



# Reformas arriesgadas: el enfoque del gobierno de Duque hacia la paz en Colombia

Informe sobre América Latina N°67 | 21 de junio de 2018

Traducido del inglés

Headquarters

**International Crisis Group**

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

[brussels@crisisgroup.org](mailto:brussels@crisisgroup.org)

*Preventing War. Shaping Peace.*

## Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo .....	i
I. Introducción .....	1
II. La transición de las FARC a la vida civil .....	3
III. Reforma rural y sustitución de cultivos ilícitos.....	7
IV. Justicia transicional.....	11
V. Amenazas de seguridad .....	14
VI. Conclusión .....	20
ANEXOS	
A. Resultados de la segunda vuelta electoral presidencial colombiana por departamento. ....	22
B. Mapa de Colombia .....	23
C. Siglas.....	24
D. Acerca de International Crisis Group.....	25
E. Informes e Informes Breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2015 .....	26
F. Junta directiva de Crisis Group.....	27

## Principales conclusiones

**¿Qué hay de nuevo?** Iván Duque, del partido Centro Democrático, ganó las elecciones presidenciales en Colombia y asumirá el cargo el 7 de agosto de 2018. Su partido y su mentor político, el ex presidente Álvaro Uribe, hicieron campaña contra el acuerdo de paz de 2016 con la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Duque promete que lo “modificará” una vez en el poder.

**¿Por qué importa?** La transición de la guerra a la paz en Colombia está amenazada por la proliferación de grupos armados, economías ilícitas, fronteras turbulentas y fallas en la implementación del acuerdo con las FARC. Las presuntas políticas de Duque en materia de reintegración de ex guerrilleros, justicia transicional, reforma rural, sustitución de cultivos ilegales y desafíos de seguridad generan aún mayor incertidumbre.

**¿Qué se debería hacer?** Una vez que asuma el cargo, el presidente Duque debería resistir los llamados de sus aliados de línea dura a socavar el acuerdo de paz, en especial las disposiciones destinadas a revertir la desigualdad y el subdesarrollo en las zonas rurales. La sociedad civil, la oposición, los aliados extranjeros del acuerdo y las mismas FARC deberían persuadir a Duque de los beneficios del acuerdo para la seguridad y economía de Colombia.

## *Resumen ejecutivo*

El presidente electo de Colombia Iván Duque viene de un partido político, el Centro Democrático, que lideró una feroz campaña contra el acuerdo de paz con la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), logrado con mucha dificultad en 2016. Duque y su partido prometen “modificar” el acuerdo. No queda claro exactamente cómo piensan hacerlo, dado que algunos aspectos del acuerdo están consagrados en la legislación o gozan de considerable apoyo, en particular en las zonas rurales duramente golpeadas por medio siglo de conflicto. El acuerdo con las FARC puede no ser perfecto, pero ha puesto fin a las décadas de lucha de Colombia contra su principal movimiento guerrillero y ofrece el mejor camino hacia la paz en las áreas rurales. Si el gobierno obstruye la puesta en marcha del acuerdo o priva de fondos a los organismos responsables, podría desencadenar nuevos brotes de violencia, perjudicar la extensión de la autoridad del Estado y la actividad económica legal a las periferias durante mucho tiempo descuidadas, fomentar el crecimiento de grupos armados ilegales y, con el tiempo, impedir la reducción sostenible de la producción de drogas.

Tras una temporada electoral polarizadora, Iván Duque resultó ganador en la segunda vuelta presidencial, con un 54 por ciento frente al 42 por ciento del candidato de izquierda, Gustavo Petro (el 4 por ciento restante fueron votos en blanco). Tras su victoria, Duque insistió en la necesidad de cerrar las notorias brechas sociales e ideológicas del país, pero el resultado ha generado considerable ansiedad acerca del futuro del acuerdo de paz con las FARC. El partido derechista de Duque está liderado por el ex presidente Álvaro Uribe, quien encabezó una vehemente campaña por el “No” al acuerdo en un referendo realizado en octubre de 2016, en el cual la sociedad colombiana rechazó el acuerdo por un estrecho margen. Si bien posteriormente el acuerdo fue ajustado y aprobado por el Congreso, Duque y su partido han prometido modificarlo una vez en la presidencia.

Las interpretaciones acerca de lo que esta promesa significa son muy divergentes. Los simpatizantes y el partido de Duque insisten que corregirán fallas en el acuerdo, en especial la “impunidad” que supuestamente ofrece a los miembros de las FARC, la posterior proliferación de grupos armados y el auge del cultivo de coca. La cómoda mayoría de Duque en el Congreso, donde parte de la legislación que se necesita para llevar adelante el acuerdo de paz aún está pendiente, le sitúa en un buen lugar para orientar el futuro del acuerdo en la dirección que él y sus simpatizantes prefieran.

Por otro lado, los detractores de Duque, muchos de ellos de la izquierda colombiana, temen que el acuerdo sea demolido, argumentando que el nuevo presidente – bajo la tutela de su padrino político Uribe – no tiene ningún interés en preservarlo, y preferiría llevar al país de vuelta a la guerra. Pero este pronóstico subestima los numerosos incentivos para que el gobierno mantenga los principios fundamentales del acuerdo, en especial el creciente apoyo público y fuerte respaldo internacional con los que cuenta. Además exagera la capacidad de Duque de desechar el acuerdo, dado que partes de este han sido consagrados en las leyes colombianas.

La administración entrante parece más dispuesta a ofrecer apoyo condicional a algunos aspectos específicos del acuerdo, negando a la vez el apoyo político y finan-

ciero a los recién creados organismos encargados de implementar reformas claves. Si bien el sistema de justicia transicional para lidiar con los delitos cometidos durante la guerra ha sido aprobado por el Congreso y ha comenzado a funcionar, el gobierno de Duque podría dar un nuevo empuje a las investigaciones de delitos supuestamente cometidos por ex combatientes después del acuerdo de 2016 y procurar otorgar un mayor papel a la justicia ordinaria, antes que al mecanismo especial contemplado en el acuerdo de paz. Podría intentar reorientar los planes acordados por los líderes de las FARC en materia de reintegración de sus combatientes, alejándose del modelo preferido por la guerrilla para su propia transición a la vida civil. Podría tomar medidas para restringir la representación política de los líderes de la FARC, aunque dichas medidas probablemente se enfrentarían a largas batallas jurídicas.

Tal vez lo más peligroso sea la posibilidad de que el nuevo gobierno se vea tentado a derogar las reformas rurales esbozadas en el acuerdo de paz, las cuales parecen contradecir sus preferencias en cuanto al campo colombiano. El acuerdo promete brindar apoyo a los pequeños agricultores y campesinos sin tierra, quienes durante mucho tiempo fueron las principales víctimas del conflicto; Duque podría en su lugar adoptar políticas más favorables para el agroindustria. Los colombianos de zonas rurales aisladas probablemente verán dicha reorientación como una confirmación de la insensibilidad del Estado. Junto con la campaña militar, Duque ha prometido abordar el aumento del cultivo de coca y la expansión de los grupos armados; la revocación de las reformas rurales podría alienar aún más a los pequeños agricultores y campesinos y empujarles a los brazos de los grupos armados.

Dicho esto, Duque podría verse restringido tanto por la política doméstica de Colombia como por sus relaciones internacionales. El excelente resultado alcanzado por Petro, un defensor acérrimo del acuerdo de paz que logró llegar a la segunda vuelta electoral, junto con un total agregado de más del 51 por ciento de los votos en la primera ronda para candidatos que apoyaban firmemente el acuerdo, sugiere que el apoyo público hacia el acuerdo se ha fortalecido. La cercanía que es de esperar entre Duque y los Estados Unidos podría endurecer su postura en torno a los aspectos del acuerdo de paz relacionados con la sustitución voluntaria de cultivos de coca. El odio de su partido hacia el gobierno venezolano jugará en contra de la posibilidad de continuar las negociaciones con otro grupo guerrillero, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que ha entablado negociaciones con el actual gobierno colombiano pero usa a Venezuela como un refugio seguro con el consentimiento de las autoridades en Caracas. Aun así, el fuerte respaldo del acuerdo por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, la Unión Europea y otros Estados americanos, la presencia de una misión de la ONU en el país, y una sociedad civil dedicada a salvar el acuerdo podrían servir para frenar cualquier esfuerzo por abandonarlo.

A pesar de la dura postura de su partido, el presidente Duque debería resistirse a los llamados de sus aliados a adoptar un enfoque de mano dura hacia el acuerdo. Su gobierno debería:

- ❑ Continuar trabajando junto con el liderazgo de las FARC en el Consejo Nacional de Reincorporación, el organismo responsable de desarrollar planes para reintegrar a los ex guerrilleros e, idealmente, permitir que los cuadros de las FARC obtengan el modelo de reintegración que prefieren, basado en negocios colectivos y cooperativos más que en programas individuales;

- ❑ Dejar intactos y financiar adecuadamente los organismos estatales encargados de llevar adelante las disposiciones del acuerdo de paz en materia de desarrollo rural, en especial la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Renovación del Territorio;
- ❑ Honrar sin excepción los acuerdos ya firmados con las comunidades rurales para sustituir la coca por otros cultivos;
- ❑ Aprovechar la legislación y los esfuerzos para desmovilizar a los grupos armados ilegales, incluyendo mecanismos de justicia transicional que respeten los derechos de las víctimas;
- ❑ Moderar las precondiciones que actualmente amenaza con imponer para la continuación de las negociaciones destinadas a poner fin al conflicto con el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Los partidarios del acuerdo de paz, en especial las mismas FARC, la sociedad civil colombiana y la oposición política, deberían mantener abiertas las líneas de comunicación con Duque y hacer todo lo posible por persuadirlos a él y a su partido de las ventajas del acuerdo. Deberían subrayar las claras ventajas empresariales y de seguridad que el acuerdo podría traer al campo colombiano, y a la vez señalar el peligro real de una escalada regional, transfronteriza de la violencia y un aumento aún mayor del narcotráfico y otros grupos armados si el acuerdo – y las negociaciones con el ELN – fracasan. Por su parte, los líderes de la FARC, en especial aquellos que ocuparán escaños en el Congreso, pueden ayudar a proteger el sistema de justicia transicional participando activamente, diciendo la verdad y pidiendo perdón por sus delitos.

El acuerdo de paz con las FARC podrá no resolver todos los desafíos de Colombia en materia de seguridad. Pero aun así el acuerdo ofrece una clara oportunidad para abordar la desigualdad y el subdesarrollo en las zonas rurales que subyace a gran parte de la violencia de Colombia. Intentar echar por tierra el acuerdo o adoptar políticas que impidan lograr sus metas, por otro lado, probablemente auguraría una mayor inestabilidad, obstaculizaría el retorno de la autoridad estatal a las periferias colombianas y, a la larga, fomentaría la violencia y el narcotráfico. El presidente Duque debería evitar conducir al país por ese camino.

**Bogotá/Bruselas, 21 de junio de 2018**

# Reformas arriesgadas: el enfoque del gobierno de Duque hacia la paz en Colombia

## I. Introducción

---

Con el 54 por ciento del voto, el presidente electo Iván Duque llega al cargo tras unas elecciones polarizadas. El acuerdo de paz que el gobierno de su predecesor, Juan Manuel Santos, firmó con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2016, surgió como la principal manzana de la discordia entre los dos bandos que llegaron a la segunda ronda electoral. El partido de Duque, Centro Democrático, ha encabezado la oposición al acuerdo en los últimos años. El líder del partido, Álvaro Uribe, quien ve a Duque como su protegido, es su más destacado oponente<sup>1</sup>. Asimismo, pese a que el acuerdo de paz puso fin a más de 50 años de conflicto con las FARC y goza de considerable apoyo por parte de la sociedad civil colombiana y muchos gobiernos occidentales y latinoamericanos, un gran número de colombianos ven el acuerdo, sobre todo sus disposiciones sobre la participación política de los líderes guerrilleros y la justicia transicional, con escepticismo<sup>2</sup>. Compreensiblemente, los partidarios del acuerdo temen por su supervivencia.

