

Ideas para destrabar los diálogos Gobierno-ELN¹

Víctor de Currea-Lugo, PhD²

Es complejo y arriesgado plantear un ABC sobre cómo avanzar en un proceso de negociación Gobierno-ELN después del fracaso del proceso previo. Además, no hay una fórmula mágica para reactivar un proceso de paz. Sin embargo, comparto aquí algunas ideas que podrían ser útiles al momento en que el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) decidan sentarse nuevamente:

1. Conocer y reconocer al ELN

Ningún proceso de paz debe desconocer la naturaleza de las partes sentadas en la mesa. De hecho, la aceptación de la mal llamada guerra contra el terror ha reducido los conflictos armados en el mundo a sus consecuencias, desconociendo las causas, negando la aplicación del derecho internacional humanitario (DIH), interpretando la realidad solo a partir de un código penal y, por ende, cerrando las puertas a la salida negociada. Es el caso de Palestina y de Filipinas.

No sirve, especialmente para una negociación con el ELN, negar las causas socioeconómicas del conflicto, porque eso busca reducir los procesos de paz (como se ha hecho en el pasado) a un problema de Desarme, Desmovilización y Reinserción. El ELN no se puede reducir a “un grupo terrorista/delincuencial”; además ni está derrotado, ni se siente derrotado.

El ELN es una organización asamblearia, de mando unificado, ilegal, compartimentada, con arraigo en algunas comunidades (que no por ello se puede decir que son militantes de ellos, como sugieren algunos analistas), que le apuesta en serio a la paz y que no

¹ Escrito para el Encuentro de expertos: “Procesos de dialogo y negociaciones de paz en Colombia” (Gnesta, Suecia, enero de 2022)

² Doctor por la Universidad Complutense de Madrid. **Autor de los libros:** “Cómo se negoció la paz. Lecciones aprendidas del proceso Gobierno-FARC” (2020); “Historia de un fracaso: Diálogos Gobierno-ELN (2014-2019)”;; “Historias de guerra para tiempos de paz: relatos de la Delegación de Diálogos del Ejército de Liberación Nacional” (2018). **Editor de los libros** “Metiéndole pueblo a la paz” (2016), “Negociación Gobierno-ELN: Y sin embargo se mueve” (2015), y “¿Por qué negociar con el ELN?” (2014). Los últimos tres libros pueden descargarse de: <https://victordecurrealugo.com/publicaciones/>

tiene ni la misma política ni estructura de las FARC. Esto último lo aclaro por la muy tramposa tendencia de creer que repetir la experiencia con las FARC y a menor escala es la estrategia más adecuada.

Creer que el ELN es solo su expresión armada es ingenuo (por no decir torpe). Primero, porque ningún grupo armado sobrevive, en ninguna parte del mundo, sin algún tipo de apoyo social. Segundo, porque eso lleva a uno de los más marcados errores: reducir un grupo a sus acciones armadas, desconociendo que: a) hay otras acciones no militares que desarrollan, y b) cuando un grupo consolida un control territorial decae el número de acciones militares. Por ejemplo, los talibán, en septiembre de 2021, una vez tomaron el poder, no desarrollaron más acciones militares, pero eso no nos puede llevar a concluir que han retrocedido o desaparecido.

Recomendaciones a tener en cuenta: revisar lo que es el ELN a partir de fuentes primarias, renunciando a una larga lista de prejuicios y narrativas erróneas que poco ayudan a la paz.

2. Recuperación del concepto de paz completa

Desde hace algunos años la sociedad colombiana ha insistido en un proceso de paz que abra las puertas e involucre de manera efectiva a todos los actores armados³. Esta meta hoy por hoy es un asunto central. Desde los años ochenta del siglo pasado hasta nuestros días, se han firmado varios procesos de paz con insurgencias, milicias y con grupos paramilitares, pero esto no ha conducido al fin del conflicto armado colombiano.

