

DIÁLOGOS DE PAZ

COMUNIDAD Y EJÉRCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL - ELN

POLICY BRIEF
17-2024

¿Se avanza hacia la paz con el ELN?

Irene Cabrera Nossa
Camilo Echandía Castilla



Autoría/investigación

Irene Cabrera Nossa

Magíster en Asuntos Públicos e Internacionales por la Universidad de Pittsburgh. Docente investigadora del CIPE de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Investiga sobre crimen y seguridad fronteriza, implementación del Acuerdo de Paz y migración en Colombia. irene.cabrera@uexternado.edu.co

Camilo Echandía Castilla

Economista y profesor emérito de la Universidad Externado de Colombia. Docente investigador del CIPE de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Investiga sobre análisis económico de conflictos armados, dinámica espacial de la violencia urbana y condiciones de madurez para la paz. camilo.echandia@uexternado.edu.co

Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado

por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

Edición académica

Andrés Hernández Cubides • Colaborador científico del Instituto CAPAZ

Heyder Alfonso Camelo • Colaborador científico del Instituto CAPAZ

Coordinación editorial

Nicolás Rojas Sierra

Andrea Neira Cruz

Corrección de estilo

Pablo Castellanos

Diseño y diagramación

Leonardo Fernández Suárez

Imagen de cubierta y contracubierta

Fotografía del Comité Nacional de Participación / Mesa de Diálogos de Paz Gobierno - ELN.

Bogotá, Colombia, octubre de 2024

Periodicidad: bimestral

ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen

El Ejército de Liberación Nacional (ELN) es pieza clave para el éxito de la política de la Paz Total del Gobierno Nacional. Por esta razón, es necesario saber si existen las condiciones para superar el conflicto con este grupo guerrillero mediante la negociación. Estudios especializados a nivel nacional e internacional muestran que la simple manifestación de voluntad de paz, que se ha asumido por las partes como una condición primordial, no es verdaderamente relevante. En cambio, el estado del conflicto y la cohesión del grupo armado son decisivos. De aquí que sea imperativo que el Estado: 1) cuente con una estrategia que incida en la correlación de fuerzas como condición indispensable para que el ELN renuncie a la pretensión de abandonar las armas solo hasta que se lleven a cabo las transformaciones estructurales, y 2) logre orientar la negociación hacia el objetivo de ponerle fin a la confrontación armada y emprender la tarea de alcanzar la paz.

Palabras clave:

cohesión; correlación de fuerzas; ELN; voluntad de paz

Cómo citar este texto

Cabrera Nossa, I., & Echandía Castilla, C. (2024). *¿Se avanza hacia la paz con el ELN?* (Policy Brief 17-2024). Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ.

Tras asumir la presidencia en agosto de 2022, Gustavo Petro reanudó los diálogos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) previa ratificación de la agenda que se había comenzado a discutir en el gobierno de Juan Manuel Santos¹. Mediante la realización de seis ciclos de conversaciones y la superación de algunos impases, entre noviembre de 2022 y febrero de 2024, se han logrado veintiocho acuerdos, entre ellos el cese al fuego bilateral y la participación de la sociedad en la construcción de la paz. Este último se firmó hacia finales de mayo en una reunión extraordinaria llevada a cabo en Caracas². Aun así, el proceso de paz en la actualidad experimenta su más profunda crisis.

Hacia finales de febrero de 2024, las tensiones en las conversaciones aumentaron con el anuncio de un proceso de paz regional, impulsado desde

el Gobierno nacional, pero también por la Gobernación de Nariño, en el que ha decidido participar el frente Comuneros del Sur del ELN, conducta que ha sido vista por el Comando Central (COCE) como parte de una estrategia del Gobierno encaminada a generar división en la organización guerrillera. Las diferencias con el COCE llevaron al frente Comuneros del Sur a no acatar sus directrices y a pedir al Gobierno ser reconocido como un actor independiente. La crisis generada en la mesa ha llevado al aplazamiento del inicio del séptimo ciclo de negociaciones, que estaba previsto para el mes de abril del mismo año. Adicionalmente, en mayo, la organización guerrillera levantó la suspensión de los secuestros con fines económicos, compromiso que había adquirido tras la superación de la crisis causada por el plagio del padre del futbolista Luis Díaz, debido a un supuesto incumplimiento del Gobierno en la creación de un fondo multidonante para el proceso de paz, pese a que desde el comienzo fue claro que no se destinarían recursos para el ELN mientras siguiera en armas.

Así las cosas, es necesario saber si existen las condiciones para superar el conflicto mediante la negociación, ya que no se trata solo de la voluntad de paz como lo han manifestado las partes una y otra vez³, sino también de la correlación de fuerzas

- 1 La agenda pactada entre el gobierno Santos y el ELN en 2016 gira sobre seis temas generales para discutir en la mesa de negociaciones y un punto final referido a la implementación de los acuerdos: 1) participación de la sociedad en la construcción de la paz; 2) democracia para la paz; 3) transformaciones para la paz; 4) víctimas; 5) fin del conflicto armado, y 6) implementación de los acuerdos.
- 2 Es importante aclarar que el cese al fuego y la participación tienen un peso diferenciado en la negociación, pues el último es el primer punto de la agenda. El cese al fuego, por su lado, fue concebido por las partes principalmente como un procedimiento para facilitar el diálogo. Además, cabe señalar que se ha generado una gran polémica alrededor del acuerdo sobre participación, por cuanto se produjo sin que el ELN desistiera de la práctica del secuestro, como lo había exigido el Gobierno, y porque no hay claridad en cuanto al alcance que tendrá la participación de la sociedad en los temas considerados como "ejes de las transformaciones", que atañen al régimen político, el modelo económico, la política ambiental, educación y cultura (*El Espectador*, 30 de mayo de 2024).

