



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

Presentación

¿Un fin para el conflicto violento con el eIn?

Por Andrés R. Vargas

“Para abordar de nuevo un proceso de negociación con las guerrillas hay que superar de raíz la improvisación, y para ello es necesario un proyecto de investigación científica que identifique el estado real del conflicto, la voluntad política de las partes; la viabilidad objetiva de las propuestas de cada uno; los acumulados existentes en procesos anteriores; el sentimiento nacional y [que] defina con precisión el horizonte de la solución definitiva del conflicto.” (Galán, 2010: 192).

Este libro ha sido escrito como parte de la agenda de investigación del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, Cerac, y del Observatorio colombiano para el desarrollo integral, la convivencia ciudadana y el fortalecimiento institucional en regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado, Odecofi. Por lo que respecta a la agenda de investigación del Cerac, el estudio constituye el primer esfuerzo hecho para la conformación de una línea de investigación sobre construcción de paz y procesos transicionales, temas que la institución considera cruciales en la Colombia contemporánea.

En cuanto a Odecofi, uno de sus principales objetivos consiste en esforzarse por cerrar la brecha entre la investigación en ciencias sociales y la formulación e implementación de políticas públicas, particularmente la fisura que se presenta entre la investigación sobre el conflicto armado y la violencia, de un lado, y las políticas públicas orientadas a incidir o superar estos problemas, del otro. En este sentido es importante advertir que esta investigación no pretende construir interpretaciones novedosas sobre la insurgencia armada o la guerra civil colombiana, como

tampoco elaborar grandes desarrollos metodológicos. Lo que se busca es hacer uso del conocimiento acumulado y de las herramientas de medición desarrolladas a través de las múltiples investigaciones que han antecedido este ejercicio¹ y ponerlos al servicio de la idea de elaborar una propuesta novedosa e informada para la terminación del conflicto violento.

El presente libro se ocupa de la insurgencia armada del Ejército de Liberación Nacional-Unión Camilista (en adelante ELN) y de la necesidad, desde la perspectiva estatal, de diseñar e implementar una política pública que ponga fin al conflicto violento con esta guerrilla y a los impactos negativos de la violencia asociada a éste sobre las comunidades y el desarrollo del país. Una política tal debe estar basada en evidencia, por lo cual, a lo largo de la obra, se emplean técnicas de medición y análisis propias de las ciencias sociales para caracterizar el problema, su dinámica y sus efectos.

Basados en la caracterización antes mencionada, analizamos en detalle la negociación como opción de política pública para atender el problema. Investigaciones previas han evidenciado las limitaciones estructurales de la política pública de seguridad, centrada en el empleo de la coerción para conseguir la superación del conflicto violento; en otras palabras, han demostrado el agotamiento de la política de Seguridad Democrática (Restrepo y Vargas, 2009; Granada, Vargas y Restrepo, 2009). Una vez evidenciada la incapacidad de alcanzar una solución definitiva del conflicto violento solo por medio de la coerción, se hace necesario considerar la pertinencia y eficacia de otras opciones de política. En este orden de ideas, el libro se plantea como su principal objetivo identificar cuál es la mejor ruta de política pública que puede terminar la confrontación armada del Estado con el ELN, y hace especial énfasis en identificar la pertinencia y la potencial eficacia de una salida negociada del conflicto.

Los análisis que componen esta obra se pueden agrupar en dos grupos. El primero lo componen los análisis de escala nacional: uno sobre la participación violenta del ELN en el conflicto y otro sobre la eficacia de implementar una opción de política de negociación para tratar con

¹ Cabe resaltar que entre estos trabajos se cuentan aquellos publicados por Odecofi en la colección Territorio, Poder y Conflicto: Restrepo y Aponte (Eds.), 2009; González y Launay-Gama (Eds.), 2010; Vásquez, Vargas y Restrepo (Eds.), 2011 y Aramburo y García (Eds.), 2011.

el ELN y sobre la posibilidad de hacerlo en la actual coyuntura. Estos objetivos componen, en su orden, el primero y el tercer capítulos.

El segundo grupo de análisis son los tres de escala regional que componen el segundo capítulo. Las regiones fueron escogidas en función de su relevancia para la organización insurgente estudiada, y con base en esas regiones se busca reflejar las variaciones del problema. De esa manera, con un enfoque comparado, el segundo capítulo versa sobre Nariño, Arauca y Norte de Santander. En todas las regiones se analizan las actividades del ELN y se hace énfasis tanto en sus acciones violentas como en las oportunidades particulares que cada región puede ofrecer para dar término al conflicto violento con esa organización armada. Cada región expresa una problemática o característica particular que la hace relevante para su análisis y la destaca en el plano nacional.

Finalmente, el libro culmina con un conjunto de consideraciones relacionadas a la estrategia más adecuada para un cierre definitivo de la confrontación violenta con el ELN.

En conjunto, los capítulos proveen un diagnóstico sobre la situación del ELN, su heterogeneidad regional, las consecuencias y las diferentes facetas de su participación en la confrontación armada, y una valoración sobre la posibilidad de implementar en la actualidad una negociación política que tenga en cuenta las lecciones derivadas de los intentos de diálogo hechos durante la administración de Álvaro Uribe.

Esta presentación, por su parte, contiene una síntesis de los hallazgos más relevantes de la investigación, un análisis de sus implicaciones para la formulación e implementación de una política pública dirigida a la superación del conflicto violento con el ELN y algunas sugerencias para el diseño de dicha política pública, basadas tanto en el análisis como en la evidencia encontrada o analizada en el libro.

Esbozo de los hallazgos más relevantes

Los hallazgos y temas aquí reseñados son apenas algunos de los que pueden encontrarse en los capítulos subsiguientes. Esta presentación pretende servir tanto de introducción al libro como de síntesis analítica, y solo incluye y discute aquellos que, a juicio de los autores, tienen las mayores implicaciones de política pública. En ese orden de ideas, del primer capítulo conviene destacar dos aportes. Primero, que la persistencia por parte del gobierno en una estrategia netamente coercitiva

entraña riesgos potenciales muy altos. Segundo, que a pesar del pronunciado declive organizativo y estratégico del ELN, esta guerrilla aún perdura en el tiempo y produce efectos negativos sobre la población y sobre la situación de violencia y seguridad.

