

**COLOMBIA: LA OPORTUNIDAD DEL PRESIDENTE  
SANTOS DE PONER FIN AL CONFLICTO**

Informe sobre América Latina N°34 – 13 de octubre de 2010

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>i</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>II. LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO BAJO EL PRESIDENTE URIBE</b> .....	<b>1</b>
A. LA CAMPAÑA MILITAR .....	1
B. LOS NUEVOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES (NGAI).....	5
C. INICIATIVAS ANTINARCÓTICOS.....	7
D. JUSTICIA TRANSICIONAL Y REINTEGRACIÓN .....	9
E. CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD .....	11
<b>III. HACIA UNA SOLUCIÓN INTEGRAL DEL CONFLICTO BAJO EL PRESIDENTE SANTOS</b> .....	<b>14</b>
A. MEJORAR LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	14
1. Acción militar, aplicación coercitiva de la ley y respeto de los derechos humanos .....	14
2. Hacia una política integral de seguridad ciudadana .....	16
3. Política antinarcóticos .....	17
4. Política de seguridad transfronteriza .....	18
B. FORTALECER LA CONSOLIDACIÓN .....	19
1. Legitimidad y eficacia de las instituciones estatales .....	19
2. Restitución de la tierra .....	22
3. Justicia transicional, derechos de las víctimas .....	24
4. Reintegración de los ex combatientes .....	25
5. Negociaciones con los insurgentes .....	25
C. LA PLATAFORMA POLÍTICA NECESARIA .....	26
<b>IV. CONCLUSIÓN</b> .....	<b>28</b>
<b>ANEXOS</b>	
A. MAPA DE COLOMBIA .....	29
B. GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS .....	30
C. ACERCA DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP .....	31
D. INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS DE CRISIS GROUP SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE 2007 .....	32
E. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP .....	33

## COLOMBIA: LA OPORTUNIDAD DEL PRESIDENTE SANTOS DE PONER FIN AL CONFLICTO

### RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

El presidente Juan Manuel Santos, que inició su período de gobierno el 7 de agosto de 2010, tiene la oportunidad de poner fin al prolongado conflicto armado de Colombia basándose en la estrategia que durante ocho años siguió su antecesor pero a la vez ajustándola e ampliándola sustancialmente. El enfoque predominantemente militar de Álvaro Uribe –la “política de seguridad democrática”– logró avances importantes en materia de seguridad, pero Colombia sigue acosada por nuevos grupos armados ilegales y otros actores criminales. Por concentrarse sobre todo en combatir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el gobierno anterior no prestó suficiente atención a otras fuentes de violencia y, lo que es más importante, no abordó las causas subyacentes del conflicto. Santos, quien fue elegido por el mayor número de votos en la historia del país, debería aprovechar su capital político para poner en marcha una estrategia de resolución del conflicto más integral que emprenda las reformas institucionales y estructurales indispensables para hacer frente a la ilegalidad y la impunidad, ampliar el acceso a los servicios estatales y enfrentar los problemas relacionados con la tierra y los derechos de las víctimas.

Las FARC y el ELN se han debilitado notoriamente pero no han sido derrotados. Las FARC, que todavía tienen en sus filas entre 8.000 y 10.000 combatientes, se han adaptado parcialmente a la fuerte presión militar y han establecido alianzas con los nuevos grupos armados ilegales, lo cual ha expuesto a la población civil desprotegida –en especial las comunidades indígenas y afrocolombianas– a una situación de violencia cada vez más aguda. Las fuerzas armadas han visto menoscabada su reputación por haber sido acusadas de miles de ejecuciones extrajudiciales y otras violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH), debidas en parte a la obsesiva búsqueda de éxitos militares. Con las relaciones diplomáticas con Venezuela en el punto más bajo, el gobierno de Uribe no pudo controlar los movimientos transfronterizos de drogas, armas y grupos armados ilegales. Pese a las costosas iniciativas emprendidas contra el negocio de la droga, Colombia tiene el mayor número de

hectáreas de cultivos de coca en el mundo y responde por un porcentaje sustancial de la producción mundial de cocaína.

El gobierno de Uribe intentó consolidar los logros en materia de seguridad ampliando y fortaleciendo la presencia de las instituciones estatales en zonas que anteriormente estaban dominadas por los insurgentes y produjo algunos resultados iniciales positivos en dos regiones piloto. Sin embargo, los éxitos obtenidos se ven opacados por las persistentes amenazas de diversos grupos armados ilegales y por una desconfianza en las autoridades que impide que los habitantes de esas zonas se arriesguen a participar abiertamente en programas estatales. Las iniciativas de consolidación también se han visto afectadas por un marco jurídicamente débil y financieramente incierto; una coordinación deficiente de las funciones militares y civiles; demoras y problemas en la restitución de tierras a las víctimas del conflicto; y el acceso limitado de los ciudadanos afectados por la violencia a oportunidades de generación de ingresos por vías legales. Las víctimas y las organizaciones que las defienden sufren amenazas de muerte, en tanto que la aplicación del marco de justicia transicional se ha caracterizado por la lentitud en establecer la verdad detrás de los crímenes atroces, judicializar a los responsables y dar una reparación integral a las víctimas.

Santos fue el ministro de Defensa de Uribe y se espera que siga ejerciendo presión militar sobre los insurgentes. Sin embargo, también debería corregir las fallas de las políticas de su antecesor y poner en marcha reformas esenciales. Los aspectos militares y de aplicación coercitiva de la ley deberían respetar plenamente los derechos humanos y el DIH. Simultáneamente el presidente debería aplicar una estrategia de seguridad ciudadana integral tanto en las zonas rurales como en las urbanas, que aborde amenazas como la expansión de los nuevos grupos armados ilegales, el tráfico interno de estupefacientes y la violencia contra las víctimas. Se requieren reformas para hacer frente a los persistentes problemas de corrupción, impunidad e influencia de intereses criminales en la polí-

tica y el gobierno, con el fin de expandir el estado de derecho y, por consiguiente, dar mayor legitimidad a las instituciones del Estado.

Para avanzar en la política de “prosperidad democrática” que Santos ha anunciado como sucesora de la política de Uribe, el presidente debería ampliar el acceso a los servicios públicos y a programas de desarrollo alternativo y acelerar la restitución de las tierras. Otro desafío importante al que debería hacer frente es la reconstrucción de las relaciones con Venezuela y Ecuador, como prerrequisito para la cooperación en materia de seguridad e inteligencia, y para comprometer a todos los países vecinos en el establecimiento de unos mecanismos de seguridad regional eficaces.

El nuevo presidente ha indicado que está dispuesto a negociar en algún momento con las FARC y el ELN. Es una medida prudente y debería adoptarse activamente, puesto que una victoria militar total sigue siendo improbable. Las propuestas iniciales del nuevo gobierno en lo relativo a cuestiones de tierra, reforma judicial y derechos de las víctimas, entre otras cosas, sugieren que planea trascender el legado de Uribe para dar una respuesta más integral a la amplia gama de problemas que alimentan el conflicto, algo que de todos modos es preciso hacer si se quiere consolidar una paz sostenible.

Poner en marcha reformas comprehensivas como parte de una agenda integral para la resolución del conflicto será imposible sin una amplia coalición política y social. Algunas condiciones parecen favorables. Con el capital que le aporta su arrollador triunfo electoral, Santos inicia su gobierno con un fuerte apoyo del Congreso, los medios de comunicación y el grueso de la población. Ha demostrado una disposición alentadora a efectuar consultas amplias que ha contribuido a la palpable sensación de luna de miel política en Bogotá y que es esencial para mantener el apoyo necesario. Sin embargo, en la medida en que avance en cuestiones como la tierra, que afectan los intereses particulares de muchas instancias poderosas en el Congreso y el país, es probable que enfrente una resistencia que pondrá a prueba tanto su compromiso como su capacidad para llevar a Colombia hacia una nueva era.

## RECOMENDACIONES

### Al gobierno de Colombia:

1. Garantizar que las fuerzas de seguridad respeten los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH) mediante:
  - a) la aplicación rigurosa de las normas de los derechos humanos y el DIH;
  - b) el traslado de todos los casos de violaciones de los derechos humanos y el DIH por miembros de las fuerzas militares que incluyan víctimas civiles de los tribunales militares a los ordinarios;
  - c) el fortalecimiento financiero y técnico de las unidades de la fiscalía y la procuraduría responsables de investigar las ejecuciones extrajudiciales y otras violaciones de los derechos humanos y el DIH; y
  - d) la expedición de un decreto presidencial revisado que reconozca la legitimidad de los defensores de los derechos humanos, ordene que todas las fuerzas de seguridad adopten medidas para protegerlos y prevea consecuencias específicas para las personas y entidades que incumplan.
2. Establecer una política de seguridad ciudadana más eficaz e integral mediante:
  - a) el mantenimiento de una fuerte presión militar sobre los insurgentes, combinada con la aplicación coercitiva de la ley contra los nuevos grupos armados ilegales, con el apoyo que se requiera de las fuerzas armadas en materia de inteligencia y logística, en el contexto de una estrategia integral de solución del conflicto que utilice eficazmente los nuevos mecanismos para hacer frente a los grupos criminales establecidos en los últimos días del gobierno de Uribe (Decreto 2374);
  - b) la investigación y judicialización de cualquier vínculo de los grupos armados ilegales con las autoridades estatales, incluidas las fuerzas de seguridad;
  - c) el diseño de una estrategia de seguridad ciudadana que ponga énfasis en la prevención del delito tanto a nivel urbano como rural, preste particular atención a los problemas de las comunidades indígenas y afrocolombianas y establezca responsabilidades claras y mecanismos de cooperación entre el ejército y la policía y entre las autoridades nacionales y regionales; y
  - d) el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo; el mejoramiento de la coordinación entre ésta y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT); la publicación de sus informes de riesgos; y el establecimiento de consecuencias para las personas y entidades que no respondan de manera adecuada.
3. Mejorar la política antinarcóticos mediante:
  - a) la adjudicación de una mayor ayuda financiera y técnica para iniciativas de desarrollo alternativo;
  - b) la asignación de prioridad a la erradicación manual voluntaria por encima de la erradicación manual forzada o la erradicación aérea; y

- c) la integración de las medidas de seguridad, erradicación, desarrollo alternativo y fortalecimiento institucional mediante una mayor coordinación entre las autoridades nacionales y locales.
  4. Consolidar la seguridad ampliando los servicios estatales y el estado de derecho en zonas anteriormente dominadas por los insurgentes, incluso mediante:
    - a) la presencia de la fiscalía, la procuraduría y la defensoría del pueblo en las zonas de consolidación;
    - b) la asignación de un presupuesto específico para el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI); el fortalecimiento de su estatus jurídico; el acceso directo de sus directivos al presidente; y la asignación de un presupuesto específico, relacionado con la consolidación, en todos los ministerios pertinentes;
    - c) la garantía de un liderazgo civil en el diseño y la ejecución de los planes y programas para las zonas de consolidación; y
    - d) el mejoramiento de la coordinación entre el ejército y la policía para que la población esté adecuadamente protegida en todo momento, incluso cuando se esté utilizando la fuerza contra los grupos armados ilegales; y el suministro de capacitación y recursos apropiados a la policía, de modo que pueda defender mejor el estado de derecho contra estos grupos y proteger a la población civil.
  5. Luchar contra la corrupción y la influencia delictiva en la política mediante:
    - a) la continuación de las iniciativas para fortalecer la independencia, la rendición de cuentas y la eficiencia del sistema judicial, incluso con la división del Ministerio del Interior y de Justicia para conformar dos ministerios separados;
    - b) el mejoramiento de la transparencia, la rendición de cuentas y los mecanismos de control externo e interno de las instituciones estatales en todos los niveles como medida de protección contra la influencia e infiltración de intereses criminales;
    - c) el aumento de los recursos pertinentes, incluso en los tribunales especializados responsables de la confiscación de bienes adquiridos como producto del narcotráfico y otras actividades delictivas, y el nombramiento de más jueces y fiscales; y
    - d) el pleno apoyo a las investigaciones judiciales sobre la presunta participación de altos funcionarios públicos en las operaciones ilegales realizadas por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de la presidencia; la promulgación de una ley para eliminar el DAS; y el establecimiento de un sector de inteligencia coordinado y eficaz, bajo la supervisión del Congreso y del estamento judicial.
  6. Hacer valer el derecho de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y la protección mediante:
    - a) el logro de la promulgación de leyes, entre ellas la Ley de Tierras y cualesquiera otras medidas complementarias que se requieran, y la asignación de fondos suficientes para su aplicación, con el fin de restituir la tierra a las víctimas y garantizar condiciones de seguridad, oportunidades de desarrollo y asistencia técnica para quienes regresen a sus tierras;
    - b) la adopción de medidas tendientes a impedir que intereses criminales se apropien de la tierra, particularmente en las regiones de La Macarena y Montes de María;
    - c) el fortalecimiento, tanto técnico como financiero, de las Unidades de Justicia y Paz de la fiscalía y de las unidades pertinentes de la procuraduría y la defensoría del pueblo; y
    - d) el logro de la promulgación de la Ley de Víctimas, y la asignación de fondos suficientes para su aplicación, que prevea la reparación integral de todas las víctimas –incluidas las víctimas de abusos estatales– y la participación protegida de las víctimas en los procesos judiciales.
  7. Mejorar el programa de desmovilización, desarme y reintegración (DDR), particularmente mediante el fortalecimiento de los componentes relativos al empleo y la adopción de medidas para impedir el reclutamiento de los ex combatientes por los nuevos grupos armados ilegales.
  8. Establecer y seguir activamente un mapa de ruta para las negociaciones con las FARC y el ELN con el objeto de poner fin al conflicto sin agravar la impunidad, y considerar la mejor manera de aprovechar un posible apoyo de terceros a un proceso de negociación y paz.
  9. Buscar el establecimiento de mecanismos de seguridad transfronteriza eficaces, empezando por el restablecimiento de relaciones diplomáticas plenas con Ecuador y Venezuela y el fortalecimiento de la cooperación regional a través de la UNASUR y la OEA.
- Al presidente y a la Corte Suprema de Justicia:**
10. Reconocer el daño que implica cualquier aplazamiento adicional y llegar a un rápido acuerdo sobre el nombramiento de un distinguido fiscal general.

### **Al Congreso de Colombia:**

11. Asignar prioridad al debate y la promulgación de la Ley de Tierras y la Ley de Víctimas.

### **Al gobierno de los Estados Unidos:**

12. Seguir condicionando la ayuda a las fuerzas de seguridad a que se respeten plenamente los derechos humanos y se elimine cualquier vínculo con organizaciones criminales, y evaluar el cumplimiento con mayor rigurosidad, incluso exigiendo progresos en el procesamiento judicial en tribunales civiles de los casos de ejecuciones extrajudiciales en los que hayan participado miembros de las fuerzas de seguridad.
13. Cerciorarse de que los componentes económicos y de gobernanza de la ayuda otorgada a Colombia constituyan no menos de la mitad del total, al tiempo que se incrementan los recursos para el desarrollo de cultivos alternativos, el fortalecimiento institucional y el empoderamiento de las comunidades locales.
14. Anunciar el apoyo a la exploración de negociaciones para poner fin al conflicto, incluida una facilitación por terceras partes si el gobierno de Colombia la solicita.

### **A la comunidad de donantes:**

15. Mantener y fortalecer su presencia mediante:
  - a) el apoyo continuo a las instituciones estatales responsables de la Ley de Justicia y Paz y a los derechos de las víctimas, incluido el derecho a recuperar sus tierras;
  - b) la financiación de proyectos que promuevan el desarrollo rural e institucional alternativo, en particular las iniciativas impulsadas por las comunidades;
  - c) la ayuda prioritaria a las iniciativas de consolidación de la seguridad bajo liderazgo civil y a las iniciativas que velan por que las comunidades indígenas y afrocolombianas disfruten de la protección de los derechos que les garantizan la Constitución nacional y los instrumentos internacionales, incluidas consultas previas respecto de los planes de inversión a nivel regional y nacional.

**Bogotá/Bruselas, 13 de octubre de 2010**

## COLOMBIA: LA OPORTUNIDAD DEL PRESIDENTE SANTOS DE PONER FIN AL CONFLICTO

### I. INTRODUCCIÓN

Las elecciones presidenciales de junio de 2010 reflejaron el amplio apoyo al presidente saliente Álvaro Uribe y a su política de seguridad democrática. Más de nueve millones de personas –casi el 70 por ciento del electorado– votaron por Juan Manuel Santos, el ex ministro de Defensa de Uribe y actor fundamental en la aplicación de esa política. La meta principal de la política de seguridad democrática era recuperar el control de la totalidad del territorio nacional derrotando militarmente a los grupos insurgentes, en particular las FARC. Dos objetivos complementarios eran la lucha contra el narcotráfico que alimenta el conflicto y la desmovilización de los grupos paramilitares. Consciente de que los logros en materia de seguridad solo se podían mantener si venían seguidos de una presencia estatal sostenida en las regiones recuperadas, en 2007 Uribe lanzó lo que se denominó la “política de consolidación de la seguridad democrática” para expandir las instituciones y los servicios públicos en territorios anteriormente dominados por los insurgentes<sup>1</sup>.

El gobierno de Uribe afirmó con frecuencia que pronto se derrotaría definitivamente a las FARC y que Colombia había llegado a la fase de posconflicto. No obstante, los insurgentes –aunque notoriamente debilitados– se han adaptado y siguen operando, en tanto que han surgido nuevas amenazas contra la seguridad tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Además, varias cuestiones fundamentales que han sustentado la violencia prolongada en Colombia, como los problemas de tierras, la impunidad y la ilegalidad, no se pueden solucionar exclusivamente por la vía militar. Este informe analiza las lecciones derivadas de las políticas anteriores y sugiere un rumbo de acción para que el nuevo presidente aproveche la oportunidad que se plantea para crear las condiciones que lleven a una paz sostenible.

### II. LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO BAJO EL PRESIDENTE URIBE

Cuando Uribe entregó el bastón de mando presidencial después de ocho años de gobierno el 7 de agosto de 2010, tenía a su haber logros considerables en el ámbito de la seguridad. Los grupos guerrilleros FARC y ELN habían sido debilitados, se había restaurado la seguridad en la mayor parte de las principales carreteras del país y se había expandido la presencia de la policía a casi todos los municipios. Al mismo tiempo, sin embargo, la acción militar en la que su gobierno se basó principalmente para lograr estos éxitos había incurrido en violaciones frecuentes de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH), los grupos guerrilleros seguían activos y las amenazas planteadas por otros grupos armados ilegales no se habían neutralizado. Los crímenes transfronterizos habían aumentado a medida que se deterioraban las relaciones con los países vecinos, en especial Venezuela. Los mecanismos de la justicia transicional habían producido resultados limitados y no se había asignado prioridad a las reformas institucionales y estructurales. Uribe deja, por lo tanto, un legado ambiguo, pues el conflicto violento se ha vuelto más difuso, con una gama más amplia de grupos armados y criminales que operan e interactúan en zonas tanto rurales como urbanas.

#### A. LA CAMPAÑA MILITAR

La campaña militar, que fue apuntalada con una fuerte inversión en la capacidad operacional y de inteligencia de las fuerzas de seguridad y su despliegue en todo el país<sup>2</sup>, perjudicó seriamente a la guerrilla. Los grupos guerrilleros perdieron a miles de miembros en combate o por deserción o captura y están experimentando serios proble-

<sup>1</sup>“Política de consolidación de la seguridad democrática”, Ministerio de Defensa, 2007. Véase también Crisis Group, Informe sobre América Latina N°30, *Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia: jugar la carta correcta*, 26 de marzo de 2009, pág. 22.

<sup>2</sup>En 2002, la policía y el ejército totalizaban conjuntamente 313.406 efectivos y en 2010, 446.638, lo que representa un incremento del 42,5 por ciento. En 2002 el gasto en el sector de la seguridad fue el 4,6 por ciento del PIB y en 2009 fue el 5,2 por ciento. “Logros de la política de consolidación de la seguridad democrática PCSD”, Ministerio de Defensa, abril de 2010.

mas de coordinación y comunicación<sup>3</sup>. Al forzar a las FARC, que son de lejos el grupo insurgente más numeroso, a reducir su presencia en más de un 50 por ciento de los municipios entre 2002 y 2010, el Estado recuperó el control sobre partes considerables del territorio nacional<sup>4</sup>.

Sin embargo, los insurgentes no han sido derrotados. Se estima que, en la actualidad, las FARC tienen entre 8.000 y 10.000 combatientes desplegados en 61 frentes<sup>5</sup>, y se afirma que el ELN tiene entre 1.500 y 2.500<sup>6</sup>. Año tras año las FARC han podido reemplazar a muchos de los guerrilleros que han muerto, han sido capturados o han desertado, mediante una combinación de reclutamientos voluntarios y forzados, sobre todo de soldados niños<sup>7</sup>. Los dos grupos han podido adaptarse parcialmente a los cambios en el entorno de seguridad. En especial las FARC, que mantienen una estructura de mando y control bastante funcional y una amplia red de contactos con

otros grupos armados ilegales dentro y fuera de Colombia, no parecen tener problemas para garantizar un flujo constante de armas y dinero procedentes del narcotráfico.

Aduciendo la progresiva criminalización y reorganización geográfica de las FARC, en 2009 el gobierno anunció un “salto estratégico” para consolidar el progreso en materia de seguridad y lograr una victoria definitiva. Sus componentes incluían inteligencia mejorada, despliegue de tropas en zonas remotas y teatros de operaciones conjuntas para acciones coordinadas de todos los cuerpos de seguridad<sup>8</sup>. Sin embargo, las fuerzas de seguridad no lograron responder plenamente a la transformación de las FARC, a su capacidad cada vez mayor de operar en algunas regiones<sup>9</sup> y a sus alianzas con los nuevos grupos armados ilegales (NGAI) emergentes. Los insurgentes recurrieron a estructuras más móviles, tácticas de guerrilla y al uso masivo de minas, artefactos explosivos y francotiradores, con el fin de evitar grandes enfrentamientos con el ejército al tiempo que seguían causando bajas en las fuerzas armadas y perjudicando severamente a la población.

---

<sup>3</sup> Véase Informe de Crisis Group, *Poner fin al conflicto con las FARC*, op. cit., pág. 1.

<sup>4</sup> Crisis Group, Boletín informativo sobre América Latina N°23, *Mejorar la política de seguridad en Colombia*, 29 de junio de 2010, pág. 2. Las FARC tienen presencia en 206 de los 1.101 municipios, en comparación con los 514 de antes; la mayoría de sus operaciones se concentran en cinco de los 32 departamentos.

<sup>5</sup> Se cree que solo 30 de los 61 frentes están activos. Las FARC también emplean quince o dieciséis columnas móviles y unas trece compañías más pequeñas. Véase Boletín informativo de Crisis Group, *Mejorar la política de seguridad en Colombia*, op. cit., pág. 2.

<sup>6</sup> Según el último ministro de Defensa de Uribe, Gabriel Silva, el ELN tiene 1.500 combatientes. “Farc y Eln tienen menos de 10.000 integrantes, dice el Gobierno”, *El Espectador*, 24 de julio de 2010. Otras fuentes hablaron anteriormente de 2.500. Hernando Salazar, “La encrucijada del ELN”, Corporación Nuevo Arco Iris, 11 de noviembre de 2009. El ELN se vio seriamente debilitado entre 2002 y 2009, con una reducción de entre el 83 y el 97 por ciento en la comisión de actos violentos. Véase Alejandro Angulo, Valentina Zarama, William Rozo y Alejandro Burgos, “¿En qué está la paz? Cifras del conflicto armado”, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), 24 de abril de 2009. El grupo sigue activo e incluso se ha fortalecido en ciertas zonas, en particular en Arauca, Nariño y Cauca. Véase Ariel Fernando Ávila y Magda Paola Núñez, “Las dinámicas territoriales del Ejército de Liberación Nacional: Arauca, Cauca y Nariño”, Corporación Nuevo Arco Iris, 1 de mayo de 2010, pág. 31.

