



Tranquilizar el Pacífico tormentoso: violencia y gobernanza en la costa de Colombia

Informe sobre América Latina N°76 | 8 de agosto de 2019

Traducido del Inglés

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

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

brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	i
I. Introducción	3
II. Grupos armados y economías ilegales en el Pacífico	5
A. El ELN	6
B. Disidentes de las FARC	7
C. Narcotraficantes	10
III. La vida en los grupos armados	12
A. Economías ilegales	12
B. La batalla por el poder	15
C. Efectos humanitarios	17
IV. Las raíces de los males del Pacífico	20
A. Una historia de esclavitud	20
B. Un modelo de desarrollo excluyente	22
C. Una débil gobernanza	26
V. Seguridad y más allá	31
A. La seguridad como un medio, no un fin	31
B. Respetar el acuerdo de paz	35
C. Actores internacionales	37
VI. Conclusiones	39
ANEXOS	
A. Mapa de Colombia	40
B. Tasas de desplazamiento en la región Pacífica desde 1989 a 2018	41
C. Tasa de homicidios en la región Pacífica desde 1989 a 2018	42
D. Tasa de incidentes violentos en la región Pacífica desde 1989 a 2018	43
E. Gráficos de homicidios, desplazamiento, incidentes violentos y terrorismo en la región Pacífica	44
F. Acerca de International Crisis Group	48
G. Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2016	49
H. Junta directiva de International Crisis Group	50

Conclusiones principales

¿Qué hay de nuevo? La violencia, la producción de coca y el narcotráfico se han disparado a lo largo de la costa pacífica de Colombia desde el acuerdo de paz de 2016 entre el gobierno y las guerrillas de las FARC. Nuevos y antiguos grupos armados se enfrentan por el control de comunidades, territorios y negocios ilegales, provocando continuos desplazamientos y una guerra de baja intensidad.

¿Por qué importa? Las luchas de la región del Pacífico, que desde hace mucho tiempo es una de las más pobres y periféricas de Colombia, evidencian las dificultades de mejorar la seguridad sin abordar las causas económicas y políticas del reclutamiento a manos de grupos armados y la cooptación de comunidades por parte del crimen organizado.

¿Qué se debería hacer? En lugar de depender de una estrategia de contrainsurgencia o una política de “muerte o captura” para dismantelar los grupos armados, el gobierno colombiano debería dar prioridad a establecer una policía civil y una presencia estatal estables y confiables, desmovilizar a los combatientes, cumplir sus promesas sobre desarrollo rural y sustitución de cultivos de coca conforme al acuerdo de paz, y ofrecer oportunidades educativas a las comunidades.

Resumen ejecutivo

El Pacífico de Colombia está luchando por hacer frente al conflicto y el crimen violento exacerbados por la extrema pobreza, la miseria y la negligencia. En los departamentos del Pacífico, más que en ninguna otra región del país, el acuerdo de paz de 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha sido perjudicado por las ex guerrillas disidentes, una renaciente insurgencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), y el auge del narcotráfico facilitado por grandes concentraciones de coca y el fácil acceso a las rutas marítimas de tráfico. Para el gobierno de centro-derecha del presidente Iván Duque, la respuesta más adecuada a la violencia armada en el Pacífico y otras regiones ha sido endurecer las medidas de seguridad. Este enfoque ha derivado en el asesinato de varios cabecillas requeridos por la ley, pero no ha abordado las condiciones que empujan a personas subempleadas a la delincuencia o a unirse a grupos armados. Establecer una policía y una presencia estatal estables y confiables, desmovilizar a estos grupos, cumplir las promesas del acuerdo de paz y mejorar las oportunidades educativas son medidas fundamentales para poner fin al ciclo que empuja a los jóvenes colombianos hacia la violencia armada.

Ciertos lugares como Tumaco, una localidad costera en el extremo suroeste de Colombia, la ciudad portuaria de Buenaventura o el departamento del Chocó se han convertido en sinónimo de sangrientos enfrentamientos entre distintas facciones armadas. Desde el acuerdo de paz con las FARC, numerosos otros grupos –sucesores escindidos del movimiento guerrillero, el ELN, brazos locales del cartel de los Gaitanistas y otros clanes criminales– han explotado las reivindicaciones de las comunidades contra las élites políticas, brindado oportunidades en el narcotráfico u otros negocios ilegales, y empleado el poder de fuego para cooptar y coaccionar a las comunidades. La población, en gran parte afrocolombiana e indígena, cuya tasa de pobreza ya era una de las más elevadas del país, ha pagado el costo de la guerra. Las elevadas tasas de homicidio, el desplazamiento masivo y el confinamiento forzado, la violencia sexual y el asesinato de líderes comunitarios no muestran señales de disminución.

El Estado colonial español, cuyos representantes se asentaron principalmente en el altiplano andino, descuidaron durante mucho tiempo la región del Pacífico, entregándosela a los intereses mineros que dependían de la importación de esclavos. Las comunidades afrocolombianas, y en menor medida los pueblos indígenas, conforman la mayoría de la población del Pacífico, donde el alcance del Estado y los servicios públicos siguen siendo escasos: tan solo el 0,4 por ciento de los estudiantes escolares de la región van a la universidad, comparado con el 30 por ciento a nivel nacional, y aún así faltan plazas en las universidades públicas locales. Sin embargo, la región ha experimentado una rápida transformación en un aspecto. El puerto de Buenaventura, por el cual pasan el 60 por ciento de los bienes que entran y salen de Colombia, ha experimentado una extraordinaria modernización y expansión, transformándose en una importante fuente de ingresos fiscales. Al mismo tiempo, los residentes del área se han visto expuestos a las tasas de homicidio y desaparición forzada más elevadas del país, debido principalmente al creciente tráfico de drogas en la ciudad.

Los últimos gobiernos han admitido el continuo fracaso del enfoque del Estado hacia el Pacífico, y han prometido desarrollo local, mejoras en la infraestructura y la ampliación de los servicios públicos. El acuerdo de paz de las FARC sumó la promesa de inversiones económicas basadas en consultas públicas, así como un plan de sustitución voluntaria de cultivos de coca. En 2017, las protestas masivas contra la negligencia estatal crónica en Buenaventura paralizaron el puerto durante tres semanas y solo cesaron luego de que el gobierno prometiera otros \$3,5 mil millones de dólares para el desarrollo local. Pero dada la magnitud de la brecha económica que divide al Pacífico del resto del país, la debilidad y corrupción de las autoridades locales, y la preferencia de ciertos funcionarios en Bogotá por las inversiones que fomentan la competitividad comercial de Colombia sin tener en cuenta su impacto local, es improbable que la región vea los frutos de estos esfuerzos en las próximas décadas.

Mientras tanto, el gobierno del presidente Duque ha optado por un enfoque más duro. Las fuerzas de seguridad han asesinado a varios líderes disidentes de las FARC, mientras que las autoridades han puesto fin a las negociaciones con el ELN. Bogotá ha vuelto a la contrainsurgencia mediante las llamadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral, que suponen esfuerzos civiles y militares coordinados para eliminar los grupos armados de ciertas áreas y consolidar el control estatal; Tumaco es una de las primeras de estas zonas. El gobierno ha fomentado la erradicación forzada de la coca, y está decidido a volver a la fumigación aérea.

Pero corre el riesgo de reproducir los resultados desiguales de las anteriores intervenciones a menos que logre contener el flujo de jóvenes que se unen a grupos armados buscando estatus y riqueza, establecer un sistema de aplicación de la ley fiable en áreas violentas e infundir una mayor confianza en las instituciones estatales. A fin de llevar a cabo estas iniciativas, será fundamental implementar políticas que garanticen una presencia estable de la policía civil y las instituciones estatales; mejorar las oportunidades de desmovilización para los disidentes de las guerrillas o grupos criminales, como ya ha sucedido en Tumaco; cumplir las promesas del acuerdo de paz en materia de desarrollo territorial, sustitución de coca y medios de vida rurales alternativos; y garantizar un mayor acceso a la educación en una región en la que escasea la oferta educativa.

La zona del Pacífico de América Latina se destaca por ser una de las regiones de más rápido crecimiento y más pujante. Sin embargo, los habitantes de la costa de Colombia hasta ahora no han visto muchos de los beneficios del auge del comercio, aunque sí sus desventajas. Lamentablemente, estas poblaciones están habituadas al sufrimiento y el abandono. Si las autoridades colombianas desean mejorar sus vidas, reducir la violencia desenfrenada y el desplazamiento de manera sostenible, deberían enfocarse en reducir las causas que hacen que la vida armada parezca tan atractiva.

Bogotá/Bruselas, 8 de agosto 2019

Tranquilizar el Pacífico tormentoso: violencia y gobernanza en la costa de Colombia

I. Introducción

El acuerdo de paz de 2016 entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se está tambaleando en las periferias del país afectadas por el conflicto. Sus reveses son especialmente evidentes en la región de la costa del Pacífico, que se extiende a lo largo de las provincias de Nariño, en la frontera con Ecuador, Cauca y Chocó, y el municipio de Buenaventura. Diversos grupos armados, entre ellos guerrillas del Ejército de Liberación Nacional (ELN), disidentes de las FARC, y organizaciones narcotraficantes están luchando por el control de la zona. Funcionarios de inteligencia de Colombia estiman que el 45 por ciento de las exportaciones de cocaína del país ahora salen de la costa pacífica, en un momento en que la producción de droga en el país ha alcanzado máximos históricos¹. Pero el narcotráfico dista de ser la única fuente de ingresos ilegales de la región. Las minas de oro ilegales y la extorsión también llenan las arcas de los grupos combatientes e impulsan la competencia entre ellos. Los habitantes del Pacífico –la mayoría de ellos afrocolombianos, además de una pequeña pero notable población indígena– sufren las peores consecuencias de los enfrentamientos².

El clima y el paisaje explican en parte la importancia que las élites coloniales españolas y colombianas han otorgado tradicionalmente a las economías extractivas de la región. Reacias a vivir en una región con unos niveles extraordinariamente elevados de precipitaciones, permitieron que otros, principalmente forasteros, explotaran sus recursos a cambio del pago de regalías al gobierno³. Este legado de externalización económica, combinado con los efectos residuales de la esclavitud sobre el alcance y eficacia de las instituciones estatales locales, ha hecho que históricamente el gobierno preste escasa atención a las necesidades de la región. La extrema pobreza es común; las instituciones estatales formales están ausentes. Allí donde organismos como los consejos comunitarios afrocolombianos y los resguardos indígenas alguna vez llenaron el vacío brindando autoridad, bienestar social y resolución de conflictos, ahora los grupos armados ilegales están ocupando su lugar⁴. Sólo recientemente

¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario de inteligencia de Colombia, Bogotá, 27 de febrero de 2019. Sobre las cifras record del cultivo de coca en 2017, véase “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017”, UNODC, septiembre de 2018.

² Los afrocolombianos constituyen el 90 por ciento de la población de la región; los mestizos no étnicos son el 6 por ciento; los indígenas el 4 por ciento. “Problemática humanitaria en la región pacífica colombiana”, Defensoría del Pueblo, agosto de 2016, p. 18.

³ Mario Diego Romero Vergara, *Poblamiento y Sociedad en el Pacífico Colombiano. Siglo XVI al XVIII*, (Cali, 2017). Claudia Leal León, “La Compañía Minera Chocó Pacífico y el Auge del Platino en Colombia, 1897-1930”, *Historia Crítica* Vol. 39, No. 1 (2009).

⁴ Existe una “brecha de gobernanza” cuando las autoridades legítimas no son capaces de hacer cumplir sus normas o proporcionar servicios a las comunidades que satisfagan sus necesidades básicas o demandas. Cuando otros actores llenan estas brechas, se genera un “orden político híbrido”.

Bogotá ha comenzado a considerar impulsar el crecimiento y el desarrollo en la región como parte de una estrategia más amplia para aumentar la competitividad de Colombia a nivel internacional. Estos esfuerzos se han centrado en el puerto de Buenaventura – el punto de exportación más importante del país.

El informe explora las características de la violencia, la actividad de los grupos armados y los negocios ilegales tras la firma del acuerdo de paz con las FARC, así como las causas subyacentes de su prevalencia a lo largo de la costa pacífica. Está basado en más de 110 entrevistas con funcionarios del gobierno, líderes comunitarios, comandantes de rango medio y combatientes de bajo nivel de grupos armados ilegales, además de funcionarios de la ONU y organizaciones humanitarias en Bogotá y la región del Pacífico realizadas durante 2017, 2018 y principios de 2019. El trabajo de campo se llevó a cabo en municipios costeros en Chocó, Nariño y Cauca, y en Buenaventura.

II. Grupos armados y economías ilegales en el Pacífico

A diferencia de otras partes de Colombia, la historia de la violencia en la región de la costa del Pacífico es relativamente reciente. Las FARC y el ELN, ambas formadas a mediados de los 60 e inicialmente concentradas en la zona del altiplano del país, no llegaron al Chocó, por ejemplo, hasta mediados de los 80 y 1987 respectivamente, mientras que los paramilitares, liderados por familias de fuera de la región, los siguieron a mediados de los 90⁵. En Buenaventura, el Frente 30 de las FARC y el Frente Manuel Vázquez Castaño del ELN también llegaron a mediados de los 80. Para 1975, el Cartel de Cali, uno de los primeros grandes sindicatos de la cocaína de Colombia, estaba transportando drogas a través de la ciudad⁶. Las FARC llegaron a Nariño a mediados de los 80 y ahí avanzaron hacia la costa del Pacífico y en el municipio de Guapi en el vecino departamento del Cauca⁷.

Para el comienzo del nuevo milenio, las FARC estaban ayudando a los cultivadores de coca a ocupar y sembrar el terreno en el municipio rural de Tumaco mediante dos columnas móviles⁸. El ELN formó el Frente Comuneros del Sur, que ganó terreno en la costa de Nariño, y para fines de esa década había creado las columnas Héroes, Mártires de Barbacoas y los Guerreros de Sindagua – esta última funciona hasta el día de hoy⁹. Helmer “Pacho” Herrera, tercero en el mando del Cartel de Cali, compró terrenos a lo largo de la costa de Nariño para procesar y exportar cocaína a princi-

⁵ Entrevistas de Crisis Group, funcionario eclesiástico, Apartadó, 21 de octubre de 2018; defensor de los derechos humanos, Apartadó, 22 de octubre de 2018; representante de una organización internacional, 21 de octubre de 2018. “Panorama actual del Chocó” Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, abril de 2003, p. 3; Carolina Rodríguez Lizarralde y David Felipe Gómez Triana, “BLOQUE NOROCCIDENTAL” en Carlos Medina Gallego (Ed.), *FARC-EP Flujos y reflujos: La guerra en las regiones* (Bogotá, 2011), p. 130. Camilo Echandía Castilla, “Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (ELN): Análisis de la evolución militar y territorial de cara a la negociación”, Fundación Ideas para la Paz, noviembre de 2013. Las FARC llegaron con los Frentes 5, 34 y 57, y el ELN con los Frentes Hernán Jaramillo y Che Guevara, este último aún opera allí.

⁶ Adolfo León Atehortúa Cruz y Diana Marcela Rojas Rivera, “El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos”, *Historia y Espacio*, vol. 4, no. 31 (2008), pp. 169-207.

⁷ “Panorama actual de Nariño”, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, noviembre de 2002, p. 5. Trabajo de campo de Crisis Group, Guapi, Cauca, mayo de 2016. En 1995, el grupo creó el Frente 60, que unos años después se terminaría asentando en Argelia y Timbiquí, en Cauca. “Dinámica reciente de la violencia en la Costa Pacífica nariñense y caucana y su incidencia sobre las comunidades afrocolombianas”, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, enero de 2009, p. 44. Entrevista de Crisis Group, Argelia, Cauca, 4 de mayo 2018.

⁸ “Dinámicas del conflicto armado en Tumaco y su impacto humanitario”, Fundación Ideas para la Paz, febrero de 2014, p. 14. Entrevistas de Crisis Group, líder comunitario, Tumaco, 11 de mayo de 2017; representante de una organización internacional, Tumaco, 10 de mayo de 2017. Una columna móvil era una unidad menor que un frente en las FARC, y solía moverse por las regiones llevando a cabo ataques y actividades económicas. Los frentes eran geográficamente más estables.

⁹ Santiago Millán, “Variaciones regionales de la presencia del ELN”, en David Aponte y Andrés E. Vargas (eds.), *No estamos condenados a la guerra: Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN* (Bogotá, 2011), p. 114. Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, Iscuandé, Nariño, 30 de enero de 2019; representante de una organización internacional, Tumaco, 1 de febrero de 2019.

pios de los 80, mientras que otros traficantes también compraron plantaciones de palma africana para usar como rutas hacia la costa¹⁰.

A grandes rasgos, los grupos armados de la región se dividen en tres categorías: guerrillas del ELN, disidentes de las FARC y narcotraficantes. Todos buscan controlar el territorio, obtener beneficios y participar en actividades ilegales, y proporcionar algún tipo de gobernanza. Pocos de ellos ostentan un dominio militar total sobre las áreas en las que operan, suficiente para impedir completamente el ingreso de otros grupos armados, especialmente las fuerzas del Estado¹¹. Aún así, siguen ejerciendo influencia sobre la población incluso cuando ingresan las fuerzas del Estado, ya que sus miembros se ocultan entre la población civil y la amenazan con represalias una vez dichas fuerzas se vayan.

A. *El ELN*

Embarcado en una escalada expansionista (aunque frágil), tanto en Colombia y Venezuela el ELN mantiene una ideología revolucionaria y es la única insurgencia que queda a lo largo de la costa del Pacífico¹². Alrededor del 30 por ciento de sus más de 2 300 combatientes a tiempo completo están ubicados allí, y recientemente ha intensificado sus esfuerzos de reclutamiento¹³. El ELN afirma estar defendiendo a la población frente a un Estado negligente y abusivo en Chocó¹⁴. En partes del Cauca, ha respetado las demandas de la comunidad de no operar en sus territorios¹⁵.

La importancia de los negocios ilegales, especialmente el narcotráfico, para el ELN es cada vez más evidente. En El Plateado, en el Cauca, donde se encuentran las mayores concentraciones de cultivos, protegen los cultivos y el procesamiento de coca, a la vez que intentan recobrar el control de corredores a través de los cuales los traficantes trasladan cocaína hacia la costa¹⁶. Fuentes locales informan que tienen importantes intereses en la minería ilegal en Chocó, Timbiquí en el Cauca, e Iscuandé en Nariño¹⁷. Pero estos intereses de negocios no siempre se traducen en

¹⁰ “Dinámica reciente de la violencia en la Costa Pacífica nariñense y caucana y su incidencia sobre las comunidades afrocolombianas”, op. cit., p. 43.

¹¹ Para una breve discusión de las diversas formas de control militar y político de los grupos armados, véase Nelson Kasfir, “Rebel Governance – Constructing a Field of Inquiry: Definitions, Scope, Patterns, Order, Causes”, en Ana Arjona, Nelson Kasfir and Zachariah Mampilly (Eds), *Rebel Governance in Civil War*, Cambridge University Press (New York: 2015).

¹² Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Riosucio, 24 de octubre de 2018; funcionario gubernamental, Iscuandé, Nariño, 30 de enero de 2019.

¹³ Entrevistas de Crisis Group, líder comunitario, Quibdó, 13 de marzo de 2019; representante de una organización internacional, 14 de marzo de 2019; funcionario de inteligencia, Bogotá, 12 de febrero de 2018.

¹⁴ Video enviado a Crisis Group, Comandante Uriel, 6 de julio de 2018.

¹⁵ Entrevistas de Crisis Group, líder comunitario, Argelia, Cauca, 4 de mayo de 2018; funcionario eclesiástico, Timbiquí, Cauca, 29 de enero de 2019.

¹⁶ Entrevistas de Crisis Group, líder comunitario, El Plateado, Cauca, 4 de mayo de 2018; defensor de los derechos humanos, Guapi, 28 de enero de 2019. Trabajo de campo de Crisis Group, El Plateado, 3 y 4 de mayo de 2018.

¹⁷ Entrevistas de Crisis Group, funcionario eclesiástico, Riosucio, Chocó, 24 de octubre de 2018; líderes comunitarios, Riosucio, Chocó 24 y 27 de octubre de 2018; funcionario eclesiástico, Timbiquí, Cauca, 29 de enero de 2019; funcionario gubernamental, Iscuandé, Nariño, 30 de enero de

violencia contra civiles. “No tenemos ningún problema real con el ELN. Siempre y cuando su negocio funcione, todo está bien”, dijo un funcionario local en Nariño¹⁸.

Los esfuerzos del ELN para expandirse a lo largo del Pacífico no siempre han dado resultado. El bastión de las guerrillas sigue siendo el sur del Chocó, y sus intentos desde 2015 de avanzar hacia el norte del departamento han fracasado recientemente. Los Gaitanistas, un poderoso grupo narcotraficante (véase la Sección C a continuación), se han impuesto en el conflicto entre los dos grupos en esta zona¹⁹. En el puerto de Buenaventura, el ELN supuestamente intentó abrirse paso en la zona urbana, pero su presencia sigue estando limitada a las zonas rurales al norte de la ciudad²⁰. Otros intentos similares de expansión seguidos de una capacidad limitada de consolidar el control territorial han tenido lugar tanto en el Cauca como en Nariño²¹.

B. *Disidentes de las FARC*

Diversos grupos disidentes de las FARC, que dejaron formalmente las armas en 2017, se han desplegado por la región. Estos grupos también afirman tener motivaciones ideológicas, pero por lo general no son capaces de identificar un conjunto de objetivos políticos para abordar los reclamos contra la negligencia y el maltrato estatal de las comunidades que dicen representar y proteger²².