- 3 La voluntad de paz como condición primordial para adelantar las negociaciones se puso de presente desde el comienzo del gobierno, en agosto de 2022, cuando el presidente Gustavo Petro confirmó que el comisionado de paz, Danilo Rueda, había viajado a La Habana para verificar la voluntad de paz de la guerrilla del ELN. Previamente, el máximo comandante del ELN, Antonio García, había manifestado la voluntad de paz por parte de esta organización cuando dijo: "Importante que haya expectativas por la paz en Colombia. Tanto el Nuevo Gobierno como el ELN hemos expresado voluntad y el mutuo interés para



y su relación con la naturaleza y el alcance de los temas de la agenda acordada. A ello se suma la dificultad cada vez mayor de la organización guerrillera para incluir a todas las estructuras territoriales en la negociación, y la pérdida de su legitimidad como consecuencia de las afectaciones humanitarias que acarrearán los métodos a que apela para controlar la variada gama de actividades criminales de dichas estructuras.

Asuntos críticos asociados a la correlación de fuerzas

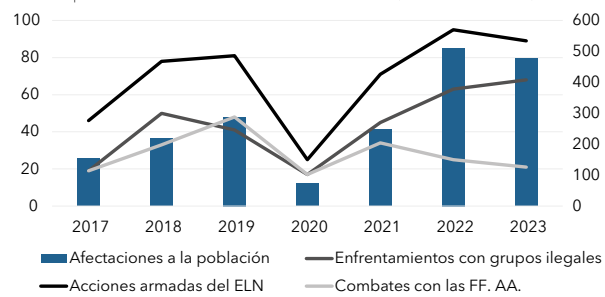
En relación con el estado de la correlación militar de fuerzas, un primer asunto crítico que incide en la posibilidad de poner fin a la confrontación es la percepción optimista y favorable de algunos frentes del ELN a continuar alzados en armas, lo que reduce los incentivos para acogerse a la negociación⁴. Como lo muestra la experiencia internacional, la percepción de un estancamiento en el campo de batalla resulta necesaria para considerar la salida negociada como una opción (Walter, 1997). Sin embargo, el ELN, a partir de la actuación de los frentes de guerra que cuentan con las bases de financiamiento más estables, mantiene un nivel de actividad armada que supera la iniciativa militar del Estado (figura 1), en una correlación de fuerzas a su favor desde el inicio de las negociaciones en el gobierno Santos. En contraste con las condiciones que contribuyen a hacer viable la negociación, la evidencia disponible también muestra que a partir de 2017 se reafirma una tendencia ascendente en el número de integrantes de la organización.

De esta manera, la solvencia de recursos de algunos de los frentes de guerra, que ha implicado una correlación favorable al ELN en la mayoría de las conversaciones de paz en las que ha participado, es una condición que explicaría la reticencia de

reanudar las conversaciones". Recientemente, ante el congelamiento de las conversaciones, el ELN ha señalado que no es cierto que no tengan voluntad de paz, al tiempo que el comisionado, Otty Patiño, ha reiterado que no se podrá continuar si el ELN no cumple con su voluntad de paz (*El Espectador*, 30 de mayo de 2024).

4 La Defensoría del Pueblo y la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP coinciden en que algunas de las estructuras del ELN son propensas a desligarse de las decisiones de la mesa de diálogos y a convertirse en disidencias tras la firma de un acuerdo de paz (*El Tiempo*, 4 de diciembre de 2022; *El Colombiano*, 12 de febrero de 2022).

Figura 1. Evolución de los hechos del conflicto armado y de afectación a la población asociados al ELN (2017-2023).



Fuente: elaboración propia a partir del Sistema Integral para la Paz, coordinado por la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

varios de sus líderes a acoger la solución política del conflicto como su mejor opción⁵.

Aunque, en su conjunto, el ELN es un grupo derrotado estratégicamente debido a que no cuenta con la capacidad para lograr los objetivos trazados a nivel nacional en el marco de la denominada Reunión Nacional de Héroes y Mártires de Anorí, llevada a cabo en 1983 con el propósito de extender su presencia hacia las zonas centrales con elevada importancia estratégica así como de explotación minera y petrolera, varios de sus frentes han intentado recientemente expandir su influencia en zonas periféricas y mejorar sus condiciones militares y económicas tras la desmovilización de las FARC. Múltiples alertas de la Defensoría del Pueblo (2023) han evidenciado este propósito en el marco de disputas con otros grupos armados y mediante diferentes formas de violencia contra los civiles. De esta manera, cada frente de guerra,

5 Los beneficios de la violencia para quienes la ejercen aparecen de manera reiterada en la literatura especializada como la principal motivación para que las personas decidan unirse a una organización al margen de la ley. Algunos trabajos se basan en la racionalidad de los agentes para afirmar que dicha decisión se materializa si las actividades ilegales ofrecen más beneficios (medidos en términos económicos) al insurgente con respecto a la decisión de dejar las armas e incorporarse a la vida legal (Grossman, 1999). La literatura especializada también identifica como posible causa de la persistencia de los grupos irregulares las oportunidades de un beneficio que ofrecen la violencia y las actividades ilegales en distintos territorios. Algunos autores señalan como elemento decisivo la existencia de incentivos (ya sean económicos, sociales o políticos) para quienes ejercen la violencia (Schulhofer-Wohl & Sambanis, 2010).

desde su lógica elusiva, muy ocasionalmente sostiene combates con el Estado y, a partir de sus intereses y dinámicas locales, han procurado dominar o ampliar sus zonas de influencia según sus capacidades y activos (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2022; 2023).

Bajo esta lógica, el frente de guerra Oriental, que se configuró como la estructura con mayor poder armado del ELN, ha tenido un protagonismo significativo en el reacomodo y la percepción de los diferentes componentes de esta guerrilla. Tal estructura, en particular, que fortaleció sus líneas de operación y financiación en la zona fronteriza colombo-venezolana, se ha encargado en años recientes de apoyar otros frentes de guerra con unidades y provisiones (Aponte & Larratt-Smith, 2023); además, lideró buena parte de la iniciativa armada del grupo insurgente hasta el repunte de acciones registrado entre 2022 y 2023, lo que le ha permitido al ELN exhibir ante la opinión pública algún poder desestabilizador.

