

**ROMPER LOS NEXOS ENTRE CRIMEN Y POLÍTICA LOCAL:
LAS ELECCIONES DE 2011 EN COLOMBIA**

Informe sobre América Latina N°37 – 25 de julio de 2011

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES	i
I. INTRODUCCIÓN	1
II. CRIMINALIDAD, CORRUPCIÓN Y POLÍTICA LOCAL	2
A. LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL CONFLICTO	2
B. LOS PARAMILITARES	3
C. LAS FARC Y EL ELN	5
III. LAS ELECCIONES DE 2011: UN NUEVO ESCENARIO	7
A. DISMINUCION DE LA IMPUNIDAD	7
B. REGLAS MÁS SEVERAS	8
C. LA ESCALADA DE LOS NUEVOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES.....	10
D. UNA NUEVA CONSTELACIÓN POLÍTICA	11
IV. IMPLICACIONES PARA LAS ELECCIONES DE 2011	13
A. ¿MEJORES CANDIDATOS?.....	13
B. ¿ELECCIONES MÁS LIMPIAS Y COMPETITIVAS?	15
C. ¿RUMBO A LA BACRIMPOLÍTICA?.....	16
V. ATENUAR LOS RIESGOS ELECTORALES	18
A. BRINDAR SEGURIDAD.....	18
B. HACER CUMPLIR LAS NORMAS DE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS	21
C. COMBATIR LOS DELITOS ELECTORALES.....	23
D. GARANTIZAR IGUALDAD DE CONDICIONES	24
E. DEFENDER LOS DERECHOS POLÍTICOS	25
F. PROTEGER A LOS PERIODISTAS Y REFORZAR LA OBSERVACIÓN.....	27
VI. CONCLUSIÓN	28
ANEXOS	
A. MAPA DE COLOMBIA.....	30
B. GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIACIONES	31
C. ACERCA DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP	33
D. INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS DE CRISIS GROUP SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE 2008.....	34
E. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP.....	35

ROMPER LOS NEXOS ENTRE CRIMEN Y POLÍTICA LOCAL: LAS ELECCIONES DEL 2011 EN COLOMBIA

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Las conexiones profundamente arraigadas entre actores políticos y criminales representan un obstáculo sustancial para la solución del conflicto en Colombia. Los grupos armados ilegales buscan consolidar y expandir su control sobre los gobiernos locales en las elecciones para gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales, que se celebrarán en octubre de 2011. El Gobierno Nacional parece estar más dispuesto y mejor preparado que en el pasado para contener la influencia de actores ilegales en las elecciones, pero los retos siguen siendo enormes. El alto número de asesinatos de precandidatos es un mal presagio para la campaña electoral, sugiriendo que la tendencia decreciente de violencia electoral de la última década podría ser revertida. A ello se agrega el riesgo de que se utilicen diversos medios, incluyendo la intimidación y el dinero ilícito, para influir sobre los resultados. El Gobierno debe implementar con todo rigor medidas adicionales para proteger a los candidatos y blindar el proceso electoral contra la infiltración criminal, la corrupción y el fraude. Si no logra aminorar estos riesgos, muchas zonas del país estarán destinadas a soportar cuatro años más de pobre gobierno, altos niveles de corrupción y violencia prolongada.

La descentralización de las décadas de los ochenta y los noventa incrementó considerablemente las tareas y recursos de los gobiernos locales, pero las capacidades institucionales de muchos municipios no aumentaron en igual proporción. Esa falencia convirtió a estos gobiernos en objetivos cada vez más atractivos para guerrilleros y paramilitares. Asimismo, la violencia contra candidatos, autoridades locales y activistas políticos y sociales aumentó sustancialmente. Las guerrillas se han dedicado principalmente a sabotear y perturbar el proceso electoral, demostrando una actitud hostil hacia los gobiernos locales. Por su parte, los grupos paramilitares, particularmente después de la conformación de las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), utilizaron sus nexos con élites económicas y políticas para infiltrar gobiernos locales y apoderarse de recursos públicos, actividades que alcanzaron su nivel más agudo en las elecciones locales de 2003. Desde entonces, y específicamente después de la desmovilización oficial de esos grupos en 2006, la influencia

ejercida por los políticos vinculados a paramilitares se ha debilitado pero no ha desaparecido.

