

## El renacer del ELN: inefectivo en lo militar y costoso en lo político

**La mesa de negociaciones con el ELN encontrará a una guerrilla que logró renacer.** Este renacimiento fue inefectivo en lo militar, pese al altísimo costo en términos humanos y económicos. Y también fue costoso en lo político, pues agotó el poco espacio político que había logrado el grupo guerrillero durante el largo período en que redujo su violencia.

**La persistencia del ELN en la violencia es uno de los principales riesgos que afronta el recién anunciado proceso de negociación: una paz completa,** al alcance de la sociedad colombiana por primera vez en la historia, está en grave riesgo por la violencia del ELN.

### **El ELN renació, pero no logró cambiar la naturaleza de la guerra**

En lo corrido de la década, **el ELN ha realizado un enorme esfuerzo para retomar la iniciativa armada en contra del Estado colombiano y escalar la guerra.**

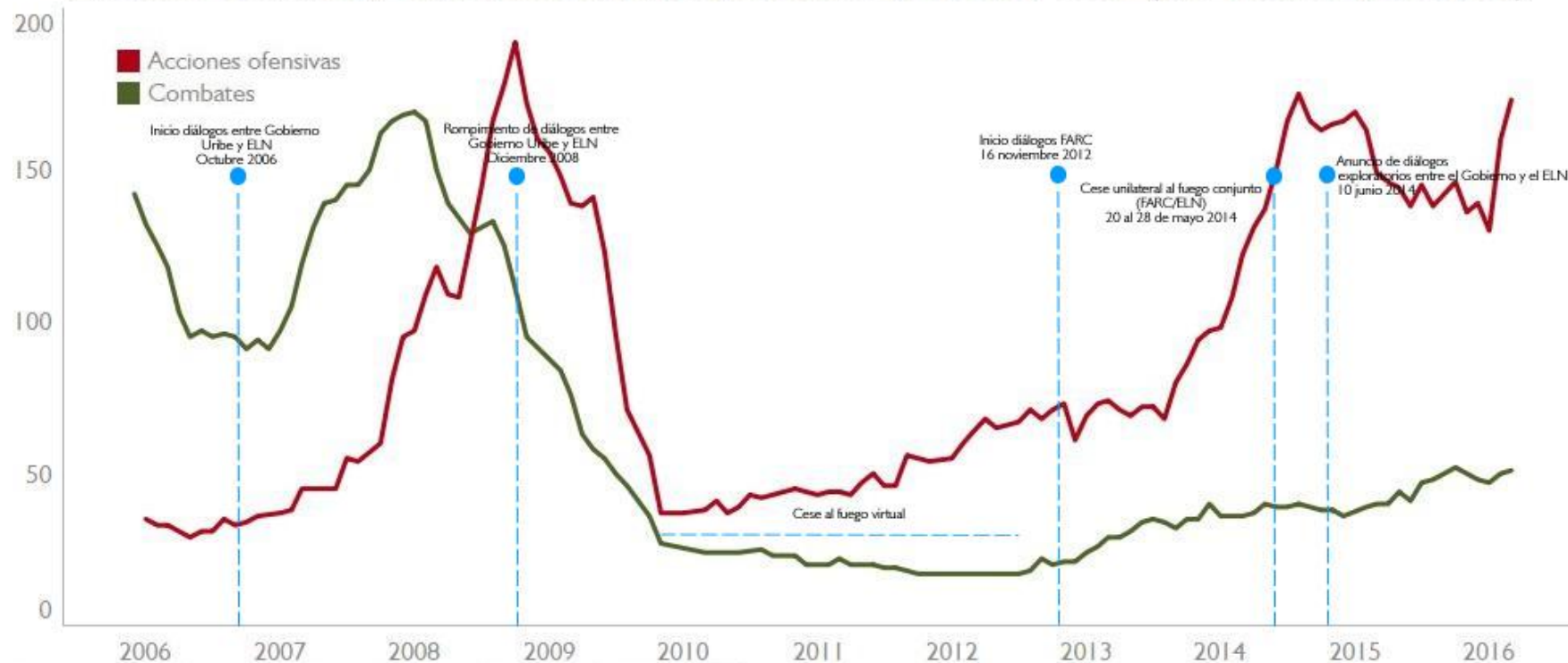
Luego de una breve intensificación de sus acciones violentas tras el rompimiento de los diálogos exploratorios con el gobierno de Álvaro Uribe en diciembre de 2008, el ELN redujo de forma drástica su actividad violenta para finales de 2009. A partir de esta fecha y hasta mediados de 2010, el grupo sostuvo un cese al fuego “virtual”, en el que su actividad armada **registró niveles mínimos históricos**, incluso cercanos a cero en los combates (Aponte, D. 2011. *Terminando el conflicto violento con el ELN: de la necesidad de finalizarlo más allá del recurso a las armas*, [en línea]).

