

Los Diálogos de Paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional: Estado actual y perspectivas

6 de septiembre de 2018

El 7 de agosto, en su discurso de posesión, el Presidente Iván Duque afirmó que en los primeros 30 días de su gobierno se realizaría “*una evaluación responsable, prudente y completa del proceso de conversaciones que durante 17 meses se ha adelantado con el ELN.*”

Con el ánimo de contribuir a ese propósito, así como para enriquecer el debate público, el *Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz* de la Universidad Nacional de Colombia se permite compartir algunos elementos de análisis acerca del estado actual y las perspectivas de dicho proceso.

En comparación con el proceso con las FARC, que se encuentra desde hace casi dos años en la etapa de implementación, el proceso con el ELN pareciera que ha avanzado poco. Sin embargo, visto desde una perspectiva histórica, nunca antes se había llegado tan lejos.

La primera vez que el ELN se sentó a negociar con el Estado colombiano fue durante el gobierno de César Gaviria, primero en Caracas, Venezuela y luego en Tlaxcala, México, como integrante de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. En el gobierno de Ernesto Samper, se firmó el pre-acuerdo del Palacio de Viana en Madrid, España y posteriormente el Acuerdo de la Puerto de Cielo en Maguncia, Alemania, por parte del Consejo Nacional de Paz. En el gobierno de Andrés Pastrana, se firmó el Acuerdo de Río Verde en Rio Verde, Antioquia, y posteriormente, el Acuerdo por Colombia en La Habana, Cuba. En el gobierno de Álvaro Uribe se realizaron diálogos en La Habana durante casi dos años y se llegó al denominado “Acuerdo Base”. Sin embargo, si bien estas experiencias dejaron lecciones y aprendizajes muy valiosos, no fue posible en ninguno de ellos llegar a acuerdos sustanciales hacia la terminación de la confrontación armada.

En el gobierno de Juan Manuel Santos, se iniciaron acercamientos en el año 2012, se avanzó a una fase exploratoria y confidencial en 2014, se firmó el Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia el 30 de marzo de 2016 y en febrero de 2017 se instaló la fase pública en Quito, Ecuador, que, en mayo de 2018, fue trasladada a La Habana, Cuba. Durante esos 17 meses, se realizaron seis ciclos de negociaciones.

Como resultados y avances de este proceso, se destacan los siguientes:

El Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia establece la Agenda de seis puntos. Si bien en los intentos pasados también se habían firmado pre-acuerdos y acuerdos, nunca antes se habían pactado de manera bilateral, como en esta ocasión, los lineamientos metodológicos y sustantivos de una Agenda para la solución política del conflicto, otorgándole un lugar central a la participación de la sociedad.

Se formalizó la Mesa de Diálogos, con mandatos claros, que ha permitido discutir de manera respetuosa y constructiva los diferentes puntos de la Agenda.

Se ha construido una importante arquitectura de la participación de la comunidad internacional, representada en los países garantes (Brasil, Chile, Cuba, Noruega, y Venezuela), los que conforman el Grupo de Países de Apoyo y Acompañamiento a las Conversaciones (Alemania, Holanda, Italia, Suecia y Suiza), así como la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Igualmente, se acordó el acompañamiento de la Conferencia Episcopal de Colombia. Por otra parte, a lo largo del proceso se ha contado con la participación de plataformas de paz y organizaciones sociales y regionales.

Se logró acordar y poner en práctica, por primera vez en la historia con el ELN, un cese al fuego bilateral, temporal y nacional, que se desarrolló entre el 1 de octubre de 2017 y el 9 de enero de 2018, con la verificación de la Conferencia Episcopal y la ONU, que produjo innegables alivios humanitarios, particularmente en los territorios.

Se realizaron entre el 30 de octubre y el 16 de noviembre de 2017, en Tocancipá, Cundinamarca y Bogotá, audiencias con la asistencia de unas 175 organizaciones de la sociedad civil, incluido el *Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz* de la Universidad Nacional de Colombia, ante la presencia de integrantes de las delegaciones de paz del Gobierno Nacional y el ELN, que arrojaron importantes insumos y conclusiones acerca de la metodología de la participación de la sociedad.

En la Declaración Política del pasado 1 de agosto, la Mesa de Diálogo anunció que había concertado que la participación de la sociedad:

“será transversal y articulará los puntos de la Agenda: democracia para la paz, transformaciones para la paz y víctimas. Tendrá un carácter amplio, plural, transparente, e identidad propia. La participación se desarrollará de abajo hacia arriba a través de dos carriles: el territorial y el temático-sectorial-poblacional. Tomará en cuenta un enfoque diferencial y las realidades territoriales y sectoriales del país, así como las organizaciones que promueven esos procesos sociales. Deberá acompañarse previamente y durante su avance de una estrategia pedagógica y de comunicaciones. Contará con plenas garantías de seguridad y protección a las comunidades, a sus organizaciones y representantes.”

