

**“El impacto de la estrategia del Estado colombiano en la presencia del ELN en la frontera colombo-venezolana de Arauca”**

**Pontificia Universidad Javeriana**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**  
**Programa de Relaciones Internacionales**  
**Bogotá D.C.**  
**11 de diciembre de 2020**

**“El impacto de la estrategia de las Estado colombiano en la presencia del ELN en la frontera colombo-venezolana de Arauca”**

**David Rodríguez Rodríguez**

**Pontificia Universidad Javeriana**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**  
**Programa de Relaciones Internacionales**  
**Bogotá D.C.**  
**11 de diciembre de 2020**

# TABLA DE CONTENIDO

Introducción	
1. El ELN como amenaza a la seguridad en Colombia.....	<b>2</b>
I. Marco conceptual	
1. La seguridad en los estudios estratégicos de relaciones internacionales.....	<b>5</b>
2. La estrategia como elemento de articulación político-militar.....	<b>6</b>
3. Una mirada a la Teoría de los Complejos de Seguridad de Buzan.....	<b>8</b>
II. Retrospección histórica	
1. Llegada del ELN a Arauca en la década de los 70.....	<b>12</b>
2. Desarrollo entre la década de los 70 y el inicio de la negociación con el gobierno de Juan Manuel Santos.....	<b>16</b>
3. Gobierno de Iván Duque, suspensión y rompimiento de la mesa de negociación.....	<b>24</b>
III. Situación actual del ELN y las Fuerzas Militares en la frontera colombo-venezolana de Arauca	
1. Control territorial y social transfronterizo.....	<b>27</b>
2. Afectaciones a la actividad petrolera.....	<b>29</b>
3. Economías ilegales en la zona de frontera.....	<b>32</b>
4. La posición de las autoridades venezolanas y la falta de voluntad política conjunta para hacer frente al ELN.....	<b>33</b>
IV. Respuesta del Estado colombiano	
1. Despolitización discursiva del ELN y asimilación como una amenaza híbrida convergente con el Crimen Organizado Transnacional.....	<b>37</b>
2. Pasos en la creación de políticas para la región.....	<b>39</b>
3. Situación del ELN en la zona de frontera del departamento de Arauca a través de las acciones de las Fuerzas Militares.....	<b>41</b>
V. Conclusiones.....	<b>44</b>
VI. Referencias.....	<b>45</b>

## **Introducción**

### **El ELN como amenaza a la seguridad en Colombia**

El Ejército de Liberación Nacional (ELN), como grupo armado organizado al margen de la ley, se ha establecido como una de las principales estructuras armadas en oposición al Gobierno colombiano desde la segunda mitad del siglo XX y ha marcado gran parte de la vida y el acontecer de los hechos políticos y sociales en Colombia desde hace más de 50 años. Actualmente, es una de las guerrillas más antiguas del continente americano y una de las principales preocupaciones de seguridad para el Gobierno Nacional y las Fuerzas Militares por sus acciones armadas y afectaciones a la integridad del territorio y la población civil. De manera similar a algunos grupos armados homólogos en el pasado, sus reclamaciones incluyen, según el Manifiesto de Simacota de 1965, el establecimiento de un gobierno de base popular, una revolución agraria y el fomento de la industria nacional, la concesión de plenos derechos e igualdades a la mujer, la integración de la población indígena en todas las esferas de la vida nacional, la construcción de una política exterior independiente y basada en el respeto mutuo y la autodeterminación de los pueblos, un plan de educación universal planificado y la creación de un ejército popular que emane de la estructura del ELN, entre otras reivindicaciones y objetivos (ELN, 1965).

En tanto que se configura como una estructura armada en oposición al gobierno colombiano, la reacción natural de este último reside en la proscripción de sus actividades o planteamientos ideológicos y la persecución de sus miembros, puesto que se les considera como una amenaza a la seguridad pública en el país y que pretende cuestionar el papel del Estado colombiano mediante el control territorial y poblacional, y así ejercer poder sobre diversas porciones del territorio colombiano, fungiendo a la vez como Estado y como beneficiario de las actividades que les reporten un beneficio económico. El ELN, a diferencia de otros grupos armados, tiene una tradición y estructura más “federalizada” que otras estructuras. Esto implica que las acciones llevadas a cabo por algún frente o columna móvil de esta guerrilla no siempre es consultada o planeada desde el Comando Central (COCE) de

la organización. Esto explica, como se verá más adelante, el crecimiento y diseminación de esta guerrilla a lo largo del territorio nacional y sus repercusiones en las afectaciones al orden público, la seguridad y la paz en Colombia.

Para el caso particular que ilustra esta investigación, el departamento de Arauca ha sido una de las regiones más afectadas por el ELN en la historia de este grupo armado, puesto que su geografía física y humana ha favorecido el desarrollo de las actividades armadas en busca de la desestabilización del Estado colombiano y cuestionar su papel como el ente rector de la política en los territorios que esta guerrilla afecta. Por lo tanto, la ubicación y naturaleza del departamento de Arauca se configuran como factores determinantes a la hora de analizar la situación actual del ELN en la zona y la aproximación que las Fuerzas Militares para neutralizar su poder ofensivo y actividades ilícitas y de control del territorio y la población.

Existe un elemento que merece especial: la frontera con Venezuela en el departamento de Arauca ha significado para el ELN una oportunidad de expansión y repliegue constantes, representando la oportunidad de reabastecer la estructura armada y como base estratégica desde la cual planear y ejecutar acciones armadas hacia el territorio colombiano. El uso de la frontera con Venezuela por parte del ELN se complementa con la falta de voluntad por parte de las autoridades venezolanas para hacer frente a este grupo armado. El distanciamiento político entre ambas naciones y la situación social que vive Venezuela han favorecido la no intervención (cuando no la anuencia) del Estado y la Fuerza Pública venezolanos frente a las acciones armadas de esta guerrilla.

En tanto que el ELN es un grupo armado con capacidad de ejercer control territorial y poblacional, además de aprovechar economías ilegales para su sostenimiento y que cuenta con la ausencia de un segundo poder estatal del otro lado de la frontera, las Fuerzas Militares deben, de acuerdo con su mandato constitucional y direccionamiento ejecutivo, hacer frente al ELN como primer y principal elemento de confrontación. En este sentido, se debe analizar la actuación de las Fuerzas Militares en el enfrentamiento al ELN, en función de sus logros y objetivos por cumplir.

En vista de todo lo anterior, esta investigación se concentrará en responder a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los avances y retrocesos de la ejecución de la estrategia de las Estado colombiano contra el ELN en la frontera colombo-venezolana del departamento de Arauca? Para hacerlo, el presente trabajo se desarrollará con la forma de un proyecto aplicado, de cara a esbozar análisis y posibles escenarios de entendimiento y acción para la problemática planteada.

En la estructuración de la investigación, se plantean los siguientes objetivos:

- Establecer una retrospectiva histórica y panorama actual de la presencia, expansión y actuar del ELN como grupo armado organizado en el departamento de Arauca.
- Explicar la respuesta del Estado colombiano a través de las acciones de las F.F.M.M. para enfrentar al ELN en el departamento de Arauca.
- Evidenciar los logros y desaciertos de la estrategia del Estado colombiano contra el ELN a través de un análisis de las operaciones efectuadas hasta la fecha.

Se adoptará un enfoque histórico y geográfico en el brazo armado del ELN que hace presencia e influye en el departamento de Arauca y la frontera entre este territorio y Venezuela. Específicamente, se analizará el comportamiento histórico y panorama actual del frente Domingo Laín, precursor del Frente Oriental del ELN y una de las estructuras más fuertes e influyentes de esta guerrilla. Por otra parte, se pretende analizar el papel de las autoridades y el gobierno venezolano en el conflicto entre el Estado colombiano y la guerrilla del ELN, en un contexto en el que no existen relaciones diplomáticas entre ambos países y la cooperación en seguridad y temas de orden militar es prácticamente nula, tanto en escenarios bilaterales como multilaterales. Finalmente, se evaluará la respuesta del Estado colombiano y las actuaciones del Gobierno Nacional, a través de las Fuerzas Militares, para combatir al ELN y sus actividades delictivas en esta zona de frontera.

## **Capítulo 1**

### **Marco conceptual**

#### **La seguridad en los estudios estratégicos de relaciones internacionales**

La utilización del concepto de seguridad en Relaciones Internacionales, y su relación con los estudios estratégicos en esta misma disciplina se origina después de la Segunda Guerra Mundial (Bárcena, 2000), como respuesta a la necesidad de estudiar cómo los Estados ponderan el uso o amenaza de la fuerza (Buzan, 1987). Estas preocupaciones fueron el eje central de la disciplina de las Relaciones Internacionales en el contexto de la Guerra Fría, donde la dimensión militar y el poder armamentístico de los Estados entraría a jugar un papel fundamental en la formulación de sus políticas (internas y externas).

De hecho, el campo de las Relaciones Internacionales dedicado a los estudios estratégicos comenzó a desarrollarse bajo la óptica del realismo y con un claro enfoque en el tratamiento de la seguridad militar como la principal dimensión performativa del Estado, de cara a emplear sus capacidades militares para disuadir a otros actores de realizar acciones en su contra (Buzan, 1987). Por lo tanto, puede decirse que la atención sobre las relaciones internacionales agudizó la concentración política y académica en la expresión militar del Estado, como elemento de relacionamiento político dirigido a la cooperación o confrontación.

Con el desarrollo armamentístico de potencias como la Unión Soviética y los Estados Unidos, teóricos de las relaciones internacionales como Barry Buzan comenzaron a cuestionarse el planteamiento realista clásico que dominaba dichas disciplinas y campos de estudio. Conceptos como el de la Destrucción Mutua Asegurada dieron cuenta de que el paradigma del realismo clásico no llevaría a nada más que un enfrentamiento de proporciones cataclísmicas, nunca vistas en el mundo, y que no traería ningún beneficio para ninguna de las partes (Sisco Marcano & Chacón Maldonado, 2004).

Buzan (1981) comienza entonces a establecer una división entre los estudios estratégicos y la seguridad, en tanto que los estudios estratégicos se enfocan en el análisis de la fuerza y de las capacidades de fuerza del Estado, en tanto que la seguridad se refiere a un conjunto más amplio de políticas del Estado, que pueden abarcar desde la dimensión económica del mismo, hasta aspectos ambientales y sociales, que diversifican la agenda exterior e interior de su política. Por lo tanto, los estudios estratégicos, sobre lo que se profundizará a continuación, se enmarcan en los estudios de seguridad.

### **La estrategia como elemento de articulación político – militar**

La estrategia como concepto en las relaciones internacionales comenzó a utilizarse a partir de la conceptualización que diferentes autores hicieron de ella con base en el estudio de la guerra a lo largo de la historia. En un principio, la *estrategia* era un concepto utilizado solamente dentro de los estudios militares para estudiar campañas u operaciones militares desde la antigüedad (Álvarez Calderón & Fernández Osorio, 2018).

Carl Von Clausewitz, el gran teórico e historiador militar de la era napoleónica, estableció la que es la más extendida y discutida definición de esta palabra (alrededor de disciplinas como la Ciencia Política, Relaciones Internacionales y el estudio aplicado de las Ciencias Militares) al referirse a ella como “el empleo de la batalla para la consecución del objeto de la guerra” (Rapaport, 1968). Lidell-Hart, por su parte, sostenía que “la estrategia es el arte de distribuir y aplicar medios militares para el cumplimiento de la política” (Freedman, 1981).

A pesar de que las anteriores definiciones y el carácter con el que la estrategia nació como concepto utilizado en el campo de las ciencias militares y la conducción de las hostilidades entre Estados, una aplicación contemporánea y literal de esta misma palabra no excedería el ámbito eminentemente militar y, a su vez, estaría dejando por fuera factores importantes de análisis como la naturaleza de su conexión con la política. Además, su enfoque conceptual solo permitiría el análisis de factores objetivos y cuantificables, sin contemplar la posibilidad

de que, en conexión con la política, la estrategia pudiera estar atravesada por valores, creencias humanas y pasiones, concebidas fuera del ámbito militar y al servicio de un proceso mediante el cual el Estado trataría de conseguir un objetivo, ventaja o recurso concreto. De hecho, la palabra *strategos*, precursora de lo que hoy conocemos como estrategia, hacía referencia a los gobernantes o dirigentes militares que se apersonaban de la estructuración y conducción de un plan eminentemente militar para derrotar al enemigo. Además de esto, dicho *strategos* debía valerse de su capacidad oratoria para convencer al resto de los ciudadanos de que la adopción de dicho plan militar era una opción plausible para terminar con el conflicto en su favor (Álvarez Calderón & Fernández Osorio, 2018).