Sin embargo, la fuga de Gustavo Giraldo, alias ‘Pablito’, jefe del Frente de Guerra Oriental en octubre de 2009 (desde hace poco miembro del Comando Central, COCE, del ELN), le permitió al grupo reorganizarse y fortalecerse militar y financieramente, principalmente en las zonas lideradas por este Frente. Allí el ELN aumentó sus recursos, mediante el secuestro, la extorsión, la minería ilegal, el contrabando y el narcotráfico; e incrementó su iniciativa armada lenta y paulatinamente.

Desde noviembre de 2010 el ELN **escaló de forma sostenida** su participación en eventos del conflicto, rompiendo el estancamiento en su guerra contra el Estado. Nótese que el crecimiento sostenido de la actividad violenta del ELN desde fin de 2012 se aceleró a finales del 2013. Incluso para junio de 2014 el nivel de acciones ofensivas del ELN alcanzó los mayores niveles en dos décadas, triplicando el número de acciones frente al periodo de cese virtual. Desde entonces el ELN ha mantenido altos niveles de violencia, con una reducción relativamente marginal.

Nótese también que las acciones del ELN no se han incrementado en coincidencia con el inicio de los contactos confidenciales del gobierno con las FARC como tampoco de manera previa a la instalación de la mesa de negociación. De hecho, el ELN ha reducido levemente las acciones violentas desde el anuncio de la fase exploratoria de diálogos, en contravía de la percepción en la opinión y los reportes de prensa en el sentido de que el ELN venía acelerando después de tal anuncio las acciones ofensivas.

## Acciones ofensivas y combates con participación del ELN 2010-2016 (año corrido mes a mes)

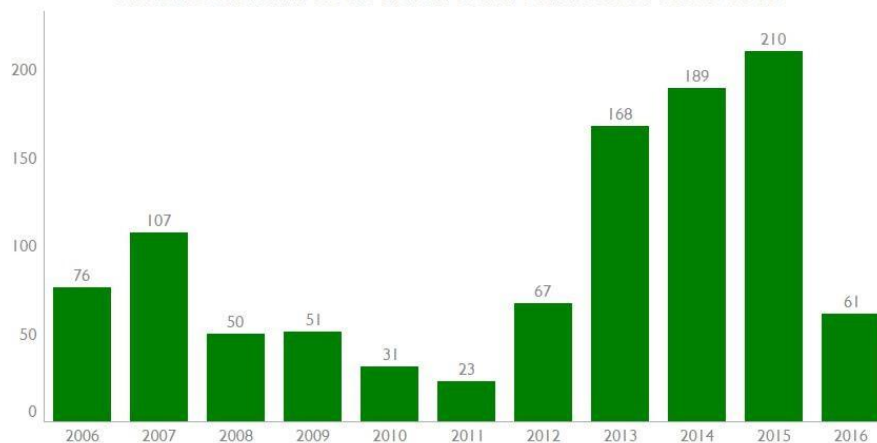


Fuente: Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia - CERAC

Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016. Datos provisionales, sujetos a revisiones continuas, incorporación de nueva información y actualización de la información existente.

Lo que también se ha incrementado a ritmo sostenido y mucho más acelerado han sido las acciones de la Fuerza Pública contra el ELN: desde el 2012, se observó un significativo repunte de los operativos militares contra esta guerrilla, al punto que en el 2015 se registraron niveles cuatro veces más altos que el promedio anual de 2006-2011

Acciones ofensivas de la Fuerza Pública contra el ELN 2006-2016



Fuente: Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia - CERAC  
 Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016. Datos provisionales, sujetos a revisiones continuas, incorporación de nueva información y actualización de la información existente.

Durante el periodo 2013-2016, la actividad del ELN se ha caracterizado por **acciones ofensivas** típicas de una fuerza guerrillera (esto es, ataques contra la infraestructura de extracción de hidrocarburos y hostigamientos contra la Fuerza Pública), registradas **en zonas aisladas y de difícil acceso** donde el grupo hace presencia histórica. Además, el grupo no ha renunciado al secuestro como arma de guerra y fuente de financiación de recursos.

El ELN ha buscado no exponerse a una confrontación abierta con el Estado, de ahí que el número de combates entre la Fuerza Pública y el grupo se haya reducido desde el 2009, alcanzando mínimos en el 2011. Desde entonces ha aumentado sostenida pero levemente.

En todo caso, pese al escalamiento de su iniciativa armada, el grupo no ha podido retomar los niveles de violencia que sostuvo entre 2007 y mediados de 2009. A mediados del 2014, por ejemplo, alcanzó un nivel de

acciones que solo correspondió al 54% de las acciones violentas que ejerció en 2002, cuando las llevó a su máximo histórico.

El ELN tampoco ha sido capaz de lanzar una ofensiva con alcance nacional. No ha logrado coordinar acciones armadas en diferentes momentos del territorio nacional, mantener el dominio sobre regiones completas, pese a concentrarse, como se verá más adelante, en algunas regiones. En términos de objetivos estratégicos, el ELN no ha logrado afectar de manera sistemática redes logísticas o de infraestructura, como sí lo logró las FARC, por ejemplo, durante la ruptura de su cese el fuego autoimpuesto en mayo de 2015.

En últimas, el ‘logro’ del ELN fue el de intensificar de forma focalizada sus acciones. En otras palabras, la reciente ofensiva del ELN **le permitió al grupo renacer** como un actor relevante en la agenda política del país, **pero no generó un cambio determinante en el balance de fuerzas en el conflicto a su favor**. En gran parte, la precariedad militar del ELN se da porque la respuesta de la fuerza pública sí ha logrado contener la expansión del ELN, aun cuando no ha logrado una derrota militar completa del grupo, la cual sólo se lograría a un inmenso costo humano (Restrepo, 2011. *Una estrategia para el cierre del conflicto con el ELN*, [en línea]).

### **ELN y territorio: menor presencia nacional; expansión en regiones focalizadas**

Desde el 2011, **el ELN no ha logrado abrir nuevos frentes de guerra;** por el contrario, **su presencia violenta se ha reducido en los últimos cinco años**, y pocas unidades guerrilleras sostienen la mayoría de la iniciativa armada del grupo.

Con excepción de eventos ocasionales en Caquetá, Cundinamarca, Meta y Sucre, **no encontramos evidencia documental de una posible expansión** del ELN a departamentos donde no tenía presencia violenta entre 2006 y 2010.

Sin embargo, **el ELN ha buscado expandirse** a otras regiones al interior de los departamentos donde ya hacía presencia, principalmente **a áreas recientemente “abandonadas” o “cedidas” por las FARC en Chocó, Cauca, y Nariño**, como lo denunció la Organización Indígena de Colombia y la Defensoría del Pueblo.

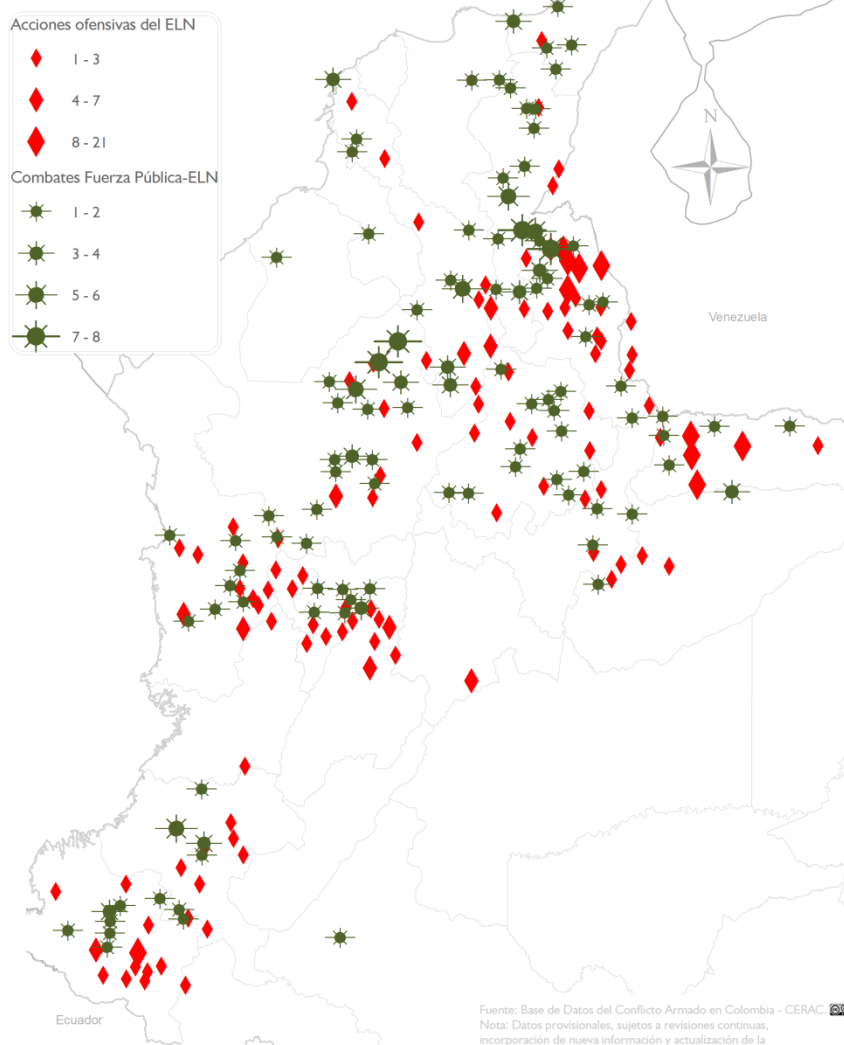
Hasta el momento el monitoreo de CERAC no denuncia acciones violentas por parte del grupo en estos territorios; sino patrullajes armados, entrega de propaganda alusiva a esta guerrilla, así como injerencia en la explotación de rentas ilegales asociadas al narcotráfico y la minería ilegal.

Contrario al esfuerzo del ELN por ampliar su influencia en el país, durante estos años (2010-2016) se ha observado **una reducción de las acciones del grupo en varias de las regiones donde históricamente ha operado**, e incluso una desaparición virtual de su capacidad operativa en algunos de sus territorios estratégicos en el pasado.

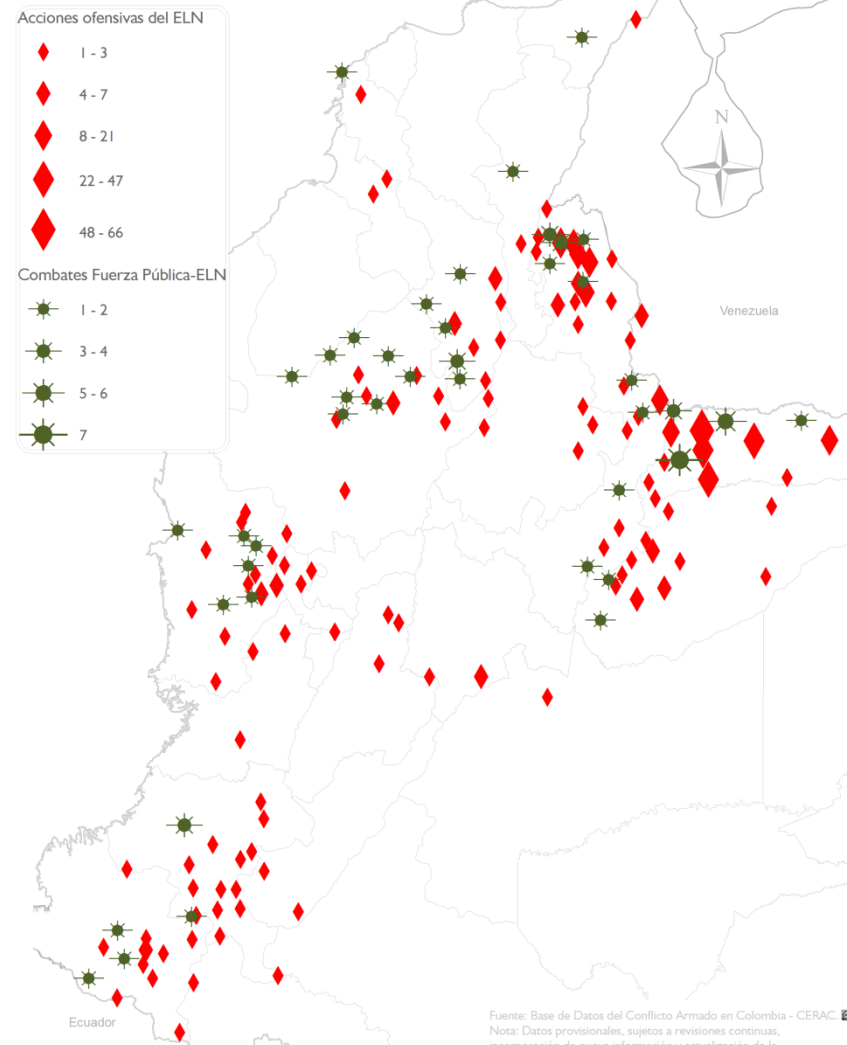
- La disminución más importante de su actividad armada se registró en Santander y Tolima. En estas regiones, donde se reportaron altos niveles de violencia del ELN entre 2006 y 2011, cayó más del 80% el número de eventos de esta guerrilla.
- En La Guajira, el ELN sólo reportó 3 eventos este período, lo que evidencia una pérdida casi completa de la capacidad operativa del Frente Norte en la Costa Caribe.

- En Risaralda, zona estratégica para el ELN en el occidente del país, el Frente Occidental redujo casi a cero su actividad violenta estos años.
- Incluso en Nariño, otra región crucial para el grupo, se registró una caída del 34% en los eventos con participación del grupo guerrillero (38 a 25 casos).

### Acciones ofensivas y combates con participación del ELN 2006-2010



### Acciones ofensivas y combates con participación del ELN 2011-2016



Aún así, **algunas unidades del grupo sí han escalado sus acciones y han consolidado su dominio regional**, por lo que constituyen graves amenazas a la seguridad.

En particular, el **Frente Oriental**, con presencia en Arauca, Casanare y Boyacá, ha sostenido casi todo el esfuerzo militar del ELN en estos años: es responsable de la mitad de acciones ofensivas realizadas por el grupo durante este período y es la unidad que más sostiene combates con la Fuerza Pública.

También es preocupante la situación de Norte de Santander, donde opera el **Frente Nororiental**. Si bien allí bajaron los eventos del ELN, este departamento es el segundo con mayor número de acciones de este grupo, luego de Arauca.

Otros frentes de guerra activos se encuentran en Chocó y Cauca, donde operan los **frentes Occidental y Suroccidental**, respectivamente. En estas regiones los niveles de violencia con participación del ELN se mantuvieron en niveles altos y relativamente estables.

## **El inicio del proceso de paz con el ELN: un importante avance para el cierre del conflicto en Colombia**

Inefectiva en lo militar, la escalada del ELN sí tenía un enorme costo político: **estaba poniendo en riesgo la oportunidad de alcanzar un acuerdo de paz “completo”** que incluyera a todas las fuerzas guerrilleras vigentes en el país.

Los altos niveles de violencia que sostuvo el grupo desde antes que se dieran a conocer los diálogos exploratorios, y su incapacidad de renunciar

al secuestro, entre otros factores, postergaron el inicio del proceso de paz con esta guerrillera por más de dos años. A su vez, dicho estancamiento de la fase exploratoria y la intensificación de la guerra estaban **deteriorando el apoyo político a una salida negociada** al conflicto con el ELN.

La ofensiva del ELN también evidenció la capacidad del grupo para amenazar la seguridad, aun cuando sólo lo logró a escala regional. Así, por ejemplo, la “celebración” del aniversario del grupo con un paro armado, entre el 14 y el 16 de febrero de este año, afectó a la población civil, la industria de transportes e hidrocarburos, y la Fuerza Pública en Casanare, Nariño, Antioquia, Arauca, Cesar, Chocó, Bolívar, Boyacá, Cauca, Norte de Santander y Valle del Cauca. En estos hechos tres policías resultaron muertos, y dos policías y un civil heridos.

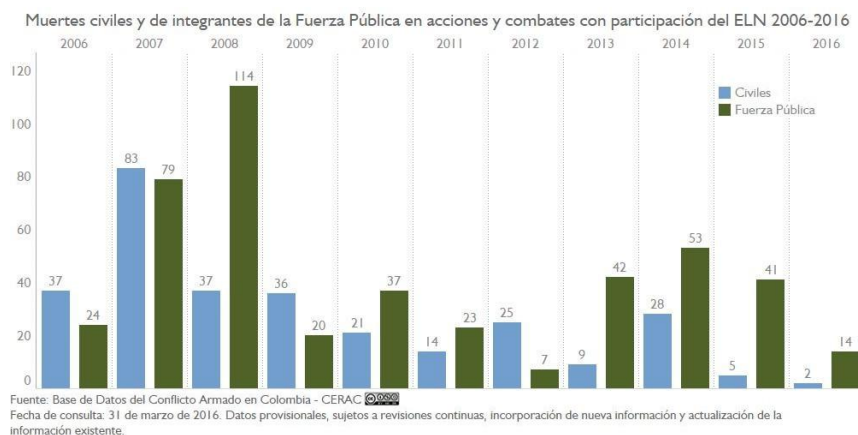
## **Un riesgo alto, pero menor en relación con el de las FARC**

Este alto riesgo que representa la violencia para la negociación de paz se ha materializado en las muertes que causan sus acciones y los combates que sostiene con la fuerza pública. Un riesgo que de entrada afecta el naciente proceso de negociación.

La reciente ofensiva del ELN ha afectado de forma grave a los miembros de la Fuerza Pública: desde 2013 aumentó el número de militares y policías muertos en acciones unilaterales y combates con participación de esta guerrilla. Estos niveles no superan los alcanzados entre 2006-2008, pero sí son mayores a los del período de “cese el fuego virtual”.

Aún así, el grupo se ha cuidado de no incrementar de forma significativa la afectación letal de civiles durante estos años. En promedio, entre 2013 y 2015, ha muerto un menor número de civiles en eventos con participación

del grupo en comparación con el periodo 2010-2012 (de cese virtual), y 2006-2009 (de incremento de la violencia del ELN).



Pese a su esfuerzo y al incremento en la captura de rentas ilegales, la capacidad violenta del grupo es mucho menor a la de las FARC: por ejemplo, entre agosto de 2013 y julio de 2014, periodo en que es más notorio el escalamiento de la ofensiva del ELN, las acciones unilaterales de esta guerrilla tan solo representaron el 35% de las acciones de las FARC; los combates con la Fuerza Pública, el 17%; las muertes de civiles, el 26%; y las muertes de integrantes de la Fuerza Pública, el 36%.

## Mejor negociando

Una solución negociada al conflicto con el ELN no sólo es necesaria sino que traerá consigo menores pérdidas humanas y económicas para el país que una elusiva terminación del conflicto por medios militares.

De hecho, el agotamiento de las políticas de seguridad contrainsurgentes en Colombia remite a que la alternativa al diálogo si bien posible es costosa en extremo.

Por ello, el anuncio de un futuro proceso de paz con el ELN constituye un avance muy importante para la superación del conflicto y la disminución de la violencia política en Colombia.

En primer lugar porque contribuye a **disminuir los riesgos y los obstáculos para implementar los acuerdos alcanzados entre el Gobierno y las FARC**, en especial, en lo referente a la eliminación de obstáculos para el cese bilateral, la participación política, la solución al problema de las drogas ilícitas y la reincorporación del grupo a la vida civil.

El proceso de paz con el ELN hace más visible políticamente y responsable ante la sociedad a esta guerrilla por sus acciones. De hecho, el éxito del proceso de desescalamiento bilateral y recíproco negociado con las FARC ha hecho ya más visible las acciones del ELN, generando un gran costo político para esa guerrilla. Es probable que tal presión política en contra del ELN conduzca a que se privilegie la negociación de un procesos de desescalamiento y renuncia paulatina del ELN a acciones violentas. La sociedad civil colombiana tiene una oportunidad única para presionar a este grupo para que renuncie al uso de la violencia incluso antes de que se abra formalmente la mesa de negociaciones.

Para lograr este efecto positivo de la negociación, es crucial que la instalación de la mesa de diálogo no se haga hasta en tanto el ELN haya liberado los secuestrados que mantiene en su poder. Desde el 2010, CERAC conoce de 132 casos de civiles y 4 integrantes de la Fuerza Pública secuestrados por parte del ELN. No conocemos cuántos secuestrados están aún en poder de esa guerrilla.

Otro efecto positivo que se puede esperar del diálogo con el ELN es que puede llevar a **evitar la intensificación de la violencia** en regiones como Chocó, Nariño y Norte de Santander, por cuenta del creciente número de

enfrentamiento entre el ELN y grupos posdesmovilización paramilitar (GPDP), u otras organizaciones armadas, por ocupar los espacios abandonados por las FARC.

Son estas organizaciones las que, con seguridad, estarán ya iniciando acciones para ocupar tales regiones, tras el anuncio del proceso de negociación. Las autoridades de seguridad deben estar atentas a esta respuesta violenta previsible de los grupos de crimen organizado en una transición hacia el posconflicto que parece cada vez más irreversible.

## **Autores:**

David Fernando Correa\*

Pablo Alberto Ortega\*

Jorge Alberto Restrepo\*\*

\* Investigador del Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC)

\*\* Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana y Director del Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC)