

## Procesos institucionales de paz

# Gobierno y ELN:

## dos miradas que no se encuentran

Alejo Vargas Velásquez

Alejo Vargas es profesor de la Universidad Nacional de Colombia y miembro de la Comisión Facilitadora Civil entre el Gobierno y el ELN.

## Las 'entradas' de una negociación

La negociación entre un gobierno y un grupo guerrillero alzado en armas tiene como presupuesto el reconocimiento mutuo de los actores. Significa que la organización guerrillera reconozca la legitimidad, así sea parcial, del gobierno y que éste acepte a su contendor como un actor incurso en delitos políticos y en esa medida susceptible de entablar con él un proceso de superación negociada de la confrontación. Sin embargo, el compromiso generalmente se desarrolla en un contexto de relaciones asimétricas. El Estado es un actor mucho más fuerte militarmente, con apoyos políticos superiores y con una legitimidad nacional, a pesar de que puede estar cuestionada. Sin embargo media la convicción de la imposibilidad de la derrota del adversario por la vía exclusivamente militar y la mirada de la negociación como un camino viable para la resolución del conflicto, al igual que como una oportunidad de introducir reformas necesarias en el sistema político.

Algunos analistas consideran que solo es viable la negociación cuando previamente se ha debilitado militarmente al adversario, lo cual implica que la parte más fuerte impone las condiciones de la misma; otros consideran que si se trata de transformar una dinámica de enfrentamiento militar en confrontación política, el balance militar del poder es un aspecto secundario y lo fundamental es 'politizar' el proceso. Sin duda que el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se ha situado históricamente en esta segunda perspectiva. Sin embargo, las dinámicas del compromiso de la organización en las negociaciones han evolucionado considerablemente con el paso del tiempo.

## Resistencia al diálogo

La lucha del ELN está arraigada en una revolución ideológica que tiene como lema "liberación o muerte". Como tal, la organización tendió a situarse en posiciones discursivas fundamentalistas frente al Estado, lo cual la llevó a rechazar cualquier posibilidad de conciliación con su 'enemigo de clase'.

No fue sino hasta comienzos de los años 90, tras más de 25 años de insurgencia violenta, que el ELN demostró un interés en dialogar con el Gobierno. Antes de esto, la única divergencia interna significativa con relación a la validez única de la lucha armada fue la propuesta por el "Sector de Replanteamiento", la cual surgió después de que el Ejército casi derrotado militarmente a la organización en Anorí, Antioquia, en 1973. El "Sector de Replanteamiento" es el primer intento de un sector de una organización guerrillera en Colombia de buscar una inserción política en la vida civil y pone en cuestión el que se considere la lucha armada como única vía de acción revolucionaria. Este sector no manejó de manera adecuada las tensiones a nivel interno y terminó retirándose del ELN; tampoco consiguió un proceso de negociación con el Gobierno y sólo logró que se dieran inserciones individuales.



## La experiencia de conversaciones en Caracas y Tlaxcala

Posteriormente, hubo una tendencia persistente por parte del ELN de buscar la unidad del movimiento guerrillero, con el aparente objetivo de lograr una posición más consolidada desde donde desafiar al Gobierno. En la década de los 80, se involucró en varias instancias de coordinación, incluyendo la denominada Trilateral entre el ELN, el PRT y el MIR-Patria Libre en 1985, y la posterior creación, en ese mismo año, de la Coordinadora Nacional Guerrillera entre el M-19, el EPL, el ELN, el PRT, el Frente Ricardo Franco. Luego, en junio de 1987, debido a que otros miembros de la Coordinadora Nacional Guerrillera comenzaron a entablar diálogos bilaterales independientes con el Gobierno, este organismo se desintegró y hubo una fusión entre el ELN y el MIR-Patria Libre para conformar la UC-ELN en junio de 1987. Finalmente, el ELN jugó un papel decisivo en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) que en un principio estuvo conformada por todos los movimientos guerrilleros, incluyendo las FARC. A medida que los grupos guerrilleros más pequeños firmaron acuerdos con el Gobierno, la CGSB se redujo a aquellos grupos que aún debían firmar acuerdos de paz completos, es decir, el ELN, las FARC, y una pequeña facción del EPL.

