



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

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

Preventing War. Shaping Peace.

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	i
Recomendaciones.....	iii
I. Introducción	1
II. Grupos armados a nivel local	3
A. Grupos disidentes de las FARC.....	3
B. El ELN: entre la paz y la guerra	6
C. Grupos armados organizados	9
1. Los Gaitanistas	10
2. El EPL.....	11
III. El atractivo de las economías ilícitas.....	13
A. Drogas	13
B. Minería criminal	15
C. Contrabando	16
IV. Política de seguridad y presencia del Estado	17
A. Enfrentar las amenazas a la seguridad	18
B. Reintegración y justicia.....	21
C. Encarar las economías ilegales	24
1. Sustitución de cultivos	24
2. Minería ilegal.....	26
D. Responder a las demandas sociales locales	27
E. Negociaciones con el ELN.....	29
V. Un papel para la comunidad internacional.....	30
VI. Conclusión	31
ANEXOS	
A. Mapa de Colombia.....	32
B. Mapas de regiones clave en el posconflicto.....	33
C. Mapa de grupos armados y cultivos de coca en Colombia, 2017	37
D. Delito denunciados, primer semestre del 2016 y del 2017	38
E. Grupos disidentes de las FARC, presuntos y confirmados 2017	39
F. Serie histórica de cultivos de coca, 2001-2016 (hectáreas)	40
G. Acerca de International Crisis Group.....	41
H. Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2014.....	42
I. Consejo directivo de Crisis Group	43

Resumen ejecutivo

El proceso de paz con el mayor y más antiguo grupo guerrillero de Colombia ha desafiado a sus detractores y ha llevado a 11.200 excombatientes a las puertas de la vida civil, pero el periodo posterior a la guerra no le ha ofrecido seguridad a todos. Desde que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se retiraron de sus núcleos rurales para agruparse en campamentos a principios de 2017, actores armados rivales han ocupado su lugar, librando una batalla por los despojos: el control de comunidades y territorios aislados, muchos de ellos ricos en negocios ilícitos. En Tumaco, centro de distribución de cocaína del Pacífico, en las aldeas de Chocó, o en zonas de contrabando en la frontera con Venezuela, grupos armados establecidos y nuevas facciones disidentes han atacado a las fuerzas estatales, intimidando a comunidades y pujando por convertirse en los indiscutibles caciques locales. La seguridad a nivel local es fundamental para asegurar el éxito del proceso de paz con las FARC a medida que se pasa de la entrega de armas supervisada por la ONU a reformas estructurales políticas y sociales más profundas. Los esfuerzos para combatir a los restantes grupos armados son fundamentales, pero el gobierno no debe alienar a la población y exacerbar la pobreza de tal forma que se agraven las condiciones que impulsan el crecimiento de estos grupos.

La mayoría de estas facciones armadas ahora se agrupan en torno a zonas costeras y fronterizas. Alrededor de 1.000 disidentes de las FARC, que rechazan el acuerdo de paz por varios motivos, gobiernan de facto diversos territorios, varios de los cuales dependen del narcotráfico. La segunda mayor fuerza guerrillera de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), ha negociado un cese al fuego temporal con el gobierno, a pesar de estar contemplando la conquista de nuevos territorios, en especial a lo largo de la costa pacífica. Las Autodefensas Gaitanistas, actualmente el mayor grupo neoparamilitar del país, combinan una jerarquía militar vertical centrada en el noroeste del país con una red de bandas locales subcontratadas. Actualmente es la principal organización narcotraficante del país.

Los prósperos negocios ilícitos – pujantes plantaciones de coca, minas de oro ilegales, redes de extorsión y contrabando – son responsables de la supervivencia y expansión de muchos de estos grupos. Pero los intereses económicos por sí solos no explican el apoyo que reciben dentro de algunas comunidades. Mediante la resolución de disputas y la defensa de los medios de vida ilícitos frente a las fuerzas de seguridad, estos grupos han establecido una forma rudimentaria y autoritaria de liderazgo político local. El Estado colombiano ha respondido mediante el “Plan Victoria”, de alcance nacional, desplegando 80.000 soldados y agentes policiales para que ocupen el territorio que han desalojado las FARC. Sin embargo, aún si las fuerzas de seguridad pudieran tomar todo el territorio en disputa, la coerción por sí sola no puede establecer vínculos de confianza entre el Estado y los ciudadanos locales; por el contrario, se debe persuadir a estos de que existe una alternativa mejor que la justicia sumaria y la disciplina social impuestas por los grupos ilegales.

La siguiente fase de reformas bajo el acuerdo de paz pretende precisamente construir esa confianza entre el Estado y la ciudadanía. Incluye un sistema democrático más plural, la reintegración de excombatientes de las FARC, justicia para las

víctimas del conflicto, y un programa de sustitución de cultivos de coca. Pero su implementación se enfrenta a numerosas dificultades. Los programas de reintegración integral se encuentran en suspenso. La sustitución voluntaria de los cultivos de coca, uno de los programas emblemáticos del acuerdo, requerirá un compromiso a largo plazo por parte del Estado y mucho mayor apoyo político y financiero internacional. La corrupción debilita la campaña del gobierno contra los grupos armados, y se debe contrarrestar mediante organismos más fuertes e independientes que operen dentro y fuera de las fuerzas militares y la policía. Además, se debe considerar urgentemente el diseño de nuevos enfoques judiciales que puedan alentar a otros grupos armados a dejar las armas y seguir el camino de las FARC hacia la paz.

La derrota del acuerdo inicial en un plebiscito realizado en 2016 demostró la desconfianza del público en el proceso de paz, planteando el riesgo de que las elecciones de 2018 lleven al poder a un gobierno decidido a reescribir o vaciar de contenido el acuerdo. La implementación del acuerdo se encuentra amenazada tanto por una oposición que piensa que le hizo el juego a la guerrilla de las FARC, como por facciones armadas que ven el acuerdo o bien como un fraude o como una oportunidad de expandirse. La combinación de una actividad armada local con una política nacional divisoria podría debilitar decisivamente el apoyo público hacia el acuerdo, a menos que los resultados del proceso de paz vuelvan a desafiar las expectativas. Para que esto suceda, el gobierno debe contrarrestar tanto a la inseguridad local como a las debilidades más amplias de la gobernabilidad local que la sustentan.

Recomendaciones

Para mejorar la situación de seguridad en Colombia y arrebatarle el control territorial a otros grupos armados:

Al gobierno de Colombia:

1. Aumentar la presencia permanente de la policía y el ejército en poblados aislados, usando al ejército como una fuerza provisional en áreas claramente identificadas a las que la policía no pueda llegar hasta más adelante, pero con plazos concretos para el traspaso a la policía.
2. Aumentar el control de la armada a lo largo de ríos claves y deltas oceánicos, especialmente a lo largo de la costa pacífica, creando una nueva “fuerza fluvial” en la región con miembros de la Infantería de Marina trasladados desde las fuerzas terrestres.
3. Fortalecer la justicia local proporcionando incentivos económicos y mejorando la capacitación de los conciliadores, evaluando la mediación policial para su posible y futura utilización en áreas afectadas por el conflicto, y ampliando los sistemas de justicia local.
4. Continuar las iniciativas de sustitución de cultivos de coca, priorizando los pagos puntuales y la coordinación con iniciativas de desarrollo más amplias, en especial los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para zonas rurales en situaciones de postconflicto.
5. Permitir a los miembros de grupos armados organizados y disidentes de las FARC desmovilizarse y participar en programas individuales de reintegración.
6. Aprobar una ley sobre negociaciones judiciales con grupos armados que incluya la reducción de las penas a cambio de cumplir los compromisos en materia de verdad y reparaciones, proporcionar información sobre las economías ilegales, y entregar los bienes adquiridos de manera ilegal.

A las FARC:

7. Continuar los esfuerzos para volver a traer a los frentes disidentes al proceso de paz, ofreciendo acceso a medidas de protección e inclusión en el proceso de reincorporación, proporcionando a la vez información a las autoridades sobre los disidentes que rechacen estas ofertas.

Al gobierno y las FARC:

8. Acelerar el diseño y la implementación de los proyectos de reincorporación para los combatientes de las FARC en los campamentos, con enfoques diferenciales de género, rango y etnia.

Al gobierno y el ELN:

9. Prorrogar el acuerdo de cese al fuego hasta después de las elecciones al Congreso en marzo de 2018.

A la comunidad internacional:

10. Continuar financiando a organizaciones claves de monitoreo como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos y otros organismos humanitarios; y explorar vías para financiar las iniciativas de sustitución de cultivos de coca.

A la misión de la ONU:

11. Mejorar la coordinación y el intercambio de información entre los diversos organismos estatales encargados de implementar las medidas de seguridad.

Bogotá/Bruselas, 19 de octubre de 2017

Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz

I. Introducción

El gobierno colombiano está sufriendo los contragolpes por haber logrado exitosamente poner fin a décadas de conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Con la firma del acuerdo de paz en noviembre de 2016, los combatientes de las FARC se trasladaron a 26 zonas de acantonamiento y en junio de 2017 entregaron las armas. Si bien esto ha mejorado la seguridad en algunas regiones afectadas por el conflicto, en otras ha permitido a grupos armados llenar el vacío creado por la retirada de las FARC, aprovechando la oportunidad para obtener ingresos ilícitos e imponer su autoridad política a nivel local. Esto hace que sea aún más difícil implementar los acuerdos de paz, ya que su éxito depende de que haya mejoras tangibles en materia de seguridad¹.

Colombia en su conjunto está registrando las tasas de homicidio más bajas desde los 70; en las áreas más profundamente afectadas por el conflicto, las condiciones de seguridad también mejoraron durante 2016. Sin embargo, las tasas de homicidio y desplazamiento forzado en estas áreas han vuelto a aumentar en 2017 (ver Anexo D). Además, unos 51 líderes sociales fueron asesinados en la primera mitad del año, comparado con 26 en el mismo periodo en 2016². Grupos disidentes de las FARC han establecido el control territorial en algunas áreas y están buscando establecerlo en otras. Pese a las negociaciones de paz actualmente en curso, la fuerza guerrillera que aún sigue activa en el país, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), ha aumentado los ataques violentos en sus teatros de operación tradicionales, a la vez que se ha expandido en otros lugares. Diversos grupos de crimen organizado están activos a lo largo de Colombia, y han establecido el control sobre las actividades económicas ilícitas mientras buscan infiltrarse en la política local.

El gobierno no se ha quedado de brazos cruzados. Ha comenzado a implementar sus planes “Victoria” y “Comunidades Seguras”, bajo la égida del ejército y la policía

¹ Para anteriores análisis centrados específicamente en las amenazas a la seguridad y políticas, véanse Informes de Crisis Group sobre América Latina N°s 41, *Desmantelar los nuevos grupos armados ilegales en Colombia lecciones de un sometimiento*, 8 de junio de 2012; 40, *Más allá de las ganancias fáciles: las fronteras de Colombia*, 31 de octubre de 2011; 20, *Los nuevos grupos armados de Colombia*, 10 de mayo de 2007. Boletines informativos de Crisis Group sobre América Latina N°s 23, *Mejorar la política de seguridad en Colombia*, 29 de junio de 2010; 21, *Dos pasos complementarios: proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia*, 25 de mayo de 2009.

² Se entienden por áreas afectadas por el conflicto los 170 municipios de las Circunscripciones Especiales de Paz, con los primeros seis meses de 2017 comparados con el mismo periodo en 2016. Katherine Aguirre, “Violencia y criminalidad tras la implementación de los acuerdos de paz”, *Razón Pública*, 16 de julio de 2017. “Agúzate”, Somos Defensores, agosto de 2017, p. 61. Entrevista telefónica de Crisis Group, representante del Consejo Noruego de Refugiados, Bogotá, 7 de octubre de 2017.

respectivamente. Tiene previsto fortalecer la policía rural para proteger a las comunidades tras el conflicto. También ha comenzado a llevar a cabo estrategias para “estabilizar” los territorios prioritarios, mejorar la justicia local y reemplazar los cultivos ilegales con cultivos legales y otras industrias lícitas. Estos esfuerzos, no obstante, han tenido un efecto limitado en la mayoría de las áreas afectadas por el conflicto.

Mientras tanto, la polarización política sigue afectando al proceso de paz. Los líderes de la oposición se centran en lo que consideran los fracasos del acuerdo y su ideología supuestamente izquierdista, mientras que los funcionarios del gobierno restan importancia a la evidencia de nuevas amenazas a la seguridad. Esto recuerda a lo sucedido tras la desmovilización paramilitar de hace una década, cuando el gobierno no logró reconocer adecuadamente la aparición de nuevas “bandas criminales”, o bacrim. La que ahora es la mayor organización neoparamilitar de Colombia, los Gaitanistas, surgió durante ese periodo.

Este informe examina los desafíos en materia de seguridad en la periferia de Colombia, las estrategias diseñadas para enfrentarlos y cómo la comunidad internacional podría ayudar a consolidar la paz. Se centra principalmente en los disidentes de las FARC, el ELN y las organizaciones narcotraficantes clave, que han logrado el control territorial local ofreciendo mecanismos de resolución de disputas, brindando algún tipo de protección a las comunidades locales y preservando las economías ilegales locales. En algunos casos, los civiles – atrapados entre grupos armados enfrentados – están siendo expuestos a alarmantes niveles de violencia.

Se realizó un detallado trabajo de campo en Tumaco, Guaviare, Chocó, Norte de Santander y Putumayo, que incluyó más de 100 entrevistas con líderes comunitarios, autoridades locales, miembros de la comunidad internacional, funcionarios del gobierno, la Iglesia Católica, y miembros de las FARC que participan actualmente en el proceso de paz. La investigación adicional en Bogotá incluyó entrevistas con expertos en materia de seguridad, justicia y narcotráfico. Se celebraron diez reuniones en comunidades para debatir la sustitución de cultivos de coca, los mecanismos locales de justicia, las percepciones sobre el Estado y qué sería necesario hacer para mejorar dichas percepciones.

II. Grupos armados a nivel local

Actualmente, varios grupos armados con diversos niveles de organización interna, capacidad militar, recursos económicos y capital político reclaman partes rurales de Colombia. Tres de ellos se destacan por su tamaño y las amenazas que representan para la paz: los disidentes de las FARC, el ELN, y los grupos criminales organizados. El gobierno colombiano divide los grupos criminales en tres subcategorías: aquellos que cumplen los requisitos establecidos por el Derecho Internacional Humanitario (DIH) como partes en un conflicto armado interno; los grupos criminales organizados, que desempeñan importantes papeles en las economías ilegales pero no controlan el territorio; y los delincuentes comunes. Los considerados partes en un conflicto armado son el principal grupo neoparamilitar de Colombia, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia³, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y los Puntilleros.

Cada uno de estos grupos tiene objetivos diferentes, pero comparten métodos comunes para imponer el control territorial, ofrecer protección, resolver disputas entre los residentes y preservar las economías ilegales locales. Compiten con un Estado considerado distante e indiferente por el control de regiones físicamente aisladas, zonas fronterizas y ríos claves, que son vistos como las autopistas de la periferia colombiana.

A. Grupos disidentes de las FARC

Al menos nueve grupos disidentes de las FARC continúan llevando adelante ataques violentos, negándose a agruparse en los 26 campamentos y entregar las armas⁴. Su número se estima entre 800 y 1.000, y operan a lo largo del país, principalmente en los departamentos de Nariño, Cauca, Caquetá, Guaviare, Vaupés, Guainía y Meta. Si bien varían considerablemente en tamaño, origen y poderío militar, comparten cuatro características: representan tan solo un subconjunto de las unidades originales de las FARC (hasta la fecha ningún frente completo ha abandonado las FARC); todos están involucrados en actividades económicas ilegales; buscan consolidar el control territorial; y operan en áreas en las que estuvieron activos durante el conflicto armado, a menudo expandiéndose hacia fuera⁵.

³ El gobierno se refiere a los Gaitanistas como el Clan del Golfo, y anteriormente se conocían popularmente como los Urabeños. “Directiva Permanente No. 0015 /2016”, Ministerio de Defensa, 22 de abril de 2016.

⁴ En los casos en los que la identidad del líder de un grupo no está clara, Crisis Group empleó información sobre acciones violentas para establecer la existencia de una facción disidente. Este es el caso del Frente Che Guevara en Nariño. Entrevista de Crisis Group, trabajador humanitario, Tumaco, 10 de mayo de 2017. Véase Anexo E para una lista de los diferentes grupos, sus líderes, áreas de operación y frentes originales de las FARC.