En relación con lo primero, aunque el gobierno del presidente Santos ha introducido algunos cambios necesarios en la política de seguridad, el enfoque general no ha cambiado. Los cambios se han centrado en aplicar estrategias coercitivas para atender acuciantes problemas de seguridad que habían sido ignorados por la política de Seguridad Democrática², pero no se ha anunciado la adopción de ningún tipo de estrategia adicional o complementaria encaminada a poner término a la insurgencia armada. Es más, persiste una inclinación operacional a privilegiar la captura o la muerte de los líderes de las organizaciones insurgentes, evidenciada durante la era Santos, tanto en el ruido publicitario que despertó la operación que culminó con la muerte del ‘Mono Jojoy’ como en la dedicación de unidades enteras –como la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur del Tolima, con alrededor de 7.000 combatientes– a la captura o muerte de ‘Alfonso Cano’ (*Semana*, 28 de febrero de 2011).

La estrategia que reduce el tratamiento del problema al ámbito de lo coercitivo ya ha dado signos de agotamiento y rendimientos marginales decrecientes (Granada, Vargas y Restrepo, 2009). Más importante aún: este enfoque y la tendencia operacional a tratar de dejar acéfala a la insurgencia desconocen la existencia de demandas de violencia provenientes de poderes narcotraficantes y de las elites que lideran autoritarismos subnacionales³ en arreglos con los diversos grupos armados (incluidos los estatales). Este contexto hace altamente probable que, en ausencia de capacidad de comando y control de los grupos guerrilleros, sus unidades locales queden disponibles y generen más violencia para satisfacer las demandas antes mencionadas. De esa manera, la política

² El cambio más importante ha sido el de reconocer a los grupos neoparamilitares, llamados por el gobierno bandas criminales, como una de las principales amenazas de seguridad en el país, y la consecuente implementación de estrategias coercitivas específicas para combatirlos.

³ “La existencia de un gobierno nacional democrático junto a un gobierno provincial autoritario en un mismo país crea una situación de yuxtaposición de regímenes. En otras palabras, dos niveles de gobierno que cuentan con jurisdicción sobre un mismo territorio operan bajo diferentes regímenes, entendidos como conjuntos de normas, leyes y prácticas, que gobiernan la selección y la conducta de las autoridades políticas. Esta yuxtaposición genera desafíos estratégicos para las elites autoritarias subnacionales (y oportunidades para las oposiciones locales), que no existen cuando coinciden los tipos de régimen nacional y subnacional” (Gibson, 2007: 165).

del Estado se enfrenta a la paradoja de que un mayor éxito en la implementación de su estrategia coercitiva se traduzca en un incremento de los niveles de violencia en la escala local o regional.

El segundo punto –que señala que las organizaciones guerrilleras en general y el ELN en particular perduran en el tiempo y continúan afectando negativamente a la población– aparece estrechamente relacionado con el agotamiento de la estrategia coercitiva, aunque no solo determinado por ello. Las limitaciones estructurales que encuentra el Estado colombiano para integrar territorios y poblaciones están en el corazón de la ineficiencia estatal para poner fin a la insurgencia armada en presencia de una alta eficacia militar.

En efecto, en la actualidad las guerrillas han regresado a los territorios periféricos donde se crearon y donde medraron durante las primeras décadas de la guerra civil colombiana⁴. Estos territorios⁵ y sus poblaciones se caracterizan por su precaria o nula inserción en el orden económico y político irradiado desde el Estado central: “hay una porción de la población que se encuentra escindida de la sociedad mayor, excluida de la ciudadanía, de los beneficios del desarrollo y de los mercados aceptados y regulados por el Estado central. Esa es la escisión maestra del conflicto armado colombiano” (Vásquez, Vargas y Restrepo, 2011: 82)⁶.

Las serias deficiencias observadas en la integración de las periferias⁷ y sus poblaciones ofrecen a la insurgencia un espacio de inserción social y política que le permite perdurar en el tiempo⁸. En efecto, las precariedades de la función territorial del Estado, entendida como su capacidad para asegurar el control del espacio y representar en él a la sociedad

⁴ Granada, Restrepo y Vargas denominan este proceso “marginalización de la guerra contra-insurgente” (2009: 88-89).

⁵ Para efectos de la presente discusión la noción de territorio engloba el espacio geográfico y el entramado de relaciones sociales que establecen los individuos que lo habitan.

⁶ La noción de escisiones maestras (*master cleavages*) y escisiones locales (*local cleavages*) en las guerras civiles fue introducida por Kalyvas en el marco de un análisis donde destacaba cómo, si bien los grandes relatos de la guerra (divisiones de clase, étnicas o religiosas) tienden a dominar los argumentos explicativos sobre uno u otro conflicto, estos a menudo fallan en dar cuenta de la naturaleza del conflicto y su violencia (2003: 479).

⁷ Es importante anotar que las deficiencias en la integración de las periferias pueden estar dadas, tanto por una débil presencia de las instituciones estatales, como por una tergiversación de las mismas, en el sentido de que la implementación de la función territorial del Estado se ve mediada en los territorios por los grupos armados, que la distorsionan.

⁸ En este orden de ideas es importante recalcar que ningún grupo violento organizado existe en el vacío social o puede permanecer en el tiempo sin la colaboración (voluntaria u obligada) de una base social, así sea exigua.

que lo habita (Fajardo, 2007: 41), ofrecen a la insurgencia oportunidades de perdurar a través, por lo menos, de dos vías: una vía política en la cual la insurgencia puede cumplir funciones de intermediación armada entre las poblaciones pobres y aisladas y el ordenamiento político central (Vásquez, Vargas y Restrepo, 2011: 345-351), y otra social, donde la carencia de oferta de servicios cruciales para la vida en comunidad, como la tramitación de conflictos, brinda a la insurgencia un espacio para entroncarse con la vida local y comunitaria mediante la oferta de tales servicios.