La noción de “paz completa”, dicho de manera reducida, obedece a la negociación con todas las partes involucradas. Cuando hay varios grupos armados, no todas las partes aceptan el mismo proceso ni con las mismas reglas de juego y, como resulta obvio,

³ No uso la noción de “Actores No Estatales” por dos razones: las Fuerzas Armadas de Colombia también son parte del conflicto, y porque esta es una figura etérea que no distingue entre actores armados y no armados, contribuyendo así a la negación al principio de distinción entre civiles y combatientes que impone el DIH.

entre más actores hay involucrados en un conflicto más dificultad habrá para hacer coincidir las agendas. En Filipinas, por ejemplo, hay grupos armados marxistas, nacionalistas e islamistas. En Papúa Nueva Guinea el proceso se vio beneficiado por el hecho de que los rebeldes llegaron a negociar en bloque. Es más rápido firmar con uno, pero es más estable y duradero con varios.

En el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos se propuso una mesa con las dos organizaciones insurgentes, pero luego se desechó esa idea con la figura de que “el tren de la paz” irremediamente arrastraría al ELN, bajo la lógica de que un actor armado se evalúa según su número de combatientes.

Recomendaciones a tener en cuenta: reconocer las ventajas y los retos que implica la formulación de una política de paz integral. Sobre eso hay experiencias internacionales que podrían ser revisadas y tenidas en consideración.

3. Recuperar lo que se ha hecho en el reciente proceso Gobierno-ELN

Sería un gran error botar por la borda todos los esfuerzos, enseñanzas y logros (por mínimos que sean) a los años del proceso reciente. Dentro de ello vale mencionar:

3.1. La conciencia de la necesidad de dialogar también con el ELN. Esto puede parecer simple, pero la verdad es que (desafortunadamente muy tarde) el país político entendió la noción de paz completa. Hoy esa noción es precisamente la que permitiría buscar un consenso nacional para superar todas las violencias políticas.

3.2. La disposición política del V Congreso del ELN a favor de la paz. Es sabido que esa disposición algunos la desprecian porque el llamado del ELN es a “explorar la paz” y eso les parece poco. Lo cierto es que eso sí permitió el establecimiento de una agenda, de una mesa y de una tregua bilateral, así que no es poco como punto de partida. La decisión del ELN no es cualquier cosa, teniendo en cuenta que su máxima instancia de decisión es precisamente el V Congreso y que todas sus estructuras se han plegado a dicha orientación, a pesar de la narrativa de fractura que tanto gusta a los analistas.

3.3. La agenda fue fruto de un proceso de negociación en la fase preliminar y que trata de recoger la postura de las dos partes. Así como en la mesa Gobierno-FARC el punto de tierras era esperable, en el caso del ELN, demandas sobre temas como la democratización, la participación y algunos cambios estructurales son esperables. Esta es una carta de navegación para la fase formal y de ninguna manera el acuerdo final y, por tanto, no se puede esperar que no haya temas abiertos ni formulaciones amplias.

Esa agenda puede modificarse, barajarse y discutirse, pero es poco recomendable que se pueda desconocer porque esos puntos (así sea formulados de otra manera) volverán a aparecer sobre la mesa. En otros procesos de paz se ha discutido muchas cosas, como los recursos naturales y las regalías (Filipinas e Indonesia, por ejemplo); así que insinuar de entrada que hay “cosas innegociables” es faltarle a la verdad.

3.4. El desarrollo de unos diálogos, con rondas en Quito y en La Habana, permitió sentar a los dos partes. Hubo errores de diseño, maximalismos, discusiones ideologizadas y falta de concreción, sin duda. Pero hay que tener en cuenta que: a) la falta de una estrategia más certera fue un error de las dos partes y no solo del ELN, b) es el Estado el llamado a liderar la formulación de propuestas audaces para avanzar, c) la mesa, y el proceso general, se vio contaminada con las ideas de imponer prerequisites para poder avanzar. Urge evaluar esas rondas, más allá de la pretensión de buscar culpables de la falla del proceso.

3.5. Una tregua bilateral. Las dos partes acordaron una tregua por más de 100 días, de cese de hostilidades.⁴ No toda tregua lleva a la paz (véase el caso de Sahara Occidental), pero es un paso funcional a un fortalecimiento de la confianza entre las partes, un espacio de legitimidad y un mecanismo para disminuir las consecuencias del conflicto armado.

⁴ Hostilidades es el nombre que se da a las acciones militares de las partes en un conflicto armado, y de ninguna manera es una denominación para los crímenes de guerra, como sostienen muchos analistas en Colombia, desconociendo los principios básicos del DIH.