Si bien Duque ha declarado que anular el acuerdo de paz en su totalidad no es una opción, él y su partido han prometido “modificarlo”<sup>3</sup>. Pero incluso obstruir ciertos aspectos del acuerdo o adoptar políticas contrarias a su espíritu podría traer elevados costos políticos, y en algunos casos largas batallas jurídicas<sup>4</sup>. Algunas disposiciones han sido consagradas en ley y ratificadas por los tribunales; por lo tanto revertirlas podría exigir enormes esfuerzos y sacrificios políticos, incluso para un

---

<sup>1</sup> Fernando Londoño, entonces “director honorario” del Centro Democrático, dijo en 2017 que el partido debería “hacer trizas” el acuerdo. Si bien la opinión de Londoño no es la postura oficial del partido, muchos desde la izquierda creen que esto es más probable que las modificaciones propuestas por Duque. “‘Hacer trizas’ el acuerdo con las FARC: ¿es posible?”, *Semana*, 8 de mayo de 2017. El ex principal negociador del gobierno en el proceso de paz con las FARC y candidato presidencial por el Partido Liberal, Humberto de la Calle, instó a Duque a que explicara a las víctimas de qué manera “haría trizas” el acuerdo de paz. “Se están tirando la paz”, Humberto de la Calle, 29 de abril de 2018. A principios de junio, la compañera de fórmula de Petro y candidata a la vicepresidencia afirmó que en la segunda vuelta Colombia debía elegir entre “la paz o la guerra”. “Colombia debe elegir entre paz o guerra, afirma Ángela María Robledo”, *El Mundo*, 4 de mayo de 2018.

<sup>2</sup> Para una discusión del plebiscito, que ganaron los opositores al acuerdo de paz por menos del 0,5 por ciento, y de cómo sus secuelas afectaron a la legitimidad política del acuerdo, véase Informe de Crisis Group sobre América Latina N°60, *Bajo la sombra del “no”: la paz en Colombia después del plebiscito*, 31 de enero de 2017.

<sup>3</sup> Duque emplea la palabra “modificaciones” para referirse a su postura sobre el acuerdo de paz. Véase “‘No acabaré con los acuerdos, pero sí haré modificaciones’: Duque”, *El Tiempo*, 3 de junio de 2018.

<sup>4</sup> Entrevista de Crisis Group, ex negociador del gobierno en el proceso de paz con las FARC, Bogotá, 13 de junio de 2018. El fallo de la Corte Constitucional que obliga a los tres próximos gobiernos a implementar el acuerdo de paz emplea la frase “preservar los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”. Véase “Comunicado No. 51”, Corte Constitucional, 11 de octubre de 2017, p. 1.

presidente entrante que goza de un fuerte respaldo público. Los elementos más ambiciosos del acuerdo, incluidos los planes para llevar el desarrollo económico y servicios públicos a las zonas rurales desatendidas, resultarían más fáciles de desmantelar, ya que hasta ahora solo han sido implementados parcialmente, o no lo han sido en absoluto. Pero el fuerte resultado electoral en general de Petro y sus victorias en la capital, Bogotá, así como a lo largo de la costa pacífica y el departamento de Putumayo, al sur del país (véase el mapa en el Anexo A) apuntan a una posible resistencia a las contrarreformas en las principales regiones. Es probable que partes del acuerdo de paz de 310 páginas, así como los esfuerzos por negociar la paz con otros grupos armados experimenten diferentes grados de presión por parte del gobierno de Duque, y algunas estarán mejor protegidas que otras.

En general, el futuro del acuerdo y el proceso de paz dependerá bajo el nuevo gobierno de las políticas de Duque en cuatro áreas: primero, la reintegración de las antiguas guerrillas de las FARC; segundo, la reforma rural, en particular la sustitución de cultivos ilegales; tercero, la justicia transicional, en especial el mandato de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); y cuarto, el manejo de las amenazas de seguridad tras la retirada de las FARC, así como la cuestión conexa de cómo pueden las autoridades civiles penetrar más profundamente en las zonas rurales de Colombia. Este informe, basado en entrevistas e investigaciones realizadas en Bogotá y las regiones de Colombia afectadas por el conflicto, incluidas Tumaco, Arauca, Guaviare, Chocó, Cauca y Norte de Santander, examina cómo el gobierno de Duque podría enfocar cada una de estas áreas y sugiere formas en las que los partidarios del acuerdo, colombianos y extranjeros, podrían disuadir al presidente entrante de tomar medidas que debiliten sus disposiciones o sus aspiraciones más amplias.



## II. La transición de las FARC a la vida civil

---

Tanto Duque como el ex presidente Uribe han declarado que están a favor de garantizar la reintegración de los guerrilleros rasos de las FARC que entregaron sus armas como parte del acuerdo de paz<sup>5</sup>. En una reciente entrevista, Duque afirmó que unir a los colombianos en torno a la paz “requiere que tengamos una gran generosidad con la base guerrillera”<sup>6</sup>. En otra entrevista añadió, “Desmovilización, desarme y reinserción se deben cumplir a cabalidad...deben tener garantía de seguridad [los miembros de bajo rango de las FARC] y que se les permita hacer una transición hacia una vida productiva”<sup>7</sup>.

El acuerdo de paz estableció disposiciones para la reinserción a corto plazo de ex combatientes de la guerrilla, que incluían el pago de estipendios mensuales y apoyo financiero para nuevos proyectos empresariales, así como su “reincorporación” a largo plazo<sup>8</sup>. Hasta ahora, este proceso ha avanzado más lento de lo que se esperaba, principalmente debido a diferencias irreconciliables entre los representantes del gobierno y de las FARC en el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), el organismo creado por el acuerdo para tomar decisiones acerca de y supervisar las actividades de reintegración a largo plazo. La mayoría de estas diferencias se refieren a si los ex combatientes deberían reintegrarse mediante proyectos de cooperativas, los cuales la FARC prefiere ya que expresan su ideología y solidaridad grupal, o a través de los programas individuales de capacitación y formación profesional que el gobierno colombiano brinda desde hace más de una década desde la Agencia de Reincorporación y Normalización, antes Agencia Colombiana para la Reintegración. Hasta ahora, los representantes del gobierno han impulsado estos últimos, argumentando que la experiencia demuestra que los proyectos colectivos son difíciles de implementar, insostenibles y un desperdicio de fondos públicos<sup>9</sup>.

La falta de conocimientos técnicos de las FARC en cuanto al diseño de proyectos de reintegración también ha contribuido a los retrasos. Los líderes de vieja guerrilla han tenido dificultades a la hora de proponer un plan general de reintegración que sea viable desde el punto de vista técnico. Según los informes más recientes, el CNR ha aprobado y financiado solo uno (de un total de cuatro) de los proyectos de cooperativas presentados por las FARC<sup>10</sup>. Los miembros de bajo rango de las FARC han respondido creando sus propias iniciativas autofinanciadas e independientes del CNR; más de 100 de estas iniciativas ya están funcionando, pero su carácter ad hoc

---

<sup>5</sup> A marzo de 2018, de un listado de 14.000 miembros de las FARC entregados por las guerrillas, 13.000 han sido acreditados como tales. “Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia”, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2 de abril de 2018, p. 4.

<sup>6</sup> “No acabaré con los acuerdos, pero sí haré modificaciones’: Duque”, *El Tiempo*, 3 de junio de 2018.

<sup>7</sup> “No aceptaré algo distinto a una negociación bilateral con Nicaragua”, *El Tiempo*, 12 de mayo de 2018.

<sup>8</sup> “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, 24 de noviembre de 2016, pp. 75-76.

<sup>9</sup> Entrevistas de Crisis Group, alto diplomático, Bogotá, 25 de abril de 2018; funcionario del gobierno, Bogotá, 27 de julio de 2017.

<sup>10</sup> “Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia”, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2 de abril de 2018.

significa que muchas de ellas probablemente no sean sostenibles<sup>11</sup>. El gobierno ha proporcionado subsidios de reinserción a corto plazo: el 87 por ciento de las guerrillas reciben un estipendio mensual. Pero por lo general los esfuerzos para conectar estos pagos, previstos para finalizar en agosto de 2019, con las actividades de reintegración a largo plazo, solo han logrado avanzar lentamente. Aquí Duque se topará con un gran desafío a superar en sus primeros meses en el poder<sup>12</sup>.

Miles de ex combatientes han abandonado los campamentos donde estaba previsto que ocurriera la reintegración. Algunos han establecido sus propias granjas colectivas, financiadas informalmente a través de sus subsidios mensuales, o se han trasladado a nuevos asentamientos; muchos simplemente han vuelto a sus hogares. Si esta dispersión continuara y en consecuencia las FARC se desperdigaran, el Estado podría verse incapaz de hacer un seguimiento de cómo – y si – los ex combatientes han hecho la transición a la vida civil.

Por ahora, no queda claro cómo abordará Duque la participación de las FARC en el CNR y cómo lidiará con el estancamiento de este organismo, o hasta qué punto su gobierno tratará de obligar a los ex combatientes a reintegrarse a través del programa individual ya existente en lugar de mediante emprendimientos cooperativos. Es probable que la ex guerrilla responda con indignación a cualquier intento de impedir el apoyo a las actividades empresariales colectivas prometido en el acuerdo de paz; podrían argumentar que el gobierno está intentando socavar sus esfuerzos por reincorporarse a la vida civil, e incluso empujando a los ex combatientes hacia los grupos disidentes de las FARC u otros grupos armados ilegales<sup>13</sup>.

Más objetable que el futuro de los soldados rasos a ojos del partido de Duque es la participación política de los miembros de la FARC<sup>14</sup>, sobre todo aquellos que asumirán los curules asignados al movimiento en el Senado y la Cámara (cinco escaños en cada cámara por un periodo de ocho años)<sup>15</sup>. Está previsto que la mayoría de los altos comandantes de la FARC ocupen dichos escaños, si bien aún han de atravesar el proceso de justicia transicional establecido en el acuerdo de paz, según el cual se requiere que confiesen toda la verdad de su papel en el conflicto, paguen reparaciones a las víctimas y cumplan las sentencias dictadas por el mecanismo de justicia transicional – la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Siempre y cuando los

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> “Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia”, op. cit., p. 5.

<sup>13</sup> Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 10 de mayo de 2018. El acuerdo de paz prometió la reintegración tanto individual como colectiva, a definirse según las preferencias de los miembros de la guerrilla, coordinada por el Consejo Nacional de Reincorporación. “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, 24 de noviembre de 2016, p. 75.

<sup>14</sup> La sigla FARC hace referencia tanto al grupo insurgente como al partido político creado luego de la firma de los acuerdos. Se utiliza el artículo “las” para referirse a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, en su papel de grupo armado y el artículo “la” cuando se habla de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, como partido político.

<sup>15</sup> El acuerdo de paz otorga cinco curules (de un total de 107) en el Senado al partido político de la FARC y otros cinco en la Cámara de Representantes (de un total de 171) por un periodo de ocho años, a partir de 2018. El acuerdo de paz estipula que los fallos de la justicia transicional no impiden la participación política de ex miembros de las FARC. “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, 24 de noviembre de 2016, p. 150.

miembros de la FARC cumplan con las condiciones de este organismo, es casi del todo seguro que sus castigos no incluirán penas de prisión.

No obstante, por ahora la Jurisdicción Especial no está funcionando plenamente. Hasta que lo esté, los líderes de la FARC solo pueden participar en la vida política si firman un compromiso de participar en los futuros mecanismos de justicia transicional y respetar las obligaciones en materia de verdad, reparaciones y justicia<sup>16</sup>.

La participación política de la FARC nunca ha tenido un gran apoyo de la opinión pública; por lo general ha sido uno de los aspectos más impopulares del acuerdo de paz<sup>17</sup>. Durante la campaña, Duque adoptó una postura abiertamente en contra de que los líderes guerrilleros se adentraran en la política, afirmando que prefería que los comandantes de la FARC fueran encarcelados y cumplieran sus condenas antes de ocupar curules en el Congreso. En marzo de 2018, afirmó: “No podemos permitir que [los líderes de la FARC] puedan participar en política, es un adefesio, sin haber reparado a las víctimas, haber dicho toda la verdad y haber cumplido las penas”<sup>18</sup>.