<sup>7</sup> Los grupos armados, especialmente las FARC, están recurriendo cada vez más al reclutamiento forzado de niños. Las FARC son responsables de aproximadamente el 56 por ciento del reclutamiento de niños, que es común en Nariño, Antioquia, Meta y Chocó (Sipi, Novita, Medio San Juan, Bagadó). Entre enero de 2008 y agosto de 2009, la unidad de derechos humanos de la Fiscalía registró 156 casos en los que se vieron afectados 633 niños, lo que produjo trece condenas. Entrevistas de Crisis Group, organización humanitaria, Quibdó, 18 de febrero de 2010; Defensoría del Pueblo, 5 de febrero de 2010; organización humanitaria, Pasto, 9 de febrero de 2009.

Altos funcionarios del gobierno y personal de seguridad sostenían que, debido a la presión militar, Colombia había llegado a una “etapa de normalización” posterior al conflicto, en la que las FARC habían sido prácticamente derrotadas y que había que seguir ejerciendo fuerza militar para concluir el proceso<sup>10</sup>. Presumiblemente, esta convicción impidió al gobierno anterior asignar la prioridad necesaria a varias cuestiones relacionadas con la resolución del conflicto, entre ellas proteger a la población civil de los insurgentes y los NGAI durante la extensión militar<sup>11</sup>. Las comunidades indígenas y afrocolombianas demostraron ser particularmente vulnerables en la medida en que los guerrilleros que buscaban refugio contra la ofensiva militar se trasladaron a sus zonas. Sometidas al reclutamiento forzado, el desplazamiento y el confinamiento, a menudo se veían atrapadas en el fuego cruzado entre el ejército y los grupos ilegales<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°31, *Un posible tercer período de Uribe y la resolución del conflicto en Colombia*, 18 de diciembre de 2009, pág. 4. “MinDefensa explicó el ‘salto estratégico’ para continuar ofensiva contra las FARC”, comunicado de prensa de la Presidencia, 31 de marzo de 2009.

<sup>9</sup> Las acciones militares de las FARC aumentaron en 2009. Boletín informativo de Crisis Group, *Mejorar la política de seguridad democrática en Colombia*, op. cit., pág. 3.

<sup>10</sup> *Ibid*, pág. 15.

<sup>11</sup> En 2009, el asesinato de indígenas aumentó en un 63 por ciento. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), A/HRC/13/72, 4 de marzo de 2010, pág. 14.

<sup>12</sup> Más de 1.100 indígenas han sido desalojados de sus tierras por el NGAI Los Rastrojos en la región del Bajo Baudó

Las comunidades a menudo permanecían desprotegidas a pesar de la existencia de alertas de riesgo, en parte debido a las deficiencias de coordinación y comunicación entre el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), responsable de evaluar los informes y coordinar las respuestas<sup>13</sup>. La falta de transparencia en las acciones del gobierno hace difícil que las autoridades rindan cuentas por esos fracasos<sup>14</sup>.

Al privilegiarse la acción militar, los derechos humanos y el DIH salieron perjudicados. Las prácticas negligentes o francamente abusivas de las fuerzas de seguridad incluyeron ejecuciones extrajudiciales de civiles, violencia sexual contra las mujeres, desplazamientos forzados, saqueos, torturas, amenazas y restricciones a la libertad de movimiento de personas y bienes<sup>15</sup>. Según una ONG de derechos humanos colombiana, en 2009 hubo 177 crímenes contra activistas, el 47 por ciento cometidos por

paramilitares, el 18 por ciento por agentes estatales, el 9 por ciento por guerrilleros y el 26 por ciento por actores no identificados<sup>16</sup>. También se ha expresado preocupación por las actividades estatales de inteligencia contra periodistas, comunidades indígenas y líderes sindicales<sup>17</sup>.

La imagen de los militares se vio severamente afectada por el escándalo de los “falsos positivos”, revelados por primera vez en septiembre de 2008, en los que se afirmaba que ciudadanos inocentes eran miembros de grupos armados matados en combate con el fin de aumentar las estadísticas de bajas<sup>18</sup>. En marzo de 2010, solo 43 de los 1.354 casos de presuntas ejecuciones judiciales (que involucraban a 2.321 víctimas) asignados para investigación a la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía habían concluido con condenas<sup>19</sup>. En su informe de 2010 la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) señaló que, si bien el número de

---

(Chocó). Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Quibdó, 18 de febrero de 2010. Cerca del 70 por ciento (más de 1.100) de la comunidad indígena de Guayabero en Nariño ha sido desplazada, acusada por el ejército de colaboración con las FARC. El uso frecuente de minas en el río Guaviare (Vichada y Guainía) ha desplazado a comunidades enteras y a varios miembros de los resguardos indígenas de Barranco Ceiba y Nukak. Entrevista de Crisis Group, organización de derechos humanos CODHES, Bogotá, 16 de diciembre de 2009. En Bellavista (Nariño), 800 de 1.300 miembros de la comunidad awá han sido desplazados a diferentes regiones. Entrevista de Crisis Group, representante comunitario, Pasto, 15 de febrero de 2010. Según el gobierno, en julio de 2010 se registraron 3,4 millones de personas como desplazados internos. “Estadísticas población desplazada incluida en el RUPD”, Acción Social, 31 de julio de 2010. Mientras en 1997 y 1999 la cifra de nuevos registros fue de cerca de 27.000 anuales, entre 2000 y 2009 el promedio anual fue de más de 320.000 registros de nuevos desplazados. La organización de derechos humanos CODHES habla de un acumulado de 4,9 millones de desplazados en los últimos 25 años. “Salto estratégico o salto al vacío”, CODHES, Boletín Informativo No. 76, 27 de enero de 2010, pág. 1.

<sup>13</sup> Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°21, *Dos pasos complementarios: proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia*, 25 de mayo de 2009, pág. 11. Hubo denuncias que dos masacres de las FARC contra la comunidad indígena awá, en febrero de 2009, se habrían podido evitar si se hubiera prestado atención adecuada a los informes de riesgos. Carlos Guevara, “¿Qué está pasando con las alertas de la Defensoría?”, Somos Defensores, 1 de marzo de 2009. Según una organización humanitaria internacional, los ataques de las FARC en Caldon, Jambaló y Cajibío (departamento del Cauca) el 20 de febrero de 2010 habían sido precedidos de alertas de las autoridades locales y la Defensoría. Entrevista de Crisis Group, Cali, 26 de febrero de 2010.

<sup>14</sup> Véase “Audit of USAID/Colombia’s Human Rights Program”, USAID Office of Inspector General, 6 de marzo de 2009, págs. 8-9.

<sup>15</sup> Véase informe de OACNUDH, *op. cit.*, pág. 14.

---

<sup>16</sup> Estos fueron 99 amenazas, 32 asesinatos, 17 intentos de asesinato, 15 detenciones arbitrarias, 1 caso de tortura, 3 lesiones y 10 persecuciones jurídicas arbitrarias. “174 defensores (as) de derechos humanos fueron agredidos en 2009”, comunicado de prensa, Programa Somos Defensores, 24 de mayo de 2010. Muchas organizaciones siguieron refiriéndose a los “paramilitares” después de 2006, el año en que culminó oficialmente la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con el fin de subrayar la continuación de las prácticas paramilitares por parte de grupos armados ilegales activos. Crisis Group se refiere a NGAI y sucesores de los paramilitares, reconociendo que algunos grupos activos provienen de antiguas unidades de las AUC que nunca se desmovilizaron o que abandonaron el proceso; algunos nacieron antes de las AUC; y otros son completamente nuevos. Para una información más detallada sobre los NGAI, véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°20, *Los nuevos grupos armados de Colombia*, 10 de mayo de 2007.

<sup>17</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos condenó la presunta detención ilegal de los periodistas Hollman Morris y Camilo Raigozo por las fuerzas armadas mientras cubrían una operación de liberación de rehenes de las FARC. El gobierno argumentó que Morris hizo caso omiso del protocolo y no informó previamente sobre sus movimientos. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009, OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. Otras organizaciones han denunciado violaciones de derechos humanos contra otros grupos, entre ellas Human Rights Watch y Amnistía Internacional en sus informes de 2009 sobre Colombia.

<sup>18</sup> Véase Boletín informativo de Crisis Group, *Dos pasos complementarios, op. cit.*, pág. 8. A comienzos de 2010 fueron liberados diecisiete soldados implicados en el escándalo por haber transcurrido el período de tres meses durante el cual debían haber sido llevados a juicio, lo cual provocó indignación en las familias de las víctimas. “Caso de falsos positivos refleja vacíos en el sistema penal”, *Semana*, 12 de enero de 2010.

<sup>19</sup> Véase “Still Waiting for Justice”, Oficina de los Estados Unidos para Colombia (una ONG no asociada al gobierno estadounidense), 28 de septiembre de 2010, pág. 1.

presuntas ejecuciones extrajudiciales atribuidas a las fuerzas de seguridad disminuyó en 2009, la unidad de la fiscalía, dotada de recursos insuficientes, todavía afrontaba una carga de casos de tal envergadura que hacía pensar que las ejecuciones no eran un fenómeno aislado<sup>20</sup>.

Desde 2007, cuando se estableció una política integral en el Ministerio de Defensa, las fuerzas de seguridad están instruidas por un manual de operaciones detallado en temas de derechos humanos y el DIH. Asesores jurídicos del ejército ayudan a planear las operaciones con arreglo a las normas internacionales e inspectores militares se encargan de documentar e investigar posibles infracciones<sup>21</sup>.

Según altos funcionarios del gobierno de Uribe, la destitución inmediata de 27 oficiales del ejército involucrados en el escándalo de los “falsos positivos” envió un claro mensaje a todas las unidades y eliminó este comportamiento criminal de sus filas<sup>22</sup>.

Sin embargo, las investigaciones sugieren que las políticas no se aplican de manera sistemática y eficaz, que persisten incentivos informales para que los soldados asesinen ilegalmente<sup>23</sup> y que prevalece un alto nivel de impunidad<sup>24</sup>. La evidencia recogida por Crisis Group indica que el cumplimiento y la aplicación de las normas de derechos humanos y del DIH sobre el terreno y entre los ran-

gos más bajos con frecuencia dependen más de los comandantes locales que de las instrucciones impartidas por la comandancia en Bogotá<sup>25</sup>. En varias regiones, las comunidades siguen denunciando abusos cometidos por los militares contra la población civil, y se sigue desconfiando de un ejército percibido como un cuerpo con una cultura de abusos y violencia profundamente arraigada<sup>26</sup>.

La línea militar dura contra los insurgentes se aplicó más allá de las fronteras. Uribe acusó públicamente a Venezuela y Ecuador de aceptar o tolerar la presencia de las FARC y el ELN en su territorio e incluso de ayudarlos y financiarlos<sup>27</sup>. Las relaciones con los dos países vecinos se deterioraron seriamente, llevando a la congelación de las relaciones diplomáticas y comerciales con Caracas y produciendo una relación tensa con Quito.

Venezuela endureció el tratamiento a los ciudadanos colombianos a lo largo de la frontera<sup>28</sup> y organizaciones humanitarias manifestaron su preocupación frente a la posibilidad de que se produjera un desplazamiento masivo<sup>29</sup>. La falta de cooperación en las regiones fronterizas de Arauca, Vichada y Norte de Santander permitió que grupos ilegales ingresaran libremente a Venezuela, expandieran y consolidaran las rutas del narcotráfico y aumentararan sus reservas de combustibles y alimentos<sup>30</sup>. Se supone que

<sup>20</sup> Hubo siete presuntos casos en 2009 y 144 en 2008. Informe de OACNUDH, *op. cit.*, pág. 9. En su misión a Colombia en junio de 2009, Philip Alston, relator especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, concluyó que el número de asesinatos sugería que no se trataba de casos aislados. “Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, adición, misión a Colombia” A/HRC/14/24/Add2, 31 de marzo de 2010, pág. 9.

<sup>21</sup> Según el Ministerio de Defensa, en 2008 se nombraron 54 asesores jurídicos y siete inspectores, estos últimos en cada una de las divisiones del ejército. “Protegiendo derechos. Acciones y resultados de la Fuerza Pública en la protección de los derechos humanos, 2002-2008”, Ministerio de Defensa, 2008. Boletín informativo de Crisis Group, *Dos pasos complementarios*, *op. cit.*, pág. 2. Entrevista de Crisis Group, Ministerio de Defensa, 19 de enero de 2010. Los delegados en las unidades a menudo tienen su base en los cuarteles, lo cual suscita preocupación respecto de su independencia. Entrevista de Crisis Group, oficina regional del Pacífico del Gobierno de Nariño, Tumaco, 25 de febrero de 2010.

<sup>22</sup> Entrevista de Crisis Group, Vicepresidencia, Bogotá, 14 de enero de 2010. Sin embargo, ninguno de esos oficiales ha sido acusado de crímenes. “Still Waiting for Justice”, *op. cit.*, pág. 1.

<sup>23</sup> “Informe del Relator Especial”, *op. cit.*, pág. 2.

<sup>24</sup> Según Philip Alston, la actual tasa de impunidad en los casos de los asesinatos extrajudiciales se acerca al 98,5 por ciento. “Experto de las Naciones Unidas encuentra progresos pero también un patrón de asesinatos ilegales y la persistencia de ‘serios problemas’ en las políticas de seguridad de Colombia”, comunicado de prensa, Naciones Unidas, 27 de mayo de 2010.

<sup>25</sup> Informe de OACNUDH, *op. cit.*; entrevistas de Crisis Group, Acción Social, Tumaco, 23 de febrero de 2010; Mesetas, 12 de abril de 2010; Pasto, 9 de febrero de 2010.

<sup>26</sup> Entrevista de Crisis Group, experto en solución de conflictos, Bogotá, 15 de enero de 2010.

<sup>27</sup> La Operación Fénix (marzo de 2008), en la que fuerzas colombianas bombardearon un campamento de las FARC y murió el miembro del Secretariado Raúl Reyes, se realizó en territorio ecuatoriano. La información en el computador que se recuperó indicaba que altos funcionarios gubernamentales, tanto de Venezuela como de Ecuador, habían mantenido contacto con las FARC. Véase Boletín informativo de Crisis Group, *Mejorar la política de seguridad en Colombia*, *op. cit.*, pág. 8.

<sup>28</sup> Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno local, Cúcuta, 1 de marzo de 2010. En 2010 se han presentado varios incidentes contra colombianos en Venezuela acusados de espionaje. “Son 22 los colombianos acusados de espionaje en Venezuela”, *El Espectador*, 10 de abril de 2010. Pescadores y comerciantes colombianos se han quejado de acoso por parte de la policía y las patrullas fronterizas venezolanas. “Denuncian nueva detención de colombianos en Venezuela”, *El Espectador*, 17 de abril de 2010.

<sup>29</sup> Entrevista de Crisis Group, organización internacional humanitaria, Cúcuta, 2 de marzo de 2010.

<sup>30</sup> Entrevistas de Crisis Group, ex alto diplomático colombiano, Bogotá, 12 de enero de 2010; personal de la policía, Cúcuta, 2 de marzo de 2010; funcionario del Ministerio de Defensa, Bogotá, 19 de enero de 2010. Véase también “Vargas Lleras revela la presencia de FARC y ELN en Venezuela”, *El Universal*, 20 de marzo de 2010. El Ministerio de Defensa reafirmó públicamente la acusación el 15 de julio de 2010.

miembros del Secretariado de las FARC viven en el lado venezolano de la Serranía del Perijá<sup>31</sup>, en tanto que el ELN presuntamente controla cinco de los siete puntos de entrada ilegales de Arauca a Venezuela<sup>32</sup>. El 22 de julio de 2010 el gobierno de Uribe pidió una reunión extraordinaria del consejo permanente de la OEA para presentar pruebas de la existencia de campamentos del ELN y las FARC en territorio venezolano y solicitó que se conformara una comisión para verificar las denuncias. Como respuesta, el presidente Hugo Chávez rompió las relaciones diplomáticas con Colombia<sup>33</sup>.

La colaboración militar con Ecuador ha permanecido relativamente buena en materia de seguridad fronteriza, incluidas las operaciones de inteligencia conjuntas<sup>34</sup>, pero el mal estado de las relaciones diplomáticas de todos modos ha afectado la cooperación a lo largo de los 591 kilómetros de frontera en su mayor parte selvática o inaccesible, lo que facilita el tráfico de droga, el blanqueo de dinero y el uso del territorio ecuatoriano por las FARC<sup>35</sup>. El presidente Rafael Correa ha criticado sobre todo los intentos de Colombia de destruir los cultivos de coca mediante fumigaciones aéreas<sup>36</sup>.

## B. LOS NUEVOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES (NGAI)

Por centrar su atención en la guerrilla como principal riesgo contra la seguridad, el anterior gobierno tendió a restar importancia al peligro que planteaban los NGAI y

los sucesores de los paramilitares<sup>37</sup>. Las estimaciones de la policía, según las cuales éstos tienen 3.749 miembros<sup>38</sup> que operan en seis grupos en 159 municipios y 18 departamentos, han sido impugnadas por ONG, que creen que estos grupos pueden tener hasta 10.000 miembros que operan en por lo menos 173 municipios y 24 departamentos<sup>39</sup>. Según una ONG de derechos humanos, grupos sucesores de antiguas estructuras de las AUC que nunca se desmovilizaron y NGAI, muchos de los cuales parecen operar de manera similar a los antiguos paramilitares, mataron o desaparecieron a por lo menos 4.300 personas entre el 1 de diciembre de 2002 —el inicio del cese al fuego de los paramilitares— y el 30 de junio de 2008<sup>40</sup>. Al tratar a los grupos más que todo como delincuentes comunes bajo el rótulo de bandas criminales (BACRIM), el gobierno anterior subestimó su naturaleza compleja y sus vínculos con las viejas estructuras paramilitares que dijo haber desmantelado exitosamente en el proceso de desmovilización que empezó en 2003 y concluyó oficialmente a mediados de 2006.

En sus últimos días, en julio de 2010, el gobierno de Uribe abordó las limitaciones de su política creando la Comisión Interinstitucional Contra las Bandas y Redes Criminales<sup>41</sup>, fortaleciendo los recursos judiciales<sup>42</sup>, estable-

<sup>31</sup> Entrevistas de Crisis Group, organización internacional humanitaria, alto funcionario del Ministerio de Defensa, Bogotá, 19 de enero y 13 de mayo de 2010.

<sup>32</sup> Ávila y Núñez, “Las dinámicas territoriales”, *op. cit.*, pág. 26.

<sup>33</sup> El embajador de Colombia fue llamado a consultas a Bogotá. Una cumbre del Mercosur celebrada el 3 de agosto recomendó que se reunieran los presidentes. Las repercusiones comerciales fueron severas, pues hasta fines de 2008 Venezuela había sido el principal socio comercial de Colombia, con aproximadamente US\$7.000 millones en comercio bilateral. No solo las grandes industrias en las principales ciudades se vieron afectadas, sino también miles de familias que dependen del comercio a lo largo de la frontera. Véase también Crisis Group, Boletín informativo sobre América Latina N°22, *Venezuela: La Revolución Bolivariana acelerada*, 5 de noviembre de 2009, pág. 10.

<sup>34</sup> Entrevistas de Crisis Group, policía, Pasto, 15 de febrero de 2010; personal militar, Tumaco, 24 de febrero de 2010.

<sup>35</sup> Douglas Farah y Glenn Simpson, “Ecuador at Risk: Drugs, Thugs, Guerrillas and the Citizens’ Revolution”, International Assessment and Strategy Center, enero de 2010, pág. 11.

<sup>36</sup> El 31 de marzo de 2008, Ecuador demandó a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia por perjuicios causados por la fumigación aérea. “Fumigaciones: CIJ autoriza réplicas a Ecuador y Colombia”, *El Nuevo Siglo*, 3 de julio de 2010.

<sup>37</sup> Véase Informe de Crisis Group, *Los nuevos grupos armados de Colombia*, *op. cit.*, págs. 20-21.

<sup>38</sup> “El rearme”, Fundación Ideas para la Paz (FIP), 29 de julio de 2010.

<sup>39</sup> Véase Boletín informativo de Crisis Group, *Mejorar la política de seguridad en Colombia*, *op. cit.*, pág. 9. Según el informe de una ONG, los grupos operan en 293 municipios. Ariel Fernando Ávila: “Los retos de Juan Manuel Santos en materia de seguridad”, Corporación Nuevo Arco Iris, 7 de agosto de 2010. Los seis grupos identificados por la policía son: Los Rastrojos, los Paisas, Urabá (o Urabeños), Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano (ERPAC), Renacer y Los Machos.

<sup>40</sup> “Colombia: La metáfora de la promesa del cese de hostilidades en relación con el derecho a la vida”, Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, 2010, pág. 25. “La Reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas”, segundo informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), Bogotá, julio de 2010, págs. 56-58.

<sup>41</sup> La comisión y otras disposiciones fueron establecidas en virtud del Decreto 2374, Ministerio del Interior y de Justicia, 1 de julio de 2010. La comisión está presidida por el Ministerio del Interior y de Justicia e incluye al Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Fiscalía General, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y el presidente de la sección administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>42</sup> Consiste en una unidad especial de jueces con jurisdicción regional y nacional y nuevas cárceles (Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, ERON). Casi todos los acusados estaban siendo puestos en libertad bajo fianza o se les estaba dando arresto domiciliario y la escasez de policías judiciales, fiscales, jueces y abogados defensores en las zonas rurales sig-

ciendo comités regionales para la acción local, buscando proteger los derechos de los niños involucrados en los grupos criminales y estableciendo mecanismos para la acción militar, en coordinación con la policía, contra los grupos en determinadas circunstancias. Aunque no proyectados como parte de una estrategia de seguridad ciudadana integral con capacidad para enfrentar plenamente el problema, estas nuevas medidas podrían mejorar un enfoque que ha sufrido de falta de claridad y coordinación<sup>43</sup>.

Otro problema que se presenta con los NGAI es que la policía ha sido débil en enfrentarlos, a menudo ausente o sin contar con protección suficiente del ejército<sup>44</sup>. Sin embargo, preocupa más todavía la aparente tolerancia o connivencia de las fuerzas de seguridad con estos grupos. Esto incluye desde dejar simplemente que se cometan actos delictivos (tráfico de drogas y contrabando) hasta casos en que se ha denunciado abierta colaboración entre ambos grupos<sup>45</sup>. La desconfianza que despiertan la policía y las autoridades locales en ciertas regiones se ha acentuado debido a la existencia de esas alianzas estratégicas. También hay indicios de que la presión que ejerció la política de seguridad democrática sobre el personal mili-

tar local para que produjera resultados puede haber fomentado la colaboración con grupos ilegales<sup>46</sup>.

Además de la seria amenaza que plantean los NGAI a la situación de seguridad general, también constituyen un importante obstáculo para la buena marcha de las iniciativas de desmovilización y reintegración del Estado. Los ex combatientes se han convertido en objetivo frecuente de reclutamiento por parte de los NGAI y los sucesores de los paramilitares, aunque las cifras varían<sup>47</sup>. El gobierno sostiene que, en la actualidad, aproximadamente el 2 por ciento de los paramilitares desmovilizados son miembros de los NGAI<sup>48</sup>; el ex Alto Comisionado para la Reintegración, Frank Pearl, señaló que el 8,5 por ciento de los desmovilizados—incluidos ex insurgentes y ex paramilitares—participan en algún tipo de actividad criminal<sup>49</sup>; las cifras de la policía indican a su vez que entre 2001 y 2010 más del 11 por ciento de los ex combatientes desmovilizados han sido capturados por las fuerzas de seguridad<sup>50</sup>. Los NGAI también han amenazado y asesinado a ex combatientes paramilitares, algo que muchos analistas interpretan como un indicio de que los jefes paramilitares de rango medio nunca se desmovilizaron y hoy apuntan contra quienes sí lo hicieron<sup>51</sup>.

---

nificaba que los casos no se podían juzgar rápidamente, por lo cual llegaba un momento en que había que liberar a muchos de los detenidos. Decreto 2374, *op. cit.*, págs. 2-3.

<sup>43</sup> En 2006 el gobierno lanzó la Estrategia Nacional contra Bandas Criminales (ENBAC). Pese a la creación de una entidad encargada de coordinar la ENBAC, dirigida por la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional (DIPOL) y supervisada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y MAPP/OEA, cada fuerza parece actuar individualmente y realizar operaciones de conformidad con su propia inteligencia. Entrevistas de Crisis Group, ONG que supervisa el proceso de paz con los paramilitares, Bogotá, 11 de diciembre de 2009; DIPOL, Bogotá, 26 de enero de 2010.

<sup>44</sup> Véase Boletín informativo de Crisis Group, *Mejorar la política de seguridad en Colombia*, *op. cit.*, pág. 14. El ejército dice que la policía tiene capacidad para protegerse a sí misma. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Vistahermosa, 13 de abril de 2010.

<sup>45</sup> En Quibdó, se acusa a las autoridades locales de permitir que narcotraficantes reconocidos operen en la zona. Entrevista de Crisis Group, Quibdó, 17 de febrero de 2010. En Coveñas se rumora sobre complicidad entre los traficantes y miembros de la armada, a quienes presuntamente sobornan para que permitan el paso de la droga por el retén de Coveñas/San Antero y su libre circulación en las inmediaciones de Tolú, Coveñas y San Onofre. Entrevista de Crisis Group, Sincelejo, 23 de marzo de 2010. En algunas zonas se presume que existe una relación más estrecha, una “conectividad” en la que las fuerzas estatales y los grupos armados aparentemente colaboran para expulsar a otros actores ilegales, obtener información de la población o consolidar rutas de narcotráfico. Entrevistas de Crisis Group, Nariño, 9 de febrero de 2009, Cúcuta, 2 de marzo de 2010. En Puerto Rico circulan rumores sobre una colaboración estrecha entre el ejército y los NGAI. Entrevista de Crisis Group, Granada, 14 de abril de 2010.

---

<sup>46</sup> Entrevista de Crisis Group, miembro de las fuerzas de seguridad, Tumaco, 24 de febrero de 2010.

<sup>47</sup> En una encuesta de 2008 realizada a 4.557 participantes en un taller para combatientes desmovilizados organizado por el gobernador del departamento de Antioquia, el 79,4 por ciento confirmó haber recibido ofertas de grupos armados ilegales en el último año. “Décimo cuarto informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA)”, Organización de los Estados Americanos, 26 de abril de 2010, pág. 16.

<sup>48</sup> Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, 22 de febrero de 2010. La policía confirma que esta estadística es realista y agrega que el promedio en otros procesos de paz ha sido del 13 por ciento. Entrevista de Crisis Group, DIPOL, Bogotá, 26 de enero de 2010.

<sup>49</sup> María Luisa González, “Frank Pearl: Comisionado de Paz defiende proceso de reintegración”, Agencia EFE, ([www.colombia.com](http://www.colombia.com)), 20 de abril de 2009. Según Pearl, el porcentaje es más alto en el caso de los ex paramilitares.

<sup>50</sup> “Desmovilizados colectivos e individuales, informe de control y monitoreo a marzo del 2010”, policía nacional, marzo de 2010. Se afirma que entre 2001 y 2009 1.464 ex combatientes desmovilizados (más del 2,8 por ciento) murieron en operaciones de la policía, una cifra que contribuye a la inconsistencia de las fuentes oficiales. Carlos Otálora Castañeda: “La reincidencia de los desmovilizados en Colombia: las cuentas no cuadran y el fenómeno crece”, *Semana*, 16 de diciembre de 2009.

<sup>51</sup> “La reincidencia de los desmovilizados en Colombia: las cuentas no cuadran y el fenómeno crece”, *op. cit.* Véase también “El rearme”, *op. cit.*, pág. 6.

## C. INICIATIVAS ANTINARCÓTICOS

El gobierno de Uribe intentó enfrentar el problema de la droga aumentando los costos del negocio y los riesgos conexos, así como reduciendo las ganancias. Las tácticas han consistido en gradualmente disminuir los cultivos ilícitos mediante la erradicación aérea y manual y programas de desarrollo alternativo; fortalecer la interdicción de los productos y precursores químicos, los laboratorios y las rutas de transporte ilegales; capturar a los narcotraficantes y desvertebrar sus organizaciones; y promover campañas de prevención encaminadas a reducir la demanda<sup>52</sup>.

Estas iniciativas han contado con el apoyo del Plan Colombia, la estrategia conjunta de Colombia y los Estados Unidos para luchar contra la droga y la insurgencia en la que Washington ha invertido más de US\$7.000 millones a lo largo de diez años<sup>53</sup>. Aunque no existe consenso al respecto<sup>54</sup>, las cifras parecen demostrar que los resultados han sido insuficientes, como reconocen altos funcionarios del gobierno de los Estados Unidos<sup>55</sup>. Si bien las estadís-

ticas correspondientes al período 2007-2009 indican reducciones en el cultivo y la producción, es incierto si se trata de una tendencia a largo plazo o simplemente es parte de un patrón fluctuante a lo largo del decenio.

Según las cifras de las Naciones Unidas, cuando Uribe inició su gobierno en 2002, en el país había una superficie cultivada de 102.000 hectáreas de coca y una producción potencial de cocaína de 580 toneladas métricas<sup>56</sup>. Había cultivos en 21 de los 32 departamentos, con el 71 por ciento concentrado en los departamentos de Guaviare, Nariño, Putumayo, Caquetá y Norte de Santander. Pese a las variaciones de un año a otro, la superficie cultivada no varió notoriamente entre 2002 y 2007, sino que más bien se trasladó de una zona a otra. Mientras que aumentó en algunos departamentos (Nariño, Córdoba, Santander, Cauca, Bolívar, Antioquia, Vichada, Chocó, Valle del Cauca y Cundinamarca), en otros se mantuvo estable (Putumayo, Boyacá, Arauca, Meta y Guainía) y en algunos otros más se redujo (Vaupés, Amazonas, La Guajira y Magdalena)<sup>57</sup>. La producción potencial osciló entre 440 y 640 toneladas métricas.

Entre 2007 y 2009, la superficie cultivada y la producción potencial disminuyeron. Las cifras de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) indicaron una reducción de 99.000 hectáreas en 2007 a 81.000 hectáreas en 2008, mientras que el Departamento de Estado de los Estados Unidos reportó una disminución de 167.000 a 119.000 hectáreas en el mismo período<sup>58</sup>. En 2009, los Estados Unidos indicaron una disminución del 39 por ciento en la producción potencial de cocaína (de 482 a 295 toneladas métricas), mientras que la cifra de las Naciones Unidas fue del 18 por ciento y 430 toneladas métricas en comparación con 600. La UNODC reportó una reducción adicional en la producción potencial (a 410 toneladas métricas) y la superficie cultivada (a 68.000 hectáreas)<sup>59</sup>.

<sup>52</sup> Véase “Acciones y resultados 2008”, Observatorio de Drogas de Colombia, 2009.

<sup>53</sup> Véase “CRS Issue Statement on Latin America and the Caribbean”, Congressional Research Service, IS40343, 30 de junio de 2010, pág. 1. Los Estados Unidos se han identificado y comprometido firmemente con la lucha de Colombia contra las FARC y con las iniciativas antinarcóticos durante más de un decenio, desde el gobierno de Pastrana y el diseño y la posterior implementación, a comienzos de 2001, del Plan Colombia. Durante el gobierno de Uribe, gran parte del tiempo con Santos como ministro de Defensa, los Estados Unidos, con Bush como presidente, percibieron a Colombia como su aliado más fuerte en la lucha contra las drogas. Esta postura también tendió a aislar a Colombia en la región.

<sup>54</sup> Las cifras sobre la producción potencial de cocaína y las superficies cultivadas de coca varían debido a diferencias en las metodologías de medición. El gobierno colombiano ha confiado en el sistema de supervisión de cultivos de coca de la UNODC desde 1999; los Departamentos de Justicia y de Estado de los Estados Unidos y la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca hacen sus propios cálculos y comunican estadísticas diferentes. Crisis Group, Informe sobre América Latina N°25, *La droga en América Latina I: Perdiendo la lucha*, 14 de marzo de 2008, pág. 2.

<sup>55</sup> Hablando en términos generales sobre la política antinarcóticos de los Estados Unidos más que sobre el Plan Colombia, Gil Kerlikowske, el director de la Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas, dijo: “en últimas, no ha sido exitosa. Cuarenta años después la preocupación en torno a las drogas y los problemas de drogas más bien se ha magnificado, se ha intensificado”. Véase “US drug war has met none of its goals”, Associated Press, 13 de mayo de 2010. De modo similar, el ex embajador de los Estados Unidos en Colombia, William Brownfield, dijo que los críticos tenían razón cuando decían que la política antinarcóticos era deficiente y que, por lo tanto, Estados Unidos estaba en proceso de modificarla. ““Estamos cam-

biando nuestra estrategia”: Brownfield”, *El Espectador*, 25 de marzo de 2010.

<sup>56</sup> “Colombia Coca Survey for December 2002 & Semi-Annual Estimate for July 2003”, UNODC, págs. 2-3. La Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) informó sobre 169.800 hectáreas a fines de 2001. Véase “Coca Estimates in Colombia”, U.S. General Accounting Office, GAO-03-319R.

<sup>57</sup> “Colombia Coca Cultivation Survey”, UNODC, junio de 2005, pág. 15; “Colombia – Monitoreo de cultivos de coca 2009”, UNODC, junio de 2010, pág. 14.

<sup>58</sup> Véase “Colombia – Monitoreo de cultivos de coca 2009”, *op. cit.*; “International Narcotics Control Strategy Report”, Departamento de Estado de los Estados Unidos, vol.1, marzo de 2010, pág. 201.

<sup>59</sup> “Colombia Coca Cultivation Survey 2009”, *op. cit.*, pág. 17. Las estadísticas de los Estados Unidos sobre cultivo y producción en 2009 se divulgarán en el curso de octubre. Entrevista de

No obstante, pese a esta tendencia reciente y a la interdicción de más de dieciocho toneladas de sustancias químicas líquidas y 26.000 toneladas de productos químicos sólidos, la destrucción de cerca de 18.000 laboratorios y la confiscación de más de 10.000 toneladas de cocaína entre 2002 y 2009, Colombia sigue siendo el principal país cultivador del mundo, con el 43 por ciento de las hectáreas dedicadas al cultivo en el planeta, distribuidas en 22 de sus 32 departamentos<sup>60</sup>. El cultivo de coca en las reservas naturales nacionales (sobre todo en los parques de Paramillo, Macarena y Nukak) aumentó en un 17 por ciento entre 2008 y 2009, lo cual confirma la tendencia a utilizar zonas forestales desde 2006<sup>61</sup>.

Las pérdidas en las exportaciones, relacionadas sobre todo con la interdicción, han alentado a los traficantes a ampliar el mercado interno y aumentar la demanda local, lo cual ha producido un incremento en el tráfico interno y ha contribuido a que aumente la violencia en ciudades como Medellín, Cúcuta y Cali y a generar un negocio que podría valer hasta US\$5,5 millones mensuales<sup>62</sup>. La Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA (MAPP/OEA) ha señalado que los grupos armados ilegales están cada vez más presentes en las zonas de cultivo y en los corredores de drogas<sup>63</sup> y que las FARC y el ELN, a título individual y mediante alianzas con los NGAI y otras bandas criminales, siguen controlando segmentos del negocio de la droga<sup>64</sup>. Las fronteras porosas y carentes de control con Venezuela, Ecuador, Panamá, Perú y Brasil han contribuido a la expansión del narcotráfico y de otras actividades criminales transnacionales<sup>65</sup>.

---

Crisis Group, funcionario del gobierno de los Estados Unidos, Washington, 1 de octubre de 2010.

<sup>60</sup> Nariño y Guaviare tienen los porcentajes más altos.

<sup>61</sup> Véase Informe de Crisis Group, *La droga en América Latina I*, op. cit., pág. 3.

<sup>62</sup> El tráfico de droga en Medellín está prosperando y lo controlan en gran parte alias "Valenciano" y alias "Sebastián". Las comunas 1, 2, 3, 6 y 13 de Medellín tienen hasta 150 grupos, o combos, que luchan todos por obtener el control sobre el negocio. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno local, Medellín, 4 de febrero de 2010. En Cúcuta, el narcotráfico es la causa de la mayor parte de los homicidios, sobre todo en las comunas 6, 7, 8 y 9. Entrevista de Crisis Group, policía nacional, Cúcuta, 2 de marzo de 2010.

<sup>63</sup> "Décimo segundo informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA)", Organización de los Estados Americanos, 27 de febrero de 2009, pág. 5.

<sup>64</sup> Boletín informativo de Crisis Group, *Mejorar la política de seguridad en Colombia*, op. cit., pág. 2.

<sup>65</sup> Entrevistas de Crisis Group, ex alto diplomático colombiano, Bogotá, 12 de enero de 2010; personal de la policía, Cúcuta, 2 de marzo de 2010; funcionario del Ministerio de Defensa, Bogotá, 19 de enero de 2010; véase también Boletín informativo

El intento de eliminar los cultivos mediante la fumigación aérea ha tenido un éxito apenas limitado, pues los cultivadores han ideado técnicas para contrarrestar sus efectos<sup>66</sup>. Los recortes presupuestales y las acciones de los grupos armados han afectado la erradicación manual, que por lo general reporta menores tasas de reincidencia de cultivos<sup>67</sup>. En ocasiones, las operaciones de erradicación aérea también han deteriorado las relaciones entre el Estado y las comunidades locales, por entrar en conflicto con proyectos locales<sup>68</sup>.

Las iniciativas de desarrollo alternativo, como los programas Familias Guardabosques y Proyectos Productivos<sup>69</sup>, han tenido algunos resultados, pero ante la ausencia de servicios públicos y de seguridad adecuados para las

---

de Crisis Group, *Mejorar la política de seguridad en Colombia*, op. cit., págs. 7-8.

<sup>66</sup> Las técnicas utilizadas para contrarrestar los ciclos de fumigación incluyen mezclar cultivos, sembrar la coca en zonas mucho más pequeñas y limpiar de químicos las plantas inmediatamente después de la fumigación. Crisis Group, Informe sobre América Latina N°26, *La droga en América Latina II: Optimizar las políticas y reducir los daños*, 14 de marzo de 2008, pág. 17.

<sup>67</sup> En 2009, la erradicación manual se redujo en un 48 por ciento en comparación con 2008 debido a problemas de financiación. "Por falta de plata, erradicación manual tuvo una reducción de 48% este año con respecto a 2008", *El Tiempo*, 15 de diciembre de 2009. Según la UNODC, los programas de erradicación manual se han reducido en un 70 por ciento, por ser demasiado lentos y costosos. Entrevista de Crisis Group, 26 de enero de 2010. Entre enero y junio de 2010, las operaciones de erradicación dejaron cinco policías muertos y 26 heridos; 3 erradicadores muertos y 20 heridos; 2 soldados muertos y 44 heridos; y 2 miembros de la armada muertos y 2 heridos. Entrevista de Crisis Group, policía nacional, departamento antinarcóticos, 20 de junio de 2010.

<sup>68</sup> El gobernador de Nariño, Antonio Navarro Wolff, lanzó el plan Sí Se Puede para la sustitución de cultivos en los municipios de Rosario y Leiva. La policía aceptó suspender las fumigaciones durante la puesta en marcha del proyecto. En febrero de 2010, la fumigación presuntamente destruyó cultivos legales y la comunidad denunció que la policía había incumplido el acuerdo; la policía señaló que se había reanudado la fumigación porque se habían vuelto a encontrar cultivos ilegales. La policía es el único árbitro de las denuncias, de modo que la comunidad no tuvo otro recurso al cual apelar. Entrevistas de Crisis Group, policía nacional, Pasto, 15 de febrero de 2010; líderes comunitarios, Sánchez, 12 de febrero de 2010; representantes de la Iglesia, Pasto, 10 de febrero de 2010; organización internacional de derechos humanos, Bogotá, 16 de febrero de 2010.

<sup>69</sup> La inversión en desarrollo alternativo fue de US\$117 millones en 2009, de los cuales US\$54,7 millones se asignaron al programa Familias Guardabosques, US\$9,2 millones al programa Proyectos Productivos y US\$53 millones a los grupos móviles de erradicación. "Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial", Consejo Nacional de Política Económica y Social, no. 3669, 28 de junio de 2010, pág. 14.

comunidades, no han constituido alternativas sostenibles al cultivo de la coca. En muchos casos, las iniciativas de erradicación y de sustitución de cultivos no se aplican simultáneamente, lo cual empuja a las comunidades a rechazar la erradicación o a reanudar los cultivos ilícitos para sobrevivir<sup>70</sup>. En otros casos, el Estado ha sido lento en prestar ayuda de transición a las comunidades que cooperan<sup>71</sup>. La imposición inquebrantable del principio de “cero tolerancia con la coca” ha sido criticada incluso por el gobierno de los Estados Unidos, que señala que el hecho de condicionar el apoyo estatal a los campesinos a una erradicación previa ha perjudicado el desarrollo económico en las zonas de cultivos<sup>72</sup>. Los prometedores resultados iniciales en la zona piloto de La Macarena (véase más adelante) indican la importancia crucial de integrar las iniciativas antinarcóticas con las cuestiones de seguridad y el acceso a servicios públicos, fortalecer las instituciones civiles y ofrecer alternativas de desarrollo viables<sup>73</sup>.

#### D. JUSTICIA TRANSICIONAL Y REINTEGRACIÓN

En 2003, el gobierno inició un proceso con el grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) para negociar su desmovilización, desarme y reintegración<sup>74</sup>. Fue, sin embargo, solo en 2005 que se aprobó un marco jurídico para la justicia transicional, la Ley de Justicia y Paz, para castigar los crímenes de lesa humanidad, deter-

minar la verdad jurídica detrás de los actos de los grupos armados ilegales y compensar a las víctimas<sup>75</sup>.

La dedicación de la Unidad de Justicia y Paz (UJP) de la fiscalía general, en gran medida responsable de la ejecución de la Ley de Justicia y Paz, ha sido ampliamente reconocida. Ha iniciado investigaciones sobre 3.115 paramilitares desmovilizados, ha registrado a 281.661 víctimas y ha escuchado el testimonio de 50.461 de éstas. Sus unidades especializadas han recuperado 3.131 cadáveres de personas que se habían reportado como desaparecidas, ha identificado 2.579 fosas comunes y ha entregado 908 cuerpos a sus familiares<sup>76</sup>. Sin embargo, el progreso general ha sido lento<sup>77</sup>. Apenas dos de las 4.162 personas que se presentaron para ser juzgadas bajo la ley han sido condenadas hasta la fecha, y solo por una parte de sus crímenes. Además, los fallos todavía se están apelando<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Véase Crisis Group, Informes sobre América Latina N°16, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, 14 de marzo de 2006; y N°29, *Rectificar el curso: la víctimas y la Ley de Justicia y Paz en Colombia*, 30 de octubre de 2008. La verdad jurídica se refiere a la información presentada por los paramilitares en sus confesiones durante los procedimientos judiciales.

<sup>76</sup> Frank Pearl, “Buscando un equilibrio entre la justicia y la paz, avances y perspectivas de la Ley 975 de 2005”, Corporación Pensamiento Siglo XXI, Fundación Konrad Adenauer, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, junio de 2010, págs. 19-20.

<sup>77</sup> Algunas de las entidades que aportan ayuda técnica y recursos a la Unidad de Justicia y Paz sostienen que hay una falta de estrategia en el desarrollo de sus actividades, pues trata de abordar todas las cuestiones al tiempo. No existen plazos para la aplicación de la ley, no hay consenso sobre el tratamiento jurídico de ciertas cuestiones o sobre a cuáles crímenes se les debe asignar prioridad, hay una alta rotación entre los investigadores y los fiscales y se presentan problemas para centralizar la información. Entrevistas de Crisis Group, organismo de cooperación internacional, Bogotá, 20 de enero, 23 de agosto de 2010.

<sup>78</sup> En junio de 2010, dos jefes del bloque Montes de María de las AUC, Edward Cobos Téllez (alias Diego Vecino) y Uber Banquez Martínez (alias Juancho Dique), fueron condenados a ocho años de cárcel cada uno (la máxima pena prevista por la Ley de Justicia y Paz). Cobos Téllez fue sentenciado por concierto para delinquir, secuestro, posesión ilegal de armas y uniformes militares, homicidio, participación en una masacre y desplazamientos forzados; Banquez Martínez fue condenado por su participación en la masacre de Las Brisas (Bolívar). “Condenan a ‘Diego Vecino’ y a ‘Juancho Dique’ a 8 años de prisión”, Caracol Radio, 29 de junio de 2010. Hasta ahora ninguno de los dos ha sido acusado de participar en las masacres de El Salado (Bolívar) y Chengue (Sucre), unas de las más cruentas acciones cometidas por los paramilitares. En agosto de 2009, la Corte Suprema anuló la primera sentencia de la Ley de Justicia y Paz, de Wilson Salazar (alias El Loro) por homicidio, sobre la base de que el concierto para delinquir era una parte “vital y esencial” de pertenecer a una organización como las AUC y debía ser parte de una condena. “Por qué la Corte tumbó la primera sentencia de Justicia y Paz”, *Semana*, 18 de agosto de 2009.

---

<sup>70</sup> Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno local, Pasto, 15 de febrero de 2010; líderes comunitarios, Sánchez, 11 de febrero de 2010.

<sup>71</sup> Entrevistas de Crisis Group, policía nacional, Pasto, 15 de febrero de 2010; organización internacional humanitaria, Cúcuta, 1 de marzo de 2010; funcionario del gobierno local, San Juan de Arama, 13 de abril de 2010; Acción Social, Bogotá, 19 de julio de 2010.

<sup>72</sup> “Política de ‘cero tolerancia’ frente a los cultivadores de coca es errónea, dice estudio de Usaid”, *El Tiempo*, 8 de enero de 2010.

<sup>73</sup> Según cifras de las Naciones Unidas (Colombia Coca Survey 2009, *op. cit.*), en 2007 había 10.386 hectáreas en el Meta (29 municipios) y en 2009 había 4.295 hectáreas. En los municipios donde opera el centro de coordinación regional, los cultivos se redujeron de 6.527 hectáreas en 2002 a 1.848 en 2009, y la producción potencial de cocaína también se redujo sustancialmente.

<sup>74</sup> El marco jurídico disponible era la Ley 782 de 2002 (hoy la Ley 1106 de 2006), que preveía mecanismos para negociar la desmovilización de miembros de los grupos armados pero no contemplaba el castigo por crímenes de lesa humanidad. Como el derecho internacional no permite amnistía o perdón total por ese tipo de crímenes, se necesitaba una nueva ley para que los responsables pudieran ser juzgados en Colombia.

La reparación de las víctimas se ha visto afectada por la lentitud de los procesos judiciales<sup>79</sup>, así como por el magro inventario del fondo nacional de reparación para las víctimas<sup>80</sup>. Para hacer frente a este problema, el gobierno creó un mecanismo administrativo que permite que las víctimas reclamen una reparación económica con mayor rapidez<sup>81</sup>. Mediante este mecanismo, 330.702 víctimas se han registrado para recibir reparación y en 2009 se desembolsaron cerca de US\$110 millones. En el presupuesto nacional de 2010 se asignaron US\$165 millones para indemnizar a 15.000 personas<sup>82</sup>. El mecanismo administrativo proporciona un medio relativamente rápido para obtener un socorro parcial, pero como pone el énfasis en la reparación económica, es posible que menoscabe la posibilidad de que las víctimas reciban también otros elementos de la reparación, como saber la verdad sobre los delitos y crímenes de que fueron objeto<sup>83</sup>. También resulta controvertida la negación específica del decreto

sobre cualquier responsabilidad estatal por la violencia paramilitar.

Un proyecto de Ley de Víctimas diseñado para proporcionar mejor protección y dar mayores garantías para hacer cumplir los derechos fue rechazado por el Congreso en 2009<sup>84</sup>. La decisión adoptada en mayo de 2008 de extraditar a varios ex jefes de las AUC a los Estados Unidos, donde se les requería por narcotráfico, afecta potencialmente el derecho de las víctimas a la verdad<sup>85</sup>, en tanto que muchas personas que intentan hacer valer sus derechos legales están siendo amenazadas y el Estado no les brinda una protección adecuada<sup>86</sup>. Las instituciones estatales encargadas de las responsabilidades jurídicas o administrativas en el proceso, entre ellas la UJP, enfrentan considerables problemas de seguridad y otras dificultades operacionales<sup>87</sup> y sus recursos son muy insuficientes<sup>88</sup>. Así mismo, la capacidad de las autoridades para verificar

<sup>79</sup> El artículo 23 de la Ley de Justicia y Paz establece la etapa apropiada de los procedimientos en que las víctimas pueden pedir reparación. Como se trata de una etapa avanzada del proceso y los procedimientos jurídicos han transcurrido lentamente en general, ha habido pocas ocasiones de éstas. La UJP de la fiscalía señala que en este momento solo se deben tres demandas de reparación. Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, Fiscalía General de la Nación, ([www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Index.htm](http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Index.htm)).