⁵ Las FARC están organizadas en unidades jerárquicas, incluidos siete bloques que cubren regiones de Colombia y 69 frentes que controlan áreas locales, así como columnas móviles y compañías. El número de disidentes se estima entre el siete y el nueve por ciento de la cifra total de combatientes de las FARC, en base al censo realizado por la Universidad Nacional de 11.200 combatientes de las FARC registrados. “No nos temblará la mano para sacar gente de las listas”: Rivera”, *El Tiempo*, 9 de septiembre de 2017. La mayoría de los miembros de las milicias urbanas no se registraron en los campamentos, lo que dificulta estimar su número. Entrevistas de Crisis Group, comandante de las FARC, San José del Guaviare, 31 de agosto de 2017; miembro del secretariado

Es difícil establecer las motivaciones de estos disidentes, aunque la evidencia apunta a una variedad de intereses cambiantes. Algunos remanentes del Frente Primero en Guaviare están profundamente involucrados en el tráfico de cocaína, pero también defienden sus actividades apuntando a supuestas fallas en el proceso de paz: “los diálogos en La Habana solo buscan la desmovilización de las guerrillas... Estos acuerdos no representan verdaderos cambios”⁶. Gentil Duarte⁷, comandante del Frente Séptimo en Meta, afirmó que no se podía confiar en que el gobierno cumpliera sus compromisos. Las Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP) en Nariño tienen interés en controlar el narcotráfico, aunque también buscan asegurar cierto nivel de orden público en las comunidades que dominan⁸.

Tanto los disidentes como las comunidades en las que operan dependen de los ingresos procedentes del crimen. En Guaviare y Meta, disidentes de los Frentes Primero y Séptimo atacan a soldados y policías para proteger el negocio de la coca, acciones que la población local ve como protección de sus medios de vida frente a un Estado al que consideran insensible⁹. De este modo, los disidentes simplemente continúan funcionando como lo hacían antes del acuerdo de paz: combatiendo los esfuerzos de erradicación de coca, resolviendo disputas, controlando los corredores del tráfico, llevando a cabo ataques selectivos contra las fuerzas de seguridad y en general garantizando el orden público a nivel local. Por ejemplo, los combatientes del disidente Frente Séptimo actúan como jefes políticos a la vez que como un poder económico local. Su líder, Gentil Duarte, sigue recibiendo a los parroquianos que quieren que resuelva problemas en sus comunidades. En otros lugares su grupo exige pagos de extorsión exorbitantes¹⁰.

de las FARC, La Habana, Cuba, 13 de junio de 2016. “La incógnita de los milicianos”, *La Silla Vacía*, 17 de marzo de 2017.

⁶ “Resistencia”, Frente Primero Armando Ríos FARC-EP, diciembre de 2016, pp. 6-7.

⁷ A menos que se indique lo contrario, todos los nombres de las personas involucradas en grupos armados son alias o apodos.

⁸ Entrevistas de Crisis Group, miembro del secretariado de las FARC, Cauca, 7 de febrero de 2017; analista de conflictos, Bogotá, 7 de septiembre de 2017; defensores de los derechos humanos, Bogotá, 7 de septiembre de 2017. Si bien los disidentes de los Frentes Primero y Séptimo han celebrado reuniones sobre sus motivos para seguir luchando, los grupos más pequeños no lo han hecho. Ex líderes disidentes en Tumaco afirmaron que el maltrato por parte de los líderes de las FARC fue el motivo de su escisión. Entrevistas de Crisis Group, entonces líder disidente Pollo, Tumaco, 9 de marzo de 2017; funcionario de la iglesia, Tumaco, 12 de mayo de 2017. “Comunicado desde la ZVTN “Ariel Aldana” La Variante – Tumaco”, FARC-EP, 29 de marzo de 2017.

⁹ El Frente Primero impone un precio fijo por la pasta de coca, lo cual, según los parroquianos, les protege de los narcotraficantes que de lo contrario pagarían menos. Este control y regulación del negocio de la droga fortalece el argumento de los disidentes de que defienden a los campesinos. Trabajo de campo de Crisis Group, El Retorno, Guaviare, 11 de abril y 3 de septiembre de 2017. Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, El Retorno y San José del Guaviare, 3 y 11 de abril de 2017, y 3 de septiembre de 2017.

¹⁰ Trabajo de campo de Crisis Group, El Retorno, Guaviare, 14 de mayo de 2016; Miraflores, Guaviare, 6 de abril de 2017; El Retorno, Guaviare, 3 de septiembre de 2017. Entrevistas de Crisis Group, representantes de organizaciones internacionales, San José del Guaviare, 3 de abril y 30 de agosto de 2017; activistas de los derechos humanos, San José del Guaviare, 1 de septiembre de 2017; Campesino, El Retorno, Guaviare, 3 de septiembre de 2017; funcionario de la iglesia, Tumaco, 12 de mayo de 2017; líderes comunitarios, Tumaco, 11, 12 y 16 de mayo de 2017; analista de conflictos, Bogotá, 6 de septiembre de 2017.

Los disidentes también están aprovechando la base de apoyo que construyeron durante el conflicto¹¹. El Frente Primero se ha expandido más allá de sus bastiones tradicionales en Guaviare hacia la capital regional, San José del Guaviare, adentrándose en el sureste de Meta y partes de Vichada y Caquetá. Sin embargo, los disidentes del Frente Séptimo permanecen en las áreas en las que operaban antes del acuerdo, así como el GUP en Nariño, el Frente 40 en Meta, y los disidentes de Cauca y Putumayo¹².

A pesar de sus orígenes, muchos grupos disidentes son mucho más abusivos que sus predecesores de las FARC, ya que compiten entre ellos, en ocasiones maltratando a las comunidades locales para mantener el control. En la ciudad de Tumaco, un centro del tráfico de cocaína en la costa pacífica, dos grupos de combatientes de milicias disidentes de las FARC se disputaron el control, lo que llevó a un aumento de los homicidios en la primera mitad de 2017. Varios comandantes rebeldes de las FARC sembraron el terror de tal manera en el poblado rural de Pital de la Costa, en la costa pacífica de Nariño, que perdieron el control del pueblo, que ahora se encuentra bajo control de la armada, en sí misma acusada por la población local de tolerar la presencia de un grupo neoparamilitar local¹³. En Guaviare ha aumentado la tensión en torno a los recientes asesinatos selectivos de civiles por parte del Frente Primero¹⁴.

Los disidentes debilitan el proceso de paz tanto a nivel nacional como local. Los líderes opositores mantienen que su existencia demuestra que las guerrillas nunca entregaron realmente las armas ni renunciaron a sus bienes ilícitos, sino que usaron a estos frentes rebeldes para llevar adelante una campaña armada y actividades criminales. Estos argumentos probablemente se intensifiquen a medida que se acercan las elecciones en 2018¹⁵. Su presencia también socava la implementación del acuerdo de paz, que solo puede prosperar bajo condiciones estables de seguridad. La persistencia de la inseguridad privaría a las poblaciones periféricas de cualquier dividendo de la paz, a la vez que confirmaría las afirmaciones de los disidentes de que el Estado nunca tuvo la intención de cumplir sus promesas a los colombianos de zonas rurales.

¹¹ Esto se asemeja a la continuación de los bloques paramilitares tras su desmovilización entre 2003 y 2006. Véase Sarah Zuckerman Daly, *Organized Violence after Civil War: The Geography of Recruitment in Latin America*, (New York, 2016).

¹² Entrevistas de Crisis Group, residentes locales, El Retorno, Guaviare, 11 de abril y 3 de septiembre de 2017; representantes de organizaciones internacionales, San José del Guaviare, 3 de abril y 30 de agosto de 2017; defensores de los derechos humanos, San José del Guaviare, 3 de abril y 1 de septiembre de 2017; representante de una organización internacional, Bogotá, 7 de junio de 2017; analistas de conflictos, Bogotá, 6 de junio y 7 de septiembre de 2017; funcionario de la iglesia, Tumaco, 12 de mayo de 2017; líderes comunitarios, Tumaco, 12, 15 y 16 de mayo, 2017; activista de los derechos humanos, Bogotá, 7 de septiembre de 2017.

¹³ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 12 y 16 de mayo, y 14 de junio de 2017.

¹⁴ Entrevistas de Crisis Group, activista de los derechos humanos, San José del Guaviare, 1 de septiembre de 2017; representante de una organización internacional, San José del Guaviare, 30 de agosto de 2017; funcionario de la iglesia, Tumaco, 12 de mayo de 2017.

¹⁵ “Disidentes de las Farc siguen manejando 40 mil hectáreas de coca: CD”, *El Herald*, 2 de enero de 2017. Cuatro de los cinco frentes más ricos, según la declaración de bienes de las FARC – el 40, Primero, 62 y Séptimo – tienen disidentes. “Documento no. 1 - Consolidado de bienes y activos”, FARC-EP, n.d.

La inseguridad también fortalece el atractivo de estos grupos. Los asesinatos de 23 miembros o familiares de las FARC desde la firma del acuerdo de paz podría empujar a algunos a sumarse a los grupos disidentes por miedo o rabia. Se dice que la frustración por el lento avance del proceso de paz, en especial la ausencia de un programa de reincorporación y de oportunidades de ascenso dentro de las FARC para los comandantes de rango medio, habría impulsado a Cadete, un importante comandante de las FARC, a unirse a los disidentes en septiembre de 2017¹⁶.

Desde principios de año, facciones disidentes originalmente independientes empezaron a unirse, y probablemente lo continuarán haciendo en el futuro cercano, en respuesta a las capturas y asesinatos de líderes disidentes por parte del gobierno central, principalmente en Guaviare, Nariño y Caquetá. Los Frentes 62 y 14 ahora forman parte del Séptimo. En Nariño, el GUP incluye cuatro grupos disidentes diferentes creados en julio de 2016. El Frente Primero incluye combatientes de los Frentes Primero, 16 y Acción Medina, así como desertores individuales de otras varias unidades. Sin embargo, aún no existen pruebas que sugieran que los principales disidentes se hayan unido. Los grupos disidentes de los Frentes Séptimo y 40, todos los cuales operan al este de Colombia, no constituyen una estructura única liderada por Gentil Duarte, aunque miembros de estos grupos se reunieron en junio de 2017 para discutir la coordinación en torno a ciertos asuntos¹⁷. El liderazgo de las FARC ha procurado mantener cierto contacto con los disidentes para convencerlos de que vuelvan al proceso de paz. Alexander Mojoso, que lideró un grupo disidente en Caquetá, se desmovilizó en marzo de 2017 y fue aceptado de nuevo por las FARC en abril¹⁸.

B. *El ELN: entre la paz y la guerra*

Aun al tiempo que negocia con el gobierno colombiano en Quito, el Ejército de Liberación Nacional o ELN ha consolidado el control de sus bastiones tradicionales y

¹⁶ “Vacío de poder de las FARC genera miedo y deserciones en sus combatientes”, *El Universal*, 27 de agosto de 2017. “Se recrudece la violencia contra excombatientes de las Farc y sus familias”, *El Espectador*, 24 de agosto de 2017. Eduardo Álvarez Vanegas, “Y después de ‘Cadete’... ¿qué?”, *El Espectador*, 13 de septiembre de 2017. A mediados de agosto de 2017, la misión de la ONU había registrado 472 desertores de las FARC. Entrevista de Crisis Group, miembro de la misión de la ONU, 18 de agosto de 2017.

¹⁷ Entrevistas de Crisis Group, representante de una organización internacional, Bogotá, 7 de junio de 2017; analista de conflictos, Bogotá, 6 de septiembre de 2017; defensor de los derechos humanos, San José del Guaviare, 1 de septiembre de 2017; comandante de las FARC, San José del Guaviare, 31 de agosto de 2017; representante de una organización internacional, San José del Guaviare, 30 de agosto de 2017; líder comunitario, Miraflores, Guaviare, 7 de abril de 2017. Euclides Mora, segundo al mando de la facción disidente del Frente Séptimo, fue dado de baja por las fuerzas armadas en septiembre de 2017 en un pueblo bajo control del Frente Primero.

¹⁸ “Reporte del MM&V sobre un proceso en verificación, tres incumplimientos y dos violaciones al CFHBD y DA”, Misión de la ONU en Colombia, 6 de febrero de 2017. “Alexander Mojoso ex-comandante del 14 Frente, retorna a las FARC-EP”, FARC-EP, 5 de abril de 2017. “La ‘estrategia Mojoso’ de las Farc”, *La Silla Vacía*, 23 de mayo de 2017.

se ha expandido hacia nuevas áreas¹⁹. Desde la desmovilización de las FARC a principios de 2017, el ELN, que cuenta con 1.800 miembros, ha aparecido en áreas en las que anteriormente su presencia había sido insignificante, como en el norte del Chocó, el norte del Cauca²⁰, la costa pacífica de Nariño, Buenaventura y el sur de Córdoba. También ha fortalecido su control de territorios previamente compartidos con las FARC, como Arauca, Bajo Cauca Antioqueño y el sur del Chocó. Desde 2016 ha realizado ataques en 23 municipios, más que entre 2012 y 2014; las fuerzas armadas también han llevado a cabo operaciones contra el ELN en más municipalidades que nunca antes²¹. El ELN asesinó a dieciséis miembros de las fuerzas armadas o la policía en los primeros ocho meses de 2017²².

El ELN sigue estando ideológicamente comprometido con la lucha contra lo que denomina una oligarquía represiva que responde a amos extranjeros y empresas multinacionales a costa de las comunidades rurales pobres. El grupo, cuyos miembros han incluido a sacerdotes católicos, entre los que se destaca Camilo Torres y el ex líder Manuel Pérez, mantiene una afinidad con la teología de la liberación y se opone a la explotación de los recursos naturales con fines comerciales, en especial la producción de petróleo y la minería a gran escala. El sabotaje de oleoductos por parte del ELN ha causado graves daños al medio ambiente a lo largo de las tres últimas décadas²³. Incapaz de reunir a grandes contingentes, manda a pequeñas

¹⁹ El gobierno colombiano y el ELN firmaron un acuerdo de cese al fuego de tres meses en septiembre de 2017, tras seis meses de negociaciones en Quito, Ecuador. Joshua Goodman, “Colombia signs cease-fire deal with last guerrilla group”, Associated Press, 4 de septiembre de 2017.

²⁰ Algunos observadores creen que ciertos disidentes en la región, liderados por Pija, tienen vínculos con el ELN y se les permite entrar en áreas previamente controladas por las FARC. “Un policía herido deja hostigamiento a patrulla en vía Toribío-Caloto”, *El País de Cali*, 18 de marzo de 2017. Entrevistas de Crisis Group, experto en el ELN y analista de conflictos, Bogotá 22 de mayo y 7 de junio de 2017. “Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición: radiografía necesaria”, Fundación Ideas para la Paz, 15 de julio de 2017, p. 44.

²¹ Estos datos se basan en un análisis de las operaciones del ELN y las fuerzas armadas en las bases de datos de acciones violentas de la Unidad de Información y Análisis de la Misión de la ONU en Colombia. Los resultados fueron validados contrastándolos con el Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo, además de informes, documentos y mapas elaborados por ONG y los medios. Se supone que se han mantenido negociaciones para transferir territorios de las FARC al ELN en Tumaco, Chocó, Cauca y Catatumbo. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno, Bogotá, 9 de diciembre de 2016; analista de conflictos, 1 de marzo de 2016 y 5 de mayo de 2017. Véase también “Van 27 alertas de la Defensoría y aún nadie detiene el avance de los paras en Chocó”, *La Silla Vacía*, 17 de abril de 2017. Laura Ardila Arrieta, “Los brazaletes del ELN llegaron al sur de Córdoba”, *La Silla Vacía*, 12 de septiembre de 2016. Entrevistas de Crisis Group, representante de una organización internacional y activista de los derechos humanos, Quibdó, 28 y 29 de agosto de 2017.

²² “Ministro de Defensa celebra el cese bilateral con el Eln”, *Caracol*, 5 de septiembre de 2017.