Esa tregua demostró varias cosas: a) que sí era posible un cese bilateral, como el que había mencionado por lo menos desde 2014 Antonio García (entrevista personal con el autor⁵) y que no se dio en el proceso Gobierno-FARC, b) que la orden impartida por el Comando Central (COCE) del ELN fue estrictamente obedecida por todas las estructuras de esa organización, c) que durante los primeros días, a pesar de no contar con un mecanismo de verificación, no hubo incidentes, d) que las comunidades celebraron una de las mejores navidades porque en ese momento confluyeron el proceso de desmovilización de las FARC y la tregua bilateral con el ELN, lo que aumentó significativamente la legitimidad del proceso, e) que los mecanismos acordados para resolver las controversias no fueron respetados por el Gobierno, y f) que la decisión del ELN de no continuar la tregua afectó su credibilidad.

3.6. Sesiones con la sociedad civil. Para el ELN una línea roja es la participación de la sociedad en el proceso, como lo dejó claro Nicolás Rodríguez Bautista (entrevistas personales con el autor⁶). Diferentes organizaciones de la sociedad civil hicieron grandes esfuerzos por la paz en Colombia, incluyendo la formulación de propuestas de participación⁷. Ahora, en el marco de los diálogos, hubo un espacio de participación en Tocancipá (afueras de Bogotá) con presencia de delegados del Gobierno y del ELN.

Esto demostró que: a) sí se puede establecer un mecanismo de participación de la sociedad en el que las partes en la mesa escuchen los aportes de la sociedad, b) que es posible juntar sectores de la sociedad que tienen diferentes visiones del país, c) que esas reuniones tuvieron un alto grado de seriedad, compromiso y confidencialidad y, d) que se puede realizar parte del proceso en territorio colombiano. Hay otras experiencias de movilización social a favor de la paz que deberían ser tenidos en cuenta, como es el caso de Guatemala, Irlanda y Filipinas. Pero también podría

⁵ Ver: “Des-cubriendo al ELN: entrevista con Antonio García” (2015). Disponible en: <https://victordecurrealugo.com/des-cubriendo-al-eln/>

⁶ Ver: Nicolás Rodríguez Bautista: “Que la sociedad sea protagónica” (2015). Disponible en: <https://victordecurrealugo.com/que-la-sociedad-sea-protagonica-2/> y “Sin participación de la sociedad, el proceso con el ELN no va” (2017). Disponible en: <https://victordecurrealugo.com/participacion-sociedad-el-proceso-no-va/>

⁷ Precisamente sobre eso trata el libro: “Metiéndole pueblo a la paz” (2016), que contiene más de 20 reflexiones a propósito de la posible participación de la sociedad en los diálogos. Disponible en: <https://victordecurrealugo.com/metiendole-pueblo-a-la-paz/>

estudiarse casos donde los enemigos de la paz generaron el regreso a la guerra, como en Ruanda y Mali.

Recomendaciones a tener en cuenta: Los actores armados también cambian en un proceso de negociación, y sus posturas se modifican (a favor o en contra) también mediante lo que se va concretando, por eso es incorrecto esperar que todos los miembros del ELN estén 100% convencidos de la paz para poder negociar con ellos (lo que algunos llaman “estar maduro para la paz”). No es del todo cierta la noción aplicada en El Salvador, Irlanda y Colombia de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Es más, los errores del proceso Gobierno-FARC llevan necesariamente a desprenderse de ese principio porque es muy complejo que una guerrilla trascienda el mismo camino de las FARC cuando el balance final es poco optimista, por lo menos desde el punto de vista del ELN.⁸ Por eso, algunos miembros del ELN plantean un modelo de implementación progresiva a la par del mismo desarrollo de las negociaciones, esto implica “calendarizar” todo lo acordado.

4. Evaluación del proceso último de diálogos Gobierno-ELN

En relación con el punto anterior, sería de mucha utilidad contar con una evaluación dinámica, objetiva y oportuna sobre esos años de trabajo por la paz. De hecho, el presidente Iván Duque propuso entregar una evaluación al finalizar el primer mes de su Gobierno. Todo indica que dicha evaluación no existe. Ahora, realizarla para discutir cada detalle solo dilataría la tarea, o contratar para ello algún instituto o persona ya posicionada no tiene ningún sentido porque de muy poco serviría un documento que a priori tenga definido el responsable del fracaso del proceso anterior.