El ELN participó en los diálogos con el gobierno de César Gaviria como miembro de la CGSB, los cuales se llevaron a cabo primero en Caracas, Venezuela, y luego en Tlaxcala, México. Esto marcó un cambio fundamental en la posición del ELN. Sin embargo, aunque esta primera experiencia de diálogo influyó sin duda en la posterior evolución

de las estrategias políticas de la organización, su participación en ese entonces tuvo que ver más con la importancia que para el ELN tiene la unidad del movimiento guerrillero, que por una convicción en la salida política negociada; para la época era más una presencia formal que un interés real en el desarrollo o el éxito de dichas conversaciones. En realidad, en ese momento la idea que predominaba en el ELN era probablemente más la de dificultar cualquier avance en las conversaciones, que una apuesta seria a las posibilidades de la vía negociada como camino para terminar la confrontación armada, como lo han reconocido posteriormente los propios voceros.

Las conversaciones de Caracas y Tlaxcala<sup>7</sup> se hicieron en medio de la confrontación, previa aceptación de las partes. Finalmente, fue una operación militar del ELN contra el Presidente del Senado de la época la causa por la cual se suspendió la ronda de Caracas.

Cinco meses después, luego de una ronda de diálogos en Tlaxcala, el proceso se rompió de nuevo debido a que la administración Gaviria sostuvo que el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente y las consiguientes reformas dejaron a las guerrillas sin justificación para una lucha armada. Gaviria declaró una "guerra integral" con el objetivo explícito de propinarle una derrota estratégica a las guerrillas.

<sup>7</sup> Nota editorial: se puede encontrar más información sobre las conversaciones de Caracas y Tlaxcala en el artículo 'Negociaciones con las FARC: 1982-2002'.

## El reinicio de los contactos en el gobierno Samper

Posterior al desvanecimiento de la propuesta de CGSB y finalmente su disolución, el ELN pasó por un importante periodo de crecimiento militar. Al pasar el tiempo, el ELN comienza a incorporar el diálogo y la negociación como parte de su propuesta política, con la Convención Nacional en el centro. Es una propuesta asimilable parcialmente a los Diálogos Nacionales promovidos a mediados de los años 80 por el M-19, con un gran énfasis en lo relativo a la posibilidad de 'Acuerdos Parciales de Vigencia Inmediata' especialmente en dos campos: el del DIH, que fue incorporado al discurso del ELN desde comienzos de los ochenta, y el relacionado con la política minera, energética y, especialmente, petrolera.

Por ello el inicio del gobierno de Ernesto Samper, estuvo acompañado con un esfuerzo de repolitizar el conflicto y los actores guerrilleros, y tratar de reconstruir una confianza altamente deteriorada. Para ello fue fundamental, en el caso del ELN, los contactos informales que se iniciaron por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz con los líderes guerrilleros detenidos, Francisco Galán inicialmente y luego adicionalmente con Felipe Torres, a los cuales el ELN nombra como sus voceros. En las mismas, desarrolladas siempre en la cárcel, pero con un gran respeto político para los voceros, se discutió ampliamente acerca de las posibilidades de un proceso de conversaciones con esta organización y sobre la importancia de la 'humanización de la guerra' para el ELN. Se produjeron acuerdos puntuales en el campo de la aplicación del DIH con la participación del ICBF (liberación de niños) y en la aceptación mutua de la Comisión de Encuesta (mecanismo del Protocolo I de los Convenios de Ginebra) y se dio una 'reunión informal' en un campamento guerrillero entre dos miembros de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y dos miembros del Comando Central del ELN.

### La propuesta de Convención Nacional

El 2 febrero de 1996, en medio de la crisis del gobierno de Samper, la Dirección Nacional del ELN en el documento titulado '*Una Propuesta Urgente para Colombia*' planteó formalmente su propuesta de Convención Nacional como una iniciativa de participación y deliberación sobre la crisis nacional, donde sugirió que:

"...deben participar todos los sectores de la opinión nacional, las organizaciones sociales, las organizaciones políticas, los gremios, la iglesia, los intelectuales, la izquierda, los demócratas y los patriotas... debe ser un encuentro de todos los colombianos interesados en un futuro diferente para la nación y abierto desde luego a la sana participación de la comunidad internacional..."