Pero los intentos de revocar la disposición sobre la participación política y la estipulación del acuerdo de paz de que las sentencias de la justicia transicional no afecten la participación política de los líderes de la FARC tendrían que superar obstáculos jurídicos. La Corte Constitucional de Colombia ya ha aprobado el futuro rol de la FARC en el Congreso, dictaminando que los ex guerrilleros podrían mantener sus curules siempre y cuando cumplan las condiciones de la justicia transicional. De no hacerlo, ciertos comandantes los perderían. En este caso, el partido de la FARC probablemente seguiría controlando los curules, pero otros ex guerrilleros tendrían que ocuparlos en su lugar<sup>19</sup>.

Redactar leyes más duras contra la FARC sería esencialmente una causa perdida para el gobierno de Duque. El sistema jurídico de Colombia contiene un “principio de favorabilidad”, que afirma que si alguien es condenado por un delito, pero las leyes han cambiado o se han introducido nuevas leyes desde que esa persona cometió el delito, los tribunales deben aplicar la sentencia más favorable al condenado, ya sea la correspondiente a la nueva o la antigua legislación. Dado que el sistema de sanciones de la Jurisdicción Especial ya está consagrado en la ley colombiana, el principio de favorabilidad significa que los líderes de la FARC no irían a prisión si cumplen sus obligaciones con ese organismo, y cumplirían los requisitos para recibir las sentencias más leves impuestas por la JEP incluso si se introdujeran nuevas leyes que establecieran penalidades más severas<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> “Comunicado No. 55”, Corte Constitucional, 14 de noviembre de 2017, p. 12. Para poder participar en la política antes de que la JEP esté funcionando plenamente, los miembros de las FARC debían firmar un acta en la que se comprometían a presentarse ante el organismo una vez estuviera funcionando. “Los ocho puntos que aclaró la Corte sobre la JEP”, *El Colombiano*, 15 de noviembre de 2017.

<sup>17</sup> Durante las negociaciones, la participación política de las FARC rara vez recibió más del 25 por ciento de apoyo en las encuestas. Véase “Termómetro a la paz: participación política de las FARC”, Fundación Ideas para la Paz, 2016.

<sup>18</sup> “Uribismo impulsará reforma para que el narcotráfico no sea delito político”, RCN Radio, 28 de marzo de 2018.

<sup>19</sup> “Comunicado No. 55”, Corte Constitucional, 14 de noviembre de 2017.

<sup>20</sup> La JEP abarca los delitos cometidos antes del 1 de diciembre de 2016. Desde esa fecha, la JEP y su estructura de sentencias ha sido consagradas en la ley colombiana. Por lo tanto, cualquier ley que

Una vez que comiencen sus audiencias, las sentencias de la Jurisdicción Especial podrían no obstante afectar la capacidad de los líderes de la FARC de ingresar a la política. Podría sentenciar a ex guerrilleros de tal forma que les resulte físicamente imposible participar en la vida política, por ejemplo restringiendo la movilidad de los ex combatientes a zonas rurales específicas – este tipo de sentencia estaría dentro de su mandato – por lo tanto impidiéndoles cumplir sus funciones en el Congreso. En tal caso, la FARC no perdería su cuota de diputados y senadores, pero otros miembros tendrían que remplazar a aquellos sentenciados por el tribunal especial<sup>21</sup>.

El Partido Centro Democrático en teoría podría procurar fortalecer estas facultades restrictivas existentes introduciendo una prohibición generalizada de la participación política de aquellos líderes de la FARC que estén cumpliendo sentencias de la justicia transicional, en esencia desbaratando la participación política del grupo. Pero dado el principio de favorabilidad, esta medida derivaría en una larga batalla jurídica, durante la cual el ex grupo guerrillero tendría derecho a ocupar sus escaños en el Congreso. Este panorama probablemente no sea muy tentador para Duque, aunque gran parte de su partido, para complacer a sus bases, presume su empeño en evitar que la FARC busque representación política<sup>22</sup>. El Centro Democrático podría por el contrario procurar aplicar lo que llama “sanciones sociales” protestando constantemente y en voz alta contra la presencia de la FARC en el Congreso y agitando la opinión pública contra la representación de las antiguas guerrillas<sup>23</sup>.

Si bien las reformas a la participación política de la FARC que prefiere Duque se enfrentan a considerables obstáculos, el riesgo más inmediato es que el nuevo gobierno termine bloqueando el camino de los ex combatientes de bajo rango hacia la vida civil, a pesar de su compromiso de no hacerlo. Una confrontación con los líderes de la FARC sobre su participación política, la persistencia del punto muerto entre la FARC y el gobierno en torno a los planes de reintegración – o incluso si el gobierno sigue adelante con la reintegración individual en lugar de colectiva – probablemente perjudicaría la autoridad de los ex líderes guerrilleros. Podría enviar señales dañinas a las antiguas bases de la guerrilla en un momento en el que los medios de vida alternativos ilegales están prosperando en partes de Colombia, empujando a muchos hacia esas actividades.

---

establezca penalidades más duras que la JEP para esos mismos delitos no será aplicada a los comandantes de las FARC. En este contexto, el principio de favorabilidad significaría que, dada la existencia de dos leyes posteriores al 1 de diciembre, se aplicaría la sentencia más leve, la de la JEP. Juanita León, “¿Podría Duque modificar el Acuerdo de Paz?”, *La Silla Vacía*, 25 de mayo de 2018.

<sup>21</sup> Si el sistema de justicia ordinaria dictamina que un miembro de las FARC que ocupó su escaño en el Congreso cometió ciertos delitos posteriormente al 1 de diciembre de 2016, el partido de la guerrilla podría perder el escaño de dicho miembro. Renata Segura y Sabina Stein, “The Colombian Peace Process with the FARC: A Mapping of Vulnerabilities”, Social Science Research Council, 18 de mayo de 2018, p. 19-20. Dado que la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la segunda ley reguladora relacionada con la Jurisdicción Especial, esto podría cambiar o definirse próximamente.

<sup>22</sup> Duque es consciente de las limitaciones creadas por el principio de favorabilidad en el caso de la participación política de los líderes de las FARC. León, “¿Podría Duque modificar el Acuerdo de Paz?”, op. cit.

<sup>23</sup> “Farc no pueden confundir sanción social con falta de garantías”, Iván Duque”, *Periódico Debate*, 10 de febrero de 2018.

### III. Reforma rural y sustitución de cultivos ilícitos

---

Las disposiciones del acuerdo de paz en materia de desarrollo rural equitativo y para un programa que ayude a persuadir a los cultivadores de coca de que substituyan sus cultivos son particularmente vulnerables a la revisión bajo el gobierno de Duque. La implementación de las reformas establecidas en el acuerdo de paz ha comenzado a través de tres principales iniciativas: planes de desarrollo local, conocidos como Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); un programa para mejorar 50 kilómetros de carreteras terciarias en cada uno de los 51 municipios afectados por el conflicto (el programa 50 por 51); y un programa insignia de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para otorgar títulos de propiedad a pequeños agricultores<sup>24</sup>.

Los preparativos para los planes de desarrollo ya están en marcha. Las comunidades locales en áreas afectadas por el conflicto han participado en cientos de talleres liderados por la recién creada Agencia de Renovación del Territorio (ART), incluso en áreas donde reina una gran desconfianza del Estado, a menudo con gran entusiasmo<sup>25</sup>. Las conclusiones de los talleres informarán los planes de desarrollo local, los cuales suelen consistir en proyectos para mejorar las tierras de cultivo, el acceso a los mercados, la generación de energía y las instalaciones comunitarias. Posteriormente, las autoridades locales y nacionales pondrán en marcha estos planes a lo largo de los próximos diez a quince años<sup>26</sup>.

El programa 50/51, y la mejora de las carreteras en general, es también fundamental para el desarrollo económico de áreas geográficamente aisladas, en las que el acceso a los mercados es difícil y costoso. La ART también está llevando a cabo otros pequeños proyectos para desarrollar la infraestructura local por todo el país<sup>27</sup>. Estas iniciativas son fundamentales para lograr el objetivo del acuerdo de alentar a los campesinos a remplazar los cultivos ilícitos con alternativas legales, la viabilidad económica de las cuales depende del acceso más económico a los mercados regionales, nacionales e internacionales.

Duque ha elogiado los proyectos de infraestructura local en general. Pero también ha afirmado que eliminaría las nuevas agencias, como la ART y la ANT, creadas para fomentar el desarrollo rural, reforzando en su lugar el actual Ministerio de Agricultura. Tiene atribuciones para hacerlo: las reformas a las instituciones de Colombia se pueden llevar a cabo por decreto presidencial<sup>28</sup>. Asimismo, parece decidido a fortalecer el agroindustria como la principal fuente de creación de empleo para los pobres

---

<sup>24</sup> La ANT afirma haber otorgado títulos de propiedad a 42.000 familias rurales en dos años, a junio de 2018. “42000 familias campesinas celebran su día siendo propietarias de su tierra con todas las de la ley”, Agencia Nacional de Tierras, 3 de junio de 2018.

<sup>25</sup> Entrevistas de Crisis Group, trabajador humanitario, Cúcuta, 16 de abril de 2018; líder comunitario, Sinaí, Argelia, Cauca, 3 de mayo de 2018.

<sup>26</sup> Por ejemplo, la ART ha llevado a cabo más de 800 talleres participativos en 143 de los 170 municipios priorizados tras el conflicto como parte de los PDET. “La Paz avanza en los territorios con obras PIC, 50/51 y rutas PDET”, Agencia de Renovación del Territorio, 1 de marzo de 2018.

<sup>27</sup> La ART ha anunciado que ha finalizado 135 pequeños proyectos de infraestructura, está implementando 193 y piensa llevar a cabo otros 916 durante 2018. Afirma además haber mejorado casi 2.000km de carreteras. Ibid.

<sup>28</sup> Juanita León, “¿Podría Duque modificar el Acuerdo de Paz?”, *La Silla Vacía*, 25 de mayo de 2018.

de las zonas rurales. Tal enfoque representaría una brusca inversión de las disposiciones del acuerdo de paz, que contempla mejoras desde abajo hacia arriba al sector rural de Colombia y el empoderamiento de los pequeños agricultores. La preferencia de Duque por el agroindustria, incluso si se enmarca en términos de creación de empleo, refleja la histórica desigualdad de poder, riqueza y propiedad de la tierra en las áreas rurales. Las medidas para abordar esta desigualdad fueron uno de los ejes del acuerdo entre las FARC y el gobierno, y fueron las primeras partes sobre las cuales se alcanzó un acuerdo<sup>29</sup>.

Los pasos que propone Duque en este sentido podrían enfrentarse a una dura oposición. La inversión, donaciones y préstamos de gobiernos extranjeros para llevar adelante las medidas de reforma rural esbozadas en el acuerdo de paz constituyen un importante compromiso internacional con estos esfuerzos<sup>30</sup>. Estos gobiernos, así como organismos intergubernamentales como la ONU, son totalmente conscientes del papel que ha desempeñado la desigualdad rural en alimentar la violencia y el narcotráfico<sup>31</sup>. Las comunidades locales también procurarán que los proyectos actualmente en curso continúen. Restringir estos programas probablemente reforzaría la persistente desconfianza del Estado entre los colombianos de zonas rurales. Además impulsaría la legitimidad a nivel local de los grupos armados, los cuales han sostenido consistentemente que el acuerdo de paz servirá de poco para mejorar la situación de los campesinos pobres, que el gobierno no cumplirá sus promesas e incluso que el Estado quiere desplazar a los campesinos de sus tierras<sup>32</sup>.

La reforma rural, no obstante, requiere considerables y constantes recursos y apoyo político a lo largo del tiempo. En este sentido, el gobierno de Duque podría socavar dicha reforma de manera furtiva, “ahogando” a los organismos relevantes, proporcionándoles insuficiente financiamiento, personal y apoyo político, para así impedirles continuar su trabajo en lugar de eliminarlos o poner fin a los proyectos directamente<sup>33</sup>. De verse cuestionado por este asunto, el nuevo gobierno podría intentar eludir el repudio internacional argumentando que no ha revocado la autoridad de, ni ha eliminado, ningún organismo, sino que simplemente está ajustando

---

<sup>29</sup> Uno de los principales expertos en el tema de la tierra en Colombia describió la acumulación histórica de tierras por parte de las élites como “un régimen patrimonial cuyo secreto consistía en monopolizar los títulos formales de propiedad de las tierras accesibles...para subordinar al campesinado como fuente de trabajo manual para los hacendados”. Alejandro Reyes Posada, *Guerreros y Campesinos: El despojo de la tierra en Colombia* (Bogotá, 2009), p. 25.