Considerar estos aspectos sociales y políticos –que permiten comprender la existencia continuada de las guerrillas en el contexto de su derrota militar estratégica⁹– es de gran importancia, pues revela la apremiante necesidad de adoptar una opción de política de carácter multi-dimensional, esto es, que vaya más allá de sus estrategias de coerción.

Adicionalmente, los impactos negativos sobre la población, resaltados tanto en el análisis nacional como en los regionales, ponen de presente que el gobierno tiene la obligación de replantear sus estrategias. La política que se centra en la coerción puede ofrecer garantías creíbles de protección para la población que habita las centralidades del país, pero, al no proponer una resolución del problema de la insurgencia armada, condena a las comunidades pobres y aisladas que habitan las periferias a soportar perennemente el impacto negativo de la actuación violenta que acompaña a la operación guerrillera.

Por mandato constitucional, el Estado debe garantizar la vida, honra y bienes de todos los ciudadanos (Constitución Política de Colombia, art. 2), por lo cual el gobierno está en la obligación jurídica de proponer soluciones para las minorías pobres y aisladas que habitan los márgenes del país, adonde se ha trasladado la guerra contrainsurgente. El hecho de que hasta ahora no se haya satisfecho esa obligación, luego de por lo menos dos años transcurridos desde cuando ha sido evidente el proceso de marginalización del conflicto (Granada, Restrepo y Vargas, 2009: 88-89), refrenda la existencia de la escisión maestra de la guerra, donde la condición de no ciudadanía es la realidad de muchos de los habitantes de los territorios sobre los cuales el Estado colombiano reclama soberanía.

⁹ La derrota militar estratégica consiste en el cierre definitivo de la posibilidad de que la insurgencia pueda cambiar el régimen político o el modelo económico a través de la vía armada.

Dada la apremiante necesidad de buscar estrategias complementarias a las usadas actualmente, es pertinente preguntarse por la posibilidad de implementar una salida negociada al conflicto con los insurgentes, en particular con el ELN. El capítulo 4 se ocupa de dicho análisis. Lo primero que destaca es que la coyuntura política que se inaugura con la posesión del gobierno Santos parece favorable para encontrar una solución de la guerra. No es casual que el International Crisis Group haya titulado su informe de octubre de 2010 con estas palabras: “Colombia: la oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto”.

Sin embargo, a pesar de este renovado optimismo de analistas y líderes de opinión, el análisis presentado en el capítulo 4 de este trabajo saca la conclusión de que, en la presente coyuntura, no es pertinente ni eficaz optar por una solución negociada con el ELN, en los términos y con las estrategias empleadas hasta ahora¹⁰. La razón es que siguen vivas las tensiones y obstáculos que impidieron el éxito de anteriores iniciativas de negociación con esta guerrilla, a saber: la divergencia en la perspectiva sobre la naturaleza de las negociaciones, el enfoque de suma cero¹¹ adoptado por las partes e inherente al modelo clásico de negociaciones, las posturas inamovibles en temas cruciales como el cese al fuego y el secuestro, y las relaciones complejas entre la miríada de actores de la guerra civil colombiana.

Finalmente, los análisis de las experiencias de negociación recientes y de la verosimilitud de implementar en la actualidad dicha opción de política destacan que, a pesar de la persistencia de los obstáculos antes mencionados, ellos no son óbice para tratar de capitalizar la nueva coyuntura política. Volveremos sobre este punto más adelante.

Un último conjunto de análisis que se adelanta a escala regional tiene como objeto de estudio los territorios de Arauca, Nariño y Norte de Santander, en el último caso con énfasis en el Catatumbo. Es pertinente explicitar que en la decisión de adelantar estudios de escala regional subyace el supuesto de que la guerra, la violencia y la presencia y operación violenta del ELN varían a través del espacio. Es un supuesto ra-

¹⁰ Este texto hace una distinción analítica entre diálogo y negociación, la cual es presentada en el siguiente acápite.

¹¹ Suma cero hace referencia a una situación en la cual la suma de las ganancias de uno o varios participantes de un juego equivale exactamente a las pérdidas del otro o de los otros participantes. El nombre obedece a que si las pérdidas totales se restan de las ganancias totales el resultado es cero.

zponible que ha sido verificado empíricamente en otras investigaciones adelantadas por Odecofi¹².

Los estudios regionales ponen de presente las diferencias que la insurgencia armada del ELN y sus aspectos asociados presentan a lo largo del territorio¹³. Por ejemplo, del análisis de Arauca cabe destacar, por sus implicaciones de política pública, los estrechos vínculos entre los procesos de producción de violencia del ELN y la configuración de poderes políticos departamentales y municipales. La principal implicación que se deriva de ello es que, en el nivel regional y local, una política pública de superación del conflicto y construcción de paz debe considerar la presencia diferenciada del Estado, que en ocasiones, como ocurre en Arauca, toma forma en la distorsión de la función estatal territorial. Es decir, la función territorial del Estado termina fluyendo a través de las lógicas de la guerra y en este caso mediante los arreglos que establece el ELN en el departamento.

Otro hallazgo destacado son las variaciones regionales presentes en las relaciones entre los grupos armados. En la situación de debilitamiento militar relativo y subordinación del ELN a las Farc en Norte de Santander es tal vez donde se evidencia con mayor claridad la importancia de este tema. Sin embargo, en el resto de regiones consideradas se ponen de presente asimismo las diferentes relaciones que las unidades de esa guerrilla establecen en los ámbitos local y regional, así como sus diversas implicaciones. En Nariño la agrupación aparece aliada con grupos neoparamilitares y en Arauca está en guerra abierta con las Farc.

Dada la variación regional de las relaciones entre el ELN y los diversos grupos armados, deberían aplicarse medidas gubernamentales específicas y diferenciadas para atender cada una de esas realidades, de tal forma que la desmovilización del ELN en su conjunto y la terminación del conflicto violento se tornen viables. En el caso de Norte de Santander es crucial considerar la autonomía de las unidades del ELN respecto de las Farc, situación que plantea un interrogante crucial:

¹² Véase, por ejemplo, el capítulo “Las diversas trayectorias de la guerra: un análisis subregional”, en el libro *“Una vieja guerra en un nuevo contexto: conflicto y territorio en el sur de Colombia”* (Vásquez, Vargas y Restrepo (Eds.), 2011).