En consecuencia, la dependencia significativa de las diferentes estructuras del ELN hacia el frente de guerra Oriental constituye un obstáculo para lograr un consenso en torno a la salida política negociada. De acuerdo con Aponte y Larratt-Smith (2023), el papel de “Pablito”, comandante del frente de guerra Oriental, no es menor en este asunto toda vez que representa la línea más guerrillista y tiene mayor poderío y representación en la Dirección Nacional del ELN. “Pablito” no solo ha saboteado esfuerzos previos de paz, sino que además ha incentivado una posición de desconfianza y crítica respecto a la capacidad de cumplimiento del Estado. A ello se suma que este líder y las personas bajo su mando no se verían necesariamente favorecidos por un proceso de justicia transicional que conduzca a una imputación de cargos por su responsabilidad en los crímenes cometidos⁶; a la vez, el frente de guerra Oriental tiene muy pocos incentivos para abandonar las fuentes de recursos que controla en la frontera colombo-venezolana.

6 La participación de “Pablito” y otros líderes del ELN en crímenes de guerra y lesa humanidad constituye un asunto clave que se investigaría en un proceso de justicia transicional, bajo el cual eventualmente los integrantes de esta guerrilla podrían ser imputados por diversos delitos. En este sentido, tal como ha ocurrido con la JEP y los precedentes que han generado los casos 01 y 02, se esperaría que integrantes del ELN reconozcan su responsabilidad en tales crímenes, acepten condenas específicas y sanciones o se enfrenten a un proceso judicial a través de la justicia ordinaria. Sobre los casos de la JEP, véase JEP (2022).

En últimas, tal inclinación del frente de guerra Oriental a continuar con la violencia ha servido como punta de lanza para que otras estructuras mantengan sus propias disputas territoriales, e impedir que los frentes del ELN perciban que ha llegado el momento de concretar un acuerdo de paz.

En paralelo, la visión sobredimensionada que el ELN tiene de su poderío militar condujo a que se acordara con el gobierno Santos una agenda de negociación general y sin un foco preciso, lo cual es otro asunto crítico que se deriva de la correlación de fuerzas. En los diálogos de paz es necesario que exista correspondencia entre la situación militar y la naturaleza y el alcance de los temas de la agenda de negociación (Bejarano, 1995). Sin embargo, la segunda ronda de conversaciones, llevada a cabo en febrero de 2023 en Ciudad de México, incluye compromisos que resultan contraproducentes para lograr la paz negociada. Entre estos, se destaca el punto 2.2, que reza: “Examinar, desde una perspectiva democrática, el modelo económico, el régimen político y las doctrinas que impiden la unidad y la reconciliación nacional”; así como el punto 5.2.3, que dice: “Los acuerdos parciales son de implementación inmediata y deben ser articulados de manera armónica con un acuerdo general” (Delegación de Diálogos ELN Paz, 2023).

El primer numeral citado, más allá de abrir un debate de altísima complejidad por los intereses históricos que definen la ontología socioeconómica del país, revela la ausencia de una agenda acotada sobre la cual las partes puedan llegar a un acuerdo en un tiempo prudencial y que cuente con legitimidad. Ahora, el compromiso según el cual se deben implementar acuerdos parciales, antes de que todo esté acordado, es problemático a la hora de garantizar el proceso de desarme, desmovilización y reintegración. En otras palabras, sería comprometer al Estado a iniciar un conjunto de transformaciones sin que exista la certeza de que habrá efectivamente un cese definitivo al fuego y a las hostilidades por parte del ELN.

En el trasfondo de esta agenda –que en otros puntos se refiere a la “participación de la sociedad en la construcción de paz” y la “democracia para la paz”– es evidente el desfase del ELN, al exigir la inclusión de temas que pueden llegar a ser inabarcables, como también la percepción equivocada de su representatividad social a la hora de demandar tales compromisos. Por su parte, la aceptación del gobierno Petro de una agenda tan amplia y sin un foco preciso refleja la premura por mostrar avances en la negociación. Bajo estas condiciones,



la ausencia de una agenda viable reduce la generación de compromisos acotados y afecta la confianza entre las partes para alcanzar la paz mediante un acuerdo (Walter, 2009; Bejarano, 1995).

Desde la misma lógica de evaluar la existencia de compromisos que contribuyan al éxito de las negociaciones, el establecimiento en Venezuela durante el cuarto ciclo de conversaciones de un cese al fuego sin la concentración geográfica de los frentes (desde agosto de 2023, un periodo prorrogado en febrero de 2024 en el sexto ciclo en Cuba) podría contribuir a que la correlación de fuerzas se mantenga a favor de la organización guerrillera, lo que constituye otro asunto crítico para la apuesta de paz del Gobierno con el ELN. Aunque para algunos analistas tal concesión al inicio de las negociaciones puede ser una medida que facilita la construcción de confianza para afianzar los diálogos (Zuleta, 2023), el tipo de cese que se pactó difícilmente puede sostenerse en el tiempo y tendría más bien efectos contraproducentes⁷.

La razón de esto último radica en que el cese al fuego acordado prematuramente y sin la debida concentración geográfica de las estructuras armadas genera dificultades para verificar la suspensión de las actividades militares ofensivas de lado y lado (FIP, 2023); además, será muy difícil que los encuentros sorpresivos que pueden producirse con frecuencia no desencadenen combates (Borrero, 2023).

Así mismo, la persistencia de hechos de afectación a la población civil por parte del ELN durante el cese al fuego es contraria al propósito de reducir

la violencia, lo que aumenta la oposición a la política de paz del Gobierno⁸. Tal como se concibió, el cese al fuego no implica la suspensión de eventos como las extorsiones, ni tampoco incide sobre la violencia producida por las disputas entre el ELN y otros grupos armados. Al respecto, es preciso advertir que, aunque la intensidad de la confrontación entre el ELN y la fuerza pública se ha reducido, persisten los enfrentamientos entre la organizaciónalzada en armas y grupos al margen de la ley por el control de una variada gama de economías ilegales, un fenómeno que ha producido múltiples afectaciones a la población interpuesta, lo que sugeriría que la disposición ha sido funcional al propósito de alcanzar los objetivos mencionados por parte de la guerrilla.