Según lo anterior, la estrategia se encontraría en el cruce de dos dimensiones del Estado vitales para su funcionamiento: una dimensión enteramente militar, que se explica en el pensamiento, construcción y ejecución de las acciones referidas a las capacidades materiales y físicas del mismo Estado para garantizar su seguridad y defensa; y otra dimensión enteramente política, referida a la confrontación de ideas, pasiones y motivaciones que derivarán en la toma de una decisión de Estado. Una definición que apoya la idea anterior es la de Brzezinski (1988), quien estableció que la estrategia se entiende como “la aplicación global y planificada de medidas para alcanzar un objetivo central o ventajas fundamentales de tipo militar”. Por otra parte, según Porter (1996) la estrategia también podría considerarse como “la creación de una posición única y valiosa, que implica un conjunto diferente de actividades”. Para ahondar en esta concepción, Edward Earle (1943) consideraba que la estrategia no se apartaría nunca de ser una característica fundamental de la política del Estado. En consecuencia, la misma estrategia suministraría a la política una herramienta de análisis de la guerra y la paz que trasciende el plano militar y táctico de los estudios tradicionales en estrategia (Álvarez Calderón & Fernández Osorio, 2018).

Ahora bien; en aras de entender la conexión que existe entre la estrategia y la política es necesario comprender la relación entre la guerra y la política, en tanto que la misma guerra puede ser un elemento del cual se sirve la política para alcanzar determinados objetivos. La

guerra, como el enfrentamiento de posiciones e intereses a través de elementos de interacción militares, económicos o diplomáticos podrá ser aprovechado políticamente:

*En otras palabras, si la táctica consistiera en el empleo de las tropas en la batalla y el arte operacional en la realización de las campañas, entonces la estrategia trataría del uso de distintos medios (militares, económicos, culturales, tecnológicos, etc.), para el cumplimiento de los fines de la política. Sería el vínculo esencial entre los objetivos políticos y la fuerza militar, económica o diplomática, es decir, entre fines y medios (Mahnken, 2016) (Álvarez Calderón & Fernández Osorio, 2018).*

De esta manera, puede establecerse que la estrategia es un instrumento de la política (Estado) para la conducción de sus actividades y el direccionamiento de sus recursos y capacidades en la guerra; esto es, en el marco de un enfrentamiento de posiciones, valores y creencias, a través de elementos de interacción militares, económicos o diplomáticos y que tienen como fin el alcanzar objetivos o recursos determinados por los intereses que marca la política.

Para efectos de este documento, la estrategia será entendida como un elemento de articulación y expresión político – militar dirigido a la preservación de la seguridad y defensa del Estado. Se hará énfasis en la estrategia como un plan de acción que emana del Estado en forma de intereses y objetivos políticos y que se traduce por parte de las de las fuerzas militares en un plan de acción pensado para la consecución de dichos intereses y objetivos.

### **Una mirada a la Teoría de los Complejos de Seguridad de Buzan**

Para efectos de esta investigación, el ELN no será tenido en cuenta solamente como una amenaza a la seguridad pública enteramente doméstica (interna), sino también como un elemento de conexión y amplificación de la aplicación de la política colombiana de orden internacional. Esto, en el sentido de que se pretende ilustrar sus actividades transfronterizas y las interacciones con otros actores en un escenario regional internacional y la respuesta del

Estado colombiano a través de sus Fuerzas Militares de cara a neutralizar y eliminar dichas actividades y la amenaza que representan para el país. Por lo tanto, se propone comenzar con la valoración del ELN (y otros actores internacionales) a través del planteamiento de Barry Buzan en la Teoría de los Complejos de Seguridad, mediante una diferenciación por categorías establecidas por dicho planteamiento teórico y el entendimiento de cómo se interrelacionan dichos actores, utilizando distintos canales o tipos de interacción.

Buzan (1992) sostiene que la bipolaridad del sistema internacional llevó a que numerosos teóricos de relaciones internacionales o estadistas desestimaran la importancia de otros actores políticos distintos de los Estados, agrupados en esferas o grupos de influencia de acuerdo con su cercanía política o geográfica con las grandes potencias. Específicamente, se refiere a que las dinámicas o procesos y fenómenos subregionales habían sido “ensombrecidas por la rivalidad global de los superpoderes”. La extrema importancia que se le daba al sistema bipolar en el sistema y su aparente omnipresencia en todos los aspectos de discusión y decisión a nivel internacional habían ocultado, en gran medida, muchos otros procesos o fenómenos políticos como conflictos, revoluciones o emancipaciones (entre otros) que marcaron buena parte de los acontecimientos de la segunda mitad del siglo XX.

En ese sentido, Buzan establece 5 niveles de análisis para entender las dimensiones, naturaleza y capacidades de los distintos actores que pueden tomar parte en dichos procesos, para dar una mirada más integral a la política internacional y todos los acontecimientos que en el marco de esta suceden.

El primero de dichos niveles es el Sistema Internacional, propiamente dicho. Solo se contemplan aquí las interacciones o relaciones entre Estados u organizaciones internacionales constituidas, en un plano amplio y referido a temas de impacto global. La desnuclearización, la creciente preocupación por la protección ambiental y la reducción de la pobreza son ejemplos de procesos o fenómenos que pueden impactar esta categoría a nivel general (Buzan, 1992).

El segundo nivel se refiere a los Subsistemas, que contemplan procesos de integración o cooperación de carácter político, económico y/o de defensa; a la vez que de carácter regional o no. Proyectos de integración o asociaciones entre Estados y otras estructuras internacionales como la Unión Europea, la OPEP, la OTAN o el extinto Pacto de Varsovia tienen cabida dentro de esta categoría (Buzan, 1992).

El tercer nivel se enfoca en las Unidades, referidas a los actores que poseen las capacidades y autonomía suficientes para diferenciarse efectivamente de otros y marcar dichas diferencias mediante intereses claros y específicos. Normalmente son concebidos como los principales elementos del Sistema Internacional. Los Estados y distintos países constituidos se inscriben en esta categoría (Buzan, 1992).

El cuarto nivel contempla las Subunidades, como elementos o grupos concretos que adquieren relevancia e influencia crecientes en los procesos de toma de decisiones por parte de las Unidades. Los gobiernos, los grupos de poder económicos y políticos, grupos armados, medios de comunicación y la sociedad civil, entre otros, pueden ser contemplados como subunidades (Buzan, 1992).

El quinto nivel está conformado por los individuos, que componen y fundamentan todas las categorías anteriores en sucesión y que, actuando en pro de la satisfacción de intereses (a veces comunes, a veces individuales), provocan cambios en las actuaciones e interacciones de los demás niveles. Aquí, a pesar de que no todos los individuos tendrán la misma capacidad de acción e influencia, se contemplan a todos aquellos que potencialmente puedan aportar o participar en el proceso de toma de decisiones de cualquiera de los componentes de las categorías anteriormente mencionadas (Buzan, 1992).

Ahora bien; de cara a realizar un aporte teórico a esta investigación a partir de la construcción de Buzan, es importante resaltar la necesidad de identificar los actores que se ven involucrados en la zona de frontera colombo-venezolana del departamento de Arauca y que, mediante su presencia y acción, influyen en las dinámicas transfronterizas del ELN como

grupo armado en oposición al gobierno colombiano. Así pues, en aras de estructurar esta investigación desde la teoría de los Complejos de Seguridad, se propone la siguiente mirada a los siguientes actores:

El quinto nivel estará ocupado por los presidentes y miembros del Gobierno y las Fuerzas Armadas de ambos países involucrados en dicha área de frontera, así como también de los altos mandos del grupo armado ELN y de los funcionarios públicos regionales y locales de la zona de frontera.

El cuarto nivel, por su parte, estará conformado por las instituciones gubernamentales y militares de ambos países, además del ELN como colectividades principales dentro de esta categoría. Las diferentes ramas de fuerzas militares de Colombia y Venezuela también podrán tomar parte en este nivel.

En el tercer nivel se ubicarán (de manera amplia y general) los gobiernos de Colombia y Venezuela, además del ELN como actor homogéneo. Eventualmente, podrán mencionarse dinámicas extra regionales de cooperación internacional en defensa o en lucha contra el terrorismo para evaluar la participación de otros gobiernos o Estados en dicho fenómeno.

En cuanto al segundo y primer nivel no se tomará ningún actor en un rol preponderante. Se puede contemplar la influencia que tienen organismos como la OEA o las Naciones Unidas en la construcción de intereses por parte del Estado colombiano de cara a la situación que se desarrolla con el ELN, pero no en un plano protagónico.

## **Capítulo 1**

### **Retrospección Histórica**

#### **La llegada del ELN a Arauca en la década de los 70**

Los comienzos del actuar delictivo del ELN en el departamento de Arauca se explican a partir del proceso de colonización progresiva de la región del *Sarare*, en el mismo departamento, promovido, inicialmente, como una alternativa de entidades gubernamentales del orden nacional y organizaciones internacionales, con el objetivo de contribuir con el desarrollo del país luego de décadas de violencia política y retraso en las zonas rurales.

Para empezar, en 1956, la entonces Caja de Crédito Agrario promovió el establecimiento de asentamientos en la zona occidental la Intendencia de Arauca, estatus político-administrativo de la región antes de su erección como departamento en 1991 (Decreto 113 de 1955, 1955). A partir de este primer proceso de colonización adelantado por el Estado, se dieron las ampliaciones de poblaciones como Tunebia, Cubará, Saravena y Fortul. Dicho proceso se adelantó con la reubicación de campesinos colombianos en Venezuela que habían sido desplazados por la violencia y por pobladores de regiones como Santander (Plazas Díaz, 2017).

Aunque este proceso apuntaba a ocupar grandes porciones de terreno de la región para desarrollar el campo y hacer crecer la industria en la zona de frontera, no sería sino hasta 1962 que comenzaría una nueva fase en la colonización de Arauca, con esfuerzos realizados a través del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), creado un año antes con la Ley 135 de 1961 y fondos obtenidos a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), orientado a la creación y mejoramiento de servicios en salud y educación, vías de comunicación, créditos y comercio, entre otras actividades (Plazas Díaz, 2017).

La primera parte de este proyecto, “Arauca Uno”, sería la principal iniciativa del INCORA en la zona durante la década de los 60, siendo Saravena el principal centro de aplicación del mismo. Aunque la cifra de familias planeada por el INCORA para la aplicación de estas medidas fue de 2.000, la gestión de esta entidad comenzó a verse rebasada con la llegada de cerca de 5.000 familias, compuestas, en su mayoría, por desplazados de la violencia partidista de los años 50 (Plazas Díaz, 2017).

Esta segunda etapa de la colonización llevó a que, para inicios de la década de los 70, la población civil de la zona comience a presionar al INCORA a través de la movilización social por una escueta planificación central del proceso. Las reclamaciones residían en la mala distribución de la tierra en las zonas dispuestas para ocupación y en las que confluían colonos e indígenas; y en los retrasos de la construcción de vías de transporte y comunicación. La incapacidad de conectar dicha zona del Arauca con el centro y norte del país hacía que los costos de transporte de mercancías o cosechas fuera elevado, lo que obligaba a los productores a vender a muy bajo precio o perder su producción directamente (Gómez, 1991).