<sup>80</sup> El artículo 54 de la Ley de Justicia y Paz creó el fondo, que en la actualidad tiene 5.539 activos; el 93 por ciento de esos activos son ganado; el resto incluye 37 propiedades urbanas, 19 vehículos, 4 barcos, 2 aviones, 37 pagos en efectivo y 273 propiedades rurales. “Caminos”, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, junio de 2010. Se presume que por lo menos dos millones de hectáreas están a nombre de testaferros de los grupos armados ilegales, lo que constituye un obstáculo importante para la confiscación de la tierra. “Falta de dinero y líos judiciales, principales obstáculos del revolcón agrario”, *El Tiempo*, 22 de agosto de 2010.

<sup>81</sup> En virtud del Decreto 1290 (2008), las víctimas de violaciones de los derechos humanos cometidas por grupos ilegales con anterioridad al 22 de abril de 2008, excluidos los delitos contra la propiedad, los crímenes colectivos o los crímenes cometidos por agentes del Estado, tenían derecho a reclamar una reparación administrativa antes del 22 de abril de 2010 al Comité de Reparaciones Administrativas, que podía trasladar el reclamo a Acción Social. El Comité de Reparación de Víctimas tenía que tomar una decisión respecto del reclamo en el término de dieciocho meses. “El ABC de la reparación administrativa”, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 5 de julio de 2009; véase también Frank Pearl, “Buscando un equilibrio”, *op. cit.*, pág. 19.

<sup>82</sup> “Justicia transicional en Colombia: 5 años de justicia y paz”, Ministerio del Interior y de Justicia, julio de 2010.

<sup>83</sup> La reparación económica es tan solo uno de los elementos de la reparación integral, que también incluye restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Véase “Clases de reparación”, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

<sup>84</sup> Dos asuntos derrotaron el proyecto de ley –una iniciativa del Partido Liberal– en el Congreso. Por un lado, el gobierno de Uribe convenció a una mayoría de que el Estado no se podía comprometer a pagar los costos financieros. Además, el gobierno se negó a incluir reparación por abusos cometidos por agentes estatales. “Ley de Víctimas fue negada por el Senado, tras decisión de Uribe de no apoyarla”, *El Tiempo*, 4 de agosto de 2009.

<sup>85</sup> La extradición de los altos jefes significa que serán juzgados en los Estados Unidos por delitos de narcotráfico y blanqueo de dinero cometidos en ese país, y no por crímenes de lesa humanidad. Aunque Colombia y los Estados Unidos han acordado formalmente que los extraditados deben cooperar con los procesos judiciales en Colombia y respetar sus obligaciones en materia de justicia, verdad y reparación, los críticos señalan que en la práctica eso no será factible y que la decisión afectará seriamente los derechos de las víctimas. Las medidas adoptadas recientemente para concentrar a los jefes en menos prisiones de los Estados Unidos y el compromiso de ofrecer recursos tecnológicos para celebrar audiencias judiciales a larga distancia podrían facilitar la cooperación con los procesos previstos en la Ley de Justicia y Paz. Entrevista de Crisis Group, MAPP/OEA, Bogotá, 1 de septiembre de 2010.

<sup>86</sup> Comenzando por el caso de Yolanda Izquierdo (asesinada en su casa de Montería el 31 de enero de 2007), 45 líderes que buscaban adelantar las reclamaciones de tierra de las víctimas han sido asesinados. “Ya son 45 los líderes de víctimas asesinados por reclamar sus tierras; en 15 días murieron tres”, *El Tiempo*, 3 de junio de 2010. Según la CNRR, son 41. Las amenazas y los homicidios son especialmente comunes en la región del Urabá (Antioquia), así como en los departamentos de Córdoba, Chocó, Huila y Sucre y en las regiones del Bajo Cauca y el Sur de Bolívar. “Décimo cuarto informe trimestral”, *op. cit.*, págs. 3-4.

<sup>87</sup> Los equipos de la UJP encargados de las exhumaciones afrontan problemas de seguridad, pues los grupos ilegales ponen granadas y minas cerca de los cuerpos que se están recuperando en los cementerios informales utilizados por las AUC. “Hasta con ‘cadáveres bomba’ atentan contra comisiones de Justicia y Paz que hacen exhumaciones”, *El Tiempo*, 3 de agosto de 2010.

<sup>88</sup> Entrevista de Crisis Group, organismo de cooperación internacional, Bogotá, 20 de enero de 2010.

el cumplimiento, por parte de los sindicatos, de los criterios para establecer la elegibilidad para la reducción de penas que prevé la Ley de Justicia y Paz es deficiente<sup>89</sup>.

En términos generales, el proceso de justicia transicional está notoriamente limitado por el hecho de estarse desarrollando en el contexto de un conflicto armado que aún continúa. Las víctimas de violencia en el pasado no solo tienen pocas garantías de que se les respetará su derecho a la verdad y a recibir una reparación integral, sino que también corren el riesgo de convertirse nuevamente en blanco de ataques debido a su participación en los procedimientos judiciales.

Aunque las iniciativas emprendidas por el gobierno han facilitado la desmovilización de los combatientes<sup>90</sup>, su reintegración eficaz ha planteado un desafío enorme<sup>91</sup>. Se han prestado servicios básicos de salud, psicosociales y educativos a gran parte de la población desmovilizada<sup>92</sup>, pero las autoridades no han logrado generar suficientes oportunidades para insertarlos en el mercadolaboral<sup>93</sup>. En esas circunstancias, es fácil que las organizaciones criminales convengan a un ex combatiente de que retorne a la ilegalidad<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> El artículo 10 de la Ley de Justicia y Paz establece los criterios que deben cumplir los acusados que buscan una reducción de penas con arreglo a la ley, incluido el compromiso de desmantelar su grupo armado, algo que ha sido difícil de hacer cumplir.

<sup>90</sup> Entre agosto de 2002 y abril de 2010 se desmovilizaron 53.037 personas, entre ellas 31.671 ex miembros de las AUC que se desmovilizaron colectivamente. Frank Pearl, “Buscando un equilibrio”, *op. cit.*, págs. 17-18.

<sup>91</sup> Véase Informe de Crisis Group, *Colombia: Hacia la paz y la justicia*, *op. cit.*, págs. 14-16.

<sup>92</sup> Véase “Rendición de cuentas del gobierno nacional – Logros y retos 2008-2009”, Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, agosto de 2009.

<sup>93</sup> Según el gobierno, a julio de 2010 estaban trabajando 19.000 desmovilizados. “Un gobierno de puertas abiertas al diálogo”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Reintegración, 24 de julio de 2010. Refiriéndose a la desmovilización, el desarme y la reintegración, la CNRR señaló críticamente que el gobierno había cambiado su discurso, ocultando el poco éxito en materia de empleo al destacar más bien los logros en los programas de capacitación profesional. IV Encuentro Nacional del Área de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) de la CNRR, Bogotá, 23-24 de agosto de 2010.

<sup>94</sup> Esto ha sucedido sobre todo en La Mojana (Sucre), Tumaco (Nariño), Montes de María, La Dorada (Caldas) y Arauca. Véase “Décimo cuarto informe trimestral”, *op. cit.*, pág. 14. Ha habido algunos resultados en proyectos en la región del río Magdalena, pero los esfuerzos emprendidos en el departamento del Atlántico para lograr la participación del sector privado han avanzado lentamente. En Cartagena, un pequeño proyecto en una bodega de refrigeración ha brindado algunas oportunidades, pero los desmovilizados no fueron contratados como parte

## E. CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD

Con recursos y ayuda de los Estados Unidos<sup>95</sup>, el gobierno puso en marcha la “política de consolidación de la seguridad democrática” en 2007, con el objeto de sostener los logros militares llevando instituciones y servicios públicos a regiones que antes estaban abandonadas por el Estado, muchas de ellas con una fuerte presencia de grupos armados ilegales<sup>96</sup>. Bajo la tutela de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, se creó el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) y se le asignó responsabilidad por doce organismos estatales en quince regiones seleccionadas<sup>97</sup>. A cada región se le asignó un director para coordinar las actividades sobre el terreno desde un escritorio del CCAI en Bogotá. Esto se modificó en 2009 con el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT)<sup>98</sup>. Acción Social empezó a establecer centros de coordinación regionales (CCR), cada uno con divisiones militares, civiles y policiales bajo un coordinador<sup>99</sup> encargado del diseño de un plan estratégico para abordar temas como gobernabilidad, de-

---

del personal sino como aprendices. Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Barranquilla, 26 de marzo de 2010.

<sup>95</sup> Los Estados Unidos participaron activamente en la formulación de la Doctrina de Acción Integral (DAI), que es parte esencial de la política de consolidación de la seguridad democrática y tiene como objetivo poner en marcha programas militares y civiles conjuntos en las regiones de conflicto, así como establecer el CCAI. Con el fin de apuntalar estas iniciativas, en 2009 la embajada de los Estados Unidos desarrolló la Estrategia Colombiana de Desarrollo Estratégico (Colombia Strategic Development Initiative, CSDI) para concentrar e integrar la ayuda estadounidense para la seguridad y el desarrollo. Su objetivo era prestar apoyo al “salto estratégico” que anunció el entonces ministro de Defensa Santos en 2009. Véanse Adam Isaacson y Abigail Poe, “After Plan Colombia: Evaluating ‘Integrated Action’, the Next Phase of US Assistance”, Center for International Policy, diciembre de 2009, págs. 5-6; “Strategic Development and Enhanced Livelihoods Initiative”, U.S. Agency for International Development (USAID), 2009.

<sup>96</sup> Véase “Policy for the Consolidation of Democratic Security”, *op. cit.*

<sup>97</sup> Las instituciones son: Acción Social, las fuerzas armadas, la policía nacional, los ministerios de Defensa, del Interior y de Justicia, de Protección Social, de Educación y de Agricultura; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

<sup>98</sup> El objetivo principal del PNCT es aumentar y fortalecer la integración de las iniciativas militares, policiales y antinarcóticas, así como los proyectos relacionados con el desarrollo social, económico e institucional en las regiones piloto. Véase Directiva Presidencial No. 01, 20 de marzo de 2009.

<sup>99</sup> A junio de 2009 se habían establecido cinco centros. Véase Isaacson y Poe, “After Plan Colombia”, *op. cit.*, pág. 8.

sarrollo social, económico y de infraestructura y otras cuestiones relacionadas con las necesidades locales<sup>100</sup>.

Los centros de coordinación todavía se encuentran en su fase inicial. Los más avanzados son los de La Macarena (departamento del Meta) y Montes de María (departamentos de Sucre y Bolívar)<sup>101</sup>, en donde, según afirman altos funcionarios, los resultados obtenidos determinarán el éxito o el fracaso de la estrategia de consolidación<sup>102</sup>. Se han logrado progresos en materia de seguridad, pero será difícil sostenerlos con el marco institucional actual.

La Macarena, tradicionalmente un bastión de las FARC, se escogió como el ejemplo más simbólico<sup>103</sup>. La acción estatal allí se diseñó en tres etapas: la recuperación del territorio por la vía militar; la erradicación de los cultivos de coca, junto con el establecimiento de autoridades policiales y judiciales y otras instituciones estatales; y la ejecución de planes y programas de desarrollo rural, entre los que se incluye la prestación de servicios públicos<sup>104</sup>. En Montes de María se ha puesto énfasis en el desarrollo de oportunidades productivas para permitir que los desplazados internos recuperen sus tierras y regresen a las comunidades de las que fueron expulsados por el conflicto.

La mayor presencia estatal ha mejorado notoriamente la seguridad en algunas zonas de La Macarena y Montes de María. En La Macarena, las FARC fueron expulsadas de las cabeceras municipales y quedaron sin capacidad para efectuar grandes ataques. Las instituciones estatales en la región ofrecen a las comunidades algún acceso a servicios públicos y oportunidades de desarrollo. Algunos programas sociales como Familias en Acción y Colombia Responde han llevado a la región empresas productivas y pequeños proyectos de infraestructura<sup>105</sup>. Los habitantes ahora pueden ejercer el derecho de votar en más zonas y está aumentando el interés en las inversiones privadas<sup>106</sup>. Los cultivos de coca han disminuido considerablemente y el valor de la tierra está aumentando<sup>107</sup>. En cuanto a Montes de María, las FARC han sido expulsadas casi por completo<sup>108</sup>; muchas personas han regresado a sus tierras<sup>109</sup> y el mayor nivel de seguridad ha atraído fondos de cooperación de donantes para programas de desarrollo local<sup>110</sup>.

No obstante, ambas regiones enfrentan todavía problemas considerables. En La Macarena persisten las amenazas de seguridad en muchas zonas rurales, en donde las FARC siguen intimidando y atacando a la población<sup>111</sup>, impi-

<sup>100</sup> Entrevista de Crisis Group, Acción Social, Bogotá, 19 de julio de 2010.

<sup>101</sup> El centro de coordinación en La Macarena opera en seis municipios (Macarena, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama, La Uribe y Vistahermosa), con un cubrimiento de unos 34.000 kilómetros cuadrados, y en Montes de María en cuatro municipios (San Onofre y Ovejas en Sucre y Carmen de Bolívar y San Jacinto en Bolívar).

<sup>102</sup> Entrevista de Crisis Group, Vicepresidencia, Bogotá, 14 de enero de 2010.

<sup>103</sup> Este había sido un corredor estratégico de las FARC para llegar a Bogotá por el río Sumapaz, además de proporcionar cubrimiento de retaguardia en los departamentos de Caquetá y Vaupés hacia el sur. Allí las FARC han sido la única autoridad visible durante decenios, y han establecido fuertes vínculos con las comunidades y han suministrado infraestructura y servicios. Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Bogotá, 3 de febrero de 2010. Durante el gobierno del presidente Pastrana (1998-2002) fue parte de la zona de despeje de 42.000 kilómetros cuadrados que se desmilitarizó para celebrar negociaciones y que también permitió que los frentes 27 y 43 de las FARC reafirmaran su control y utilizaran el territorio para cultivar coca.

<sup>104</sup> El Centro de Coordinación Regional (CCR) dividió la región en zonas verdes (plenamente consolidadas), amarillas (zonas de transición recuperadas por el ejército, a la espera de otras instituciones estatales) y rojas (todavía no controladas). Cinco de las seis poblaciones principales son verdes, junto con los pueblos situados al norte del río Guejar y al este del río Ariari; las que se encuentran entre el Guejar hacia una reserva natural, incluidas La Uribe y La Julia, son amarillas. La zona alrededor del municipio de La Macarena (salvo por el centro urbano "amarillo") sigue siendo roja. Entrevista de Crisis Group, Acción Social, Bogotá, 21 de abril de 2010.

<sup>105</sup> Entrevistas de Crisis Group, Acción Social y líderes comunitarios locales, Vistahermosa, 13 de abril de 2010.

<sup>106</sup> Según las autoridades locales de Mesetas, el incremento en la seguridad ha reducido los asesinatos de entre 70 y 80 en 2002 a dos o tres en 2009. En las pasadas elecciones legislativas votaron más de 2.100 personas, en comparación con un máximo de 700 antes. Se instalaron urnas de votación en lugares donde antes era imposible hacerlo. Entrevistas de Crisis Group, representantes de la alcaldía y defensor de derechos humanos en Mesetas, 12 de abril de 2010. Los inversionistas privados—sobre todo en el sector petrolero—también han empezado a hacer negocios y parece haber algún potencial para el desarrollo del ecoturismo. Entrevista de Crisis Group, líderes comunitarios, Vistahermosa, 13 de abril de 2010.

<sup>107</sup> Una hectárea de tierra en Vistahermosa, avaluada en aproximadamente US\$250 hace ocho años, cuesta hoy en día cerca de US\$9.000. Entrevista de Crisis Group, funcionario del CCR, Vistahermosa, 13 de abril de 2010.

<sup>108</sup> Entrevistas de Crisis Group, Seccional de la Policía Judicial y de Investigación (SIJIN), San Onofre; y Brigada 1 de la Infantería de Marina, Corozal, 25 de marzo de 2010.

<sup>109</sup> Según Acción Social, más de 300 familias y aproximadamente 6.000 personas decidieron regresar a su tierra. Ciento trece familias regresaron a Macayepo, 60 a Chinulito y más de 210 a Ovejas. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 20 de enero de 2010.

<sup>110</sup> Incluidos el programa Redes, apoyado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y los Laboratorios de Paz financiados por la Unión Europea.

<sup>111</sup> Según el sistema de alerta temprana (SAT) de la Defensoría del Pueblo (Informe 032-2007), las zonas de riesgo en La Macarena incluyen Piñalito, Puerto Lucas, Caño Amarillo, Esmeralda y El Laurel, entre otras. Las autoridades locales dicen que ahora solo hay una presencia esporádica de los grupos armados y piden que se modifique el Informe SAT. Entrevista de Crisis

diendo su participación en los programas de desarrollo<sup>112</sup>. En Montes de María existe evidencia de una presencia creciente de los NGAI, en especial Los Paisas y los Urabeños<sup>113</sup>. En las dos regiones faltan carreteras adecuadas para transportar los productos agrícolas a los mercados<sup>114</sup>, los servicios públicos tienen una cobertura muy limitada, es difícil obtener atención médica y la educación es apenas la básica<sup>115</sup>. Ha habido poco progreso en la formalización de los títulos de propiedad de la tierra, lo cual impide que los municipios recauden impuestos prediales y limita el acceso de los campesinos al crédito. También ha au-

---

mentado el riesgo de campañas de apoderamiento de las tierras<sup>116</sup>.

Group, alcaldía, Vistahermosa, 13 de abril de 2010. Otros analistas afirman que esas mismas autoridades no se atreven a viajar 5 kilómetros más allá de algunas cabeceras municipales. Isaacson y Poe, "After Plan Colombia", *op. cit.*, pág. 13. Alias "Mono Jojoy", el miembro del Secretariado de las FARC que murió en la Operación Sodoma, tenía su campamento unos 42 kilómetros al sur del municipio de La Julia, en la región de La Macarena; véase la sección III.A.1 más adelante.

mentado el riesgo de campañas de apoderamiento de las tierras<sup>116</sup>.

Los experimentos en La Macarena y Montes de María ponen de relieve varios problemas que es preciso corregir. La fuerte influencia militar en las iniciativas de consolidación debilita la función de las instituciones civiles, que las comunidades tienden a percibir como claramente subordinadas a los militares. La preponderancia militar desalienta la participación de la administración local y lleva a los donantes a no comprometerse con proyectos<sup>117</sup>. También ha generado resistencia entre las comunidades, pues el ejército confiere poder a líderes que no han sido nombrados o reconocidos como tales en las localidades<sup>118</sup>. Así mismo, la experiencia de abusos militares como los descritos anteriormente refuerza la desconfianza ciudadana frente al Estado. Aunque los funcionarios y el personal militar dicen que los centros regionales son, de hecho, dirigidos por civiles y que en las primeras etapas se requiere una fuerte intervención militar que paulatinamente irá disminuyendo<sup>119</sup>, la evidencia recabada por Crisis Group sugiere que el dominio militar es amplio y persistente.

La coordinación entre el ejército y la policía, esencial para garantizar la protección de la población y las instituciones en el territorio recuperado, es débil. Los funcionarios locales dicen que a la policía le falta doctrina y orientación sobre su función en la consolidación y en los centros regionales, y los altos mandos no le han asignado prioridad a esas tareas<sup>120</sup>. El ejército señala que a menudo no puede trasladarse a nuevas zonas porque la policía y otras instituciones no han asumido sus funciones en las zonas recuperadas y afirma que la policía insiste en que el ejército se quede para ayudar a proteger a la población<sup>121</sup>.

El marco para la consolidación y la coordinación carece de un marco jurídico sólido. El mandato del Plan Nacional de Consolidación Territorial expiró el 7 de agosto de 2010 con la terminación del gobierno de Uribe y el personal del Centro de Coordinación de Acción Integral solo está fi-

---

<sup>112</sup> Debido al control que ejercen las FARC en las zonas selváticas de las inmediaciones de Puerto Toledo, La Esperanza, El Danubio y El Cafre (Meta), entre otros lugares, la población local no puede participar en proyectos auspiciados por el Estado. Entrevistas de Crisis Group, representante de la Iglesia y autoridades policiales, Puerto Rico, 14 de abril de 2010. Esta prohibición de las FARC también rige en otras regiones. En agosto de 2009, el frente 29 de las FARC en Nariño declaró objetivos militares a todos los proyectos estatales y de cooperación internacional. "Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los niños y el conflicto armado", S/2010/181, 13 de abril de 2010, pág. 33.

<sup>113</sup> Los NGAI Los Paisas y Los Urabeños operan en San Onofre, Tolú y Toluviejo. En la zona de La Mojana, en Sucre, se infiltran grupos de narcotraficantes de Córdoba (Ayapel y Montelíbano). Hay informes no confirmados de extorsiones y amenazas de muerte contra los campesinos que intentan informar a las autoridades. También corren riesgos cada vez mayores los desmovilizados, a quienes Los Rastrojos presionan para que se unan a sus filas en las zonas de La Mojana, San Onofre y el Golfo de Morrosquillo. Se afirma que se ha visto a personas reclutando en las inmediaciones de los centros educativos a donde van los desmovilizados para asistir a talleres como parte del programa de reintegración. Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Barranquilla, 26 de marzo de 2010.

<sup>114</sup> Los proyectos de piscicultura, panadería, carne, sandía y acuicultura en La Macarena enfrentan problemas para transportar los productos a los mercados, pues solo hay unas pocas carreteras principales construidas por el ejército y ninguna carretera secundaria. Entrevista de Crisis Group, autoridades policiales, Puerto Rico, 14 de abril de 2010.

<sup>115</sup> En La Macarena, solo las cabeceras municipales tienen servicios de electricidad, acueducto y alcantarillado. La zona de consolidación solo tiene dos instalaciones para prestar servicios de salud, pobremente dotadas y sin médico permanente. Entrevistas de Crisis Group, ONG, Bogotá, 4 de marzo de 2010; líder comunitario, Vistahermosa, 13 de abril de 2010; representante de la Iglesia, Puerto Rico, 14 de abril de 2010; funcionario del gobierno local, Puerto Rico, 14 de abril de 2010; líderes comunitarios, Asojuntas, Mesetas, 12 de abril de 2010.

<sup>116</sup> Entrevistas de Crisis Group, Acción Social, Bogotá, 3 de mayo de 2010; Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Sincelejo, 23 de marzo de 2010; Brigada de Infantería No.1, Corozal, 25 de marzo de 2010. Véase Isaacson y Poe, "After Plan Colombia", *op. cit.*, págs. 25, 36. Véase también la sección III.B.2 más adelante.

<sup>117</sup> Entrevistas de Crisis Group, donantes, Bogotá, 22, 26, 28 de enero de 2010.

<sup>118</sup> Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Barranquilla, 26 de marzo de 2010.

<sup>119</sup> Entrevistas de Crisis Group, ejército, Vistahermosa, 13 de abril de 2010; Acción Social, Bogotá, 19 de julio de 2010.

<sup>120</sup> Entrevista de Crisis Group, Acción Social, Bogotá, 19 de julio de 2010.

<sup>121</sup> Entrevista de Crisis Group, ejército, Vistahermosa, 13 de abril de 2010; Acción Social, Bogotá, 19 de julio de 2010.

nanciado hasta el final del año. Además, el organismo no tiene un presupuesto separado y depende de los recursos asignados a Acción Social. La dependencia jurídica y financiera de Acción Social también ha significado que los funcionarios, incluidos los coordinadores regionales, a menudo no tienen autoridad para tomar decisiones ni acceso directo al personal directivo en Bogotá<sup>122</sup>.

