaban por la restitución de tierras” (*El Espectador*, 2011, 6 de marzo).

Por su parte, International Crisis Group, al mencionar los peligros que enfrenta la Ley de tierras, asegura: “como la ley promete cuestionar los intereses de poderosos terratenientes –muchos con lazos directos con el Congreso–, tanto como con grupos criminales, las demandas de restitución pueden, por sí mismas, generar potencialmente violencia y poner en peligro a las víctimas” (ICG, 2010: 21 [traducción de los autores]). En este sentido, conviene tener en cuenta que los intereses de sectores terratenientes y criminales van en contravía de la agenda legislativa y de la confección de una política de conciliación y de paz. De ahí que el gobierno Santos deba tener especial cuidado en contrarrestar tales intereses durante la implementación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, dado que constituyen un factor de riesgo para el surgimiento de nuevos conflictos en el futuro.

Por los lados del ELN, la decisión de negociar aparece casi como inevitable, por varias razones, y en primer lugar porque el cambio de gobierno ha implicado una derrota para la organización guerrillera. A medida que la mayoría de los comentaristas de la realidad nacional parecían coincidir en que Santos se ajustaría rigurosamente a las políticas uribistas, el ELN esperaba contar con un ambiente ideal para la lucha insurgente. Sin embargo, el giro dado por el Presidente y su propósito de alcanzar la reconciliación por medio de reformas legislativas han hecho que el margen de maniobra del ELN se haya reducido ostensiblemente.

En segundo lugar, durante el gobierno Santos se ha refrendado la condición de derrota estratégica de las guerrillas. A nuestro modo de ver, esta derrota tiene relación con la sostenida reducción de las acciones unilaterales de esa organización guerrillera en los últimos años. A esa conclusión se llegó en diversos foros de discusión sostenidos durante el año 2008 y 2009 en donde se presentaron los resultados preliminares de esta investigación, en donde se hablaba de un cese al fuego virtual. Tal vez, como atrás también se planteó, ese virtual cese de hostilidades obedezca a la presión que ejercen las *Fuerzas Armadas* del Estado, a un posible cese de acciones deliberado para aclimatar un proceso de negociación que parece ineludible, o a una combinación de los dos factores.

En tercer lugar, las actuales circunstancias parecen empujar al ELN a una negociación para que su proyecto no muera en el olvido. En la medida en que su modelo de toma del poder es inviable, su peso político

parece ser su última fortaleza. La construcción de ‘poder popular’ y su fortalecimiento político en el nivel regional parecen ser un aliciente para que opte por una solución negociada. Así, el ELN no querría desaprovechar el terreno político ganado en las regiones en que históricamente ha tenido influencia luego de más de cuarenta años de lucha insurgente.

En ese sentido, a fines de octubre de 2010, el ELN volvió a hablar de paz. Nicolás Rodríguez, alias ‘Gabino’, hizo su reaparición en la escena nacional con una nueva declaración. En un video publicado en la web, el máximo líder de la organización aseguró:

“... el ELN quiere retomar la construcción de un camino de paz con la participación de todos los colombianos. Seguimos viendo válido el proceso de Convención Nacional, ya que nos permitirá convocarnos a todos los colombianos a discutir los problemas, recrear y construir la democracia participativa y además diseñar caminos de futuro. Todo este proceso podría concluir con una Asamblea Constituyente [...] Al Gobierno nacional le decimos que tiene el reto de ofertar [sic] al país un camino hacia la paz, pues el mandato constitucional así lo establece. La insurgencia existe por unas causas sociales, económicas y políticas que los gobiernos no han querido transformar. A ese camino de transformaciones es al que la insurgencia llama construcción de paz, y para ese propósito siempre estaremos dispuestos a dialogar” (*Revista Insurrección*, 2010, 13 de diciembre).

Así mismo, en declaración hecha el 13 de diciembre de 2010, el ELN suministró pistas sobre algunos de los términos en los que, según ellos, debe desarrollarse el proceso de negociación para que tenga éxito: “no se deben pretender soluciones en un acto, sino en un proceso que dé confianza a las Partes, en el que ellas mismas lo construirían en acuerdos mutuos, que el pueblo y la nación refrendarían” (*Revista Insurrección*, 2010, 13 de diciembre). De esta forma reiteran su interés en adelantar una negociación de paz construida e implementada por los colombianos de a pie, antes que por ellos mismos. A su juicio, así se evitaría incurrir en experiencias fallidas del pasado, en las que este proceso estuvo sujeto a los vaivenes de una negociación entre “cúpulas que se autoexculpan” (*Revista Insurrección*, 2010, 13 de diciembre).

Este último es un elemento sumamente interesante: el ELN se concibe a sí mismo como un “garante armado” (Vargas, 2006: 283) encargado de vigilar los acuerdos de transformación política y social a los que arribaría el conjunto de la sociedad colombiana en la mesa de negociaciones. En ese sentido, el papel de la sociedad civil puede ser decisivo para obligar al ELN a entablar un proceso de negociaciones. Si a las bases

sociales de los principales movimientos populares que tienen alguna relación con la organización guerrillera se les concede gran parte de sus reivindicaciones por las vías legales (mediante las reformas que el gobierno Santos está adelantando), esto puede presionar al ELN a que decida negociar. La idea de la importancia de la sociedad civil en el asunto se abordará más adelante. Por ahora basta con resaltar que, una vez más, esta guerrilla plantea públicamente su voluntad de encontrar una salida negociada del conflicto; una vez más subraya la importancia de la inclusión de la sociedad civil y la comunidad internacional para asegurar el éxito de un proceso de esta índole, y, de nuevo, pide que se reconozca la existencia del conflicto interno, cosa que les ofrecería cierto margen de legitimidad para iniciar el proceso de negociación. Eso quiere decir que el libreto del ELN continúa siendo esencialmente el mismo que utilizará durante los acercamientos con la administración Uribe. Es decir, su agenda es eminentemente política y parece no tener en cuenta el nuevo contexto que constituye la actual coyuntura.

Se puede concluir así que, aunque la nueva coyuntura política muestra mejores condiciones para una salida del conflicto con el ELN y empieza a definirse una convergencia en la visión del estado final, las perspectivas de las negociaciones siguen siendo divergentes.

Nuevo gobierno, nueva coalición

La posesión de Santos ha venido acompañada del surgimiento de la llamada Unidad Nacional. La existencia de esta amplia coalición de gobierno ha modificado ostensiblemente las condiciones para un eventual proceso de paz con el ELN. Al aglutinar la mayor parte de las fuerzas políticas relevantes (menos el Polo y el Partido Verde), el Presidente goza de un espectro de concertación política más amplio y tiene mayor margen de negociación. En ese sentido, la Unidad Nacional puede ser útil para garantizar la representatividad del gobierno y de los partidos de su coalición, en términos del “régimen político”³⁸, para el caso de un nuevo proceso de paz con el ELN.

³⁸ De acuerdo con Tilly, “la palabra ‘régimen’ [político] resume las interacciones entre los agentes gubernamentales, los miembros de la organización política, adversarios y sujetos” (Tilly, 2003: 31 [traducción de los autores]). Es decir, se trata de las relaciones entre los distintos actores políticos mediadas por el conjunto de instituciones que regulan la lucha y el ejercicio del poder. En el original: “The word regime summarizes interactions among governmental agents, polity members, challengers, and subjects” (Tilly, 2003: 31).

En efecto, la Unidad Nacional es una alianza partidista (Partido Liberal, Cambio Radical, Partido Conservador y Partido de la U) que parece coincidir en lo fundamental³⁹: acuerdos mínimos respecto de la reconciliación, la construcción de paz y la búsqueda de la prosperidad. Por el momento, la denominada Unidad Nacional ha funcionado y puede ser el escenario más adecuado para adelantar una eventual negociación con el ELN. En efecto, esta coalición ya ha arrojado ciertos resultados, pues gracias a su existencia el Congreso ha aprobado algunas iniciativas gubernamentales: la Ley de reforma a la salud, la Ley del primer empleo (Briseño, 2011, 8 de febrero), y la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (*El Espectador*, 2011, 10 de junio). Así las cosas, uno de los factores principales para asegurar el éxito de unas negociaciones, esto es, la representatividad de los actores políticos más relevantes (tal como señalan Reychler *et al.*, 2008: 10) parece concretarse en la Unidad Nacional.

Ahora bien, a pesar de que la Unidad Nacional goza de altos niveles de representatividad política, es necesario tener cautela sobre sus posibilidades y sus alcances reales. Es decir, si bien la coalición de gobierno ha recibido una inicial acogida y el presidente Santos ha demostrado una especial capacidad para cohesionar distintas fracciones opositoras (por ejemplo, el Partido Liberal y el Partido de la U), es necesario recordar el riesgo de inestabilidad de este tipo de pactos políticos. En otras palabras, tal como indica Medina, en últimas persiste una diferencia sustancial entre los “uribistas”, de un lado, y los “santistas”, del otro (Medina, 2010, 11 de noviembre 2010). Esto sigue siendo una posible fuente de conflictos que puede poner en peligro la alianza partidista. En ese sentido, ya se advierten las primeras muestras de inconformidad de algunos sectores de la coalición, que pueden desembocar en una crisis de la Unidad Nacional (véase *El Tiempo*, 2011, 9 de marzo).