Agrupaciones de campesinos y productores de la región, como la Asociación Municipal de Usuarios de Saravena y la Cooperativa Agropecuaria del Sarare comenzaron a realizar manifestaciones y movilizaciones para visibilizar las reclamaciones de sus miembros en la zona. La administración ejecutiva y del Estado tampoco funcionaba como un factor apaciguador o de concertación entre dichas instituciones y la administración intendencial. A pesar de que la mayoría de la población del territorio se reconocía como liberal, el Intendente y las autoridades en la zona eran conservadoras, habiendo sido designadas por el presidente Misael Pastrana Borrero, en 1970. De hecho, cuando en 1971 el presidente realizaba una gira por la región de los Llanos Orientales, la población araucana estableció una serie de peticiones para mejorar la situación de la intendencia en el momento, que incluían la aceleración de las construcciones de la carretera Arauca-Araucuita-Saravena, el mejoramiento de las redes de energía y acueducto y los servicios de salud y educación, la pavimentación de calles y la construcción de un muro de contención contra el desbordamiento del río Arauca, entre otras (Plazas Díaz, 2017).

La inconformidad social escaló hasta que, en marzo de 1972, los colectivos y agrupaciones campesinas se unieron para organizar el Paro Cívico del Sarare, que planeaba ejercer la mayor presión posible sobre las autoridades regionales y el INCORA, en contra de los pobres resultados administrativos en el proceso de colonización y persecuciones a dirigentes del movimiento campesino en la zona. De hecho, el comité del paro estableció instrucciones para que la movilización se llevara a cabo de manera totalmente pacífica, llegando a prohibir incluso la venta de bebidas alcohólicas y cerrando establecimientos comerciales, además del bloqueo de caminos y la ocupación de ciertas dependencias gubernamentales (Plazas Díaz, 2017).

La movilización surtió efecto: desde Bogotá se envió una delegación de funcionarios del gobierno para entrar a dialogar con los organizadores del paro en Arauca, así como también se envió una delegación de estos últimos a Bogotá para negociar con el Ministerio de Obras Públicas y la dirección nacional del INCORA. La negociación terminó con un amplio acuerdo en el que el Ministerio de Obras Públicas, el INCORA, la Defensa Civil y la Intendencia de Arauca se comprometieron, entre otras cosas, con la terminación de las obras y servicios que habían sido reclamados por el movimiento en su pliego de peticiones. La construcción de puentes y carreteras, así como estudios para la solución de problemas en el cubrimiento en salud, educación y alumbrado público fueron los puntos más importantes. Por su parte, el movimiento del paro se levantó de manera inmediata. (Plazas Díaz, 2017).

Aunque el movimiento del paro de 1972 fue una coyuntura nunca conocida en la región que logró normalizar el ambiente en estos territorios por un tiempo, estos acuerdos estarían lejos de cumplirse por parte de las autoridades, lo que, sumado al descubrimiento de yacimientos de petróleo a mediados de la década, hicieron que parte de la población civil entendiera las vías de hecho como la única manera de lograr que la región se desarrollara. En efecto, en 1975 se organiza un segundo paro cívico que bloqueó la vía Saravena – Tunebia – Pamplona, que, para efectos prácticos, era la única vía que conectaba el territorio de Arauca con el resto del país. Además de la inconformidad social por el incumplimiento de los acuerdos, la escasa presencia de la Fuerza Pública en la región generaba una sensación de inseguridad y

desconfianza entre la población. En este contexto, mucho más crítico que el de 1972, 3 de los dirigentes del paro de desmarcaron del movimiento pacífico, para integrar el que sería el primer enlace del ELN en el territorio de Arauca: el frente Domingo Laín. Sus nombres eran Efraín Pabón Pabón, Raimundo Cruz Modesto y William Ospina (Plazas Díaz, 2017).

Aunque hay poco material documentado de estos individuos, se sabe que fueron Efraín Pabón y Raimundo Cruz quienes realizaron el primer tránsito hacia la vida armada en el Arauca como enlaces del grupo guerrillero. Ambos habían llegado en la década del 60 a la región como colonos para establecerse y prosperar. Fueron líderes de los movimientos de 1972 y 1975, miembros además de la Cooperativa Agraria del Sarare y, posteriormente, de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), plataformas desde las que aprovechaban para conectar con campesinos y pobladores de la región y de concientizar a la población acerca de su situación y de que los reclamos y presiones al gobierno eran justificados. De hecho, estas actividades comenzaron a ser vistas como “subversivas” por las autoridades de la región, puesto que extendían la idea de que “el Gobierno tiene la obligación de solucionarles sin dilación todas las necesidades y problemas en forma gratuita porque el Estado esquilma al ciudadano con pesadas cargas tributarias” (Ministerio de Gobierno - Secretaría General, 1974).

Pabón y Cruz llevaban tiempo siendo perseguidos y detenidos por las autoridades por estas actividades, lo que, a ojos de la comunidad, representaba una arbitrariedad en contra de sus dirigentes sociales. Tal vez esta fue una de las razones por las cuales el inicio del movimiento guerrillero tomó fuerza en la región, sobre todo con la experiencia de Cruz al haber hecho parte del Movimiento Obrero Estudiantil Colombiano (MOEC) y haber realizado un viaje a Cuba entre 1963 y 1964, donde conocería a los miembros de la brigada José Antonio Galán, quienes serían los fundadores del ELN (El Espectador, 2014). Por su parte, Ospina, quien fuera médico y mano derecha del senador liberal Alfredo Matiz Espinosa (que ya había sido señalado por la Defensa Civil como cabeza de grupos rebeldes de oposición al gobierno) era también uno de los voceros del movimiento campesino y lideró la comisión de negociación en Saravena (Ministerio de Gobierno - Despacho, 1971).

Con todo, a pesar de que en 1978 la insurrección armada de este grupo apenas contaba con 4 integrantes en el Alto de San Joaquín de Saravena, para 1980 eran cerca de 20 los alzados en armas, realizando su primera acción violenta mediante la toma del puesto de policía de Betoyes y la apropiación de las armas y municiones de dicha dependencia. A partir de ese momento, el grupo guerrillero se dio a conocer como el Frente Domingo Laín del ELN (Pablo, 2007).

### **Desarrollo entre la década de los 70 y el inicio de la negociación con el gobierno de Juan Manuel Santos**

El ascenso del Frente Oriental del ELN se explica a partir del golpe que las Fuerzas Militares propinaron a esta estructura armada en 1973 con la llamada *Operación Anorí*, desarrollada entre agosto y octubre del mismo año, en la que cerca de 70 guerrilleros fueron dados de baja o capturados con la práctica desarticulación de una columna móvil de dicho grupo armado (Caicedo Garzón, 1991). Con este movimiento militar adelantado por el gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero, la presencia del ELN en Antioquia y sus planes de ocupación de las poblaciones en dicho territorio se vienen abajo, poniendo en un riesgo crítico la existencia de esta guerrilla de cara a los años venideros.

Semejante golpe redirigió la atención del resto de los miembros y el secretariado del ELN hacia otras regiones del país, donde comenzaban a tener una presencia cada vez mayor. Regiones como el Cesar, Norte de Santander y el Arauca fueron los principales puntos donde el ELN enfocó su actividad armada después del revés de Anorí. De hecho, en el caso de Arauca, el ELN aprovechó sus conexiones con la ANUC para las acciones armadas que vendrían en los siguientes años en el Arauca, como se expuso anteriormente.

Una de las primeras acciones armadas de relevancia llevadas a cabo por esta guerrilla en la región fue la de la toma del corregimiento de Betoyes, municipio de Tame, en 1981, en la

que un grupo de veinte guerrilleros atacó el puesto de policía de la población para, después de haber neutralizado a los efectivos de la Policía presentes en el sitio, congrega a los habitantes del pueblo y anunciar su nacimiento ante el público. Paralelamente, inició una estrategia de financiación y visibilización de su lucha armada caracterizada por el secuestro y extorsión hacia ganaderos y empleados de compañías petroleras y el sabotaje de la infraestructura petrolera, sobre todo del oleoducto Caño Limón – Coveñas, construido en 1983 como parte de los esfuerzos económicos de la nación para convertir a Colombia en un país exportador de petróleo y, posteriormente, de los campos de exploración y explotación de crudo de Cravo Norte y Cusiana, en 1985 y 1986, respectivamente ( Echandía Castilla, 2015). De hecho, un suceso importante de esta estrategia se dio con el secuestro de un grupo de ingenieros de la empresa alemana Mannesmann, quien fuera la compañía encargada de la construcción del oleoducto Caño Limón – Coveñas. El gobierno alemán negoció directamente con el grupo guerrillero y, tras pagar un millonario rescate, consiguió la liberación de sus empleados. Esto no solo le permitiría al ELN interferir con la operación de explotación petrolera en Arauca, sino también lograr visibilidad política en Europa (Borda Guzmán, 2012). Así, el eje central de la expansión del ELN en el nororiente del país fue el frente Domingo Laín, con el que se irían asociando estructuras como el frente Camilo Torres, que operaba en el Magdalena Medio, el frente Efraín Pabón, con presencia en Norte de Santander y Boyacá y el frente Armando Cacia Guerrero en el Catatumbo, región de Norte de Santander ( Echandía Castilla, 2015).

El *I Congreso Comandante Camilo Torres*, realizado en 1986, traería para el ELN la adopción de un nuevo enfoque militar basado en la “guerra popular prolongada”, que pretendía complementar la lucha militar con una ofensiva de carácter político, mediante la construcción de herramientas y escenarios de poder popular con los que influir en el pensamiento y actuar político de la población. Sin embargo, esta nueva aproximación armada sería paralela a la creación de más frentes de guerra puesto que, paradójicamente, el ELN comenzó a perder apoyo e influencia dentro de los movimientos campesinos y populares por cuenta de sus acciones armadas y por la continua “federalización” de esta guerrilla, consecuencia de su período de crisis unos años antes (Aguilera Peña, 2006).

Esto le permitiría al ELN expandirse a zonas como el piedemonte llanero y la cordillera casanareña, con la creación de los frentes Los Libertadores y José David Suárez. El frente Los Libertadores le dio al ELN la oportunidad de hacer presencia en el oriente del departamento de Boyacá, una zona de alta importancia estratégica si se tiene en cuenta que la Sierra Nevada del Cocuy y el Páramo de Pisba conectan los departamentos de Santander, Norte de Santander, Boyacá, Arauca y Casanare y que la proximidad de la frontera con Venezuela otorga una retaguardia estratégica, que podía ser utilizada por el grupo guerrillero para el aprovisionamiento o descanso (Echandía Castilla, Salazar, & Escobedo, 2002).

La expansión territorial y la captación de cada vez más recursos provenientes de las rentas petroleras y las actividades armadas como secuestros y extorsiones, aunadas a una relación aún estrecha con grupos sociales populares le permitieron al ELN ubicarse como uno de los actores armados más importantes del país hacia finales de los años 80. De hecho, en septiembre de 1987, en el marco de la realización de la primera conferencia de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, el ELN se articuló con otros grupos armados como las FARC, el M-19, EPL, PRT y el Movimiento Quintín Lame para desarrollar actividades armadas conjuntas y presentar una oposición más contundente contra las Fuerzas Militares y el Gobierno Nacional. Sin embargo, a pesar de presentarse como un solo “ejército guerrillero”, la independencia política, ideológica y financiera de los grupos se mantuvo intacta (Echandía Castilla, 2015).

Terminando la década, en 1989, el ELN manifestó públicamente que no participaría en una eventual mesa de negociaciones de paz con el Gobierno Nacional. Por el contrario, adoptó, en el *II Congreso* de la organización, una estrategia pensada para “atacar los pilares de la economía nacional, identificando la industria petrolera como uno de sus principales objetivos” (Echandía Castilla, 2015). Esta posición, de cara al cambio de gobierno Barco – Gaviria recrudesció los enfrentamientos con la Fuerza Pública a lo largo del territorio nacional terminó por iniciar la llamada “guerra integral” adelantada por el gobierno desde la segunda mitad de 1992.