En efecto, entre agosto de 2023 (cuando inició el cese al fuego) y abril de 2024, la JEP ha registrado en su sistema de monitoreo 46 enfrentamientos del ELN con otros grupos armados en zonas como el Sur de Bolívar, Bajo Cauca antioqueño, Chocó, Cauca, Nariño y Arauca, y 237 hechos de afectación representados principalmente en amenazas, confinamientos, desplazamientos, paros armados, secuestros y homicidios (JEP, 2024). Al mismo tiempo, el cese al fuego pactado, sin exigir la concentración geográfica de los frentes de la guerrilla, propicia una situación favorable a nivel militar y económico para el ELN por las ventajas que otorga para reorganizar sus redes de operación, mantener sus actividades ilícitas, instalar campamentos y obstaculizar la actuación de la fuerza pública (Borrero, 2023). Estas ventajas son relevantes en el marco de la correlación de fuerzas, dado que el cese al fuego simplifica el escenario de la confrontación para el ELN, en la medida en que solo debe combatir con otros grupos armados, a la vez que ha exigido al Gobierno en la mesa de conversaciones enfrentar con toda la contundencia al Clan del Golfo, que es su principal enemigo.

Asuntos críticos asociados a la cohesión

La incapacidad para impedir que se presenten mayores fracturas en el ELN representa un obstáculo significativo para mantener el cese al fuego

7 Los procesos de paz en Colombia y Centro América muestran que el cese al fuego no es simplemente un aspecto procedimental, sino sustancial, en parte responsable del éxito o el fracaso de las negociaciones (Bejarano, 1995). Particularmente, la necesidad de delimitar áreas para concentrar allí las estructuras armadas de la guerrilla obedece a las siguientes razones: 1) evitar que se repitan experiencias de ceses al fuego anteriores, cuya indefinición temporal y territorial dio como resultado la intensificación de la confrontación y la ampliación territorial y cuantitativa de la guerrilla; 2) permitir la verificación y el establecimiento de responsabilidades para quienes incurran en violaciones a la fórmula que llegare a acordarse; 3) generar confianza en la sociedad con respecto a la seriedad y veracidad del proceso de negociaciones, pues aquella espera que el cese al fuego sea un paso hacia la paz y no un recurso táctico de la guerrilla, y 4) permitir la adopción de unos códigos de conducta para las partes involucradas en un acuerdo (básicamente entre Gobierno, Fuerzas Armadas y guerrilla) que garanticen el respeto por este, así como su cumplimiento y verificación (véase Arias et al., 2014).

8 Los sondeos de opinión, realizados por la compañía encuestadora Invamer Poll entre enero de 2023 y abril de 2024, indican que el respaldo a la política del Gobierno denominada la Paz Total cayó 22 puntos porcentuales, al pasar de 49 a 27, mientras que el pesimismo frente a dicha política se incrementó en 24 puntos porcentuales, al pasar de 39 a 63 (Infobae, 2024).



y las negociaciones. En particular, la conducta de estructuras que llevan a cabo acciones armadas inconsultas, como es el caso del frente de guerra Oriental, ha socavado iniciativas de diálogo previas (Cabrera & Echandía, 2023). Así, más allá de los intereses políticos del Comando Central (COCE), los sectores guerrerristas pueden en cualquier momento desacatar los lineamientos de esta instancia. En efecto, la participación de cualquier unidad del ELN en actividades no permitidas dentro de los protocolos pactados fácilmente se traduciría en un incumplimiento del cese al fuego y en un sabotaje a la negociación (*El Tiempo*, 4 de diciembre de 2022).

Desde esta perspectiva, es preciso examinar la cohesión en el ELN, teniendo en cuenta que diferentes investigaciones sobre procesos de paz han mostrado que los grupos rebeldes que se encuentran fragmentados difícilmente permanecen en la negociación (Walch, 2016; Duursma & Fliervoet, 2021; Mahoney, 2017). En este sentido, una revisión de las dimensiones que propone Cunningham (2016) para determinar la fragmentación de un grupo armado no solo favorece una comprensión del tipo de guerrilla con la que se negocia, sino que además permite identificar asuntos críticos que pueden representar barreras para alcanzar un acuerdo de paz.

La primera dimensión que evidencia una situación de fragmentación es el número significativo de las facciones que han estado activas a lo largo del conflicto. El ELN conformó 7 frentes de guerra, compuestos a su vez por múltiples estructuras rurales, urbanas y móviles que operan principalmente como redes clandestinas y que suman alrededor de 6000 integrantes para 2023 (*La Silla Vacía*, 2024). Sin embargo, la existencia de numerosas estructuras que han pasado por múltiples procesos de recomposición, como resultado de la presión militar tanto del Estado como de otros grupos armados ilegales, ha terminado por afectar la cohesión interna y afianzando dentro del ELN sectores contrarios a la terminación del conflicto mediante la negociación.

Esto se debe a que los esfuerzos más recientes de reclutamiento han implicado la vinculación y ascenso de integrantes más interesados en la obtención de rentas ilegales que en los asuntos de carácter político (FIP, 2022). Al respecto, cabe mencionar la interceptación telefónica del Ejército al frente José David Suárez del frente de guerra Oriental del ELN en enero de 2024, en la cual se evidencia la orden de reclutar menores para actividades militares y continuar las actividades de extorsión, hecho que no solo evidencia el interés

de esta estructura en ampliar sus integrantes para mantener las hostilidades y su financiación, sino además el incumplimiento respecto a los compromisos adquiridos en los diálogos con el Gobierno (*El Colombiano*, 26 de junio de 2024).

La segunda dimensión que revela la fragmentación es la debilidad de los vínculos o la independencia entre la organización sombrilla que aglutina el grupo armado y sus miembros. De ahí que el ELN, en su proceso de adaptación al escenario cambiante de la confrontación, terminó por aceptar la autonomía de sus frentes, es decir, de sus métodos de guerra y sus medios de financiamiento. Dentro de este proceso, mantuvo a la Dirección Nacional (DN) como organismo de articulación, siendo la máxima instancia de participación de las diversas estructuras que componen esta guerrilla, la cual, a su vez, define los lineamientos y escoge los miembros que dirigen el COCE, que se encuentra a cargo de la conducción global de la agrupación (Aponte & Larratt-Smith, 2023). Así, el COCE no tiene una línea de mando directa sobre los frentes, teniendo en cuenta que “las bases son las que designan a los comandantes territoriales y estos a su vez a los nacionales, repercutiendo en que los comandantes de los frentes y los miembros de la Dirección Nacional respondan más al sentir de la base guerrillera que a la organización nacional” (2023).