Posteriormente y de manera progresiva, la propuesta de Convención Nacional se propone como estrategia de ne-

gociación de mediano plazo. En un documento del Comando Central del ELN de noviembre de 1997 y denominado '*A Propósito de la Convención Nacional. Retomemos los Caminos de Paz*', plantean: "una dinámica para dialogar con la nación, sin intermediación de ningún tipo, para que se rompan las mordazas que la prensa, la radio y la televisión le ha colocado a la opinión e ideas de la insurgencia... Este diálogo con la nación lo iremos desarrollando en reuniones públicas y secretas en nuestro territorio de influencia... El espacio internacional será otro escenario para abonar esfuerzos de la Comunidad Internacional en este proceso. Hablando con los movimientos y partidos políticos, con las organizaciones sociales, con los sindicatos, las iglesias, la Comisión de Conciliación Nacional, con los gremios y personalidades, le daremos forma a esta gran convocatoria nacional que nosotros llamamos CONVENCION NACIONAL... que nos dará las pautas que nos permita superar la crisis del país, los nuevos enfoques que rompan con las Constituyentes amarradas, los procesos de desarme y desmovilización de antemano, así como el sistema de gobierno monopolizado por la maquinaria tradicional que excluye a las mayorías..."

Si bien esta propuesta hecha como pronunciamiento público pasó relativamente desapercibida por el Gobierno y el gran público, en ese momento polarizado, es muy importante porque configuró la base del libreto futuro del ELN para sus propuestas de negociación en cuanto a concepción, participantes, escenarios, aspiraciones.

### El Pre-Acuerdo del Palacio de Viana

Al final del gobierno Samper, a través de gestiones adelantadas independientemente por la Comisión de Conciliación Nacional, la Oficina del Alto Comisionado y con el apoyo del Gobierno de España, delegados del Gobierno y del ELN se reunieron en Madrid. El ELN fue representado por Milton Hernández, a cargo del Frente Internacional, y por Juan Vásquez, también miembro del Frente Internacional, y el Gobierno fue representado por Daniel García Peña, Coordinador de la Oficina del Alto Comisionado de Paz, y José Noé Ríos, Consejero Presidencial, y la Comisión de Conciliación Nacional actuó como facilitadora. Los diálogos resultaron en el *Pre-Acuerdo del Palacio de Viana* en Madrid, que se ratifica posteriormente en una reunión en la cárcel de Itagüí entre los vSoceros del ELN y delegados de la Oficina del Alto Comisionado y con la presencia de miembros de la Comisión de Conciliación.

En este documento, y luego en el *Acuerdo de Puerta del Cielo*, se enfatizó en la propuesta de la elaboración de la Convención Nacional como "un proceso con varios espacios de diálogo, con capacidad propositiva por parte de representantes del Estado, la sociedad y la guerrilla que en él participen".

Señalaba que: "La Convención buscará elaborar las bases de un acuerdo político de reformas y transformaciones

sociales, con miras a la democratización del Estado y la sociedad. Su desarrollo se hará a través de los mecanismos que sean indispensables de orden administrativo o legislativo, e inclusive a través de la organización de una Asamblea Nacional Constituyente”.

## El encuentro de 'Puerta del Cielo' con la sociedad civil

El *Pre-Acuerdo del Palacio de Viana* fue 'filtrado' a la opinión pública por parte del diario español ABC. Con las campañas presidenciales en pleno desarrollo, fue considerado por sectores cercanos a la campaña Pastrana como un mecanismo para favorecer la campaña de Horacio Serpa; a raíz de este suceso el ELN dio por cancelada esta iniciativa.

Posteriormente, las conferencias episcopales de Colombia y Alemania lideraron los esfuerzos por reiniciar los diálogos. Esto fue precedido por algunos contactos informales entre el agente alemán Werner Mauss y su esposa italiana. Las reuniones en las ciudades alemanas de Maguncia y Wurzburg en junio y julio de 1998 se desarrollaron sin ninguna representación oficial de los gobiernos de Alemania y Colombia. Peter Hans Langerdorfer, Secretario de la Conferencia Episcopal Alemana, y del obispo Emil Stehle actuaron como moderadores. La reunión de 'Puerta del Cielo' congregó al ELN, miembros de la sociedad civil colombiana y del Consejo Nacional de Paz, y en ella se ratifica la importancia de la Convención Nacional como procedimiento de participación social en la perspectiva de un proceso de conversaciones que lleve a la superación de la confrontación armada. En el *Acuerdo de Puerta del Cielo*, el ELN reitera su disposición a que acuerdos para la 'humanización de la guerra' sean la puerta de entrada de un proceso de conversaciones.