Voy a dar solo un ejemplo: supeditar unas negociaciones al calendario electoral es una pésima opción, refuerza la idea de que la paz es un asunto de Gobierno y no de Estado. Eso pasó en El Salvador y en Guatemala, así como en el caso de las FARC. En otras

⁸ Para examinar cómo ve el ELN el proceso de paz con las FARC, recomiendo este texto: “La paz de las Farc, según el ELN: una aproximación” (2018). Disponible en: <https://victordecurrealugo.com/paz-farc-segun-eln/>

palabras, sí es necesario “calendarizar” los diálogos, pero someterlos al corsé de un cronograma es peligroso. La experiencia ha demostrado que los diálogos se toman el tiempo que se toman y más que apretar el acelerador habría que indagar las causas de las demoras.

Recomendaciones a tener en cuenta: mediante alguna metodología ágil y con la autorización correspondiente a las fuentes primarias, revisar los errores metodológicos que no permitieron avanzar en esa mesa de diálogos. Mejor que ese documento sea confidencial para evitar que se vuelva una tribuna más de disputas potencialmente innecesarias.

5. Posibilidades de un acuerdo humanitario

Acuerdos humanitarios han permitido mejorar la suerte de los civiles en varios conflictos armados de alta complejidad (como Siria, por ejemplo). Lo humanitario favorece el clima de negociación pero, aunque duela decirlo, la implementación del DIH no conduce a la paz. Como se discutió en El Salvador, el problema no era humanizar el conflicto sino resolverlo. En Colombia, desde la entrada en vigencia del Protocolo II adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra (en el año 1996) ha habido una larga lista de llamadas y propuestas para la humanización de la guerra. Curiosamente, con variaciones, tanto las antiguas FARC como el ELN han aceptado los principios del DIH (y hasta las organizaciones paramilitares), pero eso no ha impedido la gran afectación a la población civil.

En el caso específico del conflicto Gobierno-ELN ha habido llamados al respeto a la población desde regiones como Catatumbo, Chocó y Nariño. De hecho, ese fue un tema en las mesas de Tocancipá entre la mesa y la sociedad.

Un acuerdo humanitario es, por decirlo de alguna manera, un acuerdo entre las partes del conflicto (vale precisar que la sociedad puede exigirlo pero no es, en estricto sentido la que pacta), para implementar y desarrollar algunos de los deberes contenidos en el DIH.

En Colombia, como (casi) todo se vuelve un asunto jurídico, de expertos y semántico, los esfuerzos de humanización (por lo menos los que he revisado) terminan: a) discutiendo y reformulando categorías jurídicas que ya son muy claras en los tratados internacionales, lo que yo llamo la “colombianización del DIH”, b) supeditando el esfuerzo humanitario al rigor jurídico, como si la paz fuera un asunto jurídico y no fundamentalmente político, c) desmembrar el DIH dejando solo como válido aquello que se firme en un eventual acuerdo; vale aclarar que los crímenes de guerra no son negociables y, por tanto, un acuerdo humanitario no debería formularse para “bajar” el nivel de responsabilidad de las partes.

Dentro de ese acuerdo puede estar (o no) un cese bilateral. La experiencia del cese entre el Gobierno y el ELN fue altamente positiva, porque demostró la unidad de los actores en torno a un objetivo compartido, con apoyo de las Naciones Unidas y una alta legitimidad social.

Mi lectura personal es que un acuerdo humanitario puede ser (de manera audaz) una forma de reiniciar el proceso. No hay una fecha que diga cuándo puede hacerse, lo que sí es claro es saber para qué y con qué contenido. Y mi preocupación es que no se entienda que el acuerdo (sin negar su valor intrínseco) es un medio para un fin más alto que es la paz. Esto no debe malinterpretarse, pero poner todos los huevos en la canasta de lo humanitario puede desviar la búsqueda de la paz.