¹³ Las diferencias entre las regiones no son absolutas, en el sentido de que los elementos que se destacan como definitorios de una zona con frecuencia también están presentes en las otras. Los elementos se destacan desde la perspectiva de factor determinante para caracterizar e interpretar la insurgencia ‘elena’ y no como rasgo único de una región particular.

¿para estos combatientes es posible desmovilizarse sin la aquiescencia de las Farc?

Lo más probable es que la respuesta a la anterior pregunta sea de carácter negativo, pues la desmovilización del ELN sería un hecho que impactaría negativamente en el plano político a las Farc. Es más, en el caso nortesantandereano sería incluso posible que tuviera consecuencias de orden militar, pues si bien el ELN es una fuerza subordinada a las Farc y más débil que ellas, coopera con esta última agrupación a pesar de tales limitaciones. Una vez desmovilizados, ese apoyo desaparecería y podría presionar negativamente sobre las dinámicas militares de las Farc en el área.

De otra parte, en territorios como Arauca, donde la guerra entre el ELN y las Farc ha sido intestina, el dilema de seguridad para los combatientes del ELN en un eventual proceso de desmovilización sería muy alto. De ello se sigue que estos combatientes se integrarían a un proceso de paz únicamente si el gobierno ofrece medidas específicas de seguridad durante una eventual fase de diálogos que pudiera imprimir en los combatientes una percepción creíble de protección.

Sin embargo, más allá de las implicaciones para el diseño del proceso de diálogo formal, las cambiantes relaciones del ELN con las Farc en los diferentes territorios ponen de presente la necesidad de discutir la posibilidad de adelantar un proceso parcial con la insurgencia que solamente incluya al ELN, o bien considerar si unos diálogos de tales características solo son viables si incluyen a todos los grupos insurgentes. Nosotros pensamos que el gobierno debe intentar una estrategia que lleve a ambos grupos al diálogo formal, a la vez que propone soluciones técnicas y prácticas para solucionar el dilema de seguridad de los combatientes del ELN, de forma tal que un diálogo con este grupo no esté subordinado a la voluntad de las Farc.

Un último elemento relevante de los análisis regionales se refiere a la aglomeración de las actividades propias de cada uno de los eslabones de la cadena productiva del narcotráfico en la llanura pacífica nariñense y el piedemonte colindante, y a sus implicaciones para las unidades del ELN que operan en dicho departamento. El predominio de las lógicas económicas en ese departamento, aunado a la idiosincrasia federada del ELN y a la lejanía geográfica del Comando Central de las unidades apostadas en Nariño, han implicado, más que en otras zonas del país, una tendencia al ejercicio de la violencia criminal por parte de las es-

estructuras de esta guerrilla. Las unidades ‘elenas’ del suroccidente se ven involucradas cada vez más en procesos de producción de violencia propios de la disputa por las rentas de las actividades productivas del narco y menos asociadas a la maximización del control territorial insurgente con el objetivo de lograr un cambio del régimen político.

En conjunto, las conclusiones de los análisis reseñados sugieren que es necesario y apremiante formular e implementar una estrategia encaminada a poner fin a la insurgencia armada del ELN y evidencian cómo, en la dicotomía negociación o guerra, no hay respuesta satisfactoria a dicha necesidad. De tales deducciones se desprende también que se requiere una estrategia nacional implementada con diferentes énfasis, según las particularidades, retos y oportunidades de cada realidad en la escala local y regional, allí donde el ELN mantiene todavía una presencia significativa.

Así las cosas, ¿es posible pensar en un fin para la violencia del ELN? Sí, lo es. Sin embargo, se necesita, tanto un diagnóstico detallado –al que contribuyen varios de los capítulos que componen este libro–, como una innovación en materia política. A la tarea de aportar elementos para este objetivo se dedica el resto de esta presentación. Basados en la evidencia y en los análisis previos, a continuación se discuten algunos de los asuntos cruciales para pensar en el fin del ELN y por esa vía avanzar en la terminación de la guerra civil colombiana. Así mismo, se presentan algunas recomendaciones de política pública.

Redefinir el ámbito para la construcción de paz y plantear una negociación acotada: diálogo sí, negociación no

En Colombia se tiene en mente un modelo de paz planteado al inicio de la década de los ochenta y que se desarrolló en la siguiente, de acuerdo con el cual “se comienza por el diálogo entre gobierno y grupos armados, se logran acuerdos para lograr la inclusión política, social o económica –o las tres– de los desmovilizados, y se produce la desmovilización de los señores [los combatientes] en las condiciones que se acuerden” (Rafael Pardo en *lasillavacia.com*, 30 de enero de 2011).

Tradicionalmente, en la discusión pública no ha habido claridad para caracterizar este modelo, señalar sus límites o definir el horizonte al cual se pretende llegar con él. Es más, argüimos que dicho modelo ha confundido la construcción de paz con el diálogo con los armados, con

el resultado de que no ha habido una estrategia explícita y clara para lograr ni lo uno ni lo otro. El diálogo con los armados se ha igualado a la construcción de paz, y el resultado han sido expectativas desbordadas sobre las posibilidades y oportunidades que residen en tal proceso.

En este texto se expone que la construcción de paz se refiere principalmente a la superación de la escisión maestra de la guerra civil colombiana. Ello implica necesariamente adelantar reformas institucionales, políticas y económicas que permitan la integración efectiva de toda la población al ordenamiento político central, esto es, la ciudadanía plena para toda la población que habita el territorio sobre el cual el Estado colombiano reclama soberanía.

Así mismo se plantea que, dada la evolución histórica del conflicto armado colombiano y de los procesos de negociación anteriores, no existe ninguna fuente de legitimidad que permita pactar dichas reformas en una mesa de negociación con los grupos insurgentes. En otras palabras, se ha cerrado la posibilidad histórica de realizar una “revolución por contrato”, como la llamase López Michelsen. Así, si bien es necesario adelantar reformas orientadas a la construcción de paz, el escenario para adelantarlas o pactarlas no es la negociación política.