Uno de los grupos disidentes es el Frente Oliver Sinisterra, antiguamente dirigido por “Guacho”, un conocido comandante que tenía 29 años cuando fue asesinado a balazos por las fuerzas de seguridad colombianas en diciembre de 2018. El frente comenzó como un pequeño grupo en la zona rural de Tumaco en enero de 2017²³. A principios de 2018, formó una alianza con la Gente del Orden, otro grupo disidente de la zona urbana de Tumaco, y se expandió hasta Barbacoas, El Charco e Iscuandé

2019; funcionario eclesiástico, Tumaco, 31 de enero de 2019; líderes comunitarios y representantes de organizaciones internacionales, Quibdó, 28 y 29 de agosto de 2017, 8 y 9 de mayo de 2018.

¹⁸ Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, Iscuandé, Nariño, 30 de enero de 2019. El ELN niega su participación en el narcotráfico en Chocó, pero es la única fuente que afirma esto. Video enviado a Crisis Group, Comandante Uriel, 6 de julio de 2018.

¹⁹ Entrevistas de Crisis Group, defensores de los derechos humanos, Apartadó, 21 y 22 de octubre de 2018; líderes comunitarios, Riosucio, Chocó, 24 de octubre de 2018; Carmen del Darién, Chocó, 26 de octubre de 2018.

²⁰ Tatiana Duque, “La ruptura del pacto criminal que asusta a Buenaventura”, *La Silla Vacía*, 19 de diciembre de 2018; entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Buenaventura, 19 de febrero de 2019.

²¹ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Guapi y Timbiquí, 27 y 29 de enero de 2019; defensor de los derechos humanos, Guapi, 28 de enero de 2019; funcionario eclesiástico, Guapi, 28 de enero de 2019; representante de una organización internacional, Tumaco, 1 de febrero de 2019.

²² Entrevistas de Crisis Group, comandante de rango medio de las GUP, Tumaco, 28 de septiembre de 2018; miembros de Gente del Orden, Tumaco, 27 de septiembre de 2018; líder comunitario, Tumaco, 27 de septiembre de 2018; funcionario del gobierno, Iscuandé, 30 de enero de 2018. “¡Nariño ... Presente y Combatiendo!”, Frente Oliver Sinisterra, 6 de enero de 2018. “Comunicado a la opinión pública”, Columna Móvil Jaime Martínez de las FARC-EP, n.d. “Fuerza Unida Del Pacífico”, video, YouTube, 29 de mayo de 2018, <https://bit.ly/2Em6iVX>.

²³ “¡Nariño ... Presente y Combatiendo!”, Frente Oliver Sinisterra, 6 de enero de 2018.

en un intento de controlar las principales rutas del narcotráfico de la región²⁴. Si bien la cobertura mediática y la atención del gobierno se centraron en el supuesto papel de Guacho en el asesinato de dos periodistas ecuatorianos y su chofer en abril de 2018, no era en absoluto el líder armado más poderoso de la región. Según un traficante local de precursores químicos, “Guacho no tiene laboratorios [para procesar cocaína], o si los tiene son muy pocos”²⁵. El grupo ha comenzado a recibir apoyo de miembros del grupo disidente Frente 1º, que en la actualidad está presente principalmente en el sureste de Colombia, aunque recientemente llegaron a la zona como parte de su plan para unificar a todos los disidentes en unas FARC organizadas y “refundadas”²⁶.

A pesar de haber perdido territorio en Tumaco y sus alrededores antes de la muerte de su comandante y de la presión de las fuerzas del Estado colombiano y otros grupos armados, los hombres de Guacho han mantenido su posición en áreas al norte y al este del municipio, en especial a lo largo de los ríos Telembí y Patía. Su sucesor es otro excombatiente de las FARC de unos veinticinco años, conocido como el Gringo. Desde septiembre de 2018, el grupo ha perdido territorio en las regiones del Alto y el Bajo Mira en la zona rural de Tumaco, y está en conflicto con un grupo armado de reciente formación en la zona.

Otro grupo disidente, las Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP), fue fundado a principios de 2017 en San Pedro del Vino. Muchos de sus miembros son disidentes liderados por alias Don Ye hasta su asesinato en noviembre de 2016²⁷. Posteriormente, Héctor David Segura Palacios, conocido simplemente como David, comandó al grupo hasta septiembre de 2018, cuando la policía lo rastreó a él y a su hermana hasta una aldea al norte de Tumaco y los asesinaron a ambos. El grupo se expandió en la ciudad de Tumaco reclutando a excombatientes de las FARC y luchando contra la Gente del Orden, y luego contra el grupo de Guacho²⁸. Otro joven afrocolombiano de unos veinticinco años, alias Borojó, lidera actualmente las GUP, que controlan casi todos los estuarios a lo largo de la costa de Nariño y supervisan gran parte del narcotráfico en la región, incluidos los laboratorios de cocaína²⁹. Más recientemente, el grupo ha desplazado a muchos combatientes hacia la región del Parque Nacional Natural Sanquianga y el delta del río Patía³⁰.

Tras dos años de violencia interna en Tumaco, y bajo presión de la población local, la Gente del Orden, el Frente Oliver Sinisterra y las GUP negociaron una tregua en

²⁴ Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, Iscuandé, Nariño, 30 de enero de 2019; funcionario eclesiástico, El Charco, Nariño, 30 de enero de 2019; funcionario eclesiástico, Tumaco, 31 de enero de 2019.

²⁵ Entrevista de Crisis Group, traficante de precursores químicos, Tumaco, 24 de septiembre de 2018.

²⁶ Entrevista de Crisis Group, representante de una organización internacional, Tumaco, 24 de junio de 2019.

²⁷ Entrevista de Crisis Group, experto en seguridad, Bogotá, 4 de febrero de 2017.

²⁸ Las GUP han estado en conflicto abierto con la Gente del Orden desde mediados de 2017. Entrevista de Crisis Group, trabajador humanitario, Tumaco, 7 de marzo de 2018.

²⁹ Entrevistas de Crisis Group, comandante de rango medio de las GUP, Tumaco, 28 de septiembre de 2018; representante de una organización internacional, Tumaco, 25 de septiembre de 2018 y 1 de febrero de 2019.

³⁰ Entrevista de Crisis Group, representante de una organización internacional, Tumaco, 24 de junio de 2019.

diciembre³¹. Desde entonces, los homicidios se han reducido drásticamente en las zonas urbanas de Tumaco, pero no en las zonas rurales debido a las actividades de un nuevo grupo armado excluido de la tregua³². Tumaco ha experimentado una disminución constante de los homicidios y tiroteos desde la firma de la tregua. Disidentes de las FARC en la ciudad también afirman que la tregua ha derivado en un descenso significativo de la violencia³³.

Durante el último año, dos grupos disidentes de las FARC han luchado por el control del territorio y las rutas del narcotráfico en las zonas rurales de Buenaventura, el municipio de López de Micay y a lo largo del río Naya. Las Fuerzas Unidas del Pacífico están compuestas por ex combatientes del Frente 30 de las FARC³⁴. En 2018 se atribuyeron el asesinato de cuatro líderes comunitarios a lo largo del río Naya, afirmando que las víctimas apoyaban a grupos “paramilitares”³⁵. Si bien dicen luchar por los ideales revolucionarios de las FARC, su enfoque principal parece ser el narcotráfico³⁶. Recientemente se han expandido hacia el sur del Chocó, donde han estado enfrentándose con el ELN en territorio indígena, y Guapi, en Cauca³⁷.

Otra facción disidente, la Columna Móvil Jaime Martínez, anunció en un panfleto publicado en mayo de 2018 que las Fuerzas Unidas no eran una fuerza guerrillera³⁸. Si bien su liderazgo y origen no están claros, también afirma luchar por los valores de las FARC³⁹. Recientemente incluyó “Frente 1^o” en su nombre, en referencia a un grupo disidente del este de Colombia que trató de unificar diversas facciones guerrilleras por todo el país⁴⁰. Las FUP han logrado consolidar su control sobre el río Naya, desplazando al Frente Jaime Martínez hacia las montañas del Cauca mientras siguen luchando contra el ELN por el control del río San Juan de Micay, el cual un defensor local de los derechos humanos describió como “una enorme ruta del narcotráfico”⁴¹.

³¹ En la reunión para acordar la tregua, el 13 de diciembre, los comandantes debatieron como lidiar con las violaciones. Posteriormente, el 28 de diciembre, negociaron una tregua para las áreas rurales en las que operaban. Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Tumaco, 2 de febrero de 2019.
³² Entrevistas de Crisis Group, activistas de la sociedad civil, Tumaco, 2 y 3 de febrero de 2019; Trabajo de campo de Crisis Group, zona rural de Tumaco, 3 y 4 de febrero de 2019. Medicina Legal, “Información preliminar de lesiones fatales de causa externa en Colombia. Enero a febrero de 2019”, marzo de 2019.

³³ Entrevistas de Crisis Group, disidentes de las FARC, Tumaco, 8 y 9 de abril de 2019.

³⁴ Según el video que el grupo realizó para anunciar su existencia, está liderado por alias Julián Martínez. “Fuerza Unida Del Pacífico”, video, YouTube, 29 de mayo de 2018, <https://bit.ly/2Em6iVX>.

³⁵ “Fuerza Unida del Pacífico”, video, YouTube, 7 de junio de 2018, <https://bit.ly/2Xgqd09>.

³⁶ “Fuerza Unida Del Pacífico”, video, YouTube, op. cit. Entrevista de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, Guapi, 28 de enero de 2019.

³⁷ Entrevista de Crisis Group, experto en seguridad, Bogotá, 7 de junio de 2019.

³⁸ Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Buenaventura, 18 de febrero de 2019.

³⁹ “Comunicado a la opinión pública”, Columna Móvil Jaime Martínez de las FARC-EP, n.d. “¿Se avecina guerra entre disidentes de las Farc en el Naya?”, *Verdad Abierta*, 6 de junio de 2018.

⁴⁰ Panfleto, “Columna Móvil Jaime Martínez FARC-EP Frente Primero”, n.d.

⁴¹ Entrevista de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, Guapi, Cauca, 28 de enero de 2019. Existe un último grupo disidente de las FARC en la región: el Frente Estiven González, que opera en las montañas de Nariño y Cauca. También está presente en el municipio de Magüí Payán, a lo largo de la costa pacífica en Nariño. Busca controlar todo lo que pueda del río Patía, y tiene un pacto de no agresión con el ELN en la zona. Entrevista de Crisis Group, representante de una organización internacinal, Tumaco, 25 de septiembre de 2018. Laura Soto, “En Norte de Nariño creció

C. *Narcotraficantes*

El principal grupo del crimen organizado de Colombia, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, opera a lo largo de la costa y sus principales intereses son el narcotráfico, el tráfico de armas y la minería de oro ilegal. El grupo se ha enfrentado al ELN en el Chocó desde 2015, lo que ha derivado en numerosos asesinatos selectivos y el desplazamiento forzado de más de 50 000 habitantes⁴². Por todo el departamento, actúa de manera similar a los tradicionales grupos paramilitares colombianos, combinando las operaciones de contrainsurgencia con las actividades económicas ilícitas, en supuesta colusión con las fuerzas estatales (las cuales niegan su complicidad con el grupo)⁴³.

Los enfrentamientos entre los Gaitanistas y las guerrillas se han desplazado geográficamente, aumentando la probabilidad de un deterioro de la violencia. En el norte del Chocó, los Gaitanistas han hecho retroceder al ELN al tomar el control de casi todo el municipio de Riosucio⁴⁴. Al sur del departamento, el grupo controla el centro urbano de Istmina y gran parte de Quibdó, capital del departamento⁴⁵. Recientemente, los enfrentamientos en el norte llegaron hasta Bojayá, donde tuvo lugar la peor masacre de la guerra civil de Colombia (en 2002 las FARC lanzaron un cilindro bomba que cayó sobre una iglesia, dejando al menos 79 muertos). Existe un gran riesgo de que converjan allí los frentes norte y sur del conflicto. Los ataques del gobierno contra los líderes Gaitanistas no han afectado la expansión geográfica del grupo o sus mercados criminales en el Chocó. Nuevos comandantes reemplazan a los muertos o capturados, lo que a menudo provoca súbitos cambios en la forma en que el grupo trata a la población local, pero no perjudica su capacidad de llevar a cabo sus actividades ilegales⁴⁶.

Otros grupos criminales locales compiten por uno de los mercados criminales más lucrativos de la región costera: la ciudad portuaria de Buenaventura. Un grupo armado conocido como los Locales se enfrenta allí contra un grupo criminal más pequeño, la Empresa, liderada por alias Robert. Esta última extorsiona a los negocios

la disidencia coordinada por ‘Gentil Duarte’, *La Silla Vacía*, 3 de diciembre de 2018. Más recientemente, un nuevo grupo de combatientes, en su mayoría campesinos, se han instalado en la zona del Alto Mira y Frontera en Tumaco, y dicen representar a frentes disidentes de otras partes de Colombia. Se desconocen su liderazgo y tamaño, aunque se ha confirmado su presencia. Entrevistas de Crisis Group, representante de una organización internacional, Tumaco, 8 de abril de 2019; expertos en conflicto, Bogotá, 11 de abril y 8 de mayo de 2019.

⁴² Estadísticas de la Unidad Nacional para las Víctimas, Registro Único de Víctimas, consultada el 15 de abril de 2019. “Conmoción por el cruel asesinato de Aquileo, profesor indígena en el Chocó”, *Semana*, 13 de abril de 2019. Entrevista de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, Apartadó, 22 de octubre de 2018.

⁴³ Altos mandos militares han negado la existencia de cualquier política que favorezca a los Gaitanistas en Chocó, aunque han admitido que se han abierto procedimientos disciplinarios contra ciertos oficiales por supuesta colusión. “No hay connivencia con Clan del Golfo en el Bajo Atrato”: general Ramírez”, *El Espectador*, 7 de junio de 2019.

⁴⁴ Entrevista de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, Apartadó, 22 de octubre de 2018.

⁴⁵ Entrevistas de Crisis Group, líder comunitario, Quibdó, 13 de marzo de 2019; representante de una organización internacional, Quibdó, 14 de marzo de 2019; líderes indígenas, Quibdó, 13 de marzo de 2019.

⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, funcionario eclesiástico, Riosucio, Chocó, 24 de octubre de 2018.

locales y está involucrada en el menudeo de drogas, mientras que los Locales exportan drogas desde el puerto en lanchas rápidas, llevan a cabo sofisticadas tramas de extorsión que aumentan los precios de los artículos esenciales, y resuelven disputas locales⁴⁷. Los Locales y la Empresa pactaron un acuerdo de no agresión en 2015, mediante el cual cada parte acordaba respetar el territorio y los negocios ilegales de la otra. Las luchas internas entre facciones de los Locales supuestamente están detrás de un reciente ataque en el que tres jóvenes perdieron la vida, y de enfrentamientos armados en noviembre de 2018, en un episodio al que los residentes urbanos se refieren como “la purga”⁴⁸. Recientemente, la violencia ha vuelto a aumentar en Buenaventura, aunque los motivos de este súbito aumento no están claros⁴⁹.

Un personaje importante recién llegado a la zona del Pacífico es alias Contador, un narcotraficante afincado en la localidad de Llorente, en Tumaco. Recientemente se ha unido a Mario Lata, exmiembro del grupo narcotraficante Los Rastrojos y de las FARC, que fue excarcelado en abril de 2018 tras la prescripción de los cargos que se le imputaban⁵⁰. Lata volvió a Tumaco, donde comenzó a afianzar su posición en el narcotráfico y establecer acuerdos de colaboración, y a mediados de 2018 convenció al comandante local de las Guerrillas Unidas alias Arete de romper filas con las GUP y unirse a él⁵¹. Financiados por el cartel mexicano de Sinaloa, Contador y Mario Lata comenzaron a luchar contra Guacho en su bastión rural de Tumaco⁵². Su agresivo expansionismo desencadenó combates, homicidios y desplazamientos en Tumaco, aunque recientemente han intentado expandirse hacia el norte⁵³. Supuestamente, la mayoría de los soldados rasos del grupo son menores de edad⁵⁴.

⁴⁷ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Buenaventura, 18 de febrero de 2019. “Alerta Temprana N°007-19”, Defensoría del Pueblo, 23 de enero de 2019. Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Buenaventura, 19 de febrero de 2019.

⁴⁸ Tatiana Duque, “La ruptura del pacto criminal que asusta a Buenaventura”, op. cit. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Buenaventura, 18 de febrero de 2019.

⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, experto en seguridad, Bogotá, 28 de junio de 2019.

⁵⁰ Informe de inteligencia de la policía colombiana, 4 de octubre de 2018. También se lo conoce como Barrera.

⁵¹ Entrevista de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 22 y 26 de septiembre de 2018.

⁵² Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, funcionarios eclesiásticos y representantes de organizaciones internacionales, Tumaco, 25 y 30 de septiembre de 2018.

⁵³ Entrevista de Crisis Group, narcotraficante, Tumaco, 25 de junio de 2019.

⁵⁴ Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Tumaco, 9 de abril de 2019.

III. La vida en los grupos armados

Desde su llegada entre mediados y finales de los años 80, las guerrillas, los paramilitares y los narcotraficantes han convertido la costa pacífica de Colombia en un centro de operaciones. Han aprovechado y ampliado las actividades ilegales existentes, abusado de la vulnerabilidad y el aislamiento de las comunidades, y pujado por el control de facto del territorio. Los enfrentamientos resultantes han tenido graves efectos humanitarios y han amenazado el sustento de las comunidades indígenas y afrocolombianas.

A. Economías ilegales

Todos los grupos armados se benefician de los negocios ilegales. Estas actividades influyen en los niveles de violencia en toda la región: en la última década, allí donde ha habido más coca, ha habido más desplazamiento forzado; sin embargo, la relación de los homicidios con el cultivo de coca es menos evidente⁵⁵. El narcotráfico, la minería de oro ilegal y la extorsión constituyen los pilares de los negocios ilegales. Los dos primeros proporcionan medios de vida a muchos de los habitantes de la zona, lo que refuerza su dependencia de los grupos armados y dificulta su relación con el Estado.

A lo largo de la costa del Pacífico existen todos los niveles del narcotráfico. En la región se cultivó la mayor cantidad de coca, con algo más de 62 000 hectáreas cultivadas (de un total de 169 000 en todo el país) registradas por la ONU en 2018. En el Cauca y Nariño, ciertos espacios geográficos cerrados contienen todos los elementos del narcotráfico, desde cultivos hasta el envío internacional de cargamentos de cocaína. Tumaco contiene la mayor área de cultivo de coca de cualquier municipio de Colombia (19 500 hectáreas en 2017), además de laboratorios de procesamiento y rutas marítimas hacia los mercados internacionales⁵⁶. El Tambo en el Cauca es el cuarto municipio con la mayor producción de coca del país, con algo más de 6 600 hectáreas⁵⁷. Los traficantes transportan la cocaína desde allí hacia el extranjero a través de los tres municipios costeros del Cauca⁵⁸. En 2017 los cultivos de coca abarcaron 4 600 hectáreas en El Charco y Barbacoas, en Nariño⁵⁹. En el primero de estos, las Guerrillas Unidas del Pacífico manejan laboratorios de cocaína y operaciones de narcotráfico hacia Centroamérica y México⁶⁰.

⁵⁵ Véase anexos C,D,E,F adjuntos, basado en estadísticas del Programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia, Policía colombiana y UNODC.

⁵⁶ “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018”, UNODC, agosto de 2019, p. 11. Para cifras sobre cultivos de coca por municipio, véase “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017”, UNODC, septiembre de 2018, p. 27. Entrevistas de Crisis Group, traficante de precursores químicos y oficial militar, Tumaco, 24 y 28 de septiembre de 2018.

⁵⁷ *Ibid*, p. 27.

⁵⁸ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios eclesiásticos, Guapi y Timbiquí, 27 y 29 de enero de 2019; defensor de los derechos humanos, Guapi, 28 de enero de 2019. “Incautan semisumergible que sería usado para llevar droga a Centroamérica”, *Blu Radio*, 10 de enero de 2019.

⁵⁹ “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017”, *op. cit.*, p. 27.

⁶⁰ Entrevistas de Crisis Group, traficante de precursores químicos, Tumaco, 24 de septiembre de 2018; representante de una organización internacional, Tumaco, 1 de febrero de 2019.

La creciente presencia de los carteles mexicanos en Nariño, y en menor medida en el Cauca, con el fin de financiar la producción de drogas y supervisar su transporte, es un hecho más reciente. Su presencia no otorga a estos dos carteles, Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, un mayor control sobre las estrategias de los grupos armados para imponer el control territorial⁶¹. Sin embargo, los recursos mexicanos han agravado las rivalidades existentes entre grupos armados en Nariño. Guacho y su Frente Oliver Sinisterra recibieron fondos del Cartel de Sinaloa a cambio de permitir el libre paso de cargamentos de droga financiados por el cartel hacia el océano a través de territorios bajo su control. Su incapacidad de garantizar el desplazamiento seguro de dichos cargamentos, según fuentes de la zona, llevó al cartel a aumentar su apoyo financiero a Contador, quien se enfrentó a los dos grupos como parte de su plan de monopolizar el narcotráfico en la región⁶².

Las Guerrillas Unidas del Pacífico supuestamente recibieron fondos del Cartel Jalisco Nueva Generación, aunque se dice que el Cartel de Sinaloa también financia al grupo indirectamente⁶³. En partes del Cauca, en especial Argelia, El Tambo y Timbiquí, los residentes también han denunciado la presencia de civiles mexicanos que trabajan para el narcotráfico⁶⁴. Recientemente, diez centroamericanos y un mexicano fueron arrestados en López de Micay, supuestamente por traficar armas y drogas⁶⁵.