Sin duda, todo lo anterior significa avances importantes, especialmente a la luz de la perspectiva histórica, que le entrega al nuevo gobierno un acumulado sobre el que se puede construir.

Sin embargo, también es evidente, que, a la luz de las demandas actuales de cerrar el capítulo de la confrontación armada de una vez por todas, los resultados son a toda luz insuficientes. Esto ha producido un grado preocupante de agotamiento, incredulidad y desinterés por parte de amplios sectores de la opinión pública frente al proceso. Sin embargo, cabe destacar que, pese a esto, según la **más reciente encuesta publicada por**

Gallup (realizada entre el 17 y el 27 de agosto), **el 69 % de los colombianos están de acuerdo con que los diálogos con el ELN se reanuden, mientras el 28 % está en desacuerdo.**

Desde su posesión, y aún antes, el Presidente Duque ha insistido en algunos criterios que considera fundamentales para lograr lo que él denomina el Pacto por la Legalidad. En su discurso inaugural, afirmó que: *“un proceso creíble debe cimentarse en el cese total de acciones criminales, con estricta supervisión internacional, y tiempos definidos. Queremos avanzar, pero el pueblo colombiano no tolerará que la violencia sea legitimada como medio de presión al Estado.”*

Seguramente quiso hacer alusión a la retención o secuestro de cuatro militares y de dos civiles en el Chocó por parte del ELN cuatro días antes de la posesión. Esta situación se agravó dos días después de la posesión con la retención o secuestro de tres soldados más en Arauca.

El nombramiento de Miguel Ceballos como nuevo Alto Comisionado para la Paz ha sido muy bien recibido por diferentes sectores, dada su larga trayectoria en asuntos de paz, desde su tiempo como secretario técnico de la Comisión de Conciliación Nacional de la mano de Augusto Ramírez Ocampo. En varias entrevistas desde su posesión, Ceballos ha reiterado los criterios expuestos por el Presidente Duque.

Por su parte, las declaraciones recientes del ELN han contenido elementos importantes.

Tres días antes de la posesión de Duque, en una entrevista con Telesur, Pablo Beltrán, jefe de la Delegación de Paz del ELN, ante la pregunta acerca de las eventuales nuevas condiciones del gobierno entrante para la continuación del proceso, dijo: *“los que sean, los escuchamos, porque es la negociación”*.

Y el pasado 24 de agosto, en declaraciones al New York Times, Beltrán insistió en que el propósito del proceso es *“sacar la violencia de la política”* y por primera vez habló de la dejación de armas y puso sobre la mesa la propuesta de realizarla de manera gradual, con tres etapas de 30%, 30% y 40%. Reveló que había hablado con Ceballos y que había detectado *“voluntad de paz”*. Pero quizá lo más más significativo fue el mensaje al final del informe: *“es posible lograr un acuerdo con el ELN en los 4 años de Duque.”*

El ofrecimiento por parte del Presidente de España Pedro Sánchez el pasado 30 de agosto de apoyo al proceso de diálogo con el ELN y la disposición de ser sede de los diálogos es un claro indicador del respaldo que existe desde la comunidad internacional. Sin embargo, la respuesta de Duque fue muy dicente: agradeció el apoyo, pero dejó en claro que por ahora no, ya que insistió en que: *“la premisa tiene que ser suspender todas las actividades criminales, empezando por la liberación de los secuestrados”*. También, la reacción de Beltrán revela las complejidades del tema: igualmente agradeció el ofrecimiento, pero advirtió que la inclusión de nuevos países al proceso no debería hacerse para sustituir a quienes han estado participando.

Otro acontecimiento reciente de alta relevancia fue la decisión el 31 de agosto por parte de Presidente Duque, de solicitarle al Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, prorrogar por un año más la Misión de Verificación, autorizada por el Consejo de Seguridad Nacional por unanimidad, cosa poco usual en ese cuerpo normalmente escenario de enfrentamientos. Si bien el objeto central de la Misión es la verificación del componente de los acuerdos con las FARC relacionado con la reincorporación, jugó un papel significativo en el pasado cese al fuego bilateral, temporal y nacional con el ELN..

El tema de las liberaciones de los militares y civiles en manos del ELN sigue siendo un gran escollo para el proceso hacia delante. De todas maneras, las declaraciones del ELN de querer hacer las liberaciones prontamente y el inicio de las mismas, son una señal positiva.

Igualmente, la crítica situación de los líderes sociales y defensores de derechos humanos y su incesante asesinato en los territorios es de inmensa gravedad para el país e incide de manera directa en las posibilidades de avanzar en la solución política al conflicto.