²³ Camilo Torres era un sacerdote católico y líder social en Colombia que se unió al ELN en 1965. Fue asesinado en febrero de 1966. Su historia sigue inspirando a muchos movimientos sociales y el ELN aún hoy. Milton Hernández, *Rojo y Negro: Aproximación a la historia del ELN* (Bogotá, 2004); Mario Aguilera Peña, “ELN: Entre armas y la política”, in Francisco Gutiérrez Sanín, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez Gómez (Eds.), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia* (Bogotá, 2006), pp. 211-266; Carlos Medina Gallego, *ELN: Notas para una historia de sus ideas políticas*, (Bogotá, n.d.), p. 424.

bandas para que lleven a cabo la mayoría de las operaciones, pero en ocasiones grupos de entre diez y 25 combatientes atacan a las fuerzas públicas u otros grupos armados²⁴.

El Ejército Nacional de Liberación busca crear estructuras de “poder político paralelo” para que compitan con el Estado en áreas en las que opera desde hace mucho tiempo, como el departamento de Arauca en la frontera con Venezuela, donde aplica su propia justicia, controla la actividad económica, y busca orientar a las comunidades hacia su ideología política. El grupo además cree en una estrategia de resistencia armada a nivel local, donde el objetivo ya no sea ganar la guerra. Resistir basta para justificar su existencia, afirma el ELN²⁵.

Cada vez más, el ELN actúa como una federación de unidades de combate regionales que responden a las directivas generales del liderazgo del grupo. Cada comandante de un frente de guerra regional goza de considerable autonomía en cuanto a la toma de decisiones, y el liderazgo nacional busca el apoyo de la mayoría a la hora de tomar decisiones fundamentales. Las decisiones impuestas desde arriba no son la norma en el ELN, lo que explica en parte su reticencia a poner fin a los secuestros de forma unilateral y la participación variable pero cada vez más profunda de ciertas unidades en el narcotráfico, algo que el grupo solía prohibir²⁶. La autonomía regional también significa que algunas unidades podrían rechazar los términos de una paz negociada.

Las diferentes unidades del ELN también ejercen diferentes niveles de violencia contra la población civil, pese a que afirman ofrecer protección. Cada comandante regional actúa de acuerdo a decisiones estratégicas basadas en su percepción del contexto militar, político y económico local, así como las relaciones con miembros del comando central. El Frente de Guerra Occidental del ELN en el departamento del Chocó, que está enfrascado en un amargo conflicto por el territorio y los recursos con los paramilitares Gaitanistas, está acusado de abusar de la población civil sembrando minas y reclutando forzosamente a menores. Este frente además tiene una relación cercana con un miembro del comando central del ELN conocido como Pablito, que supuestamente se opone al proceso de paz, y se considera que tiene una motivación más bien económica y que carece de la “identidad” propia del ELN. Pablito también mantiene influencia sobre el Frente de Guerra Oriental, del que anteriormente estuvo al mando. Actualmente, este frente está llevando a cabo una

²⁴ “Van 27 alertas de la Defensoría y aún nadie detiene el avance de los paras en Chocó”, op. cit. Entrevistas de Crisis Group, representantes de organizaciones internacionales, Cúcuta, 14 y 16 de agosto de 2017; Quibdó, 29 de agosto de 2017.

²⁵ Para más sobre la estrategia política y militar del ELN, véase Mario Aguilera Peña, “ELN: Entre armas y la política”, op. cit., p. 221. Mario Aguilera Peña, *Contrapoder y justicia guerrillera: Fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952 – 2003)* (Bogotá, 2014). Entrevistas de Crisis Group, expertos en el ELN, Bogotá, 3 de octubre de 2016. Entrevista de Crisis Group, experto en el ELN, Bogotá, 22 de mayo de 2017.

²⁶ El ELN tampoco quiso poner fin al secuestro porque consideró que esto era una demanda unilateral del gobierno colombiano. Entrevista de Crisis Group, experto en el ELN, Bogotá, 22 de mayo de 2017; alto diplomático, Bogotá, 25 de agosto de 2017. Finalmente sí lo hizo como parte del acuerdo de cese al fuego que entró en vigor el 1 de octubre. “Gobierno y Eln logran acuerdo de cese bilateral del fuego”, *El Tiempo*, 4 de septiembre de 2017.

campana de asesinatos en Arauca contra personas acusadas de delitos menores o de colaborar con las fuerzas armadas²⁷.

Pero el ELN actúa de manera diferente en otros lugares. Pese a la presencia de Gaitanistas en el departamento del Sur de Bolívar, las unidades del ELN allí apenas participan en la violencia. El Frente de Guerra Darío Ramírez Castro, cercano tanto a Gabino, el líder del ELN, como a Pablo Beltrán, su principal negociador en Quito, es notablemente menos violento hacia la población civil que otras unidades del ELN, a pesar de enfrentar una feroz ofensiva militar. Este frente no ha aumentado el uso de minas terrestres recientemente ni lleva a cabo secuestros por motivos económicos, aunque sí se lo acusa de reclutamiento forzoso²⁸.

El ELN está participando más activamente en el narcotráfico que en años anteriores, en especial en Nariño, Chocó, Cauca y Catatumbo. Si bien anteriormente adquirió pasta de coca y cobró impuestos sobre esta, el descubrimiento y destrucción de laboratorios de cocaína en territorio del ELN sugiere que el grupo está cada vez más vinculado a las redes del tráfico de la droga refinada, de mayor valor²⁹. Este papel más destacado ha llevado a enfrentamientos con otros grupos armados, en especial en Chocó y Nariño³⁰.

C. Grupos armados organizados

El gobierno colombiano ha identificado tres “grupos armados organizados” que según afirma cumplen los requisitos necesarios para ser considerados partes en un conflicto armado interno de acuerdo con los estándares internacionales: los Gaitanistas, el EPL y los Puntilleros³¹. Con base en esta clasificación, el gobierno asume el derecho legal de combatir estos grupos con fuerza letal, bajo las leyes de la guerra.

²⁷ “Van 27 alertas de la Defensoría y aún nadie detiene el avance de los paras en Chocó”, op. cit. Entrevistas de Crisis Group, representantes de organización internacional; Quibdó, 29 de agosto de 2017; activista de los derechos humanos, Quibdó, 28 de agosto de 2017; experto en el ELN, Bogotá, 22 de mayo de 2017; alto diplomático, Bogotá, 25 de agosto de 2017; analista de conflictos, Bogotá, 7 de junio de 2017. El Frente de Guerra Oriental tiene un representante en Quito, aunque tan solo en un papel de “monitoreo”, mientras que el Frente de Guerra Occidental votó en contra de las negociaciones de paz pero aceptó la decisión de la mayoría de negociar. León Valencia, “Era un adolescente ahora es el comandante del ELN”, *Semana*, 29 de enero de 2017. “Asesinan a campesino que había sido secuestrado en Arauquita, Arauca”, *Caracol*, 13 de abril de 2017.

²⁸ Entrevista de Crisis Group, experto en el ELN, Bogotá, 15 de septiembre de 2017. “Ante ofensiva militar Eln recluta menores en el sur de Bolívar”, *El Tiempo*, 27 de abril de 2016. “INFORME DE RIESGO 029-16, para los municipios de Remedios y Segovia, departamento de Antioquia”, Defensoría del Pueblo, 2016. “Se dispara el secuestro en Norte de Santander”, *El Tiempo*, 30 de julio de 2017.

²⁹ “El millonario complejo cocalero del ELN”, *Semana*, 6 de febrero de 2016; “Tonelada y media de cocaína del ELN enterrada en una playa del Pacífico”, *Caracol Radio*, 22 de marzo de 2017. “Desmantelan cristalizadero en el sur del Cauca”, *Proclama del Cauca*, 11 de febrero de 2016.

³⁰ Entrevistas de Crisis Group, representantes de organizaciones internacionales, Bogotá, 7 de junio de 2017 y Quibdó, 29 de agosto de 2017; activista de los derechos humanos, Quibdó, 28 de agosto de 2017.

³¹ Los Puntilleros no serán examinados aquí, ya que Crisis Group cree que están erróneamente clasificados como un grupo armado organizado en base a estos estándares. Los Puntilleros no parecen llevar a cabo operaciones sostenidas contra las fuerzas estatales, y no poseen el control territorial necesario para hacerlo. “Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August

1. Los Gaitanistas

Fundados en la región del Urabá antioqueño en 2006, los Gaitanistas se han expandido a lo largo de las costas atlántica y pacífica, y en menor medida hacia los llanos orientales. Es, con creces, el mayor de los tres grupos armados; según afirma cuenta con 8.000 miembros, aunque el gobierno estima que son unos 2.000. Otras valoraciones más independientes calculan que la cifra está entre 3.000 y 3.500, incluidos los miembros de pandillas subcontratadas³².

Los Gaitanistas se agrupan en dos categorías: combatientes a tiempo completo y delincuentes subcontratados. Los combatientes armados uniformados operan en zonas rurales, como Urabá, el sur de Córdoba, Bajo Cauca Antioqueño, Chocó y el sur de Bolívar, donde buscan el control territorial, y están organizados en bloques y frentes liderados por comandantes regionales y de los frentes³³. Los subcontratados son miembros de pandillas locales contratados por los comandantes y coordinadores regionales, lo que permite a la organización adquirir influencia directa sobre el territorio. Operan en Nariño, Antioquia, y a lo largo de la costa atlántica y la frontera con Venezuela³⁴. La organización tiene un alto mando central, formado por comandantes regionales, y un ala política. Detrás del liderazgo hay una jerarquía vertical con varios niveles de control, incluidos escuadrones, secciones, grupos, compañías, frentes y bloques. Esta jerarquía ha permitido a los Gaitanistas sobrevivir y expandirse a pesar de la pérdida de líderes clave como su fundador, Don Mario, que fue capturado en 2009, y su reemplazo Giovanni, asesinado en 2012, además de soportar algunas divisiones internas en Antioquia³⁵.

El grupo afirma que se vio “obligado” a recurrir a las armas debido al “proceso de paz mal hecho”, en referencia a la desmovilización paramilitar de hace poco más de diez años, y argumenta que defiende su territorio del ELN³⁶. Los Gaitanistas también afirman que gozan de “legitimidad y representación política”, una afirmación

1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)”, 7 de junio de 1977.

³² Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá 11 de agosto de 2017. “Colombia’s largest neo-paramilitary group AGC claims to have 8,000 members”, *Colombia Reports*, 19 de enero de 2017. “Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición: radiografía necesaria”, op. cit., p. 27.

³³ “Estatutos AGC”, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, 27 de febrero de 2016. “Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición: radiografía necesaria”, op. cit., p. 27. “Autodefensas gaitanistas del sur de Bolívar hacen duro señalamientos contra alcalde de Achí”, video, Youtube, 9 de abril de 2015.

³⁴ Los estatutos internos de los Gaitanistas permiten esta práctica, que denominan “descentralización”. “Estatutos AGC”, op. cit. “Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición: radiografía necesaria”, op. cit., p. 27. Entrevista de Crisis Group, analista de conflictos, Bogotá, 7 de septiembre de 2017.

³⁵ “Estatutos AGC”, op. cit. “Así cogieron a 'Don Mario'”, *Semana*, 15 de abril de 2009. “Cayó alias ‘Giovanni’, jefe de la banda criminal de ‘Los Urabeños’”, *El Tiempo*, 1 de enero de 2012. Sofía León Oñate, “Se acabó la primera generación de neoparamilitares, ¿qué sigue?”. Fundación Paz y Reconciliación, op. cit., pp. 7-8. “Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición: radiografía necesaria”, op. cit., p. 55.

³⁶ “Un gran ‘descubrimiento’”, AGC, 13 de marzo de 2017.

que parece ser cierta en partes del noroeste de Colombia³⁷. Pero en áreas en las que los Gaitanistas compiten con otros grupos armados, como el ELN en Chocó o el GUP en Nariño, la violencia contra civiles es común. El grupo ha asesinado a dieciséis agentes de policía en lo que va del año, mientras que el gobierno afirma que el grupo es responsable de numerosos asesinatos recientes de líderes sociales, aunque no hay pruebas contundentes de esto³⁸.

Los Gaitanistas están principalmente interesados en las actividades delictivas, especialmente el narcotráfico, la minería ilegal de oro y la extorsión. El grupo transporta cocaína a lo largo de la costa atlántica y exige pagos a otros traficantes para permitirles cruzar áreas bajo su control. Además ha comenzado a comprar pasta de coca, con la posible intención de dominar completamente el narcotráfico en partes del noroeste³⁹. Los Gaitanistas obtienen ganancias de la minería informal en áreas como el Bajo Cauca Antioqueño, Córdoba y Chocó, donde gestionan minas directamente, exigen el pago de tasas a mineros locales o extorsionan a quienes usan retroexcavadoras para buscar oro⁴⁰. De modo más amplio, extorsionan a los negocios y granjas locales por grandes sumas de dinero⁴¹.

2. El EPL

El segundo grupo armado organizado identificado por el gobierno, el frente Libardo Mora Toro del EPL, que cuenta con unos 200 combatientes, opera en Catatumbo, en la frontera con Venezuela⁴². Desde 2016, el EPL se ha expandido más allá de sus comunidades históricas hacia áreas anteriormente controladas por las FARC, como partes de Tibú, El Tarra, Sardinata, Teorama y Abrego, en la provincia del Norte de Santander, donde ha anunciado su presencia mediante panfletos, ataques contra las fuerzas del Estado, y violencia contra la población civil. El EPL ha aumentado el control sobre la población local, lo que ha incluido la prohibición de transitar

³⁷ En el Chocó, los Gaitanistas parecen haber ofrecido financiar proyectos económicos locales para generar apoyo popular. Ibid. “Editorial: La naturaleza de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia”, AGC, 7 de abril de 2017. Entrevista de Crisis Group, oficial de inteligencia de la policía, Bogotá, 14 de julio de 2017. “Informe de la visita humanitaria a las cuencas del Truandó, Domingodó, Cacarica y el municipio de Ríosuco”, ACNUR y Defensoría del Pueblo, 13 de octubre de 2015, p. 12.

³⁸ El Colombiano, “El ‘Clan del Golfo’ sigue con la mira en la Policía”, 19 de septiembre de 2017. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 8 de septiembre de 2017.

³⁹ Entrevista de Crisis Group, oficial de inteligencia de la policía, Bogotá, 24 de marzo de 2017. James Bargent y Mat Charles, “Inside the BACRIM: Money”, Insight Crime, 13 de julio de 2017. “La macabra alianza de los carteles de Colombia y México”, *Semana*, 16 de enero de 2016.

⁴⁰ “Inside the BACRIM: Money”, op. cit. “LA MINERÍA SIN CONTROL: Un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos”, Defensoría del Pueblo, octubre de 2015, pp. 73-74. “Oficio dirigido al CIAT del Mininterior”, Defensoría del Pueblo, 21 de febrero de 2017, p. 6.

⁴¹ En el sur de Córdoba, el grupo supuestamente generaría \$140.000 de la extorsión; en Urabá, la situación es tan grave que los camiones de cerveza y soda llevan escolta policial. “Urabá, el nido de los nuevos paramilitares”, *Semana*, 25 de abril de 2017. “Alias ‘Sergio’, recaudaba en extorsiones \$400 millones para el Clan del Golfo”, *La Razón*, 26 de julio de 2017. “Inside the BACRIM: Money”, op. cit.

⁴² Aquí, al igual que en Colombia en general, nos referiremos al grupo simplemente como el EPL. Históricamente ha operado en el así llamado “triángulo del EPL” (los municipios de Hacarí, San Calixto y La Playa en el Norte de Santander).

las carreteras por la noche, el aumento de la vigilancia en zonas urbanas, amenazas y asesinatos selectivos⁴³.

Durante años, su líder fue Víctor Ramón Navarro, también conocido como Megateo, un personaje enigmático que, además de organizar el narcotráfico en Catatumbo, llegó a tener numerosos seguidores entre la población civil. Desde el asesinato de Megateo en octubre de 2015, el grupo ha sufrido la pérdida de otros dos máximos dirigentes⁴⁴. Según información policial, dos líderes estarían actualmente pujando por el control, aunque algunos observadores locales creen que el grupo mantiene su cohesión interna. El EPL probablemente también esté incorporando desertores de las FARC, quienes en general son más disciplinados que sus propios combatientes⁴⁵.