Los lugares de producción de drogas y las rutas del tráfico a menudo tienen niveles elevados de violencia debido a las disputas de los grupos armados, aunque existen excepciones a este patrón. Se ha desatado el combate por los ríos Mira, Rosario y Mejicano en Tumaco, y por toda la propia ciudad costera, que sirve como punto de partida de los cargamentos de droga⁶⁶. Los frecuentes enfrentamientos armados en Riosucio, en el norte del Chocó, también derivan del uso del área como punto de partida de la droga hacia los océanos Atlántico y Pacífico⁶⁷. El río Naya, que divide las provincias del Cauca y Valle del Cauca, es otra codiciada ruta del narcotráfico donde la violencia es endémica. Sin embargo, los ríos Sanquianga y Patía en Nariño, y los ríos Sajia y San Juan de Micay en el Cauca, conectan áreas de cultivo de coca con el océano y son zonas codiciadas por grupos armados, pero no sufren los mismos niveles de violencia, a menudo debido a acuerdos entre los grupos armados. Varias tre-

⁶¹ Natalia Arbeláez Jaramillo, “Guacho no sigue las directrices del Cartel de Sinaloa”, 27 de abril de 2018. Entrevista de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, Tumaco, 26 de septiembre de 2018; representante de una organización internacional, Tumaco, 1 de febrero de 2019.

⁶² Entrevista de Crisis Group, representantes de una organización internacional, Tumaco, 25 de septiembre de 2018; oficial militar, Tumaco, 28 de septiembre de 2018; funcionario de inteligencia, Tumaco, 5 de mayo de 2019.

⁶³ Entrevistas de Crisis Group, funcionario eclesiástico y líder comunitario, Tumaco, 30 de septiembre de 2018. Juan Carlos Garzón y Andrés Cajiao, “Narcotraficantes mexicanos en Colombia”, *Razón Pública*, 20 de enero de 2019.

⁶⁴ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, El Plateado, Cauca, 9 de mayo de 2018; líderes comunitarios, Timbiquí, Cauca, 29 de enero de 2019.

⁶⁵ “Caen en Cauca 11 extranjeros que serían de carteles en Centroamérica”, *El Tiempo*, 26 de abril de 2019.

⁶⁶ Entrevista de Crisis Group, narcotraficante, Tumaco, 23 de junio de 2019.

⁶⁷ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Riosucio y Carmen del Darién, 24 y 25 de octubre de 2018; funcionario eclesiástico, Riosucio, 24 de octubre de 2018; defensor de los derechos humanos, Apartadó 22 de octubre de 2018.

guas recientes en Tumaco y Buenaventura han demostrado además que numerosos grupos armados pueden manejar el narcotráfico sin recurrir a la violencia.

La minería de oro ilegal es otra importante fuente de financiamiento para los grupos armados y de sustento para la población local. En Iscuandé y Barbacoas en Nariño, Timbiquí y Guapi en Cauca, y el sur del Chocó, la minería de oro sustenta a comunidades enteras. Los grupos armados rara vez se involucran directamente en la minería, sino que obligan a los forasteros dueños de la maquinaria empleada para extraer oro a pagar dinero por protección (dichos forasteros también suelen pagar a los propietarios de las tierras)⁶⁸. Hay extranjeros, en especial brasileños, involucrados en la minería ilegal en Chocó, y las autoridades arrestaron a dos iraníes acusados de minería ilegal a principios de 2019⁶⁹.

Tanto el narcotráfico como la minería de oro ilegal dependen no solo del consentimiento de la población local, sino también de su participación activa. Algunas localidades reciben pagos regulares de los dueños de grandes operaciones mineras ilegales para compensar por los daños ambientales o persuadirlos de que hagan la vista gorda⁷⁰. Los cultivadores de coca, así como los jóvenes que realizan los viajes en lancha rápida a Centroamérica, reciben grandes sumas por su pequeña participación en el narcotráfico. Cuando estos negocios ilegales sufren, también lo hacen las economías locales y los medios de vida de las personas⁷¹.

La gran afluencia de estos recursos hacia las comunidades tiende a legitimar los negocios criminales a la vez que perjudica las prácticas tradicionales afrocolombianas e indígenas⁷². El acceso a grandes cantidades de efectivo otorga estatus social y estilos de vida relativamente opulentos, lo que significa que pueden adquirir teléfonos celulares, ropa más cara, alcohol y armas. Algunos gastan a lo grande: “Se de gente que han viajado a Cali solo para almorzar ... Eso requiere un vuelo chárter, y puede costar seis o incluso siete millones de pesos [entre \$2 000 y \$2 300 dólares] solo para almorzar!” dijo un cura en referencia a los nuevos ricos de la minería⁷³. Varios testigos coincidieron en que, independientemente de la fuente de sus ingresos, al poco tiempo estas mismas personas vuelven al punto de partida.

La extorsión es otra importante fuente de ingresos. Tanto los Gaitanistas como el ELN en el Chocó “cobran impuestos” sobre las actividades económicas en las zonas ba-

⁶⁸ Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, Iscuandé, 30 de enero de 2019; funcionario del gobierno, Timbiquí, 29 de enero de 2019; líder comunitario, Guapi, 28 de enero de 2018.

⁶⁹ “Identifican a dos iraníes, ‘zares’ del oro ilegal en el Chocó”, *El Tiempo*, 28 de enero de 2019. Entrevista de Crisis Group, representante de la comunidad internacional, Quibdó, 14 de marzo de 2019; líder comunitario, Quibdó, 13 de marzo de 2019. “Los brasileños detrás de la explotación ilegal de oro en Colombia”, *Semana*, 3 de abril de 2017.

⁷⁰ Entrevistas de Crisis Group, funcionario eclesiástico, Timbiquí, 29 de enero de 2019; defensor de los derechos humanos, Guapi, 28 de enero de 2019.

⁷¹ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 25 y 30 de septiembre de 2018; funcionario del gobierno, Buenaventura, 18 de febrero de 2019; trabajo de campo de Crisis Group, Tumaco, 3 y 4 de febrero de 2019; funcionario del gobierno, Iscuandé, 30 de enero de 2019; líder eclesiástico, Timbiquí, 29 de enero de 2019.

⁷² Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 22, 24 y 26 de septiembre de 2018; líder indígena, Carmen del Darién, 25 de octubre de 2018.

⁷³ Entrevista de Crisis Group, funcionario eclesiástico, Timbiquí, 29 de enero de 2019.

jo su control⁷⁴. Los disidentes de las FARC han hecho lo mismo en Tumaco y las zonas rurales de Nariño, aunque estos grupos abandonaron la práctica como parte de su anterior tregua⁷⁵. La extorsión de los Locales en Buenaventura es especialmente sofisticada, y aparentemente es responsable del elevado costo de los productos básicos en una de las ciudades más pobres de Colombia. El grupo crea un “monopolio” en el cual solo permite que haya un proveedor de determinado producto básico, en especial alimentos. El proveedor paga al grupo según la cantidad que trae a la ciudad. Si un nuevo proveedor intenta meterse, el grupo confisca el producto, amenaza al nuevo participante y le impide operar en la ciudad, permitiendo a los proveedores autorizados subir los precios. Supuestamente es suficientemente sofisticado para dar luz verde a un proveedor para suministrar tocineta y permitir a otro traer chuletas de cerdo⁷⁶.

B. *La batalla por el poder*

Los grupos armados ejercen una autoridad política considerable sobre las comunidades. Muchas personas desconfían de sus ofertas de protección, pero el apoyo de tan solo una fracción de la población local puede ser suficiente para permitir a un grupo obtener el control. Dentro de las comunidades, quienes aceptan al grupo pueden suministrar información, mientras que la amenaza de violencia obliga a obedecer a quienes preferirían resistir. Los grupos armados a menudo resuelven las disputas dentro de las comunidades y ejercen su propio estilo de justicia, creando un “orden” basado principalmente, aunque no exclusivamente, en la coerción. Su papel en la defensa de las economías ilegales genera una relación de dependencia entre ellos y partes de la población.

Los grupos armados aprovechan la política nacional e internacional en sus intentos de obtener apoyo popular. Las Guerrillas Unidas del Pacífico, disidentes de las FARC, afirman que defenderán a la población local contra las fuerzas paramilitares que según ellas lidera el gobierno del presidente Duque⁷⁷. El grupo disidente Gente del Orden denuncia la corrupción del Estado y el incumplimiento de sus promesas⁷⁸. Según el ELN, su papel es resistirse a los intereses de las multinacionales y los paramilitares⁷⁹.

Estos mismos grupos también dicen proteger a las comunidades ante rivales externos o el Estado. Los disidentes de las FARC insisten que están allí para proteger los barrios, y tienden a no asesinar a nadie de la zona que controlan⁸⁰. Recientemente, los disidentes en Tumaco y sus alrededores han comenzado a decir que protegen a la población local de los paramilitares, en referencia a Contador⁸¹. En el Chocó, el

⁷⁴ Video enviado a Crisis Group, Comandante Uriel, 6 de julio de 2018.

⁷⁵ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 25 y 26 de septiembre de 2018.

⁷⁶ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Buenaventura, 18 de febrero de 2019; “Alerta Temprana N°007-19”, Procuraduría, 23 de enero de 2019.

⁷⁷ Trabajo de campo de Crisis Group, zona rural de Tumaco, 23 de septiembre de 2018; entrevista de Crisis Group, madre de alias David, Tumaco, 29 de septiembre de 2018; comandante de rango medio de las GUP, 28 de septiembre de 2018.

⁷⁸ Trabajo de campo de Crisis Group, Tumaco, 1 de febrero de 2019.

⁷⁹ “Acuerdo social y humanitario para el Chocó”, Frente de Guerra Occidental, ELN, 7 de junio de 2018.

⁸⁰ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 22, 24, 25, 26, y 28 de septiembre de 2018.

⁸¹ Entrevista de Crisis Group, narcotraficante, Tumaco, 23 de junio de 2019.

ELN afirma que protege a las comunidades de los Gaitanistas; por su parte, los Gaitanistas dicen que los protegen del ELN⁸².

Regular y proteger los negocios ilegales también otorga a los grupos armados poder sobre las poblaciones locales, especialmente allí donde reina la actividad criminal. En respuesta a la pregunta de qué harían las comunidades si el gobierno comenzara a erradicar forzosamente su coca, un líder comunitario en Tumaco afirmó que la gente “buscaría la protección de Guacho”⁸³. En Timbiquí, los grupos armados han obtenido el apoyo de algunas comunidades regulando los días y horas de trabajo en las minas y protegiendo la minería ilegal⁸⁴.

Por toda la región, los grupos armados resuelven disputas locales impartiendo una justicia básica y sumaria. También usan la violencia para imponer una serie de reglas, buscando mantener algún tipo de orden⁸⁵. A pesar de la fluidez del conflicto entre el ELN y los Gaitanistas en el Chocó, ambos grupos resuelven disputas a pedido de algunos habitantes⁸⁶. Los grupos armados en las zonas urbanas de Tumaco hacen lo mismo. En un caso denunciado, las Guerrillas Unidas pusieron fin a una serie de peleas entre muchachas jóvenes en un barrio donde la policía había sido incapaz de hacerlo⁸⁷. A lo largo de la costa pacífica de Nariño, los grupos armados imponen “su propia ley”, en palabras de un entrevistado⁸⁸.

Al mismo tiempo, imponer su propio orden tiene un elevado costo. Los grupos armados ilegales han asesinado a numerosos líderes sociales y activistas de los derechos humanos a lo largo de la costa, aumentando la cifra de líderes y activistas asesinados por todo el país que constituye uno de los más graves problemas de seguridad en Colombia tras el acuerdo de paz de 2016⁸⁹. Muchos de estos líderes están expuestos a represalias violentas y se ven obligados a llevar a cabo su activismo bajo la vigilancia de los grupos armados. La protección estatal, que puede incluir la provi-

⁸² Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Riosucio, 24 de octubre de 2018; defensor de los derechos humanos, Apartadó, 22 de octubre de 2018. Sin embargo, la voluntad de algunos habitantes de permitir que las guerrillas los protejan de los Gaitanistas ha mermado recientemente debido a la violencia del ELN. Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Riosucio, 24 de octubre de 2018; trabajador humanitario, Quibdó, 14 de marzo de 2019.

⁸³ Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Tumaco, 22 de septiembre de 2018.

⁸⁴ Entrevista de Crisis Group, funcionario eclesiástico, Timbiquí, 29 de enero de 2019.

⁸⁵ Tanto en la zona rural de Nariño como en Buenaventura, los grupos armados imponen normas, entre otras contra los habitantes desobedientes que causan problemas en las aldeas. Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, Iscuandé, 30 de enero de 2019; funcionario del gobierno, El Charco, 30 de enero de 2019. Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Buenaventura, 19 y 20 de febrero de 2019.

⁸⁶ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Riosucio, 24 de octubre de 2018; líder comunitario, Carmen del Darién, 25 de octubre de 2018.

⁸⁷ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, 24, 25 y 26 de septiembre de 2018.

⁸⁸ Entrevista de Crisis Group, funcionario eclesiástico, El Charco, 30 de enero de 2019.

⁸⁹ Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 110 activistas de los derechos humanos fueron asesinados en 2018. “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional en Colombia”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 4 de febrero de 2019. La Defensoría del Pueblo denunció el asesinato de 431 líderes entre 2016 y 2018, incluidos 182 en 2018. Algunas de las áreas con el mayor número de asesinatos fueron el norte de Cauca, Antioquia y Tumaco. “Defensoría hará seguimiento a acciones para frenar muerte de líderes”, *El Tiempo*, 10 de enero de 2019.

sión de guardaespaldas, vehículos blindados y chalecos antibalas, suele ser insuficiente para disuadir a los grupos armados y otros actores que desean amenazar o influenciar a los líderes, en parte debido al respeto y la legitimidad con los que cuentan en sus comunidades.

Por último, los grupos armados ilegales influyen directamente sobre la sociedad civil, en especial los Consejos Comunitarios Afrocolombianos o los resguardos indígenas. Dado que los grupos operan en territorios que pertenecen y son liderados por grupos étnicos, pueden impedir a los líderes locales ingresar a estos territorios, debilitando su autoridad. Los grupos pueden además desplazar a comunidades enteras, como en el norte del Chocó, lo que significa que las organizaciones étnicas ni siquiera pueden funcionar en el territorio donde tienen derecho a gobernar⁹⁰. Con su propia justicia de mano dura, los grupos armados debilitan la capacidad de dichas organizaciones de resolver disputas y funcionar como autoridades legítimas en sus propias comunidades⁹¹.

C. Efectos humanitarios

Los grupos armados a lo largo del Pacífico son responsables de homicidios, enfrentamientos y desplazamientos forzados, especialmente en Chocó y Nariño. La violencia en la región tiende a afectar a las mujeres y los hombres de manera diferenciada. La violencia sexual es endémica, aunque los grupos armados no siempre son los responsables.

Los grupos armados han desarraigado a comunidades de manera sistemática, lo que ha debilitado a los organismos civiles que ejercen algún tipo de gobierno autónomo⁹². Poco después de la creación por ley de los Consejos Comunitarios en 1993, los paramilitares comenzaron a apuntar a las comunidades en el norte del Chocó, desplazándolas en numerosas ocasiones a lo largo de los últimos 25 años. Uno sus objetivos era permitir el cultivo a gran escala de la palma africana, reduciendo la autoridad real de las comunidades afrocolombianas sobre su territorio⁹³. Los niveles de desplazamiento en el Chocó se han mantenido estables a lo largo de las dos últimas décadas, excepto en 2018, cuando hubo un marcado descenso debido en parte al confinamiento forzado de las comunidades por parte de los grupos armados. En 2003, el combate desplazó a algo más de 15 000 personas en el departamento, y a otras 15 000 en 2017⁹⁴. Desde 2012, cuando comenzaron los enfrentamientos entre las guerrillas

⁹⁰ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios eclesiásticos, Apartadó, 21 de octubre de 2018 y Riosucio, 24 de octubre de 2018; líderes comunitarios, Riosucio, 26 de octubre de 2018.

⁹¹ Entrevistas de Crisis Group, Riosucio, 24 de octubre de 2018; Carmen del Darién, 25 de octubre de 2018.

⁹² Entrevistas de Crisis Group, trabajador humanitario y funcionario eclesiástico, Apartadó 22 y 23 de octubre de 2018; líderes comunitarios, Buenaventura, 18 y 19 de febrero de 2019; líderes comunitarios, Tumaco, 15 de mayo de 2017.

⁹³ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Riosucio, 26 de octubre de 2018; defensor de los derechos humanos, trabajador humanitario y funcionario eclesiástico, Apartadó, 22 y 23 de octubre de 2018. Ulrich Oslender, "Violence in development: the logic of forced displacement on Colombia's Pacific coast", *Development in Practice*, Vol. 17, No. 6 (2007), 752-764.

⁹⁴ Estadísticas sobre desplazamiento disponibles en la Unidad para las Víctimas. "Desplazamiento – Personas", a 1 de enero de 2019.

y los narcotraficantes, la violencia ha obligado a decenas de miles de personas a huir de sus hogares⁹⁵. Para fines de 2018, en Riosucio, a lo largo de la frontera con Panamá, todas las comunidades afrocolombianas habían huido de la violencia entre el ELN y los Gaitanistas⁹⁶.

Los desplazamientos masivos también han afectado a los indígenas, que suman unos 54 000 en el Chocó⁹⁷. Los enfrentamientos entre el ELN y los Gaitanistas en el Bajo Baudó desplazaron a casi 1 150 indígenas en 2018⁹⁸. A finales de 2018, los grupos indígenas del norte del Chocó marcharon a Bogotá para protestar contra las condiciones en las que el desplazamiento les había obligado a vivir⁹⁹. Las pujas por el territorio entre grupos armados también han seguido desplazando a personas en Nariño desde la firma del acuerdo de paz con las FARC. Los enfrentamientos entre las Guerrillas Unidas del Pacífico y el Frente Oliver Sinisterra resultaron en el desplazamiento de más de 400 personas en El Charco en 2018¹⁰⁰. El combate abierto entre las Guerrillas Unidas y un grupo disidente liderado por Mario Lata desplazó a casi 650 personas en la zona urbana de Tumaco en julio de 2018, mientras que a principios de 2019 los enfrentamientos entre Contador y el Frente Oliver Sinisterra en las zonas rurales de Tumaco forzaron a 700 personas a huir de sus hogares.

Cada vez más, los grupos armados someten a las comunidades al confinamiento forzado. En agosto de 2018, la ONU advirtió que 4 000 indígenas estaban atrapados en el norte de Chocó debido a la restricción de movilidad impuesta por actores armados y el uso de minas por parte del ELN¹⁰¹. El confinamiento de comunidades indígenas en Carmen del Darién, en el Chocó, en marzo de 2019, resultó en la muerte por inanición de cinco bebés, ya que debido a los enfrentamientos entre grupos armados, los habitantes no podían cosechar o comprar alimentos¹⁰².

Las mujeres y las niñas de la región son a la vez beneficiarias y víctimas de los grupos armados. La gran mayoría de los miembros de grupos armados son hombres, y

⁹⁵ William Spindler, “Aumenta el desplazamiento forzado en el departamento del Chocó, en el oeste de Colombia”, ACNUR, 13 de mayo de 2016. Laura Silva, “Chocó, el triste título del rey del desplazamiento”, *La Silla Vacía*, 8 de marzo de 2017. “Informe De Desplazamientos Masivos 2018”, ACNUR, n.d.

⁹⁶ Entrevistas de Crisis Group funcionario eclesiástico, Riosucio, 24 de octubre de 2018; líderes comunitarios, Riosucio, 24 de octubre de 2018.

⁹⁷ “La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos”, DANE, n.d.

⁹⁸ “Flash Update No. 2 – Desplazamiento masivo en Bajo Baudó (Chocó)”, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 22 de mayo de 2018. “Flash Update No. 2 – Desplazamiento masivo y confinamiento en Bajo Baudó (Chocó)”, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 15 de diciembre de 2018.

⁹⁹ “500 indígenas Embera Dóbida, Katío y Wounaan llegan a Bogotá en Minga por la Vida”, ONIC, 11 de noviembre de 2018.

¹⁰⁰ Tatiana Duque, “El desplazamiento en El Charco muestra por qué el posconflicto no llega a Nariño”, *La Silla Vacía*, 4 de septiembre de 2018.

¹⁰¹ “El drama de 3.700 indígenas en riesgo de desplazamiento forzado en el Chocó”, *Semana*, 17 de agosto de 2018.

¹⁰² “Aumentó a cinco el número de niños muertos por confinamiento en Chocó”, RCN Radio, 13 de marzo de 2019. Varias partes de la costa de Nariño y la zona rural de Buenaventura se enfrentan a los mismos riesgos. Entrevistas de Crisis Group, líder comunitario, Buenaventura, 18 de febrero de 2019; funcionario del gobierno, Iscuandé, 30 de enero de 2019; trabajo de campo de Crisis Group, Tumaco, 3 de febrero de 2019.

si bien las mujeres rara vez son responsables directas de la violencia a lo largo de la costa del Pacífico, el ELN en el Chocó tiene una importante comandante mujer, Paola, así como varias combatientes mujeres. Algunas niñas en Buenaventura llevan a cabo tareas menores para los Locales, como almacenar armas o proporcionar información; algunas niñas en Tumaco buscan convertirse en novias de comandantes con la esperanza de obtener estatus social, ropa o teléfonos celulares¹⁰³.