### III. HACIA UNA SOLUCIÓN INTEGRAL DEL CONFLICTO BAJO EL PRESIDENTE SANTOS

Pese a haber obtenido logros importantes en materia de seguridad en los últimos ocho años, Colombia todavía no ha llegado a una etapa post-conflicto. Para eso se requiere una estrategia de resolución del conflicto más amplia, que integre mejor una firme política militar y de seguridad ciudadana que respete los derechos humanos y el DIH, con reformas institucionales y estructurales dirigidas a fortalecer la presencia y la legitimidad del Estado en todo el país, con el fin de hacer frente a los problemas de ilegalidad, gobernabilidad limitada y desigualdad social. Una estrategia de esta dimensión solo podrá funcionar si se sustenta en una coalición política y social amplia en la que participen todos los sectores de la sociedad. También debería incluir escenarios para la negociación con los grupos insurgentes, una posibilidad que durante el gobierno de Uribe prácticamente se descartó debido a la convicción de que era más probable y preferible una victoria militar.

#### A. MEJORAR LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

##### 1. Acción militar, aplicación coercitiva de la ley y respeto de los derechos humanos

El presidente Santos ha indicado que piensa mantener una fuerte presión militar contra las FARC y el ELN. La Operación Sodoma, en la que murió el líder militar y miembro del Secretariado de las FARC Víctor Julio Suárez Rojas, alias “Mono Jojoy”, el 23 de septiembre, fue el primer éxito militar importante del presidente<sup>123</sup>. Las acciones militares futuras se deberían concentrar en la costa del Pacífico (sobre todo en Nariño y Cauca) y también en los departamentos del Huila, Caquetá, Meta, Guaviare y Arauca –todas zonas con una fuerte presencia de insurgentes– y en proteger las iniciativas de consolidación, en estrecha cooperación con la policía, contra el surgimiento o retorno de grupos armados ilegales. Las fuerzas armadas necesitan mejorar aún más su inteligencia y sus capacidades operacionales con el fin de responder eficazmente a los cambios de táctica de la guerrilla y de combatir sus alianzas con los NGAI. El gobierno debería reconocer que la expansión, capacidad e impacto violento de los NGAI exigen una respuesta militar más fuerte integrada

<sup>122</sup> Entrevista de Crisis Group, Acción Social, Bogotá, 19 de julio de 2010.

<sup>123</sup> En una operación conjunta con participación del ejército, la armada, la fuerza aérea y la policía, se bombardeó un campamento de las FARC en la población de La Escalera, a unos 26 kilómetros al sur de La Macarena, en el departamento del Meta. Además de alias “Mono Jojoy”, murieron por lo menos otros veinte guerrilleros de las FARC.

con la aplicación coercitiva de la ley; por consiguiente, debe utilizar ampliamente las nuevas medidas autorizadas en los últimos días del gobierno de Uribe<sup>124</sup>.

Sin embargo, es fundamental acompañar la acción militar de un respeto incondicional por los derechos humanos y el DIH, lo cual no siempre ha sido el caso. Con el transcurso de los años las fuerzas armadas han progresado en la incorporación de la doctrina de los derechos humanos y el DIH en sus filas, pero todavía queda mucho por hacer. Las normas existentes se deben aplicar y hacer cumplir rigurosamente<sup>125</sup> y se debe apoyar plenamente a los inspectores militares responsables de vigilar abusos potenciales. Los casos de violaciones de derechos humanos que incluyan víctimas civiles deben ser investigados sin dilación, llevados a juicio y castigados de manera apropiada por tribunales civiles, no militares<sup>126</sup>.

Es necesario fortalecer las unidades de la fiscalía y la procuraduría, tanto en lo financiero como en lo técnico, para hacer frente a los altos niveles de impunidad en los casos de ejecuciones extrajudiciales y otros abusos<sup>127</sup>. Las autoridades deben rendir cuentas públicamente sobre el progreso en los procesos judiciales, y proteger mejor a las víctimas y los testigos. Al mismo tiempo, el presidente Santos debería recordar públicamente a los oficiales que no cuestionen la legitimidad de la labor que realizan las organizaciones de derechos humanos y sus miembros y establecer que habrá consecuencias para las personas y entidades que incumplan<sup>128</sup>.

Cualquier indicio de que las instituciones estatales – incluidas las fuerzas armadas – tienen vínculos, tolerancia o connivencia con los NGA se debe investigar, judicializar y castigar rigurosamente. Es esencial que las denuncias y alertas provenientes de las comunidades, la defensoría del pueblo o la MAPP/OEA reciban una respuesta rápida.

Después de un fuerte debate interno, el gobierno de EE.UU. certificó que en el año anterior Colombia había cumplido con la condición relativa a los derechos humanos que la legislación estadounidense impone a la ayuda militar de Washington, con lo cual se liberaron los fondos destinados a las fuerzas armadas colombianas. La certificación hizo referencia a las medidas positivas que había adoptado el gobierno de Santos para mejorar el respeto de los derechos humanos<sup>129</sup>. El documento oficial, divulgado el 15 de septiembre de 2010, señala, sin embargo, que “sigue siendo un reto garantizar una cultura perdurable de respeto de los derechos humanos en todos los niveles de las fuerzas armadas, en particular debido a la resistencia de algunos comandantes frente a reformas importantes...”<sup>130</sup>. También puso de relieve la preocupación del gobierno de los Estados Unidos por los niveles de impunidad que todavía quedan y por el grado insatisfactorio en que los casos que incluyen víctimas civiles han sido transferidos del sistema judicial militar al civil<sup>131</sup>.

<sup>124</sup> En particular, la comisión interinstitucional contra las organizaciones y redes criminales y la nueva unidad de jueces especializados prevista en el Decreto 2374 (1 de julio de 2010) que se examinan en la sección II.B.

<sup>125</sup> En particular, las Directivas Presidenciales No. 07 (1999) y No. 01 (2000), la Directiva No. 09 (2003) del Ministerio de Defensa, la circular externa CRI01 del Ministerio del Interior, las normas de DIH y de derechos humanos del Ministerio de Defensa (2007) y las Directivas Presidenciales 010, 019 y 300 (2007) y la Directiva secreta 142 (2008).

<sup>126</sup> El hecho de que bajo el director de la justicia penal militar, que ocupa el cargo desde agosto de 2009, la transferencia de casos haya decrecido de 40 por mes a menos de 3 por mes ha suscitado preocupación. Entrevista de Crisis Group, organización internacional de derechos humanos, 6 de septiembre de 2010.

<sup>127</sup> El anuncio que hicieron el gobierno y la fiscalía el 15 de septiembre de 2010 sobre fortalecer la capacidad de investigación de las unidades competentes es un paso en la dirección correcta. “Colombia: Fiscalía y Gobierno acuerdan reforzar investigaciones de las ejecuciones extrajudiciales”, *Infolatam*, 15 de septiembre de 2010.

<sup>128</sup> Esto implicaría la expedición de un Decreto Presidencial revisado. La Directiva Presidencial No. 07 (1999) refiere al respeto de la labor realizada por las organizaciones de derechos humanos pero no estableció consecuencias por el incumplimiento.

<sup>129</sup> Casi todas las ONG de derechos humanos colombianas y estadounidenses habían señalado que la lentitud del traslado por los militares de los casos de ejecuciones extrajudiciales a tribunales civiles constituía una negativa de las fuerzas de seguridad de cooperar “plenamente” con el sistema de justicia civil. También citaron casos cada vez más frecuentes de asesinatos y amenazas contra defensores de derechos humanos. El gobierno de Obama decidió que si no certificaba (lo que redundaría en una pérdida muy pequeña de ayuda militar cuya disponibilidad expiraba el 30 de septiembre), se percibiría como un golpe contra el gobierno de Santos. La opinión contraria de muchos era que la decisión se habría basado en fracasos durante el último año del gobierno de Uribe y habría dado a Santos la posibilidad de presionar más para frenar la impunidad en las fuerzas armadas. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno de los Estados Unidos y directores de organizaciones no gubernamentales, Washington, septiembre de 2010. Véanse también la carta dirigida por un grupo de organizaciones no gubernamentales colombianas y estadounidenses al Departamento de Estado, Oficina sobre Colombia, agosto de 2010, ([www.usofficeoncolombia.org/uploads/application-pdf/letter%20re%20certificationfinal.pdf](http://www.usofficeoncolombia.org/uploads/application-pdf/letter%20re%20certificationfinal.pdf)), y Gustavo Gallón Giraldo, “Certificación condicionada made in USA”, *El Espectador*, 22 de septiembre de 2010.

<sup>130</sup> “Memorandum of Justification Concerning Human Rights Conditions with Respect to Assistance for the Colombian Armed Forces”, Departamento de Estado, presentado el 9 de septiembre de 2010, pág. 16.

<sup>131</sup> *Ibid*, pág. 6.

## 2. Hacia una política integral de seguridad ciudadana

Debido a que concibió la política de seguridad principalmente como la acción militar contra los insurgentes, el gobierno de Uribe nunca diseñó ni puso en marcha una política integral de seguridad ciudadana para hacer frente a otras amenazas, como la expansión de los NGAI, el tráfico interno de drogas y la violencia contra las víctimas del conflicto y sus defensores. Para afrontar estas complejas amenazas contra la seguridad, procedentes de diferentes tipos de actores delictivos y criminales y que afectan tanto a las comunidades urbanas como a las rurales, se necesita una política integral que establezca directrices sólidas a nivel nacional, al tiempo que deja espacio para enfoques diferentes en los niveles regional y local.

En su discurso de posesión el 7 de agosto, el presidente Santos anunció la creación de una “estrategia integral de seguridad ciudadana” para las ciudades<sup>132</sup>. A la luz del aumento de la violencia urbana desde 2008<sup>133</sup> y la respuesta estatal limitada y en general poco coordinada hasta la fecha<sup>134</sup>, esto debe ser una prioridad. Lo primero que se necesita es hacer un diagnóstico amplio con cifras exactas, con el fin de determinar y evaluar las dimensiones del problema. La estrategia resultante debe establecer medidas de inteligencia y de aplicación de la ley dirigidas tanto a los responsables individuales como a sus estructuras delictivas y criminales<sup>135</sup>. Se debería poner especial énfasis

en los mecanismos de prevención del delito, especialmente para los menores y los jóvenes, que son el segmento más vulnerable de la población<sup>136</sup>. Así mismo, se debería asignar prioridad complementaria a la lucha contra la corrupción en los organismos encargados de velar por la aplicación de la ley y a la participación de las autoridades locales en la formulación e implementación de las políticas<sup>137</sup>.

Con la creación de un Consejo de Seguridad Nacional y el nombramiento de altos funcionarios se han adoptado medidas iniciales positivas hacia un enfoque más integral<sup>138</sup>. Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta cuáles serán sus funciones ni cómo coordinarán su labor con la de otras instituciones del sector de la seguridad. El 5 de octubre de 2010 el gobierno presentó al Congreso un proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana que, entre otras cosas, contempla castigos más fuertes para los menores de edad,

---

policía, analistas de defensa y seguridad, alto funcionario del gobierno, Bogotá, 14 de diciembre de 2009, 13, 14, 26 de enero y 11 de marzo de 2010. El actual déficit posiblemente exija una ampliación, pero es fundamental efectuar primero una evaluación cuidadosa, dados los costos que entrañaría y el hecho de que los distintos delitos y crímenes requieren respuestas diferentes. Según los analistas, la proporción debería ser de un policía por cada 250 ciudadanos. Para lograrla, Colombia necesitaría unos 40.000 agentes adicionales. La policía aumentó su pie de fuerza con 26.553 agentes (temporales y de tiempo completo) adicionales en 2009, y adquirió 2.607 vehículos, 5.247 motocicletas, 8 aviones y 6 helicópteros por más de US\$11 millones. “Modernización de la Policía Nacional costó \$21.500 millones”, *El Tiempo*, 3 de enero de 2010. En todo caso, es fundamental que la policía actual reciba entrenamiento adecuado y cuente con los recursos apropiados para cumplir sus funciones.

<sup>136</sup> Entrevistas de Crisis Group, comisión interinstitucional para la prevención del reclutamiento de niños y adolescentes por los grupos criminales organizados ilegales, Bogotá, 18 de enero de 2010; analista de seguridad, Bogotá, 11 de agosto de 2010.

<sup>137</sup> Véase la sección III.B.1. La policía afirma que las autoridades municipales no formulan y debaten planes o políticas, sino que se limitan a reaccionar a las situaciones cuando la policía detecta problemas. Entrevista de Crisis Group, DIPOL, Bogotá, 26 de enero de 2010.

<sup>138</sup> Presidido por el jefe de Estado, el consejo incluirá a los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y del Interior y de Justicia. Santos designó al ex viceministro de Defensa Sergio Jaramillo como alto comisionado para la seguridad, un cargo que ha comparado con el de asesor de la seguridad nacional en los Estados Unidos. También anunció la creación de una Alta Consejería para la Convivencia Ciudadana, encargada de coordinar acciones entre el gobierno nacional y las autoridades locales. “Gobierno designó a Sergio Jaramillo como Alto Consejero de Seguridad”, *El Espectador*, 17 de septiembre de 2010. Santos había nombrado a Alfredo Rangel (asesor del Ministerio de Defensa y actual director de la Fundación Seguridad y Democracia) para presidir la consejería, pero Rangel declinó el ofrecimiento. “Rangel no aceptó cargo que le ofreció el gobierno”, *El Tiempo*, 23 de septiembre de 2010.

---

<sup>132</sup> Véase “Este es el discurso completo del Presidente”, *El Espectador*, 7 de agosto de 2010.

<sup>133</sup> Según el Sistema de Información sobre Accidentes y Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre enero y octubre de 2009 la tasa de homicidios aumentó en un 26,8 por ciento (de 10.433 a 13.238); el 75 por ciento de los homicidios se concentra en el 5 por ciento de los municipios. Medellín reportó un incremento del 133 por ciento. Las tasas también han aumentado en Sincelejo (61,7 por ciento), Cartagena (40 por ciento), Cali (38,4 por ciento), Santa Marta (34,4 por ciento), Bogotá (29,4 por ciento), Neiva (27,7 por ciento), Barranquilla (25,6 por ciento) y Villavicencio (25 por ciento), entre otros lugares. Hugo Acero Velásquez, “La violencia se urbaniza”, *El Tiempo*, 3 de diciembre de 2009. El incremento de la delincuencia y la criminalidad urbanas también se refleja en la violencia sexual, el tráfico de drogas en los colegios y la trata de personas. Entrevista de Crisis Group, analista de seguridad, Bogotá, 11 de agosto de 2010.

<sup>134</sup> Las políticas y los programas anteriores han padecido una coordinación deficiente entre las autoridades locales y la policía, falta de recursos y un enfoque estrecho sobre los homicidios como problema principal. Entrevista de Crisis Group, analista de seguridad, Bogotá, 11 de agosto de 2010. Véase también Ariel Fernando Ávila, “Los retos del presidente Santos en materia de seguridad”, *Paz, Conflicto y Seguridad*, Boletín no. 7, Corporación Nuevo Arco Iris, 1 de julio de 2010.

<sup>135</sup> Muchos sostienen que esto se tiene que resolver con más policías. Entrevistas de Crisis Group, ex candidato presidencial,

penaliza la participación en grupos armados, facilita las búsquedas y los allanamientos, mejora la supervisión de las personas que se benefician del arresto domiciliario, y prevé el ingreso de 20.000 agentes nuevos a la policía en el curso de cuatro años<sup>139</sup>. Si bien algunas medidas solucionarían los puntos débiles del actual sistema jurídico y la política penal, no están enmarcadas dentro de una estrategia integral basada en un diagnóstico pormenorizado de los problemas. Aunque el gobierno ha presentado el proyecto como una mezcla de zanahoria y garrote, existe un desbalance entre el conjunto de medidas preventivas y otras que implican enfoques reactivos y represivos que corren el riesgo de llenar las cárceles, ya de por sí abarrotadas, con más prisioneros de los que puede atender, y menos aún rehabilitar.

Respecto a la violencia en el campo, el gobierno tiene que acercarse a las comunidades afectadas y a la sociedad civil local para entender mejor sus preocupaciones en materia de seguridad y elaborar planes de protección detallados. Debe asignarse prioridad a las comunidades indígenas y afrocolombianas, que son particularmente vulnerables. En las zonas que han sido recuperadas del dominio de los insurgentes y otros grupos ilegales, las iniciativas de consolidación solo tendrán éxito si los representantes del Estado pueden operar, y los ciudadanos cooperar con ellos, sin temor a convertirse en objetivos de los grupos armados. Así mismo, el gobierno debe mejorar la coordinación entre el sistema de alertas tempranas (SAT) de la defensoría (que necesita personal y recursos adicionales) y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), para garantizar que los informes se hagan públicos y se actúe de conformidad con ellos. Se requieren mecanismos eficaces de rendición de cuentas, y las decisiones sobre las alertas se deberían tomar sin ninguna presión política<sup>140</sup>.

### 3. Política antinarcóticos

Las iniciativas emprendidas durante todo un decenio en la lucha contra las drogas no han logrado eliminar la fuente de financiación que alimenta el conflicto, lo que sugiere que la actual política se debería revisar. En 2007-2008, el 57 por ciento de los recursos para la lucha contra la droga se asignó a la erradicación, solo el 38,1 por ciento al fortalecimiento institucional y el desarrollo alternativo y el 3,7 por ciento a programas de reducción de la demanda<sup>141</sup>.

Es necesario equilibrar mejor los tres componentes, lo que incluye (como parte del componente de erradicación) asignar más recursos a la erradicación manual voluntaria. Los Estados Unidos deberían cambiar el porcentaje entre los componentes militar y no militar de su ayuda global, de modo que este último represente no menos del 50 por ciento<sup>142</sup>. Los departamentos de Nariño, Putumayo, Guaviare y Cauca, que son las zonas donde hay más cultivos, deberían ser prioridad tanto para los programas de erradicación como para los programas de fortalecimiento institucional y desarrollo alternativo. La demanda interna de droga, que va en aumento, se debe enfrentar mediante campañas de prevención y educación mejor informadas en los centros urbanos y ofreciendo tratamiento a los consumidores<sup>143</sup>.

Se necesita una mejor coordinación entre las autoridades nacionales y locales para asegurar que los componentes de una política equilibrada se sincronicen en un único marco y se incluyan en los acuerdos de cooperación internacional. La erradicación y la sustitución de cultivos no tendrán éxito a menos que estén acompañadas por el compromiso de apoyar a las comunidades con una asistencia técnica adecuada y oportuna y con un mejor acceso a los mercados para sus productos agrícolas.

Colombia no puede solucionar sus problemas de droga sola. Debería persistir en sus esfuerzos por lograr una mayor cooperación exterior para hacer frente al crimen transnacional y el narcotráfico, sobre todo a lo largo de las fronteras con Venezuela y Ecuador. Los organismos de seguridad deberían trabajar con sus pares en otros países de América Latina, Estados Unidos y Europa para cortar las rutas de oferta, las redes de apoyo y las cadenas del tráfico ilegal. La demanda no se reducirá sin ayuda adicional de las principales regiones de consumo: los Estados Unidos y Norteamérica, Europa y Brasil y el Cono Sur. Se requiere un nuevo consenso sobre el equilibrio entre las medidas de aplicación coercitiva de la ley, que hasta ahora ha sido el enfoque predominante en Washington, y las políticas orientadas a la salud pública, como las que

<sup>139</sup> Mediante modificaciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y la Ley de la Infancia. “Habrá 20.000 policías nuevos para las ciudades”, *El Tiempo*, 5 de octubre de 2010.

<sup>140</sup> Véase Boletín informativo de Crisis Group, *Dos pasos complementarios*, *op. cit.*, pág. 2; “Informe del Relator Especial”, *op. cit.*, pág. 30.

<sup>141</sup> Véase “Política nacional de erradicación manual”, *op. cit.*, pág. 10. Los fondos restantes se asignaron a programas ambientales e internacionales.

<sup>142</sup> La preocupación del Congreso con respecto a los derechos humanos, cuyo respeto condiciona desde el punto de vista legislativo la asistencia militar, y la presión para reducir el marcado énfasis en la erradicación aérea de la actividad antinarcóticos cambiaron la anterior proporción de la asistencia de 80/20 militar/no militar a cerca de 50/50 en el presupuesto de Obama para el año fiscal 2011. “Colombia: Issues for Congress”, U.S. Congressional Research Service, 23 de abril de 2010 (<http://opencrs.com/document/RL32250/>).

<sup>143</sup> En más de 90 entrevistas realizadas en seis departamentos entre enero y abril de 2010, Crisis Group se enteró de que únicamente había programas de prevención en menos de 20 de las zonas. A nivel nacional, el principal programa de prevención del uso de drogas, “Colombia, territorio libre de drogas”, apenas se inauguró oficialmente el 14 de mayo de 2010.

promueve Bruselas<sup>144</sup>. El presidente Obama ha dicho que quiere reducir el consumo de drogas afrontando el problema desde una perspectiva de salud pública, pero estas palabras todavía no coinciden con la práctica; casi tres cuartas partes del presupuesto de control de drogas de los Estados Unidos para el año fiscal 2011 están asignadas a la interdicción y a la aplicación coercitiva de la ley<sup>145</sup>.

#### 4. Política de seguridad transfronteriza

Uno de los principales retos que afronta Santos es la restauración de las relaciones seriamente deterioradas con Venezuela y Ecuador y el establecimiento de una sólida cooperación con ellos. Se trata de un requisito esencial para combatir el crimen transnacional y reactivar el comercio. En su discurso de posesión, el presidente anunció que la restauración de la confianza con los dos vecinos era uno de sus “objetivos fundamentales” y que prefería un “diálogo franco y directo” en vez de la mediación<sup>146</sup>. Tres días después, él y el presidente de Venezuela se reunieron en Santa Marta, en la costa colombiana<sup>147</sup>, y acordaron restaurar las relaciones diplomáticas y establecer cinco comités de trabajo para tratar cuestiones prioritarias como el comercio, el desarrollo social en la región fronteriza y la seguridad<sup>148</sup>. El presidente Chávez también se comprometió a actuar contra los grupos armados ilegales con campamentos en territorio venezolano.

Estos sucesos constituyen un paso importante hacia el establecimiento de mecanismos de cooperación formales, inexistentes desde hace años. Los presidentes se abstuvieron de revivir acusaciones anteriores<sup>149</sup>, optaron por un enfoque constructivo y pragmático y demostraron su disposición a facilitar la participación multilateral al invitar a Néstor Kirchner, secretario general de UNASUR, a participar en partes de la reunión. Sin embargo, no será fácil

mantener esta distensión porque siguen existiendo profundas diferencias de ideología e intereses, incluido el disgusto que le producen a Chávez las estrechas relaciones que mantiene Bogotá con Washington y su desconfianza de la presencia militar estadounidense en Colombia<sup>150</sup>.

Los dos países deberían acudir a órganos regionales, como UNASUR y la OEA, para que les ayuden a solucionar las controversias y a trabajar en el desarrollo de mecanismos de seguridad regional más fuertes. Aunque cinco de sus doce signatarios, incluida Colombia, todavía no han ratificado el tratado de UNASUR<sup>151</sup> y la organización está todavía en su etapa inicial, ya ha puesto de relieve su utilidad en la solución de problemas en Bolivia y servido de foro para debatir las tensiones en torno al Acuerdo de Cooperación para la Defensa celebrado entre Colombia y los Estados Unidos. La OEA podría ser más problemática, dada la aversión de Chávez a la participación de los Estados Unidos en los asuntos regionales, aunque sigue siendo el principal recurso del hemisferio para afrontar estas cuestiones.

Santos también mejoró rápidamente la fricción con Ecuador, al entregar las pruebas encontradas en el computador personal de Raúl Reyes durante la Operación Fénix en territorio ecuatoriano<sup>152</sup>. Los ministros de Relaciones Exteriores se han reunido dos veces y han reafirmado la voluntad de restablecer plenamente las relaciones, emprender proyectos energéticos, comerciales y sociales conjuntos y activar dos comisiones para abordar el tema de los refugiados colombianos en Ecuador y otras cuestiones de seguridad fronteriza<sup>153</sup>.

<sup>144</sup> Véase “Drogas y democracia: hacia un nuevo paradigma”, declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, febrero de 2009, pág. 3.

<sup>145</sup> Diez mil millones de dólares del presupuesto de US\$15.500 millones para control de drogas solicitado para 2011 se asignarán a interdicción y ejecución de la ley. “US drug war has met none of its goals”, Associated Press, 13 de mayo de 2010.