Las opiniones difieren sobre si el EPL es un grupo guerrillero, como creen los vecinos de Catatumbo, o un sindicato del crimen organizado, como afirma el gobierno. El grupo cuenta con cierto apoyo popular, el cual ha intentado reforzar con el argumento de que, al contrario que las FARC y el ELN, no “traicionará” al pueblo entregándose al gobierno. Algunas comunidades en Catatumbo respetan al EPL como la única fuerza que se enfrentó a los grupos paramilitares a principios de la década del 2000⁴⁶. El Partido Comunista de Colombia - Marxista Leninista afirma que el EPL es su brazo armado, y este sigue distribuyendo el boletín del partido. El grupo también obliga a los agricultores a cultivar coca en lugar de participar en los programas de sustitución de cultivos, lo que le ha ayudado a obtener el apoyo de los productores de coca a la vez que demuestra su interés en este negocio⁴⁷.

⁴³ Entrevistas de Crisis Group, representantes de organizaciones internacionales, Bogotá y Cúcuta, 6 de junio y 12, 14 y 18 de agosto de 2017. “The EPL shoots and asks questions later”. Entrevista de Crisis Group, funcionario local, Tibú, 15 de agosto de 2017.

⁴⁴ “Murió un delincuente que no era sólo eso”, *La Silla Vacía*, 2 de octubre de 2015. “Capturan a alias ‘David León’, sucesor de ‘Megateo’”, *Caracol Radio*, 19 de septiembre de 2016. “Murió ‘Caracho’, el sucesor de Megateo”, *La Opinión*, 24 de octubre de 2016. Según información policial, dos figuras están pujando por el liderazgo: Pacora, un líder militar, y Pepe, más conocido por su proselitismo político. Entrevista de Crisis Group, oficial de inteligencia de la policía, 24 de marzo de 2017.

⁴⁵ Entrevistas de Crisis Group, representantes de organizaciones internacionales, Cúcuta, 14 y 16 de agosto de 2017; Bogotá, 18 de agosto de 2017.

⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, representante de organización internacional, Cúcuta, 14 de agosto de 2017.

⁴⁷ Entrevistas de Crisis Group, representantes de organizaciones internacionales, Cúcuta, 14 y 16 de agosto de 2017; autoridades locales, Tibú, 15 de agosto de 2017; experto en narcotráfico, Cúcuta, 14 de agosto de 2017. “Revolución: No. 511”, Órgano Central del Partido Comunista de Colombia (Marxista-Leninista), febrero de 2017. En un comunicado de octubre de 2016, el EPL expone sus motivos para rechazar el acuerdo de paz de las FARC. “¡Un pueblo y un ejército guerrillero que no se rinden! Carta al pueblo colombiano”, EPL – Mando Nacional, 16 de octubre de 2016.

III. El atractivo de las economías ilícitas

La capacidad de los grupos armados de Colombia de obtener ganancias de los negocios criminales les ha ayudado a sobrevivir a un largo conflicto asimétrico con las fuerzas estatales. A medida que las FARC se retiran de sus actividades lucrativas, varios grupos armados están pujando por ocupar su lugar, compitiendo por el control de la producción de drogas, la minería ilegal, el contrabando y la extorsión, tanto en el interior como a lo largo de las débiles fronteras del país, especialmente la frontera con Venezuela. En varias áreas, esta competencia ha resultado en un aumento de la violencia. Las comunidades locales que dependen de actividades ilegales para asegurar su precaria subsistencia a menudo consideran que estos grupos armados los defienden de las fuerzas del gobierno. Esta relación de explotación y protección otorga a los actores armados locales considerable apoyo social y poder político⁴⁸.

A. Drogas

El cultivo de coca y la producción de cocaína en Colombia han aumentado drásticamente desde 2013. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) detectó 146.000 hectáreas de cultivos de coca en 2016, comparado con 48.000 hectáreas en 2013 (Ver Anexo F); EE.UU. informa que estos cultivos alcanzaron las 188.000 hectáreas, comparado con 80.500 hectáreas⁴⁹. Gran parte de este crecimiento se explica por una reducción de la erradicación, perversos incentivos creados por el acuerdo de paz, y aumentos en la productividad agrícola. El gobierno ahora está bajo intensa presión nacional e internacional para reducir la producción de coca rápidamente⁵⁰.

Bajo el cuarto punto del acuerdo de paz, las FARC se retiraron del narcotráfico. El grupo guerrillero había estado directa o indirectamente involucrado en el negocio de la pasta de coca al menos desde los 80, participando en su compra y tráfico, y regulando o cobrando impuestos a terceras partes. En algunas partes de Colombia, las FARC también estaban involucradas en el tráfico de cocaína⁵¹.

⁴⁸ La protección, el bienestar económico y la resolución de conflictos son tres demandas sociales que, si logran satisfacerse, pueden crear relaciones de dependencia que otorgan poder político a cualquier actor armado. Gustavo Duncan, *Más que plata o plomo* (Bogotá, 2014). Barrington Moore, *Injustice: The Social Bases of Obedience and Revolt* (New York, 1978). Richard M. Emerson, "Power-Dependence Relations", *American Sociological Review*, vol. 7, no. 1 (1962), pp. 31-41.

⁴⁹ La producción potencial de cocaína alcanzó las 866 toneladas métricas en 2016, según la UNODC, o 710 toneladas métricas, según EE.UU. "Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016", UNODC, julio de 2017, p. 11. "ONDCP Releases Data on Cocaine Cultivation and Production in Colombia", ONDCP, 14 de marzo de 2017. Adam Isacson, "Confronting Colombia's Coca Boom Requires Patience and a Commitment to the Peace Accords", Washington Office on Latin America, 13 de marzo de 2017.

⁵⁰ Entrevista de Crisis Group, experto en narcotráfico, Bogotá, 17 de agosto de 2017.

⁵¹ Los cultivos de coca son transformados o vendidos de tres formas. Primero, las hojas de coca son cosechadas y vendidas en "arobas" de 25 libras. Segundo, la pasta de coca o pasta base es producida a partir de las hojas mediante procesos químicos (maceración). El tercer y último producto es el clorhidrato de cocaína, derivado de la pasta de coca mediante procesos químicos adicionales. Las FARC dicen haber cobrado impuestos tan solo sobre las transacciones de pasta de coca. Entrevistas de Crisis Group, comandantes de las FARC, San Vicente del Caguán y San José del

Los efectos de esta retirada varían según la región. En Putumayo, donde según cálculos de la ONU se sembraron 25.000 hectáreas del cultivo en 2016, el mercado ilícito ha experimentado drásticos cambios. Las FARC compraban pasta y hojas de coca directamente, a la vez que cobraban impuestos sobre las transacciones realizadas por otros compradores. También traficaban coca, trabajando con un grupo criminal local conocido como la Constru. Ahora la Constru y un grupo nuevo, Los Comuneros, se han trasladado a las zonas rurales para hacerse cargo del negocio, aunque sin demasiado éxito por el momento. Miembros de las milicias de las FARC seguían comprando pasta de coca en algunos pueblos a principios de 2017, mientras que nuevos compradores de fuera de la región han sido asesinados por desconocidos, según fuentes locales⁵². En Guaviare y Meta, los disidentes han aumentado su participación y control del narcotráfico, mientras que en el Cauca el ELN ha asumido el control de casi todo el negocio⁵³.

En contra de gran parte de la opinión pública y política en Colombia y otros lugares, no existe una relación directa y lineal entre el volumen de cultivos de coca y los niveles de violencia en ninguna región. Allí donde un único grupo actualmente ostenta un control hegemónico, el nivel de violencia contra la población civil tiende a ser bajo: este es el caso bajo en las zonas controladas por la disidencia de las FARC en el Meta. En el otro extremo, Chocó, tal vez la región más violenta de Colombia, carece de cultivos de coca, pero alberga numerosas rutas de tráfico.

Sin embargo, allí donde existe competencia entre varios grupos armados por el control del territorio empleado por el narcotráfico, junto con la formación de nuevas alianzas entre traficantes y grupos armados, hay picos de violencia. En el municipio de Tumaco, un puerto de la costa pacífica que es un centro del narcotráfico, viene desarrollándose una importante reconfiguración del poder. Antiguamente, las estructuras de las FARC cobraban impuestos al narcotráfico, a la vez que trabajaban con los traficantes a gran escala para mover el producto a los mercados internacionales. El GUP está desempeñando el antiguo rol de las FARC, lo que ha permitido que el narcotráfico continúe sin grandes interrupciones. Los Gaitanistas, a través de un grupo local liderado por un personaje llamado Cusumbo, también se han expandido a lo largo de la costa, lo que ha derivado en un enfrentamiento a tres bandas entre los Gaitanistas, el GUP y el ELN⁵⁴.

Guaviare, 15 al 25 de septiembre de 2016 y 31 de agosto de 2017. Para un panorama general del papel de las FARC en el narcotráfico, véase John Otis, "The FARC and Colombia's Illegal Drug Trade", Wilson Center, noviembre de 2014; John de Boer, Juan Carlos Garzón y Louise Bosetti, "Criminal Agendas and Peace Negotiations: The Case of Colombia", UN University, abril de 2017.
⁵² Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Puerto Asís, 27 de febrero de 2017; Valle del Guamuéz, 28 de febrero de 2017; Valle del Guamuéz, 3 de marzo de 2017; funcionario del gobierno local, Valle del Guamuéz, 28 de febrero de 2017; representante de organización internacional, Valle del Guamuéz, 2 de marzo de 2017. Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario del gobierno, 20 de junio de 2017.

⁵³ Entrevistas de Crisis Group, defensores de los derechos humanos, San José del Guaviare y Bogotá, 3 de abril y 7 de septiembre; representante de organización internacional, Bogotá, 6 de junio de 2017.

⁵⁴ Todos los grupos han anunciado sus intenciones de operar en Llorente, un pueblo clave para el narcotráfico en la región, por ejemplo. Entrevistas de Crisis Group interviews, líderes comunitarios, representantes de organización internacional y líderes eclesiásticos, Tumaco, 10-19 de mayo de 2017; analista de conflictos, Bogotá, 7 de septiembre de 2017. Cusumbo fue asesinado por fuerzas

En Catatumbo, la amenaza de violencia permanece latente mientras el EPL y el ELN siguen colaborando en el negocio de la pasta de coca, aunque este último sigue controlando en gran medida el tráfico de cocaína en alianza con grupos armados del otro lado de la frontera con Venezuela. Pero esta colaboración se está volviendo tensa debido la expansión del EPL hacia territorios del ELN. En algunas áreas en las que las guerrillas de las FARC eran más fuertes, su retirada provocó un paréntesis provisional en el negocio y una caída de los precios. En otras, el EPL pasó rápidamente a comprar pasta de coca, pagando a los productores de inmediato en efectivo⁵⁵.

B. Minería criminal

La minería ilegal, principalmente de oro, es otra fuente fundamental de ingresos para los grupos armados. La evidencia preliminar sugiere que los homicidios van en aumento en las zonas de minería ilegal de oro, probablemente debido a las disputas entre actores armados en regiones anteriormente controladas por las FARC⁵⁶. En 2014, alrededor del 60 por ciento de las minas que usaban maquinaria pesada para dragar el lecho de los ríos en busca de oro no tenían licencia, según la UNODC⁵⁷.

Los grupos armados obtienen ganancias de la minería ilegal de varias maneras. Quizás la más común sea forzar a los operadores de las minas y los mineros a pagar para obtener permiso para batear oro o dragarlo del lecho del río utilizando maquinaria pesada. Además se llevan un porcentaje del oro producido por los mineros a gran escala. Algunos grupos armados invierten directamente en las operaciones mineras, importan oro o lo compran y lo venden a través de terceras partes⁵⁸. A cambio, el control territorial ejercido por los grupos armados ilegales ofrece a los mineros protección contra las redadas del gobierno, aunque en cierta medida han sido ineficaces, ya que el número de estas operaciones ha aumentado desde 2014⁵⁹. Asimismo, tanto los grupos armados como los traficantes utilizan el oro extraído de forma ilegal para lavar dinero. Los mineros artesanales a pequeña escala pueden vender oro sin tener que demostrar que vino de una mina licenciada, lo que hace que sea muy difícil detectar su verdadero origen. Mediante la producción o compra de oro, un producto comercializado en los mercados internacionales que resulta

de seguridad a inicios de octubre. “Abatido alias Cusumbo, cabecilla de banda criminal del Pacífico”, *El País de Cali*, 6 de octubre de 2017.

⁵⁵ Entrevistas de Crisis Group, representantes de organización internacional, Cúcuta, 14 y 16 de agosto de 2017; autoridades locales y funcionario de la iglesia, Tibú, 15 de agosto de 2017.

⁵⁶ Nicolás Idrobo, Daniel Mejía, y Ana María Tribin, “Illegal Gold Mining and Violence in Colombia”, *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy*, vol. 20, no. 1 (2014), pp. 83-111.

⁵⁷ “Colombia: explotación de oro de aluvión”, UNODC, de junio de 2016, pp. 56-57. En Chocó, el 61 por ciento de las operaciones de minería de oro detectadas en un área de 22.142 hectáreas, eran ilegales; en Antioquia, las cifras fueron el 59 por ciento y 15.600 hectáreas. Estas cifras incluyen solo las minas que usan maquinaria pesada, no el bateo ni otras formas de minería artesanal. Otras provincias afectadas incluyen Córdoba, Bolívar, Cauca y Nariño.

⁵⁸ Angelika Rettberg y Juan Felipe Ortiz-Riomalo, “Conflicto dorado: Canales y mecanismos de la relación entre minería de oro, conflicto armado y criminalidad en Colombia”, 1 de abril de 2014.

⁵⁹ “Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País”, Mindefensa, junio de 2017, p. 60.

difícil de rastrear, los narcotraficantes y otros criminales pueden convertir el dinero ilícito en bienes legales⁶⁰.

C. Contrabando

La débil presencia del Estado en las fronteras de Colombia ha permitido que prospere el contrabando desde al menos 1850. Las rutas históricas del contrabando más tarde serían usadas por contrabandistas de marihuana y cocaína⁶¹. Las asimetrías económicas entre Colombia y sus vecinos, sobre todo Venezuela, crean incentivos para el tráfico ilegal y el contrabando, convirtiendo las fronteras en un imán para los grupos armados con afán de expansión⁶².

La frontera con Venezuela es la más problemática. En agosto, las autoridades colombianas estimaron que unos 1.000 venezolanos emigraban cada día a través del paso fronterizo oficial cerca de Cúcuta⁶³. La porosa frontera de 2.200 kilómetros, gran parte de la cual recorre un terreno escarpado, también tiene unos 200 cruces fronterizos informales, muchos de ellos localizados en territorios controlados por grupos armados ilegales. La pasta de coca y la cocaína fluyen fácilmente a través de la frontera, supuestamente ayudados por funcionarios corruptos de ambos lados. La expulsión de la Agencia de Control de Drogas de EE.UU. de Venezuela en 2005 (por parte del fallecido presidente Hugo Chávez) y la indiferencia del gobierno hacia los actores armados a lo largo de la frontera colombiana presuntamente hacen que sea especialmente atractiva para los traficantes que buscan enviar drogas al extranjero⁶⁴.

El galón de gasolina cuesta unos centavos en Venezuela, pero vale entre \$2,00 y \$3,00 en Colombia. La gasolina de contrabando se vende a plena luz del día a lo largo de la autopista en las regiones fronterizas. Participan desde individuos que

⁶⁰ Frédéric Massé y Johanna Camargo, “Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia”, CITPax, 2012. Angelika Rettberg y Juan Felipe Ortiz-Riomalo, “Conflicto dorado: Canales y mecanismos de la relación entre minería de oro, conflicto armado y criminalidad en Colombia”, op. cit. “Sentencia T-622/16”, Corte Constitucional, 10 de noviembre de 2016. Entrevista de Crisis Group, funcionario de la iglesia, Tibú, 15 de agosto de 2017.

⁶¹ Mientras existió el contrabando en Colombia bajo el imperio español, se limitó principalmente a las ciudades portuarias. Las fronteras terrestres del país tras la independencia solo han existido desde la década de 1830. Muriel Laurent, *Contrabando en Colombia en el siglo XIX: Prácticas y discursos de resistencia y reproducción* (Bogotá, 2008), pp. 349-387. Santiago González-Plazas, “Pasado y presente del contrabando en la Guajira aproximaciones al fenómeno de ilegalidad en la región”, Universidad del Rosario, marzo de 2008. Carlos Medina Gallego, “Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado”, en Alejo Vargas Velásquez (coordinador), *El prisma de las seguridades en América Latina* (Buenos Aires, 2012), pp. 146-150.

⁶² Fernando Carrión M., “Introducción: De la frontera binacional al sistema fronterizo global”, in Fernando Carrión M. (Ed.), *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema* (Quito, 2013), pp. 9-12.

⁶³ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios migratorios colombianos, Cúcuta 16 de agosto de 2017.

⁶⁴ Entrevista de Crisis Group, representante de organización internacional, Bogotá, 18 de agosto de 2017. “International Narcotics Control Strategy Report: Volume 1”, Departamento de Estado de EE.UU., marzo de 2017, pp. 286-290. Se informó que un empresario colombiano con buenas conexiones con las autoridades locales fue detenido del lado colombiano de la frontera en agosto de 2017, después de una investigación por parte de las EE.UU. por su supuesta relación con el narcotráfico. “Narco capturado en Cúcuta tenía nexos con ‘Megateo’”, *La Opinión*, 16 de agosto de 2017.

buscan ganarse la vida a organizaciones criminales transnacionales⁶⁵. En 2013, el gobierno colombiano estimó que un millón de galones de gasolina cruzaban la frontera a diario. La corrupción en ambos países permite que continúe el comercio, aunque las autoridades también son reacias a combatir un negocio que se ha vuelto tan importante para la población que vive a lo largo de la frontera⁶⁶.

El tráfico de armas también es un gran negocio a lo largo de la frontera. Las FARC, el ELN, el EPL y los grupos del crimen organizado han adquirido armas de Venezuela durante años. Sigue habiendo una gran demanda de armas a medida que el EPL se expande en el noreste de Colombia y el ELN refuerza su poderío militar para fortalecer su posición en las negociaciones de paz. Entre agosto y noviembre de 2016, las autoridades colombianas incautaron casi 500 armas a lo largo de la frontera⁶⁷.

La frontera entre Colombia y Ecuador es otro hervidero de actividades ilícitas. Con cientos de cruces fronterizos informales, el movimiento de un lado al otro es fluido. Los grupos armados ilegales en la región, como La Constru y Los Comuneros, cruzan la frontera a lo largo del río San Miguel con relativa facilidad. La pasta de coca proveniente de las regiones de Nariño y Putumayo, donde se produjeron casi la mitad del total de los cultivos de coca en 2016, a menudo se transforma en cocaína en Ecuador para después ser traficada a Centroamérica. Ecuador es desde hace mucho tiempo un importante país de tránsito de drogas; desde 2012, los cárteles mexicanos han incrementado su participación, trabajando tanto con los colombianos como con los ecuatorianos para transportar cocaína hacia el norte⁶⁸.

IV. Política de seguridad y presencia del Estado

Colombia debe consolidar sus logros en materia de seguridad e impedir la expansión de los grupos armados para demostrar a un público dudoso que el acuerdo ha sido un éxito, y para cimentar las condiciones para una paz duradera en el campo. Sin embargo, el gobierno colombiano ya ha intentado antes ampliar su alcance a la periferia largamente ignorada. A finales de los 80, el gobierno lanzó un Plan Nacional de Rehabilitación para integrar a “las comunidades y los estratos sociales más

⁶⁵ Santiago González-Plazas, “Pasado y presente del contrabando en la frontera colombo-venezolana”, *Razón Pública*, 20 de septiembre de 2015.

⁶⁶ Entrevistas de Crisis Group, representantes de organización internacional, Cúcuta, 14 de agosto de 2017; funcionarios locales, Tibú, 15 de agosto de 2017; representantes de ONG, Cúcuta, 14 de agosto de 2017. ““Contrabando de gasolina por La Guajira es un cáncer”: Dian”, *El Heraldo*, 13 de noviembre de 2013.

⁶⁷ Katherine Aguirre, “El tráfico de armas en Colombia: una revisión desde los orígenes a los destinos”, *Urvio*, no. 10 (noviembre de 2011), pp. 36-59. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios locales, Tibú, 15 de agosto de 2017. “Gestión del Gobierno colombiano en la frontera colombo-venezolana”, gobierno colombiano, 19 de diciembre de 2016, p. 13.

⁶⁸ Entrevista de Crisis Group, representante de organización internacional, Valle del Guamuéz, 2 de marzo de 2017; analista de conflictos, Bogotá, 6 de junio de 2017. “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016”, op. cit., p. 24. “Huge Ecuador Cocaine Seizures Signal Growing Role in Drug Trade”, *Insight Crime*, 10 de mayo de 2017. “International Narcotics Control Strategy Report: vol. 1”, op. cit., p. 155.

pobres”⁶⁹. Y en 2006, el entonces ministro de Defensa Juan Manuel Santos y su viceministro Sergio Jaramillo se embarcaron en lo que llamaron “Planes de Consolidación Territorial”⁷⁰.

Los enfoques actuales son esencialmente los mismos que los de los anteriores planes, con una diferencia fundamental. El proceso de paz con las FARC debería (en teoría) dejar a la mayor parte de los territorios abiertos a la posibilidad de una mayor presencia militar y policial, lo que a su vez permitiría al gobierno fortalecer las instituciones civiles. Las iniciativas de desarrollo local, conocidas formalmente como Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), también deberían ayudar a reforzar la autoridad del Estado⁷¹.

Dos conjuntos de obstáculos se interponen en el camino de estas iniciativas. Primero, el Estado colombiano debe consolidar rápidamente la presencia rural de las diversas instituciones centrales creadas para implementar el proceso de paz, sobre todo en el ámbito de la seguridad, la reintegración de excombatientes, el desarrollo rural, la sustitución de cultivos de coca y la justicia local. La fragmentación de estos organismos, y el lento avance en el Congreso de la legislación relativa a la paz, ha frustrado periódicamente la implementación del acuerdo sobre el terreno⁷². Segundo, si bien se requiere una presencia militar y policial para ampliar la autoridad del Estado a corto plazo, existe el riesgo de que provoquen resentimiento entre las poblaciones locales más adelante. Cómo se relacionan los organismos de seguridad con estas comunidades – y si el Estado puede brindar los servicios que los grupos armados dicen proporcionar, sobre todo protección, mantenimiento de las economías locales y la promesa de resolver las disputas locales – determinará la eficacia de estos recientes esfuerzos para hacer llegar la autoridad pública a su periferia.

A. *Enfrentar las amenazas a la seguridad*

Ampliar el control coercitivo sobre los territorios afectados por el conflicto es un eje fundamental de la estrategia del gobierno. El presupuesto del Ministerio de Defensa ha aumentado en tiempos de austeridad fiscal debido a la necesidad de

⁶⁹ “Plan Nacional de Rehabilitación - política de inversión 1989”, Departamento Nacional de Planeación, 11 de abril de 1989, p. 2.

⁷⁰ La implementación de estos planes comenzó en la región de Macarena. El objetivo era desalojar a las FARC a través de los militares y mantener el territorio, permitiendo el ingreso del Estado. EE.UU., que en aquel momento estaba implementando el modelo “despejar, mantener, construir” en Afganistán, realizó “grandes...aportes”. Véase Adam Isacson, “Consolidating ‘Consolidation’: Colombia’s ‘security and development’ zones await a civilian handoff, while Washington backs away from the concept”, WOLA, diciembre de 2012, p. 5. Ucko, David H., “Beyond Clear-Hold-Build: Rethinking Local-Level Counterinsurgency after Afghanistan”, *Contemporary Security Policy*, vol. 34, no. 3 (2013), pp. 526-551.

⁷¹ El Plan de Consolidación se centró en áreas casi todas las cuales forman parte de municipios priorizados por el Plan Victoria y los PDET. Adam Isacson, “Consolidating ‘Consolidation’”, op. cit.

⁷² Los recientes cambios en el gabinete de Santos no han convencido al Congreso de seguir apoyando, por ejemplo, la legislación vinculada al acuerdo de paz. Entrevista de Crisis Group, alto diplomático, Bogotá, 11 de agosto de 2017. “El cambio de gabinete no surte efecto en el Congreso”, *La Silla Vacía*, 24 de agosto de 2017.

consolidar la paz y la seguridad y combatir el crimen organizado con “toda la capacidad de las fuerzas del Estado”⁷³.

La estrategia, o lo que los militares llaman su “Plan Victoria”, implica enviar 65.000 soldados y 15.000 agentes policiales a 160 municipios prioritarios. La planificación comenzó dos años antes de la firma del acuerdo de paz para garantizar que el Estado sería la primera fuerza armada en ocupar los territorios desalojados por las FARC. Públicamente, el gobierno afirma que la estrategia ha sido un éxito, pero admite que en algunos lugares la implementación no ha sido tan “rápida” como esperaba⁷⁴.

La verificación independiente de los resultados del plan resulta difícil. Algunos municipios prioritarios anteriormente controlados por las FARC, incluidos los del sur de Tolima, Huila y partes de Caquetá, no han experimentado incursiones por parte de nuevos o diferentes grupos armados. En la mayoría, sin embargo, otros grupos armados se han fortalecido o expandido. En muchas áreas rurales afectadas por el conflicto, aun es raro ver a las fuerzas militares o de seguridad. En privado, los oficiales del ejército admiten que el progreso es lento⁷⁵.

Los funcionarios colombianos e internacionales ofrecen varias explicaciones para estos resultados mixtos. Una es la corrupción: los oficiales militares supuestamente aceptan sobornos a cambio de permitir que funcionen los negocios ilícitos y hacer la vista gorda a los grupos armados. Algunos altos funcionarios mantienen que los militares no han capturado a actores armados por temor a que sean liberados por jueces locales cómplices del crimen, o que ellos mismos se enfrenten a acciones legales por supuestos abusos o uso excesivo de la fuerza en caso de actuar con firmeza⁷⁶. Además, el ejército ha sido entrenado para movilizarse, golpear un objetivo concreto e irse, más que para establecer una presencia permanente⁷⁷. Finalmente, el ejército y la policía han destinado a la mayoría de su personal a proteger las áreas alrededor de las 26 zonas de acantonamiento, permaneciendo inmóviles para evitar incidentes durante el cese al fuego con las FARC. Algunos comandantes regionales supuestamente están preocupados por que otras áreas sigan bajo el control armado

⁷³ En Colombia, las fuerzas estatales incluyen el ejército, la policía, la armada y la fuerza aérea, todas ellas parte del Ministerio de Defensa. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 7 de junio de 2017. “Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad: Guía de Planeamiento Estratégico 2016 – 2018”, Ministerio de Defensa, junio de 2016. “Toda la capacidad de las fuerzas del Estado” significa que el ejército participará en la lucha contra los Gaitanistas, el EPL y los Puntilleros, no solo la policía. El Ministerio de Defensa afirma que se aplicará el derecho internacional humanitario a los disidentes de las FARC. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno, Bogotá, 7 de junio y 17 de agosto de 2017. “Directiva Permanente No. 0015 /2016”, Ministerio de Defensa, op. cit.

⁷⁴ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno, Bogotá, 17 de agosto de 2017; vicepresidente Óscar Naranjo, Bogotá, 14 de julio de 2017. Luis Carlos Villegas, entrevista en *Semana en Vivo*, 18 de julio de 2017.

⁷⁵ Entrevista de Crisis Group, alto diplomático, Bogotá, 25 de agosto de 2017.

⁷⁶ Entrevistas de Crisis Group, representantes de organizaciones internacionales y funcionario de la iglesia, Tumaco, 10 y 12 de mayo de 2017; alto diplomático, Bogotá, 25 de agosto de 2017. Entrevista telefónica de Crisis Group, trabajador humanitario, Apartadó, 26 de marzo de 2017.

⁷⁷ Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 13 de julio de 2017; vicepresidente Óscar Naranjo, Bogotá, 14 de julio de 2017; oficial militar, Miraflores, Guaviare, 7 de abril de 2017.

clandestino de las FARC, por lo que son reacios a pasar a la ofensiva debido a los posibles costos políticos y humanos⁷⁸.

El papel de la armada en ampliar la autoridad del Estado es también fundamental. En la actualidad, se está centrando en fortalecer su presencia a lo largo de los ríos⁷⁹. Una de las prioridades de la armada debería ser el control de los ríos y deltas que desembocan en el Océano Pacífico, lo que podría lograrse empleando fuerzas navales actualmente enfocadas en operaciones terrestres al oeste de Colombia, y equipándolas con una unidad guardacostas.

Tanto el ejército como la armada han obtenido resultados mixtos a la hora de convencer a las comunidades cansadas de la guerra de que pueden proteger sus intereses. La información proveniente de varias partes del país sugiere que los esfuerzos de los militares para ganarse a las poblaciones locales han fracasado, y que las fuerzas armadas aún ven a muchas comunidades como “pueblos guerrilleros”. En el Chocó, por ejemplo, varios líderes indígenas han sido detenidos por “rebelión”, pero posteriormente fueron liberados por falta de pruebas. Las comunidades indígenas de allí acusan a las fuerzas del Estado de colaborar con los Gaitanistas en ciertas regiones y han exigido que el ejército y la armada no ingresen a su territorio⁸⁰.

Una mayor presencia policial en las áreas rurales también es fundamental para consolidar la seguridad a nivel local⁸¹. El Ministerio de Defensa prevé fortalecer la fuerza policial rural conocida como la DICAR, que cuenta con unos 10.000 miembros pero carece de suficiente personal e infraestructura para cubrir todo el campo. El ministerio ahora se está enfocando en destinar a más agentes rurales a centros urbanos y cerca de los campamentos de las FARC⁸². La policía piensa reclutar a 50.000 nuevos miembros a lo largo de la próxima década, pero no podrá cubrir todos los territorios inmediatamente. Mientras tanto, el ejército tendrá que funcionar como una solución provisional en las áreas rurales, con plazos claramente definidos para ceder el control a la policía.

Asimismo, varias operaciones a gran escala lideradas por la policía y con participación militar han capturado o asesinado a líderes criminales, en especial en Urabá. Una unidad de policía de élite creada por el acuerdo de paz funciona actualmente en Buenaventura y Tumaco⁸³. Pero eliminar a los líderes no necesariamente afecta al poder o la riqueza de los grupos criminales, ya que los subordinados rápidamente se han hecho cargo de organizaciones con fuertes jerarquías verticales, como los

⁷⁸ Entrevista de Crisis Group, oficial militar, Bogotá, 18 de agosto de 2017.

⁷⁹ Entrevistas de Crisis Group, oficiales de la armada, Bogotá, 18 de julio de 2017.

⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, representantes de organización internacional, Quibdó, 28 y 29 de agosto de 2017; activista de los derechos humanos, Quibdó, 29 de agosto de 2017; miembros de la comunidad, El Retorno, Guaviare, 14 de mayo de 2016 y 4 de septiembre de 2017; Puerto Leguízamo, Putumayo, 10 de marzo de 2016. Entrevista telefónica de Crisis Group, trabajador humanitario, Apartadó, 26 de marzo de 2017.

⁸¹ Debido al conflicto armado, la policía ha tendido a centrarse en las áreas urbanas, mientras que el ejército se concentra en las rurales.

⁸² Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno y de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (DICAR), Bogotá, 14 de julio de 2017.

⁸³ La unidad incluye 1.088 oficiales altamente capacitados para combatir a los grupos armados en Tumaco y Buenaventura. “El piloto del general Naranjo”, *La Silla Vacía*, 22 de junio de 2017. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 17 de agosto de 2017.

Gaitanistas o el EPL. Además, dado que el narcotráfico ofrece enormes incentivos a quienes participan en él, y hace uso de ricos inversores clandestinos para financiar el transporte de drogas, dismantelar un grupo armado tiende a producir tan solo una efímera reducción del tráfico de drogas⁸⁴.

Mientras tanto, los planes para fortalecer la policía podrían verse obstaculizados por las dificultades financieras y un compromiso limitado por parte de la policía. El actual presupuesto nacional solo permitiría a la policía rural construir una comisaría por año hasta 2018⁸⁵. En el corto plazo, el presupuesto del Ministerio de Defensa podría tener que seguir siendo comparativamente elevado para reforzar la seguridad en la periferia y aumentar el compromiso de los oficiales militares de rango medio que tienen dudas acerca del proceso de paz.

Ampliar la presencia militar y de seguridad del Estado, ya sea mediante el Plan Victoria u otras iniciativas policiales o navales, también exigirá abordar la supuesta colusión oficial con actores criminales y construir lazos de confianza con comunidades. Fuentes en Tumaco, por ejemplo, afirmaron que la armada tenía vínculos con el narcotráfico; en marzo de 2017, quince empleados de la fiscalía fueron arrestados por sus supuestos vínculos con narcotraficantes en esta región⁸⁶. Abordar la corrupción requerirá una continua presión y supervisión política de alto nivel para evitar crear incentivos perversos para abusar del poder u obtener falsos resultados, por ejemplo mediante la detención de personas sin contar con pruebas fehacientes de su conexión con actividades ilícitas. El actual enfoque de fortalecer los organismos anticorrupción que forman parte de las mismas fuerzas armadas o policiales cuya mala conducta se supone que deben combatir plantea el riesgo de colusión entre los investigadores y los objetos de investigación. La supervisión por parte de organismos anticorrupción independientes y organizaciones de la sociedad civil es fundamental en este tipo de casos⁸⁷.

B. *Reintegración y justicia*

La coerción por sí sola no es suficiente. Se necesitan otras iniciativas para reintegrar a los excombatientes a la vida civil, impedir nuevos reclutamientos y generar alternativas a largo plazo al crimen y la violencia. El acuerdo de paz con las FARC hace hincapié en el programa de “reincorporación” para ayudar a los excombatientes a adaptarse a la vida civil, que comenzó en agosto de 2017 después de que el grupo entregara las armas. La recién creada Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), denominada anteriormente Agencia Colombiana para la Reintegración, está supervisando el proceso⁸⁸.

⁸⁴ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario, Bogotá, 11 de agosto de 2017.

⁸⁵ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno, Bogotá, 14 de julio de 2017 y 17 de agosto de 2017. “Resolución No. 01258”, Ministerio de Defensa: Policía Nacional, 28 de marzo de 2016.

⁸⁶ Entrevistas de Crisis Group, funcionario de la iglesia, Tumaco, 12 de mayo de 2015; líderes comunitarios, Tumaco, 8 de marzo y 15 de junio de 2017; representante de organización internacional, Tumaco, 10 de mayo de 2017. “Capturan a 15 funcionarios de la Fiscalía por corrupción”, *El Tiempo*, 28 de marzo de 2017. Los 15 sospechosos permanecen en custodia.

⁸⁷ Entrevistas de Crisis Group, oficiales militares y policiales, Bogotá, 13 de julio y 16 de agosto de 2017.

⁸⁸ “La ACR fortalece su institucionalidad y pasa a ser la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)”. Agencia para la Reincorporación y Normalización, 2 de junio de 2017.

Si bien la agencia ha construido una sólida reputación en la reintegración de excombatientes individuales, incluidos paramilitares y desertores de las FARC, el actual proceso presenta un reto más difícil. Muchos ex combatientes de las FARC, que actualmente están agrupados en campamentos, quieren permanecer en estas regiones aisladas para participar en emprendimientos colectivos, en especial agrícolas, a pesar de la pésima infraestructura, el acceso limitado a los mercados, y la presencia de negocios ilegales. En este contexto será difícil lograr que el programa de reincorporación sea económicamente sostenible⁸⁹.

Las diferencias entre las FARC y el gobierno en torno la viabilidad de dichos proyectos han dificultado seriamente el progreso. El Consejo Nacional de Reincorporación creado por el acuerdo de paz, que incluye a representantes de las FARC y del gobierno, no ha sido capaz hasta la fecha de diseñar un plan general de reincorporación para las FARC⁹⁰. El nombramiento de María Lorena Gutiérrez, una estrecha aliada de Santos, para coordinar el Consejo podría darle un nuevo impulso. Pero resultará difícil superar las diferencias entre la guerrilla, que está políticamente comprometida con los proyectos colaborativos, y los funcionarios del gobierno, que siguen siendo muy escépticos. A menos que lleguen a un acuerdo, los esfuerzos de reintegración podrían seguir limitándose a proyectos de desarrollo y educativos ad hoc, incluida la alfabetización, y el pago de prestaciones mensuales.

Mantener a los excombatientes de las FARC en sus antiguos campamentos a fin de preservar la cohesión necesaria para la reintegración colectiva será un desafío en estas circunstancias. Los comandantes de rango medio, con experiencia en el control del territorio y el narcotráfico, así como ciertos soldados rasos de las FARC, podrían abandonar la organización por completo. Supuestamente, algunos miembros de las FARC ya han abandonado los campamentos, frustrados por las demoras en formular el plan de reincorporación. Muchos estarán tentados a unirse a los restantes disidentes de las FARC, el ELN o el EPL a menos que los excombatientes puedan poner la vista en algún medio de vida alternativo en el futuro⁹¹. Los enfoques diferenciales por género, rango y etnia podrían hacer que la reincorporación resulte más atractiva, dada la composición interna de las FARC⁹². Asimismo, los líderes de las FARC deberían seguir intentando convencer a los disidentes de que vuelvan a

⁸⁹ En el campamento de Mesetas, Meta, miembros de las FARC mostraron a Crisis Group un enorme hoyo cavado para crear una piscifactoría. El mercado más cercano estaba a horas de distancia y era demasiado pequeño para apoyar la producción rentable. Trabajo de campo de Crisis Group, Mesetas, Meta, 27 de junio de 2017. Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 27 de julio de 2017; alto diplomático, Bogotá, 25 de agosto de 2017. Pastor Alape, “FARC perspective on reincorporation”, discurso pronunciado en “La Vida Después de las Armas” conferencia de Crisis Group, Bogotá, 29 de junio de 2017. “La reincorporación de las Farc va a paso de tortuga”, *Semana*, 12 de agosto de 2017.

⁹⁰ Bajo el acuerdo de paz, una cooperativa conocida como Ecomun manejará a la larga los proyectos de reincorporación.

⁹¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 27 de julio de 2017. Eduardo Álvarez Vanegas, “Y después de ‘Cadete’... ¿qué?”, op. cit.

⁹² “Caracterización comunidad FARC-EP: Resultados generales”, Universidad Nacional de Colombia, op. cit.

sumarse al proceso de paz, y a la vez informar al Estado sobre aquellos que rechacen la oferta⁹³.

También es fundamental que haya otros planes similares para desmovilizar a los demás grupos armados de Colombia. El líder de los Gaitanistas, Otoniel, afirmó recientemente que sus fuerzas estarían dispuestas a entregarse al sistema judicial, si bien exigió ciertas garantías de clemencia⁹⁴. Pero el proceso no es nada simple. Tampoco está claro hasta qué punto Otoniel controla la organización, dadas las divisiones internas y el uso tanto de combatientes uniformados como de bandas subcontratadas por parte de los Gaitanistas. El proceso además tendría que complementarse con una estrategia para garantizar que el territorio y las actividades ilegales de los Gaitanistas no sean ocupados por otros actores armados.

A fin de acelerar el proceso, el gobierno colombiano debería aprobar por la vía rápida una ley que detalle lo que pueden esperar estos actores armados si se entregan al sistema judicial. Dado que los Gaitanistas se consideran partes en un conflicto armado interno, compromisos similares a aquellos empleados en los procesos de justicia transicional y restaurativa serían adecuados, por ejemplo la reducción de las penas a cambio de la entrega de bienes obtenidos de manera ilícita, información sobre el narcotráfico y el compromiso de decir la verdad y reparar a las víctimas del grupo. Nada de esto significaría otorgar estatus político a los Gaitanistas⁹⁵.

El caso del EPL es diferente. Dada su ideología política y su reputación local como una organización guerrillera, no es de esperar que se someta al sistema judicial colombiano. Se deberían considerar las iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de segunda generación, como los programas de armas por desarrollo. Plantear al EPL una propuesta de que se desarmen, digan la verdad, enfrenten un castigo judicial reducido y contribuyan a reparar a las víctimas a cambio de iniciativas de desarrollo económico y político en Catatumbo, pondría al grupo bajo presión para demostrar que no es solo una organización narcotraficante. El gobierno además evitaría las negociaciones políticas directas; ha afirmado categóricamente que no llevará a cabo un proceso de paz como el de las FARC con el EPL ni con los Gaitanistas⁹⁶.

Como regla general, el gobierno debería basar dichas estrategias en la identidad de cada grupo armado, el territorio donde opera, su relación con las comunidades locales, y la cohesión interna. Centrarse en la identidad y huella territorial de los grupos armados permitiría al gobierno ofrecer incentivos a la medida de cada grupo, tales como iniciativas específicas en áreas en las que opera el grupo. Entender cómo interactúan estos grupos con las comunidades podría fortalecer los planes

⁹³ Tras entregarse, a alias Mojoso se le permitió volver a unirse a las FARC. “Alexander Mojoso ex-comandante del 14 Frente, retorna a las FARC-EP”, op. cit. Las FARC también proporcionaron información sobre una facción disidente del Frente 29, lo que resultó en 5 arrestos. “Detienen a cinco disidentes de las Farc en Nariño”, *El Espectador*, 25 de julio de 2017. Hay informes de reuniones entre frentes de las FARC y disidentes en los que cada lado acordó respetar la posición del otro. Entrevistas de Crisis Group, activistas de los derechos humanos, San José del Guaviare y Bogotá, 3 de abril y 7 de septiembre de 2017; representante de organización internacional, Bogotá, 6 de junio de 2017.

⁹⁴ “La historia detrás del sometimiento del Clan del Golfo”, *Semana*, 9 de septiembre de 2017.

⁹⁵ “Gobierno estudiaría la no extradición de jefes del ‘clan Úsuga’”, *El Tiempo*, 9 de septiembre de 2017.

⁹⁶ Para DDR de segunda generación, véase “Second generation disarmament, demobilization and reintegration (DDR) practices in peace operations”, Naciones Unidas, 10 de enero de 2010.

asegurando que llenen cualquier potencial vacío de poder económico y político local. Finalmente, asegurar que los planes se adapten al nivel de cohesión interna de cada grupo puede ayudar a fijar expectativas más realistas acerca de los posibles beneficios en materia de seguridad de la iniciativa de someterse a la justicia.

C. *Encarar las economías ilegales*

La lucha de Colombia contra las economías ilegales es esencial para su estabilidad. El éxito o fracaso de los esfuerzos para combatir tanto la producción de coca como la minería ilegal, por tanto, tendrán importantes repercusiones para la seguridad. En principio, ambos deberían permitir a las poblaciones locales pasar de las actividades ilegales protegidas por actores armados no estatales al trabajo legal y aumentar su dependencia del Estado.

1. Sustitución de cultivos

El gobierno colombiano pretende sustituir 50.000 hectáreas de coca por cultivos legales este año. Bajo el intenso escrutinio de la oposición política y el gobierno de EE.UU., que ha amenazado con descertificar a Colombia por no combatir el suministro de drogas, el gobierno ha prometido además erradicar por la fuerza otras 50.000 hectáreas⁹⁷. En agosto de 2017, hablando junto al vicepresidente estadounidense Mike Pence, el presidente Santos afirmó que 27.000 hectáreas habían sido erradicadas por la fuerza desde enero y 12.000 hectáreas eliminadas mediante la sustitución voluntaria de cultivos.

El programa de sustitución de cultivos ofrece a los agricultores que cultivan coca, marihuana o amapola acuerdos voluntarios de dos años. Los firmantes recibirán alrededor de \$12.000 para cubrir sus necesidades inmediatas, así como apoyo técnico para proyectos agrícolas a largo plazo e iniciativas a corto plazo si arrancan sus cultivos ilegales entre el primer y el segundo pago. Los funcionarios están presionando para aumentar el número de familias que reciben pagos a fin de alcanzar las metas de erradicación de coca antes del final de 2017⁹⁸.

Pero el programa se enfrenta a varios obstáculos. Primero, hay un desajuste entre el corto plazo para la reducción de los cultivos de coca y el plazo más largo que se necesita para la reforma rural. El acuerdo de paz estipula que el éxito del programa de sustitución de cultivos de coca de dos años depende en parte de un plan de reforma de diez a quince años destinado a transformar la economía rural de Colombia, especialmente iniciativas para mejorar la infraestructura, asegurar el acceso a los mercados y brindar mejores servicios⁹⁹. Los agricultores insatisfechos podrían volver a cultivar coca antes de que se materialicen estos cambios. El gobierno elegido en

⁹⁷ “Presidential Memorandum for the Secretary of State”, 13 de septiembre de 2017. Las consecuencias de la descertificación varían, pero en general incluyen la retirada de casi toda la ayuda exterior de EE.UU. al país.

⁹⁸ “Declaración del Presidente Juan Manuel Santos al término de su encuentro con el Vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence”, Cancillería de Colombia, 13 de agosto de 2017. Entrevistas de Crisis Group, experto en relaciones entre EE.UU. y Colombia, Washington D.C., 11 de agosto de 2017; experto en sustitución de cultivos, Bogotá, 17 de agosto de 2017.

⁹⁹ Dicho esto, el plan “50 por 51” del gobierno busca mejorar las condiciones de las carreteras a lo largo de 50 kilómetros en 51 municipios durante 2017 y 2018.

2018 podría enfrentarse a ex cultivadores de coca frustrados, y simplemente optar por cortar el suministro financiero y político al programa de sustitución¹⁰⁰.

Segundo, la implementación del programa ha generado fuertes tensiones en las áreas donde se cultiva la coca. La deficiente coordinación entre la erradicación forzada y las iniciativas de sustitución ha derivado en conflictos entre las fuerzas del Estado, que afirman estar erradicando cultivos a escala industrial que no cumplen con los requisitos de los programas de sustitución, y las comunidades que afirman que los cultivos pertenecen a pequeños agricultores que han expresado su interés en participar en la sustitución de coca. Recientemente ocurrió un nefasto incidente en la zona rural de Tumaco, donde se reportó que las fuerzas de seguridad mataron a entre seis y catorce cultivadores de coca e hirieron a docenas más durante un ejercicio de erradicación¹⁰¹. Todavía no existen criterios claros para distinguir entre los dos tipos de cultivos de coca, aunque un comité del gobierno en el que participan varios organismos estatales ha estado trabajando en el tema¹⁰².

Tercero, la erradicación de coca en áreas controladas por grupos armados podría fortalecerlos políticamente. La eliminación forzosa podría corroborar su discurso antigobierno, alentando a los cultivadores de coca a buscar su protección. En Meta y Guaviare, donde operan los frentes disidentes Primero y Séptimo, algunos cultivadores de coca cuyos cultivos han sido destruidos o se encuentran bajo amenaza de erradicación han reaccionado precisamente de esta manera¹⁰³. Los grupos armados también han presionado a los líderes locales para que se opongan a la sustitución de cultivos, en ocasiones amenazando con represalias. En Catatumbo y Tumaco, por ejemplo, algunos grupos armados han amenazado a comunidades enteras¹⁰⁴. Mientras tanto, las FARC están usando su rol como copatrocinadores del programa para desarrollar políticas clientelistas, prometiendo beneficios en la sustitución de cultivos a cambio de unirse a sus organizaciones locales preferidas¹⁰⁵.

Por último, las restricciones financieras podrían limitar el programa. El gobierno estima que 170.000 familias podrían firmar acuerdos de sustitución, lo que significaría el desembolso de unos \$2.000 millones a lo largo de dos años. Muy poco de

¹⁰⁰ Entrevistas de Crisis Group, expertos en cultivo de coca, Cúcuta y Bogotá, 14 y 17 de agosto de 2017.

¹⁰¹ Se informó que los cultivadores de coca en la región afectada habían solicitado participar en el programa de sustitución, pero sin éxito. La policía argumentó que disidentes de las FARC participaban en la defensa de los cocaleros. "Un problema duro de erradicar", *El Espectador*, 8 de octubre de 2017.

¹⁰² Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno, Bogotá, 28 de abril y 17 de agosto de 2017; representante de organización internacional, San José del Guaviare, 3 de abril de 2017; cultivadores de coca, San José del Guaviare, 3 de abril de 2017; experto en narcotráfico, 17 de agosto de 2017.

¹⁰³ Entrevistas de Crisis Group, líder comunitario, San José del Guaviare y El Retorno, 3 de abril y 2 de septiembre de 2017; activista de los derechos humanos, Bogotá, 7 de septiembre de 2017.

¹⁰⁴ Entrevistas de Crisis Group, líder comunitario, Tumaco, 10 de mayo de 2017; experto en cultivo de coca, Cúcuta, 14 de agosto de 2017.

¹⁰⁵ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Puerto Asís, 27 de febrero de 2017; representante de la comunidad internacional, Valle del Guamuéz, 2 de marzo de 2017; líder comunitario, Tumaco, 15 de mayo de 2017; líderes comunitarios, San José del Guaviare, 3 de abril de 2017; Miraflores, Guaviare, 6 de abril de 2017. "La política detrás de la sustitución de cultivos", *La Silla Vacía*, 18 de junio de 2017.

ese dinero está disponible bajo los actuales presupuestos. La comunidad internacional tampoco ha proporcionado apoyo financiero, o bien porque no considera que sea una prioridad, o debido a restricciones legales a la entrega de dinero a agricultores que aún poseen coca, o por preocupación por que los recursos puedan terminar en manos de las FARC¹⁰⁶. El éxito de Colombia en incautar una cantidad record de cocaína en 2016 debería al menos ayudar a convencer a la comunidad internacional, sobre todo EE.UU., de que sean pacientes y permitan que el programa de sustitución de cultivos de coca genere resultados a largo plazo en las zonas rurales¹⁰⁷. En particular, los donantes deberían buscar formas de financiar los proyectos de ayuda técnica que apoyan los objetivos de desarrollo tras el conflicto en zonas rurales; esto les permitiría evitar contribuir a los pagos directos a ex cultivadores de coca¹⁰⁸.

A pesar de estos desafíos, la sustitución de cultivos de coca está avanzando. En agosto, unas 3.500 familias habían recibido su primer subsidio mensual, y el gobierno está buscando aumentar estos números rápidamente. Medidas adicionales como proporcionar títulos de propiedad de la tierra a los cultivadores de coca, podrían ayudar a transformar la forma en que los agricultores ven a su propiedad y su lugar en la sociedad¹⁰⁹. Pero para lograr estos objetivos, el gobierno en su conjunto debe asumir un compromiso firme y duradero con metas que vayan más allá de la reducción inmediata de los cultivos – incluida la reforma rural más amplia – y lograr un mayor apoyo internacional por el proceso.

2. Minería ilegal

La lucha contra la minería ilegal presenta un conjunto diferente de problemas. Liderada por la fuerza policial rural, DICAR, y su unidad de minería ilegal, que cuenta con 450 integrantes, la campaña depende de la cooperación con otros organismos gubernamentales, incluida la Brigada contra la Minería Ilegal del ejército. Las autoridades civiles tienen que estar presentes cada vez que la policía destruye maquinaria de minería ilegal¹¹⁰.

Hay varias propuestas para otorgar a las autoridades poderes más amplios para acusar y penalizar a quienes participan en la minería criminal, ya sea directamente o, por ejemplo, arrendando tierras para tales fines. Las estadísticas demuestran que la policía está realizando más detenciones en relación con la minería ilegal y

¹⁰⁶ “Consumo en EE.UU. también llevó al alza de cultivos de coca”, *Semana*, 15 de junio de 2017. Entrevista de Crisis Group, experto en sustitución de cultivos, Bogotá, 17 de agosto de 2017.

¹⁰⁷ En 2016, Colombia informó haber incautado una cantidad récord de 300 toneladas métricas de cocaína. Qué porcentaje del total de cultivos representa esto es objeto de discusión. Véase Mimi Yagoub, “Challenging the Cocaine Figures, Part II: Colombia”, *Insight Crime*, 17 de noviembre de 2016.

¹⁰⁸ “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016”, op. cit., p. 11. “Costa Rica Officials Warn of Growing Maritime Drug Trade Amid Cocaine Surge”, *Insight Crime*, 16 de mayo de 2017. Daniel Rico, Juan Carlos Garzón y Julián Wilches, “Cómo afectar el narcotráfico sin concentrarse en la mata de coca”, *La Silla Vacía*, 6 de marzo de 2017. Entrevista de Crisis Group, oficial de la armada, Bogotá, 18 de julio de 2017; experto en narcotráfico, Bogotá, 17 de agosto de 2017.

¹⁰⁹ Entrevistas de Crisis Group, expertos en cultivo de coca, Cúcuta y Bogotá, 14 y 17 de agosto de 2017.

¹¹⁰ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la DICAR, Bogotá, 26 de abril de 2017. “Normatividad General Para El Control a La Explotación Ilícita De Minerales”, Ministerio de Minas y Energía, abril de 2017. “Decreto Número 2235 de 2012”, Ministerio de Defensa, 30 de octubre de 2012.

destruyendo más maquinaria. Pero la otra cara de la moneda es que las comunidades que dependen de las minas ilegales podrían verse aún más desvinculadas del Estado y recurrir a los grupos armados para su protección. Para evitar que esto suceda, el gobierno debería acelerar el actual proceso de registro y formalización de los mineros a pequeña escala, lo que debería protegerlos de las acciones del Estado contra la minería criminal y socavar la habilidad de los actores ilegales de usar a mineros informales como medio para el lavado de dinero¹¹¹.

Asimismo, las autoridades locales son responsables de tomar ciertas medidas punitivas contra la minería ilegal. Sin embargo, en muchos casos no cuentan con los recursos o la voluntad política para hacerlo, a menudo debido a la corrupción¹¹². A fin de presionar a las autoridades regionales y locales, la Corte Constitucional obligó recientemente al gobierno a definir su estrategia contra la minería ilegal de oro en el Chocó; llama a diferentes instituciones gubernamentales a crear un “plan para otorgar a las entidades regionales suficientes herramientas, en términos de capacidad institucional, recursos financieros y personal” para combatir la minería ilegal¹¹³. Si el plan del Chocó da resultado, debería ser estudiado y ajustado para su aplicación en otros lugares.

D. *Responder a las demandas sociales locales*

Para los grupos armados de Colombia, la resolución de disputas a nivel local es uno de los medios más eficaces de lograr el apoyo de la comunidad y legitimidad. Todos los grupos examinados en este informe resuelven disputas en los territorios que controlan, si bien en general lo hacen con un estilo de justicia sumamente autoritario¹¹⁴. Para adquirir legitimidad a nivel local, el Estado debe ofrecer o mejorar sus propios mecanismos.

El acceso local a los mecanismos judiciales estatales es insuficiente, y en algunas áreas inexistente. En 2014, el Ministerio Público solo tenía oficinas en 453 municipios (de 1.101); la mayoría están en centros urbanos de difícil acceso para los pobladores rurales. Se necesitan alternativas al sistema de tribunales, y en algunos lugares ya existen modelos. En unos 90 municipios, 108 Casas de Justicia reúnen organismos nacionales y locales, así como actores judiciales formales e informales, para ofrecer servicios e información. Estas Casas de Justicia fomentan “mecanismos alternativos

¹¹¹ Véanse los proyectos de ley: 169 de 2016 (Senado), 137 de 2016 (Senado), y 111 de 2016 (Cámara). Estos dos últimos han recibido fuertes críticas por parte del Consejo Superior de Política Criminal. Estudio a los proyectos de ley no. 111 de 2016 (Cámara) and no. 137 de 2016 (Senado), Consejo Superior de Política Criminal, 6 de octubre de 2016. “Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País”, Ministerio de Defensa, julio de 2017, pp. 60-63. Entrevista de Crisis Group, funcionario de la DICAR, Bogotá, 26 de abril de 2017.

¹¹² “Corrupción: la aliada de la minería ilegal”, *El Espectador*, 17 de febrero de 2017.

¹¹³ “Sentencia T-622/16”, Corte Constitucional de Colombia, 10 de noviembre de 2016.

¹¹⁴ Trabajo de campo de Crisis Group, Barranquillita, Miraflores, Guaviare, 6 de abril de 2017. Entrevistas de Crisis Group, residente local, El Retorno, Guaviare, 10 de abril de 2017; activista de los derechos humanos y representante de organización internacional, Quidbó, 29 de agosto de 2017. Aguilera Peña, Mario. *Contrapoder y justicia guerrillera, fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)* (Bogotá, 2014).

de resolución de conflictos”, aunque sus esfuerzos se ven debilitados por la incertidumbre del financiamiento local y la falta de coordinación entre las instituciones nacionales involucradas¹¹⁵. También se emplea en todo el país un proceso conocido como “conciliación”, el cual permite a las partes resolver pequeños problemas sin necesidad de un proceso judicial formal¹¹⁶. Una vez que se llega a un acuerdo, conciliadores capacitados redactan un acto jurídico vinculante con compromisos de ambas partes. Los inspectores de policía también pueden mediar, a menudo son respetados por los vecinos, y en algunos casos pueden tomar medidas punitivas¹¹⁷.

Algunos acuerdos alcanzados mediante la conciliación tienen problemas de implementación en áreas afectadas por el conflicto porque no hay ningún organismo estatal que pueda rápidamente obligar a las partes a cumplirlo. Si alguien no cumple sus compromisos, el caso puede ser enviado al sistema judicial formal, donde la ejecución tiende a ser excepcionalmente lenta. Si bien la policía ha puesto en marcha un programa de mediación en doce grandes ciudades, su capacidad de convencer a las personas de que cumplan sus compromisos podría no extenderse a las áreas afectadas por el conflicto, donde en muchos casos la fuerza carece de legitimidad¹¹⁸.

En Tibú, Norte de Santander, tan solo uno de los 92 líderes comunitarios capacitados como conciliadores en 2005 sigue trabajando, y depende de los ingresos de otros trabajos para llegar a fin de mes. Esta situación se repite a lo largo de gran parte de la periferia rural de Colombia¹¹⁹. Una mejor capacitación e incentivos económicos como becas, subsidios para el transporte o mejoras en la vivienda, podrían ayudar. Pero para que esto suceda, los funcionarios del gobierno tendrán que empezar a tratar a los conciliadores no solo como un mecanismo para ahorrar dinero que puede aliviar la presión sobre el sistema de justicia formal, sino como un modelo para satisfacer las demandas de la comunidad allí donde el Estado es débil¹²⁰.

¹¹⁵ Mauricio Vargas, José Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez, Lina Arroyave Velásquez, y Carolina Villadiego Burbando, *Casas de justicia: Una buena idea mal administrada*, Dejusticia (Bogotá, 2015). Entrevistas de Crisis Group, expertos judiciales, Bogotá, 25 de mayo y 12 de julio de 2017. “Responsabilidades”, Ministerio de Justicia: Casas de Justicia, n.d.

¹¹⁶ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 14 de julio de 2017.

¹¹⁷ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 12, 17, 18 de mayo de 2017; mediador, funcionario del gobierno y funcionario de la iglesia, Tibú, 15 de agosto de 2017. El mandato de los inspectores de policía está definido en varias leyes y decretos, el más reciente de los cuales es el nuevo Código de Policía. “Ley 1801 de 2016”, Congreso de Colombia, 29 de julio de 2016.

¹¹⁸ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 12, 15, 16, 17, 18 de mayo de 2017; conciliador, Tibú, 15 de agosto de 2017; expertos en el sistema judicial, Bogotá, 25 de mayo y 12 de julio de 2017. “Sedes de los Centros de Conciliación y Mediación de la Policía Nacional”, Policía Nacional, n.d.

¹¹⁹ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 12, 17, 18 de mayo de 2017; conciliador, funcionario del gobierno y funcionario de la iglesia, Tibú, 15 de agosto de 2017; representantes de organizaciones internacionales, Cúcuta, 14 de agosto de 2017 y Quibdó, 29 de agosto de 2017.

¹²⁰ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 23 de agosto de 2017. DNP, *Análisis Conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro* (Bogotá, 2015).

E. *Negociaciones con el ELN*

Las negociaciones entre el gobierno y el ELN en Quito se han sumido en la desconfianza mutua, la violencia constante y la desunión dentro del movimiento guerrillero. La agenda sigue sin definirse, pese a la presión para alcanzar un acuerdo antes de las elecciones de 2018, ya que no hay ninguna garantía de que el próximo presidente continuará el diálogo. No obstante, las negociaciones recibieron un impulso cuando ambas partes llegaron a un acuerdo sobre un cese al fuego temporal, que comenzó el 1 de octubre y durará hasta el 9 de enero, y será verificado por la segunda Misión de la ONU¹²¹.

Las negociaciones de paz con el ELN se enfrentan a los mismos desafíos que las de las FARC: deben avanzar lo suficiente para hacer que el costo de alterar el rumbo en 2018 sea prohibitivo. Esto significa reducir la intensidad del conflicto y poner fin a las violaciones del derecho internacional humanitario. El cese al fuego, si bien provisional, es un paso importante en esta dirección; ahora es necesario llegar a un acuerdo sobre el punto 5.f relativo a las “acciones y dinámicas humanitarias”, que busca reducir la intensidad del conflicto y su efecto sobre las víctimas a largo plazo. Prorrogar el cese al fuego y avanzar en las cuestiones humanitarias antes de las próximas elecciones al Congreso en marzo de 2018 podría brindar incentivos políticos para continuar las negociaciones, y ayudar a persuadir al público de que apoye unas nuevas negociaciones.

El cese al fuego será más difícil de garantizar en las áreas en las que el ELN se encuentra en conflicto abierto con otros grupos armados, como el Chocó y Nariño. Las reacciones violentas del ELN contra otros actores armados podrían no violar el cese al fuego, pero generarían desconfianza contra el ELN entre la población urbana de Colombia. El liderazgo del ELN afirma que mantendrá discusiones internas para explicar el cese al fuego, pero su estructura federal y alto nivel de autonomía interna podrían limitar el efecto de estas charlas¹²². Es fundamental que el Frente de Guerra Occidental, con sede en el Chocó, honre su compromiso de enviar un representante a la mesa de negociaciones durante la implementación del cese al fuego; esto aumentaría la probabilidad de que mantenga la conformidad pese al conflicto con los Gaitanistas.

¹²¹ Bajo los términos del cese al fuego, el ELN deberá poner fin a los secuestros, los atentados contra la infraestructura, incluidos los oleoductos, el reclutamiento de niños y el uso de minas antipersonal. El gobierno fortalecerá las medidas para proteger a los líderes sociales, llevará a cabo un programa humanitario con miembros del ELN encarcelados, acelerará la aplicación de nuevas leyes sobre protestas, y mantendrá reuniones con líderes de la sociedad civil vinculados con el proceso de paz con el ELN. “Acuerdo y comunicado sobre el cese al fuego bilateral y temporal entre el Gobierno y el ELN”, gobierno de Colombia, 4 de septiembre de 2017. Aparentemente también existe un documento privado, de carácter más técnico, que recoge los compromisos militares concretos.

¹²² “Eln hará pedagogía sobre el cese en todos sus frentes’: Restrepo”, *El Espectador*, 5 de septiembre de 2017. El ELN ha justificado el secuestro de forasteros, por ejemplo, como necesario para proteger a las comunidades en las que opera el grupo, con el falso argumento de que forma parte de su cumplimiento del derecho internacional humanitario. Comunicación electrónica de Crisis Group con Radio Nacional – Patria Libre, 20 de junio de 2017.

V. Un papel para la comunidad internacional

Es solo recientemente que la comunidad internacional ha comenzado a centrarse en abordar los desafíos en materia de seguridad que aún enfrenta Colombia, aunque las organizaciones internacionales ya han desempeñado un papel fundamental en el proceso de paz. La misión de la ONU es especialmente importante, ya que es el principal actor político encargado de verificar y monitorear los avances en materia de seguridad en las comunidades en situación de post-conflicto¹²³. Si bien la misión de la ONU corre el riesgo de ser expuesta a presiones políticas internas y externas en relación con sus informes sobre las condiciones de seguridad, debe seguir brindando al gobierno y al público colombianos una evaluación franca y basada en evidencia de la realidad sobre el terreno.

La desmovilización paramilitar de 2003-2006 demostró que las organizaciones internacionales como la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos también pueden ayudar a fomentar un debate honesto sobre estas cuestiones y presionar al gobierno para que reconozca la verdadera dimensión de las amenazas a la seguridad, tal y como lo hicieron hace una década cuando informaron públicamente sobre la presencia y crecimiento de los grupos armados que surgieron tras la desmovilización¹²⁴. Gracias a su fuerte presencia en las zonas periféricas de Colombia, estas organizaciones pueden volver a hacer lo mismo, a la vez que apoyan la misión de la ONU mediante el intercambio de información.

La comunidad internacional brilla por su ausencia en el área de la sustitución de cultivos de coca¹²⁵. Si bien la cuestión es política y legalmente problemática para algunos actores internacionales, todos están de acuerdo en que un alto nivel de producción de coca dificulta la consolidación de la paz. Asimismo, desde principios de la década del 2000, muchos actores internacionales han impulsado un enfoque basado en el desarrollo hacia el cultivo de coca, lo cual es en esencia lo que plantean el acuerdo de paz y el programa de sustitución de cultivos. Como se observó anteriormente, el programa carece de financiación suficiente y se beneficiaría de ayuda económica para ayudar a los cultivadores de coca a participar en proyectos productivos, recibir apoyo técnico e implementar proyectos de seguridad alimentaria en los hogares.

¹²³ Entrevistas de Crisis Group, altos diplomáticos, Bogotá, 18 y 25 de agosto de 2017. “United Nations Security Council Resolution 2366 (2017)”, UN, 10 de julio de 2017.

¹²⁴ “La nueva guerra de Uribe”, *Semana*, 16 de marzo de 2009.

¹²⁵ Entrevistas de Crisis Group, altos diplomáticos, Bogotá, 11 y 25 de agosto de 2017.

VI. Conclusión

Colombia ha avanzado en materia de seguridad desde que las FARC agruparon a sus combatientes y comenzaron a entregar las armas. Sin embargo, estas mejoras no han sido uniformes ni estables. En algunas regiones afectadas por el conflicto, poco ha cambiado. La polarización política en torno a los méritos del acuerdo de paz, junto con la presión sobre el gobierno para difundir resultados constantemente positivos, ha socavado la cobertura imparcial de las nuevas amenazas en materia de seguridad, dentro de la sociedad colombiana y al interior del gobierno. No obstante, ahora hay pruebas de que grupos disidentes de las FARC, grupos del crimen organizado de varias magnitudes y el ELN aún controlan territorios, o están intentando hacerlo frente a la resistencia parcial del Estado.

Aun así, la respuesta del Estado está cobrando forma. El Ministerio de Defensa ha elaborado sofisticados planes para ocupar el territorio desalojado por las FARC y combatir el crimen organizado, aunque están avanzando más lentamente de lo anticipado y deseado. Acelerar la implementación de estos planes, adaptándolos a los desafíos concretos planteados por cada territorio y grupo armado, ayudará a garantizar que otras partes del acuerdo de paz, en especial la sustitución de cultivos de coca, los programas de desarrollo rural y la reincorporación de combatientes de las FARC, puedan llevarse adelante en condiciones más pacíficas. Esto es fundamental para asegurar que el gobierno elegido en 2018 siga honrando el acuerdo.

La seguridad, no obstante, no es solo producto de la coerción del Estado. El gobierno colombiano está inmerso en una lucha por el control del territorio, especialmente las zonas fronterizas y los deltas fluviales. Se ve continuamente obstaculizado por los enormes incentivos monetarios de las actividades económicas ilegales y las dificultades de frenar la corrupción. Los grupos armados prosperan allí donde pueden afirmar que brindan protección y justicia a las comunidades; tienden a encontrar sus socios y sujetos más voluntariosos en áreas donde los vecinos temen al Estado y dependen de las actividades económicas ilícitas para su subsistencia. A medida que el gobierno busca expandir su control, tendrá que centrarse no solo en el uso de medidas de coerción, sino en brindar protección a las comunidades, sustituyendo las economías ilícitas por medios alternativos de desarrollo y resolución de conflictos. Si no cumple con cualquiera de estos compromisos, abrirá la puerta a los grupos armados ilegales. La fuerza de las armas proporcionará poco más que una oportunidad que el Estado no debería desperdiciar.

Bogotá/Bruselas, 19 de octubre de 2017

Anexo A: Mapa de Colombia



Anexo B: Mapas de regiones clave en el posconflicto

Mapa de Chocó



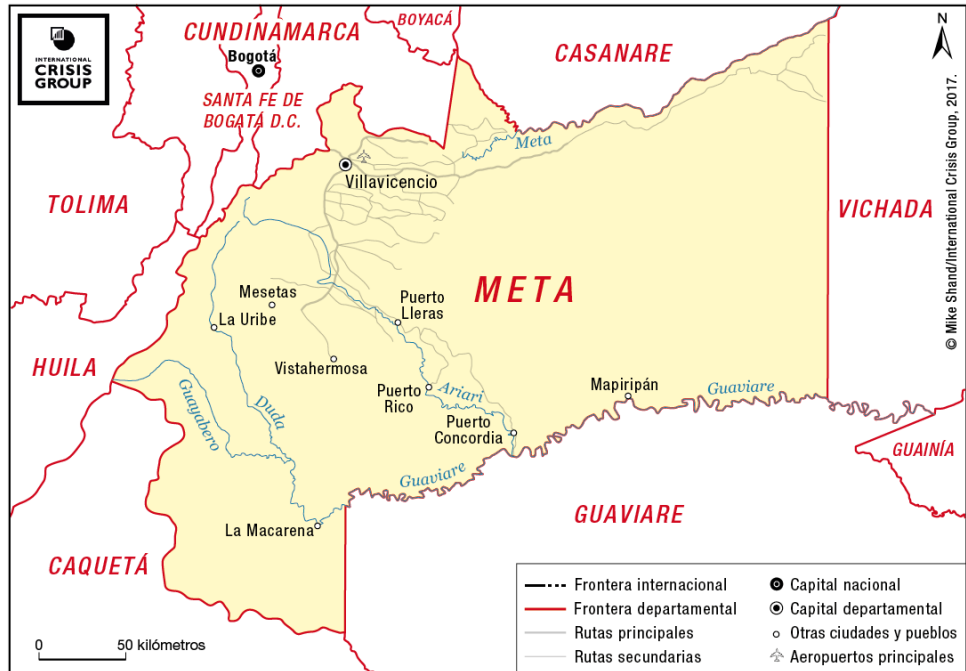
Mapa de Caquetá



Mapa de Guaviare



Mapa de Meta



Mapa de Nariño



Mapa de Norte de Santander



Anexo C: Mapa de grupos armados y cultivos de coca en Colombia, 2017



Anexo D: Delito denunciados, primer semestre del 2016 y del 2017

Delito	Situación	Ene – Jun 2016	Ene – Jun 2017	Cambio (%)
Homicidio	No conflicto	4,979	4,465	-10
	Conflicto	1,011	1,164	15
	Total	5,990	5,629	-6
Amenazas	No conflicto	17,802	11,517	-35
	Conflicto	2,631	2,015	-23
	Total	20,433	13,532	-34
Extorsión	No conflicto	2,610	1,448	-45
	Conflicto	464	300	-35
	Total	3,074	1,748	-43
Terrorismo	No conflicto	51	23	-55
	Conflicto	45	23	-55
	Total	96	46	-52
Secuestro	No conflicto	98	63	-36
	Conflicto	24	37	54
	Total	122	100	-18

Fuente: Datos de la Policía Nacional, en Katherine Aguirre, "Violencia y criminalidad tras la implementación de los acuerdos de paz", Razón Pública, 16 de Julio de 2017.

Anexo E: Grupos disidentes de las FARC, presuntos y confirmados 2017

Facción disidente confirmada	Unidades de las FARC involucradas en la facción	Líder	Área de operación	Tamaño estimado
Frente Primero	1, 16 y Acacio Medina	Iván Mordisco	Guaviare, Vaupés, Guainía, Vichada sureste del Meta y Caquetá	300-400
Frente Séptimo	7, 14 y 62	Gentil Duarte	Sur del Meta, Caquetá, noroeste del Guaviare	70-100
Frente 40	40	Calarcá	Occidente del Meta	40-60
Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP)	Columna móvil Daniel Aldana	David	Nariño	250-350
Ejército Patria Libre	6	Previamente Simón el negro, asesinado en junio de 2017	Cauca	N/A
Columna móvil Jacobo Arenas	Columna móvil Jacobo Arenas	Pija	Norte del Cauca	80-100
Frente 29	29	Previamente Vaca, asesinado por sus propias tropas en agosto	Nariño	N/A
Frente Ché Guevara	ELN y 29	N/A	Nariño	N/A
Grupo Guacho	Columna móvil Daniel Aldana	Guacho	Tumaco	N/A
Previamente confirmada, ahora presunta	Frente	Líder	Área de operación	Tamaño estimado
Frente 32	32	Caballo	Putumayo	N/A
Columna móvil Miller Perdomo	CMMP	N/A	Norte del Cauca	N/A
Frente 17	17	Benjamín	Huila	10
Columna móvil Teófilo Forero	CMTF	N/A	Norte del Caquetá	N/A
Reportada pero no confirmada	Frente	Líder	Área de operación	Tamaño estimado
Frente 57	57	N/A	Norte del Chocó	N/A
Frente 21	21	N/A	Tolima	N/A
Frente 48	48	N/A	Sur del Putumayo	N/A
Frente Tercero	3	N/A	Norte del Cauca	N/A

Fuente: Crisis Group, 2017.

Anexo F: Serie histórica de cultivos de coca, 2001-2016 (hectáreas)

Departamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Amazonas	532	783	625	783	897	692	541	836	312	338	122	98	110	173	111	167
Antioquia	3,171	3,029	4,273	5,168	6,414	6,156	9,926	6,096	5,096	5,350	3,104	2,725	991	2,293	2,402	8,855
Arauca	2,749	2,215	539	1,552	1,883	1,306	2,116	447	430	247	132	82	69	25	17	9
Bolívar	4,824	2,735	4,470	3,401	3,670	2,382	5,632	5,847	5,346	3,324	2,207	1,968	925	1,565	1,044	4,094
Boyacá	245	118	594	359	342	441	79	197	204	105	93	10	17	14	8	15
Caldas			54	358	189	461	56	187	186	46	46	16	8	0	0	0
Caquetá	14,516	8,412	7,230	6,500	4,988	4,967	6,318	4,303	3,985	2,578	3,327	3,694	4,322	6,542	7,712	9,343
Cauca	3,139	2,121	1,443	1,265	2,705	2,105	4,168	5,422	6,597	5,908	6,066	4,327	3,326	6,389	8,660	12,595
César								5				12	13	10	32	26
Chocó	354		453	323	1,025	816	1,080	2,794	1,789	3,158	2,511	3,429	1,661	1,741	1,489	1,803
Córdoba	652	385	838	1,535	3,136	1,216	1,858	1,710	3,113	3,889	1,088	1,046	439	560	1,363	2,668
Cundinamarca	22	57	57	72	56	120	131	12		32	18			0	0	0
Guainía	1,318	748	726	721	752	753	623	625	606	446	318	301	81	66	37	22
Guaviare	25,553	27,380	16,163	9,770	8,658	9,477	9,299	6,629	8,660	5,701	6,839	3,851	4,725	5,658	5,423	6,838
La Guajira	385	354	275	556	329	166	87	160	182	134	16	10	6	0	0	0
Magdalena	480	644	484	706	213	271	278	391	169	121	46	37	37	9	7	35
Meta	11,425	9,219	12,814	18,740	17,305	11,063	10,386	5,525	4,469	3,008	3,040	2,699	2,898	5,042	5,002	5,464
Nariño	7,494	15,132	17,628	14,154	13,875	15,607	20,259	19,612	17,639	15,951	17,231	10,733	13,177	17,285	29,755	42,627
Norte de Santander	9,145	8,042	4,471	3,056	844	488	1,946	2,886	3,037	1,889	3,490	4,516	6,345	6,944	11,527	24,831
Putumayo	47,120	13,726	7,559	4,386	8,963	12,253	14,813	9,658	5,633	4,785	9,951	6,148	7,667	13,609	20,068	25,162
Santander	415	465	632	1,124	981	866	1,325	1,791	1,066	673	595	110	77	26	21	37
Valle del Cauca	184	111	37	45	28	281	453	2,089	997	665	981	482	398	561	690	752
Vaupés	1,918	1,486	1,157	1,084	671	460	307	557	395	721	277	254	184	109	33	97
Vichada	9,166	4,909	3,818	4,692	7,826	5,523	7,218	3,174	3,228	2,743	2,264	1,242	713	511	683	699
Total Nacional	144,807	102,071	86,340	80,350	85,750	77,870	98,899	80,953	73,139	61,812	63,762	47,790	48,189	69,132	96,084	146,139

Fuente: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016", Julio de 2017, p. 214

Anexo G: 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. 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, Jean-Marie Guéhenno, fue Subsecretario General de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz entre 2000-2008, y en 2012 Enviado Especial Adjunto de las Naciones Unidas y de la Liga de Estados Árabes en Siria. Dejó su puesto como Enviado Especial Adjunto para presidir la comisión que preparó el libro blanco sobre defensa y seguridad nacional francesa en 2013. La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas o representación en nueve localidades: Biskek, Bogotá, Dakar, Estambul, Islamabad, Londres, Nairobi, Nueva York y Washington DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Delhi, Dubái, Gaza, Jerusalén, Johannesburgo, Kabul, Kiev, Pekín, Rabat, Rangún, Sidney 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 Australiana para el Desarrollo Internacional, Agencia Austriaca para el Desarrollo, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Departamento Canadiense de Asuntos Exteriores y de Comercio Internacional, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, 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 además mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Carnegie Corporation of New York, Henry Luce Foundation, Humanity United, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Koerber Foundation, Open Society Foundations, Open Society Initiative for West Africa, Ploughshares Fund, Rockefeller Brothers Fund, y Tinker Foundation.

Octubre de 2017

Anexo H: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2014

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.

¿Abandonado a su suerte? El ELN y los diálogos de paz en Colombia, Informe sobre América Latina N°51, 26 de febrero de 2014.

Venezuela: punto de quiebre, Informe breve sobre América Latina N°30, 21 de mayo de 2014.

Corredor de violencia: la frontera entre Guatemala y Honduras, Informe sobre América Latina N°52, 4 de junio de 2014.

Venezuela: inercia peligrosa, Informe breve sobre América Latina N°31, 23 de septiembre de 2014.

El día después de mañana: las FARC y el fin del conflicto en Colombia, Informe sobre América Latina N°53, 11 de diciembre de 2014.

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 sobre América Latina N°35, 23 de junio de 2016.

Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica, Informe 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 extorsión en Centroamérica, 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.

Anexo I: 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

Jean-Marie Guéhenno
Ex Subsecretario General de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz

VICE-PRESIDENTE

Ayo Obe
Presidente de la junta de Gorée Institute (Senegal)

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

Fola Adeola
Fundador y presidente, FATE Foundation

Ali al Shihabi
Autor, fundador y ex presidente del Rasmala Investment bank

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

Hushang Ansary
Presidente, Parman Capital Group LLC

Nahum Barnea
Columnista político, Israel

Kim Beazley
Presidente nacional, Instituto Australiano de Asuntos Internacionales; Ex Primer Ministro Adjunto de Australia y Embajador en los Estados Unidos

Carl Bildt
Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Suecia

Emma Bonino
Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Italia y Vicepresidenta del Senado, Ex Comisionada Europea para la Ayuda Humanitaria

Lakhdar Brahimi
Miembro, The Elders; Diplomático de Naciones Unidas; Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia

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

Maria Livanos Cattai
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 Estados Unidos

Asma Jahangir
Ex Presidenta del Colegio de Abogados de la Corte Suprema de Pakistán; ex Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad Religiosa o de Creencias

Yoriko Kawaguchi
Ex Ministro de Asuntos Exteriores, Japón

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; Presidente de la New Eurasia Foundation en Moscú

Ivan Krastev
Presidente del Centro para Estrategias Liberales; 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, Estados Unidos

Helge Lund
Ex director ejecutivo de BG Group Limited y Statoil ASA

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; Ex Ministro de Asuntos Exteriores

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, Alexander Soros Foundation

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

Lawrence H. Summers
Ex Director del Consejo Económico Nacional de los Estados Unidos 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
Miembro, Comité Asesor en Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Ex Rector, Escuela de Estudios Internacionales, 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	
BP	(5) Anónimos	Herman De Bode
Shearman & Sterling LLP	Scott Bessent	Alexander Soros
Statoil (U.K.) Ltd.	David Brown & Erika Franke	Ian R. Taylor
White & Case LLP	Stephen & Jennifer Dattels	

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

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

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
(2) Anonymous	2) Anonymous	Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti
APCO Worldwide Inc.	Mark Bergman	David Jannetti
Atlas Copco AB	Stanley Bergman & Edward Bergman	Faisel Khan
Chevron		Cleopatra Kitti
Edelman UK	Elizabeth Bohart	Michael & Jackie Lambert
HSBC Holdings plc	Eric Christiansen	Leslie Lishon
MetLife	Sam Englehardt	Virginie Maisonneuve
Noble Energy	The Edelman Family	Dennis Miller
RBC Capital Markets	Foundation	The Nommontu Foundation
Shell.	Seth & Jane Ginns	Brian Paes-Braga
	Ronald Glickman	Kerry Propper
	David Harding	Duco Sickinghe
	Rita E. Hauser	Nina K. Solarz
		Enzo Viscusi

CONSEJO EMBAJADOR

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

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

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).

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