También hay numerosos casos de violencia sexual contra mujeres y niñas. Según Médicos Sin Fronteras, el dos por ciento de las mujeres en la ciudad solicitaron ayuda por violencia sexual entre 2014 y 2018, pero los trabajadores humanitarios consideran que esta cifra es “la punta del iceberg”¹⁰⁴. Señalan que la violencia sexual y la prostitución, incluso de niñas, a menudo están relacionadas con la búsqueda cotidiana de dinero y alimento. En Tumaco y Buenaventura, los responsables pueden ser miembros de grupos armados, aunque a menudo se trata de familiares o vecinos que usan la amenaza de muerte o asalto, o aprovechan sus conexiones con los grupos armados, para violar a mujeres¹⁰⁵. Fuentes en el norte del Chocó señalaron que los miembros del ELN, y especialmente los Gaitanistas, presionan a las mujeres para que tengan relaciones sexuales con ellos¹⁰⁶.

¹⁰³ Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno y líderes comunitarios, Buenaventura, 18 y 19 de febrero de 2019. Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 24, 25 y 26 de septiembre de 2018.

¹⁰⁴ Entrevistas de Crisis Group, trabajadores humanitarios, 3 de marzo de 2018.

¹⁰⁵ Entrevistas de Crisis Group, trabajadores humanitarios, 3 de marzo de 2018; líder comunitario, Buenaventura, 19 de febrero de 2019. Médicos sin Fronteras, “Tumaco: Actividades en Salud Mental, Violencia Sexual e IVE”, n.d.

¹⁰⁶ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Riosucio, 24 y 26 de octubre de 2018; Carmen del Darién, 25 de octubre de 2018.

IV. Las raíces de los males del Pacífico

Los grupos armados explotan las condiciones políticas y económicas a lo largo de la costa del Pacífico para obtener el control¹⁰⁷. La extrema pobreza y desigualdad, un Estado central cuyo principal interés ha sido beneficiarse de los recursos de la región y garantizar el fácil acceso al comercio global, y la fragilidad de la autoridad política son elementos fundamentales a la hora de entender la expansión de estos grupos. Estas condiciones también han impulsado el crecimiento de las economías ilegales, de las cuales dependen el sustento de las poblaciones locales y el poder y las ganancias de los grupos armados.

A. Una historia de esclavitud

Los legados del dominio colonial arrojan una larga sombra sobre el Pacífico contemporáneo. Los afrocolombianos, cuyos antepasados fueron traídos a la región como esclavos, o bien llegaron huyendo de la esclavitud, conforman el 90 por ciento de la población¹⁰⁸. El análisis estadístico muestra que los actuales niveles particularmente elevados de pobreza en la región del Pacífico se remontan a la presencia histórica de comunidades de esclavos. Aquellos municipios que estuvieron bajo el dominio colonial español y en los cuales vivían esclavos, por lo general dedicados a la minería de oro, son más pobres que las áreas vecinas sin esclavos¹⁰⁹. Estos arraigados niveles de pobreza se deben en parte a la atrofia en el desarrollo de las instituciones estatales en toda la región. Ya sea bajo dominio español o después de la independencia, el Estado central no alimentó el capital humano ni mejoró el bienestar material de la población local, ni tampoco se esforzó por fomentar el crecimiento económico en una región que consideraban habitada por esclavos y afrocolombianos, y en la cual no vivían porque el clima era demasiado duro¹¹⁰.

Esta falta de desarrollo institucional transformó la costa pacífica de Colombia en la región más pobre del país. Chocó es el departamento más pobre, además del más desigual. Allí, las tasas de pobreza del 59 por ciento –comparado con el 27 por ciento a nivel nacional– han descendido en casi un 15 por ciento en los últimos diez años. Pero su coeficiente de Gini, que mide la desigualdad, se ha mantenido constante en torno al 0,57 por ciento, considerablemente más elevado que el promedio na-

¹⁰⁷ I. William Zartman, “Need, Creed and Greed in Intrastate Conflict”, en Cynthia J. Arnson y I. William Zartman (eds.), *Rethinking the Economics of War* (Baltimore, 2005), p. 266.

¹⁰⁸ “Problemática humanitaria en la región pacífica colombiana”, op. cit.

¹⁰⁹ Daron Acemoglu, Camilo García-Jimeno y James A. Robinson, “Finding Eldorado: Slavery and long-run development in Colombia”, *Journal of Comparative Economics* Vol. 40, No. 4 (2012), pp. 534-564.

¹¹⁰ Ibid. Jaime Bonet, “¿Por qué es pobre Chocó?”, en Joaquín Vilorio de la Hoz (ed.) *Economías del Pacífico Colombiano* (Cartagena, 2008). Luis Armando Galvis-Aponte, Lina Marcela Moyano-Támara y Carlos Alberto Alba-Fajardo, “La persistencia de la pobreza en el Pacífico colombiano y sus factores asociados”, Banco de la República, junio de 2016. En 1843, menos de una década antes de la plena abolición de la esclavitud en Colombia, los esclavos conformaban el 5,5 por ciento de la población. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, “Estadísticas históricas”, n.d., pp. 70-71.

cional del 0,51 por ciento¹¹¹. A lo largo de la costa pacífica del Cauca y Nariño, las tasas de necesidades básicas insatisfechas superan en promedio el 70 por ciento, según los datos más recientes¹¹².

Los niveles de educación también están entre los más bajos del país. La oferta y el acceso a escuelas y universidades son limitados, y su calidad tiende a ser baja. Las tasas de analfabetismo son elevadas: en las zonas rurales del Chocó llegan a superar el 30 por ciento, mientras que tan solo cuatro de los 44 municipios de la región del Pacífico tienen tasas de alfabetismo rural por encima del promedio nacional¹¹³. Un oficial naval que participó en operaciones contra Guacho se mostró sorprendido cuando supo que en las escuelas rurales de Nariño un mismo maestro da clase a numerosos grados, con todos los niños mezclados en la misma sala¹¹⁴. Para aquellos estudiantes que se gradúan –en la mayoría de las escuelas rurales es imposible completar la educación secundaria, ya que las clases solo llegan hasta el octavo o noveno grado de once– asistir la universidad a menudo es impensable. Tan solo el 1 por ciento de los estudiantes de la región logran continuar los estudios después de la secundaria, y solo el 0,4 por ciento asiste a la universidad, mientras que el resto cursa estudios técnicos o formación profesional¹¹⁵. Esto no quiere decir que no deseen cursar estudios superiores: la sede de la Universidad Nacional de Colombia en Tumaco recibe el tercer mayor número de solicitudes de ingreso del país, después de Bogotá y Medellín¹¹⁶.

Esta mezcla de pobreza, desigualdad y falta de oportunidades educativas y laborales ha llevado a muchos habitantes a participar en el narcotráfico y la minería de oro ilegal. En los barrios pobres de Tumaco y Buenaventura y en las zonas rurales de Nariño y el Cauca, el narcotráfico proporciona ingresos y medios de vida que de otro modo serían inaccesibles para los habitantes. Un traficante de precursores químicos observó que puede ganar hasta \$700 dólares al mes, un monto muy superior al ingreso promedio en la región¹¹⁷. La minería de oro ilegal es una importante fuente de ingresos para numerosas comunidades rurales de la región que buscan sobrevivir día

¹¹¹ DANE, “Pobreza Monetaria Chocó”, 6 de abril de 2018. Según el Banco Mundial, Colombia es ahora el 16º país más desigual del mundo. Véase <https://data.worldbank.org/indicator/si.pov.gini>. El coeficiente de Gini mide el nivel de dispersión de los ingresos en determinada área, donde 0 significa equidad perfecta y 1 representa la inequidad más extrema, con todos los ingresos concentrados en manos de una persona.

¹¹² Los datos más recientes sobre este municipio se remontan a 2005, mientras que los datos del censo más reciente aún están siendo consolidados a nivel municipal. DANE, “COLOMBIA. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional. Resultados Censo General 2005”, 30 de junio de 2011.

¹¹³ DANE, “4ta Entrega: anexos municipales”, 16 de marzo de 2016.

¹¹⁴ Entrevista de Crisis Group, funcionario naval, Tumaco, 28 de septiembre de 2018.

¹¹⁵ “Se confirma alianza Universidad de los Andes y W Radio para becar a jóvenes del Pacífico”, *La W*, 16 de agosto de 2018. En Colombia, un total del 45,5 por ciento de los jóvenes entre 17 y 21 años reciben algún tipo de educación secundaria; casi el 30 por ciento de los jóvenes entre 17 y 21 van a la universidad. Ministerio de Educación, “Estadísticas De Educación Superior”, 30 de mayo de 2018.

¹¹⁶ “Tumaco, tercera ciudad del país con más aspirantes a la U.N.”, *Agencia de Noticias UN*, 1 de noviembre de 2018.

¹¹⁷ Entrevista de Crisis Group, traficante de insumos químicos, Tumaco, 24 de septiembre de 2019.

a día o hacerse ricos¹¹⁸. Varios líderes comunitarios en Timbiquí señalaron que las personas trabajan en minas ilegales por “necesidad económica”¹¹⁹. Los dueños de las minas de oro ilegales en Chocó “se han aprovechado de la pobreza en la que viven las comunidades” para instalar sus operaciones en el departamento¹²⁰.

Por otro lado, los disidentes de las FARC en Tumaco dijeron que se sumaron a la violencia porque eran despreciados por ser negros y pobres. Como dijo uno de ellos, “si no tienes plata en mi barrio, no eres nada”. Otro señaló que, “más de uno de nosotros se unió al grupo solo para salir adelante, para comer, para vivir”. Añadió que su vida habría sido diferente si hubiera tenido un mayor acceso a la educación o el empleo¹²¹.

B. *Un modelo de desarrollo excluyente*

Si bien históricamente las autoridades coloniales y colombianas han considerado la región del Pacífico como una remota fuente de ingresos fáciles, recientemente también han reconocido su importancia estratégica para las rutas comerciales hacia mercados internacionales, incluido Asia¹²². El Estado ha mostrado un interés limitado en fomentar el desarrollo económico equitativo en la región, dejando que los habitantes generen ingresos y vivan de sus propias actividades económicas sin ayuda ni interferencia del Estado. Por el contrario, las élites políticas han priorizado equipar a la región con los medios para permitir la integración comercial de Colombia con otros países de la cuenca del Pacífico, sobre todo los países asiáticos y Chile, México y Perú del lado latinoamericano¹²³. Recientemente, altos funcionarios han presentado una serie de planes para la costa pacífica que incluyen el desarrollo local y reformas para mejorar la competitividad internacional, pero no los medios de vida de la población.

Tradicionalmente, ni los gobernantes coloniales ni el Estado colombiano han mostrado demasiado interés en crear instituciones sólidas en la zona ni en cuidar el bienestar de sus habitantes¹²⁴. La economía extractiva del Pacífico ha demostrado ser resistente al cambio, especialmente en la región del Darién del Chocó, donde las empresas nacionales y extranjeras cultivan madera, o en Tumaco, donde los colombianos de fuera de la región o los extranjeros han sido los principales beneficia-

¹¹⁸ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Quibdó, 13 de marzo de 2019; Tumaco, 2 de febrero de 2019; Timbiquí, 29 de enero de 2019.

¹¹⁹ Entrevista de Crisis Group, líderes comunitarios, Timbiquí, 29 de enero de 2019.

¹²⁰ Entrevista telefónica de Crisis Group, líder comunitario, Quibdó, 25 de junio de 2019.

¹²¹ Entrevistas de Crisis Group, combatientes disidentes de las FARC, Tumaco, 8 de abril 2019.

¹²² Claudia Leal y Eduardo Restrepo, *Unos bosques sembrados de aserríos. Historia de la extracción maderera en el Pacífico colombiano*, (Medellín, 2003), pp. 1-37. Jaime Bonet, “¿Por qué es pobre Chocó?”, en Joaquín Vilorio de la Hoz (ed.) *Economías del Pacífico Colombiano* (Cartagena, 2008).

¹²³ Chile, México, Colombia y Perú formaron la Alianza del Pacífico en 2012 para construir “un área de integración profunda que permita avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas” y para “impulsar un mayor crecimiento económico y desarrollo social de sus poblaciones...” Alianza del Pacífico, “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, 6 de junio de 2012.

¹²⁴ En palabras de un historiador, “la característica constante ha sido la presencia de industrias extractivas con relaciones muy verticales [hacia la población local] y una élite económica apenas interesada en desarrollar el capital social en la región”. Jaime Bonet, “¿Por qué es pobre Chocó?”, op. cit., p. 22.

rios de varios auges económicos¹²⁵. El gobierno actualmente está considerando conceder varios títulos mineros en áreas que se solapan con territorios bajo la autoridad legal de poblaciones afrocolombianas, y el Estado promociona activamente el potencial minero de la región, en especial la minería de oro¹²⁶. Muchas comunidades rechazan lo que consideran un modelo extractivo de desarrollo que no las beneficia, y esto aumenta el repudio al Estado central y permite a los grupos armados como el ELN tratar de obtener la aprobación pública denunciando lo que califican como saqueo de los recursos naturales¹²⁷.

Existen mecanismos para proteger a las comunidades étnicas de los efectos de los proyectos de minería, en particular un proceso de consulta que se debe llevar a cabo antes de otorgar la aprobación a un proyecto. Este proceso, no obstante, no otorga derecho de veto a las comunidades. Por el contrario, las consultas buscan llegar a un acuerdo entre el Estado o empresas privadas y las comunidades para que los proyectos puedan ser implementados de manera aceptable para todas las partes. Si las comunidades y el Estado no llegan a un acuerdo, el Estado aun así puede seguir adelante con el proyecto. Las comunidades solo tienen derecho de veto en aquellos casos en los que los tribunales deciden que un proyecto implica la “aniquilación o desaparición” de un grupo étnico¹²⁸. No obstante, muchos políticos y altos funcionarios consideran que estas consultas son perjudiciales para los intereses económicos nacionales y tratan de evitarlas, implementarlas a medias, y mantener la debilidad de las instituciones de supervisión. Las poblaciones locales afirman que los procesos de consulta a menudo son corruptos y no consideran adecuadamente sus intereses¹²⁹.

Los entornos urbanos a lo largo del Pacífico también experimentan continuas tensiones entre las demandas económicas de la población local y las estrategias del Estado y los líderes empresariales para fomentar el crecimiento¹³⁰. Buenaventura está conectada con los flujos comerciales globales, pero su desarrollo también muestra características típicas de las industrias extractivas. Se trata del principal puerto del país, a través del cual transitan el 60 por ciento de las importaciones y exportaciones, y del cual el Estado colombiano recaudó unos \$1,7 mil millones de dólares en impuestos en 2017¹³¹. Sin embargo, durante mucho tiempo las autoridades nacio-

¹²⁵ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios eclesiásticos, Apartadó, Antioquia, 22 de octubre de 2018; Riosucio, Chocó, 24 de octubre de 2018. Alfredo Molano, *De río en río* (Bogotá, 2017). Claudia Leal León, “Un puerto en la selva. Naturaleza y raza en la creación de la ciudad de Tumaco, 1860-1940”, *Historia Crítica*, No. 30, julio-diciembre (2005), pp. 39-65.

¹²⁶ Este fenómeno se puede visualizar mediante la herramienta del gobierno SIGOT map tool. “Colombia: Exploring Opportunities”, Agencia Nacional Minera, junio de 2018.

¹²⁷ “Hay un desarrollo a costa de nosotros”: Francia Márquez”, *La Silla Vacía*, 3 de enero de 2019. Las guerrillas del ELN han empleado argumentos similares para justificar sus acciones armadas y su rechazo de las iniciativas humanitarias en Chocó. “Acuerdo Social y Humanitario para el Chocó”, Frente de Guerra Occidental, 8 de junio de 2018.

¹²⁸ Corte Constitucional de Colombia, “Sentencia T-129/11”, 3 de marzo de 2011.

¹²⁹ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Quibdó, 13 de marzo de 2019; Riosucio, Chocó, 24 de octubre de 2018; Bogotá, 22 de marzo de 2019; funcionarios eclesiásticos, Quibdó, 13 de marzo de 2019. “Hay un desarrollo a costa de nosotros”: Francia Márquez”, *La Silla Vacía*, 3 de enero de 2019.

¹³⁰ Los consejos comunitarios no están presentes en zonas urbanas.

¹³¹ “Conpes 3847”, Departamento Nacional de Planeación, 3 de noviembre de 2015, p. 19. “La triste paradoja del puerto de Buenaventura”, *El Espectador*, 10 de diciembre de 2017.

nales han insistido en la mejora y expansión de las instalaciones portuarias por encima del bienestar de los 400 000 habitantes predominantemente afrocolombianos, lo que ha generado brotes de disturbios civiles y ha perpetuado las condiciones sociales que favorecen la expansión de los grupos armados.

Los habitantes lograron cierta seguridad económica gracias a la afiliación sindical mientras el puerto era propiedad del Estado, pero desde su privatización en 1993 y la creación de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura la ciudad ha experimentado un declive económico acompañado de altísimos niveles de violencia. Tras la privatización, miles de empleados locales perdieron sus empleos, mientras que otros sufrieron una reducción salarial, lo que generó una crisis socioeconómica de la que el país aún no se ha recuperado¹³². Atraídos por el auge del narcotráfico en el puerto y sus alrededores, los grupos armados incluyeron las fuerzas paramilitares y sus sucesores, así como las guerrillas, proporcionaron a la población local oportunidades, por medio de actividades ilegales para obtener estatus social o gozar de condiciones de vida decentes¹³³. Cada vez que estos grupos han intentado ocupar la ciudad, la violencia se ha disparado, como lo hizo en 2007 y entre 2012 y 2014¹³⁴. Los dos principales grupos de la ciudad llegaron a una tregua en 2015, lo que redujo los niveles de violencia. Varios asesinatos recientes en algunos barrios han suscitado preocupación ante el posible final de la tregua¹³⁵.

Las miserables condiciones de vida, la violencia y la distribución de impuestos provenientes de las actividades del puerto –el 95 por ciento de los cuales terminan en las arcas del Estado central– han provocado un fuerte malestar público. En 2017, varias agrupaciones de la sociedad civil lideraron una huelga de 22 días que paralizó la ciudad y el comercio hacia y desde el puerto¹³⁶. Las negociaciones entre el Comité de Huelga Cívica y el gobierno nacional concluyeron con un pacto mediante el cual el gobierno acordaba invertir unos \$3,5 mil millones de dólares en la ciudad a lo largo de la siguiente década mediante una serie de proyectos que serían acordados entre la

¹³² “Buenaventura: Un puerto sin comunidad”, op. cit., p. 52. Para 2007, la tasa de desempleo en la ciudad era del 28 por ciento. “Inge Helena Valencia, Laura Silva Chica y Alejandro Moreno Moreno, “Violencia, desarrollo y despojo en Buenaventura”, Fescol, septiembre de 2016. En la actualidad, el 83 por ciento del puerto está en manos privadas, fundamentalmente líderes empresariales de fuera de la ciudad y el país.

¹³³ “Buenaventura: Un puerto sin comunidad”, op. cit. Mauricio Romero, “Buenaventura municipality case study”, en Ivan Briscoe, Catalina Perdomo y Catalina Uribe Burcher (eds.), *Illicit Networks and Politics in Latin America* (The Hague: 2014), pp. 93-105. Simon Romero, “Cocaine Wars Make Port Colombia’s Deadliest City”, *The New York Times*, 22 de mayo de 2007.

¹³⁴ “La crisis en Buenaventura: Desapariciones, desmembramientos y desplazamiento en el principal puerto de Colombia en el Pacífico”, Human Rights Watch, 20 de marzo de 2014.

¹³⁵ Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, Buenaventura, 18 de febrero de 2019; líderes comunitarios, Buenaventura, 18 y 19 de febrero de 2019. Entrevista de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, comunicación telefónica, 6 de junio de 2019.

¹³⁶ En 2017, el gobierno colombiano recibió cinco billones de pesos en impuestos provenientes de las actividades económicas del puerto. Envío poco menos de 250 mil millones de pesos, o el 4,8 por ciento del total del dinero recaudado por el puerto, al gobierno local. No obstante, el gobierno nacional implementó proyectos en la ciudad, aunque no necesariamente con fondos derivados de los impuestos portuarios. Algunos fueron financiados con ayuda extranjera, por ejemplo. “La triste paradoja del puerto de Buenaventura”, *El Espectador*, 10 de diciembre de 2017. “Distribuciones SGP”, Departamento Nacional de Planeación, 2017, consulta realizada el 16 de abril de 2019.

sociedad civil local y los gobiernos locales, departamentales y nacionales¹³⁷. En la actualidad, las partes del acuerdo están negociando qué proyectos implementar en cuatro mesas temáticas. El gobierno del presidente Duque ha afirmado que respetará estos acuerdos¹³⁸.

Por otro lado, no queda claro de qué manera los planes de expansión de la Sociedad Portuaria se alinearán con la inversión para cumplir el acuerdo de la huelga. Los planes para el puerto en los próximos 30 años incluyen la ocupación de todo el sector isleño de la ciudad, lo que hace suponer que miles de personas tendrán que mudarse al continente¹³⁹. Los activistas afirman que el gobierno se está preparando para esta expansión enfocando la inversión pública, como la infraestructura para el suministro de agua potable, en el continente, sin tener en cuenta los deseos de la población local. Temen que la resistencia a estos planes pueda enfrentarse con violencia armada¹⁴⁰.