Además del acuerdo, los diálogos en Maguncia empezaron a explorar la posibilidad de abandono por parte del ELN de la práctica del secuestro, si se resolvía el problema de su financiación. Se acordó que esto sólo tendría alguna viabilidad en el marco de un proceso de negociación.

## Los intentos por formalizar conversaciones durante el gobierno Pastrana

Después del Encuentro de Maguncia, el Comité Operativo Preparatorio de la Convención Nacional (conformado en esa reunión con un grupo de sus asistentes), más la presencia de los voceros detenidos del ELN, Francisco Galán y Francisco Torres, precisó los aspectos metodológicos y temáticos de la Convención Nacional, acordando luego con un miembro del Comando Central, la siguiente agenda para el proceso de Convención Nacional: a) Derecho Internacional Humanitario, Derechos Humanos, Impunidad, Justicia, Insurgencia y Conflicto; b) Recursos Naturales y Política Energética; c) Democracia, Estado, Fuerzas Armadas y Cooperación; d) Economía y Problemas Sociales; e) Cultura e

Identidad; Nación-Región; Ordenamiento Territorial; Problema Agrario y Narcotráfico.

El proceso de Convención Nacional entra en un 'callejón sin salida' cuando durante las reuniones exploratorias en las conversaciones de Caracas entre el gobierno de Pastrana y el ELN, a comienzos de 1999, no se pusieron de acuerdo acerca del sitio y las garantías para adelantarla. Posterior a este impase el ELN inició una serie de secuestros masivos que apuntaban a mostrar una capacidad operativa desde el punto de vista militar y a negar en la práctica las versiones acerca de su eventual derrota o debilitamiento militar. En particular, el secuestro de un avión comercial y de todos los pasajeros, el 12 de abril de 1999, provocó atención y condena nacional e internacionalmente.

En medio de este clima político, el ELN además de criticar el manejo del Gobierno frente a la paz, condenó la injerencia norteamericana frente al conflicto armado colombiano. Trató de justificar sus campañas de 'tributos de guerra' con un deslinde categórico con el narcotráfico, y finalmente, un mes después del incidente del avión, plantea un *Acuerdo Nacional* - Documento entregado a propósito de la liberación del primer grupo de pasajeros secuestrados en el avión de Avianca. Esta propuesta fue ensombrecida por el secuestro masivo de los asistentes a una iglesia de Cali.

El ELN en el período de Pastrana perdió valoración política: se generalizó la sensación, en sectores de la sociedad, que estaba en progresivo debilitamiento o derrota y el caso simbólico fue el de la región del Sur de Bolívar en el cual sectores de la sociedad regional, con presiones importantes de los paramilitares, no hay que dudarlo, se movilizaron en contra de la posibilidad del establecimiento de una 'zona de encuentro' para los diálogos Gobierno-ELN en el área. Esto fue sintomático de actitudes de rechazo público luego de la experiencia de la zona desmilitarizada para las FARC. En la dimensión militar igualmente se consolidó esta valoración; los casos más relevantes fueron el del FURY, un frente importante del ELN en Barrancabermeja, en el cual un sector importante del mismo se pasa al bando paramilitar, y la derrota del Frente José María Becerra en los Farallones de Cali por la operación de la Fuerza de Despliegue Rápido del Ejército Nacional. Sin embargo, es importante señalar que el problema que ha tenido el ELN es que se le compara con el crecimiento relativo mayor de las FARC y de allí se deriva la conclusión acerca de su real o supuesto debilitamiento.