<sup>30</sup> La UE y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, por ejemplo, han proporcionado ayuda para implementar el punto 1 del acuerdo de paz, que abarca hasta 2019. Natalia Herrera y Nicolás Sánchez Arévalo, “La deforestación ha impactado áreas de altísima biodiversidad: Neven Mímica, comisario europeo”, *El Espectador*, 21 de julio de 2017.

<sup>31</sup> Entrevistas de Crisis Group altos diplomáticos, Bogotá, 21 de abril de 2017.

<sup>32</sup> Disidentes de las FARC de todo el país han sostenido que el gobierno no cumplirá sus compromisos en virtud del acuerdo de paz; de hecho, Gentil Duarte defendió este argumento internamente en reuniones de las FARC antes de dejar la organización para liderar la disidencia del Frente 7. Entrevistas de Crisis Group, líder de las FARC, Buenos Aires, Cauca, 7 de febrero de 2017; líderes comunitarios, Retorno, Guaviare, 16 de mayo de 2018; representante de organización internacional, Tumaco, 5 de marzo de 2018.

<sup>33</sup> Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Argelia, Cauca, 4 de mayo de 2018; Retorno, Guaviare, 15 de mayo de 2018. “Resistencia”, Frente Primero Armando Ríos FARC-EP, diciembre de 2016.

sus compromisos a las dificultades económicas del Estado. El apoyo débil y errático a las agencias de desarrollo rural ha sido una característica constante del comportamiento del Estado colombiano<sup>34</sup>.

Las disposiciones del acuerdo de paz relacionadas con la sustitución de cultivos ilícitos también están en riesgo. Duque ha propuesto un giro en la política antidrogas hacia una mayor represión de los cultivadores de coca, que implicaría principalmente la erradicación manual, pero también un retorno a la fumigación aérea, que ha estado prohibida en Colombia desde 2015<sup>35</sup>. Duque no eliminaría necesariamente la sustitución de cultivos, pero ha afirmado que los cultivadores de coca deben aceptar o bien la sustitución o bien la erradicación. En principio, esta postura refleja las disposiciones del acuerdo de paz, las cuales establecen que el Estado erradicaría forzosamente los cultivos de coca en aquellas áreas en las que no se hayan alcanzado acuerdos de sustitución de manera voluntaria<sup>36</sup>. No obstante, en la práctica un gobierno predispuesto a adoptar medidas más duras podría intensificar los esfuerzos de erradicación dirigidos incluso a campesinos que hayan firmado hasta ahora solamente acuerdos colectivos para unirse al programa de sustitución de cultivos. Al fin y al cabo, Duque parece estar más interesado en reducir rápidamente el cultivo de coca que en mostrar confianza en la buena fe de los cultivadores de coca.

Si Duque sigue adelante o no con las iniciativas de sustitución de cultivos probablemente dependerá de dos factores. El primero es el total de hectáreas de coca cultivada en Colombia en 2017, lo que debería hacerse público en una fecha próxima a la investidura de Duque. Si estas cifras muestran un aumento significativo respecto a 2016, el nuevo presidente enfrentará fuertes presiones internas y por parte de EE.UU. para que elimine el programa. Bajo el gobierno del presidente Donald Trump, EE.UU. en particular ha impulsado una mayor erradicación y la reanudación de la fumigación<sup>37</sup>. Los informes de prensa sugieren que la cantidad de coca cultivada en Colombia en 2017 superará a la de 2016, posiblemente aumentando a 180.000 hectáreas comparado con 146.000 en 2016, según cálculos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito<sup>38</sup>.

El segundo factor es la medida en la cual el programa de sustitución ha logrado reducir el cultivo de coca hasta la fecha. A 31 de marzo de 2018, el programa incluía

---

<sup>34</sup> Inés Paola Trujillo Cueto, "Reformas agrarias en Colombia: experiencias desalentadoras y una nueva iniciativa en el marco de los Acuerdos de Paz en la Habana", *Ensayos de Economía*, vol. 45 (2014), pp. 35-60.

<sup>35</sup> El programa de sustitución de cultivos ilegales tiene una duración de dos años, e incluye una serie de estipendios mensuales, así como ayuda técnica, para que los campesinos puedan eliminar su coca y comenzar a sembrar otros cultivos. Tras recibir el primer pago, los cultivadores de coca tienen 60 días para deshacerse de su coca antes de recibir el segundo pago.

<sup>36</sup> "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", 24 de noviembre de 2016, p. 107. Duque parece creer que esta disposición sobre la erradicación de coca no existe en el acuerdo. Entrevista de Crisis Group, periodista, Bogotá, 14 de junio de 2018.

<sup>37</sup> En 2017, la administración de Trump amenazó con descertificar los esfuerzos antidroga de Colombia, lo que en principio llevaría a un recorte de la ayuda. Mimi Yagoub y Cecilia Orozco Tascón, "Colombia no sabe a cuál Trump tendrá que enfrentar": Adam Isacson", *El Espectador*, 28 de octubre de 2017.

<sup>38</sup> Esta cifra no es la estadística oficial final de la ONU, que aún no ha sido publicada. Adam Isacson, presentación ante el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de 2018, Barcelona, 23 de mayo de 2018.

a poco más de 62.000 familias, de las cuales el 51 por ciento habían recibido su primer pago y, si aún no lo han hecho, pronto erradicarán su coca. Estas 62.000 familias cultivan alrededor de 22.000 hectáreas de coca, de las cuales se ha confirmado que cerca del 30 por ciento – 6.300 hectáreas – han sido erradicadas. Según cifras de 2016, el total de tierra dedicada al cultivo de coca por las 62.000 familias representa aproximadamente el 15 por ciento del total de la tierra dedicada a la producción de coca en Colombia, mientras que el área supuestamente erradicada hasta ahora dista mucho del objetivo del programa de erradicar voluntariamente 50.000 hectáreas<sup>39</sup>. Duque probablemente argumentará que el programa deberá lograr avances más rápidos en la eliminación de cultivos de coca para ser mantenido.

Reducir o eliminar el programa de sustitución de cultivos ilícitos enajenarían a los campesinos y probablemente debilitaría los esfuerzos del Estado colombiano por establecer su autoridad en áreas durante mucho tiempo controladas por grupos armados. Hasta ahora, persuadir a los cultivadores de coca de que se unan al programa le ha llevado al Estado colombiano, en alianza con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, dieciocho meses, y ha supuesto un arduo trabajo de diplomacia local. Una decisión de revocar el programa reforzaría, posiblemente durante décadas, la desconfianza de esas comunidades en el Estado, y el estereotipo de un gobierno distante y abusivo<sup>40</sup>. En la región de Putumayo, al sur del país, por ejemplo, los cultivadores de coca y la sociedad civil aún están exigiendo que el gobierno cumpla su parte de los acuerdos firmados en 1996; una repetición de esta situación podría perjudicar aún más la confianza en el Estado<sup>41</sup>. Por consiguiente, si bien una erradicación más contundente podría resultar en una disminución a corto plazo de la producción de coca, a la larga, a medida que más áreas permanecen fuera del alcance del Estado y bajo la influencia de grupos armados, probablemente impulsaría a más campesinos a plantar coca<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Juan Carlos Garzón y Juan David Gélvez, “¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?”, Fundación Ideas para la Paz, mayo de 2018, correspondiente al periodo hasta el 31 de marzo de 2018.

<sup>40</sup> Entrevistas de Crisis Group, líderes locales, Guaviare, 1 de abril de 2017, 3 de septiembre de 2017 y 17 de mayo de 2018; director de sustitución de cultivos del gobierno regional, San José de Guaviare, 31 de agosto de 2017.

<sup>41</sup> María Clemencia Ramírez, *Entre el Estado y la Guerrilla: Identidad y Ciudadanía en el Movimiento de los Campesinos Cocales del Putumayo* (Bogotá, 2001). Entrevista de Crisis Group, líder campesino, Puerto Asís, 27 de febrero de 2017.

<sup>42</sup> Los cultivadores de coca han afirmado que si la sustitución fracasa volverán de inmediato a cultivar coca. Entrevista de Crisis Group, periodistas, Guaviare, 15 de mayo de 2018.



---

## IV. Justicia transicional

---

La Jurisdicción Especial para la Paz, que en marzo de 2018 comenzó a examinar los casos de más de 6.000 miembros de la FARC, casi 1.800 miembros de las fuerzas armadas, 44 funcionarios y seis civiles, es objeto de incesantes críticas por parte de los detractores del acuerdo de paz<sup>43</sup>. Una de sus principales fallas, según los críticos, es que consagra en ley una concesión a las demandas de las FARC al aceptar que los ex comandantes y combatientes de las guerrillas no necesariamente vayan a la cárcel; esto, afirman, equivale a la impunidad. La Jurisdicción Especial también ha soportado un brote de infamias y acusaciones por parte de la burocracia interna de que los jueces y funcionarios rivales estaban haciendo mal uso de sus recursos<sup>44</sup>. Aun así, el nuevo gobierno verá que los esfuerzos por eliminar o debilitar las medidas de justicia transicional se toparán con una feroz resistencia. La presión internacional y de la sociedad civil será particularmente sensible a esta cuestión dados los ocho millones de víctimas del conflicto de Colombia, la necesidad jurídica de justicia transicional y los avances – aunque lentos – que ya se han logrado en la puesta en marcha de estas reformas.

Duque, su partido y Uribe insisten que el acuerdo de paz avala la impunidad de las FARC, y que los líderes guerrilleros deberían cumplir penas de prisión por sus delitos. El presidente electo y sus aliados sostienen además que los miembros de las fuerzas armadas no deberían situarse a la par de las guerrillas en la Jurisdicción Especial, sino que deberían ser juzgados por un tribunal especial vinculado a la Corte Suprema y por jueces militares<sup>45</sup>. Finalmente, plantean que el narcotráfico no debería ser considerado un “delito conexo” y tratado como parte del esfuerzo de guerra de los insurgentes, tal y como establece el acuerdo de paz. Por el contrario, los ex combatientes de las FARC deberían ser enjuiciados y sentenciados por la justicia ordinaria por delitos relacionados con el narcotráfico<sup>46</sup>.

Cambiar el sistema de sentencias de la justicia transicional no será fácil, no obstante. El principio de favorabilidad bajo la ley colombiana significa que, de ser condenados, los líderes de la FARC no tendrían que cumplir penas de cárcel, ni siquiera

---

<sup>43</sup> “Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia”, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, op. cit., p. 2. Los civiles que podrían ser considerados terceras partes en el conflicto armado ya no están obligados a comparecer ante la JEP debido a un fallo de la Corte Constitucional, lo que debilita su capacidad de investigar a civiles que apoyaron a los grupos paramilitares durante el conflicto. Renata Segura y Sabina Stein, “The Colombian Peace Process with the FARC: A Mapping of Vulnerabilities”, op. cit., p. 14.

<sup>44</sup> “Un grupo de magistrados vieron en la JEP un botín burocrático: Correa”, *Caracol*, 26 de abril de 2018. El Congreso y la Corte Constitucional de Colombia también fueron atacados por adoptar una definición de “mando y control” que no cumple con los estándares de internacionales de justicia transicional. Véase “Escrito de Amicus Curiae de la fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la Jurisdicción Especial para la Paz”, Corte Penal Internacional, 18 de octubre de 2017.

<sup>45</sup> El Centro Democrático presentó un proyecto de ley a este efecto en octubre de 2017. “Uribismo propone que militares no sean juzgados por la JEP”, *El Espectador*, 19 de octubre de 2017.