Bajo esta lógica organizacional, cada frente puede mantener su autonomía, belicosidad o alineación hacia el planteamiento político-militar del COCE. En este sentido, subyace como asunto crítico la capacidad restringida del COCE para garantizar el compromiso de todos los frentes con lo acordado en la mesa de negociación. Como ejemplo de lo anterior, luego de casi un año del cese al fuego, se han identificado varios hechos violatorios por parte de los frentes del ELN en contravía a las directrices del COCE de suspender todas las acciones militares ofensivas contra las Fuerzas Militares y de Policía en todo el territorio nacional, lo anterior según el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac)⁹ y la misma Delegación del Gobierno (*El Espectador*, 9 de julio de 2024).

Finalmente, la tercera dimensión de la fragmentación hace referencia a que la cohesión

9 Tales incumplimientos al cese se concentran en los departamentos de Arauca, con trece eventos; Chocó con siete; Cauca con seis; Norte de Santander con cuatro; Santander con tres hechos; Antioquia con dos, y un evento en cada uno de los departamentos de Casanare, La Guajira, Nariño y Risaralda (*El Espectador*, 9 de julio de 2024).



depende del grado de centralización del poder en el grupo armado. En el caso del ELN, su evolución organizacional tuvo como efecto un “desequilibrio de poder entre sus unidades subnacionales y una centralización inconclusa” (Aponte & Larratt-Smith, 2023). En efecto, se trata de un desbalance no solo entre las instancias nacionales y los frentes de guerra, sino además entre estos últimos. La figura 2 compara los hechos del conflicto asociados a cada frente del ELN seis meses antes del cese al fuego con los ocurridos durante los primeros seis meses del cese, mientras que la figura 3 compara las afectaciones a la población de este grupo armado en los mismos periodos. Con base en esto, se puede inferir que, durante el gobierno Petro, cada frente ha empleado su capacidad armada y sus repertorios de violencia desde intereses y condiciones de poder heterogéneas en el campo

de batalla, lo que a su vez hace proclive o no a cada estructura a un escenario de negociación.

En el caso del frente de guerra Oriental, su intención de proyectar y consolidar su poder militar y económico desde sus polos históricos hacia espacios de presencia previa de las FARC y del territorio venezolano, lo ha llevado a activar repertorios violentos y acciones armadas en Arauca, Casanare, Vichada, Guainía, así como en los estados venezolanos de Apure y Amazonas, para limitar la entrada de las disidencias de los frentes 10 y 28 de las FARC en estas zonas de interés y asegurar su hegemonía en diversas economías ilícitas como el narcotráfico, el contrabando y la minería¹⁰. De esta manera, su poderío militar y control económico y territorial en aumento lo convierten en la unidad menos proclive a favorecer la salida negociada del conflicto.

10 Véanse las alertas 011-23 y 015-23 (Defensoría del Pueblo, 2023).

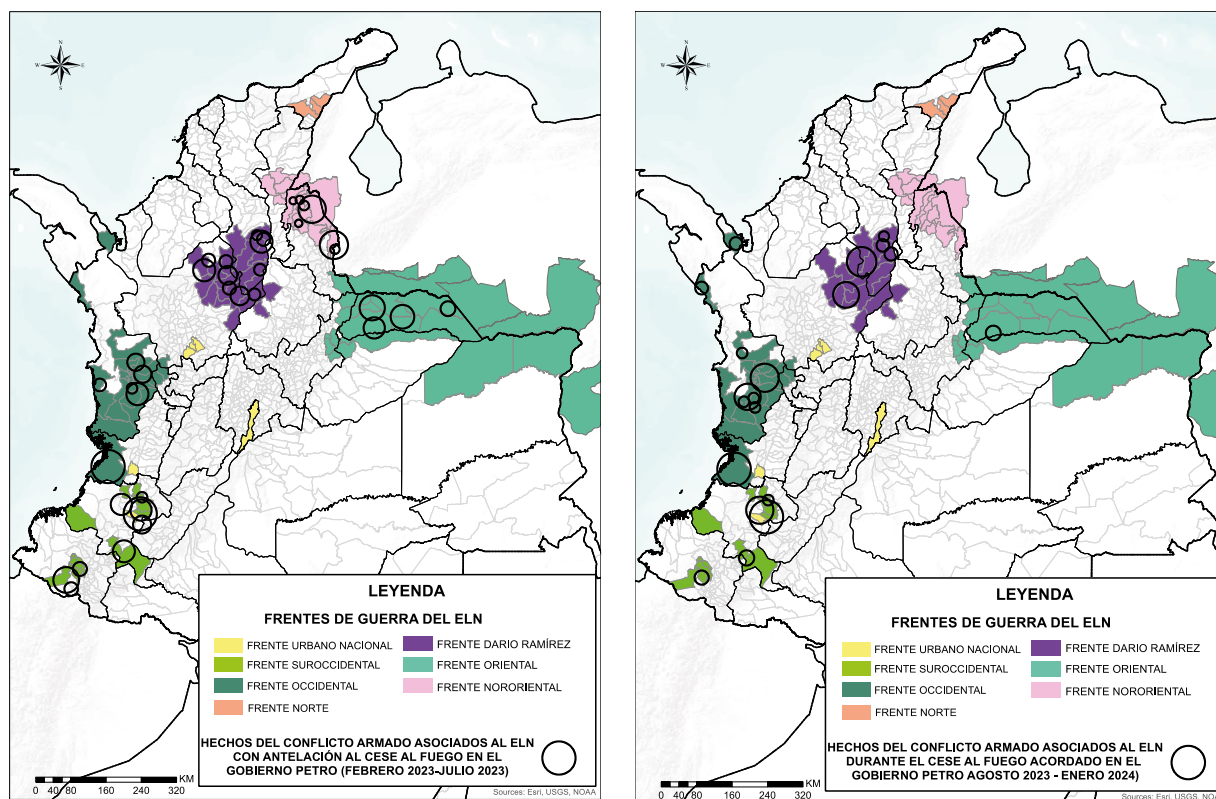


Figura 2. Comparación de los hechos del conflicto asociados a los frentes del ELN antes del cese al fuego (febrero a julio de 2023) y durante el cese (agosto de 2023 a enero de 2024). Fuente: elaboración propia a partir del Sistema Integral para la Paz, coordinado por la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP.