Aquí es pertinente introducir una distinción analítica entre diálogos y negociaciones, que puede servir para hacer claridad en el debate público y señalar los límites de un acercamiento con la insurgencia. Para efectos de este documento, la negociación se refiere a la discusión sobre las reformas necesarias para la construcción de paz entre los representantes de los principales grupos de conflicto, mientras que el diálogo se refiere al modelo de paz que describe Pardo¹⁴, circunscrito principalmente a temas de desarme, desmovilización y reinserción (DDR). En este último se puede llegar a pactar, incluso, la reintegración política de la insurgencia para que tenga representación en la discusión de las reformas necesarias dentro de la institucionalidad democrática, pero no pactar las reformas en sí mismas. Esta distinción es crucial y delinea los límites de los componentes no coercitivos de una política pública para la superación del conflicto violento.

¹⁴ La distinción es planteada en este texto y a pesar de no ser de uso corriente en la literatura sobre paz y conflictos, en el contexto colombiano puede resultar muy útil para comunicar efectivamente acciones, programas o proyectos orientados a implementar estrategias no coercitivas para la terminación del conflicto violento.

Ahora, en la actualidad la inviabilidad de una revolución por contrato (negociación) la establece no solo la aversión de la opinión pública¹⁵ a ella, sino también la oposición de factores claves de poder que la consideran innecesaria y le son abiertamente adversos. Más de una década de avance militar continuado y una correlación de fuerzas abrumadoramente favorable al Estado han infundido en muchos sectores la percepción de que ni siquiera es necesario consensuar los términos de un proceso de desarme, desmovilización y reinserción, y que lo único aceptable es la rendición incondicional o la eliminación física. Desde la experiencia internacional el caso de Sri Lanka, donde la insurgencia Tamil fue literalmente exterminada, ha ayudado a reforzar esa visión¹⁶.

Sin embargo, a pesar de que resulte inviable establecer una mesa de negociaciones para pactar reformas al régimen político o al modelo económico, eso no significa que no sea pertinente y necesario establecer un espacio de diálogo formal con la insurgencia. Solamente en un escenario tal podrá lograrse un DDR ordenado, donde los profesionales de la coerción que componen el ELN sean identificados y protegidos y se les provea de una estructura de incentivos que impida que contribuyan a promover otros procesos de producción de violencia. En otras palabras, no existe alternativa distinta del diálogo para lograr conjurar los riesgos potenciales asociados a la atomización y pérdida de comando y control de los grupos insurgentes. Desde esta perspectiva, una segunda conclusión en relación con un proceso de acercamiento es que, si bien éste no es el escenario para la discusión sobre las reformas necesarias para la construcción de paz, sí es necesario e ineludible algún tipo de diálogo para cerrar definitivamente ciertos procesos de producción de violencia.

En la perspectiva de los actores enfrentados, es claro que en unas negociaciones la insurgencia aspira a la discusión de reformas de carácter político y económico, mientras que en el mejor de los casos el régi-

¹⁵ Una encuesta reciente del Movimiento de Observación Electoral encontró que el 43% de los votantes prefiere una salida militar a la guerra (2011: 30).

¹⁶ El conflicto en Sri Lanka, entre el gobierno nacional (dominado por la mayoría étnica Sinhalese –budista– y la guerrilla separatista de los *Liberation Tigers of Tamil Eelam*, conformado por miembros de la minoría étnica Tamil-hindú) es definido como un conflicto étnico y se inició en 1983. Acabó en 2009 con una victoria militar estatal caracterizada por la muerte de casi todo el liderazgo político y militar de los Tigres y el reconocimiento de la derrota por parte del grupo insurgente. La derrota militar de la guerrilla fue el efecto de una ofensiva militar de gran escala que ha sido sujeto de un activo discurso internacional acerca de la legitimidad de tal acción, dadas las supuestas violaciones de DD.HH. y del DIH (Ucdp, 2011, 29 de abril).

men está dispuesto a buscar acuerdos sobre las condiciones del DDR. Es políticamente inviable pactar reformas estructurales en una mesa de negociación con las guerrillas, y éstas se niegan a una negociación del DDR que no esté acompañada de una agenda de discusión de reformas. ¿Estamos entonces condenados a la guerra?

No. Una salida posible, y que presentamos aquí como recomendación de política, es la adopción de un nuevo enfoque, que va más allá de la dicotomía conflicto-negociaciones. Se trata de prohijar una perspectiva de solución de problemas, o de acción positiva, que puede aprovechar la coincidencia en los temas decisivos para alcanzar el estado final deseado que se ha manifestado entre las partes durante la administración Santos. La coincidencia parcial sobre la situación deseada después del conflicto puede ser utilizada en el contexto de un diálogo como una concesión política a la insurgencia, lo que viabilizaría un diálogo sin necesidad de abrir un proceso de negociaciones (entendido como un espacio donde se pacten reformas).

El inicio de la discusión dentro de la institucionalidad democrática de la Ley de Tierras y la Ley de Víctimas ha despertado el interés insurgente. Por ejemplo, en su mensaje de fin de año ‘Alfonso Cano’ resaltó la importancia de ambos proyectos de ley en la agenda de discusión nacional, pues, según su perspectiva, abordan temas cruciales “si se quiere construir un camino de reconciliación y democracia”¹⁷ (Cano, 2010). Por su parte, el ELN se ha mostrado crítico frente a la Ley de Tierras; sin embargo, considera también que el asunto sobre el que versa, y la reforma agraria, son “parte medular en la superación del conflicto” (*Insurrección*, 17 de enero de 2011).

A pesar de la divergencia en torno al alcance y las medidas específicas que deben contemplar las leyes mencionadas, la coincidencia sobre la necesidad de adelantar acciones en torno a la propiedad de la tierra y la restitución u otorgamiento de una plena ciudadanía a las víctimas, constituye un punto de convergencia potencialmente útil. Es un horizonte en el cual las posiciones antagónicas tienden a converger. Adicionalmente, la discusión de estos temas dentro de la institucionalidad democrática es una señal política clara de la disposición del régimen a emprender cambios necesarios sobre aspectos estructurales que se encuentran en la base de la guerra colombiana. En el caso de la ley de tie-

¹⁷ Hay que aclarar que a renglón seguido plantea las aspiraciones insurgentes en la materia, que distan de los textos discutidos en el Congreso.

rras en particular, dicha disposición se expresa en la intención de revertir la contrarreforma agraria que se ha operado en el marco de la guerra civil durante las últimas décadas, a través del despojo violento de tierras a colonos y campesinos. La extensión y la profundidad de estos cambios son materia de otra discusión y dependerán de la correlación de fuerzas entre los diversos sectores de la política civilista.