<sup>46</sup> Para un breve resumen de las posturas de Duque sobre la justicia transicional, véase Juanita León, “¿Podría Duque modificar el Acuerdo de Paz?”, op. cit. Para un texto que argumenta que la justicia transicional mejorará bajo Duque, véase Camilo Rubiano Becerra, “La JEP y la segunda vuelta”, *Los Irreverentes*, 4 de junio de 2018.

por delitos relacionados con el narcotráfico, dado que la Jurisdicción Especial en gran medida ya ha sido consagrada en el sistema jurídico colombiano<sup>47</sup>. Duque, consciente de estas restricciones, ha sugerido que su línea dura frente al narcotráfico afectaría principalmente a casos en los que miembros de la FARC hayan sido condenados por delitos cometidos después de la firma del acuerdo.

Por lo tanto, el nuevo gobierno probablemente se centraría en casos como el de Jesús Santrich, un ex comandante de la guerrilla detenido en abril bajo cargos de participar en el narcotráfico entre 2017 y 2018, presentados ante tribunales estadounidenses<sup>48</sup>. Si adopta este tipo de enfoque – priorizando la investigación de los delitos cometidos después del acuerdo de paz – podría no necesitar modificar las leyes. Es probable que las normativas concretas que gobiernan el funcionamiento de la Jurisdicción Especial, las cuales – al contrario que las disposiciones sobre la creación, mandato y procedimientos básicos del organismo – aún no han sido consagradas en ley, determinen que cualquier caso relacionado con delitos cometidos durante el conflicto armado será juzgado por la Jurisdicción Especial, mientras que los casos que involucren delitos cometidos tras la aprobación del acuerdo de paz serán manejados por la justicia ordinaria<sup>49</sup>.

Tampoco una ola de pedidos de extradición por parte de EE.UU. de miembros de la FARC por supuestos vínculos con el narcotráfico garantizaría que un mayor número de ex guerrilleros terminen en las cárceles estadounidenses<sup>50</sup>. La Corte Suprema de Colombia debe aprobar los pedidos de extradición. Varios casos recientes sugieren que no permitirá que ningún acusado sea enviado al extranjero sin que haya hecho una confesión completa de los delitos cometidos durante el conflicto armado ante el mecanismo de justicia transicional adecuado – en este caso, la Jurisdicción Especial<sup>51</sup>. Este requisito como mínimo demoraría la extradición.

En cuanto al tratamiento judicial de los miembros de las fuerzas armadas, los incentivos políticos para que el gobierno entrante de Duque cambie los procedimientos de las maneras en las que ya ha anunciado no son evidentes<sup>52</sup>. Por ahora, se espera que los casos de casi 1.800 oficiales militares acusados de ejecuciones extrajudiciales sean manejados por la Jurisdicción Especial; muchos de estos oficiales ya han sido

---

<sup>47</sup> La Jurisdicción Especial considerará caso por caso si el narcotráfico se llevó a cabo para financiar la rebelión o para obtener ganancias personales. Resultará extremadamente difícil demostrar esto último, y por lo tanto los líderes de la FARC probablemente reciban las sentencias de la JEP también para sus delitos relacionados con el narcotráfico.

<sup>48</sup> “Jaque mate a Jesús Santrich”, *Semana*, 11 de abril de 2018.

<sup>49</sup> El Centro Democrático ya se ha esforzado por suspender las discusiones en el Congreso y votar sobre la otra ley que se necesita para hacer que la Jurisdicción Especial para la Paz funcione plenamente. “El uribismo gana pulso en el Congreso: ¿se aplaza el funcionamiento de la JEP?”, *Semana*, 18 de junio de 2018. “Ley de procedimiento de la JEP, aprobada en primer debate en Congreso”, *El Espectador*, 29 de mayo de 2018.

<sup>50</sup> Poco después del arresto de Santrich, el principal negociador de las FARC en las negociaciones de paz, Iván Márquez, se fue a un cantón de las FARC en una remota región del país. Su sobrino, Manuel Marín, está colaborando con investigaciones en los EE.UU. sobre narcotráfico y el uso corrupto de fondos destinados al proceso de paz. “Iván Márquez se traslada a Caquetá”, *El Espectador*, 19 de abril de 2018.

<sup>51</sup> “La extradición y los procesos de Justicia y Paz”, *El Espectador*, 19 de febrero de 2010.

<sup>52</sup> Véase la página anterior para las propuestas del Centro Democrático para los oficiales militares.

puestos en libertad a la espera de juicio<sup>53</sup>. Cualquier modificación de su estatus podría generar considerable resistencia entre los militares, incluidos sus altos mandos. Al mismo tiempo, las restricciones de la Jurisdicción Especial a la hora de atribuir responsabilidad penal a altos comandantes del ejército, que fueron negociadas como parte del acuerdo de paz pero han sido criticadas por la Corte Penal Internacional por intentar proteger a la plana mayor, podrían convencer a los oficiales acusados de ejecuciones extrajudiciales de que la Jurisdicción Especial les ofrece sentencias más leves y seguras que la justicia ordinaria<sup>54</sup>.

El costo internacional de cualquier esfuerzo por parte del nuevo gobierno de socavar los mecanismos judiciales establecidos en el acuerdo de paz también podría ser elevado, dada la magnitud del respaldo internacional al sistema de justicia transicional y los derechos de las víctimas en general<sup>55</sup>. Al mismo tiempo, los incentivos que informan la formulación de políticas por parte de Duque podrían evolucionar. Una vez que el tribunal de la Jurisdicción Especial comience a procesar casos que involucren a líderes de la FARC, la negativa de los ex guerrilleros a cumplir con sus condiciones en materia de verdad o reparaciones a las víctimas, o la indignación pública ante las sentencias que dicte, podrían incitar al gobierno a intensificar su campaña para menoscabar la legitimidad del tribunal o incluso presionarlo para que asigne más casos a la justicia ordinaria. Es difícil decir hoy por hoy si estos gestos podrían ser algo más que simbólicos<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> “El 97 % de postulados a la JEP por Mindefensa son del Ejército”, *El Tiempo*, 18 de noviembre de 2017.

<sup>54</sup> Entrevistas de Crisis Group, representantes de la Corte Penal Internacional, Bogotá, 18 de marzo de 2017 y 14 de septiembre de 2017. Muchos oficiales de las fuerzas armadas de Colombia están siendo investigados por asesinar a civiles y pretender que se tratara de guerrilleros. Se estima que el número de civiles asesinados como parte de la práctica conocida como “falsos positivos” oscila entre 4.000 y 10.000. “Más de 4 mil casos de falsos positivos son investigados por la Fiscalía”, *El Espectador*, 27 de septiembre de 2014. “Falsos positivos serían más de 10.000, según coronel retirado”, Blu Radio, 9 de mayo de 2018.

<sup>55</sup> En 2017, por ejemplo, el presupuesto para la JEP fue financiado en su totalidad por la comunidad internacional. “La JEP gastó 3,7 millones de dólares en un año”, *El Colombiano*, 7 de enero de 2018.

<sup>56</sup> Natalia Arbeláez Jaramillo, “La gente sobrevalora la importancia de la JEP”, *La Silla Vacía*, 16 de abril de 2018. “El difícil despegue de la JEP”, *La Silla Llena*, 4 de febrero de 2018.

## V. Amenazas de seguridad

---

Duque será el primer presidente en más de medio siglo en asumir el mando en Colombia sin enfrentar ninguna amenaza de la insurgencia de las FARC. No obstante, su gobierno deberá hacer frente a un conjunto de actores armados no estatales: numerosas facciones disidentes de la extinta guerrilla que rechazan el proceso de paz, el insurgente Ejército de Liberación Nacional (ELN) y grupos narcotraficantes, en especial el más importante de ellos: las Autodefensas Gaitanistas. Tendrá que responder, además, a la reciente expansión de las economías ilícitas, las zonas fronterizas cada vez más ingobernables y los asesinatos de cientos de líderes comunitarios desde la firma del acuerdo de paz<sup>57</sup>. Si bien estos fenómenos no siempre están directamente relacionados con el acuerdo con las FARC y han cobrado forma tras el proceso de paz, la manera en que el gobierno de Duque lidie con ellos será decisiva para la implementación del acuerdo de paz en las periferias rurales de Colombia.

Los grupos disidentes de las FARC, que suman entre dieciséis y dieciocho y cuentan con entre 1.200 y 1.500 miembros, se han multiplicado y son cada vez más agresivos contra la población civil<sup>58</sup>. En Tumaco, en la costa del Pacífico cerca de la frontera con Ecuador, las tasas de homicidio han aumentado a medida que los grupos disidentes puján por el control de la ciudad. En los estados de Meta y Guaviare, al este del país, los disidentes siguen ejerciendo control sobre las poblaciones y el narcotráfico<sup>59</sup>.

El movimiento guerrillero del ELN ha crecido desde el comienzo de las negociaciones de paz con las FARC, participando en más actividades armadas y profundizando su participación en los negocios ilícitos incluso mientras continúan sus negociaciones con el gobierno. Su expansión hacia nuevas áreas, donde su control territorial y presencia en general eran más débiles, ha causado un considerable sufrimiento a la población civil. En Chocó, a lo largo de la costa pacífica de Colombia, las comunidades se han visto atrapadas en el fuego cruzado entre el ELN y las Gaitanistas, con un deterioro de la violencia en el último año. En los últimos meses, los enfrentamientos entre el ELN y un grupo armado más pequeño, el Ejército Popular de Liberación (EPL), en Catatumbo, cerca de la frontera con Venezuela, han dejado un número desconocido de muertes y miles de desplazados forzosos<sup>60</sup>.

Las ofensivas de las fuerzas de seguridad colombianas supuestamente han debilitado al grupo narcotraficante Autodefensas Gaitanistas y han resultado en la muerte o captura de dirigentes de alto nivel. Pese a estas pérdidas, el dominio territorial del grupo parece no haberse visto afectado hasta hace poco, cuando la expansión del

---

<sup>57</sup> Estas cuestiones fueron analizadas en el Informe de Crisis Group sobre América Latina N°63, “Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz”, 19 de octubre de 2017.

<sup>58</sup> Eduardo Álvarez Vanegas, Daniel Pardo Calderón y Andrés Cajiao Vélez, “Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC”, Fundación Ideas para la Paz, abril de 2018.

<sup>59</sup> Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios y trabajadores humanitarios, Tumaco, 7-9 de marzo de 2018; líderes comunitarios, El Retorno, Guaviare, 16 de mayo de 2018.

<sup>60</sup> Entrevistas de Crisis Group, líder indígena, Quibdó, 9 de mayo de 2018; representantes de organización internacional, Quibdó, 8 de mayo de 2018; trabajador humanitario, Cúcuta, 16 de abril de 2017; representante de organización internacional, Cúcuta, 17 de abril de 2018. Las negociaciones con el ELN son el tema de un informe de Crisis Group de próxima publicación.

grupo parece haberse estancado. El grupo mantiene una estructura de mando vertical y militarizada que permite reemplazar rápidamente a los dirigentes perdidos, a la vez que subcontrata a numerosas grupos criminales locales para ayudarle a mantener sus rutas del narcotráfico<sup>61</sup>.

Más allá del narcotráfico, el gobierno de Duque deberá lidiar con otros negocios ilícitos que llenan las arcas de los grupos armados. La minería ilegal, principalmente de oro, pero también de coltán, abunda en partes del país, sobre todo en Antioquia y Chocó. Los grupos armados se enriquecen con el contrabando de gasolina a lo largo de la frontera con Venezuela, lo que también reduce el costo de la producción de pasta de coca, que depende del combustible. Los negocios ilegales y los grupos armados que proliferan a lo largo de las fronteras con Venezuela y Ecuador presentarán un grave desafío de seguridad y diplomático. Las regiones situadas a lo largo de ambas fronteras son el centro del cultivo de coca, y las respuestas de seguridad del Estado tendrán una gran influencia en los esfuerzos por sustituir la coca y fomentar el desarrollo alternativo en estas zonas rurales como parte del acuerdo de paz<sup>62</sup>.