Los vínculos entre la expansión del puerto y la delincuencia son motivo de intensa preocupación en la ciudad. El puerto permite a los traficantes almacenar drogas en contenedores marítimos, mientras que los grupos involucrados en el narcotráfico han prosperado en las comunidades urbanas pobres¹⁴¹. A través de investigaciones históricas y confesiones judiciales se ha establecido que los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) buscaron asesinar, desaparecer y desplazar a personas en la ciudad en los 90 y principios de la década del 2000 para facilitar la expansión portuaria¹⁴². Los patrones de violencia recientes son más difíciles de vincular a la actividad portuaria, aunque supuestamente unos 200 líderes sociales, incluidos la mayoría de aquellos conectados con el movimiento sindical, ahora tienen algún tipo de protección policial especial en la ciudad por haber recibido amenazas de muerte¹⁴³. Un líder, Temístocles Machado, fue asesinado en enero de 2018, supuestamente por su campaña contra la expansión del puerto. El sicario condenado por su asesinato pertenecía al grupo armado Los Locales¹⁴⁴.

Diferentes gobiernos desde los años 80 han buscado, al menos formalmente, impulsar el desarrollo económico a lo largo de la costa del Pacífico y a la vez fomentar las conexiones regionales con los mercados internacionales, aunque con escaso éxi-

¹³⁷ Congreso de Colombia, “Ley 1872 de 2017”, 18 de diciembre de 2017.

¹³⁸ Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 15 de febrero y 12 de julio de 2019; líder comunitario, Buenaventura, 20 de febrero de 2019; diplomático, Bogotá, 27 de junio de 2019.

¹³⁹ “La Buenaventura que nos merecemos: Plan Maestro 2050”, Findeter, 2016.

¹⁴⁰ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Buenaventura, 19 y 20 de febrero de 2019. “¿Para qué sirvió el paro cívico de hace un año en Buenaventura?”, *Semana*, 22 de mayo de 2018.

¹⁴¹ Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno y activista comunitario, 19 y 20 de febrero de 2019. Mauricio Romero, “Buenaventura municipality case study”, en Ivan Briscoe, Catalina Perdomo y Catalina Uribe Burcher (eds.), *Illicit Networks and Politics in Latin America*, (The Hague, NIMD and Clingendael), 2014, pp. 93-105.

¹⁴² Centro Nacional de Memoria Histórica, *Buenaventura: un puerto sin comunidad*, (Bogotá: CNMH), 2015.

¹⁴³ Entrevista de Crisis Group, activista comunitario, Buenaventura, 20 de febrero de 2019.

¹⁴⁴ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Buenaventura, 19 y 20 de febrero de 2019. “Primera condena por el asesinato de Temístocles Machado”, *El Espectador*, 2 de abril de 2019. ““Buenaventura es una contradicción””: Temístocles Machado”, *Verdad Abierta*, 29 de enero de 2018.

to¹⁴⁵. Los esfuerzos del gobierno para desarrollar a Buenaventura han incluido la declaración de la ciudad como “distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico” en 2007; el gobierno diseñó un plan similar para Tumaco en 2018¹⁴⁶. Sin embargo, estos planes han tenido un impacto limitado, como admitió la propia administración del ex presidente Juan Manuel Santos en su plan de desarrollo para el Pacífico, Todos Somos Pazcífico. El plan de Santos estaba fuertemente centrado en la infraestructura en cuatro ciudades costeras. El gobierno de Duque ha prometido implementarlo, gracias en parte al financiamiento internacional¹⁴⁷.

La insistencia del Estado colombiano en fortalecer la infraestructura del comercio internacional y las industrias extractivas en lugar del desarrollo económico local ha tendido a exacerbar la extrema pobreza en la región, de la cual se aprovechan los grupos armados. Sus miembros afirman que uno de los motivos por los cuales se unieron es la falta de oportunidades económicas¹⁴⁸. Según un líder comunitario, “es más fácil exportar que dar oportunidades a la gente”¹⁴⁹. Según otro líder comunitario en Buenaventura, los actores armados saben que “si vienen a un lugar sin empleo, donde la gente no tiene nada que hacer, sin educación, es un gran lugar para alimentar su guerra”¹⁵⁰.

La dificultad de obtener un empleo decente se acentúa aún más por las escasas oportunidades de continuar los estudios más allá de la secundaria en las zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales incluso terminar la secundaria puede resultar imposible. Una respuesta sería que el gobierno diseñara e implementara un proyecto a largo plazo para fortalecer la calidad y oferta educativa en la región. Apoyar el acceso en las zonas rurales, mejorar la calidad de la educación en las zonas urbanas y proporcionar mejores oportunidades de financiamiento para que los estudiantes puedan asistir a la universidad deberían ser los ejes centrales de tal plan.

C. *Una débil gobernanza*

Los sistemas de gobierno civil a lo largo de la costa pacífica por lo general son débiles, por lo que están lejos de poder organizar a las comunidades. Esto permite que los grupos armados usen la violencia y su presencia permanente para imponer su propia forma de gobierno¹⁵¹. Los grupos armados también atacan directamente a

¹⁴⁵ María Andrea Rueda Páramo, Daniela Morales Cabral y Luisa Fernanda Lema Vélez, “Revisión histórica de proceso de planeación para el pacífico colombiano”, Fondo Acción, 2017.

¹⁴⁶ Congreso de la República, “Acto Legislativo 02”, 17 de julio de 2018.

¹⁴⁷ Este plan incluye principalmente inversiones en infraestructura para Buenaventura, Tumaco, Quibdó y Guapi, incluidos acueductos, sistemas de alcantarillado y electricidad, a través de inversiones que costarán \$400 millones de dólares a lo largo de seis años. Los lineamientos del plan están disponibles en: “Conpes 3847”, op. cit. Entrevista de Crisis Group, funcionarios del gobierno, Bogotá, 11 de febrero de 2019.

¹⁴⁸ Entrevistas de Crisis Group, combatientes disidentes de las FARC, Tumaco, 8 y 9 de abril de 2019.

¹⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Timbiquí, 29 de enero de 2019.

¹⁵⁰ Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Buenaventura, 20 de febrero de 2019.

¹⁵¹ Existen 117 Consejos Comunitarios oficiales para las comunidades afrocolombianas y 280 resguardos indígenas en la región, con amplia autonomía para gobernar sus territorios, así como oficinas del gobierno nacional y local. “Conpes 3847”, op. cit., p. 19.

los mecanismos de gobernanza civil, principalmente consejos comunitarios y resguardos indígenas, debilitando su capacidad de ocupar su lugar.

Los gobiernos locales se enfrentan a numerosos problemas en sus esfuerzos por mejorar la vida de los ciudadanos y obtener el apoyo popular, el principal de los cuales es la falta de recursos. La mayoría de ellos están a cargo de municipios de “categoría 6”, lo que significa que son tan pobres que la mayor parte de sus presupuestos proviene de transferencias del gobierno nacional. En palabras del alcalde de un municipio de poco más de 5 000 habitantes, “en impuestos locales, nunca recaudamos más de \$20 000 dólares al año; normalmente recaudamos \$10 000”¹⁵². A falta de fondos, las autoridades locales no suelen tener los recursos necesarios para invertir o responder a emergencias humanitarias¹⁵³. La situación se ve agravada por el elevado costo del combustible que se necesita para el transporte fluvial, y en algunos lugares por la prosperidad económica generada por los negocios ilegales, que inflan los precios locales. Gran parte de los fondos transferidos a los gobiernos municipales terminan gastándose en el transporte de los funcionarios locales¹⁵⁴.

La corrupción es una constante en las autoridades municipales y departamentales. En Buenaventura, los cuatro últimos alcaldes han sido declarados culpables de corrupción o bien han sido acusados de corrupción y están encarcelados a la espera de juicio, y tanto el actual como el anterior alcalde de Tumaco se enfrentan a cargos similares, aunque también ellos los niegan¹⁵⁵. Hacia finales de 2018, las autoridades nacionales arrestaron a la ex alcaldesa de Quibdó, capital del Chocó, así como a otros miembros de su administración, bajo cargos de fraude, los cuales siguen negando¹⁵⁶. Históricamente, las élites han estado vinculadas con escándalos de corrupción, algunas a paramilitares, otras a narcotraficantes, y varias de ellas supuestamente han recurrido al clientelismo político para aferrarse al poder en el Chocó¹⁵⁷. Las comunidades denuncian constantemente la corrupción gubernamental, que debilita seriamente la legitimidad del Estado¹⁵⁸. En Tumaco y Buenaventura, las instituciones judiciales están desbordadas de casos, y además son corruptas. Muchos habitantes

¹⁵² Entrevista de Crisis Group, alcalde de Carmen del Darién, 25 de octubre de 2018.

¹⁵³ Entrevistas de Crisis Group, trabajador humanitario, Apartadó, 22 de octubre de 2018 y Bogotá, 20 de marzo de 2019; Tumaco, 3 de marzo de 2018; Quibdó, 14 de marzo de 2019.

¹⁵⁴ Entrevista de Crisis Group, sacerdote, Timbiquí, Cauca, 29 de enero de 2019; alcalde, Carmen del Darién, 25 de octubre de 2018; trabajador humanitario, Bogotá, 19 de marzo de 2019.

¹⁵⁵ Entrevista de Crisis Group, Fiscalía General, 19 de febrero de 2019. “Exalcalde de Buenaventura fue condenado a 18 años y 9 meses de prisión”, *El país*, 4 de agosto de 2015. “Eliécer Arboleda es el cuarto alcalde de Buenaventura encarcelados por corrupción”, *Realidad 360*, 24 de abril de 2018. “Así se esfumaron \$5.300 millones para damnificados en Tumaco”, *La Silla Vacía*, 9 de febrero de 2019.

¹⁵⁶ “A la cárcel exalcaldesa de Quibdó por caso de XX Juegos Nacionales”, *El Tiempo*, 12 de febrero de 2019.

¹⁵⁷ Véase Corte Suprema de Justicia: Sala de Casación Penal, “Aprobado acta No.260”, 27 de julio de 2011. Corte Suprema de Justicia, “Radicado No. 7380”, 20 de octubre de 2005. “Corte Suprema dejó en firme condena contra el excongresista Carlos Alberto Escobar por “parapolítica””, *El Espectador*, 3 de febrero de 2016. Javier Duque Daza, “El Chocó: clanes familiares, paramilitarismo y corrupción desahogada (primera parte)”, *Razón Pública*, 4 de junio de 2017.

¹⁵⁸ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 22, 24, 25, 26 y 29 de septiembre de 2018; Guapi, 28 de enero de 2019; Timbiquí, 29 de enero de 2019; Quibdó, 13 de marzo de 2019; Buenaventura, 13 y 14 de febrero de 2019.

no conceden demasiada legitimidad a las autoridades estatales y prefieren acudir a los grupos armados para resolver sus disputas¹⁵⁹.

En ocasiones los grupos armados también citan la corrupción para justificar la violencia. En el Chocó, por ejemplo, el ELN secuestró al alcalde de Alto Baudó en diciembre de 2014, acusándolo de corrupción y prometiendo llevarlo ante la justicia¹⁶⁰. El grupo intentó hacer lo mismo con Patrocínio Sánchez, exgobernador del Chocó secuestrado en 2013, y su hermano, Odín Sánchez. Ambos ya habían sido condenados por corrupción en los tribunales colombianos¹⁶¹. Mientras, las Guerrillas Unidas del Pacífico y la Gente del Orden en Nariño aprovechan la cuestión para denunciar al Estado y persuadir a las comunidades de que los apoyen¹⁶².

Los grupos armados ilegales también buscan debilitar a los organismos de gobernanza civil, incluidos los consejos comunitarios, la institución de gobernanza legalmente reconocida de las comunidades afrocolombianas, porque compiten con ellos por el control territorial¹⁶³. Diversos estudios han demostrado que allí donde existen consejos, los ingresos familiares han aumentado, mientras que en las tierras afrocolombianas donde no hay un consejo han disminuido ligeramente; los líderes afrocolombianos afirman además que se han vuelto más organizados y más capaces de defender sus territorios¹⁶⁴. No obstante, los paramilitares que trabajaron con las élites políticas y económicas a mediados y finales de los 90 desplazaron a los miembros de los primeros consejos comunitarios legalmente reconocidos, e hicieron lo mismo con otros consejos a lo largo de la siguiente década, perjudicando su capacidad de gobernanza en sus territorios¹⁶⁵. Las FARC también asesinaron a representantes legales del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera en Tumaco, al igual que Guacho antes de ser asesinado a finales del año pasado¹⁶⁶. Algunos líderes y activistas afrocolombianos afirman que los grupos armados, y el dinero que les ofrecen, han “cooptado” a otros líderes, lo que ha dividido al movimiento afrocolombiano¹⁶⁷.

¹⁵⁹ Entrevista de Crisis Group, autoridades locales, Buenaventura, 13 de febrero de 2019. “Violencia reciclada”, Human Rights Watch, 13 de diciembre de 2018. “Capturan a 15 funcionarios de la Fiscalía por corrupción”, *El Tiempo*, 28 de marzo de 2017.

¹⁶⁰ Ejército de Liberación Nacional, “Detención y Juicio al Alcalde de Piedepató, Departamento del Chocó”, 1 de enero de 2015.

¹⁶¹ *Verdad Abierta*, “La paradójica figura del excongresista Odín Sánchez Montes de Oca”, 2 de febrero de 2017.

¹⁶² Entrevistas de Crisis Group, miembros de la comunidad, San Juan – Pueblo Nuevo, Tumaco, 23 de septiembre de 2018; líder de rango medio de las GUP, Tumaco, 27 de septiembre de 2018. Trabajo de campo de Crisis Group, Tumaco, 1 de febrero de 2019.

¹⁶³ Los Consejos fueron formalmente reconocidos en la Ley 70 de 1993. Entrevista de Crisis Group, funcionarios del gobierno, Bogotá, 15 de febrero de 2019.

¹⁶⁴ Ximena Peña, María Alejandra Vélez, Juan Camilo Cardenas y Natalia Perdomo, “La Propiedad Colectiva Mejora las Inversiones de los Hogares: Lecciones de la Titulación de Tierras a las Comunidades Afrocolombianas”, Documento Cede, julio de 2016.

¹⁶⁵ Entrevistas de Crisis Group, trabajadores humanitarios, Apartadó, 22 de octubre de 2018; funcionario eclesiástico, Apartadó, 23 de octubre de 2018.

¹⁶⁶ Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Tumaco, 25 de septiembre de 2018.

¹⁶⁷ Entrevistas de Crisis Group, defensores de los derechos humanos, Guapi y Apartadó, 28 de enero de 2019 y 22 de octubre de 2018; funcionarios eclesiásticos, Timbiquí y Quibdó, 29 de enero y 14 de marzo de 2019; líder afrocolombiano, Bogotá, 22 de marzo de 2019; líder comunitario afrocolombiano, Tumaco, 25 de septiembre de 2018.

La violencia y la presión contra los mecanismos étnicos de gobernanza continúan hasta el día de hoy. Los líderes de las comunidades afrocolombianas e indígenas se ven obligados a lidiar directamente con los grupos armados que operan en sus territorios. Si bien algunas comunidades han resistido, para otras es más difícil hacerlo, especialmente si los grupos armados se presentan como protectores y gestionan los negocios ilegales que benefician a parte de la población local¹⁶⁸. A menudo los grupos armados buscan convertirse en las principales autoridades en estos territorios. Pueden amenazar a los líderes comunitarios más influyentes, obligándolos a abandonar el territorio¹⁶⁹. Cuando un nuevo grupo armado toma el control, a menudo supone que los líderes comunitarios colaboraron con los anteriores ocupantes, lo que sirve de pretexto para los asesinatos selectivos¹⁷⁰.

Las actividades ilegales también debilitan a las autoridades tradicionales. Los grupos armados a menudo traen a forasteros para asistir en los negocios ilegales: agricultores que no son ni afrocolombianos ni indígenas cultivan coca o talan madera de forma ilegal en el norte del Chocó, mientras que en el Cauca recién llegados de Buenaventura y Antioquía extraen oro¹⁷¹. El apoyo de los grupos armados a estos forasteros y el respaldo que pueden obtener los grupos de algunos habitantes permitiéndoles participar en los negocios ilegales hacen que a los organismos comunitarios les resulte difícil deshacerse de estos recién llegados¹⁷². Estos forasteros trabajan para los grupos armados y pueden aprovechar estas conexiones en su trato con las comunidades mediante amenazas creíbles de violencia.

Proteger y fortalecer los consejos comunitarios y los resguardos indígenas a lo largo de la costa pacífica debería ser una prioridad para el gobierno y los actores internacionales, en especial EE. UU. y la UE, que ya apoyan iniciativas para fortalecer las instituciones locales¹⁷³. Algunos activistas buscan apoyo oficial para crear o fortalecer organismos de protección colectivos, conocidos como guardias, citando a modo de ejemplo la guardia indígena del norte del Cauca¹⁷⁴. Su creencia es que el carácter colectivo de las guardias, que proviene de su identidad étnica compartida, les otorga la autoridad y el poder necesarios para enfrentarse a los grupos armados. Sin

¹⁶⁸ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios y funcionario eclesiástico, Timbiquí, 29 de enero de 2019; defensor de los derechos humanos, Guapi, 28 de enero de 2019; trabajador humanitario, Bogotá, 19 de marzo de 2019; representante de la comunidad internacional, Quibdó, 14 de marzo de 2019; Tumaco, 3 de marzo de 2018.

¹⁶⁹ Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Quibdó, 13 de marzo de 2019; trabajo de campo de Crisis Group, Tumaco, 15 de julio de 2017.

¹⁷⁰ Entrevistas de Crisis Group, trabajador humanitario, Apartadó, 22 de octubre de 2018. Entrevista telefónica de Crisis Group, líder comunitario, Tumaco, 18 de marzo de 2019.

¹⁷¹ Entrevista de Crisis Group, líderes comunitarios, Riosucio, 24 de octubre de 2018.

¹⁷² Entrevistas de Crisis Group, funcionario eclesiástico, Timbiquí, 29 de enero de 2019; líderes comunitarios, Timbiquí, 29 de enero de 2019; defensor de los derechos humanos, Guapi, 28 de enero de 2019.

¹⁷³ Entrevistas de Crisis Group, Riosucio, 24 de octubre de 2018; funcionario eclesiástico, Tumaco, 1 de febrero de 2019; líderes comunitarios, Timbiquí, 29 de enero de 2019.

¹⁷⁴ Entrevistas de Crisis Group, líderes étnicos, Quibdó, 13 y 14 de marzo de 2019. Las guardias son organismos colectivos empleados principalmente por grupos armados, pero también por organizaciones afrocolombianas y campesinas, para proteger sus territorios. Armados tan solo con bastones de madera decorados, se enfrentan a los actores armados para tratar de proteger su territorio de la violencia, con resultados variables.

embargo, el asesinato de líderes locales hasta ahora ha llevado al gobierno central a enfocarse en las medidas de protección individual, coordinadas por la Unidad de Protección Nacional (UNP)¹⁷⁵. Pese a la provisión de guardaespaldas armados, chalecos antibalas y autos, los activistas insisten que estos apenas disuaden los ataques¹⁷⁶.

Los líderes locales también afirman que la infraestructura de comunicaciones es fundamental para permitir a los líderes mantener un contacto regular con las comunidades en caso de que tengan que huir al exilio, alertar a las autoridades en caso de emergencia, y mitigar los esfuerzos de los grupos armados por supervisar los flujos de información hacia y desde las zonas rurales inaccesibles. Una mejor comunicación entre pueblos podría ayudar a advertir sobre los movimientos de los grupos armados¹⁷⁷.

Por último, la capacidad de operación de los actores armados está relacionada en parte con la debilidad crónica de las instituciones judiciales. En Tumaco solo hay un “juez especializado” capaz de manejar casos como los homicidios¹⁷⁸. Sus casos acumulados suman más de 500. El único fiscal que investiga casos de extorsión, desaparición forzada y desplazamiento en la ciudad estaba a cargo de más de 1 600 casos en agosto de 2018¹⁷⁹. En Buenaventura, según las autoridades locales, hay 25 fiscales para 17 000 casos, y una lamentable falta de policías para apoyar o liderar las investigaciones¹⁸⁰. El gobierno y los donantes extranjeros como EE. UU. y la UE deberían centrarse en fortalecer la capacidad de las autoridades judiciales locales para actuar y resolver casos creando incentivos profesionales para los fiscales que trabajan en estas áreas, o proporcionando fondos para contratar a más personal de las fiscalías.

¹⁷⁵ La Unidad Nacional de Protección, creada en 2011, está a cargo de analizar los niveles de riesgo que enfrentan los líderes sociales o los movimientos y de brindarles algún tipo de protección si fuera necesario.

¹⁷⁶ Esto sucedió en el caso de José Jaír Cortés, en Tumaco, en octubre de 2017, por ejemplo, quien había recibido un chaleco antibalas de la UNP, pero aún así fue asesinado.

¹⁷⁷ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 10 de julio de 2017; Timbiquí, 29 de enero de 2019; Riosucio, 24 y 26 de octubre de 2018.

¹⁷⁸ “Violencia reciclada: Abusos por grupos disidentes de las FARC en Tumaco, en la costa pacífica de Colombia”, Human Rights Watch, 13 de diciembre de 2018.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Buenaventura, 19 de febrero de 2019.

V. Seguridad y más allá

A lo largo de la costa pacífica, las políticas del gobierno nacional se centran en tres cuestiones fundamentales. La primera de estas, y la principal preocupación del gobierno, es la seguridad; Tumaco es una de las cinco Zonas Estratégicas de Intervención Integral. La segunda incluye iniciativas derivadas del acuerdo de paz que la administración de Duque ha decidido apoyar: los planes de desarrollo local, llamados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs), y el plan de sustitución de cultivos ilícitos. Por último, el gobierno sigue haciendo hincapié en el desarrollo económico en la región, aunque subordinado a la búsqueda de mayor competitividad internacional. Mientras procura alcanzar estos objetivos, el gobierno debería centrarse en fortalecer las instituciones estatales y étnicas y a su vez proteger de manera eficaz a la población local.