En esas condiciones, la existencia de la Unidad Nacional indica que en la coyuntura actual aparece un momento único, propicio para un proceso de paz, que hay que aprovechar. Sin embargo, es importante que cualquier iniciativa en esa dirección no sea completamente dependiente de esta unión política, pues ello podría poner en riesgo la continuidad de los diálogos –otro aspecto importante para el éxito de un proceso de paz– (Pizarro, 2011, 10 de marzo).

³⁹ Idea originalmente formulada por el dirigente conservador Álvaro Gómez Hurtado, ‘el acuerdo sobre lo fundamental’ se refiere a un consenso sobre los asuntos centrales de la sociedad colombiana para alcanzar la paz y superar el conflicto.

Santos y los militares

La noción de representatividad también puede ser entendida en relación con los militares. El respaldo del estamento castrense es fundamental para unas eventuales negociaciones de paz. Es decir, para que un nuevo proceso de paz tenga éxito se debe contar con su participación o, por lo menos, tener su anuencia. La administración Santos goza de una muy buena relación con los militares, aunque, tal como señala ICG, “luego de haber visto aumentar considerablemente su presupuesto y haber ocupado un lugar de honor durante los ocho años del anterior gobierno, los militares no verán con buenos ojos ningún indicio de cambio en las prioridades del gobierno” (ICG, 2010: 27). En otras palabras, la necesidad de contar con el apoyo de las Fuerzas Militares para unas eventuales negociaciones de paz con el ELN es una cuestión que debe ser tratada con precaución.

El apoyo de las Fuerzas Armadas al desarrollo de unas negociaciones de paz es crucial. De acuerdo con algunos autores, las fuerzas militares fueron un “opositor formidable a los intentos de reconciliación y ampliación del sistema político iniciados por el presidente Belisario Betancur en 1982” (Romero, 2003: 225; véase también Dávila, 1998 y Leal, 1994). Es más, la discrepancia entre el Ejecutivo y los militares sobre las conversaciones de paz con la insurgencia ha sido un obstáculo constante que ha impedido y limitado las posibilidades de una solución negociada (Romero, 2003). A juicio de Romero, desde el gobierno de Betancur (1982-1986) se ha presentado cierta rivalidad entre el poder civil y el militar sobre el manejo de la insurgencia, que además ha sido parte del contexto en el cual se desarrollaron los grupos paramilitares y de autodefensa. Dicho de otra forma, la tensión entre las Fuerzas Armadas y los gobiernos civiles sobre la política de paz ha sido caldo de cultivo propicio para la confluencia regional de las disidencias militares y de ciertos sectores sociales –élites locales y regionales– descontentos con las negociaciones de paz con las guerrillas. Tal como advierte este autor,

“Élites regionales y organización militar coincidieron en su oposición a las políticas de paz durante el gobierno de Belisario Betancur, y desde entonces esa confluencia ha sido definitiva para los resultados de los intentos de reconciliación que han pretendido ir más allá de la mera desmovilización y reinserción de los guerrilleros, como se ha demostrado con las Farc y el ELN” (2003, 227).

Este es, justamente, el caso de uno de los episodios que llevaron al fracaso de las negociaciones de paz entre el ELN y la administración Pastrana (1998-2002). Luego de que, durante 2000 y el primer semestre de 2001, las partes lograran acordar el establecimiento de una “zona de Encuentro” desmilitarizada para la convocatoria de la Convención Nacional, la intervención, tanto de sectores militares como paramilitares, frustró la iniciativa. Esa zona de encuentro, que incluía a dos municipios del sur de Bolívar (San Pablo y Cantagallo), fue duramente atacada por la acción, en ocasiones conjunta, de militares y paramilitares (Medina, 2009: 186). De acuerdo con Medina, ciertos mandos del Ejército y de la Policía, junto con sectores del paramilitarismo, organizaron protestas populares en contra de la realización de una segunda zona desmilitarizada (la primera era la del Caguán) para “evitar entregar el país a la guerrilla” (2009: 185). De esa manera se precipitó la interrupción de los acercamientos, por cuanto, según el ELN, “la *cadena de violaciones a la palabra empeñada* por parte del gobierno [...] hasta llegar a las agresiones militares y paramilitares, obliga a la organización a optar por la suspensión indefinida del diálogo” (2009: 196. *Cursiva en el original*).

Ahora bien, en la actual coyuntura dos razones permiten afirmar que los jefes castrenses podrían dar su consentimiento para la implementación de una política de paz con el ELN: de un lado, la buena relación de Santos con los militares (hay que recordar que fue ministro de Defensa durante el gobierno Uribe), y, del otro, las recientes muestras de respeto del estamento militar en relación con el poder político civil. Esto último es un efecto, inesperado pero positivo, de los dos períodos presidenciales de Uribe, quien retomó el liderazgo civil en los asuntos de seguridad.

En efecto, a partir del famoso discurso pronunciado por el presidente Alberto Lleras Camargo en el Teatro Patria el 2 de mayo de 1958, se fijaron los parámetros de la llamada “Doctrina Lleras”, con los cuales se definió “un modelo de relaciones entre el gobernante civil y las Fuerzas Militares basado en que los militares no se mezclarían en los asuntos del gobierno y los civiles no lo harían en los asuntos de ‘orden público’” (Vargas, 2006, 1º de julio). Lleras declaró entonces:

“Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la Nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas en su función, su disciplina, en sus reglamentos, en su personal” (Vargas, 2006, 1º de julio).

Es justamente esta división entre los ámbitos militares y los civiles la que sufre una transformación durante los dos períodos del presidente Uribe, pues el mandatario reasumió –con buena acogida de los militares– el liderazgo civil en los temas de seguridad, en un momento en el que se venía presentando un proceso de centralización y fortalecimiento de las fuerzas estatales. Como plantea Tilly (2003),

“La coincidencia entre el punto de vista del alto mando militar y la política presidencial [de Uribe] para resolver el conflicto armado [...] y el fortalecimiento presupuestal y técnico de la organización armada, además de unos instrumentos jurídicos que facilitan su operación y limitan la protección de los derechos del individuo en situaciones de excepción, han incrementado, paradójicamente, el poder de supervisión civil sobre la organización militar, como ha sucedido en otros países en diferentes momentos cuando los gobiernos han decidido fortalecer su aparato de guerra, incrementar el cobro de impuestos y canalizar más recursos al sector de defensa y seguridad” (Tilly, 1992, citado en Romero, 2003: 257).

En este sentido y en términos generales, en la actual coyuntura el poder político civil goza de cierta legitimidad y liderazgo en las cuestiones concernientes a la seguridad. Esto es, precisamente, lo que el presidente Santos podría capitalizar en favor de la paz.

En todo caso, si bien el presidente Santos podría granjearse el respaldo de los militares para desarrollar una política de negociación, es poco probable que ellos acepten una nueva zona de distensión o la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Un nuevo intento de negociación tendría ciertas restricciones con respecto a anteriores diálogos de paz. Las concesiones sobre las que estarían de acuerdo los militares se limitarían a la transformación política del ELN y a la eventual conformación de un partido político surgido de ésta.

De esta manera, para dilucidar la posición del estamento militar sobre una política de negociación deben tenerse en cuenta asimismo sus diferencias institucionales, específicamente en relación con la distinción centro-periferia. Mientras los altos mandos del nivel central tienden a ceñirse de manera más rigurosa a las leyes, algunas jefaturas regionales se inclinan a operar dentro de los arreglos legales e ilegales propios de la situación local. Así, el respaldo y la observancia de una decisión presidencial sobre una eventual política de negociación podrían ser cuestionados por esta discrepancia interna de la institución militar. Si bien la administración Santos tiene la ventaja de mantener una relación cordial

y de mando sobre las Fuerzas Armadas, la obtención del respaldo y la obediencia del estamento militar en su totalidad sobre una eventual decisión de negociar con el ELN no es una cuestión de poca monta.

Tal como se ha discutido anteriormente, la falta de representatividad y la ausencia del consentimiento del estamento militar en las negociaciones desarrolladas tanto por el gobierno de Betancur como por el de Pastrana constituyeron un factor determinante que originó su fracaso. Por eso la posibilidad de que la administración Santos cuente con el apoyo de la institución militar para una eventual política de paz con el ELN hace que la actual coyuntura política sea propicia para pensar en una solución al conflicto.

Los incentivos económicos de la paz

Otro de los factores que explican que la actual coyuntura sea favorable para la construcción de paz son los incentivos económicos que ofrece la economía internacional y los planes de inversión extranjera (por ejemplo, el boom minero). Si durante el gobierno Uribe se logró asegurar el control sobre las centralidades y las redes que las conectan, en la era Santos se requiere paz y estabilidad para hacerlas rentables.