Las elecciones de octubre pondrán a prueba la forma en que las instituciones democráticas, bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, enfrentarán el creciente poder de los nuevos grupos armados ilegales y sucesores de los paramilitares (NGAI) que son considerados la mayor amenaza para la seguridad del país en la actualidad. Estas organizaciones, que el Gobierno ha denominado BACRIM (bandas criminales), no parecen tener una postura unificada frente a las elecciones. Algunas de ellas preferirán mantener una relación mínima con políticos locales, que les garantice impunidad, acceso a la información y libertad de acción. Pero en una rápida evolución, los NGAI se están convirtiendo en redes criminales más extensas y fuertes, de tal manera que algunos de ellos podrían desarrollar una agenda política más ambiciosa. Varios activistas sociales que promueven la restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado colombiano han sido asesinados, lo que hace suponer que esta importante iniciativa de Santos será resistida por alianzas conformadas por grupos criminales y algunos segmentos de las élites económicas locales, en defensa del statu quo. Mientras tanto, los frecuentes ataques contra precandidatos y población civil sugieren que las debilitadas FARC quieren probar que no son una fuerza neutralizada.

Colombia está mejor preparada que en el pasado para asumir estos retos. Tras la condena de unas dos docenas de congresistas como resultado de investigaciones sobre nexos entre políticos y paramilitares, la impunidad empieza a decrecer. Estas investigaciones empiezan a deslizarse hacia los gobiernos locales, lentamente y de manera desigual. En julio de 2011, el Gobierno promulgó una amplia ley de reforma política que prepara el terreno para imponer sanciones a los partidos que avalen candidatos que mantengan vínculos con grupos armados ilegales o enfrenten investigaciones por narcotráfico y crímenes de lesa humanidad. Por otra parte, las normas anti-corrupción y las de financiamiento de campañas electorales se han endurecido, si bien el marco legal todavía tiene algunos puntos débiles.

En el largo plazo, estos cambios deberían favorecer elecciones locales más limpias y competitivas. En el corto plazo, sin embargo, su impacto será limitado. La aprobación de la Ley de Reforma Política, apenas cuatro meses antes de las elecciones, ha aumentado la incertidumbre, y queda poco tiempo para implementar algunas de las nuevas normas. En términos generales, los partidos siguen siendo débiles y hay dudas de que estén en condiciones de controlar el proceso de nominación de sus propios candidatos. En aquellas regiones en donde las élites vinculadas anteriormente a grupos paramilitares sigan influyendo en el entorno político y económico, será difícil que exista una real competencia electoral. Resulta especialmente difícil exponer públicamente los nexos entre políticos y grupos criminales, en aquellas zonas del país en donde el clientelismo es la regla general y la población desconfía de autoridades que no actúan frente a estos problemas.

El desafío inmediato que enfrenta el Gobierno es garantizar las condiciones para unas elecciones libres, limpias y competitivas. Pero aún hay mucho por hacer para proteger a los gobiernos locales en el largo plazo de la influencia de los grupos armados ilegales. El Consejo Nacional Electoral (CNE) debe fortalecerse y gozar de una mayor independencia. El Congreso debe actualizar y simplificar las diversas normas electorales que rigen en el país. Los partidos políticos deben establecer estructuras internas más sólidas y desarrollar una cultura de rendición de cuentas. Sin embargo, todos estos cambios serán insuficientes si el gobierno local no tiene la capacidad institucional de garantizar una administración democrática, limpia y eficiente.

RECOMENDACIONES

Para crear las condiciones necesarias para unas elecciones locales protegidas y seguras

Al Gobierno de Colombia:

1. Examinar los métodos y criterios que actualmente se aplican para identificar las amenazas a la seguridad y articular sus evaluaciones de riesgos con aquellas elaboradas por las organizaciones de la sociedad civil, así como implementar con todo rigor medidas que brinden seguridad a candidatos y organizaciones políticas, sin discriminación.
2. Reaccionar oportunamente ante todas las amenazas a candidatos o activistas sociales, así como ante las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, y también aplicar sanciones contra aquellos funcionarios que no actúen integralmente con respecto a ellas.

Para reducir la influencia de políticos vinculados a actores armados ilegales

A los partidos políticos:

3. Revisar rigurosamente los antecedentes de los posibles candidatos antes de avalarlos formalmente y rechazar a todos aquellos que tengan un pasado cuestionable, incluso a quienes sean parientes cercanos de políticos vinculados con paramilitares o cuya candidatura haya sido promovida por políticos relacionados con actores armados ilegales.

Para prevenir el financiamiento ilícito de las campañas y los crímenes electorales y mejorar la transparencia

Al Consejo Nacional Electoral (CNE):

4. Ordenar a los Tribunales Seccionales de Garantías Electorales que hagan uso más activo de sus competencias para auditar las cuentas de las campañas durante el proceso electoral.

A los partidos políticos y a los candidatos:

5. Dar a conocer voluntaria y públicamente las contribuciones aceptadas por su campaña, así como el gasto de la misma, con suficiente anticipación a la fecha de las elecciones.