El asesinato de líderes comunitarios, por otro lado, es una fuente de gran preocupación para la sociedad civil, las organizaciones de víctimas y la comunidad diplomática. El aumento de dichos asesinatos se debe en parte a la competencia entre grupos armados por el control de las ganancias ilícitas, y en parte al miedo de las élites políticas y económicas locales – las cuales tradicionalmente han usado la violencia para mantener su influencia – a ser suplantados por nuevos actores políticos en la democracia postconflicto de Colombia. Los fiscales del Estado han logrado modestos avances en la detención de presuntos sicarios, pero hasta ahora el gobierno ha sido incapaz de frenar los asesinatos, o identificar a los responsables de ordenarlos<sup>63</sup>.

El abordaje por parte de Duque de estos desafíos de seguridad está basado en la estrategia de ofensivas militarizadas asociada al ex presidente Uribe. Si bien el gobierno de Santos ha llevado adelante una campaña militar contra los disidentes de las FARC, Duque promete intensificarla mediante el uso de “toda la capacidad ofensiva del Estado”<sup>64</sup>. Acusa a la FARC, en su nuevo formato como partido político, de haber conservado parte de sus armas y de no estar dispuestas a compartir información acerca del narcotráfico, lo cual, sostiene, ha llevado al surgimiento de grupos disidentes<sup>65</sup>. Al mismo tiempo, Duque no ha dejado claro de qué manera buscaría extraer esta información sobre el narcotráfico de los líderes de la FARC, o cómo obtener esta información necesariamente frenaría a los disidentes.

<sup>61</sup> “Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición: radiografía necesaria”, Fundación Ideas para la Paz, julio de 2017, p. 27.

<sup>62</sup> Informe de Crisis Group, “Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz”, op. cit.

<sup>63</sup> Según la Defensoría del Pueblo, 282 líderes comunitarios han sido asesinados desde el 1 de enero de 2016. “282 líderes sociales y defensores de DD.HH. asesinados en dos años es una cifra aterradora”: Defensor del Pueblo, Carlos Negret”, *Defensoría del Pueblo*, 1 de marzo de 2018. Entrevista de Crisis Group, alto diplomático, 11 de agosto de 2017.

<sup>64</sup> “Duque exige desarme a las guerrillas o se enfrentarán a la fuerza del Estado”, *La Vanguardia*, 18 de enero de 2018.

<sup>65</sup> “Cómo combatir a ‘Guacho’ y a las disidencias de las FARC? Así responden los candidatos”, *Caracol*, 25 de mayo de 2018.

Las campañas militares contra estos grupos tienden a ser instrumentos inadecuados. Los comandantes muertos en dichas operaciones pueden ser reemplazados, mientras que las redes de apoyo local apenas se ven afectadas, o pueden ser incluso reforzadas si las tácticas de las fuerzas de seguridad perjudican y alienan a las comunidades. Garantizar la reintegración de los soldados rasos de la FARC, lo cual Duque ha prometido que hará, sería un importante paso para evitar que se unan a grupos disidentes, aunque esas facciones ya han comenzado a explotar otras fuentes de reclutamiento<sup>66</sup>.

En cuanto al ELN, Duque rechaza las negociaciones políticas, pero dice estar dispuesto a discutir el desarme, desmovilización y reintegración con el movimiento. Incluso esas discusiones las condiciona a que se concentren las fuerzas del ELN antes del comienzo de las negociaciones en áreas geográficas previamente establecidas; la suspensión de todas sus actividades delictivas; y un claro y definitivo cronograma para las negociaciones, tras el cual permitiría que se llevara a cabo un diálogo sobre el fin del conflicto, pero no negociaciones políticas sustanciales. Ha prometido sentencias reducidas para los ex guerrilleros, pero ha dejado en claro que aun conllevarán penas de prisión<sup>67</sup>. El ELN ha rechazado la idea de la desmovilización sin que se negocien demandas políticas, y anteriores negociaciones con el grupo fracasaron debido a este tipo de condiciones previas. Es posible que Duque esté haciendo estas demandas a sabiendas de que el ELN las rechazará, apresurando así el fin de las negociaciones al tiempo que evita asumir la responsabilidad de hacerlo y el costo político que esto podría conllevar<sup>68</sup>. El fracaso de las negociaciones probablemente presagiaría el retorno a una guerra prolongada e imposible de ganar con la guerrilla<sup>69</sup>.

Un proyecto de ley presentado por el partido de Duque a finales de 2017 sugiere que podría ser flexible en su trato de otros grupos armados. Una versión de esa misma ley presentado por el gobierno, que se está debatiendo actualmente en el Congreso, prevé que se permita a grandes organizaciones delictivas como las fuerzas Gaitanistas entregarse a las autoridades colombianas a cambio de beneficios judiciales. En la versión del Centro Democrático, los líderes y miembros de los grupos podrían recibir sentencias reducidas siempre y cuando los líderes confiesen sus delitos, paguen reparaciones a las víctimas, entreguen los bienes de procedencia ilícita y no vuelvan a delinquir<sup>70</sup>. La legislación en este sentido representaría un paso adelante para garantizar los derechos de las víctimas durante este proceso de entrega. Además

---

<sup>66</sup> Entrevistas de Crisis Group, autoridades locales, Miraflores, Guaviare, 5 de abril de 2017; líderes religiosos, Tumaco, 5 de diciembre de 2017.

<sup>67</sup> “¿Firmaría Iván Duque un acuerdo de paz con el ELN si llega a la presidencia de Colombia?”, CNN en Español, 9 de febrero de 2018.

<sup>68</sup> Estas condiciones fueron abruptamente impuestas por el entonces presidente Uribe, lo que llevó al ELN a rechazarlas. Al contrario de las declaraciones de Duque, el ELN nunca ha aceptado la anterior concentración de todas sus fuerzas, pero sí exigió una zona desmilitarizada que jamás fue establecida. Véase el próximo informe de Crisis Group sobre las negociaciones con el ELN. Nicolás Rodríguez Bautista (primer comandante del ELN), “Para pasar la página del conflicto armado”, ELN, 12 de marzo de 2018.

<sup>69</sup> Para una discusión en profundidad de esta cuestión, véase Kyle Johnson, “¿Se puede derrotar militarmente al Eln?”, *El Espectador*, 20 de febrero de 2018.

<sup>70</sup> “Radican proyecto de ley de sometimiento a la justicia para criminales”, *El Colombiano*, 13 de septiembre de 2017.

podría alejar al gobierno de un enfoque centrado exclusivamente en la acción policial y militar.

Dicho esto, a pesar de brindar oportunidades para la entrega, la propuesta en su formato actual sirve de poco para abordar los motivos por los cuales las personas se unen a estos grupos, ya que no ofrece medidas para reducir la desigualdad y la falta de oportunidades económicas legales que subyacen gran parte de los negocios ilícitos y el reclutamiento por parte de grupos armados en Colombia. A fin de ampliar la presencia del Estado a estas áreas, Duque ha prometido emplear tanto la fuerza militar como las instituciones civiles, lo que refleja la política de “consolidación del Estado” del gobierno de Uribe, mediante la cual las fuerzas de seguridad intentaban sacar a las guerrillas de un área y las agencias civiles las seguían para consolidar la autoridad estatal. Este plan, no obstante, se topó con numerosos obstáculos, y sufrió a causa del respaldo errático por parte de toda la institucionalidad estatal y la incapacidad de avanzar en lo militar<sup>71</sup>.

La estrategia fronteriza de Duque hasta ahora se ha centrado en las operaciones de inteligencia más que en las escaladas militares. Su gobierno probablemente también recurrirá a las fuerzas armadas en caso de un quebrantamiento del orden público, como ya ha hecho el gobierno de Santos. El número de tropas presentes en los estados fronterizos de Nariño ha aumentado marcadamente desde el inicio del año, aunque el aumento de las tropas no ha puesto freno al aumento de la violencia<sup>72</sup>. Duque ha dicho que redoblaría el uso del monitoreo satelital en todas las fronteras. Se ha comprometido a cooperar estrechamente con las fuerzas ecuatorianas para combatir a un grupo disidente liderado por alias Guacho, un violento y poderoso disidente de las FARC<sup>73</sup>.

También ha prometido crear un fondo humanitario para lidiar con la crisis relacionada con el éxodo masivo de venezolanos a través de la extremadamente porosa frontera de 2.200 kilómetros entre Colombia y Venezuela, usando fondos presupuestados por la ONU para monitorear la implementación de este aspecto del acuerdo con las FARC. Finalmente, se ha comprometido a proporcionar incentivos para alentar a los venezolanos a seguir su viaje hacia otros países, y para hacer que a los venezolanos con carreras universitarias les resulte más fácil trabajar de manera legal en Colombia<sup>74</sup>. El futuro de estas propuestas dependerá en gran medida de la escala de

---

<sup>71</sup> Entrevista de Crisis Group, ex negociador del gobierno en el proceso de paz de las FARC, Bogotá, 13 de junio de 2018. Adam Isacson, “Consolidating ‘Consolidation’: Colombia’s ‘security and development’ zones await a civilian handoff, while Washington backs away from the concept”, Washington Office on Latin America, diciembre de 2012.

<sup>72</sup> El gobierno también ha creado una estrategia basada en brindar más servicios públicos a Tumaco que ha funcionado en algunas poblaciones, pero en general la mayoría de los vecinos siguen desconfiando del gobierno. Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 4 de diciembre de 2017 y 7-9 de marzo de 2018. “Este año van 3.491 asesinatos: lanzan alerta por aumento del 7%”, *El Tiempo*, 19 de abril de 2018.

<sup>73</sup> Jineth Prieto, Ana León y Adelaida Ávila Cabrera, “Las propuestas sobre Venezuela, cara a cara”, *La Silla Vacía*, 17 de mayo de 2018; “Cómo combatir a ‘Guacho’ y a las disidencias de las FARC? Así responden los candidatos”, *Caracol*, op. cit.

<sup>74</sup> La mayor parte del presupuesto de la Misión de la ONU proviene del sistema de las Naciones Unidas, pero eliminar los fondos locales podría representar una protesta simbólica pero significativa contra la presencia de la ONU en Colombia. “¿Qué van a hacer los candidatos con Venezuela?”

los flujos migratorios desde Venezuela, así como la probable intensificación de las tensiones bilaterales una vez que Duque asuma el mando. Por ahora, las incursiones transfronterizas, como la que acabó con la vida de Raúl Reyes, el segundo al mando de las FARC en Ecuador en marzo de 2008, no parecen ser parte de los planes del gobierno entrante<sup>75</sup>.

Duque ha subrayado que reforzará las investigaciones sobre los asesinatos de líderes sociales, aunque no ha especificado cómo<sup>76</sup>. Para hacer esto, y para evitar el repudio nacional e internacional, deberá proporcionar suficientes recursos a los investigadores nacionales y locales, a la vez que mantiene la presión sobre los organismos judiciales y de seguridad relevantes para garantizar que los casos sigan siendo prioritarios. Además tendrá que contrarrestar la tendencia de sus colegas a estigmatizar a los líderes comunitarios<sup>77</sup>. La retórica de su partido en torno a esta cuestión, y la tendencia del Ministerio de Defensa a minimizar los asesinatos, podría entorpecer el intento de identificar a los culpables y prevenir nuevos homicidios<sup>78</sup>. Las inquietudes de los donantes extranjeros podrían desempeñar un importante papel en alentar a Duque a cumplir sus promesas de revertir la oleada de asesinatos. La sociedad civil colombiana también tendrá que encontrar nuevas formas de presionar a, y trabajar con, el gobierno, ya que los actuales mecanismos de coordinación entre el gobierno y las organizaciones sociales han sido ineficaces, en gran parte debido a desacuerdos sobre si los paramilitares son responsables de los asesinatos<sup>79</sup>.

Si bien estas amenazas de seguridad son anteriores al acuerdo de paz con las FARC y han evolucionado tras la firma de este, sus causas están indisolublemente vinculadas a cuestiones que forman el núcleo del acuerdo. La necesidad de abordar la desigualdad rural, las economías ilícitas y los grupos armados que abusan de, y en ocasiones protegen a las comunidades locales desatendidas, subyace el intento del acuerdo de fomentar el desarrollo rural y empoderar a los pequeños agricultores. Las promesas indefinidas de Duque de llevar adelante una dura ofensiva estatal para eliminar a los grupos armados y los cultivos de coca amenazan con reforzar el histórico distanciamiento entre estas comunidades y el Estado.