Así, en la perspectiva de superación del conflicto violento con el ELN, una recomendación de política para el gobierno es capitalizar la tendencia a la convergencia sobre el estado final, para abrir y culminar exitosamente un proceso de diálogo. En efecto, esta tendencia puede utilizarse en un escenario de diálogo formal si el equipo de negociación del gobierno adopta una perspectiva de solución de problemas. Dicha perspectiva debe poner el acento en mostrar a la insurgencia cómo, en efecto, en algunos de los temas medulares que más interesan a los grupos insurgentes ya se están adelantando procesos, con la legitimidad derivada de su discusión dentro de la institucionalidad democrática. En esta perspectiva, el gobierno se compromete a adelantar reformas pero no a pactarlas con la insurgencia en una mesa de negociación y por fuera de los escenarios dispuestos para ello en los arreglos institucionales vigentes. El régimen, en su conjunto, ya ha dado muestras unilaterales de estar dispuesto a discutir algunas reformas, punto de partida que le da credibilidad y verosimilitud a una estrategia de diálogo como la recomendada en estas páginas.

Adicionalmente, lo que efectivamente es posible discutir en una mesa de negociación es la reintegración política de la insurgencia, encaminada a que participe en las discusiones sobre las reformas, a fin de superar la escisión maestra de la guerra colombiana. Este es un incentivo que puede ofrecer el gobierno para promover la participación efectiva de las organizaciones insurgentes en un eventual proceso de DDR. En concreto, una oferta tal consistiría en crear las condiciones y garantías requeridas para la participación de un movimiento o partido político del ELN en la competencia electoral.

Como lo señala Pardo, la reintegración política hace parte del modelo de paz tradicionalmente considerado en Colombia. La explicitud de dicho modelo –en la versión acotada que venimos arguyendo en este capítulo, y nominado como diálogo– sería un primer paso importante para abrir el espacio político necesario para permitir que la reintegración política de la insurgencia sea parte de una eventual agenda de negociación.

Sin embargo, la adopción de un enfoque de solución de problemas que aproveche la coyuntura política –donde hay una tendencia a la convergencia de posturas sobre aspectos centrales del estado de cosas final al que se aspira– da cuenta de la manera como ha de enfrentarse un nuevo escenario de diálogo, no de cómo llegar a él. El siguiente apartado se ocupa de esta parte del problema.

Forzar un escenario de diálogo: coerción, reformas y movilización social

Las comunidades pobres y aisladas que habitan las periferias del país requieren soluciones al problema de la violencia asociada a la operación de los grupos guerrilleros. El gobierno está en el deber jurídico y político de plantear y ejecutar planes encaminados a lograr dicha solución. La estrategia implementada hasta hoy, que considera solamente acciones coercitivas e ignora la heterogeneidad regional del problema y de la organización insurgente, ha alcanzado su límite y exige acciones complementarias. En efecto, persistir en una estrategia reducida a la coerción implica aceptar la prolongación de la guerra civil colombiana en las periferias, con niveles altos de violencia y relativamente bajos de victimización letal¹⁸, situación inaceptable al considerar sus efectos negativos sobre las comunidades que habitan dichos territorios.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda el diseño e implementación de una estrategia política consciente y explícita que aisle política y socialmente, y de manera definitiva, a la insurgencia armada. Se trata así de establecer una agenda de proyectos y cambios específicos concebidos como complemento de la estrategia de coerción y que tengan como objetivo estratégico final el DDR de los grupos insurgentes acordado en una mesa diálogo. Es decir, dada la derrota militar estratégica de la insurgencia, el paso a seguir es forzarla políticamente a un escenario de diálogo en el cual pueda implementarse el enfoque de solución de problemas.

¹⁸ Los niveles de violencia observados en junio de 2010 se mantienen cercanos a los máximos globales registrados por Cerac en mediciones que abarcan de 1988 a junio de 2010. Por su parte, en junio de 2010 las muertes directas de conflicto registradas se encontraban en un nivel significativamente inferior al máximo global de la serie, registrado en 2002, pero eran todavía altos en términos absolutos (aproximadamente 1.300 muertes directamente asociadas al conflicto para el período junio de 2009 a junio de 2010). Fuente: Base de datos sobre conflicto armado colombiano. Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, Cerac, versión 11, 1.

Siguiendo la síntesis del diagnóstico sobre la participación violenta del ELN en la guerra civil colombiana, recomendamos que el gobierno plantee una estrategia que tenga dos objetivos políticos primordiales: negar a la insurgencia un espacio de intermediación armada y evitar su entronque con las comunidades locales.

El cierre de los espacios de intermediación pasa por la integración de poblaciones al orden central. Propuestas de tal índole ya empiezan a introducirse en la agenda de discusión pública por parte de factores importantes de poder, como el Partido Liberal por intermedio de su presidente:

“Hay regiones enteras que han estado toda la vida en toque de queda por las Farc, por un ejército u otro. Hay minas antipersonales por todo lado. Y sin embargo, son tan colombianos como los de la zona G. La sociedad tiene que decirles a las zonas que han vivido en medio el conflicto que vamos a buscar su inclusión [...] La idea es que la gente que vivió la guerra se beneficie de la paz. Los que vivían allí y sufrieron la guerra” (Rafael Pardo, en lasillavacia.com, 30 de enero de 2011).