Recomendaciones a tener en cuenta: no detenerse demasiado en la filigrana de un acuerdo humanitario, es decir: no correr el riesgo de cometer una torpeza política en vez de dar un impulso al proceso. Eso no quiere decir que se firme cualquier acuerdo, pero que no se intente buscar la total aplicación del DIH para avanzar en la paz, sino insistir en aquello que es posible, urgente e inmediato. Muy importante, conocer el DIH y su real ámbito de aplicación, antes de invocarlo.

6. Dimensiones internacionales

En las negociaciones de conflictos armados internos, las partes recurren a un tercero creíble para que las acompañe. Colombia ha recurrido en el pasado a México, Cuba, Venezuela, Noruega, Chile, Brasil y Ecuador, entre otros, para que ayuden en la búsqueda de una salida negociada al conflicto armado. En el mundo, esa es una práctica tan común como respetada. Ruanda pudo hacer su proceso de negociación gracias a que Tanzania prestó su territorio para ello. Noruega facilitó el diálogo entre palestinos e israelíes en los años noventa. La Unión Europea acompañó el proceso en Irlanda del Norte. México fue testigo del proceso entre el gobierno de El Salvador y la insurgencia.

En el caso del ELN, el Estado colombiano les pidió a los países garantes que siguieran apoyando la construcción de paz, después de que Ecuador renunció a ser sede de los diálogos, y es en este contexto que la Delegación de Diálogos del ELN llegó a La Habana. Allí no hubo ninguna irregularidad, no se trata de “complicidad con el terrorismo” sino de apoyo a la paz, a petición del Estado colombiano, con el pleno conocimiento de la comunidad internacional.

El compromiso entre el Estado colombiano y el ELN, firmado ante los garantes es que, en caso de ruptura del proceso, se darían unas condiciones para el regreso de las personas del ELN a Colombia. Eso también es un mecanismo esperable en los procesos de negociación. Culpar a Cuba y a Noruega, garantes del proceso, de lo que haga o deje de hacer el ELN es incorrecto. El irrespeto a tales protocolos es un acto de perfidia por parte del Gobierno colombiano y genera un mal precedente: nadie fácilmente va a prestar su territorio para que Colombia haga un eventual nuevo proceso de paz en el futuro.

Desde la construcción de paz sería ilógico ver a Tailandia rompiendo relaciones diplomáticas con Malasia por haberle ayudado a construir un proceso de negociación con los rebeldes del sur de Tailandia, a Estados Unidos pidiendo en extradición a la delegación talibán con la que buscó una negociación en Qatar, a Sri Lanka acusando a Noruega de apoyo al terrorismo por intentar detener el conflicto con los tamiles. Estos tres ejemplos son exactamente los que mostramos al mundo en las actuales tensiones

con Cuba. La comunidad internacional debe acompañar más a Cuba porque su solidaridad a favor de la paz la convirtió, de nuevo, en un supuesto país que apoya el terrorismo. El contrario a la construcción de paz satanizar un país por ayudar como intermediario en un proceso.

Otro aspecto internacional de la negociación Gobierno-ELN es la presencia de esta guerrilla en territorio venezolano, realidad que sin embargo ha alimentado una narrativa por lo menos discutible: a) que el Gobierno venezolano manda sobre el ELN, b) que la inmensa mayoría del ELN -se ha dicho que hasta un 70%- está en Venezuela, y que por eso c) el imposible que el Gobierno colombiano negocie con un “actor internacional”.

Este punto merece un desarrollo mucho más cuidadoso (que incluye el carácter de población binacional de una frontera porosa de más de 2.200 kilómetros), pero lo cierto es que un país puede negociar con el que quiera negociar. Los kurdos, por ejemplo, tienen expresiones armadas en varios países y eso no impide que el Gobierno de Turquía haya buscado la negociación. Habría que tener la capacidad de separar qué de la agenda colombo-venezolana pasa por la presencia del ELN en ambas naciones y qué es un discurso instrumental.⁹

Recomendaciones a tener en cuenta: recomponer las relaciones internacionales sobre la base de la multipolaridad, el respeto a los acuerdos firmados y recuperar la confianza en la comunidad internacional para que esta pueda ser aliada en un eventual nuevo proceso de paz.

⁹ Sobre este debate ver: “Entrevista sobre presencia del ELN en Venezuela” (2018). Disponible en: <https://victorderecurrealugo.com/entrevista-presencia-eln-venezuela/>