En efecto, desde el emprendimiento de su campaña electoral por la Presidencia, Juan Manuel Santos aseguró que la minería sería una de las “locomotoras” del desarrollo económico colombiano. Según expertos en la materia, el auge minero hizo que en 2010 la inversión extranjera sobrepasara los 9.500 millones de dólares (Jiménez, 2010, 7 de octubre). De acuerdo con la Cámara de Asomineros de la Andi, entre 2010 y 2020 se pretende recibir \$24.000 millones de dólares como inversión en el sector minero: “con relación al sector carbonífero se esperan inversiones a 2020 estimadas en US\$12.500 millones. En cuanto al oro, se esperan US\$5.000 millones; en metales básicos, se proyectan US\$4.500 millones y tan solo en exploración minera se aspira llegar a US\$2.000 millones” (Sandoval, 2010, 23 de diciembre).

Los hallazgos de ricas reservas de oro (*Área Minera*, 2007, 28 de diciembre) o coltán (*Nuevo Siglo*, 2011, 11 de julio), entre otros minerales, en departamentos como Guainía y Vaupés hacen que la periferia adquiera una inédita importancia para el desarrollo económico colombiano. A medida que la minería se constituye en un motor decisivo para saltar a la llamada “prosperidad democrática” y aprovechar la ventana de oportunidad de inserción en la economía mundial, las élites naciona-

les de las que Santos es su mayor representante tienen fuertes incentivos para tratar de asegurar las periferias y garantizar la explotación de los recursos mineros.

Sin embargo, una política de este estilo, esto es, de control e integración económica de los márgenes tal como ha sido planteada por las élites centrales, supone nuevos riesgos de producción de violencia. Es decir, la implantación de un modelo de desarrollo basado en la economía extractiva, formulado e ideado desde el centro, puede ocasionar trastornos en los arreglos sociales locales, que allanarían el camino para la aparición de más violencia. Así, pues, conviene tener en cuenta los riesgos que supone la apuesta por un desarrollo económico de esta índole: si bien puede incentivar acuerdos de paz con las organizaciones guerrilleras asentadas en los márgenes, también puede ser la semilla de futuros conflictos, porque podría implicar una súbita transformación de las relaciones y los órdenes sociales locales.

De otra parte, las iniciativas de integración económica también pueden traer consigo la renovación de viejos conflictos. Así, por ejemplo, la población civil residente en esas áreas puede verse en peligro, dadas las tensiones entre campesinos despojados, por un lado, y tenedores actuales de la tierra (que pueden ser los despojadores o “terceros de buena fe”), por el otro. De hecho, la Ley de Víctimas justamente prevé una serie de medidas especiales de protección a quienes intervengan en los procesos administrativos y judiciales de reparación y restitución de tierras (véase Ley de Víctimas y Restitución de Tierras)⁴⁰.

De tal suerte, a medida que las actuales manifestaciones del conflicto se caracterizan por el traslado de la actividad guerrillera justamente a zonas periféricas, la necesidad de encontrar una solución a la confrontación con organizaciones insurgentes adquiere especial relevancia. Dado que tanto guerrillas como recursos mineros se asientan en márgenes geográficos, los incentivos económicos para concertar la paz en estos territorios pueden abrir el camino para una solución negociada con el ELN.

⁴⁰ El artículo 31 de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras dispone: “Las autoridades competentes deberán adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación y en especial de restitución de tierras, a través de los cuales las víctimas reclaman sus derechos, cuando ello sea necesario según el nivel de riesgo evaluado para cada caso particular, y en la medida en que exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal, atendiendo a la jurisprudencia y normatividad existente sobre la materia” (Ley 1448 del 10 de junio de 2011).

El nuevo contexto internacional

En la pertinencia de una salida negociada no solo influyen los hechos nacionales. En la coyuntura actual se nota que el contexto internacional puede ejercer una influencia positiva en la solución de la confrontación con el ELN, por cuanto parece ser más propicio para el inicio de unas negociaciones de paz. Así, por ejemplo, el gobierno Santos ha procurado “aquietar” el conflicto regional y ha tenido especial éxito en la reconstrucción de las relaciones con Venezuela y Ecuador. Además, dado que puede apreciarse cierta regionalización del conflicto colombiano, particularmente a través del negocio del narcotráfico, los países vecinos tienen interés creciente en solucionar un embrollo que cada vez amenaza más con desestabilizar toda el área. En segundo lugar, como el discurso de la guerra internacional contra el terrorismo está siendo ampliamente cuestionado y un nuevo paradigma se está consolidando en ese ámbito, la posibilidad de una salida negociada del conflicto armado colombiano vuelve a tener ciertas posibilidades. El nuevo contexto internacional, además, implica una serie de restricciones, dado el nuevo marco jurídico que lo rige.

La experiencia sugiere que una de las herramientas de las que se podría echar mano para flexibilizar las posiciones de las partes y abrir un espacio de negociación apropiado para la discusión es la inclusión de una tercera parte internacional. En el análisis de las anteriores negociaciones se hizo evidente la importancia del compromiso de la comunidad internacional, tanto para hacer posible el inicio de nuevos diálogos de paz como para presionar en el sentido de que las partes flexibilizaran sus posiciones. Aquí el papel de Unasur puede ser decisivo, pues, en un contexto de constante regionalización del conflicto colombiano, el interés internacional para evitar su difusión, su “contagio” o por lo menos sus consecuencias negativas, parece ser mayor. La solución negociada adquiere cada vez más el rótulo de “necesaria” para la estabilidad regional. Por ello, tal como señala Alejo Vargas, “es previsible el escenario de una tendencia creciente de intervención internacional, más allá de los deseos de los actores nacionales” (Vargas, 2010: 79). Además, puesto que en la Unasur confluyen países como Venezuela y Ecuador (con los que el ELN se sentiría más cómodo) y naciones como Brasil, Perú o Argentina (con las que el gobierno colombiano se consideraría más protegido), esta es la plataforma internacional más adecuada para adelantar una negociación con el ELN. Como señala la analista Natalia Springer,

es necesario sacar a la Unasur del “gueto conceptual” en el que la clasificó el uribismo. He aquí sus palabras:

“Unasur no es ni el patio de juegos de Hugo Chávez, ni el coro de los lamentos de Rafael Correa. En el corazón de Unasur están Brasil y Argentina, autores y promotores esenciales de la iniciativa más audaz que ha visto este continente en décadas, que por ser una plataforma política más que de integración económica propugna mecanismos para ventilar asuntos de fondo, no desde la solidaridad del observador preocupado, sino desde la perspectiva de un continente que sufre directamente los efectos de un conflicto que desafortunadamente no cesa y cuyos efectos amenazan la paz y la estabilidad de nuestra región” (Springer, 2011, 28 de febrero).

Por otra parte, el cambio en la situación internacional también tiene relación con el fin de la era Bush y el inicio de la era Obama, que establece una dinámica motivada por intereses y prioridades distintos de los del Plan Colombia:

“Aun cuando [el Plan Colombia] ha resultado parcialmente exitoso en la lucha contra la insurgencia terrorista, limita y condiciona las posibilidades de la ayuda económica norteamericana, obligando al Gobierno a resolver el problema presupuestal de la guerra, que constituye el verdadero talón de Aquiles de la institucionalidad en la confrontación” (Medina, 2010: 115).

En este sentido, como advierte Vargas (2009, 2 de junio), la política contrainsurgente colombiana ha tocado su techo, entre otras cosas por las restricciones de carácter presupuestal que se avecinan. Así, pues, el nuevo enfoque internacional y las limitaciones presupuestales que enfrenta una continuación de la política de seguridad contrainsurgente en Colombia, hacen más urgente una solución del conflicto con las guerrillas.

El nuevo contexto internacional también se manifiesta en la consolidación de cierto consenso sobre la necesidad de soluciones pacíficas de los conflictos internos y la responsabilidad de la comunidad internacional en estas materias⁴¹. Este giro viene acompañado de un renovado optimismo por la solución pacífica, a medida que recientes evidencias empíricas han demostrado el éxito de la paz negociada. Fisas, de la Es-

⁴¹ Esto se evidencia, por ejemplo, con la adaptación de la doctrina de “responsabilidad de proteger” (R2P, por su sigla en inglés, *responsability to protect*) y el lanzamiento de la comisión para la construcción de la paz de las Naciones Unidas (PBC).

cuela de Cultura de Paz, lo llama “un cambio de paradigma-un cambio de época” y afirma que en los últimos veinte años, de los cuarenta conflictos que han acabado, 82% terminaron con un acuerdo de paz (2011, 10 de marzo). El mismo autor resalta el importante papel que puede desempeñar la comunidad internacional para impulsar el inicio de unas nuevas negociaciones⁴².

Dado que la época de la guerra contra el terrorismo y el Plan Colombia⁴³ parece extinguirse, se nota con interés que la comunidad europea, por ejemplo, se ha interesado en promover una solución del conflicto armado distinta de la salida militar instigada por los Estados Unidos. Las opciones de la Unasur o de la Comunidad Europea son tentadoras. Como afirma García Durán, S. J.,

“una adecuada participación de la comunidad internacional es una de las claves para avanzar hacia una exitosa negociación de paz. De manera distinta a los primeros procesos de finales de los ochenta y principios de los noventa, no es pensable una negociación hoy en día sin esta participación. Pero en ese sentido, es igualmente importante hacer frente y mitigar el impacto negativo de la política exterior norteamericana (véase Tate, 2004) y de su creciente presencia en el país, sobre todo porque difícilmente Colombia podrá dar un paso en cualquier proceso de paz sin contar con la aprobación del gobierno americano” (2010: 274f).