Acciones concretas en este sentido son, por ejemplo, garantizar el usufructo de la tierra a campesinos que vivieron en zonas pacificadas, como los Montes de María. Allí el gobierno debe llegar con asistencia técnica, créditos y carreteras para permitir a los campesinos beneficiarse de la paz participando en condiciones competitivas y rentables en el mercado de alimentos. No como ocurre ahora, cuando la falta de ofertas efectivas para lograr la integración económica del campesinado a los mercados aceptados y regulados por el Estado lleva a que esas personas vendan sus tierras (para migrar hacia la frontera agraria o hacia los cinturones de miseria de las ciudades), pues la pacificación ha despertado el interés de no pocos inversionistas en el área. Por eso estos campesinos no usufructúan los beneficios de la reducción de la violencia y no son integrados a la sociedad mayor, situación que prolonga la existencia de la escisión maestra de la guerra civil colombiana.

Tal estrategia de integración puede hacer parte de una política de superación del conflicto armado. El mecanismo específico a través del cual la integración de poblaciones al orden central es un camino para aislar a la insurgencia, consiste en que dicha integración cierra definitivamente a la guerrilla la opción política de insertarse en los intersticios abiertos entre la sociedad mayor y las minorías escindidas. Por esta vía pueden lograrse avances relacionados, tanto con el cierre definitivo de la escisión maestra de la guerra civil colombiana, como con el cierre definitivo de los procesos

de producción de violencia asociados a ella. Es importante destacar que, aunque estén íntimamente relacionados, una cosa no se desprende necesariamente de la otra. Es posible solucionar la escisión maestra del conflicto y que persistan ciclos de producción de violencia, así como terminar con los ciclos de producción de violencia y que persista la escisión maestra.

De manera complementaria, el Estado debe priorizar la provisión de oferta de justicia pronta y efectiva para las comunidades de los márgenes. La lógica dentro de una estrategia de aislamiento político de la guerrilla es que si se proveen servicios demandados por las comunidades de manera más eficiente y efectiva que la guerrilla, ésta perderá, por la vía de las leyes de oferta y demanda, su capacidad de entroncarse con la vida local y comunitaria.

El efecto de una clausura de espacios de intermediación, combinado con la negación de la posibilidad de entroncarse con las comunidades locales, aislaría efectivamente a las guerrillas y las obligaría a acudir a un escenario de diálogo.

Pero no solo el gobierno debe trazar estrategias conscientes y explícitas orientadas a forzar a la insurgencia a acudir a una mesa de negociación como forma de resolución definitiva del conflicto violento con estos grupos. El movimiento social colombiano tiene también una importante responsabilidad en esta materia, en particular en lo que se refiere al ELN.

A diferencia de las Farc, el ELN ha tendido a ser más respetuoso con los procesos organizativos populares en los distintos territorios donde tiene presencia. Esto se debe a la estrategia de transformación revolucionaria a la que se han plegado, de acuerdo con la cual, y siguiendo la experiencia del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (Fmln), la construcción de poder popular es parte medular del proyecto revolucionario¹⁹ Esta perspectiva ha implicado que “su poder, si bien tie-

¹⁹ El ELN adoptó el concepto de poder de doble cara implementado por el Fmln. “En el ELN esa noción fue adoptada teniendo como base cuatro criterios: en primer lugar, se asume que el poder popular debe desarrollarse en las condiciones de la guerra e inscribirse dentro de la concepción de GPP (Guerra Popular Prolongada) [...] En segundo lugar, se plantea que la guerrilla debe ser también constructora y no exclusivamente destructora [...] El tercer criterio es el de construir formas de organización popular en una doble vía: dentro de la institucionalidad [...] y desde lo extrainstitucional o alternativo, generando nuevas formas de organización y de participación que fueran cambiando el orden actual y anunciando la emergencia de la sociedad socialista. Por último, se pretendía que los nuevos ‘embriones de poder popular’ rescataran la identidad regional y local, se rigieran por prácticas de democracia directa y que impulsaran ‘el valor de lo comunitario en contra del individualismo y el hegemonismo burgués’ (ELN, s. f. a: 112)” (Aguilera, 2006: 224-225).

ne referentes territoriales, parece reposar en influjos políticos locales o regionales por ‘fuera o por dentro de la institucionalidad’” (Aguilera, 2006: 263).

Dadas estas características de la idiosincrasia ‘elena’, es verosímil plantear que la presión del movimiento social de izquierda en las áreas donde tiene presencia este grupo puede ayudar a forzar un escenario de negociación. En primer lugar, la estrategia de construcción de poder popular adoptada desde hace décadas por el ELN implica que existen vasos comunicantes entre sectores del movimiento social y la insurgencia. Estos vasos comunicantes pueden ser utilizados por el movimiento social para persuadir a la insurgencia armada de entrar en un proceso de DDR en presencia de dos factores.

De un lado, es necesario que el movimiento social reconozca²⁰ que en la perspectiva estratégica la insurgencia armada es más un obstáculo que un factor que permita avanzar en reivindicaciones concretas. En efecto, la perspectiva del ELN “como movimiento político deja expuestas sus bases sociales (organizaciones extrainstitucionales o simpatizantes) a la acción de los grupos contrainsurgentes o a la represión judicial del Estado (detenciones masivas, criminalización por parte de las organizaciones no gubernamentales)” (Aguilera, 2006: 262). Como parte de esta vulnerabilidad puede interpretarse la detención de varios dirigentes sociales araucanos, que en enero de 2011 motivó una movilización en ese departamento con el objetivo de lograr su liberación (Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas de Arauca, 3 de febrero de 2011). En este orden de ideas, independientemente de la situación judicial específica de dichos dirigentes, es claro que en el contexto de la Colombia contemporánea, la insurgencia armada legitima y posibilita la represión judicial, retrasando o imposibilitando el éxito en reivindicaciones puntuales por parte del movimiento social

El reconocimiento de esta seria desventaja estratégica del movimiento social y la transferencia de la responsabilidad política de ella a la in-

²⁰ Este reconocimiento no es inexistente. Por ejemplo, la Asociación de cabildos y autoridades tradicionales indígenas del Cauca escribe: “Se convirtió en política de los organismos representivos del Estado señalar, sindicar y estigmatizar a las comunidades indígenas, al movimiento social y popular y a sus dirigentes de ser colaboradores o auxiliares de la guerrilla, argumento suficiente para judicializar bajo testimonios montados, de concierto para delinquir y rebelión, a toda forma organizativa o persona que consideren obstáculo para sus intereses” (Ascatidar, 3 de febrero de 2011). Sin embargo, no se ha dado el paso de endilgarle responsabilidad política a la insurgencia por esta situación.

surgencia, puede surgir tanto del análisis interno de las organizaciones populares como de la definición de una estructura de incentivos clara promovida por el orden central. En efecto, el gobierno nacional puede otorgar reivindicaciones puntuales que de vieja data ha promovido el movimiento social en las diversas regiones donde existe fuerte presencia 'elena'; al seguir esta vía indicaría que es más eficiente adelantar una acción política civilista. De esta forma se podría ganar la anuencia del movimiento social de izquierda para que, haciendo uso de los vasos comunicantes con la insurgencia, aporte para forzar un proceso de diálogo que tenga como horizonte final un DDR que incluya concesiones de reintegración política para el ELN.