A partir de este breve recuento de los antecedentes y del estado actual, nos permitimos ofrecer nuestras conclusiones y hacer unas recomendaciones.

En primer lugar, se puede afirmar que existe una voluntad explícita del ELN de continuar los diálogos de paz con el gobierno del Presidente Duque. El nuevo gobierno por su parte ha transmitido su interés en revisar el estado del proceso y realizar los ajustes que sean necesarios, planteando una serie de condiciones para continuar el proceso. Igualmente, Duque ha sido claro en que, si bien sí quiere la paz, le tiene críticas a la forma en la cual se realizó con las FARC. Por su parte el ELN, ha insistido desde el comienzo en darle un carácter distinto y propio a su proceso, lo anterior es una oportunidad para que el Gobierno Duque y el ELN puedan implementar un proceso con el cual se sientan más cómodos.

Por tanto, la Agenda, y los procedimientos, firmada en marzo de 2016 podrían ser ajustados, como resultado de un acuerdo bilateral. Si bien la tesis de que fue pactado con el Estado es en principio correcta, en la práctica, con un nuevo gobierno elegido en gran parte por su crítica a la política de paz del gobierno anterior, no es realista sostener que ésta sea inalterable, más aún si existe consenso en que no ha tenido el desarrollo deseado. Tampoco sería recomendable que se arranque de ceros, a partir de un borrón y cuenta nueva. Por tanto, se impone unos acuerdos que pueden implicar modificaciones y precisiones, sin que se altere su carácter principal ni desconozca los muchos elementos positivos construidos en estos años.

PROPUESTA

Proponemos que los ajustes se hagan bajo algunos nuevos criterios:

1. Establecer como objetivo central y explícito del proceso “*sacar la violencia de la política*”.
2. Reorientar las conversaciones hacia el desescalonamiento gradual del conflicto armado, que implique alivios humanitarios para las comunidades en los territorios

- de manera inmediata, terminando con el secuestro y la extorsión y permita llegar a un cese bilateral definitivo como punto de llegada y no de partida.
3. Acelerar e intensificar el componente de la participación de la sociedad, en su diversidad, de manera organizada, a partir de los principios y criterios consignados en la declaración política del pasado 1 de agosto, creando espacios de participación efectiva en territorios específicos para darle soluciones reales a las comunidades.
 4. Compromisos diáfanos y efectivos frente a la defensa de la vida de los líderes sociales.
 5. A partir de la noción de que es posible y deseable firmar y empezar a implementar un acuerdo final con el ELN en los 4 años del actual mandato presidencial; se debe establecer una calendarización y ajustes metodológicos que le permita a la Mesa tener mayor claridad acerca de los tiempos y las tareas en el corto, mediano y largo plazo, pero que, además, y, sobre todo, le dé una señal clara al país que el proceso sí va hacia buen puerto, clave para motivar la participación de una sociedad aún muy escéptica e indiferente.
 6. Establecer el principio de negociación basado en “*acuerdos parciales de vigencia inmediata*” que permitan que la implementación no esté desfasada del proceso de conversaciones.
 7. En cuanto a la participación de la comunidad internacional, se debe aprovechar su inmenso potencial de colaboración y todo ajuste o ampliación de la arquitectura actual debe ser el resultado de acuerdos bilaterales.
 8. Sería recomendable contemplar, lo más pronto posible, traer la Mesa de Diálogo a territorio colombiano, con la Iglesia Católica como garante, ojalá con el apoyo del Vaticano. La experiencia de las audiencias en Tocancipá y Bogotá del año anterior, así como la visita a Casa de Paz de Antonio García, durante el gobierno del Presidente Uribe, muestran su viabilidad.
 9. Diseñar e implementar un plan de comunicación y pedagogía para la paz desde la Mesa de conversaciones a lo largo del proceso.

Por otra parte, desde la sociedad civil, es urgente instar al ELN a tomar decisiones unilaterales, por fuera de la mesa, como lo hizo en los ceses al fuego unilaterales que decretó para los comicios electorales este año, suspendiendo y renunciando de manera definitiva al secuestro y la voladura de oleoductos, no como concesiones al gobierno sino como respuestas a los reclamos insistentes de la sociedad. En ese marco se pueden analizar fórmulas para contribuir en la financiación de las unidades del ELN durante las conversaciones.

En conclusión, el Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz de la Universidad Nacional de Colombia considera que las condiciones sí están dadas para que el diálogo entre el Gobierno Nacional y el ELN continúe, haciéndole los ajustes que las nuevas condiciones imponen y que sean acordadas entre las partes. Pero, sobre todo, por el hecho evidente de rechazo cada vez más amplio en la sociedad colombiana a la continuación de la guerra y el reclamo de muchos sectores por una paz completa.

Bogotá, DC, 6 de septiembre de 2018