Ahora bien, el nuevo contexto internacional también implica que la implementación de una política de negociación en la actualidad está limitada por las restricciones jurídicas internacionales. Un perdón o una amnistía total como los de anteriores procesos con las guerrillas no son posibles: la nueva normatividad internacional no permitiría la impunidad en casos de crímenes de lesa humanidad. En nuestros días el Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos se han fortalecido e institucionalizado mucho más que durante la década de los años noventa.

En ese sentido, la existencia de la Corte Penal Internacional (CPI) impone hoy serias restricciones a eventuales procesos de paz. Se trata

⁴² Fisas hace hincapié en el hecho de que un actor externo puede desempeñar varios roles importantes durante un proceso de paz. Mientras la facilitación y mediación son los cargos más conocidos, Fisas también menciona las siguientes funciones que puede ejercer un actor externo: “explorador, convocante, preparador, incentivador, justificador, garante y generador de nuevas ideas y paradigmas” (2011, 10 de marzo).

⁴³ La propuesta de presupuesto del Presidente norteamericano para 2012 incluye un recorte de 107 millones de dólares para el Plan Colombia (*El Colombiano*, 2011, 15 de febrero).

de un instrumento internacional jurídicamente vinculante que se ocupa de juzgar a acusados de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra (ONU, 1998, 17 de julio). A pesar de que la CPI no sustituye la jurisdicción nacional, opera de acuerdo con el principio de “subsidiaridad”. Es decir, tiene competencia para conocer esta clase de crímenes cuando las autoridades nacionales no cumplen con su obligación de perseguir y castigar a los culpables de tales delitos. Una negociación que pase por alto los requerimientos jurídicos internacionales, entonces, estaría condenada al fracaso.

De esa manera, en el actual contexto colombiano no existe un orden normativo que rija un proceso de paz. La Ley de Justicia y Paz⁴⁴ ha mostrado sus limitaciones y no es acertado revivirla para futuros procesos de negociación. El ICG afirma al respecto que,

“a la luz del precedente de la Ley de Justicia y Paz y de las restricciones que impone el derecho internacional, es improbable que [Santos] pueda ofrecer algo distinto de los beneficios que contempla esa legislación; tampoco debería hacerlo, pues con excesiva frecuencia en Colombia se ha hecho caso omiso de los derechos de las víctimas, y los responsables de actos atroces no han rendido cuentas” (ICG, 2010: 25).

En todo caso, si bien deben tenerse en cuenta las nuevas limitaciones jurídicas internacionales, para que arranque y prospere un eventual proceso de paz hay que hacer ciertas concesiones. Encontrar el equilibrio entre unas condiciones jurídicas tentadoras para el ELN⁴⁵, pero que no vayan en contra de los mandatos internacionales, es el desafío que debe enfrentar una nueva política de negociación de paz en la actualidad.

⁴⁴ Marco jurídico usado para la desmovilización de las AUC.

⁴⁵ En varias ocasiones el Coce ha asegurado que se ciñe al DIH. En un comunicado de diciembre de 2010 afirmó: “continuamos con el compromiso de seguir manteniendo el Derecho Internacional Humanitario (DIH) en nuestra normatividad interna, pero sobre todo, en nuestra lucha diaria. El ELN desde los años 80 ha ratificado esa responsabilidad en diferentes propuestas. Hoy, que no quepa duda, es un mandato de nuestro ser insurgente [...] En las Normas de comportamiento con las masas acordadas en la Cumbre guerrillera de 1990, por los inolvidables comandantes Manuel Marulanda y Manuel Pérez, las Farc y el ELN asumimos el mandato de respeto y protección a la población no combatiente, estipulados en los Convenios de Ginebra, fundadores del DIH” (Revista *Insurrección*, 2010, 13 de diciembre). Su adhesión pública a la normatividad jurídica internacional podría facilitar la elaboración de un marco jurídico respetuoso de esos mandatos para un eventual proceso de negociación con el ELN.

Nueva coyuntura, viejos obstáculos

Hasta aquí se ha argumentado que la actual es una coyuntura propicia para la implementación de una solución negociada con el ELN. Sin embargo, en las presentes circunstancias persisten, tanto la tensión principal como los obstáculos centrales que ocasionaron el fracaso de los últimos acercamientos con el ELN. En particular, se destaca que, al igual que durante las negociaciones con la administración Uribe, hoy aparece una clara divergencia sobre qué se negocia: el gobierno Santos mantiene una perspectiva militar sobre el asunto y el ELN maneja un enfoque eminentemente político. Esta divergencia hace que sea prácticamente imposible encontrar una salida que salve los obstáculos decisivos (como el cese al fuego o el secuestro).

A continuación se discuten los principales factores que en la presente coyuntura impiden el éxito de unas negociaciones de paz con esa organización y que fueron identificados en la primera sección de este capítulo. Se trata de un análisis de los obstáculos de índole procedimental, que hacen de la negociación de paz “clásica” una solución poco eficiente en términos de reducción de la violencia.

Así mismo, se intenta aprovechar los aprendizajes obtenidos en el estudio del pasado para explorar nuevas opciones para la finalización del conflicto con el ELN. Es decir, se discute cómo se puede capitalizar la nueva coyuntura política y se propone la adopción de un discurso que vaya más allá de la dicotomía conflicto-negociaciones. Para ello se plantea la creación un proceso de paz con una participación amplia de la sociedad civil y una perspectiva de solución de problemas que permita la transformación política del ELN y su inclusión en un proceso de reformas estructurales que ya se han iniciado dentro del marco democrático.

Las dificultades del cese al fuego

Como en la nueva coyuntura política algunos de los cambios estructurales por los que aboga el ELN están siendo desarrollados dentro del cauce democrático (como ocurre con el acceso a la tierra), con esta organización, en últimas, solo se negociarían los problemas “duros” (los temas procedimentales), como el cese de hostilidades. Sin embargo, como ya se constató en el análisis de los diálogos con la administración Uribe, justamente este es uno de los asuntos más difíciles de resolver en el marco de unas negociaciones “clásicas”⁴⁶.

⁴⁶ Recuérdese que este concepto de las negociaciones clásicas ya ha sido definido anteriormente.

Tal intransigencia se origina en la divergencia sobre la perspectiva del conflicto y principalmente sobre el objetivo de las negociaciones. Como su antecesor, el presidente Santos ha insistido en una serie de premisas “inalterables” para iniciar cualquier negociación: “la renuncia de las armas, el secuestro, el narcotráfico, la extorsión, la intimidación” (Fisas, 2010: 15). En este sentido, la administración Santos parte de una perspectiva principalmente militar de las negociaciones y mantiene una posición inflexible. Que sus políticas e iniciativas de reforma den justificación a esta postura no cambia el hecho de que este asunto sigue siendo un obstáculo fundamental para negociar con el ELN.

Por parte del ELN, son tres las razones que explican por qué para ellos no es posible negociar los asuntos relacionados con este tema. Primero, porque un cese al fuego que incluye la concentración e identificación de los combatientes como mecanismo de verificación implica una rendición o un “suicidio militar”. Una organización insurgente opera gracias a la clandestinidad de sus estructuras. Kalyvas señala que uno de los problemas cruciales que encara un grupo armado en las guerras civiles es el de la identificación de los civiles que colaboran con el enemigo y, por supuesto, la identificación del enemigo mismo (2006: 89ff). Una guerra de guerrillas se basa en el desvanecimiento de esa distinción combatiente-civil, por lo cual, si una organización armada se concentra en un territorio e identifica a sus integrantes, pierde uno de los elementos esenciales que sostienen su lucha y la guerra de guerrillas se hace inviable. De ahí la negativa del ELN a concentrar e identificar a sus combatientes. Por eso mismo la concertación de un cese de hostilidades ha sido uno de los problemas centrales más recurrentes en los diálogos con esta guerrilla.

En segundo lugar, los asuntos relacionados con el cese al fuego se complican aún más, dada la compleja relación del ELN con otros grupos armados, específicamente con las Farc. En un contexto como el colombiano, la aceptación de un cese de hostilidades, y especialmente la concentración de los combatientes para su verificación, entrañan un riesgo de seguridad, no solamente en relación con las fuerzas estatales (en el caso de que las negociaciones fallaran), sino también con respecto a otros grupos armados, como las Farc o los neoparamilitares. En 2007 el ELN aseguró que lo único que podía proteger a los insurgentes de ataques de otros grupos armados era su movilidad y por ello no aceptaban la concentración ni la identificación de sus combatientes (ICG, 2007: 13). En la actualidad este argumento continúa siendo válido.