## La Comisión Facilitadora Civil

En este contexto se crea la Comisión Facilitadora Civil (CFC), el 30 de julio de 1999, como iniciativa autónoma de personas de la sociedad colombiana, diversas en su origen social, su actividad económica, y su posición política. Diversidad que ha sido justamente la gran fortaleza de la misma y que le ha permitido, previa la aceptación de las partes, jugar un papel de facilitador nacional, tanto en el gobierno Pastrana



como en el actual de Álvaro Uribe. La Comisión ha logrado ganar un espacio de confianza en las partes que es de gran importancia, justamente por su trabajo ponderado y reservado de búsqueda de propuestas que les ayuden a superar dificultades y obstáculos.

En la práctica la Comisión Facilitadora se ha convertido en el interlocutor nacional por excelencia en los acercamientos con el ELN y ha trabajado en coordinación con el Grupo de Países Amigos de este proceso. A pesar de los esfuerzos, los acercamientos del gobierno Pastrana con el ELN estuvieron cruzados por prevenciones mutuas y nunca se pudieron formalizar las conversaciones. Todo indica que desde el inicio del Gobierno, hubo una tendencia en su seno, que consideraba que al ELN era posible derrotarlo militarmente y no valía la pena desgastarse en conversaciones con una guerrilla a la cual se podía llevar a una desmovilización y reinserción; se creía que esto sería un proceso sin mayores costos políticos y por el contrario podrían reservarse para la confrontación de fondo con las FARC. Esta creencia se mantuvo a pesar de lo que se avanzó en aspectos procedimentales: certezas acerca de la zona de encuentro (reglamento estricto, verificación nacional e internacional), una temporalidad definida para la Convención Nacional, junto con una metodología y un temario preciso para la misma. Asimismo, se logró un acuerdo sobre la liberación unilateral por el ELN de miembros de la Fuerza Pública secuestrados.

El "Acuerdo por Colombia" suscrito entre Gobierno y ELN el 24 de noviembre de 2001 partió de reconocer la no

viabilidad política de la 'zona de encuentro' por el momento -no significa que el ELN haya renunciado a la misma, simplemente que el inicio de conversaciones formales se hará cuando haya viabilidad política para una 'zona de encuentro' y el desarrollo de la Convención Nacional-. Se planteó la importancia de un ejercicio de evaluación sobre los acercamientos entre el Estado y el ELN, y luego de un cese del fuego durante la Navidad, miembros del ELN viajaron a La Habana, Cuba, para acudir a "una Cumbre por la Paz" con este propósito. A la iniciativa también asistieron el Gobierno colombiano, la Comisión Facilitadora Civil, los embajadores de los Países Amigos, el presidente Fidel Castro, y unos 100 participantes representando asociaciones económicas, sindicatos, la comunidad internacional y organizaciones humanitarias. La reunión concluyó con acuerdos humanitarios, como la suspensión de la fumigación de los cultivos y de los ataques de la guerrilla a la infraestructura eléctrica. Igualmente abrió la posibilidad de articular las iniciativas regionales de paz con la Política Nacional llenando así el vacío existente al no haberse permitido en el gobierno Pastrana los diálogos regionales.

El periodo posterior a la *Declaración de La Habana* se ensombreció por la ruptura de las negociaciones con las FARC. Finalmente, a pesar de muchas sesiones de trabajo en grupo y de algunas discusiones sobre una tregua bilateral de seis meses, Pastrana anunció el fracaso de las negociaciones con el ELN el 31 de mayo de 2002. Esto desató una respuesta severa del ELN, que había creído que la *Declaración de La*

Habana había comprometido a ambas partes a una Agenda de Transición que seguiría en vigencia hasta agosto de 2002 y la nueva administración presidencial.

Al inicio del gobierno de Álvaro Uribe se dieron unos contactos formales en La Habana entre el Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, y un representante del Comando Central, pero el ELN decidió a finales de 2002 considerar suspendidos los acercamientos con el Gobierno argumentando que la política de Seguridad Democrática era guerrerrista, que la política económica y social era neoliberal y contraria a los intereses populares, y objetando el proceso de conversaciones con los grupos de autodefensa o paramilitares y la eliminación del estatus político a los grupos insurgentes.