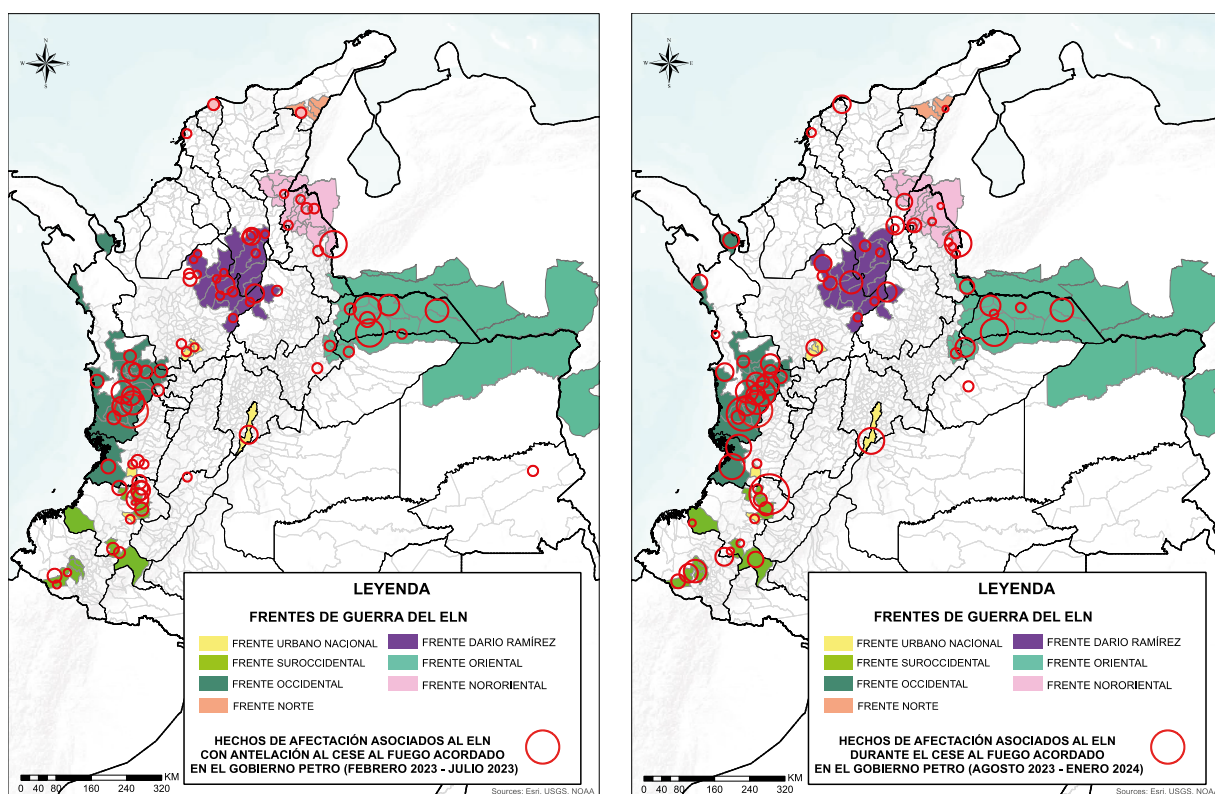


Figura 3. Comparación de las afectaciones a la población por los frentes del ELN antes del cese al fuego (febrero a julio de 2023) y durante el cese (agosto de 2023 a enero de 2024). Fuente: elaboración propia a partir del Sistema Integral para la Paz, coordinado por la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP.

Su vecino inmediato, el frente de guerra Nororiental, pese a haber ganado terreno en los enfrentamientos con el EPL, sería un estructura que al debilitarse podría apoyar la búsqueda de la paz toda vez que el retorno al Catatumbo de las disidencias del frente 33 de las FARC ha llevado a ese frente a establecer pactos inestables de no agresión e incluso formas de cooperación circunstancial para no perder su relevancia en municipios donde las disidencias rápidamente han retomado el ejercicio de diferentes formas de control social. En este marco, mantiene una iniciativa armada moderada y actividades de financiamiento que se extienden entre Cesar, Norte de Santander, Zulia y Táchira¹¹.

El frente de guerra Darío Ramírez, con presencia en el Bajo Cauca, Norte y Nordeste antioqueño y Sur de Bolívar, registró un proceso expansivo hacia territorios anteriormente copados por las

FARC, recrudesciendo sus formas de control territorial y social. Sin embargo, con el reingreso de las disidencias de los frentes 24, 4, 36 y 18 de las FARC, los pactos de coexistencia y de distribución de ingresos entre grupos evidencian el poder limitado de esta estructura. A ello se suma la expansión sobre la zona del Bloque Roberto Vargas Gutiérrez, perteneciente al Clan del Golfo, lo que ha llevado a que, incluso durante la vigencia del cese al fuego, se produzcan enfrentamientos directos y múltiples afectaciones humanitarias¹².

Por su parte, el frente de guerra Occidental, que también se ha mostrado renuente a acoger la negociación, sostiene una disputa inconclusa con el Clan del Golfo en el sur y el centro del Chocó y norte de Buenaventura (*El Colombiano*, 12 de febrero de 2024). Aunque este frente ha estado vinculado con el narcotráfico, la extorsión

¹¹ Véanse las alertas 004-21, 006-21, 026-22 y 026-23 (Defensoría del Pueblo, 2023).

¹² Véanse las alertas 052-18, 023-22 y 024-23 (Defensoría del Pueblo, 2023).

y la minería, sus métodos de financiamiento no le han permitido acumular la capacidad militar necesaria para evitar el impacto de las acciones del Estado y del Bloque Jairo de Jesús Durango Restrepo del Clan del Golfo. De esta manera, en medio de una condición militar desfavorable, sus miembros apelan a repertorios altamente violentos contra la población¹³, quienes durante el cese al fuego han superado los niveles de coerción ejercidos por los otros frentes para asegurar rentas y espacios funcionales, por lo cual algunos de sus componentes podrían llegar a crear disidencias¹⁴.