<sup>146</sup> Véase “Este es el discurso completo del Presidente”, *op. cit.*

<sup>147</sup> La reunión fue precedida por una reunión entre los ministros de Relaciones Exteriores Nicolás Maduro (Venezuela) y María Ángela Holguín (Colombia) el 8 de agosto de 2010.

<sup>148</sup> Los presidentes firmaron una declaración de principios en la que se comprometieron a “restablecer las relaciones diplomáticas con base en un diálogo transparente, directo y respetuoso”. “Santos y Chávez relanzan relaciones”, *El Tiempo*, 11 de agosto de 2010.

<sup>149</sup> Chávez no repitió sus acusaciones contra el Acuerdo de cooperación en materia de defensa suscrito entre los Estados Unidos y Colombia y Santos no se refirió a las denuncias de presencia de guerrilleros en Venezuela.

<sup>150</sup> En octubre de 2009, el gobierno de Uribe, basado en el Acuerdo bilateral de cooperación en materia de defensa, autorizó la presencia militar estadounidense en siete bases. La Corte Constitucional de Colombia declaró esto inexecutable en agosto de 2010, sobre la base de que una cuestión de esa naturaleza necesita confirmación por parte del Congreso. Hasta el momento, Santos no parece haber asignado prioridad a solucionar esta cuestión.

<sup>151</sup> Después de la reunión celebrada entre los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y Ecuador el 17 de septiembre de 2010, Colombia se comprometió a acelerar el proceso para ratificar el tratado. “Canciller de Colombia manifestó su compromiso en ratificación de tratado de Unasur”, *El Tiempo*, 18 de septiembre de 2010. El tratado de UNASUR solo ha sido ratificado por Argentina, Chile, Ecuador, Venezuela, Guyana, Perú y Bolivia; todavía no tiene un secretario general permanente. Julio Sau Aguayo, “UNASUR, una instancia de integración de nuevo tipo”, Fundación Friedrich Ebert, agosto de 2009.

<sup>152</sup> “Rafael Correa afirma que presidente Santos le entregó computadores de ‘Raúl Reyes’”, *El País*, 7 de agosto de 2010.

<sup>153</sup> “Colombia y Ecuador, más cerca del restablecimiento de relaciones”, *Semana*, 26 de agosto de 2010.

## B. FORTALECER LA CONSOLIDACIÓN

La consolidación de los logros en materia de seguridad dependerá de que aumente la presencia y la legitimidad de los gobiernos estatal y local en todo el país. Millones de ciudadanos afectados por el conflicto, particularmente en las zonas rurales, necesitan obtener acceso a servicios públicos y a oportunidades de generación legal de ingresos. Para esto, es indispensable que se restituya la tierra a las víctimas del conflicto en condiciones que les permitan usarla de modo productivo. Los puntos débiles de los marcos de la justicia transicional y del proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) se tienen que corregir y se deberían explorar escenarios para la negociación con los insurgentes.

### 1. Legitimidad y eficacia de las instituciones estatales

#### *Influencias criminales y estado de derecho*

La ilegalidad y la corrupción perversiva han menoscabado desde hace mucho tiempo la legitimidad de las instituciones estatales de Colombia. Aunque analistas concuerdan en que las condenas de los políticos con vínculos con criminales han reducido la participación de tipo mafioso en la política<sup>154</sup>, el escándalo de la “parapolítica” develado por políticos de la oposición y periodistas y como resultado de las investigaciones bajo la Ley de Justicia y Paz indica que el problema sigue siendo serio<sup>155</sup>. Hasta agosto de 2010, 90 miembros del Congreso elegido para el período 2006-2010 (48 senadores y 42 representantes) habían sido investigados o seguían en el proceso de investigación; 18 habían sido condenados<sup>156</sup>. Hasta julio, 101 funcionarios públicos regionales y municipales habían sido implicados.<sup>157</sup>

---

<sup>154</sup> Después de las elecciones legislativas de marzo de 2010 y por primera vez en 28 años, la Misión de Observación Electoral (MOE), una ONG colombiana dedicada a la vigilancia electoral, informó que había disminuido la elección de políticos con vínculos con grupos ilegales. Entrevista de Crisis Group, 10 de mayo de 2010.

<sup>155</sup> El escándalo de la “parapolítica” surgió luego de que Clara López, miembro del partido Polo Democrático, pidió a la Corte Suprema que investigara las declaraciones públicas del ex jefe de las AUC Salvatore Mancuso en el sentido de que las AUC controlaban por lo menos el 35 por ciento del Congreso. Élber Gutiérrez, “Guía práctica para entender el escándalo de la ‘parapolítica’”, *Semana*, 10 de abril de 2007.

<sup>156</sup> “Listados de representantes y senadores procesados por parapolítica”, Corporación Nuevo Arco Iris, 23 de agosto de 2010 ([www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com)).

<sup>157</sup> Tres gobernadores y 16 ex gobernadores; 5 alcaldes y 38 ex alcaldes; 6 concejales municipales y 21 ex concejales; 12 ex diputados regionales. “La parapolítica”, *Verdad Abierta*, 27 de julio de 2010 ([www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com)).

En las elecciones legislativas de marzo de 2010 hubo advertencias sobre una posible infiltración de las mafias a través de candidatos con una estrecha relación con políticos sospechosos y condenados, sobre todo en los departamentos de Magdalena, Bolívar, Santander, Córdoba, Sucre y Valle<sup>158</sup>. Dos partidos políticos que según algunos tenían vínculos con grupos criminales obtuvieron escaños en el Congreso luego de cambiar sus nombres<sup>159</sup>, aunque no todos los candidatos presuntamente cuestionables fueron elegidos<sup>160</sup>.

Los paramilitares desmovilizados que han sido juzgados de conformidad con las disposiciones de la Ley de Justicia y Paz han proporcionado información sobre corrupción de la policía y el ejército en las regiones. Los criminales de las AUC recibían presuntamente protección de la policía en Nariño, se los acogía en las unidades del ejército para recibir entrenamiento militar en el Chocó<sup>161</sup> y en varios lugares recibían ayuda de altos funcionarios<sup>162</sup>. Durante las visitas sobre el terreno realizadas entre febrero y mayo de 2010, a Crisis Group le informaron que la complicidad de las autoridades locales con los paramilitares para realizar acciones que iban desde delitos y crímenes urbanos hasta tráfico de droga a gran escala era una práctica generalizada en Nariño, Meta, Norte de Santander, Antioquia y Chocó.

---

<sup>158</sup> “Herederos de la ‘parapolítica’ se la juegan a fondo para llegar al Congreso en marzo”, *Cambio*, 31 de agosto de 2009.

<sup>159</sup> Convergencia Ciudadana (que cambió su nombre a Alianza Democrática Nacional, ADN) y Colombia Democrática (convertida en Partido de Integración Nacional, PIN).

<sup>160</sup> María Clara Torres Bustamante, “Un análisis de las elecciones legislativas”, *Cien Días*, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), mayo de 2010.

<sup>161</sup> Según Luis Alexander Gutiérrez, alias ‘Capi’, el Bloque Libertadores del Sur de las AUC coordinaba sus acciones criminales con el ejército y la policía, con quienes se reunía con frecuencia en Túquerres, Guachacal, Aldana, Imues, Sapuyes, Leiva, Policarpa y Samaniego en Nariño. “Ex capitán de la Policía coordinaba acciones de ‘paras’ con fuerza pública en Nariño”, *Verdad Abierta*, 21 de agosto de 2009 ([www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com)). A fines de la década de 1990, presuntamente se entrenaban paramilitares del Bloque Metro en cuarteles militares del Chocó, tras un acuerdo celebrado entre Carlos Mauro García Fernández y altos comandantes regionales del ejército. “Paramilitares se entrenaron en batallón del ejército en Chocó”, *ibid*, 22 de marzo de 2010.

<sup>162</sup> Con base en las declaraciones de los principales jefes de las AUC, en particular Salvatore Mancuso y Freddy Rendón, la UJP llamó a 140 oficiales del ejército y la policía a indagatoria de conformidad con la Ley de Justicia y Paz, incluidos 14 coroneles y 9 generales. “Con los tres altos militares llamados a indagatoria por la masacre de La Rochela, el número de generales salpicados por los paras supera la docena”, *La Silla Vacía* ([www.lasillavacia.com](http://www.lasillavacia.com)), 11 de junio de 2009.

El director del programa contra la corrupción, Oscar Ortiz, ha afirmado que el país pierde aproximadamente \$1.500 millones de dólares anuales por corrupción y soborno en los contratos públicos, lo que equivale a la financiación durante dos años de la política de seguridad democrática, educación universitaria para 80.000 bachilleres o la construcción de 2.000 acueductos en las zonas rurales<sup>163</sup>. Varios altos funcionarios siguen siendo investigados tras las denuncias de que se utilizaron recursos públicos para asegurar la reelección de Uribe en 2006<sup>164</sup>, en tanto que continúa divulgándose información relacionada con el escándalo en torno al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) adscrito a la presidencia y a la participación en los hechos de las personas más cercanas al propio Uribe<sup>165</sup>. Se necesitan reformas para proteger a muchas de las instituciones políticas contra la corrupción y las influencias criminales<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup>“Zar anticorrupción revela cuánto dinero se ha perdido por corrupción en contratos”, podcast, RCN radio, diciembre de 2009 ([www.rcnradio.com](http://www.rcnradio.com)).

<sup>164</sup>Sabas Pretelt, ex ministro del Interior, y Diego Palacios, ministro de Protección Social durante el gobierno de Uribe, entre otros, están siendo investigados por el escándalo de la “Yidispolítica”, en el que se acusa a los funcionarios de haber sobornado a congresistas para asegurar la reelección de Uribe. Informe de Crisis Group, *Un posible tercer período de Uribe, op. cit.*, pág. 11. Los tres jueces nombrados por la Comisión Nacional Electoral (CNE) declararon que el comité para la celebración de un referendo sobre un tercer período presidencial hicieron caso omiso de las normas sobre el dinero autorizado para recoger firmas. El informe que presentó el comité se refirió a una línea de crédito de US\$1 millón que la CNE concluyó que no correspondía a la realidad; cerca de US\$900.000 se invirtieron en la recolección de firmas cuando el máximo permitido era de US\$160.000. “La reelección de Uribe pende de un hilo por la ‘luisguipolítica’”, La Silla Vacía, 13 de noviembre de 2009 ([www.lasillavacia.com](http://www.lasillavacia.com)).

<sup>165</sup>En el escándalo de las “chuzadas” se acusó a funcionarios del DAS de espiar a altos magistrados, candidatos presidenciales, periodistas, directores de medios, organizaciones internacionales, grupos de derechos humanos y otros. Estas operaciones, que incluyeron calumnias y amenazas de muerte, fueron presuntamente realizadas por instrucción directa de personas cercanas a Uribe, entre ellos el secretario general Bernardo Moreno y el asesor presidencial José Obdulio Gaviria. Los archivos divulgados por la fiscalía corresponden en su mayor parte al período 2004-2005, pero también cubren actividades anteriores y posteriores. Lisa Haugaard, Kelly Nicholls, *et al.*: “Far Worse Than Watergate: Widening Scandal Regarding Colombia’s Intelligence Agency”, Latin America Working Group Education Fund, U.S. Office on Colombia, Center for International Policy, The Washington Office on Latin America, junio de 2010.

<sup>166</sup>Esto incluye reglas más estrictas sobre la financiación de las campañas para impedir la infiltración de recursos ilegales en la política regional y nacional. Una reforma que se hizo en 2009 solo modificó marginalmente las reglas. El sistema carece de mecanismos de control financiero antes de las elecciones y no tiene

A menudo, el sistema judicial no logra hacer justicia. Es necesario fortalecer su capacidad y su independencia, de modo que pueda afrontar mejor los altos niveles de impunidad<sup>167</sup>. Los juzgados especiales encargados de casos de confiscación e incautación de bienes de los narcotraficantes se han reducido<sup>168</sup>; en algunas jurisdicciones, los juzgados pueden demorar entre dos y doce años para resolver los casos<sup>169</sup>. La congestión en los juzgados muchas veces redundaba en la liberación de los sospechosos sin juicio previo, porque no se les puede procesar judicialmente con la rapidez requerida. En general, las ineficiencias en el sistema menoscaban seriamente la confianza de los ciudadanos en las instituciones judiciales<sup>170</sup>.

Hacia el final del gobierno de Uribe las relaciones entre las ramas ejecutiva y judicial se habían deteriorado gravemente<sup>171</sup>. Mejorarlas es otra de las tareas importantes que debe acometer el nuevo presidente. Desde hace más de un año la fiscalía general ha estado dirigida por el anterior vicefiscal porque la Corte Suprema no ha nombrado a un sucesor de la lista dos veces modificada de candidatos que presentó Uribe<sup>172</sup>. Santos ha prometido que su go-

---

suficientes autoridades de vigilancia y supervisión; sus sanciones limitadas casi nunca se aplican. El gobierno no ha aplicado rigurosamente la legislación existente sobre financiación de las campañas. Entrevistas de Crisis Group, analista político, Bogotá, 12, 15 de enero de 2010.

<sup>167</sup>Véase “Still Waiting for Justice”, *op. cit.*, págs.1-2.

<sup>168</sup>El ex ministro de Justicia Carlos Medellín expresó preocupación por el cierre de cinco juzgados encargados de casos de activos de la mafia, dejando a tres jueces encargados de todos los casos. “Consejo de la Judicatura cierra más juzgados por falta de presupuesto”, *La W Radio*, 14 de julio de 2009.

<sup>169</sup>En un juzgado civil, un caso puede durar hasta tres veces más que en casi cualquier otro país del mundo y costar en promedio un 50 por ciento más. Los casos penales menores (robo, malversación de fondos) pueden demorar entre 14 y 22 meses; los casos en los juzgados de familia toman hasta 5 años y una reclamación contra el Estado puede tardar entre 10 y 12 años. Entrevistas telefónicas de Crisis Group, abogados litigantes, Bogotá, 8 de junio de 2010.

<sup>170</sup>Las autoridades locales indican que muchos delincuentes son puestos inmediatamente en libertad porque las autoridades judiciales y la policía no pueden procesar casos adicionales y las cárceles están abarrotadas. Entrevista de Crisis Group, Cali, 22 de febrero de 2010. En el Chocó, la población local acusa a las autoridades judiciales de no actuar. La policía y el defensor del pueblo trasladan las denuncias a los juzgados y a la fiscalía, y estos no las procesan. Entrevista de Crisis Group, defensoría regional, Quibdó, 17 de febrero de 2010.

<sup>171</sup>Altos magistrados acusaron al presidente de intervenir en sus asuntos; Uribe acusó a las cortes de inmiscuirse en política.

<sup>172</sup>“Aplazada una vez más la elección del fiscal general”, *El Espectador*, 17 de junio de 2010. Todavía no se ha elegido al fiscal general de la lista que presentó el gobierno de Uribe. Algunos miembros del Congreso sugieren resolver el *impasse* mediante la presentación de una nueva lista de candidatos, pero muchos señalan que si Santos cambiara la lista estaría traicio-

bierno respetará la independencia judicial, restablecerá un Ministerio de Justicia separado, lo que había sido fusionado con el Ministerio del Interior en el pasado, e impulsará la reforma judicial en consulta con las cortes<sup>173</sup>. Su invitación a los magistrados de la Corte Suprema a visitar su oficina y su posterior visita a la Corte constituyeron indicios bien recibidos de su respeto por la rama judicial<sup>174</sup>. Como parte de esta nueva etapa de buenas relaciones entre el presidente y la Corte, tienen que lograr pronto un compromiso que redunde en el nombramiento de un nuevo fiscal, excepcionalmente calificado.

El nuevo presidente también tendrá que revisar por completo el sector de inteligencia para hacer frente a los abusos que dieron lugar a los escándalos anteriormente descritos. El proyecto de ley que presentó al Congreso para acabar con el DAS es prometedor<sup>175</sup>; cualquier organismo nuevo que lo reemplace necesitará un mandato claramente delimitado y tendrá que estar sujeto a vigilancia por una entidad no adscrita a la presidencia. También se requerirán procedimientos eficaces para proteger los datos y el acceso a los archivos y habrá que tener sumo cuidado para preservar y proteger la información durante el proceso de transformación<sup>176</sup>. Así mismo, el nuevo gobierno tendrá que garantizar que las investigaciones en curso para determinar la responsabilidad de altos funcionarios públicos en actividades cuestionables en el DAS continúen y que se proteja a quienes participan en esos procedimientos judiciales.

#### *Presencia estatal y prestación de servicios públicos en todo el país*

El intento de consolidar los logros en materia de seguridad expandiendo las instituciones y los servicios públicos a zonas que antes estaban dominadas por los insurgentes empezó hacia el final del gobierno de Uribe. Es necesario reforzarlos y ampliarlos, pues solo han despegado en La Macarena y en Montes de María. El grado en que las ins-

---

nando a su antecesor. Cuando asumió la presidencia, Santos retiró la controvertida propuesta de su antecesor de poner la fiscalía general bajo el control del ejecutivo, pero también dijo que los tres nombres que propuso Uribe son viables y que no piensa cambiar la lista. “Presidente Santos no cambiará la terna para fiscal”, *El Espectador*, 22 de septiembre de 2010.

<sup>173</sup> Véase “Este es el discurso completo del Presidente Santos”, *op. cit.*

<sup>174</sup> “Presidente Santos recibe a las cortes”, *El Tiempo*, 8 de agosto de 2010; “Presidente Juan Manuel Santos visita a los magistrados de las altas cortes”, *El Tiempo*, 25 de agosto de 2010.

<sup>175</sup> “Gobierno presenta proyecto para acabar el DAS”, *El Espectador*, 17 de agosto de 2010.

<sup>176</sup> Existe la preocupación de que la información de inteligencia se pierda o se refunda durante el proceso de reestructuración del organismo. “Gobierno nunca volverá a referirse a la oposición como terroristas: Vargas Lleras”, *semana.com*, 17 de agosto de 2010.

tituciones estatales puedan ofrecer protección, así como el acceso a la justicia, los servicios públicos y los programas de desarrollo alternativo determinará en gran medida la sostenibilidad de las iniciativas de seguridad y las perspectivas de resolución del conflicto.

Los organismos responsables de la consolidación, en particular el CCAI, necesitan ser jurídica y financieramente estables, con funcionarios de alto rango con la autoridad necesaria para actuar y con acceso a los encargados de formular las decisiones políticas. El Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) debe recibir un nuevo mandato estructurado que lo faculte para seguir estableciendo directrices y estrategias para la consolidación. También es necesario determinar si la estructura del CCAI debe seguir bajo Acción Social o si debe convertirse en una institución independiente de alto nivel con presupuesto y funcionarios propios. Cada ministerio pertinente del gobierno debería disponer de un rubro específico en su presupuesto dedicado a la consolidación.

El objetivo fundamental tiene que ser la desmilitarización gradual, para que las instituciones civiles asuman el liderazgo en el diseño y la aplicación de políticas y la ejecución de los proyectos de desarrollo. Las funciones policiales y militares se deben definir e integrar con claridad para que se proteja a la población y se vele por sus intereses al tiempo que se combate a los grupos armados ilegales. Para esto, es esencial fortalecer las organizaciones comunitarias y la participación de los gobiernos departamentales y municipales<sup>177</sup>. Se debe promover la coordinación con la comunidad de donantes, con el fin de evitar la crítica de que los proyectos de los donantes suelen determinarse previamente en Bogotá y no se ajustan a las realidades locales<sup>178</sup>. Los proyectos de desarrollo en los terri-

---

<sup>177</sup> Se debe prestar especial atención a las iniciativas “de abajo hacia arriba”, en las que los programas dirigidos por las comunidades han tenido resultados positivos. Entrevista de Crisis Group, Acción Social, Bogotá, 8 de enero de 2010. Véase también “Evaluación de impacto de los programas Paz y desarrollo y Laboratorios de paz”, Departamento Nacional de Planeación, noviembre de 2008.

<sup>178</sup> En Nariño, el gobierno local ha tenido dificultades para negociar prioridades de los donantes que se ajusten a los planes del departamento. Entrevistas de Crisis Group, 10, 15 de enero. Se afirma que los proyectos en Carmen del Atrato (Chocó) no se debaten con el gobernador ni con las autoridades locales, lo cual pone en riesgo su sostenibilidad. Entrevista de Crisis Group, CNRR, Quibdó, 19 de febrero de 2010. En Tumaco, muchos organismos internacionales son rechazados de inmediato, pues las personas creen que a estos les interesa más desarrollar sus propios programas que las iniciativas surgidas de las comunidades locales. Entrevista de Crisis Group, Tumaco, 24 de febrero de 2010. En la región de Montes de María, preocupa la posibilidad de que un importante paquete de inversión de USAID no beneficie, de hecho, a los cuatro municipios. Otras organizaciones sostienen que no se ha hecho mucho esfuerzo

torios de las comunidades indígenas o afrocolombianas deben ser compatibles con la protección especial que estas minorías disfrutaban de conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales<sup>179</sup>.

## 2. Restitución de la tierra

Las acciones de los grupos armados ilegales y las iniciativas emprendidas por el Estado para combatirlos han forzado a millones de personas en las zonas rurales a abandonar sus propiedades<sup>180</sup>. Aunque las estimaciones varían, aproximadamente 5,5 millones de hectáreas —el 10 por ciento del territorio agrícola productivo— han sido abandonadas por unas 385.000 familias desde 1980<sup>181</sup>. En un proceso que se ha dado en llamar la “contrarreforma agraria”, las organizaciones criminales se han apropiado gradualmente —de manera directa o a través de testaferrros— de grandes bloques de tierra, ya sea con fines de blanqueo de dinero o de inversión. La tierra también ha sido adquirida por terceros, incluidos empresarios con intereses en grandes proyectos agroindustriales<sup>182</sup>.

---

por coordinar las actividades nuevas y las ya existentes, lo cual podría duplicar actividades, dividir a las comunidades y afectar el progreso. Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Sincelejo, 24 de marzo de 2010.

<sup>179</sup> Los artículos 7, 63 y 246 de la Constitución reconocen la autonomía de las minorías étnicas, ofrecen protección especial a sus territorios y les permiten ejercer su propia autoridad. La Ley 21 de 1991 adoptó la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en virtud de la cual los Estados parte se comprometen a consultar con los líderes las decisiones administrativas o legislativas que afectan los derechos de esas minorías.

<sup>180</sup> Para un recuento pormenorizado de la usurpación de tierras en Colombia por la guerrilla, los paramilitares y los narcotraficantes, véase Alejandro Reyes, *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia* (Bogotá, 2009).

<sup>181</sup> Luis Jorge Garay, Fernando Barberi, Jaime Forero y Gladys Celeide, “Certificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia”, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, Bases para el Desarrollo de Procesos de Reparación”, Proceso Nacional de Verificación, Décimo primer informe, Bogotá, 19 de enero de 2010, págs. 10-11. Las cifras que contempla el proyecto de ley que se presentó al Congreso en septiembre de 2010 difieren considerablemente. Según éste, 3 millones de hectáreas fueron abandonadas por 750.000 familias. Daniel Samper Pizano, “Una ley valerosa y otra injusta”, *El Tiempo*, 12 de septiembre de 2010.

<sup>182</sup> Se ha denunciado que algunos proyectos industriales están en terrenos que fueron apropiados de manera ilegal. Un caso especialmente sensible es el proyecto de palma de aceite en las regiones de Curvaradó y Jiguamiandó (Chocó). Véase Boletín informativo de Crisis Group, *Dos pasos complementarios*, op. cit., pág. 4.

La difícil situación de las familias que abandonaron sus tierras motivó a la Corte Constitucional a declarar un “estado de cosas inconstitucional” en 2004 y a ordenar al presidente Uribe que enfrentara la cuestión. Cinco años después, la Corte determinó que las medidas adoptadas por el gobierno eran insuficientes y ordenó el diseño y la aplicación de un nuevo conjunto de políticas integrales<sup>183</sup>. Estas políticas, que posteriormente se presentaron a la Corte, proponían empezar con proyectos piloto en tres regiones<sup>184</sup>. Con base en conversaciones con actores competentes y expertos en cuestiones jurídicas y de tierras, el gobierno de Uribe también preparó un proyecto de ley sobre restitución de la tierra, que se entregó al Ministerio del Interior y de Justicia al terminar el mandato.