## ¿Unidad para la Paz o para la Guerra?

Las guerrillas colombianas han sido refractarias a actuar de manera unificada y cuando se han dado experiencias unitarias no han superado el nivel de la coordinación. Ha habido, sin embargo, más unidad para la guerra que para la paz. Tienen estrategias políticas y militares diferentes y desarrollos desiguales, pero coinciden en el objetivo estratégico: la victoria militar y política que les permita la toma del poder. Pero esa coincidencia básica ha hecho que históricamente sean más los aspectos de proximidad que de distancia. En este contexto se debe analizar el comunicado conjunto expedido por los máximos organismos de dirección de las FARC y el ELN en julio de 2003.

Lo destacable del pronunciamiento conjunto es que avanza hacia una mayor identidad política, seguramente no para llegar a una fusión, pero probablemente sí una alianza más sólida. Fortalecerá la unidad de acción en el terreno militar, que ya se viene dando de manera regionalmente diferenciada; pero el interrogante es si va a servir para fortalecer una política hacia la superación definitiva del conflicto. Puede ser el inicio, a mediano plazo, de un único proceso de negociación con las fuerzas guerrilleras y superar así el modelo de 'paz a destajo' que caracterizó las negociaciones anteriores.

## Lecciones y posibilidades para el futuro

El ELN concibe la solución política negociada como un proceso de participación diverso de actores sociales y políticos, dentro de los cuales ellos se consideran uno más, aunque ese uno más sea quien tiene una especie de potestad auto-asignada de convertirse en veedor armado del mismo. En esa medida parece haber una concepción de la negociación como un proceso colectivo de construcción de consensos a los cuales el ELN se sumaría, guardando para sí la discusión bilateral con el Estado de los temas estrictamente militares.

La propuesta actual de Convención Nacional del ELN apunta en la vía de construir consensos y definir disensos en los temas en que no haya esta posibilidad, para precisar cómo

resolverlos hacia futuro. Pero allí también hay un campo de indefinición acerca del sentido y alcance de la Convención Nacional, sus resultados y su ligazón paralela o futura con la Mesa bilateral Gobierno-ELN.

Todo indica que en un proceso de negociación el ELN aspiraría a obtener reformas en los distintos campos (político, económico, social, del rol de la Fuerza Pública) y no solamente *procedimientos* para adelantarlas en el futuro próximo. Y mientras el proceso avanza el ELN quiere conservar su capacidad militar como medio de asegurar el cumplimiento de los compromisos que se pacten; esto refleja la incredulidad en el proceso para conseguir los cambios necesarios.

En relación con el cese al fuego el ELN siempre ha considerado esta posibilidad, pero asociado a resolver el problema de la financiación de la fuerza guerrillera y sin aceptar en principio una localización territorial, lo cual lo hace difícil para el Estado.

El ELN parece encontrarse en un cruce de caminos: o bien consolida su estrategia de guerra y aplaza las posibilidades de una negociación política, o por el contrario, se encamina por el sendero abierto dentro del proceso de la Convención Nacional, siempre y cuando logre construir consensos internos alrededor del mismo y tenga la convicción de que puede obtener mejores resultados políticos por este camino y a un menor costo social.

Sin embargo, el principal 'cuello de botella' para lograr iniciar y por supuesto concluir un proceso de paz entre Gobierno y ELN radicaría en las diferencias de discursos, perspectivas y lógicas que están presentes detrás de cada uno de ellos. Los sucesivos gobiernos colombianos tienden a mirar el problema desde una lógica de tipo 'realista', es decir resultado de un balance de poder; qué tanto poder militar representa el actor insurgente para derivar de allí qué se estaría dispuesto a cederle en una negociación. Para el ELN, la Convención Nacional y la negociación son escenarios en los cuales la diversidad de actores de la sociedad colombiana, con un énfasis importante para el ELN de los tradicionalmente excluidos, diseñan los cambios que los problemas nacionales ameritan. Derivado de allí el problema del futuro mismo del ELN es un aspecto relativamente secundario y fácilmente solucionable, si lo anterior ha conllevado las transformaciones consensuales que ellos esperan se den en la Convención Nacional. Por lo tanto el balance de poder militar tiene menor importancia para el ELN y sólo juega como un mecanismo para presionar el inicio de un proceso formal de conversaciones. Mientras a esta diferencia de perspectivas no se le encuentre una alternativa para superarla, no parece probable que un proceso con esta organización guerrillera tenga futuro.