En 1994, nuevamente con el cambio de gobierno Gaviria – Samper, las actividades del ELN se incrementaron inusitadamente, a manera de demostración de fuerza ante la llegada de la nueva administración ejecutiva y como una “despedida simbólica” del gobierno del presidente Gaviria. Los combates con las Fuerzas Militares y acciones armadas en general se incrementaron, al tiempo que el nuevo gobierno buscaba la reactivación de los diálogos de paz con los movimientos que no se habían acogido a estos anteriormente. En efecto, hacia 1995, el ELN había conducido una estrategia que pretendía reducir la presión militar sobre sus filas dirigiendo sus ataques contra la infraestructura petrolífera mediante voladuras y sabotajes, lo que obligaba a la Fuerza Pública a proteger dichos recursos antes que perseguir y enfocarse en ubicar efectivos armados de dicha guerrilla ( Echandía Castilla, 2015).

Habiendo logrado una relativa estabilidad armada frente a las Fuerzas Militares y el Gobierno, el 14° pleno de la guerrilla decidió reformar su estructura militar, al transformar su estructura de compañías y destacamentos en “fuerzas militares de área”, con el objetivo de concentrar aún más los esfuerzos por constituir un ejército revolucionario y avanzar en su objetivo de toma del poder. Así las cosas, los frentes Domingo Laín, Los Libertadores y el José David Suárez pasan a conformar la llamada “zona ABC” (Arauca – Boyacá – Casanare). Esta nueva estructura pasaría a competir con la guerrilla de las FARC por el territorio y los recursos y se consolidaría en lo que hoy se conoce como el Frente Oriental.

Con la realización del *III Congreso*, el ELN enfoca sus esfuerzos militares hacia el enfrentamiento de la oligarquía y las multinacionales, disparando el que sería su período de mayor expansión territorial en Arauca, con las compañías Simacota y Pomares, que le permitieron ejercer un mayor control sobre el suroccidente del departamento desde el municipio de Tame y sobre el norte del Casanare, con acciones armadas en Puerto Rondón. Todo esto con el apoyo de milicias y redes urbanas de colaboradores que complementaban la acción militar desde zonas rurales. Por otra parte, el frente José David Suárez, habiendo absorbido al frente Los Libertadores, ocupó una gran parte del territorio casanareño, afectando las labores de explotación petrolera en el oriente del departamento y estableciendo

conexiones con los frentes Efraín Pabón y Adonay Ardila, presentes en el norte y oriente del departamento de Boyacá, respectivamente ( Echandía Castilla, 2015).

Las Fuerzas Militares fueron superadas en iniciativa y capacidad de respuesta rápida frente al ELN, teniendo que cumplir a la vez con labores de protección de la infraestructura petrolera y poblaciones y, por otra parte, con perseguir y hostigar a las fuerzas de esta guerrilla, allí donde las hubiera. No es gratuito que, entre 1997 y 2001, municipios como Saravena, Tame y Arauquita en el departamento de Arauca, o Paz de Ariporo y Aguazul en el Casanare fueran puntos críticos de los enfrentamientos entre ambas fuerzas. Este contexto, aunado a las demás acciones armadas del ELN en el resto del país, harían coincidir el período 2000 – 2001 como el pico de la violencia y acciones armadas de este grupo guerrillero en Colombia, resaltando un alto número de secuestros contra políticos y trabajadores de las empresas petroleras que operaban en la región ( Echandía Castilla, 2015).

A partir del año 2000, durante el gobierno de Andrés Pastrana, las Fuerzas Militares llevaron a cabo la *Operación Némesis*, que se convertiría en la mayor iniciativa de la Fuerza Pública en contra del ELN dirigida a debilitar a este grupo armado. La operación significó un cambio drástico en la iniciativa de las Fuerzas Militares para enfrentar a la guerrilla, a la vez que empleó el despliegue de grandes fuerzas de combate profesionales y el desarrollo de un abrumador número de operaciones aéreas dirigidas a anular las capacidades del ELN por todas las dimensiones posibles del conflicto. En respuesta, el ELN cambió las acciones armadas de alta intensidad o impacto por acciones de baja intensidad, multiplicando los sabotajes y voladuras en oleoductos e infraestructura y haciendo uso de campos minados, empleados para ralentizar el avance de las Fuerzas Militares y reducir sus bajas en combate ( Echandía Castilla, 2015).

En 2002, con la llegada del gobierno de Álvaro Uribe, Arauca fue declarada Zona de Rehabilitación y Consolidación del Orden Público (ZRC). Esto, junto con la reforma militar planteada por el gobierno de Andrés Pastrana dos años antes, significó para el ELN el fin de su ventaja sobre las Fuerzas Militares en términos de iniciativa militar, por lo que las acciones

armadas fueron disminuyendo, intentando con esto reducir sus pérdidas y exposición ante el Estado colombiano. Para la época, el frente Domingo Laín, en articulación con las compañías Simacota, Capitán Pomares y Elasio Barón reunía cerca de 420 hombres en armas, logrando influir en municipios como Arauquita, Saravena, Tame, Puerto Nariño, Fortul, Rincón Hondo y Betoyes (Arauca), en El Cocuy y Guicán (Boyacá) y en Paz de Ariporo, Hato Corozal, Sácama, Támara y Nunchía (Casanare). Por su parte, los frentes José David Suárez y Adonay Ardila Pinilla complementaban el esquema de la ABC, en los departamentos de Casanare y Boyacá, con conteos aproximados de 120 y 70 hombres, respectivamente ( Echandía Castilla, 2015).

Con el desarrollo de la seguridad democrática y la intensificación de los combates durante ambos períodos del gobierno de Álvaro Uribe, las dimensiones y el protagonismo armado del ELN en la región de Arauca y sus territorios circundantes se vieron profundamente disminuidos. Este decrecimiento se explica por los continuos enfrentamientos con las Fuerzas Militares, desencuentros con las FARC (que se tornarían en verdaderos enfrentamientos y la cooptación o eliminación de redes del ELN) y la irrupción franca de los paramilitares, quienes entraron decididamente en el Casanare y sur de Arauca a finales del siglo XX para controlar los cultivos ilícitos que se producían en esta zona del país. El ELN perdió la hegemonía sobre los ataques a la infraestructura petrolera y el control de los pasos hacia territorio venezolano ( Echandía Castilla, 2015).

En 2005, con el máximo histórico de enfrentamientos con la Fuerza Pública en la región, el ELN comienza un proceso de decrecimiento paulatino y pronunciado, que le obliga a repensar sus métodos, optar por las acciones armadas de menor intensidad y a replegarse constantemente en aras de evitar más pérdidas que se extendería hasta 2010. Paralelamente, iniciativas de debilitamiento político destinadas a cortar los apoyos locales y regionales del ELN con las agrupaciones políticas en la región fueron desarrolladas como una manera de debilitar aún más al grupo, fuera de una dimensión militar convencional. A manera de ejemplo, la Operación Dignidad dio como resultado la captura del alcalde de Arauca y el

presidente de la Asamblea Departamental, entre otros funcionarios públicos de la región, por tener presuntos vínculos con la organización guerrillera ( Echandía Castilla, 2015).

En esta época, las hostilidades entre la Fuerza Pública y el ELN se concentraban cada vez más en menos territorios, siendo Saravena y Fortul los municipios que presentaban la práctica totalidad de los combates en Arauca. En Casanare, los combates se concentraron bajo el frente José David Suárez en Paz de Aripuro y Aguazul. Los movimientos de las Fuerzas Militares y los repliegues continuos llevaron a que el ELN hiciera esfuerzos por diluir y dispersar sus tropas, en aras de hacer más difícil el trabajo de búsqueda por parte de la Fuerza Pública y disminuir la intensidad de los combates. El uso progresivo de las minas antipersona y las emboscadas u hostigamientos esporádicos a las Fuerzas Militares fueron prueba de esto. Por otra parte, el ELN también se enfocó en atentar contra la infraestructura de comunicación vial y de suministro eléctrico, afectando así la producción petrolera ( Echandía Castilla, 2015).

En el caso de los paramilitares, aunque el debilitamiento de las guerrillas provocó su expansión en Arauca y Casanare, la desmovilización de los primeros en 2005 con la Ley de Justicia y Paz permitió al ELN y las FARC concentrarse en las Fuerzas Militares como principal contendiente. Otro factor clave de la victoria de las guerrillas sobre los paramilitares en esta zona fue la voluntad mutua del ELN y las FARC de enfrentar conjuntamente la presencia paramilitar. Hasta 2005, los municipios con mayor incidencia de combates entre las guerrillas y paramilitares fueron Tame, Puerto Rondón, Arauca y Cravo Norte (Echandía Castilla, 2013).

Seguidamente, entre 2005 y 2010, el ELN y las FARC se enfrentan por el control del territorio y los cultivos ilícitos. La desmovilización de los paramilitares dejó un vacío de poder parcial que fue aprovechado por estas guerrillas para aumentar su radio de acción, recursos y colaboradores. La presión de las Fuerzas Militares y la ausencia de los paramilitares hicieron que el frente Domingo Laín encontrara en el narcotráfico la manera de sostener el financiamiento de su estructura restituyendo sus pérdidas anteriores (Aponte & Vargas,

2011). Los enfrentamientos por los cultivos ilícitos se prolongaron hasta 2007, año en el que se registra un pico histórico de hectáreas dedicadas al cultivo de coca terminaron por trasladarse también a Venezuela, en el Estado de Apure, que era utilizado por ambas guerrillas como zona de aprovisionamiento y descanso desde los 80 (Ávila, 2012).

En agosto de 2010, sin embargo, las FARC y el ELN firman un pacto de no agresión llamado “No más confrontación entre revolucionarios”, que apuntaba a poner fin a los enfrentamientos entre sí y delimitar los territorios del departamento de Arauca que correspondían a cada grupo guerrillero: al ELN le correspondió el norte, con municipios como Saravena, Arauca, Arauquita y Fortul, mientras que las FARC se quedaron con el sur del mismo y municipios como Tame, Puerto Rondón y Cravo Norte ( Echandía Castilla, 2015).

Con la firma de este acuerdo entre las dos guerrillas, el ELN se limitó a mantener su presencia en el departamento de Arauca, concentrándose en la zona norte y la frontera con Venezuela. Boyacá y Casanare, territorio sobre los que antes tenía influencia y control en muchas zonas, han quedado relegados a tener una presencia muy baja y esporádica. Las ventajas de dominar la frontera con Venezuela en ese punto del departamento le permiten tener a su disposición ingresos provenientes de actividades como la extorsión, el secuestro, el narcotráfico y el contrabando ( Echandía Castilla, 2015). La porosidad de la frontera con Venezuela hace todavía más fácil la oportunidad del ELN de delinquir en ambos países, con bajos costos humanos y económicos.

Como respuesta a la presencia de las FARC y el ELN en la zona, las Fuerzas Militares establecen la Fuerza de Tarea Conjunta Quirón, para hacer frente a la presencia combinada de ambos grupos guerrilleros. Este nuevo cuerpo de las Fuerzas Militares en la región profundizaría aún más la diferencia en el poderío de estas frente a las guerrillas, por lo que, a su vez, estas responden con acciones armadas conjuntas, marcando una nueva escalada de violencia contra la infraestructura petrolera en 2013. Esto se complementaría con una reducción en los cultivos de coca en Arauca, lo que llevó al ELN a concentrarse nuevamente

en el cobro de extorsiones y secuestros en contra de empresas y trabajadores de las petroleras en la región, cobrando por el paso de vehículos o la no ejecución de atentados contra la infraestructura. Un caso emblemático de este fenómeno es el del Oleoducto Bicentenario, cuya construcción se vio afectada por las afectaciones y extorsiones impuestas por el ELN a los trabajadores de las obras ( Echandía Castilla, 2015).

Es en este contexto que, con un cambio en la voluntad política favorable a la salida negociada del conflicto, y con el proceso de negociación con las FARC que el Gobierno adelantaba de manera paralela, el ELN accede a iniciar una fase de diálogos exploratorios en enero de 2012 para establecer una guía para el inicio de las conversaciones formales (Cerón & Cortés, 2019).