Si bien una campaña militar podría debilitar a algunos grupos militares y reducir la cosecha de coca de Colombia en el corto plazo, también podría empujar a las co-

---

Lea sus propuestas en política exterior”, *El País de Cali*, 6 de mayo de 2018. “Las propuestas de los candidatos para enfrentar los retos en las zonas de frontera”, *El Espectador*, 13 de abril de 2018.

<sup>75</sup> Entrevista de Crisis Group, alto diplomático, Bogotá, 25 de abril de 2018.

<sup>76</sup> “Voy a recuperar los ejes de la producción industrial del Tolima: Duque”, Iván Duque, 12 de mayo de 2018.

<sup>77</sup> La actual senadora del Centro Democrático María Fernanda Cabal acusó a ONG locales involucradas en la restitución de tierras de pertenecer a las guerrillas. Numerosos activistas que intentan recuperar tierras han sido asesinados desde 2012, a menudo acusados de apoyar a la guerrilla. “Las afirmaciones de María Fernanda Cabal le valen demandas y rechazos de ONG”, *Verdad Abierta*, 6 de octubre de 2015.

<sup>78</sup> “Asesinatos de líderes son por “líos de faldas”: ministro de Defensa”, *El Espectador*, 17 de diciembre de 2017.

<sup>79</sup> La Mesa Nacional sobre Garantías, un espacio en el cual el gobierno y la sociedad civil se reúnen para debatir los asesinatos y las amenazas, se ha visto obstaculizada por continuas disputas sobre si los paramilitares son o no responsables de estos. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 10 de mayo de 2018. “Los asesinatos de líderes sociales en Colombia manchan los acuerdos de paz”, *El Diario*, 25 de noviembre de 2016.



comunidades rurales a los brazos de facciones armadas que durante mucho tiempo han sostenido que el acuerdo de paz con las FARC es una farsa y no se puede confiar en Bogotá. Una ofensiva más contundente por parte del Estado colombiano contra los grupos armados que usan a los países vecinos como refugios seguros también conllevaría el riesgo de una escalada transfronteriza de la violencia. Los partidarios extranjeros del acuerdo deberían intentar transmitir al gobierno de Duque que la mejora de las condiciones de seguridad, económicas y sociopolíticas en el campo colombiano sirve a los intereses de la inversión empresarial y la seguridad regional.

## VI. Conclusión

---

El deseo del gobierno entrante de Duque de modificar el acuerdo de paz podría implicar mucho más que un simple ajuste. Privar a los organismos e iniciativas recién creados de apoyo político y recursos financieros parecería ser el camino más fácil para obstaculizar la implementación del acuerdo. Oponerse a partes del acuerdo que ya han sido consagradas en ley, por otro lado, probablemente generaría elevados costos políticos y jurídicos. La revisión caso por caso de las partes más destacadas del acuerdo indica que los cálculos a corto, mediano y largo plazo a menudo resultan contradictorios, y que las iniciativas de desarrollo rural y sustitución de coca parecen correr mayor riesgo de ser revocadas que la justicia transicional y la reintegración de las FARC.

Mucho depende ahora de cómo las promesas de campaña de Duque se traducen en acción cuando asuma el mando. Dentro de su partido, el presidente electo se considera centrista, pero los líderes y facciones del ala dura seguramente querrán empujarlo hacia una postura más firme sobre el acuerdo. El papel de Uribe será decisivo. El ex presidente acusa a su antiguo aliado Juan Manuel Santos de traición por haber negociado la paz con las FARC y no es probable que consienta que otro protegido trace un rumbo que considerará traicionero.

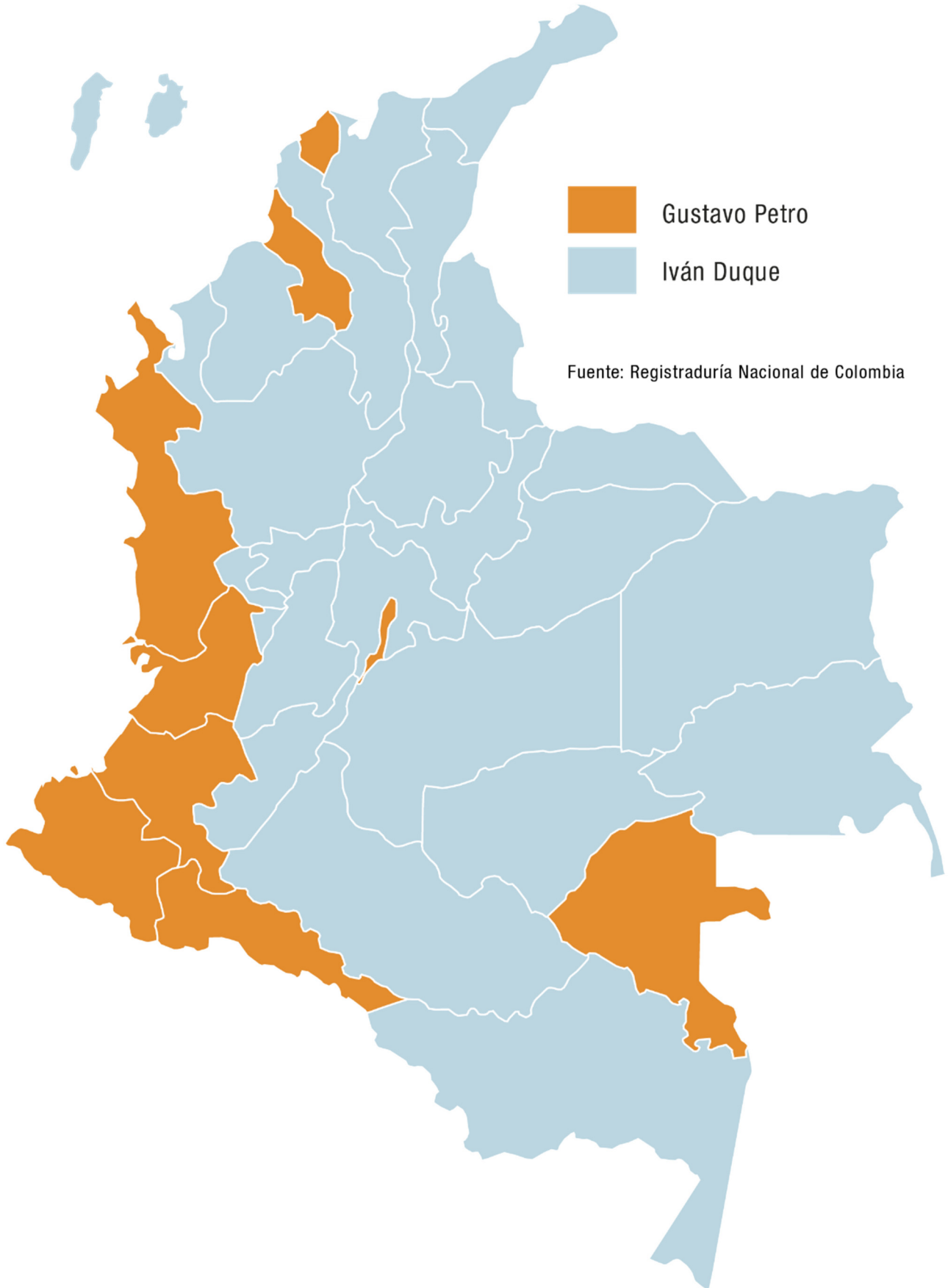
Frente al riesgo de que la presión desde el interior de su partido empuje a Duque hacia un agresivo rechazo del acuerdo de paz, la sociedad civil y los aliados extranjeros de Colombia deberían alentar al nuevo presidente a proteger los elementos centrales del acuerdo. Duque debería continuar la reintegración de la guerrilla, respetar los mecanismos de justicia transicional y proteger los componentes principales del acuerdo en cuanto al futuro del campo colombiano, además de adoptar políticas de seguridad que concuerden en líneas generales con las aspiraciones del acuerdo. En particular, es fundamental que el nuevo gobierno honre los acuerdos sobre sustitución de cultivos de coca y respete la participación de la FARC en el proceso de reintegración; reconozca los elevados costos políticos y jurídicos de revocar los acuerdos sobre justicia transicional y la participación política de la extinta guerrilla; y aprecie las amenazas a la paz rural y la seguridad regional que supondría la eliminación de las agencias de desarrollo y la adopción de un enfoque de mano dura hacia los grupos armados y los negocios ilícitos en el interior de Colombia. El pleno y pronto cumplimiento de la FARC con las condiciones de la justicia transicional también fomentaría la legitimidad de la Jurisdicción Especial para la Paz en un momento delicado.

Una vuelta a la guerra sin cuartel con las FARC es muy improbable. Pero los repuntes de la violencia de los disidentes y el ELN son bastante factibles. Si el nuevo gobierno se retracta de sus compromisos en virtud del acuerdo de paz – directamente o de manera furtiva – los disidentes de la guerrilla y el ala dura del ELN se sentirán legitimados. Podrían obtener nuevos reclutas y apoyo con mayor facilidad a medida que las comunidades rurales pierden confianza en que se materialicen las reformas prometidas y afloran sus persistentes sospechas del Estado. En el peor de los casos, el ELN podría decidir que no tiene nada que ganar con futuras negociaciones dadas las aparentes reservas del gobierno. Los líderes de las Autodefensas Gaitanistas podrían pensárselo dos veces antes de entregarse, incluso si se aprueba la legislación que lo permita.

El acuerdo de paz con las FARC podrá no ser perfecto – muy pocos acuerdos de este tipo lo son – y el panorama de seguridad en Colombia, que ha evolucionado desde la firma del acuerdo, sigue siendo enormemente desafiante, sobre todo a lo largo de las fronteras. Pero intentar descarrilar el acuerdo, o adoptar políticas que impidan sus objetivos a largo plazo de abordar la desigualdad y el subdesarrollo en áreas rurales probablemente conduciría a una mayor inestabilidad, obstaculizaría el retorno de la autoridad estatal a las periferias colombianas y, con el tiempo, fomentaría la violencia y el narcotráfico.

**Bogotá/Bruselas, 21 de junio de 2018**

Anexo A: Resultados de la segunda vuelta electoral presidencial colombiana por departamento



Anexo B: Mapa de Colombia



© AB Carto/International Crisis Group, September 2014

## Anexo C: Siglas

---

ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

## Anexo D: Acerca de International Crisis Group

---

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 120 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 70 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

Los informes y los informes breves de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org). Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en material de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es dirigido por el ex Subsecretario General de las Naciones Unidas y ex Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lord Mark Malloch-Brown. Su Vicepresidente es Ayo Obe, abogado, columnista y presentador de TV en Nigeria.

El Presidente y Director Ejecutivo de Crisis Group, Robert Malley, asumió el cargo el 1 de enero de 2018. Malley fue Director del Programa de Crisis Group para Oriente Medio y Norte de África y más recientemente fue Asistente Especial del ex presidente de los Estados Unidos Barack Obama al igual que Asesor Senior del Presidente para la Campaña contra ISIS, y Coordinador de la Casa Blanca para el Oriente Medio, Norte de África y la región del Golfo. Previamente, se desempeñó como Asistente Especial del presidente Bill Clinton para los asuntos Israelí-Palestinos.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas o representación en 10 localidades: Biskek, Bogotá, Dakar, Estambul, Islamabad, Kabul, Londres, Nairobi, Nueva York y Washington DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Abuja, Argel, Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Gaza, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Hong Kong, Jerusalén, Johannesburgo, Juba, Nueva Delhi, Rabat, Rangún, Saná, Tiflis, Toronto, Trípoli y Túnez.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Austriaca para el Desarrollo, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Departamento Australiano para los Asuntos Internacionales y el Comercio, Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación de la Comisión Europea, Instrumento para la Estabilidad y la Paz de la Unión Europea (IcSP), Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Agencia Francesa para el Desarrollo, Ministerio para Europa y las Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Agencia Internacional de Cooperación de Japón, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, y Principado de Liechtenstein.

Crisis Group also holds relationships with the following foundations: Carnegie Corporation of New York, Heinrich Böll Stiftung, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Konrad Adenauer Stiftung, Korea Foundation, Oak Foundation, Omidyar Network Fund, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, and Wellspring Philanthropic Fund.