A. *La seguridad como un medio, no un fin*

La política actual del gobierno se basa en el supuesto de que mejorar la seguridad es un requisito previo necesario para construir la paz y un Estado más sólido en toda Colombia. El enfoque del presidente Duque es una versión actualizada del modelo de contrainsurgencia de “despejar-mantener-construir” adoptado por los presidentes Uribe y Santos entre 2006 y 2014¹⁸¹. Bajo este enfoque, los militares o la policía eliminan a un grupo armado del territorio, establecen el control y luego permiten que se instalen las instituciones civiles del Estado. Esto es un elemento destacado de las nuevas Zonas Estratégicas de Intervención Integral del gobierno, que incluirán diversas intervenciones por etapas según el nivel de amenaza que presenten los grupos armados¹⁸². A fin de no perjudicar las iniciativas relacionadas con el acuerdo de paz de 2016, el gobierno ha aceptado que estas zonas coexistirán con programas de desarrollo local, o PDETs, y sustitución de coca, en áreas donde se solapen. Este proceso ya ha comenzado en 66 veredas en Nariño, por ejemplo¹⁸³.

Según oficiales militares, despejar el territorio de un grupo armado comienza con el asesinato o captura de los líderes de grupos armados o criminales; señalan el asesinato de David, comandante de las Guerrillas Unidas del Pacífico, en septiembre de 2018, y de Guacho, comandante del Frente Oliver Sinisterra, tres meses después como pruebas de su éxito¹⁸⁴. No obstante, los líderes son fácilmente reemplazables, y su muerte no necesariamente deriva en una población más segura o una presencia estatal más estable. La muerte de David no afectó en absoluto al control de su grupo del

¹⁸¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 12 de marzo de 2019.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 12 de marzo de 2019. “Ley 1941 de 2018”, Congreso de Colombia, 18 de diciembre de 2018. “Congresistas abren más oportunidades para la Paz”, Ecos políticos, 20 de noviembre de 2018. Los PDETs y el programa de sustitución de coca ambos surgen del acuerdo de paz con las FARC que el gobierno de Duque afirma que piensa honrar. El primero incluye 16 planes de desarrollo especial, diseñados con participación civil local, que cubren 170 municipios afectados por el conflicto armado. El programa de sustitución de cultivos ilícitos proporciona subsidios y ayuda técnica principalmente a productores de coca a cambio de erradicar sus cultivos.

¹⁸⁴ Entrevista de Crisis Group, oficial militar, Tumaco, 28 de septiembre de 2018.

área en la que operaba. Dos semanas después de la operación que acabó con su vida y la de su hermana, aún no había ninguna presencia estatal en el pueblo, ni siquiera un despliegue policial. Por el contrario, su grupo armado estaba visiblemente al mando, y sus hombres caminaban abiertamente por el pueblo portando radios y armas. Alias Borojó, que reemplazó a David al frente del grupo armado, actualmente vive y opera en la zona¹⁸⁵. Tras la muerte de Guacho, el principal motivo del debilitamiento del Frente Oliver Sinisterra ha sido su guerra contra el narcotraficante rival Contador¹⁸⁶.

La verdadera protección de la población civil exige una presencia policial permanente. Las fuerzas de seguridad cuentan con una breve ventana de oportunidad para establecerse tras las operaciones militares a gran escala del Estado, ya que los grupos armados a menudo se repliegan durante estas operaciones, pero regresan poco después de la retirada de las fuerzas estatales. La policía rural de Colombia, conocida como DICAR, en teoría es la más adecuada para desempeñar este papel. Sin embargo, la DICAR no ha sido capaz de ampliar suficientemente su presencia en los territorios del postconflicto debido en parte a la falta de personal y fondos y el carácter militar de gran parte de sus fuerzas, lo que debilita su objetivo de brindar protección y servicios policiales a las poblaciones rurales¹⁸⁷. EE. UU. ha venido trabajando en el fortalecimiento de la DICAR, y debería continuar haciéndolo.

Asimismo, a medida que Colombia busca desarrollar la presencia del Estado como parte de su política de seguridad, el objetivo debería seguir siendo establecer instituciones civiles que la población local considere legítimas. En los casos en que la policía ocupa las zonas despejadas de grupos armados, debería buscar un equilibrio entre ganarse la confianza de la comunidad y su tradicional papel policial, especialmente en áreas en las que las economías ilegales proporcionan ingresos a los habitantes¹⁸⁸. Si, por ejemplo, la policía ocupara una vereda solo para arrestar a los residentes por producir pasta de coca o participar en la minería ilegal, podría ser repudiada por la población local, que podría recurrir a los grupos armados para expulsar a las autoridades¹⁸⁹. Por el contrario, la policía y otros organismos estatales deberían combinar las tareas de seguridad con programas que permitan a quienes participan a bajo nivel en las economías ilegales pasarse a las actividades legales. En las zonas de minería ilegal, por ejemplo, la fuerza pública debería conectar a los residentes con un programa existente que establece derechos legales para la minería artesanal de pequeña escala, cumpliendo así con sus obligaciones, pero sin perjudicar el apoyo popular. Podrían hacer lo mismo con la sustitución de coca y otros planes de desarrollo.

¹⁸⁵ Entrevistas de Crisis Group, representantes comunitarios, San Juan – Pueblo Nuevo, 23 de septiembre de 2018.

¹⁸⁶ Entrevistas de Crisis Group, narcotraficante, Tumaco, 23 de junio de 2019;

¹⁸⁷ “Situación de los derechos humanos en Colombia”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, 4 de febrero de 2019, p. 14.

¹⁸⁸ Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Tumaco, 22 de septiembre de 2018; agente anti-narcóticos, Tumaco, 5 de mayo de 2019.

¹⁸⁹ Entrevistas de Crisis Group, líder comunitario, Tumaco 22 de septiembre de 2018; funcionario eclesástico, Timbiquí, 29 de enero de 2019; trabajador humanitario, Quibdó, 14 de marzo de 2019.

Otro de los objetivos del gobierno debería ser convencer a los grupos de combatientes, incluidos los disidentes de las FARC y combatientes Gaitanistas, de desmovilizarse colectivamente y participar en algún tipo de programa de reincorporación¹⁹⁰. Esto proporcionaría a los jóvenes combatientes, que son los que menos cobran y más se arriesgan, una salida del conflicto, evitando que vuelvan a la violencia armada y asegurándoles un medio de vida sostenible¹⁹¹. En la actualidad, ninguno de los dos grupos es elegible para participar en programas de reincorporación individual.

Asimismo, el gobierno de Duque ha manifestado reparos sobre la posibilidad de ampliar las potenciales vías para la desmovilización de los grupos armados. En la actualidad, el gobierno rechaza una ley de 2018 sobre las condiciones y beneficios de la rendición de los grupos armados, que iba a ser aplicada a los Gaitanistas en aquel momento como resultado de los avances que habían logrado en las negociaciones con el gobierno¹⁹². En consecuencia, no existe un marco político aceptable bajo el cual cualquier grupo armado que no sea el ELN –el cual, como lo fueron anteriormente las FARC, se reconoce como parte de un conflicto interno– pueda desmovilizarse colectivamente. A fin de evitar la recurrencia del conflicto armado a lo largo de la costa pacífica y el reciclaje de combatientes en facciones emergentes, el gobierno o el Congreso deberían definir lo antes posible los medios por los cuales los disidentes de las FARC y los grupos criminales puedan entregar las armas en su totalidad¹⁹³.

Esto no debería en principio generar grandes dilemas ideológicos o prácticos para el gobierno. Ya reconoce a estos grupos como actores del crimen organizado a los que se debería combatir de acuerdo a los principios humanitarios de la guerra. Por lo tanto, de acuerdo a la legislación colombiana, en teoría deberían ser candidatos para la desmovilización¹⁹⁴. La desmovilización colectiva de grupos disidentes de las FARC también tiene un precedente. En abril de 2017, 128 miembros de Gente del Orden en

¹⁹⁰ Colombia cuenta con un programa de reincorporación individual, liderado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, al cual han ingresado más de 60 000 ex combatientes desde 2003. Además, Colombia tiene una ley de sometimiento a la justicia, que implica un proceso de facto de desarme, desmovilización y reincorporación.

¹⁹¹ Este fue el caso de las FARC bajo las administraciones de Uribe y Santos, ya que por lo general los excombatientes se desmovilizaron entregándose a las fuerzas militares o policiales, brindando información a cambio de beneficios. Véase, por ejemplo, Gerson Iván Arias, Natalia Herrera y Carlos Andrés Prieto, “Mandos medios de las FARC y su proceso de desmovilización en el conflicto colombiano: ¿Una apuesta para la paz o para la guerra?”, Fundación Ideas para la Paz, septiembre de 2010.

¹⁹² Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 12 de marzo de 2019.

¹⁹³ Recientemente, un grupo de doce disidentes se desmovilizaron en Arauca, aunque cuatro de ellos eran menores de edad. Pudieron hacerlo, según informes de prensa, porque negociaron los cargos con la Fiscalía, una opción que resultaría difícil ampliar a los comandantes de alto rango y grupos armados enteros. Véase “Se desmovilizan 12 guerrilleros de disidencias de las Farc en Arauca”, *El Tiempo*, 16 de julio de 2019.

¹⁹⁴ “Directiva 15 de 2016”, Ministerio de Defensa, 22 de abril de 2016. “The War Report: Armed Conflicts in 2017”, Geneva Academy, marzo de 2018. Dicho esto, el gobierno de Duque está presionando para cambiar la caracterización de las amenazas de seguridad en Colombia, de conflicto armado interno a una “situación compleja”. “El giro que quiere Duque en su relación con la Oficina de DD.HH de la ONU”, *El Espectador*, 20 de julio de 2019.

Tumaco se unieron al programa oficial de reincorporación del Estado¹⁹⁵. Debido a la continua violencia contra ellos por parte de sus camaradas que no se desmovilizaron y un vacilante compromiso del gobierno con el proceso de reincorporación, la gran mayoría volvió a las armas poco después¹⁹⁶. Pero el deseo de algunos miembros de desmovilizarse aún persiste en muchos de los grupos armados que operan en Tumaco, y debería ayudar a dar forma a futuras políticas.

La actual postura del gobierno de que por ahora todas las puertas están cerradas a los grupos disidentes de las FARC, aunque alguna nueva política podría ser diseñada en el futuro, fomenta la incertidumbre, lo que hace que sea menos probable que los miembros de grupos armados abandonen la lucha. Los combatientes disidentes no se pueden desmovilizar y reintegrar de manera individual bajo la actual política del gobierno, ya que no se los reconoce como miembros de grupos armados con fines políticos. Encontrar una manera aceptable y viable para permitir la desmovilización colectiva de los combatientes debería ser una prioridad¹⁹⁷. El gobierno debería evitar repetir los errores de procesos similares en el pasado, brindando un apoyo político constante a estas iniciativas, y asegurando que los excombatientes estén a salvo de ataques.

Por último, la corrupción en el ejército y la policial y la colusión con ciertos actores armados dificultan el avance hacia mejoras duraderas en materia de seguridad, y requieren un control judicial más firme para lograr el éxito de las operaciones a largo plazo. Los líderes comunitarios señalan los fracasos de ciertos oficiales del ejército y la policía a la hora de combatir a los Gaitanistas en Chocó debido a la supuesta colusión entre oficiales y el grupo criminal, aunque ambas fuerzas niegan que esta corrupción vaya más allá de un reducido número de individuos que están siendo sometidos a procesos disciplinarios¹⁹⁸.

Ciudadanos y activistas en Nariño también han hecho graves acusaciones de colusión entre la fuerza pública y narcotraficantes, lo que las fuerzas armadas también niegan¹⁹⁹. Las disputas entre grupos armados pueden generar este tipo de lazos, ya que las fuerzas estatales pueden optar por aliarse con uno de los dos bandos. De hecho, *The New York Times* sugirió recientemente que este tipo de alineamientos tácticos en el campo de batalla podría haber tenido el beneplácito de altos mandos

¹⁹⁵ Este proceso fue posible en parte porque tuvo lugar durante la desmovilización de las FARC tras el acuerdo de paz, y porque se obligó a los combatientes a demostrar que realmente habían pertenecido a las guerrillas.

¹⁹⁶ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios eclesiásticos, Tumaco, 2 de febrero de 2019; miembros de Gente del Orden, 1 de febrero de 2019.

¹⁹⁷ Entrevistas de Crisis Group, funcionario eclesiástico, Tumaco, 2 de febrero de 2019; líder comunitario, Tumaco, 1 de febrero de 2019.

¹⁹⁸ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Riosucio, 23 y 24 de octubre de 2018; Carmen del Darién, 25 de octubre de 2018; representante de un organización internacional, Quibdó, 14 de marzo de 2019; líder comunitario, Quibdó, 13 de marzo de 2019. “¿‘Gaitanistas’ avanzan en Chocó sin freno de la Fuerza Pública?”, op. cit. Para la respuesta de los militares a estas acusaciones, véase “No hay connivencia con Clan del Golfo en el Bajo Atrato’: general Ramírez”, *El Espectador*, 7 de junio de 2019.

¹⁹⁹ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Tumaco, 28 de septiembre de 2018; traficante de precursores químicos, Tumaco, 24 de septiembre de 2018; oficial militar, 28 de septiembre de 2018.

militares²⁰⁰. Un mayor control judicial independiente de las fuerzas de seguridad afianzaría los esfuerzos para reforzar la legitimidad del Estado y el propósito del presidente Duque de propagar el Estado de derecho²⁰¹. La Procuraduría está investigando a las fuerzas de seguridad en conexión con posibles vínculos con asesinatos de líderes sociales, y debería hacer lo mismo en relación a la colusión con grupos armados²⁰².

B. *Respetar el acuerdo de paz*

La administración del presidente Duque ha prometido respetar los planes de desarrollo local creados por el acuerdo de paz de 2016, los PDETs, aunque los funcionarios encargados de ellos advierten que dada su complejidad y restricciones financieras sería imposible implementarlos plenamente²⁰³. El gobierno ha finalizado estos planes y los ha incorporado al Plan Nacional de Desarrollo a cuatro años; las autoridades están en proceso de crear una lista de proyectos “viables” de entre las 32 000 iniciativas propuestas por las comunidades.

No está claro cuáles son los criterios precisos que la Alta Consejería para la Estabilización, a cargo de implementar los PDETs, empleará para decidir sobre la viabilidad de estos proyectos, pero incluyen el costo total además de la relación entre cada iniciativa y otras prioridades en materia de políticas²⁰⁴. Si bien de momento no hay planes para involucrar a las comunidades locales en las decisiones sobre qué proyectos deberían ser aprobados y recibir financiamiento estatal, mejorar las relaciones entre las comunidades en las zonas postconflicto y el Estado requerirá un diálogo continuo en torno a cuestiones relacionadas con el desarrollo económico local²⁰⁵. El financiamiento de los PDETs es una cuestión fundamental: tras recibir presiones políticas, el gobierno presupuestó unos \$12 mil millones de dólares para implemen-

²⁰⁰ Los líderes militares supuestamente hicieron esta recomendación a otros funcionarios. “Colombia Army’s New Kill Orders Send Chills Down Ranks”, *The New York Times*, 18 de mayo de 2019. El artículo reveló las declaraciones supuestamente realizadas por ciertos oficiales militares en reuniones con subordinados en las que recomendaban trabajar con los grupos armados para combatir a grupos rivales cuando fuera necesario. También reveló una serie de directivas que, combinadas con la presión de los superiores para lograr resultados, amenazaban con recrear los perversos incentivos que llevaron a miembros de las fuerzas armadas colombianas a asesinar a miles de civiles y presentarlos como guerrillas muertas en combate, principalmente entre 2002 y 2010. Asimismo, el gobierno supuestamente redujo el umbral de certeza en base al cual los miembros de las fuerzas armadas pueden llevar a cabo una operación para asesinar a alguien del 85 por ciento de certeza al 60 por ciento. El Ministerio de Defensa rescindió las directivas, pero no se sabe que haya restablecido los anteriores niveles de certeza necesarios para justificar una operación.

²⁰¹ La legalidad y el Estado de Derecho son uno de los pilares de los objetivos políticos de la administración de Duque. “Unidad, legalidad y emprendimiento: el propósito del gobierno de Iván Duque”, *Las 2 Orillas*, 7 de agosto de 2018.

²⁰² La Procuraduría y la Fiscalía respectivamente. “Procuraduría investigará supuestos vínculos de Fuerza Pública con crímenes a líderes sociales”, *El Espectador*, 11 de julio de 2018.

²⁰³ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios gubernamentales, Bogotá, 12 de marzo de 2019, 26 de junio de 2019.

²⁰⁴ Entrevista de Crisis Group, funcionario eclesiástico, Icuandé, 31 de enero de 2019; funcionarios del gobierno, Bogotá, 26 de junio de 2019. Es posible que algunos de estos proyectos no puedan ser implementados en tres años, pero aún así se podrían llevar a cabo dentro del cronograma de 10 a 15 años de los PDETs. No está claro qué sucederá con los proyectos considerados “inviables”.

²⁰⁵ *Ibid.*

tar aspectos del acuerdo de paz durante el mandato de Duque²⁰⁶. Los PDETs costarrán unos \$25 mil millones de dólares a lo largo de 15 años, aproximadamente unos \$1,66 mil millones de dólares al año²⁰⁷. En la actualidad, la Alta Consejería para la Estabilización está buscando financiamiento internacional para complementar los fondos estatales. Dado que el gobierno afirma que el principal factor que alimenta los problemas de seguridad es la falta de presencia del Estado, haría bien en aumentar los fondos asignados a la consolidación del Estado en los próximos presupuestos anuales²⁰⁸.

La sustitución de cultivos es otra de las iniciativas fundamentales creadas por el acuerdo de paz, de gran relevancia para la costa del Pacífico. Si bien el gobierno ha optado por respaldar el programa, aunque con ciertas reservas, la sustitución se ha enfrentado a obstáculos logísticos y políticos, entre ellos retrasos en el apoyo para fortalecer medios de vida alternativos para las familias inscritas en el programa²⁰⁹. Tras varios cambios en la dirección del programa, ahora está bajo el control de Emilio Archila, Alto Consejero para la Estabilización. El gobierno espera que esto acelere su implementación y corrija sus fallas de diseño al centralizar los esfuerzos bajo una misma institución²¹⁰.

Al mismo tiempo, el programa ha provocado tensiones en algunas comunidades y con grupos armados, poniendo en peligro la seguridad de los líderes comunitarios que lo impulsan: en Tumaco varios de estos líderes han sido asesinados por grupos armados e incluso por miembros de la comunidad frustrados por la falta de avance del programa, de lo cual culpaban a los líderes²¹¹. Para evitar un mayor derramamiento de sangre y para seguir debilitando las economías ilegales que financian la violencia, el gobierno debería acelerar los esfuerzos de sustitución empleando más personal en el terreno, priorizando la asistencia técnica para proporcionar medios de vida alternativos a los agricultores, y decidir qué hacer con las comunidades a cuyos subsidios se prevé poner fin pero que aún no han establecido otros medios de subsistencia sostenibles.

La política antidroga del presidente Duque busca erradicar la mayor cantidad posible de cultivos de coca, en primer lugar, aumentando las metas de la erradicación manual forzosa de cultivos, y en segundo lugar contemplando la introducción

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ “Conpes 3932: Lineamientos para la Articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los Instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a Políticas Públicas del Orden Nacional y Territorial”, Departamento Nacional de Planeación, 29 de junio de 2018, p. 65. Los montos están calculados según las actuales tasas de cambio de 3200 COP por cada \$1 USD.

²⁰⁸ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno, Bogotá, 12 de marzo de 2019, 26 de junio de 2019. El presupuesto anual total para Colombia se de unos \$81 mil millones, a una tasa de cambio de 3 200 COP por dólar.

²⁰⁹ Entrevista de Crisis Group, experto en política antidroga, Bogotá, 14 de septiembre de 2018.

²¹⁰ “¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso: Informe 6”, Fundación Ideas para la Paz, abril de 2019.

²¹¹ En 2018, diecinueve activistas comunitarios implicados en la sustitución de cultivos ilegales fueron asesinados. En Tumaco, dos han sido asesinados en lo que va de año, ambos en la carretera de Tumaco a Pasto. Una versión del asesinato de una activista es que fue asesinada por habitantes de la zona debido a retrasos en la implementación del programa, por lo cual la culpaban. En 2018, cinco activistas comunitarios fueron asesinados en Tumaco. “La Naranja Mecánica”, Somos Defensores, abril de 2019. Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Tumaco, 2 de febrero de 2019.

de un programa modificado de fumigación aérea. La Corte Constitucional recientemente aclaró las condiciones que había establecido en 2017 para la restitución del programa de fumigación, lo cual el gobierno parecía dispuesto a hacer incluso antes de la declaración de la Corte²¹². Duque ha recibido apoyo pleno del gobierno de EE. UU. tanto para mejorar la erradicación forzosa como para la reintroducción de la fumigación aérea. Si bien las autoridades colombianas esperan que la erradicación forzosa y la sustitución voluntaria de la coca puedan llevarse a cabo simultáneamente, como lo han hecho con ciertas dificultades en los últimos dos años, el gobierno y EE. UU. prefieren la erradicación reforzada debido a sus efectos a corto plazo sobre el volumen de cultivos²¹³.