La apertura formal de la mesa de diálogo tuvo lugar a principios de 2017, cuando las delegaciones, lideradas por Juan Camilo Restrepo e Israel Ramírez Pineda (alias Pablo Beltrán) que representaban respectivamente al Gobierno Nacional y al ELN se instalaron en Quito, Ecuador (designado como uno de los países garantes del proceso de negociación) para el seguimiento de una agenda que incluía la discusión de seis puntos principales, a saber: Participación de la sociedad en la Construcción de la Paz; Democracia para la Paz; Transformaciones para la Paz; Víctimas; Fin del conflicto e Implementación (Cerón & Cortés, 2019). Esta hoja de ruta marcaría los temas discutidos en la mesa de negociación con el objetivo de pavimentar el camino hacia la construcción de un acuerdo de paz similar al alcanzado con las FARC.

### **Gobierno de Iván Duque, suspensión y rompimiento de la mesa de negociación**

El 9 de septiembre de 2018, poco después de la elección y ascenso al poder de Iván Duque Márquez, el Gobierno Nacional congeló la mesa de negociaciones y lanzó un ultimátum al ELN: esta guerrilla debía liberar a todas las personas secuestradas y comenzar un cese de las acciones armadas en todo el territorio nacional si quería continuar con los diálogos. Esta

condición sería necesaria para la designación de un nuevo jefe de la delegación del Gobierno y la continuación de los diálogos. Pocos días antes, el ELN había liberado tres soldados que mantenía retenidos, como muestra de “buena voluntad”, según dijo el Comandante Uriel, quien fuera uno de los portavoces de esa guerrilla. A pesar de que el Gobierno Nacional celebró este gesto, las exigencias se mantuvieron (Manetto & Torrado, 2018).

Uno de los argumentos esgrimidos por el Gobierno para la suspensión de las negociaciones reside en que el proceso exploratorio entre el ELN y el gobierno de Juan Manuel Santos nunca fue estable ni pacífico. Según el nuevo Comisionado de Paz, Miguel Ceballos, en los 17 meses de negociaciones entre la administración anterior y el ELN se registraron 462 acciones armadas y 148 afectaciones a la infraestructura petrolera, con un lamentable saldo de alrededor de 100 muertes. Además, se registraron 16 secuestros. De acuerdo con las palabras del presidente Duque, no era razonable que el ELN adelantara un proceso de negociación con el Gobierno mientras seguía con su actuar delictivo (Manetto & Torrado, 2018).

El ultimátum, sumado al anuncio de abril del mismo año por parte del presidente ecuatoriano Lenín Moreno de retirarse como garante del proceso de negociación por las tensiones armadas en la frontera entre Colombia y Ecuador por cuenta de la presencia de disidencias de las FARC y el narcotráfico solo supusieron un factor de presión adicional para el proceso, fuera de la inconstancia e inestabilidad del mismo (Manetto & Torrado, 2018). Bajo dichas condiciones, era casi seguro que la mesa se rompiera entre las partes. El cambio de gobierno trajo para el ELN una nueva perspectiva de los diálogos: siquiera el hecho de continuar en la negociación sin variar en sus posturas habría sido una falla en su estrategia de posicionamiento político y social y de exhibición de fuerzas. Por otra parte, la línea política y las promesas de campaña del nuevo presidente condicionaban su plan de gobierno a posiciones similares a las del período de presidencia de Álvaro Uribe, su mentor en la reciente campaña, y hacían difícil que el gobierno colombiano permaneciera en la negociación defendiendo los mismos intereses que Juan Manuel Santos.

El rompimiento definitivo vendría el 18 de enero de 2019, a raíz del atentado suicida en contra de la Escuela de Cadetes de Policía General Santander, en Bogotá, mediante la utilización de una camioneta cargada con explosivos que impactaría contra uno de los alojamientos de cadetes al interior de las instalaciones, dejando 23 muertos y 87 heridos. A pesar de que ningún grupo armado o delincencial reclamó la autoría del hecho, el Gobierno dio por terminado el proceso de negociación con el ELN y acusó a esta guerrilla de estar detrás del atentado, además de solicitar a Cuba (nueva sede de las negociaciones después de la renuncia de Ecuador) la captura y remisión de los miembros de la delegación a las autoridades colombianas (El País, 2019).

El 21 de enero el ELN reclamaría la autoría del ataque, argumentando que el Gobierno Nacional había desarrollado acciones armadas en contra de esta guerrilla durante finales del 2019 y que la Escuela General Santander, siendo un centro de formación de efectivos que combatían la insurgencia, era un blanco legítimo. Por otra parte, de acuerdo con investigaciones de las autoridades, se determinó que José Aldemar Rojas, conductor del vehículo, era integrante del frente Domingo Laín del ELN, ubicado en Arauca, y que había fungido como explosivista de esta estructura armada (Revista Semana, 2019).

Con la disolución de la mesa de negociación entre el ELN y el Gobierno Nacional encabezado por el presidente Iván Duque se dan por terminados los últimos esfuerzos de diálogo entre ambas partes. El enfrentamiento continúa hasta el día de hoy, en medio del interrogante acerca de cuándo o bajo qué escenario se podría reanudar una conversación para dar término al conflicto.

## **Capítulo 3**

### **Situación actual del ELN y las Fuerzas Militares en la frontera colombo-venezolana de Arauca**

#### **Control territorial y social transfronterizo**

Como se ha visto anteriormente, el ELN ha ejercido una gran influencia en el departamento de Arauca desde la segunda mitad del siglo XX. Históricamente, este se ha convertido en un escenario propicio para sus actividades armadas y delictivas, enfrentamientos contra la fuerza pública y acciones en contra de la población, creando un diverso repertorio de violencias y criminalidad que ha dificultado y condicionado la presencia del Estado a una débil acción de las autoridades del orden civil y una presencia militar que, aunque activa, tiene que desempeñarse en una constante sobreexplotación en varios frentes por atender. Además de esto, la geografía física y humana del departamento hace que las Fuerzas Militares tengan muy difícil la tarea de ejercer un control y vigilancia efectivos del territorio. Este subtítulo pretende ilustrar las dimensiones de las áreas de influencia y acción del ELN, además de casos de control e instrumentalización de poblaciones rurales y urbanas en el departamento de Arauca. Por otra parte, se expondrán los casos de incidencia armada del ELN en el Estado venezolano de Apure, como muestra de las dinámicas ilegales de esta guerrilla a través de una frontera porosa.

Aunque el ELN, presente en Arauca a través del frente Domingo Laín, ha hecho presencia en todos los municipios del departamento, ha tenido especial concentración en aquellos ubicados en la zona de frontera colombo – venezolana, especialmente en Saravena, Arauquita y Arauca (capital), pues son estos los que, por la diseminación de sus centros urbanos y proximidad con el territorio venezolano proveen más beneficios para esta guerrilla. Junto con Tame, el norte y occidente del departamento se constituye como una extensa área de influencia del ELN en el departamento.

Consecuentemente, el control ejercido por el ELN en estos territorios se traduce en diferentes manifestaciones de violencia, que se traducen en homicidios, secuestros, actos de violencia sexual, reclutamiento de menores y trabajo forzado. Las autoridades colombianas consideran que el ELN es el grupo armado más fuerte y que más crímenes y violaciones de derechos humanos comete en el departamento (Human Rights Watch, 2020).

Por otra parte, el ELN también pretende ejercer control sobre el territorio venezolano. Aunque las autoridades venezolanas no llevan a cabo mediciones o estadísticas para medir la magnitud de la presencia del ELN en su territorio, el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV) estima que la tasa de homicidios del Estado de Apure es más baja que el índice nacional, en parte por el temor de los pobladores de denunciar agresiones o abusos de los grupos armados. A manera de ejemplo, se sostiene la hipótesis de que el ELN habría asesinado en 2018 al director del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas de Guasualito (Apure) a manera de retaliación por una operación en su contra. La falta de información acerca de este y otros crímenes similares da cuenta de la dificultad a la hora de determinar el accionar de este grupo armado (Human Rights Watch, 2020).

El ELN también se vale de su influencia sobre las poblaciones para ejercer un control o regulación de diversas actividades o procesos de la vida cotidiana. Desde el porte de armas y el consumo de bebidas embriagantes y sustancias alucinógenas, hasta una paradójica regulación del medio ambiente, esta guerrilla pretende usurpar el papel del Estado colombiano y las autoridades civiles y militares del departamento para legitimar su acción armada y reforzar su reivindicación política y popular (CINEP, 2019). Siguiendo el mismo patrón adoptado por diversas estructuras armadas alrededor del país, el ELN pretende instalarse como autoridad en las zonas o poblaciones donde tenga presencia, para así deslegitimar el papel del Estado y las autoridades frente a la población.

En el marco de la crisis social en Venezuela y el consecuente fenómeno de migración de ciudadanos venezolanos hacia Colombia, el ELN se ha aprovechado de las necesidades de

estas personas que intentan cruzar la frontera. Numerosos grupos de personas (migrantes venezolanos y desplazados internos colombianos) que viven en asentamientos informales son sujeto de violaciones de derechos humanos y reclutamiento forzado por parte del ELN y otros grupos armados. En este punto, el reclutamiento de menores es preocupante. Debido a que apenas 1 de cada 3 ciudadanos venezolanos que llegan al departamento cuentan con documentos, el desempleo y la permanencia en campamentos improvisados se han convertido en parte del diario vivir para muchas de estas personas. Esto ha llevado a que los menores no puedan acceder fácilmente a centros de educación, por lo que son presa fácil para grupos como el ELN y otros que, de cara a fortalecer su actividad armada, los reclutan con promesas de dinero fácil y otros beneficios. De acuerdo con organizaciones como Save the Children o la Defensoría del Pueblo, es imposible conocer las estadísticas de los menores reclutados o instrumentalizados debido a la falta de denuncias (Revista Semana, 2020).

### **Afectaciones a la actividad petrolera**

El departamento de Arauca merece especial atención en cuanto a los ataques del ELN a las capacidades materiales y humanas de la región en la producción y transporte de crudo. Como se ha visto anteriormente, el sabotaje e intervención de la actividad petrolera en el departamento se configura como una de las principales actividades del ELN pensadas para desestabilizar la actividad económica de la región e interferir con los planes industriales y de desarrollo del Gobierno.

Aunque en Colombia los atentados contra la actividad petrolera se remontan a 1965 con la voladura de un oleoducto de la empresa Cities Services Intercol en Barrancabermeja, no sería sino hasta la década de los 70, con el descubrimiento del campo petrolero de Caño Limón y la posterior construcción del oleoducto que le conecta con el puerto de Coveñas (departamento de Sucre) en el Caribe que la actividad armada del ELN contra la producción de petróleo se concentraría en esta obra, que representó un gran avance económico para Colombia. Con la construcción del oleoducto, Arauca y las zonas de paso de la línea hacia

otras regiones como Boyacá y Norte de Santander se convirtieron en escenario de recurrentes acciones armadas del ELN y enfrentamientos con la Fuerza Pública (Cajiao & Marín, 2015).

De acuerdo con Cajiao y Marín (2015), existen tres dimensiones como trasfondo de los atentados contra la infraestructura y actividad petrolera en la región: económica, sociopolítica y militar. La dimensión económica se fundamenta en la necesidad del ELN de conseguir recursos para sostener su estructura y financiar sus actividades criminales. Desde su involucramiento en los ataques a la actividad petrolera, los secuestros o extorsiones a empleados y empresas productoras de crudo han sido una constante en el departamento. Muchas veces, el miedo a denunciar las presiones ocasiona que estas compañías o trabajadores cedan ante las amenazas de esta guerrilla.

Una segunda dimensión es la socio-política, que se manifiesta en el discurso empleado por el ELN en contra de las empresas multinacionales que explotan los recursos naturales en el territorio nacional. La resistencia a la llegada de empresas extranjeras para extraer el crudo ayuda a sustentar su discurso político de reivindicación popular y de la soberanía nacional. La voladura de oleoductos y otras acciones contra la infraestructura y actividad petrolera está dirigida a desestabilizar la política minero-energética del Estado y visibilizar sus falencias, de cara a reforzar su oposición al Gobierno Nacional mediante el cuestionamiento de sus planes (Cajiao & Marín, 2015). Por otra parte, de acuerdo con Peñate (1998) el ELN, más allá de ejercer una oposición al Estado, necesita obtener y mantener relevancia pública en el marco del conflicto. La atención del Estado y la sociedad civil les otorga más peso a sus acciones y hace que tenga un mayor impacto en el país.