A su turno, el frente de guerra Suroccidental ubicado entre Cauca y Nariño ha tenido limitaciones para ampliar su control en las zonas de influencia previa de las FARC y ha puesto en evidencia el desacato a la línea de mando del ELN por parte de su principal estructura. En efecto, el frente Comuneros del Sur, que se encuentra muy aislado y en riesgo de ser derrotado por las disidencias de las FARC, ha manifestado su interés en hacer parte de diálogos regionales convocados por el gobernador de Nariño, lo que llevó al COCE a suspender las conversaciones con la delegación de paz del Gobierno previamente al inicio del séptimo ciclo de conversaciones. En su conjunto, el frente de guerra Suroccidental podría seguir el camino emprendido por los Comuneros del Sur y apartarse de la negociación que lidera el COCE, ya que su presencia no se ha visto acompañada de un anclaje social y político, ni de una capacidad real para enfrentar con éxito a los frentes Jaime Martínez, Franco Benavides, Carlos Patiño y Dagoberto Ramos de las disidencias de las FARC¹⁵.

A partir de la conducta de los frentes de guerra, se infiere que la negociación enfrenta serias dificultades por cuenta de la fragmentación del ELN, en la medida en que el COCE difícilmente podría alinear y modular el comportamiento de estas estructuras dentro del proceso de negociación en marcha, al punto que aproximadamente el 40% de sus integrantes rechazaría un eventual acuerdo de paz (Cambio, 2023). Ante este panorama, uno

de los mayores obstáculos para el ELN sería el aumento de las disidencias durante el proceso de negociación, en ausencia de cohesión e intereses articulados para concretar un acuerdo, lo que aleja la posibilidad de ponerle fin al conflicto armado.

Conclusiones y recomendaciones

En el desarrollo de la iniciativa de paz del gobierno Petro con el ELN, **no son pocos los análisis que desde una perspectiva voluntarista consideran que la intención y el compromiso político de las partes son condiciones suficientes para superar el conflicto armado**. A partir de este *policy brief*, se busca desvirtuar tal interpretación en relación con el actual proceso de paz, **con base en la caracterización de las condiciones que, de acuerdo con estudios especializados, determinan la viabilidad de las negociaciones: el estado de la correlación de fuerzas y la cohesión del grupo armado**.

En particular, como se sintetiza en la tabla 1, es posible destacar al menos siete asuntos críticos que rodean ambos factores y que inciden negativamente en las posibilidades de concretar un acuerdo de paz.

En términos de la correlación de fuerzas, es posible que los frentes de guerra Oriental y Nororiental del ELN tengan una percepción optimista y favorable de la continuación de la lucha armada, en la medida en que de tiempo atrás su iniciativa militar supera la del Estado y han logrado mantener zonas de control estratégico a partir de acciones que implican bajo esfuerzo, como los hostigamientos. Lo anterior incide en la existencia de una línea guerrillista que no prioriza la negociación como su mejor opción posible.

No obstante lo anterior, **el reacomodo de algunas de las estructuras del ELN y las disputas que sostienen con otros grupos armados difícilmente pueden interpretarse como un fortalecimiento** que le permita revertir su situación de repliegue y derrota estratégica asociada a la imposibilidad de aumentar su presencia en zonas centrales y desafiar al Estado. Adicionalmente, **la violencia que ejerce el ELN no se debe confundir con una verdadera capacidad ofensiva de los diferentes frentes de guerra**; por lo cual, desde esta perspectiva, la iniciativa armada que exhibe esta guerrilla en realidad depende, en buena medida, de la actuación del frente de guerra Oriental.

En este contexto, **es imperativo que el gobierno Petro cuente con una estrategia que le**

13 Cabe señalar que, en febrero de 2024, el frente de guerra Occidental tuvo que levantar un paro armado en Chocó que el Alto Comisionado para la Paz, Otty Patiño, calificó como una deslealtad frente a la prórroga del acuerdo de cese al fuego, que se había pactado a comienzos del mes (*El Tiempo*, 13 de febrero de 2024).

14 Véanse las alertas 017-22, 012-22, 034-22 y 013-23 (Defensoría del Pueblo, 2023).

15 Véanse las alertas 020-22, 030-22, 024-23 y 027-23 (Defensoría del Pueblo, 2023).



Tabla 1. Asuntos críticos en materia de correlación de fuerzas y cohesión

Asuntos críticos que se derivan de la correlación de fuerzas	Asuntos críticos que se derivan de la ausencia de cohesión
La percepción optimista y favorable de la continuación de la lucha armada por parte de algunos de los frentes de guerra del ELN reduce los incentivos para acogerse a la negociación.	El poderío militar y la autonomía que ostentan los sectores más guerreristas del ELN se pueden expresar en la realización de acciones inconscultas que configuren violaciones del cese al fuego pactado.
La visión sobredimensionada que el ELN tiene de su poderío militar se expresa en una agenda de negociación general sin un foco preciso.	La estructura federada del ELN se mantiene mediante lógicas de reclutamiento en las que priman los incentivos económicos para los nuevos integrantes, con lo cual la salida política negociada no está en el horizonte de posibilidades.
El cese al fuego pactado que no implica la concentración geográfica de los frentes del ELN dificulta la verificación de su cumplimiento y da la oportunidad al grupo guerrillero de fortalecerse militar y económicamente, lo que aleja la posibilidad de terminar el conflicto mediante un acuerdo de paz.	La débil representatividad que tiene el COCE del conjunto de los frentes de guerra del ELN se expresa en la ausencia de garantías de cumplimiento de lo que se acuerde en la negociación. La gran heterogeneidad en las estructuras del ELN hace que el accionar armado y la violencia en cada caso respondan a intereses muy diversos que dificultan lograr los consensos necesarios para sellar un acuerdo de paz.

Fuente: elaboración propia.

permita modificar la correlación de fuerzas, de manera que los sectores más guerreristas del ELN reconozcan la imposibilidad de lograr una victoria militar, cambien la visión positiva de la continuación del alzamiento armado, se abstengan de utilizar tácticamente el cese al fuego y que, sobre esta base, opten por la solución negociada del conflicto.