En realidad, el programa de sustitución ha logrado objetivos mucho más sostenibles: tan solo el 0,6 por ciento de aquellos que participan en programas de sustitución vuelven a plantar coca, mientras que en el caso de la erradicación forzosa la cifra es del 40 por ciento²¹⁴. La sustitución, a pesar de sus riesgos inherentes, tiene más probabilidades de lograr un cambio duradero en las prácticas de los habitantes rurales de Tumaco y otras zonas de cultivo de coca en el Pacífico. Las medidas de erradicación manual y aérea reforzada también corren el riesgo de desacreditar al Estado en las comunidades donde se cultiva la coca sin abordar las razones por las cuales los agricultores recurren al cultivo de coca, en particular la falta de alternativas viables. Estas medidas también podrían empujar a las comunidades hacia grupos armados que ofrecen protección contra la erradicación, limitando así el plan del gobierno para fortalecer las instituciones.

C. Actores internacionales

Los países extranjeros y organismos internacionales, en especial EE. UU., la UE, la Misión de la ONU y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos pueden ayudar al Pacífico a superar su violencia crónica. Para ello, es fundamental el apoyo al desarrollo local que no esté limitado a mejorar la competitividad internacional de Colombia, sino que busque implementar el acuerdo de paz y mejorar el sustento económico, la gobernanza estatal y étnica y la educación.

La educación en particular es un área en la que los actores internacionales pueden brindar un apoyo significativo. Los proyectos a largo plazo en la región han mejorado el acceso y la calidad de la educación para los estudiantes en las zonas rurales, ayudando a prevenir el reclutamiento por parte de grupos armados y la participación en economías ilegales. Sin embargo, estos proyectos solo han logrado trabajar con

²¹² Entrevista de Crisis Group, policía antinarcóticos, Tumaco, 5 de mayo de 2019. “Auto 387/19”, Corte Constitucional, 18 de julio de 2019. “Por avión que sea Duque, difícil que el glifosato despegue este año”, *La Silla Vacía*, 27 de junio de 2019.

²¹³ A febrero de 2019, las 67 500 familias en el programa que cultivaban coca habían erradicado alrededor de 35 000 hectáreas. Durante 2018, las fuerzas armadas erradicaron forzosamente 60 000 hectáreas. “¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?: Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso”, Fundación Ideas para la Paz, abril de 2019. “Logros de la política de defensa y seguridad”, Ministerio de Defensa, mayo de 2019, p. 41. Juan Carlos Garzón, “A Duque no le cuadran las metas de reducción de la coca ¿cómo ayudarle a ajustarlas?”, *La Silla Vacía*, 21 de febrero de 2019.

²¹⁴ “Nueva polémica por énfasis del Gobierno en erradicación forzada”, *El Tiempo*, 14 de junio de 2019.

un puñado de escuelas, y en sí mismos son incapaces de abordar las fallas en el sistema educativo de toda la región. Aun así, vale la pena considerar reproducirlos²¹⁵. El gobierno cuenta con una estrategia para crear “entornos protectores” en las escuelas para prevenir el reclutamiento, la cual los donantes deberían considerar apoyar²¹⁶. Dadas las dificultades que enfrentan los estudiantes a la hora de acceder a la educación superior, los donantes deberían ofrecer becas para estudiar en la universidad. La ayuda extranjera facilitó la construcción de la sede de la Universidad Nacional en Tumaco, y podría apoyar iniciativas existentes como la de la Universidad de Los Andes que proporciona becas a estudiantes de la costa del Pacífico²¹⁷.

Los actores externos interesados también deberían aumentar su apoyo a los resguardos indígenas y los consejos comunitarios²¹⁸. Su apoyo necesita ser negociado y diseñado en conjunto con las comunidades étnicas locales, y debería ir más allá de la simple capacitación en materia de derechos humanos y la Constitución de Colombia, como ha sido el caso en el pasado²¹⁹. Debería seguir trabajando en estas comunidades para fortalecer su capacidad de gobernar su propio territorio, y ayudarlas a elegir medidas y mecanismos eficaces de autoprotección para los líderes y activistas en riesgo. Los donantes internacionales deberían además considerar apoyar a las entidades estatales que desempeñan la misma labor, incluida la Fiscalía General y la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras del Ministerio del Interior, que supervisa los procesos de consulta y busca fortalecer los consejos comunitarios²²⁰. Además deberían seguir brindando apoyo financiero a los PDETs mientras instan al gobierno a que encuentre una forma de aumentar su propio financiamiento²²¹. Asimismo, deberían instar a la Oficina del Alto Consejero para la Estabilización a que priorice ciertos proyectos y en la medida de lo posible incluya a las comunidades en los procesos²²².

La sustitución de cultivos de coca también merece un mayor apoyo internacional, aunque hasta ahora ni EE. UU ni la UE han estado dispuestos a brindarlo. A EE.UU. le preocupa que los fondos puedan terminar apoyando de manera indirecta a las FARC, que siguen estando en la lista de organizaciones terroristas extranjeras de EE. UU. La UE por lo general ha apoyado otro tipo de iniciativas de desarrollo rural. Dado que el programa de sustitución de coca tal y como está diseñado actualmente finalizará bajo la administración de Duque, el gobierno y los actores internacionales – en especial EE. UU.– deberían diseñar una política de desarrollo alternativo que complemente su actual énfasis en la erradicación. La política no debería empezar desde cero, sino aprovechar los avances del actual programa de sustitución de cultivos y para ello es crucial incluir la participación de la comunidad a modo de garantizar la legitimidad del proyecto a nivel local.

²¹⁵ Trabajo de campo de Crisis Group, Quibdó, 13 de marzo de 2019.

²¹⁶ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 12 de julio de 2019.

²¹⁷ “Quiero Estudiar Pacífico”, Universidad de Los Andes, n.d. “Historia”, National University Tumaco Campus, n.d.

²¹⁸ Entrevista de Crisis Group, diplomáticos extranjeros, Bogotá, 18 y 27 de junio de 2019.

²¹⁹ Entrevista de Crisis Group, trabajador humanitario, Bogotá, 19 de marzo de 2019.

²²⁰ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 15 de febrero de 2019.

²²¹ Entrevista de Crisis Group, diplomáticos extranjeros, Bogotá, 27 de junio de 2019.

²²² Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Bogotá, 26 de junio de 2019.

VI. Conclusiones

La costa del Pacífico no ha logrado pasar la página a su historia reciente de conflicto y violencia, a pesar del histórico acuerdo de paz con las FARC. La proliferación de los grupos armados en Nariño y Cauca, la disputa cada vez más dinámica y violenta entre el ELN y los Gaitanistas en Chocó, y el auge del cultivo de coca y la minería de oro ilegal muestran claramente que aún no se han cumplido las promesas de poner fin al conflicto y ampliar los servicios del Estado a la región.

La pobreza, la marginación y la debilidad del gobierno –apuntaladas por los antiguos legados sociales e institucionales de la esclavitud en una región en la que los afrocolombianos siguen siendo mayoría– explican la vulnerabilidad de las comunidades a lo largo de la costa pacífica a los grupos armados y las economías ilegales. El comercio internacional ha traído un auge económico al puerto de Buenaventura, pero los ingresos y el empleo no han beneficiado a la población local. Por el contrario, en esta ciudad y en otros lugares a lo largo de la costa, los jóvenes sin esperanza de desarrollo personal dentro de la economía formal o a través del sistema educativo, han sido presa fácil de los grupos armados y las actividades criminales que ofrecen riqueza y estatus incomparables.

El descontento popular y por parte del gobierno por el supuesto fracaso del acuerdo de paz han provocado a su vez un retroceso a los anteriores enfoques militaristas. La política del presidente Duque prioriza dismantelar los grupos y asesinar a sus líderes, pero debería hacer mucho más para garantizar una presencia policial respetuosa y permanente en las zonas afectadas por el conflicto. El abordaje del narcotráfico, mientras tanto, se basa en gran medida en el retorno a una erradicación más intensiva y la vigilancia policial, a pesar de que no hay evidencia de que este enfoque haya sido exitoso anteriormente en Colombia, y de la probabilidad de que las comunidades que cultivan coca se sientan aún más alejadas del Estado como resultado de esto.

La mejor manera de abordar las raíces de los problemas del Pacífico es a través de un trabajo constante de desarrollo equitativo diseñado en conjunto con las comunidades, el fortalecimiento institucional y la inversión en infraestructura para conectar a estas áreas periféricas con el resto de Colombia. El objetivo oficial del Estado de estabilizar y pacificar la región mediante duras medidas de seguridad no debería perder de vista las condiciones que han permitido la propagación de los grupos armados y criminales en la zona. Establecer una presencia policial estable y confiable, mejorar las oportunidades para la desmovilización de combatientes, cumplir las promesas del acuerdo de paz en materia de desarrollo rural y sustitución de coca, y brindar un mayor acceso a la educación secundaria y superior son medidas importantes para reducir la violencia en toda la región.

Los habitantes del Pacífico colombiano llevan muchos años resistiendo la violencia, la adversidad y las deficiencias y vicios de sus políticos. Pero su voluntad se está desgastando. Lograr un cambio sostenible en la región exigirá el compromiso del gobierno central y los líderes locales durante décadas a futuro, de igual forma, impedir una escalada aún mayor de violencia requerirá reducir el encanto de la ilegalidad.

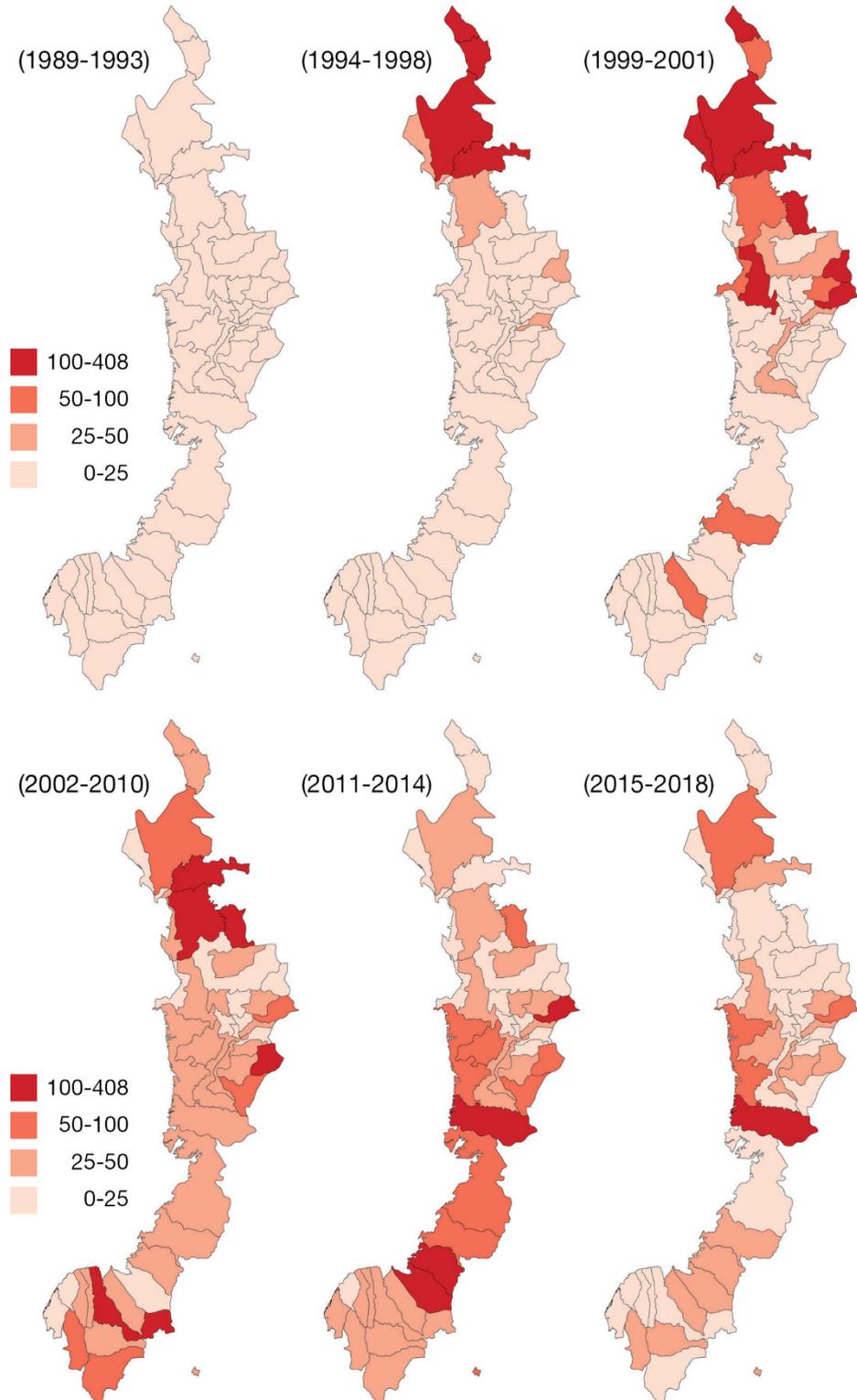
Bogotá/Bruselas, 8 de Agosto de 2019

Anexo A: Mapa de Colombia



Anexo B: Tasas de desplazamiento en la región Pacífica desde 1989 a 2018

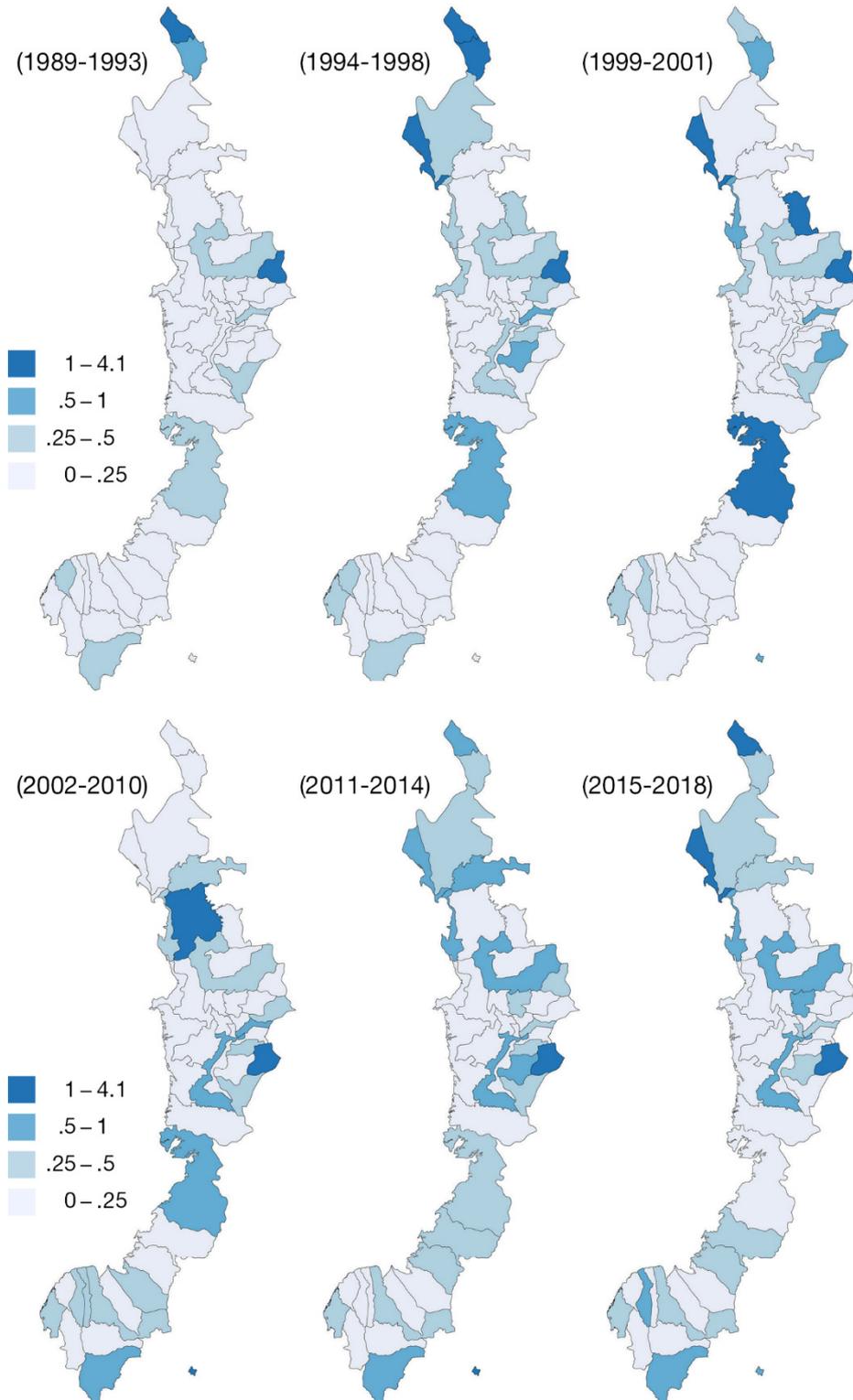
Desplazamientos por cada 1000 habitantes



Mapa generado por Renard Sexton. Fuente: "Reporte Ocurrencia Hecho Victimizante", Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas.

Anexo C: Tasa de homicidios en la región Pacífica desde 1989 a 2018

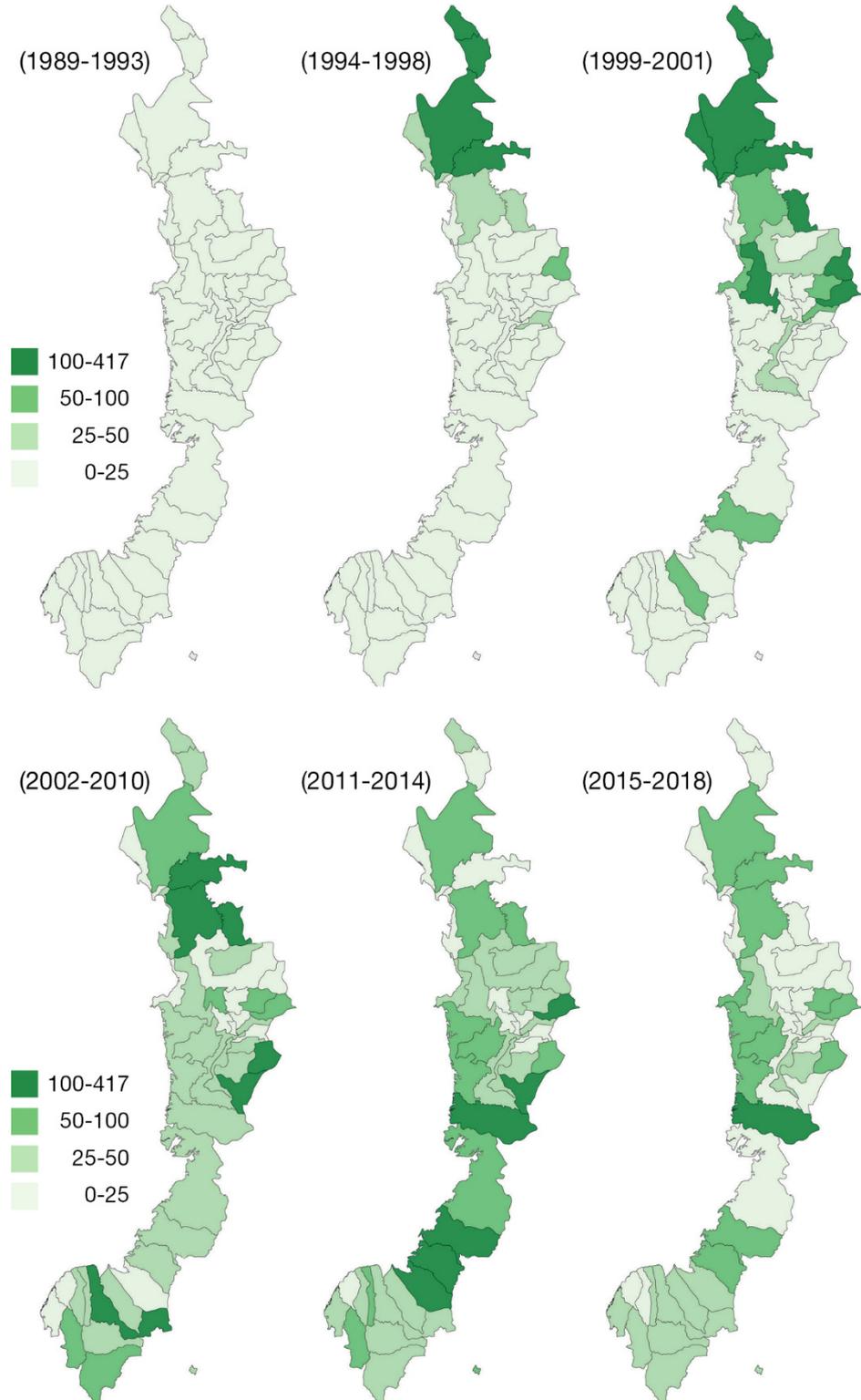
Homicidios por cada 1000 habitantes



Mapa generado por Renard Sexton. Fuentes: Programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia; Policía Nacional de Colombia.