En tercer lugar, la dimensión militar se traduce en la necesidad del ELN de realizar demostraciones de fuerza y capacidad de afectación al Estado y particulares a través de los atentados contra la infraestructura petrolera. A pesar de que muchas de estas acciones requieren de relativamente poca planeación previa, le sirven al ELN para implementar materialmente su discurso político en el marco del conflicto. Por lo tanto, la dimensión militar se complementa con lo mostrado en la dimensión socio-política, en tanto que una misma

acción tiene como objetivo impactar en dos frentes a la vez. Para finalizar, cualquier acción contra la infraestructura o actividad petrolera movilizará a la Fuerza Pública para contrarrestar la agresión, por lo que existe el riesgo de que el Estado deje desprotegidos otros territorios, o que caigan en una doble acción armada, por los artefactos explosivos secundarios o minas antipersona ubicadas cerca del sitio del atentado inicial (Núñez & Vargas, 2013).

Las constantes acciones del ELN contra la infraestructura petrolera no solo han derivado en pérdidas millonarias para el país y los responsables de la operación, sino que también han provocado un daño ambiental incalculable. Por voladuras en el oleoducto Caño Limón – Coveñas, desde 1986 hasta la fecha se han derramado más de 3 millones de barriles de petróleo y los gastos de reparación y atención de emergencias ascienden a más de 130 millones de dólares, sin contar con el valor del crudo derramado. Por otra parte, los derrames de crudo contaminan los cuerpos de agua y los campos, lo que ocasiona la muerte de animales y la interrupción de procesos bioquímicos, como la fotosíntesis de las plantas y la producción de oxígeno por parte de microorganismos presentes en los cuerpos del agua. En el mediano o largo plazo, la disolución del crudo en el agua también afecta negativamente la calidad de vida de los animales y personas que consumen el agua de la región. El crudo derramado también puede ocasionar incendios, llevando a pérdidas materiales y humanas aún mayores que las ocasionadas directamente por los derrames. (Cajiao & Marín, 2015).

Paralelamente, las consecuencias sociales de las afectaciones a la infraestructura petrolera son en extremo serias. Con la contaminación de los cuerpos del agua, las poblaciones locales no pueden abastecerse de agua y pesca, actividades económicas que son el sostenimiento de muchas familias en el departamento. El desplazamiento forzado se ha visto incrementado por estas acciones, puesto que, aunado a los peligros y daños ambientales y materiales que conlleva un derrame, un atentado comúnmente implica la presencia cercana de la guerrilla, por lo que los pobladores de zonas rurales deben desplazarse hacia otros núcleos urbanos más seguros. Por otra parte, cuando se reportan atentados contra la infraestructura petrolera, las Fuerzas Militares imponen restricciones a la movilidad de los civiles para adelantar la

reparación de los daños o evitar que puedan ser confundidos o verse envueltos en combates con el ELN (Cajiao & Marín, 2015).

### **Economías ilegales en la zona de frontera**

El ELN no solo se vale de las rentas petroleras y las extorsiones para su sostenimiento; también controla y se aprovecha de otras actividades ilícitas que le reportan grandes sumas de dinero, lo que termina por expandir el espectro de influencia y control que tiene sobre sectores del territorio y la población civil. La cercanía del territorio venezolano cobra más relevancia, en tanto que, más allá de ser una retaguardia estratégica para el repliegue y abastecimiento, es el lugar desde y hacia el que se mueven los flujos irregulares de dinero.

El ELN ha utilizado la frontera y su porosidad para adueñarse del contrabando de alimentos, combustible y otros bienes de consumo. La situación social y económica en Venezuela ha llevado a que el ELN regule el flujo y la venta de alimentos desde Colombia. Productos como la carne, difícil de conseguir en Venezuela bajo las condiciones actuales, se venden en ese país a precios mucho más bajos que en Colombia, garantizando un flujo constante y asegurando un ingreso importante para el ELN. Por otra parte, el combustible resulta uno de los ejemplos más emblemáticos de este fenómeno. Mientras que un litro de combustible en Venezuela ronda los seis bolívares (aproximadamente 0.25 pesos), en Colombia es vendido por 6.000 o 7.000 pesos (169.956 bolívares, aproximadamente) (InSight Crime, 2018).

Al problema del contrabando de bienes y combustible se le suma el del cobro por tránsito a migrantes que cruzan la frontera. El río Arauca, que divide ambos países, es un punto de paso obligado para las personas que transitan entre Colombia y Venezuela. El ELN, aunque no es un actor hegemónico en ambas márgenes del río a lo largo de todo el departamento, impone el cobro de un impuesto por el cruce del mismo (Redacción Pares, 2020). Desafortunadamente, muchas de las personas que se ven obligadas a pagar a esta guerrilla

por el paso del río terminan por caer en otras manifestaciones de violencia o extorsiones del ELN en ambos lados de la frontera, como se ha visto anteriormente.

Por otra parte, aunque el departamento de Arauca no sobresale por las cifras de cultivos ilícitos, el ELN podría estar beneficiándose en segundo plano por esta actividad. En la región de los Llanos Orientales, departamentos como Vichada, Meta y Casanare se han convertido en los principales productores de hoja de coca, cuya pasta base y clorhidrato transitan hacia el Estado de Apure en Venezuela para continuar con el tránsito hacia la desembocadura del Orinoco o al Estado Zulia, desde donde poder cargarla en embarcaciones o aeronaves hacia el Caribe y Norteamérica (InSight Crime, 2018). En medio de estas redes de tráfico de estupefacientes, la conexión entre el departamento de Arauca y el Estado de Apure podría indicar una relación de beneficio en segundo plano por parte del ELN. El narcotráfico podría mover consigo otros flujos ilegales, como armas o dinero que termine beneficiando a esta guerrilla.

### **La posición de las autoridades venezolanas y la falta de voluntad política conjunta para hacer frente al ELN**

En concordancia con los puntos expuestos anteriormente, el ELN ha tenido, desde su establecimiento en Arauca en la década de los 70, una relación muy fuerte con Venezuela, en términos del territorio y la población de la zona de frontera. El río Arauca, frontera natural entre ambos países, representa para esta guerrilla un puente natural que utiliza constantemente para desplazarse entre Colombia y Venezuela, por lo que limitar el entendimiento del ELN a un grupo armado que opera única o mayoritariamente en territorio colombiano puede ser erróneo. Aunque el Gobierno Nacional y las Fuerzas Militares actúan para enfrentar a este grupo armado, se desconoce la verdadera magnitud de las actividades del ELN en Venezuela, fuera de alguna acción armada contra la población o su avistamiento directo por parte de civiles.

La razón de la falta de información o visibilidad del ELN del otro lado de la frontera es la indiferencia (cuando no anuencia) de las autoridades venezolanas para hacer frente al ELN. La posición del Estado venezolano hacia el ELN y otros grupos, como las extintas FARC, ha sido compleja y ha cambiado con el tiempo. Durante el gobierno de Hugo Chávez estos grupos fueron considerados como aliados ideológicos de su administración por su oposición al gobierno colombiano, por lo que el ELN encontró en el territorio venezolano un espacio seguro para sus operaciones y el reabastecimiento de sus estructuras armadas (InSight Crime, 2018).

Como se mencionó anteriormente, aunque es casi imposible determinar la verdadera presencia del ELN en el territorio venezolano, existen indicadores que levantan una alerta en Colombia acerca de este grupo armado. Según información recopilada por las Fuerzas Militares de Colombia, el ELN tendría cerca del 90% de sus capacidades logísticas y poder de lucha en el Estado de Apure, concentrándose en los municipios de Páez y Rómulo Gallegos (InSight Crime, 2018). El crecimiento en el poder e influencia del Frente Oriental podría derivar en una extensión de esta estructura armada hacia el Vichada y Norte de Santander, regiones donde tendrían acceso a los flujos del narcotráfico y minería ilegal, entre otros fenómenos.

Por otra parte, según la Cancillería colombiana, el ELN habría llegado aún más lejos (geográfica y políticamente) al haber conseguido una articulación de facto con el régimen de Nicolás Maduro en diversos puntos. De acuerdo con un informe realizado entre la Cancillería y las Fuerzas Militares de Colombia presentado ante la OEA en Washington, la relación entre el ELN y otros grupos armados con el régimen venezolano es de mutuo beneficio: mientras que el régimen les presta apoyo logístico y de entrenamiento, los grupos mencionados se encargan de apuntalar la estabilidad política del régimen y el control social de las zonas donde tienen presencia. Por otra parte, el informe también muestra que el involucramiento es profundo, llegando a relacionarse no sólo con el régimen, sino también con las Fuerzas Armadas venezolanas y los distintos colectivos paramilitares que le prestan apoyo. Estas relaciones se presentarían, de acuerdo con la denominación de las Fuerzas Militares

colombianas, en tres niveles: estratégico, operacional y táctico (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019).

En el nivel estratégico, el ELN habría conseguido establecer relaciones con Freddy Alirio Bernal Rosales, quien fuera encargado de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) a nivel nacional y designado por el Nicolás Maduro como “Protector del Táchira”. Aunque el área de influencia política de Bernal no sea el Estado de Apure, su designación como director nacional de los CLAP podría haber traído la oportunidad para el ELN de acentuar su control social y territorial en Venezuela. De hecho, esta información se complementa con lo revelado por InSight Crime (2019) acerca de que el ELN estaría presente en 12 de los 24 Estados de Venezuela, y ha utilizado la cercanía con el régimen y otras instituciones y organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) para controlar la distribución de las cajas de alimentos CLAP entre la población civil.

A nivel operacional, el ELN ha establecido relaciones con las Fuerzas Armadas Bolivarianas (FANB), la Guardia Nacional Bolivariana (GNB), la Dirección General Conjunta de Inteligencia Militar (DGCIM). La asociación con la Fuerza Pública Venezolana y los cuerpos de inteligencia del régimen le permitirían al ELN operar sin restricciones y con una “inmunidad legal de facto”, haciendo más fácil su movimiento en territorio venezolano y accediendo a los réditos de las economías ilegales en la región (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019).

Por último, en el nivel táctico, el ELN tendría conexiones con la Fuerza Bolivariana de Liberación – Ejército Libertador (FBL – EL), también conocida como Fuerzas Patrióticas de Liberación Nacional (FPLN), grupo que engloba a las milicias irregulares y grupos paramilitares de apoyo al régimen que se encuentran en la zona de frontera y que actúan como cuerpos de seguridad e inteligencia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019). En tanto que este es el nivel más bajo de la cadena de mando militar, es probable que sean estos colectivos y grupos paramilitares los que tengan mayor relación con las actividades criminales del ELN del otro lado de la frontera.

En el mismo informe, se destaca la presencia de cerca de 20 zonas campamentarias del ELN distribuidas entre los Estados de Apure, Amazonas y Bolívar, que han sido parte importante de la estrategia de expansión de esta guerrilla en Venezuela. En el caso específico de la frontera entre Apure y Arauca, la Cancillería alerta que la zona estaría frecuentada por cabecillas del grupo armado, donde se esconden y planean acciones armadas para ser ejecutadas en Colombia. Así las cosas, la zona de frontera del Estado de Apure con el departamento de Arauca estaría dejando de ser una mera retaguardia estratégica del ELN, para pasar a convertirse en un enclave criminal con el beneplácito del régimen y las autoridades venezolanas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019).

Como se ha visto anteriormente, no existen cifras oficiales o datos que permitan determinar, a ciencia cierta, el relacionamiento directo entre el ELN y las autoridades o el régimen venezolano. La información expuesta en este apartado del texto corresponde a labores de inteligencia de las Fuerzas Militares y testimonios de organizaciones no gubernamentales y personas particulares que aportan datos para encauzar la investigación. El distanciamiento político entre ambos países y la nula cooperación en temas de inteligencia hace que sea muy difícil estimar la envergadura de la presencia e influencia del ELN en la frontera colombo – venezolana; más aún cuando se intenta determinar los alcances de esta guerrilla en el vecino país.