En tercer lugar, la discusión del cese al fuego acentúa los aspectos más ideológicos y, si se quiere, psicológicos del ELN. Esta organización guerrillera todavía se concibe a sí misma como el “garante en armas” de la Convención Nacional. La razón y la justificación de su lucha armada se basan en esta convicción, lo cual explica su rigidez sobre el cese al fuego. El reto consiste en incluir las reivindicaciones y las necesidades de los sectores sociales que el ELN dice representar en las reformas que lidera la administración Santos en su proyecto de reconciliación. El *quid* del asunto estriba en demostrarle al ELN que su posición de “garante armado” pierde todo sentido si los reclamos populares encuentran eco y son respondidos dentro de los cauces institucionales. Sin embargo, no es suficiente tratar los temas relacionados con los cambios estructurales que exige esta organización, como lo hace el presidente Santos, sino que también debe procurarse involucrar al ELN en ese proceso. Es más, esa guerrilla no dejará las armas ni firmará un cese al fuego sino cuando sienta que, dentro del marco democrático, hay un espacio donde puede cumplir efectivamente esta tarea sin necesidad de las armas.

La negativa a incluir al ELN en el proceso de reformas sociales y políticas que está adelantando el gobierno Santos, o por lo menos a hacerles sentir que su participación es importante, puede ser contraproducente. Difícilmente aquellos que han dedicado toda su vida a la guerra abandonarán las armas sin tener la sensación de haber intervenido en la obtención de las reformas por las que han dedicado y sacrificado sus vidas. Si esto se pasa por alto y los cambios por los que aboga el ELN son alcanzados sin su intervención, la sociedad colombiana probablemente tendrá que lidiar con un grupo de combatientes desubicados y desmoralizados que pondrían en riesgo las reformas que propenden a la paz (como *spoilers*). Si este factor se ignora, probablemente las estructuras armadas despojadas de toda justificación política optarán por la vida criminal y el narcotráfico. El reto, entonces, está en crear, dentro del marco democrático, un espacio en el que los ‘elenos’ sean, desde la vida civil, los garantes de un proceso de “Convención Nacional institucionalizado”. Eso inevitablemente implica un proceso de DDR. El punto clave es que eso no será probable hasta que el ELN se sienta incluido en el proceso de reforma estructural y pueda visualizar su rol pos-DDR. Es decir, no es una cuestión de negociaciones, sino que tiene que ver con un proceso de profundización de la democracia y de transformación política.

De hecho, negociar sobre un cese al fuego cuando hay una convergencia en la visión de “estado final” pero cuando las partes tienen posi-

ciones rígidas e intransigentes, puede tener efectos contraproducentes, especialmente en el contexto actual de “cese de fuego virtual”. Dada la naturaleza de las negociaciones clásicas, que tiende a acentuar el antagonismo de las posiciones y origina la inflexibilidad de las partes, negociar sobre el cese al fuego no sería conveniente. Hacerlo solo provocaría una radicalización de las partes sobre este problema: el gobierno se reafirmaría sobre la necesidad de un cese al fuego formal como prerequisite para cualquier negociación, y el ELN extremaría su posición sobre que el cese al fuego (y con mayor razón si incluye la identificación de sus combatientes) es el paso final del proceso de paz. Una situación de este estilo solo produciría intransigencia y ampliaría aún más la inflexibilidad en torno al cese del fuego. Es más, es probable que esto provoque, a corto plazo, un aumento de los niveles de violencia como muestra de fuerza de la organización guerrillera, tal como se ha visto en negociaciones anteriores. Por ello, negociar sobre el cese al fuego no sería viable ni efectivo en términos de reducción de la violencia.

Por tanto, la cuestión del cese de hostilidades continúa siendo un obstáculo central casi insalvable para el inicio y feliz terminación de un proceso de negociación. La experiencia muestra que el intento de iniciar unas negociaciones de paz sin un previo acuerdo sobre el cese de hostilidades no es una buena decisión. Uno de los factores determinantes en la mayoría de las negociaciones de paz con algún nivel de éxito parece haber sido el cese de las acciones militares (Vargas, 2010: 78). Si las conversaciones de paz no vienen precedidas o acompañadas por la interrupción de las acciones violentas, no será posible construir el apoyo popular y político que se requiere para este tipo de procesos. La conclusión lógica, entonces, es que, dados los obstáculos para concertar un cese de hostilidades –en la medida en que sin cesación de hostilidades las negociaciones no tienen futuro–, negociar no es una opción realista ni pertinente.

Actividades ilegales y financiación

Las actividades delictivas del ELN, en particular el secuestro, han constituido otro de los problemas recurrentes y de más difícil solución en el curso de los anteriores intentos de negociación con esa guerrilla. En los diálogos con el presidente Uribe ésta fue una de las principales trabas que apareció repetidamente y que impidió progresos en las negociaciones. Se trata de un asunto que ha originado crisis y congelamientos del proceso de paz en varias ocasiones porque, al igual que ocurre con el

cese de hostilidades, para el gobierno la renuncia al secuestro y la liberación de todos los secuestrados es un prerrequisito para negociar.

El meollo del secuestro tiene que ver con el financiamiento de la organización. La rígida posición del ELN sobre este punto se explica por eso mismo. A pesar de que se ha presentado una disminución de los secuestros perpetrados por la organización, ellos siguen siendo un factor fundamental de su sostenibilidad financiera (ICG, 2007: 7). De ahí su persistencia en esta actividad ilegal, a pesar de los altos costos que ella implica en términos de pérdida de legitimidad y apoyo social. Por eso, para solucionar el problema del secuestro se debe abordar, primero, el tema de la financiación guerrillera. En otras palabras, el ELN difícilmente aceptaría renunciar al secuestro sin que exista una fuente de financiación alterna.

Por ser una cuestión relacionada con la financiación, el secuestro está ligado con el narcotráfico. El ELN ha rechazado oficialmente el negocio del narcotráfico como forma de costear su lucha, razón que explica en cierta medida su debilitamiento relativo (véase capítulo 1). Sin embargo, como se muestra en el primer capítulo de este libro, hay evidencia de que por lo menos algunos de sus frentes están involucrados en esa actividad ilegal. Además, dada la reciente disminución de los secuestros por parte del ELN, es muy probable que su involucramiento en el narcotráfico haya aumentado, pues, al fin de cuentas, la organización debe asegurar el sostenimiento de sus tropas.

De esta manera el tema del secuestro simplemente no es negociable. En los últimos años la sociedad colombiana ha llegado a tener tolerancia cero con el secuestro, por lo cual ningún gobernante puede ceder en este problema, y menos si se trata de negociaciones de paz. En ese sentido, dada la relación de esta guerrilla con la sociedad civil, el abierto rechazo popular al secuestro puede ser un incentivo fuerte para que los guerrilleros decidan abandonar ese recurso. Pero es claro que, hasta hoy, el costo que entraña continuar con esa práctica no ha sido suficientemente alto para que la organización la abandone totalmente; o, más bien, el costo de abandonar el secuestro ha sido demasiado alto para la organización. Para que los secuestros le reporten un costo político aún mayor, el ELN debe convencerse de que su única opción de sobrevivir como organización política pasa por el camino de abandonar la práctica del secuestro y buscar su transformación al amparo de legalidad.

Esto, sin embargo, impone al gobierno el desafío de elaborar una política que logre persuadir a los insurgentes sobre la inutilidad de acudir a las armas para alcanzar un cambio político. La decisión incluye reforzar la presencia del Estado en las zonas periféricas, profundizar la democracia y ampliar la participación popular en el proceso de reformas estructurales ya iniciado. En este sentido, Santos ya ha dado los primeros pasos en la dirección correcta.

Conocida la importancia del secuestro para el financiamiento del ELN, y conscientes de los riesgos de un incremento de su participación en el narcotráfico, podría ser interesante retornar a la idea de la financiación externa. Por ejemplo, en 2007 International Crisis Group sugirió a la Unión Europea contribuir al financiamiento de la paz o, por lo menos, al proceso de negociación con el ELN en caso de que esta agrupación diera muestras de interés real por la paz. Se trata de un asunto delicado, toda vez que muchos lo consideran como “recompensar a un ladrón por dejar de robar” (ICG, 2007: 15, nota de pie 137). Por lo tanto, es importante que una eventual financiación del proceso de paz con el ELN sea diseñada de tal forma, que se garantice que los fondos internacionales no vayan a costear la continuación del conflicto. Por ello, probablemente esta ayuda financiera vendría en una etapa más adelantada del proceso de paz, por ejemplo, como parte de alguna forma de incentivo o de compensación económica por iniciar un proceso de DDR⁴⁷. En cualquier caso, esta opción de financiamiento solo funcionaría si el ELN muestra, con hechos, claras intenciones de abandonar las armas y firmar la paz. De lo contrario, una determinación de esta índole sería inviable.

De todos modos, es importante resaltar que en los últimos años, y paralelamente con el cese del fuego virtual, se ha observado una disminución notable de los secuestros adelantados por el ELN. Durante las negociaciones con Uribe se evidenció, asimismo, que las retenciones, como los llama eufemísticamente esa guerrilla, fueron aprovechadas como herramienta de presión. En ese sentido, unas negociaciones podrían tener un efecto contraproducente en un eventual incremento de

⁴⁷ La compensación económica ha sido una práctica común en los procesos de DDR, y en los últimos años se han visto un creciente interés por la compensación colectiva o comunitaria (proyectos de desarrollo por armas, en inglés, Weapons for Development [WfD]), lo cual implica que un proceso de DDR viene acompañado de financiación de proyectos de desarrollo para la comunidad, en vez de compensación económica individual, que ha tenido efectos contraproducentes para la reintegración y reconciliación. Véase, por ejemplo, Isima, 2004, y Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2010: 29.

los secuestros a corto plazo. En todo caso, sería más acertado tomar la reciente disminución de esa práctica como signo de buenas intenciones y de voluntad de paz para empezar unos diálogos y, a cambio, ofrecer un mecanismo de transformación política que permita al ELN abandonar sus actividades ilegales y participar en el proceso de transformación estructural que ha iniciado Santos.

De otro lado, el tema del narcotráfico tampoco se puede negociar. Lo máximo que puede hacerse es echar mano de la posición oficial del Coce para forzar a las estructuras dedicadas a este negocio ilícito a que abandonen tal actividad. Sin embargo, al incitar al Coce a que presione a las estructuras más involucradas en el narcotráfico se corre el riesgo de acelerar la dispersión, la descentralización de su mando y la criminalización de sus estructuras. Una posible decisión del Coce sobre el total abandono del narcotráfico difícilmente sería acatada por todas las estructuras y los comandantes vinculados con el negocio.

Dado el carácter federal del ELN y la falta de control del Coce sobre algunas de las fracciones de la organización, no es claro si es posible el cumplimiento de acuerdos amplios y de carácter nacional. Como se ha dicho varias veces en este capítulo, las actuales dinámicas del conflicto tienden a provocar la paulatina escisión de las estructuras de la agrupación, lo que dificulta cada vez más el funcionamiento de una mesa de negociaciones de alcances nacionales.

En el fondo, este problema está relacionado con las tensiones entre las líneas dura y blanda del ELN, aspecto ya discutido atrás. Tales tensiones se hicieron evidentes durante las negociaciones con el presidente Uribe, cuando la falta de representatividad de los voceros de esa guerrilla demostró que, en ciertos momentos determinantes, la línea dura tiende a boicotear la negociación, a desconocer los acuerdos concertados y a estropear la confianza entre las partes.

Para lidiar con este problema es necesario idear algún mecanismo que permita reducir la incertidumbre sobre la capacidad de orientación del Coce. Este es un serio obstáculo que, de manera similar a lo que ocurre con las AUC, puede resolverse al decidir que quienes no acaten los acuerdos concertados sean considerados, en el curso de las negociaciones, como estructuras criminales y ya no insurgentes. Es decir, sería necesario hacer una desagregación conceptual del ELN: aquellos que cumplen y se someten a los acuerdos concertados con el Coce y aquellas estructuras que no lo hacen. Sin embargo, al proceder de esa manera se corre el riesgo

de que se presente una desbandada y se acelere el proceso de fraccionamiento de la organización guerrillera. De ahí que los inconvenientes relacionados con la representatividad del Coce no sean de poca monta.

De otra parte, en un segundo escenario que ya ha sido mencionado someramente más arriba, podría contemplarse la posibilidad de desarrollar simultáneamente dos agendas: una “nacional” y otra “regional”. En la primera serían debatidos únicamente los asuntos relacionados con la desmovilización, el desarme y la forma de garantizar la posterior participación del ELN en los ámbitos políticos legales. La agenda “regional” (serían agendas regionales) debatiría sobre las transformaciones políticas que se requieren en los niveles departamental y local. Dado que la fortaleza del ELN se asienta en tres o cuatro regiones específicas del país (Arauca, Norte de Santander, sur de Bolívar y algunas zonas del suroccidente, como Nariño), el debate sobre estas cuestiones sería más enriquecedor y eficiente. Mientras las cuestiones procedimentales serían convenidas en la agenda “nacional”, en el marco de la “regional” sería convocada la “Convención Nacional” para establecer los cambios regionales particulares necesarios para alcanzar la paz con el ELN. Una vez hecho esto, y aclarada la forma en que el ELN participaría en la vida política legal, se podría convocar una Asamblea Nacional Constituyente o abrir cierto espacio en el Congreso para dichas iniciativas y reformas.

En todo caso, más allá de las reflexiones sobre cómo enfrentar los problemas de representatividad del Coce, lo cierto es que en las actuales circunstancias una negociación sobre el tema del secuestro y del tráfico de drogas no sería exitosa. No llevaría a ninguna solución.

El apoyo popular y la triangulación política

La importancia del apoyo de la sociedad civil a un proceso de paz, expuesta en el análisis de los acercamientos entre el ELN y el gobierno de Uribe, fue destacada en el Primer Foro en Construcción de Paz. En esa ocasión la analista Ana Teresa Bernal afirmó que “la paz depende de [los] ciudadanos” (2011, 10 de marzo) y subrayó que la falta de “un consenso ciudadano por la paz”, que justamente ha venido disminuyendo en los últimos años, constituye uno de los obstáculos principales para una solución del conflicto armado colombiano (Bernal, 2011, 10 de marzo).

Al respecto, hay que admitir que en el actual contexto político la falta de apoyo popular a la solución negociada del conflicto armado inter-

no es un obstáculo que dificulta el inicio de un proceso de paz con el ELN. Vincenç Fisas considera la falta de una “coyuntura de paz” como el obstáculo más grande para el inicio de unas negociaciones exitosas en Colombia (2011, 4 de mayo).

Un estudio reciente de la Fundación Social en torno a las opiniones y percepciones de la ciudadanía sobre las condiciones existentes para la reconciliación evidencia la reticencia de los colombianos respecto de un eventual proceso de paz. Allí se asegura que el 78% de la población afectada por el conflicto y el 69% de la población no afectada piensan que nunca se logrará la solución del conflicto colombiano o no saben cuánto tiempo tomará (Fundación Social, 2011: 27).

La infortunada experiencia de negociación con las Farc en el Caguán es esgrimida por los detractores de esta opción para desacreditar o desechiar una salida negociada de la guerra. La población colombiana es escéptica y muestra cierto sentimiento de fatiga respecto de esa opción, con mayor razón si se tiene en cuenta el más reciente fracaso, ocurrido durante el gobierno Uribe. La sociedad civil sigue debatiéndose entre quienes prefieren una salida negociada y quienes favorecen una salida por la vía de las armas.

De acuerdo con *Latin American Population Opinion Project* (Lapop)⁴⁸, mientras entre los años 2005 y 2008 un 67% de los colombianos encuestados apoyaba un proceso de paz con las guerrillas, en 2009 el porcentaje descendió a 64% y en 2010 a solo el 52% (aunque para este último año los datos incluyen un 14% de personas que no respondieron). Ello quiere decir que aproximadamente la mitad (o más) de la población colombiana se opone a esa posibilidad. Los porcentajes indican que cada vez es menos probable la realización de unas negociaciones de paz con las guerrillas.

En enero de 2011 la Misión de Observación Electoral (MOE) realizó otra encuesta entre los votantes colombianos, en la que preguntó: ¿cuál sería la mejor manera de solucionar el conflicto con las Farc? Un 43% de los encuestados optó por la victoria militar, un 31,8% por negociar con dicha guerrilla y un 25,2% por la desmovilización de sus miembros. Adicionalmente, en esa misma encuesta, ante la pregunta sobre ¿qué te-

⁴⁸ Agradecemos al Proyecto de Opinión Pública Latinoamericano (Lapop) y a sus financiadores, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Universidad de Vanderbilt, por facilitar estos datos [en línea] <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

mas estaría de acuerdo que se trataran en unas eventuales negociaciones con las Farc?, el 47,7% de los indagados se inclinó por una negociación limitada a los temas de la reinserción, el 40,1% por los temas políticos y económicos y el 12,2% por la realización de una zona de distensión (Misión de Observación Electoral, MOE, 2011: 30).

Si bien estos datos se refieren únicamente a una posible negociación con las Farc, tales resultados también pueden interpretarse en relación con el ELN. En la encuesta de la MOE se evidencia la resistencia popular a implementar una salida negociada y se constata que la mayoría de encuestados aceptaría que en unas eventuales negociaciones únicamente se traten los asuntos relativos a la reinserción. La oportunidad de iniciar una negociación de paz y, más aún, unas negociaciones que confluyan en reformas estructurales de la sociedad colombiana, es bastante reducida. Trátese de las Farc o del ELN, en la actual coyuntura política las posibilidades de una solución negociada son muy estrechas

Sin embargo, esto no equivale a afirmar que los colombianos no quieren la paz. Más bien indica la pérdida de fe en las posibilidades de la solución negociada y la rebaja de legitimidad que han sufrido los grupos guerrilleros. En el análisis de las últimas negociaciones se señaló que la legitimidad es un activo clave para negociar. Con el amplio cuestionamiento a la lucha insurgente, el ELN tiene poco margen de maniobra para negociar. En este sentido, Medina afirma que “los golpes más fuertes a esta guerrilla no han acontecido en el plano militar sino en el escenario de la guerra política, a través de la marcada pérdida de legitimidad del proyecto armado frente a la comunidad nacional e internacional” (2010: 114).