## Anexo E: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2015

---

### Informes especiales

*Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State*, Informe especial N°1, 14 de marzo de 2016 (también disponible en árabe y francés).

*Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action*, Informe especial N°2, 22 de junio de 2016.

*Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid*, Informe especial N°3, 22 de marzo de 2017.

---

*Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?*, Informe sobre América Latina N°54, 25 de febrero de 2015.

*En la cuerda floja: la fase final de las conversaciones de paz en Colombia*, Informe breve sobre América Latina N°32, 2 de julio de 2015.

*Venezuela: un desastre evitable*, Informe breve sobre América Latina N°33, 30 de julio de 2015.

*Justicia denegada: desaparecidos en Guerrero, México*, Informe sobre América Latina N°55, 23 de octubre de 2015.

*Fin de la hegemonía: ¿Qué sigue para Venezuela?*, Informe breve sobre América Latina N°34, 21 de diciembre de 2015.

*¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, Informe sobre América Latina N°56, 29 de enero de 2016.

*Venezuela: al borde del precipicio*, Informe breve sobre América Latina N°35, 23 de junio de 2016.

*Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica*, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°57, 28 de julio de 2016.

*Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia*, Informe sobre América Latina N°58, 7 de septiembre de 2016.

*Venezuela: diálogo a duras penas*, Informe sobre América Latina N°59, 16 de diciembre de 2016.

*Bajo la sombra del "no": la paz en Colombia después del plebiscito*, Informe sobre América Latina N°60, 31 de enero de 2017.

*Veracruz: reparar el estado de terror de México*, Informe sobre América Latina N°61, 28 de febrero de 2017.

*El salario del miedo: maras, violencia y extorsiones en América Central*, Informe sobre América Latina N°62, 6 de abril de 2017.

*Poder sin el pueblo: evitando el colapso de Venezuela*, Informe breve sobre América Latina N°36, 19 de junio de 2017.

*Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz*, Informe sobre América Latina N°63, 19 de octubre de 2017.

*Venezuela: la deuda del hambre*, Informe breve sobre América Latina N°37, 23 de noviembre de 2017.

*Política y violencia perpetua en El Salvador*, Informe sobre América Latina N°64, 19 de diciembre 2017.

*Cómo detener la onda expansiva de la crisis en Venezuela*, Informe sobre América Latina N°65, 21 de marzo de 2018.

*La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump*, Informe sobre América Latina N°66, 9 de mayo de 2018.



---

**Anexo F: Consejo de Administración de International Crisis Group**

---

**CO-PRESIDENTE****Lord (Mark) Malloch-Brown**

Ex Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

**PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO****Robert Malley**

Ex Coordinador de la Casa Blanca para el Medio Oriente, Norte de África y la región del Golfo.

**VICE-PRESIDENTE****Ayo Obe**

Presidente de la junta de Gorée Institute (Senegal); abogada (Nigeria)

**OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO****Fola Adeola**

Fundador y presidente, FATE Foundation

**Celso Amorim**

Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil; Ex Ministro de Defensa

**Hushang Ansary**

Presidente, Parman Capital Group LLC; Ex Embajador de Irán en EE.UU. y Ministro de Finanzas y Asuntos Económicos

**Nahum Barnea**

Columnista político, Israel

**Kim Beazley**

Ex Primer Ministro Adjunto de Australia y Embajador en EE.UU.; Ex Ministro de Defensa

**Carl Bildt**

Ex Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores de Suecia

**Emma Bonino**

Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Italia; Ex Comisionada Europea para la Ayuda Humanitaria

**Cheryl Carolus**

Ex Alta Comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; ex Secretaria General del Congreso Nacional Africano (ANC)

**Maria Livanos Cattau**

Ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio

**Wesley Clark**

Ex Comandante Supremo Aliado de la OTAN

**Sheila Coronel**

Profesora Toni Stabile de prácticas de periodismo investigativo; Directora del Centro Toni Stabile para el Periodismo Investigativo, Universidad de Columbia, Estados Unidos

**Frank Giustra**

Presidente y Director Ejecutivo, Fiore Financial Corporation

**Mo Ibrahim**

Fundador y Presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International

**Wolfgang Ischinger**

Presidente, Munich Security Conference; Ex Vice Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania y Embajador ante Reino Unido y EE.UU.

**Wadah Khanfar**

Cofundador, Al Sharq Forum; ex Director General, Al Jazeera Network

**Wim Kok**

Ex Primer Ministro de los Países Bajos

**Andrey Kortunov**

Director General del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales

**Ivan Krastev**

Presidente del Centro para Estrategias Liberales (Sofía); miembro fundador de la junta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores

**Ricardo Lagos**

Ex Presidente de Chile

**Joanne Leedom-Ackerman**

Ex Secretaria Internacional de PEN International; novelista y periodista, EE.UU.

**Helge Lund**

Ex director ejecutivo de BG Group Limited (GB) y Statoil (Noruega)

**Shivshankar Menon**

Ex Secretario de Exteriores de India; Ex Asesor Nacional de Seguridad

**Naz Modirzadeh**

Director del programa de Derecho Internacional y Conflicto Armado de la Escuela de Derecho de Harvard

**Saad Mohseni**

Presidente y Director Ejecutivo de MOBY Group

**Marty Natalegawa**

Ex Ministro de Asuntos Exteriores de Indonesia; Representante permanente ante la ONU; Ex embajador en Reino Unido

**Roza Otunbayeva**

Ex presidente de Kirguistán; Fundador de la Fundación Pública Internacional "Roza Otunbayeva Initiative"

**Thomas R. Pickering**

Ex Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria

**Olympia Snowe**

Ex Senadora de los Estados Unidos y miembro de la Cámara de Representantes

**Javier Solana**

Presidente, Centro ESADE para la Economía Global y Geopolítica; Miembro Distinguido, The Brookings Institution

**Alexander Soros**

Fundador, Fundación Alexander Soros

**George Soros**

Fundador, Open Society Foundations y Presidente, Soros Fund Management

**Pär Stenbäck**

Ex Ministro de Relaciones Exteriores y de Educación, Finlandia. Presidente del Parlamento Cultural Europeo

**Jonas Gahr Støre**

Líder del Partido Noruego de los Trabajadores, Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega

**Lawrence H. Summers**

Ex Director del Consejo Económico Nacional de los EE.UU. y ex Secretario del Tesoro de EEUU; Presidente emérito de la Universidad de Harvard

**Helle Thorning-Schmidt**

Director Ejecutivo de Save the Children International; Ex Primer Ministro de Dinamarca

**Wang Jisi**

Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China; Presidente, Instituto de Estudios Internacionales y Estratégicos, Peking University

---

**CONSEJO DEL PRESIDENTE**

Es un distinguido grupo de donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial y experticia a Crisis Group.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
<b>BP</b>	<b>(5) Anónimos</b>	<b>Stephen Robert</b>
<b>Shearman &amp; Sterling LLP</b>	<b>Scott Bessent</b>	<b>Luděk Sekyra</b>
<b>Statoil (U.K.) Ltd.</b>	<b>David Brown &amp; Erika Franke</b>	<b>Alexander Soros</b>
<b>White &amp; Case LLP</b>	<b>Herman De Bode</b>	<b>Ian R. Taylor</b>

---

**CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL**

Donantes particulares y corporativos que juegan un papel central en los esfuerzos de Crisis Group para prevenir conflictos graves.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
<b>Anónimo</b>	<b>(3) Anónimos</b>	<b>Faisal Khan</b>
<b>APCO Worldwide Inc.</b>	<b>Mark Bergman</b>	<b>Cleopatra Kitti</b>
<b>Atlas Copco AB</b>	<b>Stanley Bergman &amp; Edward Bergman</b>	<b>Michael &amp; Jackie Lambert</b>
<b>Chevron</b>	<b>David &amp; Katherine Bradley</b>	<b>Samantha Lasry</b>
<b>Edelman UK</b>	<b>Eric Christiansen</b>	<b>Leslie Lishon</b>
<b>Eni</b>	<b>Sam Englehardt</b>	<b>Malcolm Hewitt Wiener Foundation</b>
<b>HSBC Holdings Plc</b>	<b>The Edelman Family Foundation</b>	<b>The New York Community Trust – Lise Strickler &amp; Mark Gallogly Charitable Fund</b>
<b>MetLife</b>	<b>Seth &amp; Jane Ginns</b>	<b>The Nommontu Foundation</b>
<b>Noble Energy</b>	<b>Ronald Glickman</b>	<b>Brian Paes-Braga</b>
<b>RBC Capital Markets</b>	<b>David Harding</b>	<b>Kerry Propper</b>
<b>Shell</b>	<b>Geoffrey R. Hoguet &amp; Ana Luisa Ponti</b>	<b>Duco Sickinghe</b>
	<b>Geoffrey Hsu</b>	<b>Nina K. Solarz</b>
	<b>David Jannetti</b>	<b>Clayton E. Swisher</b>
		<b>Enzo Viscusi</b>

---

**CONSEJO EMBAJADOR**

Jóvenes talentos de diversos campos que contribuyen con sus habilidades y experticia para apoyar la misión de Crisis Group.

<b>Amy Benziger</b>	<b>Lindsay Iversen</b>	<b>Nidhi Sinha</b>
<b>Tripp Callan</b>	<b>Azim Jamal</b>	<b>Chloe Squires</b>
<b>Kivanc Cubukcu</b>	<b>Arohi Jain</b>	<b>Leeanne Su</b>
<b>Matthew Devlin</b>	<b>Christopher Louney</b>	<b>Bobbi Thomason</b>
<b>Victoria Ergolavou</b>	<b>Matthew Magenheim</b>	<b>AJ Twombly</b>
<b>Noa Gafni</b>	<b>Madison Malloch-Brown</b>	<b>Dillon Twombly</b>
<b>Christina Bache</b>	<b>Megan McGill</b>	<b>Annie Verderosa</b>
<b>Lynda Hammes</b>	<b>Hamesh Mehta</b>	<b>Zachary Watling</b>
<b>Jason Hesse</b>	<b>Tara Opalinski</b>	<b>Grant Webster</b>
<b>Dalí ten Hove</b>	<b>Perfecto Sanchez</b>	

---

**ASESORES SENIOR**

Ex miembros del Consejo de Administración que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sean consistentes con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

<b>Martti Ahtisaari</b> Presidente Emérito	<b>Lakhdar Brahimi</b>	<b>Carla Hills</b>
<b>George Mitchell</b> Presidente Emérito	<b>Kim Campbell</b>	<b>Swanee Hunt</b>
<b>Gareth Evans</b> Presidente Emérito	<b>Jorge Castañeda</b>	<b>Aleksander Kwasniewski</b>
<b>Kenneth Adelman</b>	<b>Naresh Chandra</b>	<b>Todung Mulya Lubis</b>
<b>Adnan Abu-Odeh</b>	<b>Eugene Chien</b>	<b>Allan J. MacEachen</b>
<b>SEH Principe Turki al-Faisal</b>	<b>Joaquim Alberto Chissano</b>	<b>Graça Machel</b>
<b>Óscar Arias</b>	<b>Victor Chu</b>	<b>Jessica T. Mathews</b>
<b>Ersin Arioğlu</b>	<b>Mong Joon Chung</b>	<b>Barbara McDougall</b>
<b>Richard Armitage</b>	<b>Pat Cox</b>	<b>Matthew McHugh</b>
<b>Diego Arria</b>	<b>Gianfranco Dell'Alba</b>	<b>Miklós Németh</b>
<b>Zainab Bangura</b>	<b>Jacques Delors</b>	<b>Christine Ockrent</b>
<b>Shlomo Ben-Ami</b>	<b>Alain Destexhe</b>	<b>Timothy Ong</b>
<b>Christoph Bertram</b>	<b>Mou-Shih Ding</b>	<b>Olara Otunnu</b>
<b>Alan Blinken</b>	<b>Uffe Ellemann-Jensen</b>	<b>Lord (Christopher) Patten</b>
	<b>Gernot Erler</b>	<b>Victor Pinchuk</b>
	<b>Marika Fahlén</b>	<b>Surin Pitsuwan</b>
	<b>Stanley Fischer</b>	<b>Fidel V. Ramos</b>