Anexo D: Tasa de incidentes violentos en la región Pacífica desde 1989 a 2018

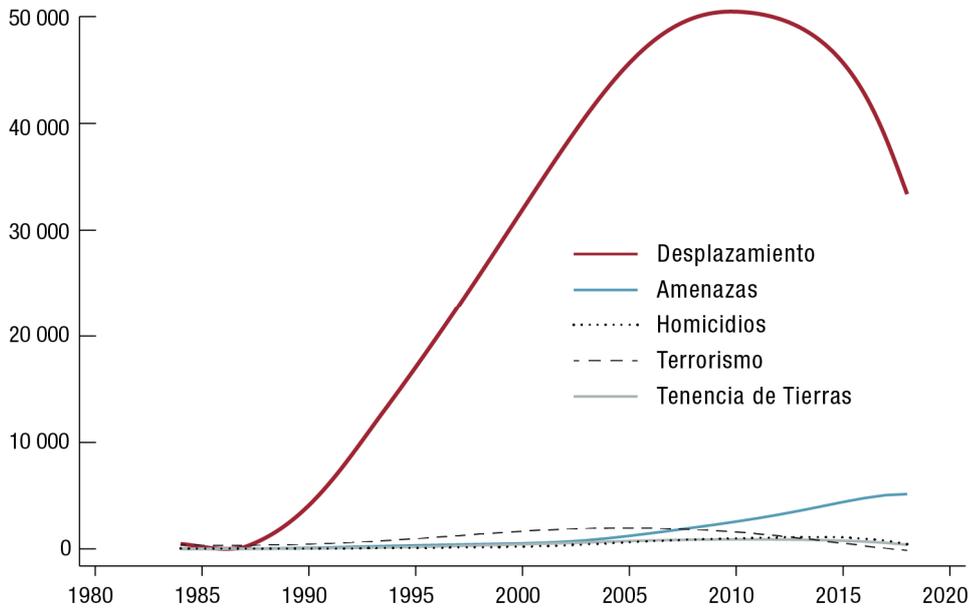
Incidentes por cada 1000 habitantes



Mapa generado por Renard Sexton. Fuente: "Reporte Ocurrencia Hecho Victimizante", Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas.

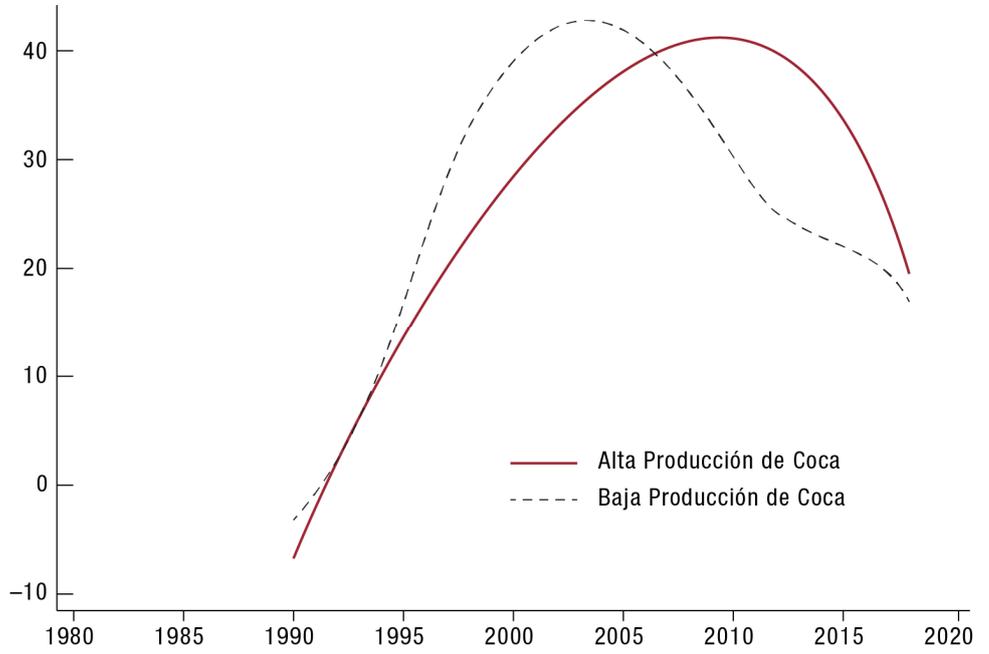
Anexo E: Gráficos de homicidios, desplazamiento, incidentes violentos y terrorismo en la región Pacífica

Impacto del Conflicto en 46 municipios del Pacífico



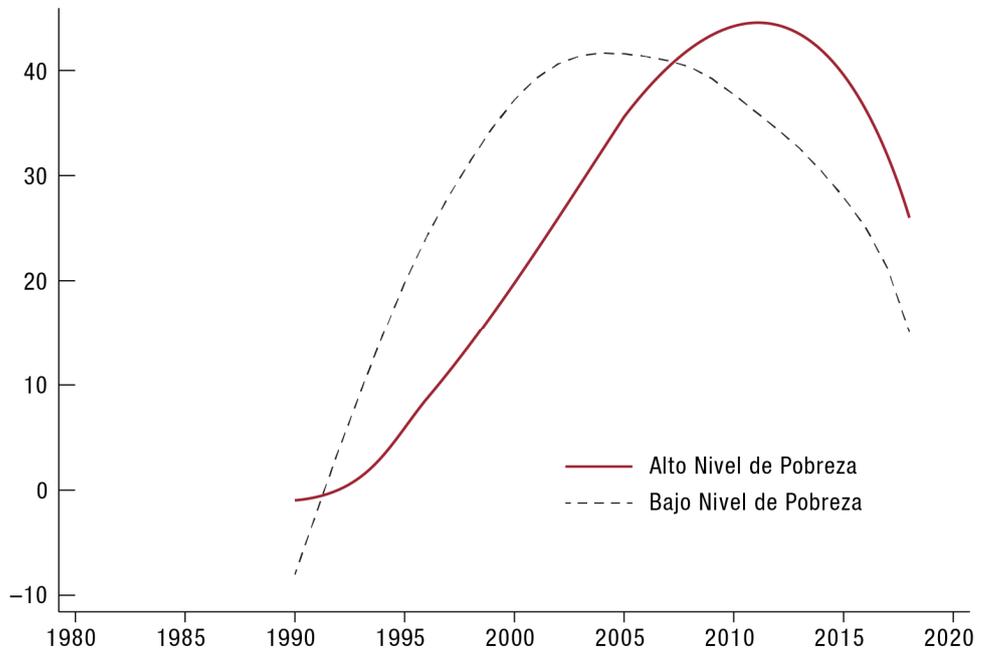
Desplazamientos en 46 municipios del Pacífico

Incidentes de desplazamiento por cada 1000 habitantes



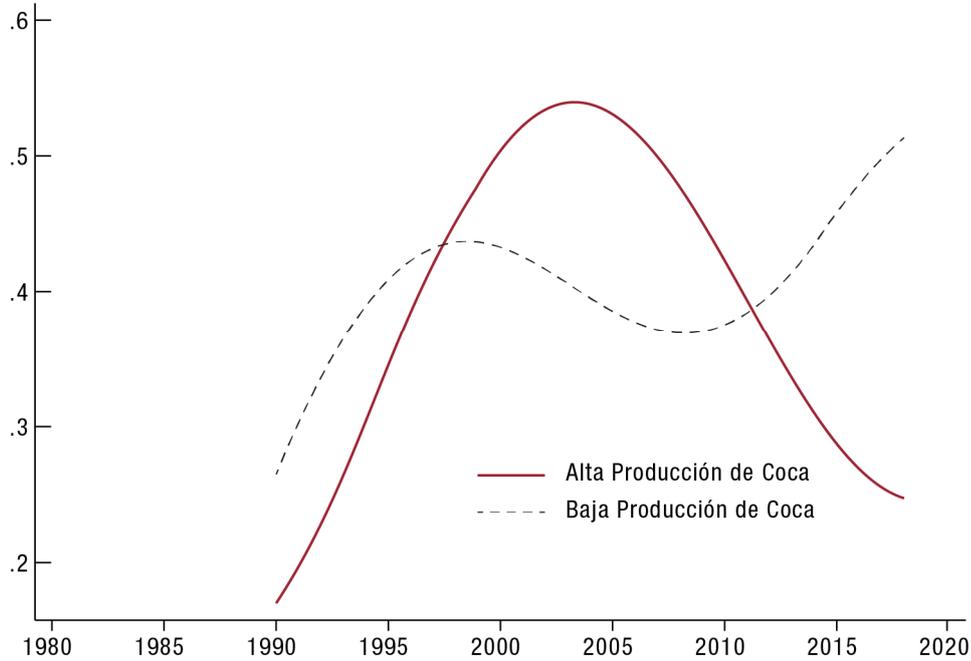
Desplazamientos en 46 municipios del Pacífico

Incidentes de desplazamiento por cada 1000 habitantes



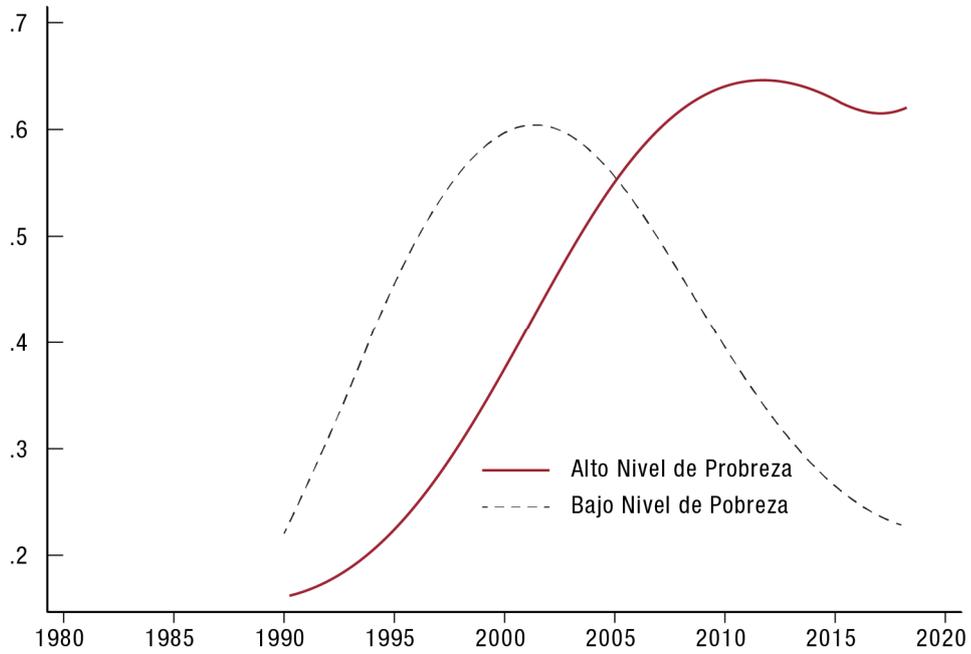
Homicidios en 46 municipios del Pacífico

Homicidios por cada 1000 habitantes



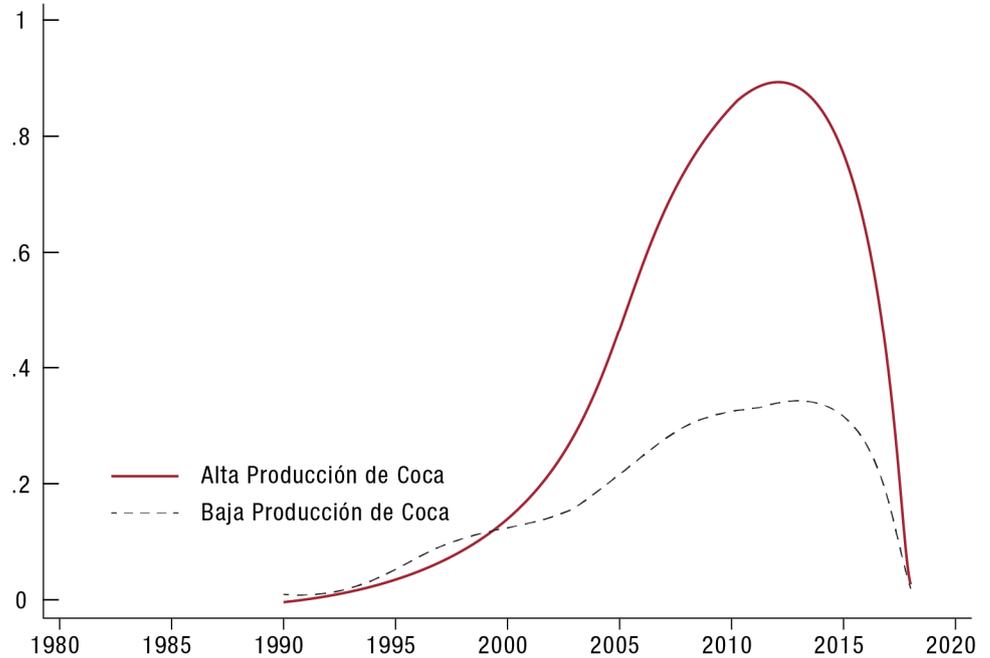
Homicidios en 46 municipios del Pacífico

Homicidios por cada 1000 habitantes



Terrorismo en 46 municipios del Pacífico

Incidentes de terrorismo por cada 1000 habitantes



Gráficos generados por Renard Sexton.

Fuentes: Datos sobre desplazamiento de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas; datos sobre cultivos de coca de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; datos sobre homicidios del Programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia y Policía Nacional de Colombia; datos sobre pobreza del Departamento Administrativo Estadístico Nacional (DANE); datos sobre terrorismo del Programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia.

Anexo F: Acerca de International Crisis Group

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

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

Los informes y los informes breves de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en 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. Crisis Group es dirigido por el ex Subsecretario General de las Naciones Unidas y ex Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lord (Mark) Malloch-Brown.

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

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

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Austriaca para el Desarrollo, Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Departamento Australiano para los Asuntos Internacionales y el Comercio, Departamento Británico para el Desarrollo Internacional, Fondo de Emergencia de la Unión Europea para África, Instrumento para la Estabilidad y la Paz de la Unión Europea (IcSP), Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Alemania, Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de los Emiratos Árabes Unidos, Agencia Francesa para el Desarrollo, Ministerio para Europa y las Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Ministerio de Asuntos Exteriores de Islandia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Qatar, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza y Principado de Liechtenstein.

Crisis Group también mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Carnegie Corporation of New York, Charles Koch Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Korea Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, UniKorea Foundation y Wellspring Philanthropic Fund.

Anexo G: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2016

- Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State*, Informe especial N°1, 14 de marzo de 2016 (también disponible en árabe y francés).
- Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action*, Informe especial N°2, 22 de junio de 2016.
- Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid*, Informe especial N°3, 22 de marzo de 2017.
- Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy*, Informe Especial N°1, 30 de abril de 2019.
-
- ¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, Informe sobre América Latina N° 56, 29 de enero de 2016.
- Venezuela: al borde del precipicio*, Informe breve sobre América Latina N°35, 23 de junio de 2016.
- Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica*, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°57, 28 de julio de 2016.
- Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia*, Informe sobre América Latina N°58, 7 de septiembre de 2016.
- Venezuela: diálogo a duras penas*, Informe sobre América Latina N°59, 16 de diciembre de 2016.
- Bajo la sombra del "no": la paz en Colombia después del plebiscito*, Informe sobre América Latina N°60, 31 de enero de 2017.
- Veracruz: reparar el estado de terror de México*, Informe sobre América Latina N°61, 28 de febrero de 2017.
- El salario del miedo: maras, violencia y extorsiones en América Central*, Informe sobre América Latina N°62, 6 de abril de 2017.
- Poder sin el pueblo: evitando el colapso de Venezuela*, Informe breve sobre América Latina N°36, 19 de junio de 2017.
- Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz*, Informe sobre América Latina N°63, 19 de octubre de 2017.
- Venezuela: la deuda del hambre*, Informe breve sobre América Latina N°37, 23 de noviembre de 2017.
- Política y violencia perpetua en El Salvador*, Informe sobre América Latina N°64, 19 de diciembre 2017.
- Cómo detener la onda expansiva de la crisis en Venezuela*, Informe sobre América Latina N°65, 21 de marzo de 2018.
- La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump*, Informe sobre América Latina N°66, 9 de mayo de 2018.
- Reformas arriesgadas: el enfoque del gobierno de Duque hacia la paz en Colombia*, Informe sobre América Latina N°67, 21 de junio de 2018.
- La paz que falta: el nuevo gobierno de Colombia y la última de sus guerrillas*, Informe de Crisis Group sobre América Latina N° 68, 12 de julio de 2018.
- Construcción de paz en México: los dilemas de seguridad que enfrenta el gobierno de López Obrador*, Informe sobre América Latina N°69, 11 de octubre de 2018.
- Rescatando la lucha de Guatemala contra el crimen y la impunidad*, Informe sobre América Latina N°70, 24 de octubre de 2018.
- Fuego amigo: el caos de la oposición venezolana*, Informe sobre América Latina N°71, 23 de noviembre de 2018.
- Nicaragua: caminos hacia el diálogo después de la revuelta aplastada*, Informe sobre América Latina N°72, 19 de diciembre de 2018.
- El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela*, Informe sobre América Latina N°73, 28 de febrero de 2019.
- Una salida al impasse de América Latina en torno a Venezuela*, Informe breve sobre América Latina N°38, mayo 15 de 2019.
- Las claves para desbloquear el diálogo en Nicaragua*, Informe sobre América Latina N°74, 13 de junio de 2019.
- Un rayo de luz en la ensombrecida Venezuela*, Informe sobre América Latina N°75, 15 de julio de 2019

Anexo H: Junta directiva de International Crisis Group

PRESIDENTE DEL CONSEJO**Lord (Mark) Malloch-Brown**

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

PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO**Robert Malley**

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

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO**Fola Adeola**

Fundador y presidente, FATE Foundation

Hushang Ansary

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

Gérard Araud

Ex Embajador de Francia en EE. UU.

Carl Bildt

Ex Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores de Suecia

Emma Bonino

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

Cheryl Carolus

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

Maria Livanos Cattau

Ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio

Ahmed Charai

Presidente y director ejecutivo de Global Media Holding y editor del semanario marroquí *L'Observateur*

Nathalie Delapalme

Directora ejecutiva y miembro de la Junta Directiva de Mo Ibrahim Foundation

Alexander Downer

Ex ministro de Asuntos Exteriores y Alto Comisionado ante el Reino Unido de Australia

Sigmar Gabriel

Ex ministro de Asuntos Exteriores y Vice Canciller de Alemania

Robert Fadel

Ex miembro del Parlamento de Líbano; Presidente y Director Ejecutivo de ABC Group

Frank Giustra

Presidente y Director Ejecutivo, Fiore Financial Corporation

Hu Shuli

Editor en jefe de Caixin Media; Profesor en Sun Yat-sen University

Mo Ibrahim

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

Yoriko Kawaguchi

Ex Canciller de Japón; Ex ministro de Medio Ambiente

Wadah Khanfar

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

Nasser al-Kidwa

Presidente de Yasser Arafat Foundation; Ex Mediador Adjunto de la ONU sobre Siria

Bert Koenders

Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Holanda y Subsecretario General de Naciones Unidas

Andrey Kortunov

Director General del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales

Ivan Krastev

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

Ramtane Lamamra

Ex ministro de Asuntos Exteriores de Argelia; Ex Comisionado de Paz y Seguridad, Unión Africana

Tzipi Livni

Ex Canciller y Vice Primer Ministro de Israel

Helge Lund

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

Susana Malcorra

Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Argentina

William H. McRaven

Almirante retirado de la Marina de EE.UU., que sirve como 9º comandante del Comando de Operaciones Especiales de EE.UU.

Shivshankar Menon

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

Naz Modirzadeh

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

Saad Mohseni

Presidente y Director Ejecutivo de MOBY Group

Marty Natalegawa

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

Ayo Obe

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

Meghan O'Sullivan

Ex Vice Asesora de Seguridad Nacional de EE. UU. sobre Irak y Afganistán

Thomas R. Pickering

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

Ahmed Rashid

Escritor y periodista de política exterior, Pakistan

Juan Manuel Santos Calderón

Ex Presidente de Colombia, Premio Nobel de Paz 2016

Wendy Sherman

Ex Subsecretaria de Estado para Asuntos Políticos de EE.UU. y Jefe negociador para el Acuerdo Nuclear con Irán.

Ellen Johnson Sirleaf

Ex presidente de Liberia

Alexander Soros

Fundador, Fundación Alexander Soros

George Soros

Fundador, Open Society Foundations y Presidente, Soros Fund Management

Jonas Gahr Støre

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

Jake Sullivan

Ex director de Planificación de políticas en el Departamento de Estado de EE. UU., Asistente adjunto del presidente Obama y asesor de seguridad nacional del vicepresidente Biden

Lawrence H. Summers

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

Helle Thorning-Schmidt

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

Wang Jisi

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

CONSEJO DEL PRESIDENTE

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

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

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

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

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

CONSEJO EMBAJADOR

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

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

ASESORES SENIOR

Antiguos 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	Joaquim Alberto Chissano Victor Chu	Timothy Ong Roza Otunbayeva
George Mitchell Presidente Emérito	Mong Joon Chung Sheila Coronel	Olara Otunnu Lord (Christopher) Patten
Gareth Evans Presidente Emérito	Pat Cox Gianfranco Dell'Alba	Surin Pitsuwan Fidel V. Ramos
Kenneth Adelman Adnan Abu-Odeh	Jacques Delors Alain Destexhe	Olympia Snowe Javier Solana
HRH Prince Turki al-Faisal Celso Amorim	Mou-Shih Ding Uffe Ellemann-Jensen	
Óscar Arias Richard Armitage	Stanley Fischer Carla Hills	
Diego Arria Zainab Bangura	Swanee Hunt Wolfgang Ischinger	
Nahum Barnea Kim Beazley	Aleksander Kwasniewski Ricardo Lagos	
Shlomo Ben-Ami Christoph Bertram	Joanne Leedom-Ackerman Todung Mulya Lubis	
Lakhdar Brahimi Kim Campbell	Graça Machel Jessica T. Mathews	
Jorge Castañeda	Miklós Németh Christine Ockrent	