Se ha reconocido ampliamente que la restitución de la tierra a las víctimas del conflicto, junto con la formalización y la protección de sus títulos de propiedad, son condiciones esenciales para resolver el conflicto, y constituyen una prioridad en el programa del nuevo gobierno. El presidente Santos se ha comprometido públicamente a revertir la “contrarreforma agraria” y permitir que las víctimas recuperen sus tierras<sup>185</sup>. El ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo ha anunciado planes para recuperar por lo menos 2 millones de hectáreas usurpadas por los criminales y ha prometido que a los agricultores que regresen a sus tierras les ofrecerán oportunidades productivas y los apoyarán con tecnología y créditos. Con base en el proyecto de ley de su antecesor, el gobierno presentó el proyecto de Ley de Tierras al Congreso en septiembre de 2010. Su objetivo es simplificar los procedimientos jurídicos para la restitución y crear un nuevo grupo de jueces especializados en derecho agrario dentro del sistema judicial civil, encargados de velar por el cumplimiento de los derechos de propiedad<sup>186</sup>. Según el gobierno, una de sus

---

<sup>183</sup> Auto 008 (2009), Corte Constitucional, 26 de enero de 2009, pág. 55.

<sup>184</sup> Luego de ser debatida con las instituciones estatales competentes, los desplazados, las organizaciones de cooperación internacional y la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, la Política de tierras y territorios para la población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado y del despojo se presentó a la Corte Constitucional el 30 de junio de 2009. Se centró en cinco ámbitos principales: prevención del desplazamiento y la usurpación; oficialización de la tenencia de la tierra; protección de la tierra; restitución; y reparación para los arrendatarios o poseedores sin títulos; así como dos cuestiones intersectoriales adicionales: revisiones institucionales y legislativas y un sistema de información centralizado y actualizado. Las regiones escogidas para los proyectos piloto fueron Mampuján (departamento de Bolívar), Turbo (Antioquia) y Chengue (Sucre).

<sup>185</sup> “Este es el discurso completo del Presidente”, op. cit.

<sup>186</sup> Entrevistas de Crisis Group, Acción Social, Bogotá, 3 de mayo de 2010; experto en tierras, Bogotá, 10 de enero de 2010; ex viceministro de Agricultura, Bogotá, 3 de enero de 2010; asesor

características principales es que la nueva ley revertiría la carga de la prueba, exigiendo que la persona que tiene la posesión de la tierra demuestre su propiedad, y no que le corresponda hacerlo a la presunta víctima.

La ley, que promete velar por los derechos de las víctimas de decenios de violencia, afrontará varios problemas prácticos. Puede ser difícil hacer el seguimiento de la historia de un título de propiedad en su paso de un poseedor a otro y determinar si en algún momento se cometió un acto ilícito, sobre todo debido a que en muchos casos la compra está respaldada por documentos notarizados que cumplen con los requisitos jurídicos formales. Podría ser complicado demostrar que una persona se vio forzada a vender o abandonar la tierra por medios ilícitos. En el mejor de los casos, el proceso de rastrear la historia de los títulos y establecer jurídicamente cuáles son los propietarios legítimos exigirá recursos financieros y humanos considerables<sup>187</sup>. Algunos críticos aducen además que el proyecto de ley solo beneficiaría a una parte del universo de los grupos potencialmente afectados<sup>188</sup>. Además, no aborda la seguridad o las perspectivas de desarrollo de las personas que recuperan sus tierras. La restitución sin medidas de seguridad adecuadas o sin el compromiso del Estado de proporcionar servicios básicos, infraestructura

---

jurídico, Bogotá, 21 de abril de 2010. Correspondencia de Crisis Group por correo electrónico, experto en tierras y asesor del gobierno, Bogotá, 15 de septiembre de 2010.

<sup>187</sup> Hay otras tareas administrativas importantes, entre ellas la formalización de los títulos de propiedad. Las parcelas se tendrán que medir con exactitud y se tendrá que registrar y mantener la información de una manera centralizada, lo cual es difícil con el actual sistema. Al 1 de enero de 2009, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) solo había actualizado la información de un 52,8 por ciento de las propiedades. Por ley, esta información se debe recoger cada cinco años pero la falta de dinero y de voluntad política, tanto a nivel nacional como local, ha impedido hacerlo. Véase “El rompecabezas de la restitución de tierras”, Hechos del Callejón No. 47, PNUD, junio de 2009, pág. 6. Las mediciones de los predios se registran tanto en el IGAC como en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, pero la información que tienen las dos entidades sobre el tamaño y las características de las propiedades difiere. Un problema adicional es que las autoridades ambientales y de bosques no han coordinado con las autoridades encargadas de los títulos cuáles zonas son reservas naturales, por lo cual no se pueden apropiar, y cuáles son sus perímetros exactos. Parte de la información sobre tierras se ha perdido irremediablemente, pues los grupos armados ilegales a menudo queman archivos públicos en municipios afectados. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno local, Vistahermosa, 13 de abril de 2010.

<sup>188</sup> De conformidad con el proyecto de ley, solo son admisibles los casos que implican hechos confirmados por los tribunales de la Ley de Justicia y Paz. Solamente hay 13.000 casos de estos. Patricia Buriticá, presentación en la conferencia “Foro de Tierras, Prosperidad y Paz”, sobre la restitución de la tierra, al cual asistió Crisis Group, Bogotá, 14 de septiembre de 2010.

y ayuda para dar un uso productivo a las tierras restituídas podría ser una opción poco atractiva para muchas de las víctimas<sup>189</sup>. Créditos, asistencia técnica y acceso a mercados deben formar parte del paquete ofrecido a quienes regresan.

Como la ley promete impugnar los intereses de terratenientes poderosos en sus regiones —muchos con vínculos directos con el Congreso— y de los grupos criminales, las reclamaciones de restitución podrían generar, de suyo, violencia y poner en peligro a las víctimas. Las personas que están en posesión de las tierras, incluidos terceros que quizás adquirieron la propiedad de buena fe sin saber que tenía problemas de ilegalidad, podrían mostrarse renuentes a aceptar las órdenes de la corte de renunciar a ella, con o sin reparación<sup>190</sup>. Muchos terratenientes y agricultores ya han manifestado abiertamente su oposición a la iniciativa<sup>191</sup>; a la fecha, más de 40 personas que han intentado hacer valer los derechos de restitución han sido asesinadas y muchas más han recibido amenazas<sup>192</sup>. Para tener éxito, la ley se tiene que concebir, no como una medida individual, sino más bien como parte de una serie de políticas y reformas encaminadas a enfrentar la criminalidad y la ilegalidad generalizadas.

La protección de los predios es esencial para prevenir la tendencia a acumular tierras que se vislumbra en algunas regiones. Esto se complica por la falta de información sobre los antecedentes de los compradores potenciales<sup>193</sup> y por las inquietantes denuncias de que se trata de una campaña que está siendo apoyada o incluso promovida por el Estado<sup>194</sup>, todo lo cual podría no solo menoscabar

---

<sup>189</sup> Según la CNRR, el 80 por ciento de las personas que abandonaron sus tierras no quiere regresar. La ONG Corporación Nuevo Arco Iris dijo que muchos más regresarían si mejoraran las condiciones y las oportunidades. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 30 de agosto de 2010.

<sup>190</sup> Si una reclamación tiene éxito y se ordena al poseedor salir de la tierra, el proyecto de ley estipula que los terceros de buena fe recibirían una indemnización con bonos del tesoro. No obstante, el monto es incierto y podría ser inferior a las mejoras hechas por la persona que vivía allí.

<sup>191</sup> Gustavo Petro, presentación en la conferencia “Foro de tierras, prosperidad y paz”, *op. cit.*

<sup>192</sup> La presentación de Patricia Buriticá, *op. cit.*, da como cifra 45. Como ya se mencionó, la CNRR habla de 41.

<sup>193</sup> En Granada (cerca de La Macarena), la comunidad denunció la “súbita aparición de extraños interesados en comprar tierra”. Entrevista de Crisis Group, líderes comunitarios, 12 de abril de 2010. En La Uribe (cerca de La Macarena), se han presentado personas con títulos de propiedad que se remontan a más de 70 años atrás. Algunos dicen que son enviados de alias “Cuchillo” y alias “Martín Llanos”; otros sostienen que los han enviado las FARC. Entrevistas de Crisis Group, organización internacional, Bogotá, 3 de febrero de 2010.

<sup>194</sup> Hay denuncias de que el Estado está apoyando la compra masiva de tierra en ciertas regiones para promover grandes

la restitución y las iniciativas relacionadas sino también contribuir a que los criminales se apropien de más tierras. Para afrontar este problema, el gobierno está contemplando la posibilidad de imponer restricciones especiales en zonas cruciales como Montes de María<sup>195</sup>. Además, el Ministerio de Agricultura ha anunciado que se está preparando un segundo proyecto de ley encaminado a abordar la formalización de los títulos de propiedad de la tierra y otras cuestiones fundamentales, que se presentará al Congreso tan pronto haya sido debatido con todos los interesados<sup>196</sup>.

### 3. Justicia transicional, derechos de las víctimas

La judicialización y la condena de los ex combatientes por crímenes de lesa humanidad han avanzado lentamente y durante el gobierno de Uribe el compromiso de proteger a las víctimas y velar por el cumplimiento de sus derechos fue débil. La aplicación eficaz de la Ley de Justicia y Paz solo será posible si el nuevo gobierno se compromete a financiar y fortalecer con prioridad todas las instituciones que tienen responsabilidades en virtud de la ley, y a garantizar los derechos de las víctimas. Es esencial aclarar el mandato de las múltiples entidades involucradas con el fin de evitar confusiones y duplicación de esfuerzos<sup>197</sup>.

El proyecto de Ley de Víctimas del gobierno de Santos se presentó al Congreso el 27 de septiembre de 2010. Se basa en el proyecto de ley que preparó el Partido Liberal en 2009, que fracasó porque el gobierno de Uribe se opuso a algunos de sus elementos esenciales<sup>198</sup>. Al definir a las víctimas como todas las personas o grupos que han sufrido daños (no solo materiales) relacionados con el conflic-

to armado, superaría considerablemente el número de individuos cubiertos por los procesos judiciales de la Ley de Justicia y Paz<sup>199</sup>. Incluye, sobre todo, a las víctimas de crímenes cometidos por agentes estatales, algo que combatió el anterior gobierno<sup>200</sup>. Prevé un marco amplio para la protección y reparación de las víctimas, que incluye elementos financieros y no financieros<sup>201</sup>. La reparación material, como acceso a servicios de salud y educación, capacitación profesional y asistencia psicosocial, viene acompañada de una reparación simbólica<sup>202</sup>. El proyecto de ley también prevé programas de protección especial y asistencia jurídica para las víctimas, y asigna prioridad a las mujeres, los niños y los campesinos en señal de reconocimiento de su particular vulnerabilidad<sup>203</sup>. No obstante, solo prevería US\$22 millones para reparación a lo largo de quince años<sup>204</sup>.

Si se convierte en ley, este proyecto sería coherente con las normas internacionales y constituiría un avance importante hacia el reconocimiento de los derechos de las víctimas. El presidente no ha dejado dudas sobre su interés en que se apruebe<sup>205</sup>. Las amplias consultas previas – simbólicamente selladas cuando Santos presentó personalmente el proyecto de ley, rodeado de los jefes de los partidos de coalición del gobierno– sugieren que tendrá un destino más favorable que los que lo precedieron. Aunque Santos ha sido muy encomiado por esta iniciativa, los representantes de las víctimas advierten en contra

---

proyectos agroindustriales. En Montes de María, donde muchas personas compraron bajo el “esquema 70/30” (en el que los campesinos pagaban el 30 por ciento del valor y el Estado otorgaba un crédito de bajos intereses por el 70 por ciento restante), es fácil convencer a los campesinos de que vendan cuando un inversionista ofrece un precio razonable y asume la deuda. Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Sincelejo, 24 de marzo de 2010.

<sup>195</sup> El ministro de Agricultura ha dicho que el gobierno está evaluando la posibilidad de declarar la zona de Montes de María como una “zona de reserva campesina”. Estas zonas, reglamentadas por el artículo 80 de la Ley 160 (1994), disfrutaban de una protección especial, incluido el número de hectáreas que puede comprar una persona, las condiciones y obligaciones que deben cumplir los ocupantes y otras limitaciones respecto del uso de la tierra. Senado de la República, ([www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley\\_0160\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0160_1994.html)).

<sup>196</sup> Juan Camilo Restrepo, comentarios en la conferencia “Foro de tierras, prosperidad y paz”, *op. cit.*

<sup>197</sup> Andreas Forer: “¿Un feliz cumpleaños?”, *El Espectador*, 2 de julio de 2010.

<sup>198</sup> Entrevista de Crisis Group, senador del Partido Liberal, Bogotá, 1 de septiembre de 2010; véase también la sección II.D, más atrás.

---

<sup>199</sup> “Proyecto de Ley de Víctimas”, 27 de septiembre de 2010, ([www.verdadabierta.com/index.php?option=com\\_content&id=2750](http://www.verdadabierta.com/index.php?option=com_content&id=2750)), págs. 9-12. El gobierno habla de unos cuatro millones de víctimas que se beneficiarían con la ley. “Santos pidió apoyo a Ley de Víctimas”, *El Colombiano*, 30 de septiembre de 2010.

<sup>200</sup> *Ibid*, págs. 25-26. Uribe se opuso a que se incluyera cualquier forma de reparación por actos cometidos por agentes estatales en la legislación sobre los derechos de las víctimas (incluido el Decreto 1290 de 2008), sobre la base de que esto podría producir una avalancha de demandas jurídicas.

<sup>201</sup> Con respecto a la cuestión de la restitución de las tierras, el proyecto de ley se refiere al proyecto sobre el particular presentado el 7 de septiembre de 2010 (véase la sección III.B.2).

<sup>202</sup> Como el Día de solidaridad nacional con las víctimas, “Proyecto de Ley de Víctimas”, *op. cit.*, pág. 25. El proyecto de ley también establece una diferencia entre la ayuda humanitaria (como la ayuda otorgada por el gobierno a los desplazados internos) y la reparación.

<sup>203</sup> “Proyecto de Ley de Víctimas”, *op. cit.*, pág. 25.

<sup>204</sup> “La ley de víctimas y el reto de las confrontaciones partidistas”, *Semana*, 27 de septiembre de 2010. Con base en el principio de la prohibición de la doble reparación, los beneficios recibidos de conformidad con el programa de reparación por la vía administrativa de Uribe (Decreto 1290, 2008) se deducirán de cualquier reclamación de reparación futura.

<sup>205</sup> Por ejemplo, dijo que “si solo esta ley pasa, valdrá la pena haber sido presidente”. “La ley de víctimas y el reto de las confrontaciones partidistas”, *op. cit.*

de un optimismo prematuro. El proyecto de ley tendrá que superar un difícil escrutinio legislativo<sup>206</sup>, después de lo cual habrá de afrontar otro reto importante, que es su aplicación en el contexto de la continuación del conflicto armado.

#### 4. Reintegración de los ex combatientes

Si bien es cierto que no es fácil convertir a personas que han pasado la mayor parte de sus vidas en las selvas y montañas como guerrilleros en asalariados corrientes, es preciso fortalecer las iniciativas para ofrecer oportunidades laborales a los combatientes desmovilizados. Es importante mejorar la cooperación con las autoridades departamentales y municipales y garantizar la inclusión de objetivos e indicadores relacionados con la reintegración en un mayor número de sus planes de desarrollo<sup>207</sup>. Una de las más altas prioridades del programa del gobierno debería ser el diseño y aplicación de medidas integrales para evitar el reclutamiento de los combatientes desmovilizados y protegerlos de cualquier acción en contra suya por parte de los NGAI, incluso mediante la creación de un sistema de supervisión más eficaz para evaluar el riesgo de que estas personas vuelvan a ingresar a las redes criminales y del narcotráfico.

#### 5. Negociaciones con los insurgentes

La política de seguridad de Uribe y la determinación de Santos de continuar y fortalecer las operaciones contra las FARC han tenido importantes éxitos militares. Las FARC han perdido la mayor parte de la legitimidad que alguna vez tuvieron en algunos círculos internos y extranjeros, están debilitadas desde el punto de vista militar y no tienen la capacidad para constituirse en una amenaza contra las instituciones del gobierno nacional ni para tomarse el poder por la fuerza. La muerte reciente de alias “Mono Jojoy” en la Operación Sodoma podría acortar el tiempo en que sea factible un fin negociado de la insurgencia. Al mismo tiempo, la capacidad de adaptación que siempre ha demostrado la guerrilla y su habilidad para financiarse mediante actividades delictivas como el secuestro y el narcotráfico impiden dar prematuramente un parte de victoria, como parece haber entendido Santos cuando advirtió contra el triunfalismo<sup>208</sup>. La respuesta del Secretariado de las FARC a sus recientes reveses probablemente será

el uso aún mayor de tácticas de guerra de guerrilla y, a corto plazo, el lanzamiento de nuevos ataques para demostrar que sigue siendo un movimiento peligroso. Además, existen serios riesgos de que la organización se siga fragmentando y se criminalice aún más –haciendo menos probable una solución única a los problemas que plantea en la actualidad.

El anuncio del presidente Santos en su discurso de posesión el 7 de agosto en cuanto a que la puerta del diálogo con los insurgentes no está cerrada representa un cambio notorio con respecto al pensamiento de su antecesor<sup>209</sup>. Aunque sin duda enfrentaría escepticismo e incluso una fuerte resistencia en muchos sectores, Santos debería utilizar su capital político para abrir todos los canales políticos posibles para debatir fórmulas para poner fin a la violencia, al tiempo que mantiene la presión militar sobre las FARC y otros grupos armados ilegales.

Los colombianos recuerdan desfavorablemente las fallidas conversaciones de paz durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), que las FARC utilizaron para reagruparse en una zona desmilitarizada casi del tamaño de Suiza, fortalecerse militarmente, ampliar su negocio de narcotráfico e intimidar a la población<sup>210</sup>. Esta vez, cualquier conversación tendría que centrarse más focalmente en el desarme, la desmovilización y la reintegración de los insurgentes, sin posibilidades de otra zona desmilitarizada como ésa.

Así como hizo Uribe con los paramilitares, Santos tendría que ofrecer algunos beneficios jurídicos directos y de otra índole a los guerrilleros de las FARC a cambio de un acuerdo de desarme, desmovilización y reintegración. A la luz del precedente de la Ley de Justicia y Paz y de las restricciones que impone el derecho internacional, es improbable que pueda ofrecer algo distinto de los beneficios que contempla esa legislación; tampoco debería hacerlo, pues con excesiva frecuencia en Colombia se ha hecho caso omiso de los derechos de las víctimas, y los responsables de actos atroces no han rendido cuentas. Las cuestiones sobre las que habrá que conversar podrían incluir la naturaleza de cualquier amnistía o perdón que se piense conceder al grueso de los insurgentes y el tipo y grado de indulgencia que cabría acordar a los responsables de

<sup>206</sup> “La ley de víctimas fue radicada en el Congreso”, Verdad Abierta, 27 de septiembre de 2010 ([www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com)).

<sup>207</sup> En 2008, catorce departamentos incluyeron cuestiones de reintegración en sus planes de desarrollo. Véase “La reintegración: logros en medio del desarme y dificultades no resueltas”, II Informe Nacional de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Bogotá, julio de 2010, pág. 42.

<sup>208</sup> “Es una gran victoria pero no es hora de triunfalismos”: Santos”, *El País*, 24 de septiembre de 2010.

<sup>209</sup> Sí insistió públicamente en que las condiciones para el diálogo seguían siendo las mismas. Véase “Este es el discurso completo del Presidente”, *op.cit.* Crisis Group consultó a fuentes cercanas al vicepresidente Angelino Garzón, quienes confirmaron que Santos había dado instrucciones para utilizar los canales de comunicación existentes para explorar privadamente la posibilidad de entablar conversaciones de paz con las FARC.

<sup>210</sup> Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, representantes de la Iglesia, funcionarios públicos locales, Granada, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa (departamento del Meta), 12-15 de abril de 2010.

crímenes que no están dentro del alcance de una amnistía o perdón, a cambio de la liberación inmediata de los rehenes, la desmovilización de los insurgentes y su compromiso con la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas, así como garantías de no repetición. El gobierno además tendría que comprometerse a proteger las vidas de los ex combatientes.

También se debería explorar el posible uso de terceros de diversos tipos para ayudar en alguna etapa del proceso. Santos ha sostenido que cualquier conversación con los insurgentes se deberá entablar directamente, y no con mediación<sup>211</sup>. Los intentos anteriores de mediación de las Naciones Unidas durante el gobierno de Uribe fueron infructuosos, en parte porque las FARC no estaban dispuestas a aceptar la desmovilización sin compartir el poder y también en parte porque Uribe no estaba dispuesto a hacer ninguna concesión y porque no hubo química entre los facilitadores de las Naciones Unidas y el gobierno, lo cual redundó en un serio deterioro de la relación del gobierno con el organismo internacional<sup>212</sup>.

Las condiciones han cambiado tanto para la guerrilla como para el gobierno, de modo que Santos quizás quiera volver a considerar opciones con la participación de terceros. Esa participación ha sido útil para poner fin a algunos conflictos en el mundo, y tal vez más para el monitoreo de acuerdos, pero el éxito depende del contexto, el equilibrio de fuerzas, el interés de las partes y la habilidad de los mediadores<sup>213</sup>. Además del papel que podrían desempeñar las Naciones Unidas, podrían considerarse los buenos oficios de la OEA, que ya hace monitoreo en Colombia, y posiblemente de líderes latinoamericanos respetados. Es improbable que Brasil quiera tener un papel de mediación oficial<sup>214</sup>, pero sí ha estado dispuesto a contribuir a la paz

y podría ofrecer un respaldo importante<sup>215</sup>. Como Santos ha dicho que quiere que Colombia ratifique el tratado de UNASUR, ésta podría ayudar a pesar de su débil infraestructura. Los representantes de la Iglesia han sido un conducto persistente para la comunicación entre el gobierno y los insurgentes y podrían desempeñar una función importante, junto con algunos grupos de la sociedad civil. El gobierno tiene una oportunidad para actuar a partir de una posición de fuerza. La respuesta de los insurgentes sería incierta, pero la posibilidad de una solución política del conflicto debería explorarse seriamente.

### C. LA PLATAFORMA POLÍTICA NECESARIA

Tras su arrolladora victoria electoral, el presidente Santos disfruta de un alto grado de popularidad y de una mayoría absoluta en el Congreso<sup>216</sup>. No obstante, solo podrá poner en marcha la estrategia de resolución del conflicto más amplia, equilibrada e integral que se esbozó en los párrafos anteriores si consolida el apoyo de una amplia coalición política y social. El presidente ha invitado a todos los sectores de la población a unirse para construir un “acuerdo de unidad nacional para la prosperidad”. Aunque todavía no las ha presentado como parte de una única estrategia integral, ha impresionado incluso a muchos de sus anteriores críticos al comprometerse a emprender reformas ambiciosas y esenciales para poner fin al conflicto. El lema de la “prosperidad democrática” como sucesora de la “seguridad democrática” sugiere un nuevo énfasis en el desarrollo social y económico<sup>217</sup>.

Al incluir a algunos de los enemigos políticos de Uribe en un gabinete que ha sido denominado el “dream team”<sup>218</sup>

<sup>211</sup> “Santos descarta mediación internacional para dialogar con las FARC”, CaracolTV, 1 de septiembre de 2010.

<sup>212</sup> Entrevista de Crisis Group, UNDP, 21 de enero de 2010.

<sup>213</sup> En el hemisferio, los conflictos en Centroamérica tuvieron mediación de las Naciones Unidas en El Salvador y Guatemala y una participación conjunta de las Naciones Unidas y la OEA en Nicaragua, y varias disputas fronterizas han llegado a acuerdos sostenibles con la ayuda de buenos oficios. “Review of Political Missions, 2010”, Center on International Cooperation at NYU, ([www.cic.nyu.edu](http://www.cic.nyu.edu)), en especial el capítulo “Political Missions, Mediation and Good Offices”, de Teresa Whitfield.