## **Capítulo 4**

### **Respuesta del Estado colombiano**

Mientras que el ELN ha continuado sus acciones armadas, expandido sus zonas de influencia gracias al vacío de poder dejado por las FARC y ha procurado hacerse con distintas fuentes de financiamiento, el Gobierno colombiano ha puesto en marcha distintos mecanismos para hacer frente a este grupo armado a nivel nacional. En tanto que el ELN es un grupo armado que no busca el derrocamiento del Gobierno colombiano, sino establecer una forma de resistencia insurgente que desestabilice al Estado, su aproximación en Arauca se concentrará en el control social y territorial, el manejo de las economías ilegales, los ataques a la infraestructura y actividad petrolera y en la utilización del territorio venezolano como retaguardia estratégica y base de operaciones (Human Rights Watch, 2020).

Como se expondrá a continuación, el Gobierno Nacional ha basado su estrategia en tres puntos principales: la despolitización del ELN y su asociación con el Crimen Organizado Transnacional (COT), la creación de proyectos y políticas enfocadas en la seguridad y el desarrollo del departamento de Arauca y en el enfrentamiento armado de esta guerrilla. Sin embargo, a medida que se expongan los puntos anteriormente mencionados, se establecerán sus interrelaciones y resultados (en caso de que existan) en aras de evidenciar cual es el verdadero impacto de las acciones gubernamentales en la confrontación con el ELN.

#### **Despolitización discursiva del ELN y asimilación como una amenaza híbrida convergente con el Crimen Organizado Transnacional**

Después de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, las estructuras remanentes de este grupo armado fueron caracterizadas por las Fuerzas Militares como Grupos Armados Organizados Residuales (GAO-R). Junto con las Bandas Criminales (BACRIM) se les conoce como estructuras armadas con capacidad militar, pero

sin ideología como trasfondo político. Sin embargo, a pesar de que no son grupos armados organizados como sí se mantiene el ELN, existen pasos que el Gobierno Nacional ha dado para su enfrentamiento tal y como si lo fueran. Existen resoluciones del Ministerio de Defensa Nacional que establecen que, para que las Fuerzas Militares puedan efectuar bombardeos contra alguna estructura criminal (medidas reservadas históricamente para los grupos armados concebidos formalmente), estas deben tener un mando central, capacidad militar y tener el control sobre porciones del territorio nacional (Rodríguez, 2017). De hecho, de acuerdo con Pastrana y Vera (2019), este tipo de medidas hace que la frontera en el tratamiento de GAOs y GAO-R/BACRIM se haga más abstracta, en tanto que comienzan a equipararse las formas de enfrentar a uno u otro actor armado en un contexto de conflicto latente.

Los esfuerzos del gobierno han ido más allá, al tratar de romper de manera artificial la conexidad entre el narcotráfico y delitos políticos como la rebelión, medida que desconoce la trayectoria del conflicto armado en Colombia y que pretende englobar a todos los actores armados que se dediquen al narcotráfico como dentro de una misma categoría. Esta medida es problemática en tanto que homogeniza y sobredimensiona las estadísticas de los factores de inestabilidad en el país, se elevan los grados de prioridad de ciertas estructuras armadas que no son tan relevantes como otras y cierra la oportunidad de plantear escenarios de negociación con actores armados como el ELN (Pastrana & Vera, 2019). Más aún; al no existir un enfoque diferenciado a la hora de abordar el enfrentamiento o diálogo con las diversas estructuras del ELN, el Gobierno colombiano asigna unas caracterizaciones homogéneas para todas sus estructuras armadas a nivel nacional, lo que dificulta el entendimiento de los procesos particulares de cada región de influencia de esta guerrilla y una mejor conducción de las operaciones contra esta guerrilla, sin mencionar el poco entendimiento ante una eventual negociación.

Es posible que la despolitización progresiva del discurso de grupos armados como el ELN se haya acentuado por la necesidad de potenciar el enfrentamiento y debilitamiento de los factores de inestabilidad en el país. La Directiva 14 de 2011 expedida por el Ministerio de

Defensa Nacional establecía que las BACRIM constituían organizaciones de crimen organizado, excluyéndolas, por tanto, de eventuales enfrentamientos con las Fuerzas Militares. De acuerdo con la ley colombiana y los Convenios de Ginebra, solo la Policía podía encargarse de hacer frente a este tipo de estructuras, relegando el papel de las Fuerzas Militares a vigilancia y cooperación en inteligencia con esta institución. Solamente podían intervenir en combates contra las BACRIM cuando se vieran afectadas por una agresión en su contra. A priori, la división de roles y tareas dificultaba la lucha contra estas estructuras: mientras que las Fuerzas Militares quedaban relegadas a defenderse en caso de cualquier agresión, la Policía tenía que atender las operaciones de ofensiva contra estos grupos, a la par que desarrollar sus actividades tradicionales (Ayala, 2019).

De acuerdo con lo anterior, para el Gobierno Nacional, estructuras como el ELN constituyen grupos que tienen un significativo poder bélico y una estructura jerarquizada y extendida en diferentes puntos del país que le merece el título de GAO. Sin embargo, su progresiva asociación con el narcotráfico y con otros grupos o estructuras delincuenciales menores deforman su estatus como GAO, y pasa a tener mostrar signos de Grupo Delincuencial Organizado (GDO), por lo que definir la frontera se hace problemático de cara a una caracterización efectiva del grupo. Esta dualidad lo convertiría en una amenaza híbrida, relacionándose con ambos extremos de la acción violenta.

### **Pasos en la creación de políticas para la región**

Parte de la estrategia del Gobierno Nacional para enfrentar al ELN en Arauca se basa en la creación de planes y proyectos pensados para incidir positivamente en el desarrollo y la seguridad del departamento. La Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, lanzada en 2019, contempla el establecimiento de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), también conocidas como Zonas Futuro, para “transformar los territorios llevando institucionalidad con legalidad, emprendimiento y

equidad, en las regiones más afectadas por la violencia, la criminalidad y la pobreza” (Presidencia de la República, s.f.).

De hecho, el plan para la ZEII de Arauca presenta un amplio repertorio de medidas en seguridad que deben ser adelantados por la Fuerza Pública, basándose en la acción de las Fuerzas Militares y la Policía para la protección de la población civil y la desarticulación de los actores armados y las economías ilegales en la región. En específico, la Fuerza Pública deberá priorizar la protección de las comunidades asentadas en las zonas donde hagan presencia grupos al margen de la ley o se desarrollen actividades de economía ilegal, así como trabajar de manera conjunta con órganos como la Fiscalía General para agilizar los procesos de judicialización de miembros de estos grupos y retomar el control militar de las zonas con presencia armada irregular. Por otra parte, se pretende evitar la expansión de cultivos ilícitos en el departamento, romper las rutas de comunicación de economías ilícitas, la aparición de yacimiento mineros ilegales, desmantelar la infraestructura o maquinaria de uso ilícito y la protección a líderes sociales (Presidencia de la República, s.f.).

Además, la estrategia planteada para la ZEII de Arauca estipula que la Fuerza Pública debe atacar a los GAOs y GDOs de manera integral. En específico, además de la conducción de operaciones de ofensivas militares y policiales, se requiere la desarticulación de sus fuentes de financiamiento, detener el reclutamiento forzado (especialmente de menores de edad), establecer redes de inteligencia y contrainteligencia a través de un Centro de Fusión de Inteligencia y el establecimiento de incentivos económicos a personas que suministren información que conlleve a propinar golpes a los GAOs y GDOs. Incluso va más allá, al estipular la necesidad de que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional se involucren activamente en planes de seguridad ciudadana y rural para la reducción de los homicidios y la impunidad por delitos sin investigación, además de aumentar la presencia militar y policial en zonas rurales y urbanas que requieran medidas especiales para la seguridad de la población civil y el desmantelamiento de economías ilegales (Presidencia de la República, s.f.).

En principio, las iniciativas presentadas anteriormente plantean el núcleo de las responsabilidades de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en la implementación de la ZEII de Arauca, aunque también se contempla la necesidad de que contribuyan en la prevención del terrorismo, la gobernabilidad democrática y la protección del medio ambiente y los recursos naturales (Presidencia de la República, s.f). Sin embargo, para el gobierno es necesario que la implementación de la ZEII de Arauca se complemente con su respectivo Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para que la intervención en el departamento sea integral. En esencia, la aplicación de la ZEII en Arauca no prosperará si no hay una contraparte de desarrollo social y económico para la región que pueda sostener la estabilidad en seguridad. En este punto es preciso recalcar la necesidad de articulación entre instituciones y actores del orden regional y nacional que sean capaces de llevar a buen término estas iniciativas; algo difícil de conseguir en una región históricamente apartada de los procesos de decisión y desarrollo integral en el país, con altos grados de penetración de la criminalidad y la lucha armada en la política y en un contexto fronterizo inestable.

### **Situación del ELN en la zona de frontera del departamento de Arauca a través de las acciones de las Fuerzas Militares**

La aplicación de los proyectos del Gobierno Nacional se ha dado de manera irregular. Por una parte, la Fuerza Pública ha continuado con operaciones y oficializado capturas y desmovilizaciones de individuos pertenecientes al ELN. Para agosto de 2019, el Ejército Nacional reportaba 137 bajas en las filas de esta guerrilla en el desarrollo de operaciones militares, junto con la recuperación de 67 vehículos y tres campamentos destruidos, además de incautaciones de armas y municiones. Por otra parte, se han evitado 19 atentados contra el oleoducto Caño Limón – Coveñas y 8 atentados contra el oleoducto Bicentenario, además de 88 afectaciones a vías de transporte, 525 kilogramos de explosivos incautados y la destrucción de 303 dispositivos explosivos artesanales y 113 minas antipersona. Por último, también se reportan 23.055 galones de combustible y 44.311 kilogramos de alimentos

incautados y la recuperación de 901 animales de ganado (Comando General de las Fuerzas Militares, 2019).

Sin embargo, en contraste con las propuestas del Gobierno Nacional, la actuación de las Fuerzas Militares ha concentrado sus esfuerzos en procesos y puntos específicos del departamento. Las unidades militares presentes en la zona (dentro de las que se destacan la Fuerza de Tarea Quirón, la Fuerza Naval de Oriente y la XVIII Brigada del Ejército) no cuentan con suficientes efectivos para cubrir el territorio adecuadamente. La Fuerza Naval de Oriente resguarda una enorme área compuesta por los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta y Vichada, por lo que tiene que destinar gran parte de su capacidad logística a realizar operaciones en esta área de grandes proporciones. Por su parte, la XVIII Brigada del Ejército cuenta con 5 de sus 12 subunidades dedicadas a la protección de la infraestructura petrolera y vial, por lo que tienen que estar constantemente vigilando y resguardando estos activos, dejando desprotegidas otras zonas urbanas y rurales. Esta situación se agrava con el acuerdo del Ministerio de Defensa y la Fiscalía General con diferentes empresas petroleras de la región para prestar atención especial a sus operaciones y activos a cambio de pago (Human Rights Watch, 2020).

Por otra parte, las divisiones en los roles y tareas entre las instituciones de la Fuerza Pública se mantienen. A pesar de que la Policía mantiene estaciones en cada municipio del departamento, son pocas las veces que se desplazan a zonas rurales para atender asuntos relacionados con actores armados. De hecho, se han presentado situaciones en las que el control de zonas urbanas es disputado entre la Policía y grupos armados, puesto que no existe una relación fuerte entre esta institución y fuerzas como el Ejército o la Armada (Human Rights Watch, 2020). Como se evidenció anteriormente, la división de roles y campos de acción perpetúa una situación de discontinuidad en el enfrentamiento a grupos armados ilegales, que responden a regulaciones ni atienden a los regímenes de DIH y DDHH en el marco del conflicto.

En vista de lo anterior, los desafíos en cuanto a la articulación y coordinación de la institucionalidad del Estado colombiano de cara a aplicar de manera integral una estrategia para el debilitamiento del ELN y otros grupos armados permanecen. Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en conjunto con otros organismos del Estado no señalan una mejoría sustancial en las políticas u operaciones adelantadas. Aunque las operaciones y medidas tomadas hasta la fecha podrían estar reduciendo el potencial de crecimiento del ELN en Arauca, aún no se vislumbra una vía clara para acertar golpes certeros a dicha estructura armada que pueda provocar su declive. Urge un mayor entendimiento institucional para la reorganización de capacidades (materiales y humanas) para atender todos los frentes mediante los cuales se manifiesta esta guerrilla.