En el momento actual, tales modificaciones difícilmente pueden ser impulsadas por el COCE, pues esta instancia no cuenta con la capacidad suficiente para conducir las estructuras territoriales hacia la negociación. De hecho, el COCE tiene una injerencia limitada y, en algunos casos, nula para modular el uso del poder militar de sus frentes e impedir la degradación de las prácticas violentas contra la población, en medio de su reacomodo y las disputas con otros grupos armados.

De esta manera, un riesgo inminente en la negociación entre el gobierno Petro y el ELN –derivado tanto del estado de la correlación de fuerzas, como de la fragmentación de esta guerrilla– sería que las partes no logren superar la visión de corto plazo centrada en el logro de beneficios aparentes, como disminuir por momentos la violencia o aprovechar tácticamente el cese al fuego. Así, la superación de los asuntos críticos señalados en este *policy brief* debe ser una prioridad, en aras de construir las condiciones necesarias para ponerle fin a la confrontación armada y emprender la tarea de ampliar la democracia y alcanzar la paz.

Referencias

- Aponte, A., & Larratt-Smith, C. (2023). La caja negra de la paz con el ELN. En C. Mouly & E. Hernández (Eds.), *Una paz aplazada pero urgente y necesaria* (pp. 123-152). Ed Peter Lang Group.
- Arias, G., Echandía, C., & Escobedo, R. (2014, 22 de septiembre). Una mirada a los procesos de conversaciones con las FARC: contexto general y dinámicas de la confrontación. Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Bejarano, J. A. (1995). *Una agenda para la paz: aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. TM Editores.
- Borrero, A. (2023, 16 de julio). El cese al fuego solo beneficia al ELN. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/cese-al-fuego-solo-beneficia-al-ELN/>
- Cabrera, I., & Echandía, C. (2023). El frente de guerra Oriental del ELN. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/frente-guerra-oriental-del-ELN/>
- Cambio*. (2023, 22 de septiembre). Alto porcentaje de guerrilla colombiana del ELN rechazaría eventual acuerdo de paz y formaría disidencias. <https://acortar.link/E1OayB>
- Cunningham, K. (2016). Understanding fragmentation in conflict and its



- impact on prospects for peace. Centre for Humanitarian Dialogue. <https://lc.cx/7YhhBJ>
- Defensoría del Pueblo. (2023) Alertas tempranas. <https://alertastemperanas.defensoria.gov.co/>
- Delegación de Diálogos ELN Paz. (2023, 10 de marzo). Acuerdo de México. <https://acortar.link/cV65E9>
- Duursma, A., & Fliervoet, F. (2021). Fueling factionalism? The impact of peace processes on rebel group fragmentation in civil wars. *Journal of Conflict Resolution*, 65(4), 788-812.
- El Colombiano*. (2024, 12 de febrero). Estos son los dos frentes de guerra del ELN que podrían crear disidencias. <https://lc.cx/ibUX4A>
- El Colombiano*. (2024, 26 de junio). Audio de cabecilla del ELN confirmaría que esa guerrilla estaría reclutando menores de edad. <https://lc.cx/6UNXD8>
- El Espectador*. (2024, 30 de mayo). Pese a firma de acuerdo, ELN asegura que mesa con el Gobierno sigue congelada. <https://lc.cx/McyGjJ>
- El Espectador*. (2024, 9 de julio). Informe del Cerac señala presunto aumento de violaciones del cese al fuego del ELN. <https://lc.cx/GCECoT>
- El Tiempo*. (2022, 4 de diciembre). Informe confidencial advierte sobre frentes del ELN que podrían sabotear la paz. <https://lc.cx/OZL5xG>
- El Tiempo*. (2024, 13 de febrero). ELN anuncia que se levanta paro armado en Chocó. <https://lc.cx/llnEV1>
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2022, 27 de agosto). ¿Cuál es el ELN que se sentará a negociar? <https://tinyurl.com/26lbax5v>
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2023). ¿Es posible un cese al fuego con el ELN? <https://tinyurl.com/2cm2jksd>
- Grossman, H. (1999). Kleptocracy and revolutions. *Oxford Economic Papers*, 51, 267-283.
- Infobae. (2024, 21 de abril). Proceso de paz del gobierno Petro con las guerrillas genera un pesimismo similar al que produjo el de Pastrana. <https://lc.cx/DEF36z>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2022). Los casos de la JEP. <https://www.jep.gov.co/Paginas/casos.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2024). Mecanismo unificado de monitoreo de riesgos del sistema integral para la paz. https://www.jep.gov.co/uia/Paginas/mecanismo_monitoreo/index.aspx
- Schulhofer-Wohl, J., & Sambanis, N. (2010). *Disarmament, demobilization and reintegration programs: An assessment*. Informe de investigación. Folke Bernadotte Academy Publications.
- Mahoney, C. (2017). Splinters and schisms: Rebel group fragmentation and the durability of insurgencies. *Terrorism and Political Violence*, 32, 345-364. <http://dx.doi.org/10.1080/09546553.2017.1374254>
- La Silla Vacía*. (2024, 13 de marzo). Cifras secretas del Gobierno confirman que todos los grupos armados crecieron. <https://lc.cx/wig90o>
- Walch, C. (2016). Rethinking ripeness theory: Explaining progress and failure in civil war negotiations in the Philippines and Colombia. *International Negotiation*, 21(1), 75-103. <https://doi.org/10.1163/15718069-12341325>
- Walter, B. (1997). The critical barrier to civil war settlement. *International Organizations*, 51(3), 335-364.
- Walter, B. (2009). Bargaining failures and civil war. *Annual Review of Political Science*, 12, 243-261.
- Zuleta, E. (2023). Las contradicciones de la Paz Total. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/las-contradicciones-la-paz-total/>



Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

Proyecto “Estabilización del proceso de paz en Colombia por medio de justicia, verdad y protección de derechos humanos”

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz, desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el Sistema Integral para la Paz, entre el público no experto en justicia transicional.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 extensión 29982
Carrera 8 n.º 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia