

Iván Duque: ni acuerdos con ELN, ni política exterior efectiva



EDICIÓN 101 ENE - ABR 2021

Por Sebastián Beltrán y Henry Ortega

La política exterior colombiana se encuentra llena de tensiones y pragmatismos con los países latinoamericanos, al tiempo que se fortalece, con diferentes variaciones, la cercanía con los Estados Unidos, especialmente en materia de seguridad y comercio. A su vez, las relaciones con Europa priorizan los temas de DDHH, desarrollo y, últimamente, la implementación de los acuerdos de paz con las antiguas FARC-EP.

Desde el inicio del gobierno Duque, se asiste a diversos cambios en política exterior y política de paz. Ambos temas hoy se entrelazan en un ambiente desorientado y con múltiples desaciertos. La tensión coyuntural en la que confluyen estos dos temas, y que es el eje de este texto, surge a raíz de la solicitud del Gobierno colombiano a Cuba, de extraditar a los negociadores del ELN, guerrilla responsable del atentado a la Escuela de Cadetes General Santander, y que causó la ruptura de los diálogos de paz. Dos acontecimientos vuelven hoy a poner el tema sobre la mesa: 1. La publicación de El Tiempo de una carta de los negociadores en Cuba al ELN en Colombia, donde dejarían entrever sus fracturas internas (El Tiempo, 2021a) y 2. El aviso de la Embajada de Cuba al Gobierno colombiano sobre un posible atentado del ELN en Bogotá (El Tiempo, 2021b).

Sin duda, esta solicitud, funcional al capital político del partido de Gobierno (Centro Democrático), y a

parte de la opinión pública, resulta desastrosa para una negociación con el ELN y para la política exterior colombiana. Hacer un análisis del asunto, implica examinar al menos cinco puntos: 1. Los cambios en el escenario internacional 2. Los cambios en política exterior y de paz desde Colombia 3. Las implicaciones en política exterior de la solicitud de extradición 4. La errónea interpretación de las divisiones del ELN, y 5. Las respuestas que la comunidad internacional ha dado al tema. Por último, se presentan algunas recomendaciones e ideas en clave prospectiva.

1. Cambios en el contexto internacional

La llegada de Duque al poder coincide con el retorno de la derecha en países de América Latina y con la presidencia de Donald Trump en EE.UU. Los cambios de Trump en cuestiones de seguridad y política exterior fueron evidentes. Colombia se alineó a éstos con cierta rapidez.

Uno de estos cambios fue el retroceso en la normalización de relaciones entre Estados Unidos y Cuba, que trajo consigo la inclusión de Cuba, nuevamente, en la lista de países no cooperantes en la lucha contra el terrorismo, decisión aprovechada por Colombia en el marco de la solicitud de extradición de los negociadores del ELN.

Al mismo tiempo, la situación en Venezuela empeoró tras la caída de los precios del petróleo en 2014. Estados Unidos respondió, por un lado, con sanciones a miembros del régimen y la amenaza de una intervención militar, y por otro, apoyando diálogos en Barbados y presentando un plan de transición (Márquez & Lara, 2021).

En este mismo contexto, se creó el Grupo de Lima que acordó reconocer a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela y promovió un gobierno de transición. Colombia participa en este grupo desde su fundación en 2017, y promueve hasta hoy, el denominado cerco diplomático, expresado en diversas ocasiones por Iván Duque. Sin embargo, ninguno de los enfoques ofrece hasta ahora una solución efectiva a los problemas sociales y políticos del país bolivariano.

2. Cambios en Colombia: del ambiente proclive a la paz, a la intransigencia frente a ella

Los cambios en política exterior de Duque evidencian la alternancia/ambigüedad de Colombia entre posturas acordes con los Estados Unidos y otras que promueven intereses regionales y multilaterales. Pero ¿en qué consisten estas variaciones? Márquez & Lara (2021) lo resumen así: Santos tuvo como ejes la diplomacia para la paz, el pragmatismo frente a Venezuela y el acomodamiento hacia Estados Unidos -un acompañamiento puntual y selectivo- (Russell & Tokatlian, 2009 citado en Márquez & Lara, 2021) mientras que Duque se ha enfocado en la ideologización de las relaciones internacionales, en la confrontación con Venezuela, y en el acoplamiento con Estados Unidos -plegándose a los intereses estratégicos de ese país-.

Estos cambios aún no encuentran un norte claro, consecuencia en parte de la no definición de intereses nacionales concretos, y de no asumir sus responsabilidades, en términos de Estado, sino de gobierno.

Así se explica que a la triada Colombia-Venezuela-Estados Unidos, hoy se sume Cuba, con el retroceso mencionado en sus relaciones con el país norteamericano. En Colombia, el cambio de postura hacia Cuba es evidente, con un hilo conductor similar al llevado con Venezuela: de la cooperación pragmática a la confrontación.

La renuencia de Duque a negociar con el ELN se alineó a las ideas conflictivas del uribismo, cuyo eje político es la lucha contra el llamado castrochavismo. Enemistarse con Cuba, al tiempo que se rompían las negociaciones con el ELN, se entendió, desde el Centro Democrático, como una oportunidad única para el partido, a pesar de poner en riesgo el respaldo internacional a una salida negociada del conflicto con el ELN. Respaldo imprescindible, en tanto que la dimensión internacional se muestra como un componente cada vez más importante para las políticas de paz del país.



Durante los diálogos con el ELN, Santos aprovechó el clima de las negociaciones con las FARC-EP en La Habana, y adelantó fases exploratorias en Brasil, Ecuador y Venezuela, países garantes junto a Chile, Cuba y Noruega. En 2016 se instaló la fase pública, y en 2017 se instaló formalmente la mesa de Quito (trasladada a Cuba en 2019, tras el retiro de Ecuador por acciones de una disidencia de las FARC-EP en su territorio). En ese contexto, se pactaron las reglas de juego que hoy son causa de uno de los desaciertos mayúsculos de Duque: el desconocimiento del Protocolo en caso de ruptura de la

negociación.

El inicio tardío de las negociaciones entre el ELN y el gobierno de Santos, su diseño a la sombra de las llevadas con las FARC-EP, y la interpretación del ELN como guerrilla “secundaria”, debilitaron desde el comienzo la negociación (Aponte et al., 2021). A esto se suma la llegada de Duque al poder en agosto de 2018, quien decide retirar al equipo negociador un mes después de su posesión. Duque sólo esperaba una excusa para dar por terminados los diálogos. Ésta llegó, con dolor, en enero de 2019, cuando el Frente de Guerra Oriental activó una bomba en la Escuela de Policía General Santander.

3. Solicitud de extradición: implicaciones en política exterior

Las implicaciones internas y externas de esta solicitud atañen a un elemento concreto: el desconocimiento por parte de Duque de las responsabilidades asumidas a nombre del Estado colombiano, y en torno al Protocolo en caso de ruptura de la negociación. En la actual coyuntura, esto implica al menos dos cosas: i) la no credibilidad del Estado ante otros Estados, y ii) la pérdida de confianza del ELN, de cara a futuras negociaciones. Esto último puede ser paradójico, aunque no tanto, pues las relaciones internacionales y las negociaciones de paz se basan en principios de respeto, confianza y reciprocidad (Zuleta, 2019).

Lo que dice el Protocolo, y que el gobierno de Duque pretende desconocer irresponsablemente es que, en caso de ruptura de la negociación, se debe suspender momentáneamente el conflicto y realizar un traslado inverso de los negociadores hasta sus campamentos, en compañía de los países garantes. Una vez retirados los garantes, según el modo indicado, la negociación quedaría oficialmente terminada, y se reanudarían las confrontaciones.

En este sentido, el incumplimiento de este Protocolo afecta en primer lugar la reputación del Estado colombiano. ¿Qué Estado sería garante ante otro que no cumple sus responsabilidades, excusándose en el cambio de gobierno? Cabe precisar que, el cumplimiento del Protocolo por parte de Cuba no implica necesariamente complicidad entre este país y el ELN, como lo quiere hacer ver el gobierno Duque. Cualquier país garante se juega su reputación al exigir el cumplimiento de las reglas de juego acordadas. Así las cosas, ejecutar la solicitud de Colombia desvirtuaría la confianza en el país y en su capacidad de ejercer estos roles que, por demás, no se activan sólo en función de la realidad colombiana. En este contexto cabe preguntar: ¿Si las negociaciones fuesen en otro país garante como Noruega, el gobierno insistiría con la misma obstinación en la invalidez del Protocolo?



Foto: Katalina Vásquez.