## Conclusiones

- El departamento de Arauca sigue sumido en el conflicto debido a la transformación y evolución de los grupos armados irregulares. El ELN se destaca por ser el grupo armado organizado más relevante de la región, habiendo establecido una compleja red para su sostenimiento y la conducción de operaciones.
- La falta de entendimiento del territorio, las comunidades y sus procesos históricos por parte del Estado colombiano, encabezado por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Militares provocan una ruptura en la atención de las necesidades de la población del departamento de Arauca.
- El régimen venezolano y sus estructuras armadas (regulares e irregulares) representan un apoyo invaluable para el ELN de cara a asegurar influencia y control social y territorial en ambos lados de la frontera del departamento de Arauca. El territorio venezolano se convierte en una plataforma innegable de abastecimiento, planeación y refugio para el ELN.
- La ruptura política entre Colombia y Venezuela y la falta de autoridades o instituciones no gubernamentales que hagan investigación en el área de frontera dificulta la consecución y contrastación de suficiente información fiable acerca de la presencia y actuar del ELN entre ambos países a la altura del departamento de Arauca.
- La respuesta del Estado colombiano, aunque *de iure* pretende abarcar de manera integral la situación de seguridad y social en el departamento de Arauca, de facto ha tenido una aplicación irregular e incompleta debido a la falta de cohesión entre la Fuerza Pública y otras instituciones del Estado.

## Referencias

- Echandía Castilla, C. (2015). *El ABC del ELN: Evolución del Frente de Guerra Oriental (territorialidad, iniciativa armada y relación con la población y las economías ilegales)*. Fundación Ideas para la Paz, Bogotá D.C.
- Aguilera Peña, M. (2006). ELN: entre las armas y la política. En F. G. (Coordinador), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia* (págs. 119 - 151). Bogotá D.C.: Grupo Editorial Norma.
- Álvarez Calderón, C. E., & Fernández Osorio, A. E. (2018). Pensamiento y cultura estratégica en seguridad y defensa: bases para la construcción de una gran estrategia del Estado. En Varios, C. E. Álvarez Calderón, & A. E. Fernández Osorio (Edits.), *La "Gran Estrategia": instrumento para una integral en seguridad y defensa* (1 ed., Vol. 1). Bogotá D.C.: Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova.
- Aponte, D., & Vargas, A. (2011). *No estamos condenados a la guerra: Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN*. Bogotá D.C.: CERAC - ODECOFI - COLCIENCIAS.
- Ávila, A. (2012). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela. Narcotráfico, Cartel de la gasolina, corrupción, paramilitarismo, retaguardia de la guerrilla*. Bogotá D.C.: Debate Corporación Nuevo Arcoiris. Obtenido de [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Cifras\\_cuadro\\_mamacoca/AvilaArielFdo\\_Ed\\_La\\_frontera\\_caliente\\_Colombia\\_Venezuela\\_Arcolris\\_abril2012.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/AvilaArielFdo_Ed_La_frontera_caliente_Colombia_Venezuela_Arcolris_abril2012.pdf)
- Ayala, J. (2019). Crimen organizado: el gran reto de las Fuerzas Militares en el posacuerdo. En Varios, E. Pastrana, & H. Gehring (Edits.), *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. Obtenido de <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Fuerzas+Militares.pdf/8acb9e5d-ea94-1a12-0f70-23402a752227?t=1555002345379>
- Bárcena, M. (2000). La reconceptualización de la seguridad: El debate contemporáneo. *Revista Mexicana de Política Exterior*(59), 9-31.
- Borda Guzmán, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.

- Brzezinski, Z. (1988). *El juego estratégico: la conducción de la contienda entre los Estados Unidos y la Unión Soviética*. Buenos Aires: Planeta.
- Buzan, B. (1981). Change and insecurity: A critique of strategic studies. En B. B. (Eds.), *Change and the study of international relations: The evaded dimension* (págs. 155-172). Londres: Frances Pinter.
- Buzan, B. (1987). *Introducción a los estudios estratégicos: Tecnología militar y relaciones internacionales*. Madrid: Ediciones Ejército.
- Buzan, B. (1992). Third world regional security in structural and historical perspective. En B. J. (Ed.), *The insecurity dilemma: National security of third world states* (págs. 167-189). Lynne Rienner.
- Caicedo Garzón, A. (07 de diciembre de 1991). CLAVE 1973 OPERACION ANORI. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-203434#>
- Cajiao, A., & Marín, I. (2015). *El ELN y la industria petrolera: ataques a la infraestructura en Arauca*. Fundación Ideas para la Paz. Obtenido de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/55411b8a3ccab.pdf>
- Cerón, A., & Cortés, D. (2019). *Negociando con el ELN: Una mirada desde su complejidad*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Guerra.
- CINEP. (2019). Infografía. *Dilucidar territorialmente al ELN*. Bogotá.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (30 de agosto de 2019). *Ejército entrega positivo balance operacional de 2019 en Arauca*. Obtenido de Comando General de las Fuerzas Militares: <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/ejercito-entrega-positivo-balance-operacional-de-2019-en-arauca>
- Decreto 113 de 1955. (20 de enero de 1955). *Por el cual se crea el Distrito Judicial de Villavicencio, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia.
- Earle, E. (1943). *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*. Princeton: Princeton University Press.
- Echandía Castilla, C. (2013). *Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (ELN): Análisis de la evolución militar y territorial de cara a la negociación*. Bogotá D.C.: Fundación Ideas para la Paz. Obtenido de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/529debc8a48fa.pdf>

Echandía Castilla, C., Salazar, G., & Escobedo, R. (2002). *COLOMBIA, CONFLICTO ARMADO, REGIONES, DERECHOS HUMANOS Y DIH 1998 - 2002*.

El Espectador. (7 de julio de 2014). El Frente Domingo Laín, mitos y realidades de una máquina de guerra. *El Espectador*, pág. En línea. Recuperado el 16 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-frente-domingo-lain-mitos-y-realidades-de-una-maquina-de-guerra-502321/>

El País. (18 de enero de 2019). Presidente Duque cierra intento de paz con el ELN y ordena capturar a sus cabecillas. *El País.com.co*. Obtenido de <https://www.elpais.com.co/judicial/presidente-duque-cierra-intento-de-paz-con-eln-y-ordena-capturar-a-sus-cabecillas.html>

ELN. (07 de 01 de 1965). *Centro de Documentación de los Movimientos Armados (www.cedema.org)*. Obtenido de Manifiesto de Simacota: <http://www.cedema.org/ver.php?id=3703>

Freedman, I. (1981). *The Evolution of Nuclear Strategy*. Londres: Palgrave.

Gómez, A. (1991). *Indios, colonos y conflictos. Una historia regional de los llanos orientales 1870-1970*. Bogotá: Siglo XXI Editores - Pontificia Universidad Javeriana.

Human Rights Watch. (2020). “*Los guerrilleros son la policía*” Control social y graves abusos por parte de grupos armados en el departamento colombiano de Arauca y el estado venezolano de Apure.

InSight Crime. (2018). *Venezuela: ¿Un Estado mafioso?* InSight Crime. Obtenido de <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-Estado-mafioso-InSight-Crime-Observatorio-de-crimen-organizado.pdf>

InSight Crime. (Actualizado 1 de marzo de 2019). *ELN en Venezuela*. Obtenido de InSight Crime: <https://es.insightcrime.org/venezuela-crimen-organizado/eln-en-venezuela/#:~:text=De%20acuerdo%20a%20fuentes%20consultadas,los%2024%20estados%20de%20Venezuela.&text=Esto%20evidencia%20la%20penetraci%C3%B3n%20del,propaganda%20sobre%20la%20poblaci%C3%B3n%20>

Manetto, F., & Torrado, S. (10 de septiembre de 2018). Duque deja en suspenso la negociación de paz con el ELN en Colombia. *El País*. Obtenido de [https://elpais.com/internacional/2018/09/09/colombia/1536514097\\_944872.html](https://elpais.com/internacional/2018/09/09/colombia/1536514097_944872.html)

- Ministerio de Gobierno - Despacho. (1971). *Informe viaje Casanare-Arauca*. Disponible en el Archivo General de la Nación; Sección: Ingresos documentales, Fondo: Ministerio de Gobierno/Despacho, caja 42, carpeta 1, folio 103, Bogotá.
- Ministerio de Gobierno - Secretaría General. (1974). *Informe de visita a Sarare*. Disponible en el Archivo General de la Nación; Sección: Ingresos Documentales. Fondo: Ministerio de Gobierno/Secretaría General, caja 77, carpeta 4, folio 187, Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). *Grupos Armados Ilegales y su relación con el régimen venezolano*. Obtenido de <https://www.rcnradio.com/colombia/revelan-mapa-de-los-sitios-de-venezuela-con-presencia-del-eln-y-disidencias>
- Núñez, M., & Vargas, N. (2013). *¿Cómo llega el Eln a la mesa de negociaciones?* Fundación Paz y Reconciliación. Obtenido de <https://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2013/12/Informe-ELN-20131.pdf>
- Pablo. (14 de enero de 2007). *CRÓNICA DEL SURGIMIENTO DEL FRENTE DOMINGO LAÍN*. Recuperado el 16 de octubre de 2020, de Centro de Documentación de los Movimientos Armados: <http://www.cedema.org/ver.php?id=1734>
- Pastrana, E., & Vera, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad: Del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En Varios, & S. Namihias (Ed.), *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung. Obtenido de <https://www.kas.de/documents/269552/269601/La+Regi%C3%B3n+Frente+a+los+Cambios+Globales+en+Materia+de+Seguridad.pdf/0ca16040-84e7-53fe-226e-71b48d9c2833?version=1.0&t=1566315071162>
- Peñate, A. (1998). *El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Facultad de Economía - Universidad de los Andes. Obtenido de <https://docplayer.es/44307614-Documento-de-trabajo-no-15-el-sendero-estrategico-del-eln-del-idealismo-guevarista-al-clientelismo-armado-por-andres-penate.html>
- Plazas Díaz, L. C. (2017). Los inicios del Frente Domingo Laín del ELN en Arauca, 1970-1978. *Procesos Históricos*(31), 4-16. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de <http://revistas.saber.ula.ve/index.php/procesoshistoricos/article/view/9850/9782>
- Porter, M. (1996). What is strategy? *Harvard Business Review*, 61-77.

- Presidencia de la República. (s.f). *Zonas Futuro: Construyendo, transformando, preservando Arauca*. Obtenido de Presidencia de la República de Colombia: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Arauca.pdf>
- Presidencia de la República. (s.f.). *Zonas futuro: Zonas Estratégicas de intervención Integral*. Obtenido de Presidencia de la República de Colombia: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190808-Infografia-Zonas-Futuro.pdf>
- Rapaport, A. (. (1968). *Clausewitz: On War*. Harmondsworth: Penguin.
- Redacción Pares. (2020). *Sin Dios ni Ley: Un análisis de la situación de seguridad en la frontera colombo - venezolana*. Fundación Paz y Reconciliación. Obtenido de <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-DE-SEGURIDAD-EN-LA-FRONTERA-1.pdf>
- Revista Semana. (19 de enero de 2019). *¿Quién era José Aldemar Rojas?* *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/quien-era-jose-aldemar-rojas-y-que-dice-su-familia/598514/>
- Revista Semana. (2020). Arauca: el río que impone los límites en la frontera. *Revista Semana*. Obtenido de <https://especiales.semana.com/migracion-venezolana-a-colombia-historias-al-borde-de-la-frontera/arauca-reclutamiento-de-ninos-venezolanos.html>
- Rodríguez, D. (2017). *Las Fuerzas Militares de Colombia Frente al Cambio del Escenario Estratégico del país*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra. Obtenido de <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/10/7/264-1?inline=1>
- Sisco Marcano, C., & Chacón Maldonado, O. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. *Revista Venezolana de Ciencia Política*(25), 125-146.