Tal pérdida de legitimidad, más que como un obstáculo, puede utilizarse para provocar un nuevo proceso de paz con el ELN. Si se acepta que esta guerrilla conserva todavía profundas relaciones con la sociedad civil en muchas zonas del país, una estrategia que puede originar un proceso de paz exitoso con el ELN, como ya se ha planteado, consiste en dar respuesta, por el cauce democrático, a las reivindicaciones de esos sectores sociales. Si la base social del ELN es atraída a la arena legal con la concesión de las reformas y los reclamos que demandan, esos mismos sectores se encargarían de llevar al ELN a un proceso de paz. De esta manera su papel de “garante armado” perdería sentido, porque ya no tendrían nada que vigilar. Los cambios y medidas que pretenden garantizar se habrían alcanzado legalmente. El reto es hacer que la población civil, y especialmente las bases sociales del ELN, los comprometan

a asumir algún papel en el marco democrático e impulsen un proceso de DDR.

Podría pensarse, por ejemplo, en una suerte de captación de la noción ‘elena’ de Convención Nacional o de una *triangulación política*⁴⁹, consistente en que el Estado o el régimen democrático gane el apoyo de los sectores sociales y políticos del ELN, lo que, a su vez, crearía la necesidad de una reformulación de la política y la estrategia de esa guerrilla para asegurar su supervivencia.

La idea es similar a lo que Gustavo Petro llamaba hace pocos años asfíxia democrática⁵⁰ (Guerrero, 2007, 19 de marzo). Una política pública de paz que se granjee la confianza de los habitantes de los territorios donde opera la guerrilla y que integre los territorios marginales puede ocasionar una derrota al ELN desde su propia entraña (Celis, 2010: 201f).

Ahora bien, un problema que presenta este enfoque es que se encuentra atrapado en la lógica de suma cero y puede entenderse bajo la perspectiva de ganadores y perdedores. Para la sostenibilidad de este proceso sería mucho más constructivo adoptar una perspectiva de solución de problemas que hable de ganancias mutuas. En palabras de Medina Gallego,

“Se trata de poner en práctica el principio de la acción positiva, que define un escenario político en que las partes se sienten victoriosas y no existe en ninguna de ellas la idea de la derrota. En esta situación es posible construir un proceso de paz como un escenario político” (Medina, 200:121).

La paz parcial y la conflictiva relación con las Farc

Evaluar las actuales oportunidades y la pertinencia de una negociación de paz con el ELN introduce el debate acerca de la cuestión de una paz parcial⁵¹. Aquí se argumenta que las actuales relaciones complejas entre

⁴⁹ Este término fue usado por primera vez en relación con la estrategia política de Clinton para referirse a la estrategia de adoptar o “capturar” la posición del adversario en un asunto clave y así abrir y ganar un espacio político, o, en el caso de política electoral, para ganar votos. Para una discusión más extendida sobre la triangulación como estrategia política, véase P. Davies y B. I. Newman (Eds.), (2006: 18ff).

⁵⁰ Un proceso similar se está llevando a cabo con ETA en España, donde la presión democrática y los procedimientos judiciales pueden llevar a poner punto final al alzamiento armado de esta organización (véase Valencia, 2011, 12 de febrero).

⁵¹ Se refiere a la idea de realizar una negociación de paz con uno solo de los protagonistas de un conflicto complejo en el que participan varias de las partes principales, como es el caso colombiano.

el ELN y las Farc obstaculizan cualquier intento de una paz negociada con el ELN.

Sobre este punto hay quienes opinan que no se debe negociar separadamente con el ELN y con las Farc. A su juicio, una sola negociación no solo sería más efectiva, sino que negociar de otra manera (por separado) no tendría ningún efecto sustancial. Esta idea es desarrollada por Alejo Vargas: “es poco probable esperar un proceso de negociación con el ELN, si esto no va acompañado de una negociación con las Farc; cosa distinta es que se pueda avanzar en el campo de los ‘acuerdos humanitarios’ que ayuden a crear el ambiente político necesario para un proceso de negociación” (Vargas, 2010: 76).

No obstante, otros argumentan que sería aconsejable una negociación únicamente con el ELN. Arguyen que una “unificación” de las Farc y el ELN para una negociación es poco probable, si se tiene en mente la conflictiva relación existente entre las dos agrupaciones. En el primer capítulo se señaló que su confrontación en departamentos como Arauca y Nariño es especialmente violenta, en términos de víctimas civiles. Los dos guerrillas han entrado en una fase de enfrentamiento que ha sido acrecentada por la paulatina regionalización tanto del ELN como de las Farc. En un contexto de descentralización de sus estructuras armadas, originada por la necesidad de obtener una mayor agilidad de despliegue, se incrementarían las probabilidades de combates entre fracciones con bajo control jerárquico.

En ese sentido, las Farc pueden constituirse en *spoiler* de un eventual proceso de paz con el ELN. En pasadas ocasiones esa guerrilla ha mostrado su inconformidad cuando el ELN ha iniciado acercamientos con el gobierno. Al parecer, esa guerrilla ha optado por la continuación de la ruta militar estalinista. A diferencia del ELN, en un contexto de victoria estratégica militar de las fuerzas estatales, las Farc parecen no interrogarse por rutas de acción diferentes de la victoria y la toma del poder por la fuerza. En ese sentido, las Farc son un enemigo acérrimo de la paz negociada con el ELN: pueden intervenir para provocar crisis en los acercamientos (como ya lo han hecho en el pasado); pueden combatir militarmente al ELN en el transcurso de las negociaciones y obligarlos a defenderse y a entrar en lógicas de confrontación, o, finalmente, si las negociaciones de paz con el ELN culminan en un proceso de DDR, las Farc pueden decidir atacar a los miembros desmovilizados del ELN (ya en el pasado se presentó, por ejemplo, el exterminio de los miembros del EPL por parte de las Farc).

Adicionalmente, los combatientes del ELN podrían enfrentar otro dilema de seguridad en un escenario pos-DDR: al igual que los desmovilizados de las AUC que han sido victimizados por grupos criminales más que por las propias guerrillas, los insurgentes desmovilizados pueden correr el mismo riesgo. Su experiencia en los oficios de la guerra puede provocar su reclutamiento forzado por estructuras criminales. Los aprendizajes y experiencias de pasados procesos de paz, entonces, deben servir para prever y atenuar los peligros que enfrentan los combatientes desmovilizados.

Así, pues, la complejidad del conflicto colombiano impone serios desafíos a una negociación parcial de paz. Las consideraciones sobre la seguridad de los combatientes durante las negociaciones con el ELN y en un eventual escenario de posconflicto adquieren especial relevancia. En una negociación de paz parcial, por tanto, se corre el riesgo de un escalamiento de la violencia. En la actual coyuntura, este inconveniente amenaza seriamente el éxito de una solución negociada con el ELN.

Ahora bien, los desafíos que impone la existencia de múltiples actores armados, esto es, la complejidad del conflicto colombiano, no puede ser una excusa para optar por la inactividad y el *statu quo*. Cuanto más se prolonga el conflicto armado, tanto más difícil se vuelve su resolución. En primer lugar, porque las negociaciones parciales se dificultan cada vez más, dado que la frontera entre los actores se nubla (ya se ha señalado el proceso de criminalización que acusa el ELN). En segundo lugar, porque se corre el riesgo de que el ELN se fraccione, dado el carácter eminentemente federal de la organización. A medida que las lógicas actuales del conflicto llevan a una segmentación cada vez mayor de sus estructuras armadas, es probable que en el futuro cercano el alcance y la autoridad del Coce disminuyan sostenidamente, hasta que pierda el control y deje de ser un representante válido de la organización.

Sí a la paz, no a las negociaciones

El análisis de coyuntura realizado permite concluir que a pesar de que en la actualidad se percibe un ambiente mucho más propicio que hace un lustro, no es pertinente ni eficaz optar por una solución negociada con el ELN. El examen estableció que los mismos inconvenientes que ocasionaron el fracaso de las negociaciones entre el ELN y el presidente Uribe impiden hoy la realización de un proceso de paz con esta organización guerrillera.

Primero, se mostró que la principal tensión que se presentó durante las negociaciones con Uribe sigue siendo todavía una seria traba para el éxito de una solución negociada con esa guerrilla. En la actualidad también aparece una clara divergencia en las perspectivas de las partes sobre las negociaciones, que torna prácticamente imposible encontrar una salida a los obstáculos determinantes.