En el plano nacional, toda negociación tiene su contraparte, y dicha contraparte espera tener garantías mínimas. Es válido que el gobierno exija muestras de confianza al ELN, como la liberación de secuestrados, pero dichas exigencias demandan reciprocidades mínimas. La coyuntura no es favorable. A la desconfianza se suman los ecos negativos de la implementación del acuerdo con las FARC-EP, especialmente por el asesinato de excombatientes, argumento privilegiado por los saboteadores internos del ELN. Paradójicamente, la intransigencia del gobierno fortalece a los bandos radicales del ELN, quienes no quieren negociar y están dispuestos a cometer más crímenes como el de la Escuela de Cadetes para hacerse escuchar. Un círculo vicioso en el que pareciera que gobierno y guerrilla se pusieran de acuerdo.

De cara al país, el gobierno se juega dos cartas: 1) El ejercicio del Estado de Derecho ante la inconsistencia en las decisiones del presidente Duque, como jefe de gobierno y de Estado. Se pone de manifiesto una paradoja: el Estado colombiano, garante del orden legal e institucional, pone en tela de juicio su autoridad como cumplidor de pactos, no sólo ante otros Estados, sino ante un grupo armado al que juzga por estar fuera de la ley. 2) Actuar como un Estado que no cumple las reglas de juego en una negociación, atenta contra el derecho constitucional a la paz, pues cierra la puerta a cualquier salida negociada en el futuro,

¿quién se sentaría con un Estado que cambia las reglas de juego a mitad de camino?

4. La errónea interpretación del ELN

Tras la publicación de la carta en El Tiempo (2021a) se ha sugerido la imagen de un ELN altamente fragmentado. Una lectura errada de esta situación puede llevar a malas decisiones en la solución del conflicto con este grupo. El CINEP/PPP contribuye a un análisis más preciso y profundo sobre este tema, con la reciente publicación del libro *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente 1964-2020* (Aponte et al., 2021), que ayuda a comprender la complejidad de estas fragmentaciones y los yerros de decisiones amparadas en lecturas simplistas.

A propósito del modelo organizativo federado del ELN, es preciso decir, según el libro mencionado, que éste responde a adaptaciones dentro de su historia interna por ejemplo, para evitar personalismos como el de Fabio Vásquez, que en los años 1970 condujo a fuertes purgas internas. Tampoco se trata de decir, de manera simplista, que el ELN es más político que militar, y viceversa. La cosa va más allá, y es necesario comprender a esta guerrilla en sus contextos regionales, en donde se evidencian diferentes comportamientos, que se definieron sobre todo por sus condiciones de inserción en los territorios, las características diferenciadas de las comunidades locales y los modelos económicos regionales donde se lograron instalar. Este modelo federado y de inserciones regionales diferenciadas, es un desafío a la hora de dialogar. Así como hay Frentes proclives a la negociación, hay otros muy escépticos y saboteadores de los diálogos como el Frente de Guerra Oriental en Arauca o el Frente de Guerra Occidental del Chocó. En ese estado de cosas, resulta pertinente la pregunta de cómo a pesar de estas circunstancias, sorprendentemente o no, el ELN no se ha roto.



Teniendo esto en cuenta, la interpretación de El Tiempo resulta aún más errática, pues presenta al ELN dividido en dos, uno colombiano y otro venezolano. Nada más alejado de la realidad. Primero, porque muchas de las diferencias entre los diversos “elenes” se encuentran precisamente en sus expresiones regionales colombianas. Segundo, porque la mayoría del ELN que hace presencia en Venezuela es una extensión del Frente de Guerra Oriental, con subestructuras propias, muy anclado en los avatares del conflicto colombiano, especialmente en Arauca. Aunque hay información sobre pactos de no agresión con las Fuerzas venezolanas, y sobre la fuerte regulación “elena” de la minería ilegal en el Arco minero energético del Orinoco (Larratt-Smith, 2021 citado en Aponte et al, 2021), queda mucho por estudiar sobre los órdenes sociales del otro lado de la frontera. Con todo, hay una cosa clara: el ELN tiene una condición más binacional que de ruptura entre los dos países. En este sentido, es preciso exigir y buscar mecanismos para que todos los sectores del ELN se encuentren en la mesa, en especial los saboteadores, sin insistir en estas diferencias que hacen inviable la negociación. La tendencia de algunos sectores displicentes del ELN a hacer escuchar su voz al interior de la organización no es nueva, y los repertorios a los que recurren para ello, lastimosamente, son violentos. Es necesario desestimar estas posturas, en las que la presión militar puede resultar o no conveniente, pero acciones como el desconocimiento del Protocolo de ruptura apuntan a lo contrario. El gobierno se vio favorecido, en sus intereses políticos de Partido por el ala radical del ELN, que le dio el motivo más fuerte para terminar las negociaciones en La Habana. Ahora, el gobierno le devuelve el favor con su discurso intransigente, que le da más razones al ala radical del ELN, para no apostar por la negociación.

5. Las respuestas de la comunidad internacional

Frente al caso del Protocolo, las reacciones no se hicieron esperar. Estas vinieron no sólo de Cuba, sino también de Noruega, cuyo embajador en Colombia apoyó la exigencia de dar cumplimiento a estos parámetros, como corresponde en el derecho internacional (El Espectador, 2021). Los desatinos del presidente Duque con la comunidad internacional siguieron en aumento.

Se suman el cerco diplomático a Venezuela que, tras dos años no ha logrado el cambio de gobierno en Caracas, las inconsistencias entre el apoyo internacional y doméstico al acuerdo de paz, la injerencia de integrantes del partido de gobierno en las elecciones de Estados Unidos en favor de Trump, y la ideologización y mala gestión de las vacunas contra el COVID-19. Acontecimientos como la promulgación del Estatuto de Protección Temporal, son por su parte una buena noticia para la población migrante venezolana, pero parecen sólo un gesto estratégico para mitigar la serie de desaciertos ante la comunidad internacional.

Las exigencias internacionales vienen de varios frentes, sobre todo de la Unión Europea, de la Alta Comisionada de la ONU para los DDHH, y de organizaciones como Human Rights Watch. Sus llamados de atención se centran en la implementación de los acuerdos de paz, los nuevos picos de violencia y la situación de inseguridad de líderes sociales y excombatientes (HRW, 2021).

Prospectiva y recomendaciones

La política exterior colombiana no se ha consolidado como política de Estado. Se ha vuelto marcadamente gobiernista, siguiendo las demandas del Centro Democrático y sin considerar las consecuencias que, el no cumplir con las condiciones necesarias y acordadas para la negociación con un actor armado, tiene para el país en materia de credibilidad internacional.

Mientras los países garantes se comprometieron a velar por el cumplimiento de los compromisos acordados, el gobierno colombiano sólo insiste en la extradición de los miembros de la delegación del ELN. Si bien esa posición puede sonar bien para los miembros del partido de gobierno, a mediano y largo plazo no representa ningún beneficio político ni diplomático. Por el contrario, se convierte en un gran peso para la credibilidad de Colombia en el escenario internacional, al poner en riesgo la confianza de otros Estados.

Así las cosas, en favor de la política exterior colombiana y de la paz, el gobierno colombiano debería desistir de la solicitud de extradición, cumplir con los mínimos compromisos del derecho internacional, y dar cumplimiento a los protocolos de ruptura de los diálogos. Una vez dado el regreso de los negociadores a sus zonas, le quedan dos opciones: en el plano militar, reanudar las confrontaciones y dar muestra de la capacidad militar de la que se ufana con la captura o la dada de baja de los cabecillas, con lo cual debilitaría al ELN, pero no lo acabaría. Y en el plano social y político, el único camino efectivo que le queda: la salida negociada. Y aunque es bastante probable que este gobierno no avance en ella, debería actuar con la responsabilidad que atañe a su labor, y no cerrar las puertas futuras para la paz en el país.

Bibliografía

Aponte, A. et al. (2021) ¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente 1964-2020. CINEP/PPP, Colombia.

El Espectador (2021, 13 de febrero) “Es muy extraño que Cuba no sea reconocida por entregar información”: embajador de Noruega. <https://bit.ly/3kY8GWQ>

El Tiempo (2021a, 7 de febrero). Documento enviado desde Cuba deja en evidencia crisis en el ELN. <https://bit.ly/3l1lpbd>

El Tiempo (2021b, 9 de febrero). Los datos ocultos del posible atentado del ELN que Cuba reveló. <https://bit.ly/3qp0X59>

Human Rights Watch – HRW (2021) Colombia: Graves deficiencias en la protección de líderes sociales. <https://bit.ly/2OhYVXx>

Márquez, M. L. & Lara, C. A. (2021) “Del acomodamiento al acoplamiento frente a Estados Unidos: la política exterior de Colombia y las relaciones con Venezuela”. En: La política exterior de Iván Duque: una mirada a sus primeros dos años. Fundación KAS, Colombia.

Zuleta, S. (2019) Desconocer los protocolos de negociación con el ELN: otro error de Duque. Razón Pública. <https://bit.ly/30qz9D6>

Foto portada: Presidencia de la República.