Por cualquiera de las dos vías, la participación del movimiento social en una dinámica de presión política al ELN para entrar en un proceso de negociación acotado es un recurso político que debe considerarse y que puede ser empleado para lograr un diálogo que permita cerrar los ciclos de violencia asociados a los movimientos armados insurgentes.

En suma, la complementación entre estrategias de coerción y reformas políticas, acompañada de la persuasión política del movimiento social en las regiones, puede lograr la apertura de un proceso de negociación acotado con el ELN.

La coerción condujo a la victoria militar estratégica que ha puesto a la insurgencia en un escenario donde la victoria ya no es posible por la vía armada y donde el cambio de régimen o las reformas parciales han de buscarse por otra vía. Adicionalmente, también garantiza la contención del desafío insurgente a las periferias geográficas y socioeconómicas del país. Las reformas permitirán que, a la vez que se avanza en un proceso de construcción de paz, se pueda aislar a la guerrilla social y políticamente. Esto último mediante la clausura de los espacios de intermediación armada, copando las demandas de regulación social que permiten a la insurgencia entroncarse en la vida local y comunitaria. Finalmente, el movimiento social puede aprovechar los vasos comunicantes con la subversión y la idiosincrasia 'elena' para persuadir a la organización guerrillera de entrar en una negociación acotada, a través de una acción que la responsabilice políticamente de exponer el movimiento social a la represión judicial. El argumento central es el de la mayor eficiencia táctica y estratégica de la política civilista, que, claro está, no le quita responsabilidad al Estado por la vulneración de derechos a los activistas del movimiento social.

Conclusiones

El fin de la guerra civil colombiana y de la insurgencia del ELN exige soluciones de política que salgan de la clásica dicotomía negociación o guerra. Basados en una serie de análisis empíricos, proponemos una solución multidimensional que separe la construcción de paz de lo que hemos denominado diálogos.

El diálogo posible y necesario con el ELN debe restringirse a la reintegración política, social y económica de los desmovilizados. La situación política de la Colombia de hoy, donde ha habido procesos parciales pero importantes de democratización, hace inviable pensar en acordar una revolución por contrato pactada en una mesa de negociación política con la insurgencia. No hay ninguna fuente de legitimidad ni viabilidad política para un acuerdo tal.

El horizonte de los diálogos debe ser el de cerrar definitivamente los procesos de producción de violencia asociados a los grupos insurgentes. Esta vía pasa, prioritaria pero no exclusivamente, por garantizar la desestructuración de las unidades que ejercen la violencia y el diseño de un proceso que evite que los profesionales de la coerción que se desmovilicen en un eventual proceso del ELN sean reclutados por otros grupos generadores de violencia.

Así mismo, un horizonte paralelo, que puede utilizarse como incentivo político para la participación del ELN en un proceso de DDR, aunque no negociado en dicho proceso, es el de la reconciliación y la construcción de paz: integración de las víctimas de la violencia al orden central, con un ejercicio pleno de ciudadanía, la superación de la escisión maestra de la guerra y el desmantelamiento de la contrarreforma agraria adelantada a través de la violencia paramilitar.

Estas acciones de construcción de paz deben ser exógenas al proceso de diálogo, tanto en su formulación como en su aprobación, pero pueden utilizarse discursivamente para ofrecer a la insurgencia una salida digna, entendiendo por ésta la participación en los debates sobre las reformas para atender las cuestiones estructurales en la base del conflicto colombiano, que no explican totalmente la violencia de hoy ni la determinan, pero que están estrechamente vinculadas al surgimiento de los grupos guerrilleros y al inicio de la guerra civil. Esto, claro está, mediante la participación de un movimiento político civilista en la institucionalidad vigente.

Para abrir unas negociaciones de esas características el gobierno debe diseñar e implementar una política pública de construcción de paz que incluya: la aplicación continuada de las estrategias de coerción puestas en marcha desde hace más de una década encaminadas a proteger a los ciudadanos de la violencia insurgente; la aplicación de reformas nacionales, regionales y locales que aislen social y políticamente a la insurgencia y constituyan una estructura de incentivos clara para que las organizaciones sociales populares tiendan a persuadir a la insurgencia de entrar en un proceso de DDR; un diseño técnico que permita superar el dilema de seguridad de los combatientes del ELN y ofrezca incentivos diferenciados a combatientes rasos y mandos medios, de forma tal que estos últimos permanezcan dentro del proceso de reintegración; y un diseño que interiorice la heterogeneidad organizativa del ELN a través de la inclusión de acciones y herramientas formuladas explícitamente para atender las necesidades políticas, económicas y sociales particulares de cada región, necesidades que, hay que reiterar, divergen sustancialmente de un territorio a otro.

La sociedad colombiana en general y el Estado en particular tienen el deber ético, político y jurídico de ofrecer soluciones a la prolongación de la guerra civil en las periferias del país. En esta presentación y a lo largo del libro se formulan, con base en evidencia, algunas sugerencias para construir esas soluciones, buscando cerrar la brecha entre el conocimiento construido por las ciencias sociales y la política. Basados en la investigación rigurosa y con algo de creatividad política, es posible pensar e implementar una estrategia multidimensional para alcanzar el fin del conflicto violento con el ELN. Es ese el sentido de nuestro aporte.