<sup>214</sup> El enfoque de Brasil ha sido principalmente fortalecer su posición como competidor importante en el plano internacional y no ha intentado desempeñar un papel en la resolución de problemas locales. Sin embargo, varios políticos influyentes y funcionarios de alto rango del Ministerio de Relaciones Exteriores propugnan que el país desempeñe un papel más activo en el plano regional. Entrevista telefónica de Crisis Group, alto diplomático extranjero, Sao Paulo, 21 de diciembre de 2009.

<sup>215</sup> Brasil prestó ayuda logística para la liberación del sargento Pablo Moncayo y el soldado Daniel Calvo en marzo de 2010.

<sup>216</sup> Santos sacó el mayor número de votos (nueve millones) obtenidos jamás por un candidato presidencial. Los partidos Conservador y Cambio Radical, junto con un amplio sector del Partido Liberal, respaldaron oficialmente su campaña después de la primera ronda en mayo de 2010. El Partido de Integración Nacional (PIN) siguió el ejemplo. El partido de izquierda Polo Democrático exhortó a sus seguidores a abstenerse de votar en la segunda ronda, pero entablaron conversaciones muy pronto después de la elección de Santos en un intento de contribuir a las políticas en cuestiones esenciales como el agua y la pobreza. El Partido Verde anunció que solo se opondría a las políticas que contravinieran sus principios básicos, y que apoyarían las iniciativas beneficiosas del gobierno. Por consiguiente, Santos cuenta por ahora con el apoyo de aproximadamente el 80 por ciento del Congreso.

<sup>217</sup> Véase “Este es el discurso completo del Presidente”, *op. cit.*

<sup>218</sup> Santos designó a Germán Vargas Lleras, percibido como un traidor por los uribistas, como ministro del Interior y de Justicia. Juan Camilo Restrepo, un crítico constante de Uribe, fue nombrado ministro de Agricultura. “Dream team”, *Semana*, 7 de agosto de 2010.

y apelar a la sociedad civil<sup>219</sup>, el nuevo presidente está subsanando las divisiones y construyendo el tipo de apoyo que necesita para desarrollar su proyecto político. Ha dado los primeros pasos para reparar las relaciones con sus vecinos y el presidente de los Estados Unidos le ha otorgado un tratamiento preferencial<sup>220</sup>. Los medios de comunicación están entusiasmados y las encuestas de opinión le dan más del 76 por ciento de aprobación. En un intento por aprovechar plenamente su luna de miel política, ha actuado con audacia para preparar e introducir proyectos de ley importantes. Sin embargo, la prueba de fuego de su compromiso, su capacidad política y la fuerza de su coalición será lograr que el Congreso los apruebe y luego poderlos aplicar, a medida que se organicen los intereses especiales en contra, que incluyen voces poderosas de fuera de Bogotá.

En párrafos anteriores se examinó la naturaleza de la oposición que enfrentan las propuestas de reforma relativas a la tierra y el derecho de las víctimas. También se perfila otra confrontación en torno al proyecto de ley para revisar el sistema de regalías dimanadas de la explotación de los recursos naturales, una cuestión que tradicionalmente se ha asociado con la corrupción. Enfrentará una oposición muy fuerte de los departamentos productores de petróleo, pues redistribuiría unos US\$3.200 millones que hoy en día entran a las arcas de tan solo 170 de los 1.102 municipios del país<sup>221</sup>. El estamento militar constituye un gru-

po importante al que Santos tendrá que prestar atención especial. Luego de haber visto aumentar considerablemente su presupuesto y haber ocupado un lugar de honor durante los ocho años del anterior gobierno, los militares no verán con buenos ojos ningún indicio de cambio en las prioridades del gobierno. Tanto los ataques de las FARC como varios notables éxitos militares en las últimas semanas habrán confirmado sus expectativas de recibir un tratamiento especial<sup>222</sup>.

---

<sup>219</sup> Poco después de su elección, Santos instruyó al vicepresidente Angelino Garzón a que convocara a todas las instituciones y organizaciones competentes, dentro y fuera del gobierno, para transmitirles un mensaje de compromiso total con el respeto por los derechos humanos y de voluntad de crear políticas a este respecto con todos los interesados. Santos también se reunió con comunidades indígenas y étnicas y sus líderes para hablar sobre sus problemas y diseñar mecanismos para afrontarlos conjuntamente. Entrevista de Crisis Group, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Bogotá, 2 de septiembre de 2010.

<sup>220</sup> El gobierno de los Estados Unidos puso de relieve su satisfacción con respecto al discurso inaugural del presidente Santos, las acciones encaminadas a poner fin a la confrontación de Uribe con la rama judicial y las propuestas de reforma legislativa cuando el presidente Obama le concedió a Santos una de las cinco reuniones bilaterales que sostuvo con jefes de Estado con ocasión de la inauguración del pleno de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2010. La posterior declaración de la Casa Blanca encomiando esas acciones también anunció un nuevo “diálogo de asociación de alto nivel entre los Estados Unidos y Colombia” para ampliar la cooperación en una amplia gama de cuestiones, como oportunidades sociales y económicas, democracia, derechos humanos y buena gobernanza. “Readout of President Obama’s Meeting with President Santos of Colombia”, comunicado de prensa de la Casa Blanca, Oficina de Prensa, 24 de septiembre de 2010.

<sup>221</sup> “Regalías para todo el país”, *Revista Dinero*, 1 de septiembre de 2010.

---

<sup>222</sup> Desde que Santos asumió la presidencia, las FARC y el ELN han dado muerte a unos 35 miembros de las fuerzas de seguridad en Antioquia, Nariño, Caquetá, Norte de Santander y Putumayo y han dejado a 13 heridos en Pasto (Nariño). La Operación Sodoma, en la que murió el alto comandante de las FARC alias “Mono Jojoy” el 23 de septiembre, silenció la percepción popular cada vez mayor de que el gobierno estaba perdiendo su dominio sobre los insurgentes.

#### IV. CONCLUSIÓN

El presidente Uribe dejó a su sucesor una situación de conflicto armado mejorada pero no resuelta. Las FARC están debilitadas pero todavía tienen capacidad para infligir daño. Los NGAI se están expandiendo y fortaleciendo gradualmente, negando en parte el éxito de la desmovilización paramilitar. Las medidas contra el narcotráfico no han reducido el flujo de dinero que llega a los insurgentes y otros grupos armados ilegales, y el virtual colapso de las relaciones con Ecuador, y en particular con Venezuela, permitió que el crimen y el negocio de la droga prosperaran en las regiones fronterizas. El esfuerzo por consolidar el control del territorio recuperado de los grupos armados ilegales mediante la expansión y el fortalecimiento de la presencia estatal ha tenido fallas y los mecanismos de la justicia transicional no han logrado juzgar a los responsables y hacer valer los derechos de las víctimas de una manera eficaz.

La convicción de Uribe de que la respuesta al conflicto era una victoria militar le impidió en buena medida abordar los problemas relacionados y subyacentes. El presidente Santos está en una posición que le permite entender tanto los logros como las deficiencias de las políticas de su antecesor. El amplio apoyo que han recibido sus actuaciones iniciales presenta una oportunidad para construir el tipo de coalición política y social necesaria para realizar reformas cruciales que sin duda afrontarán mucha resistencia de grupos con intereses arraigados. Si cumple y pone en marcha una estrategia verdaderamente amplia e integral para poner fin al conflicto, Colombia estará, como esperan sus amigos, en el umbral de una paz genuina y sostenible.

**Bogotá/Bruselas, 13 de octubre de 2010**

## ANEXO A

### MAPA DE COLOMBIA



Cortesía de la General Library, The University of Texas at Austin.

## ANEXO B

### GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

---

Acción Social	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia, organización que cobijaba a los grupos paramilitares cuya demobilización empezó en 2003 y concluyó oficialmente en 2006.
BACRIM	Bandas criminales
CCAI	Centro de Coordinación de Acción Integral
CCR	Centros de Coordinación Regional
CIAT	Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DCA	Acuerdo de cooperación en materia de defensa entre los Estados Unidos y Colombia
DDR	Desmovilización, desarme y reintegración
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ELN	Ejército de Liberación Nacional, el segundo grupo insurgente más grande de Colombia.
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el principal grupo insurgente de Colombia y la guerrilla más antigua del continente americano.
LJP	Ley de Justicia y Paz
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos
NGAI	Nuevos grupos armados ilegales
PCSD	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, sucesora de la Política de Seguridad Democrática del gobierno de Uribe, cuyo objetivo es consolidar los logros en materia de seguridad expandiendo la presencia estatal y los servicios públicos a regiones antes dominadas por los insurgentes.
PSD	Política de Seguridad Democrática, política de seguridad del gobierno de Uribe, cuyo objetivo era recuperar el control del territorio derrotando militarmente a los grupos insurgentes, combatiendo el tráfico de drogas y desmovilizando a los grupos paramilitares.
SAT	Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo
UJP	Unidad de Justicia y Paz
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)

## ANEXO C

### ACERCA DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 130 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 su 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 12 páginas, que actualiza sucintamente con regularidad la coyuntura en las situaciones de conflicto o conflicto potencial más sensibles del mundo.

Los informes y los boletines informativos de Crisis Group son distribuidos por correo electrónico y también se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org). Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en materia 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. Son codirectores de Crisis Group Christopher Patten, ex comisionado europeo de Relaciones Exteriores, y Thomas Pickering, ex embajador de Estados Unidos. Su presidenta y directora ejecutiva desde julio de 2009 es Louise Arbour, ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos y fiscal principal en los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Rwanda.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y el grupo tiene también oficinas de sensibilización en Washington D.C. (en donde es entidad jurídica) y Nueva York, una más pequeña en Londres y enlaces en Moscú y Beijing. En la actualidad, la organización cuenta con nueve oficinas regionales (en Bishkek, Bogotá, Dakar, Estambul, Islamabad, Nairobi, Pristina, Tbilisi y Yakarta) y tiene representaciones sobre el terreno en otras catorce localidades (Baku, Bangkok, Beirut, Bujumbura, Damasco, Dili, Jerusalén, Kabul, Katmandú, Kinshasa, Puerto Príncipe, Pretoria, Sarajevo y Seúl). Crisis Group cubre en la actualidad cerca de 60 zonas de conflicto actual o potencial en cuatro continentes. En África, estos países incluyen Burundi, Camerún, Chad, Côte d'Ivoire, Eritrea, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Liberia, Madagascar, Nigeria,

República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Uganda y Zimbabwe; en Asia, Afganistán, Bangladesh, Birmania/Myanmar, Cachemira, Corea del Norte, Estrecho de Taiwán, Filipinas, Indonesia, Kazajistán, Kirgizistán, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia, Timor Leste, Turkmenistán y Uzbekistán; en Europa, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Chipre, Georgia, Kosovo, Macedonia, Rusia (Cáucaso Norte), Serbia y Turquía; en el Oriente Medio y África septentrional, Arabia Saudita, Argelia, Egipto, Estados del Golfo, Irán, Iraq, Israel-Palestina, Líbano, Marruecos, Siria y Yemen; y en América Latina y el Caribe, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití y Venezuela.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones institucionales y fuentes privadas. En los últimos años, ha recibido recursos de los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Australia, Agencia Austriaca para el Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Centro Canadiense de Investigación y Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Checa, Ministerio de Relaciones Exteriores Real de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Comisión Europea, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, Irish Aid, Agencia de Cooperación Internacional de Japón, Principado de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Agencia de Nueva Zelanda para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores Real de Noruega, Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía, Ministerio de Relaciones Exteriores de los Emiratos Árabes Unidos, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Consejo para el Desarrollo Económico y Social del Reino Unido y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

Las siguientes fundaciones institucionales y privadas han aportado recursos en los últimos años: Carnegie Corporation of New York, The Charitable Foundation, Clifford Chance Foundation, Connect U.S. Fund, The Elders Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Humanity United, Hunt Alternatives Fund, Jewish World Watch, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Open Society Institute, Victor Pinchuk Foundation, Ploughshares Fund, Radcliffe Foundation, Sigrud Rausing Trust, Rockefeller Brothers Fund y VIVA Trust.

**Octubre de 2010**

## ANEXO D

### INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS DE CRISIS GROUP SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE 2007

- Reformas en Bolivia: riesgo de nuevos conflictos*, Boletín informativo sobre América Latina N° 13, 8 de enero de 2007.
- Haiti: Justice Reform and the Security Crisis*, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N° 14, 31 de enero de 2007 (también disponible en francés).
- Venezuela: La revolución de Hugo Chávez*, Informe sobre América Latina N° 19, 22 de febrero de 2007.
- Haiti: Prison Reform and the Rule of Law*, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N° 15, 4 de mayo de 2007 (también disponible en francés).
- Los nuevos grupos armados de Colombia*, Informe sobre América Latina N° 20, 10 de mayo de 2007.
- Consolidating Stability in Haiti*, Informe sobre América Latina N° 21, 18 de julio de 2007 (también disponible en francés).
- Ecuador: ¿Superando la inestabilidad?*, Informe sobre América Latina N° 22, 7 de agosto de 2007.
- La nueva Constitución de Bolivia: Evitar la confrontación violenta*, Informe sobre América Latina N° 23, 31 de agosto de 2007.
- Colombia: ¿Se está avanzando con el ELN?*, Boletín informativo sobre América Latina N° 16, 11 de octubre de 2007.
- Peacebuilding in Haiti: Including Haitians from Abroad*, Informe sobre América Latina/el Caribe N° 24, 14 de diciembre de 2007 (también disponible en francés).
- La droga en América Latina I: Perdiendo la lucha*, Informe sobre América Latina N° 25, 14 de marzo de 2008.
- La droga en América Latina II: Optimizar las políticas y reducir los daños*, Informe sobre América Latina N° 26, 14 de marzo de 2008.
- Colombia: Lograr que el avance militar rinda frutos*, Boletín informativo sobre América Latina N° 17, 29 de abril de 2008.
- Bolivia: Rescatar la nueva Constitución y la estabilidad democrática*, Boletín informativo sobre América Latina N° 19, 19 de junio de 2008.
- Venezuela: ¿Reforma política o colapso del régimen?*, Informe sobre América Latina N° 27, 23 de julio de 2008.
- Reforming Haiti's Security Sector*, Informe sobre América Latina/el Caribe N° 28, 18 de septiembre de 2008.
- Corregir el curso: Las víctimas y la Ley de Justicia y Paz en Colombia*, Informe sobre América Latina N° 29, 30 de octubre de 2008.
- Haiti 2009: Stability at Risk*, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N° 19, 3 de marzo de 2009.
- Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia: jugar la carta correcta*, Informe sobre América Latina N°30, 26 de marzo de 2009.
- Haiti: Saving the Environment, Preventing Instability and Conflict*, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N°20, 28 de abril de 2009.
- Dos pasos complementarios: proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia*, Boletín informativo sobre América Latina N°21, 25 de mayo de 2009.
- Venezuela: la Revolución Bolivariana acelerada*, Boletín informativo sobre América Latina N°22, 5 de noviembre de 2009.
- Un posible tercer período de Uribe y la resolución del conflicto en Colombia*, Informe sobre América Latina N°31, 18 de diciembre de 2009.
- Haiti: Stabilisation and Reconstruction after the Quake*, Informe sobre América Latina y el Caribe N°32, 31 de marzo de 2010.
- Guatemala: Asfixiada entre el crimen y la impunidad*, Informe sobre América Latina N°33, 22 de junio de 2010.
- Mejorar la política de seguridad en Colombia*, Boletín informativo sobre América Latina N°23, 29 de junio de 2010.

## ANEXO E

### CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP

#### CO-DIRECTORES

##### **Lord (Christopher) Patten**

Ex comisionado europeo de Relaciones Exteriores; ex gobernador de Hong Kong; ex ministro del gabinete del Reino Unido; Chancellor de la Universidad de Oxford

##### **Thomas R. Pickering**

Ex embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria; vicepresidente de Hills & Company

#### PRESIDENTA Y DIRECTORA EJECUTIVA

##### **Louise Arbour**

Ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos y fiscal principal en los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Rwanda

#### CONSEJO DIRECTIVO

##### **Morton Abramowitz**

Ex secretario de Estado adjunto de los Estados Unidos y embajador en Turquía

##### **Cheryl Carolus**

Ex alta comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; ex secretaria general del ANC

##### **Maria Livanos Cattau**

Miembro de la junta directiva, Petroplus Holdings, Suiza

##### **Yoichi Funabashi**

Editor en jefe de The Asahi Shimbun, Japón

##### **Frank Giustra**

Presidente y director ejecutivo de Fiore Capital

##### **Ghassan Salamé**

Decano, Escuela de Relaciones Internacionales de París, Ciencias Políticas

##### **Stephen Solarz**

Ex congresista de los Estados Unidos

##### **George Soros**

Presidente de Open Society Institute

##### **Pär Stenbäck**

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Finlandia

#### OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

##### **Adnan Abu-Odeh**

Ex consejero político del rey Abdullah II y del rey Hussein; representante permanente de Jordania ante las Naciones Unidas

##### **Kenneth Adelman**

Ex embajador de los Estados Unidos y director del Organismo para el Control de Armas y Desarme

##### **Kofi Annan**

Ex secretario general de las Naciones Unidas; Premio Nobel de la Paz (2001)

##### **Nahum Barnea**

Columnista principal de *Yedioth Ahronoth*, Israel

##### **Samuel Berger**

Presidente, Albright Stonebridge Group LLC; ex consejero de seguridad nacional de los Estados Unidos

##### **Emma Bonino**

Vicepresidenta del Senado; ex ministra de Comercio Internacional y Asuntos Europeos de Italia y comisionada europea para Ayuda Humanitaria

##### **Wesley Clark**

Ex comandante supremo aliado de la OTAN, Europa

##### **Sheila Coronel**

Toni Stabile, profesora de prácticas de periodismo investigativo; directora, Toni Stabile Center for Investigative Journalism, Columbia University, Estados Unidos.

##### **Jan Egeland**

Director, Norwegian Institute of International Affairs; ex Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas

##### **Mohamed ElBaradei**

Director general emérito, Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); Premio Nobel de Paz (2005)

##### **Uffe Ellemann-Jensen**

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Dinamarca

##### **Gareth Evans**

Presidente emérito de Crisis Group; ex ministro de Relaciones Exteriores de Australia

##### **Mark Eyskens**

Ex primer ministro de Bélgica

##### **Joschka Fischer**

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Alemania

##### **Dewi Fortuna Anwar**

Director de programas e investigación, Centro Habibie, Yakarta; ex ministro adjunto /secretario de Estado para las relaciones internacionales, Indonesia

##### **Jean-Marie Guéhenno**

Profesor Arnold Saltzman de práctica profesional en relaciones internacionales y asuntos públicos, Columbia University; ex secretario general adjunto de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

##### **Carla Hills**

Ex secretaria de Vivienda de los Estados Unidos; ex representante de comercio de los Estados Unidos

##### **Lena Hjelm-Wallén**

Ex viceprimera ministra y ex ministra de Relaciones Exteriores de Suecia

##### **Swanee Hunt**

Ex embajadora de los Estados Unidos en Austria; presidenta del Institute for Inclusive Security; presidenta de Hunt Alternatives Fund

##### **Mo Ibrahim**

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

##### **Igor Ivanov**

Ex ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia

##### **Asma Jahangir**

Relatora especial de las Naciones Unidas sobre la libertad religiosa o de creencias; presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán

##### **Wim Kok**

Ex primer ministro de los Países Bajos

##### **Ricardo Lagos**

Ex presidente de Chile

##### **Joanne Leedom-Ackerman**

Ex secretaria internacional de International PEN; novelista y periodista, Estados Unidos

##### **Lord (Mark) Malloch-Brown**

Ex administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y secretario general adjunto de las Naciones Unidas

##### **Lalit Mansingh**

Ex secretario de Relaciones Exteriores de la India, embajador ante los Estados Unidos y alto comisionado ante el Reino Unido

##### **Jessica Tuchman Mathews**

Presidenta del Carnegie Endowment for International Peace

##### **Benjamin Mkapa**

Ex presidente de Tanzania

##### **Moisés Naím**

Asociado principal, International Economics Program, Carnegie Endowment for International Peace; ex redactor en jefe, Foreign Policy

##### **Ayo Obe**

Experto jurídico, Lagos, Nigeria

##### **Güler Sabancı**

Presidente de Sabancı Holding, Turquía

##### **Javier Solana**

Ex alto representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, ex secretario general de la OTAN y ex ministro de Relaciones Exteriores de España

---

## CÍRCULO DEL PRESIDENTE

El Círculo del Presidente de Crisis Group es un distinguido grupo de grandes donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial, tiempo y pericia a Crisis Group para el cumplimiento de su misión.

**Canaccord Adams Limited**  
**Neil & Sandy DeFeo**  
**Fares I. Fares**  
**Mala Gaonkar**  
**Alan Griffiths**

**Frank Holmes**  
**Steve Killelea**  
**George Landegger**  
**Ford Nicholson**

**Statoil ASA**  
**Harry Pokrant**  
**Ian Telfer**  
**Neil Woodyer**

---

## CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

El Consejo Asesor Internacional de Crisis Group está integrado por importantes donantes particulares y corporativos que aportan regularmente a la organización sus consejos y experiencia.

**Rita E. Hauser**  
Copresidenta

**Elliott Kulick**  
Copresidente

**Anglo American PLC**  
**APCO Worldwide Inc.**

**Ed Bachrach**

**Stanley Bergman & Edward Bergman**

**Harry Bookey & Pamela Bass-Bookey**

**Iara Lee & George Gund III Foundation**

**Chevron**

**John Ehara**

**Equinox Partners**

**Neemat Frem**

**Seth Ginns**

**Paul Hoag**

**Joseph Hotung**

**International Council of Swedish Industry**

**H.J. Keilman**

**George Kellner**

**Amed Khan**

**Zelmira Koch**

**Liquidnet**

**Jean Manas**

**McKinsey & Company**

**Harriet Mouchly-Weiss**

**Yves Oltramare Anna Luisa**

**Ponti & Geoffrey Hoguet**

**Michael Riordan**

**Shell**

**Belinda Stronach**

**Talisman Energy**

**Tilleke & Gibbins**

**Kevin Torudag**

**VIVATrust**

**Yapi Merkezi Construction and Industry Inc.**

---

## ASESORES SENIOR

Los asesores senior de Crisis Group son 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

**George Mitchell**  
Presidente emérito

**HRH Prince Turki al-Faisal**

**Shlomo Ben-Ami**

**Hushang Ansary**

**Richard Armitage**

**Ersin Arioğlu**

**Óscar Arias**

**Diego Arria**

**Zainab Bangura**

**Christoph Bertram**

**Alan Blinken**

**Lakhdar Brahimi**

**Zbigniew Brzezinski**

**Kim Campbell**

**Jorge Castañeda**

**Naresh Chandra**

**Eugene Chien**

**Joaquim Alberto Chissano**

**Victor Chu**

**Mong Joon Chung**

**Pat Cox**

**Gianfranco Dell'Alba**

**Jacques Delors**

**Alain Destexhe**

**Mou-Shih Ding**

**Gernot Erlor**

**Marika Fahlén**

**Stanley Fischer**

**Malcolm Fraser**

**I.K. Gujral**

**Max Jakobson**

**James V. Kimsey**

**Aleksander Kwaśniewski**

**Todung Mulya Lubis**

**Allan J. MacEachen**

**Graça Machel**

**Barbara McDougall**

**Matthew McHugh**

**Nobuo Matsunaga**

**Miklós Németh**

**Christine Ockrent**

**Timothy Ong**

**Olara Otunnu**

**Shimon Peres**

**Victor Pinchuk**

**Surin Pitsuwan**

**Cyril Ramaphosa**

**Fidel V. Ramos**

**George Robertson**

**Michel Rocard**

**Volker Rühle**

**Mohamed Sahnoun**

**Salim A. Salim**

**Douglas Schoen**

**Christian Schwarz-Schilling**

**Michael Sohlman**

**Thorvald Stoltenberg**

**William O. Taylor**

**Leo Tindemans**

**Ed van Thijn**

**Simone Veil**

**Shirley Williams**

**Grigory Yavlinski**

**Uta Zapf**

**Ernesto Zedillo**