Se identificó que la cuestión del cese de hostilidades continúa siendo un obstáculo central casi insalvable para el inicio y feliz terminación de un proceso de negociación con el ELN. Se constató que las actividades delictivas del ELN son uno de los principales elementos que impiden el inicio y la culminación de las negociaciones de paz con esta organización en la actualidad: específicamente, los problemas del secuestro y del narcotráfico son asuntos suficientemente problemáticos para el proceso, pues se relacionan con el financiamiento de esta guerrilla. Además, constituyen puntos de agenda no negociables ni para el ELN ni para el gobierno Santos. Advertimos, además, que, dadas las circunstancias actuales de la guerra y las conflictivas relaciones del ELN con las Farc, es poco probable que se inicie un proceso de paz con el primero.

De igual manera, el análisis de coyuntura estableció que en el actual contexto político la falta de apoyo popular es un obstáculo que hace imposible el inicio de un proceso de paz con el ELN. La población colombiana es escéptica y muestra cierto sentimiento de fatiga respecto de esta opción. Por lo tanto, en términos generales, la decisión de negociar con esta guerrilla no es pertinente ni eficaz para reducir los actuales niveles de violencia ni para terminar el conflicto con esa organización. Sin embargo, hay razones para tratar de capitalizar la nueva coyuntura política propicia a la paz: valiéndose de un discurso que va más allá de la dicotomía conflicto-negociaciones, es posible confeccionar un proceso de paz con una participación amplia que haga uso de la perspectiva de solución de problemas para lograr la terminación del conflicto violento con el ELN.

Conclusiones: la paz redescubierta

Los esfuerzos de este capítulo se han centrado en el examen detallado de las posibilidades, la pertinencia y la eficacia de una paz negociada con el ELN. Para adelantarlos se examinó detalladamente el curso de la negociación de esa guerrilla con el gobierno Uribe en el período 2004-2010, cosa que permitió identificar las principales tensiones y obstáculos de

las negociaciones puestos de relieve entre esa administración y el grupo insurgente, así como derivar aprendizajes útiles para futuras iniciativas de paz.

En el repaso de los últimos acercamientos entre uno y otro actor se mostró que las principales tensiones entre las dos partes surgían de la falta de convergencia en la perspectiva sobre las negociaciones y sobre sus objetivos. Mientras el ELN demostró tener una visión eminentemente política de las negociaciones y exigía reformas estructurales, el gobierno mantuvo una perspectiva militar y promovió una agenda mínima cuyo propósito era lograr la desmovilización y el desarme de la guerrilla. De esta divergencia surgieron los principales obstáculos que llevaron al fracaso de las negociaciones: el cese de hostilidades y el secuestro. Adicionalmente, se advirtió que la complejidad del conflicto colombiano y la existencia de varios grupos armados obstaculizan el avance de los diálogos.

La forma clásica de negociar, caracterizada por centrar la atención en las posiciones antagónicas, bajo la lógica de suma cero, agravó esa tensión porque condujo a que las partes adoptaran posiciones extremas y rígidas en la búsqueda de ganancias relativas.

Con el análisis de las negociaciones entre el presidente Uribe y el ELN se constató, además, que la presencia activa de un actor externo fue decisiva para distender dichas tensiones, reformular y encontrar convergencia en las posiciones y reiniciar las negociaciones estancadas. Otro de los aprendizajes significativos establece que la legitimidad es un importante activo y una fuente de poder para negociar, y que la participación de la sociedad civil es fundamental tanto para iniciar y otorgar legitimidad a las negociaciones como para flexibilizar las posiciones y abrir nuevos espacios de diálogo. Finalmente, se advirtió que la representatividad de los voceros o representantes de las partes es un factor importante que puede obstaculizar un proceso de paz. Este último punto se relaciona con el carácter federal del ELN y la falta de control central del Coce.

Posteriormente, se efectuó un análisis de la coyuntura actual a partir de la posesión del presidente Santos y se concluyó que, a pesar de que en tal oportunidad hay condiciones propicias para una solución del conflicto con el ELN, negociar con esta guerrilla no sería la estrategia más adecuada.

En efecto, la presente coyuntura política ha abierto un nuevo escenario y nuevas posibilidades de solución del conflicto armado. En pri-

mer lugar, a diferencia de su antecesor, el actual gobierno muestra cierta convergencia con el ELN sobre la visión del “estado final” de un proceso de paz, pues ha dado un giro decisivo: ha mostrado interés por alcanzar la reconciliación y la construcción de la paz y ha propuesto adelantar una serie de reformas estructurales dentro el marco democrático para solucionar las causas fundamentales del conflicto. La convergencia en la visión del “estado final” o sobre la “alternativa preferible” es un prerrequisito esencial para salir de un estancamiento de 4S, característico del conflicto colombiano en los últimos años. Esto ha abierto la ventana de oportunidad para una solución del enfrentamiento armado, aunque no necesariamente para unas negociaciones.

En segundo lugar, tanto el ELN como el gobierno Santos han mostrado interés por iniciar un proceso de paz. En particular, parece que esa guerrilla es consciente de la imposibilidad de un triunfo por la vía de las armas, dadas las actuales circunstancias del conflicto y, en particular, la victoria militar estratégica de las fuerzas estatales. De ahí que el ELN haya vuelto a poner sobre la mesa su propuesta de una solución negociada.

En tercer lugar, la nueva coyuntura política internacional es bastante diferente de la que imperaba al inicio del mandato de Álvaro Uribe. Hoy el contexto internacional parece más propicio para el inicio de un proceso de paz. El gobierno Santos ha procurado “aquietar” el conflicto regional y ha tenido especial éxito en la reconstrucción de las relaciones con Venezuela y Ecuador. Como asistimos a cierta regionalización del conflicto colombiano, particularmente a través del negocio del narcotráfico, en los países vecinos se observa un creciente interés de solucionar un problema que cada vez amenaza más con desestabilizar el área. Adicionalmente, como el discurso de la guerra internacional contra el terrorismo está siendo ampliamente cuestionado y se está consolidando un nuevo paradigma sobre el papel de la comunidad internacional en la construcción de paz, la posibilidad de una salida negociada vuelve a tener ciertas posibilidades.

No obstante la alentadora coyuntura política actual, la perspectiva sobre las negociaciones de las partes continúa siendo divergente, lo que dificulta la superación de los obstáculos claves. El gobierno Santos tiene un enfoque esencialmente militar, mientras el ELN todavía convoca a la Convención Nacional y exige cambios estructurales como condición principal de una agenda de negociaciones de paz. Dado que Santos ya ha iniciado un proceso de reforma de algunas de las causas estructura-

les del conflicto por las vías institucionales, la justificación política del ELN ha perdido piso, así como ha perdido vigencia su requerimiento de una agenda maximalista. De todas formas, no es probable que en el futuro cercano el ELN acepte unas negociaciones que únicamente se ocupen de temas duros, como el cese de hostilidades y su verificación, o un proceso de DDR. Esto no significaría otra cosa que la rendición del ELN, la derrota política contundente. En este sentido, podría empezar a considerarse una provocadora idea: en últimas, con los ‘elenos’ ya no hay nada que negociar.

Ahora bien, para que el ELN acepte una negociación de paz con una agenda minimalista (que trate únicamente los temas de DDR), la guerra tiene que ser más costosa y la paz más ventajosa, y tiene que haber una “alternativa preferible”. Como ya se dijo atrás, el último requisito empieza a cristalizarse. Sin embargo, mientras el ELN no se sienta incluido en este proceso de renovación de la sociedad, un proceso de paz con esta organización tendrá poco futuro. Por el contrario, puede presentarse el riesgo de que los ‘elenos’ traten de obstruir y deslegitimar esta perspectiva. Es importante tener presente que la guerra no solo ha sido justificada por la consecución de estos fines políticos, sino que también ha dado razón y sentido a la vida misma de los insurgentes. Tener en cuenta la construcción de las identidades de guerra es fundamental cuando se diseña una política de paz. Excluir a los adversarios pone en riesgo la sostenibilidad de cualquier proceso de paz y siembra la semilla de nuevos conflictos. El camino que ha empezado a andarse tiene que ser parte de un proceso de profundización de la democracia y de ampliación de la participación popular en los procesos democráticos. Además, y de forma paralela, este proceso tiene que introducir una transformación política del ELN que permita su participación y su autoconcepción como garante de este proceso en la vida civil.

Es un camino nada fácil, que tendrá que considerar los pormenores de un proceso de DDR dentro del marco jurídico nacional e internacional vigente. En este capítulo se ha sugerido que es posible elevar los costos de la guerra por medio de la presión de la sociedad civil y de la comunidad internacional, de tal forma que el ELN termine acercándose a una transformación política y a un proceso de DDR de forma voluntaria (principalmente por medio de la sustracción de la legitimidad).

Por último, se constató que la falta de una amplia y activa opinión pública favorable a negociaciones de paz es hoy en día uno de los principales obstáculos para una salida negociada con el ELN. La creación de

un “consenso por la paz”, principalmente a través la adhesión de la base social y política del ELN, tiene que hacer parte de una política integral de paz. Podría hablarse, entonces, de una *triangulación política* o de una captación ciudadana de la noción de Convención Nacional. El objetivo de una política de paz de este tipo, antes que de la eliminación del ELN, es la creación de una situación en la que la supervivencia de la organización dependa de su transformación política, para que, de una manera constructiva, participe en un proceso de paz que ya está en marcha.