Al Gobierno de Colombia:

6. Lanzar de inmediato una campaña para incrementar el conocimiento sobre las normas de financiación de campañas y los cambios introducidos en la reforma política de 2010, para beneficio de las organizaciones políticas, los candidatos, los contribuyentes, los medios de comunicación y la sociedad civil;
7. Asignar recursos adicionales a la Registraduría Nacional del Estado Civil para asegurar el uso del sistema de identificación biométrica del votante en las elecciones de 2011, por lo menos en los departamentos con más alto riesgo de fraude electoral.
8. Promover el acceso público a los registros de la Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL), facilitando así que el electorado esté en mejores condiciones de exigir el seguimiento de las denuncias por parte de las instituciones pertinentes.

Al Gobierno y al Congreso de Colombia:

9. Asignar los recursos que sean necesarios a la Fiscalía General de la Nación con la finalidad de poner en funcionamiento una unidad dedicada a investigar los delitos electorales, de tal forma que dichas investigaciones produzcan resultados concretos a la mayor brevedad posible.

Para asegurar igualdad de condiciones para todos los candidatos

A la Fiscalía, la Procuraduría, la Contraloría y a las Cortes:

10. Investigar y, si es procedente, imponer sanciones con rapidez y eficacia a los funcionarios públicos que intervengan ilegalmente en la campaña electoral.
11. Monitorear la ejecución de las obras públicas de reconstrucción a consecuencia de las intensas lluvias, así como realizar un seguimiento riguroso a las acusaciones de malversación de esos recursos con propósitos electorales y de clientelismo.

Para garantizar la protección y promoción de los derechos políticos de las poblaciones vulnerables

Al Gobierno de Colombia:

12. Comunicar con claridad, antes de las elecciones, que el acceso a subsidios y programas de apoyo del Estado, tales como Familias en Acción, es un derecho y no un favor político.

Al Gobierno y al Congreso de Colombia:

13. Introducir instrumentos y mecanismos que protejan con mayor eficacia los derechos políticos de los desplazados internos, incluyendo la oportunidad de votar por correo si están lejos de su domicilio original, así como crear escaños especiales reservados para ellos en los gobiernos locales.

Para fortalecer el escrutinio, la cobertura informativa del proceso electoral y promover la confianza ciudadana en los resultados

Al Gobierno de Colombia, a la Fiscalía General y a las instituciones electorales:

14. Reaccionar oportunamente ante amenazas a periodistas, no solo brindándoles protección sino investigando con prontitud su origen e identificado y sancionando a los responsables de las mismas.
15. Garantizar que los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil tengan acceso libre y en igualdad de condiciones a la información electoral oficial.
16. Invitar a la Organización de Estados Americanos (OEA) a que envíe una misión de observación electoral de mandato amplio, con el fin de garantizar un escrutinio internacional, incluso en las etapas pre- y poselectorales, y que se concentre en:
 - a) los departamentos y municipios expuestos a alto riesgo de violencia y/o fraude electoral, y
 - b) el conteo de votos, en particular si para las elecciones de octubre ya se han implementado los cambios

procedimentales derivados de la Ley Estatutaria de Reforma Política.

A los candidatos y los responsables de sus campañas:

17. Comprometerse públicamente a respetar la labor de los periodistas durante la campaña y contribuir a un debate electoral informado.

Bogotá/Bruselas, 25 de julio de 2011

ROMPER LOS NEXOS ENTRE CRIMEN Y POLÍTICA LOCAL: LAS ELECCIONES DE 2011 EN COLOMBIA

I. INTRODUCCIÓN

El gobierno local es una de las víctimas menos conocidas del prolongado conflicto armado interno en Colombia.¹ Los colombianos votarán el 30 de octubre de 2011 para elegir gobernadores en 32 departamentos y alcaldes en 1.102 municipios, así como representantes a las asambleas departamentales, concejos municipales y Juntas Administradoras Locales (JAL). En ese contexto, los grupos armados ilegales y otros actores criminales buscarán redefinir su relación con la política local.² Balas y votos han coexistido en una de las democracias más estables de América Latina durante un largo período, pero la intervención de grupos criminales en la política local se ha fortalecido como consecuencia no intencionada del amplio proceso de descentralización iniciado en las décadas de los ochenta y los noventa.³

La violencia ha sido parte importante de la forma en que los actores armados se han relacionado con los gobiernos locales, pero el ingreso a la arena política de estos actores y su posterior reproducción a través de redes criminales se ha facilitado por las debilidades que por mucho tiempo han empañado las elecciones del país. Actores armados y sus aliados políticos han aprovechado una práctica constante

de movilización política basada en el clientelismo por medio de la compra de votos y otras formas de corrupción y fraude electoral. A su vez, esto ha contribuido a menoscabar aún más tanto la legitimidad como la legalidad en muchos municipios, así como a generar un círculo vicioso de debilidad institucional, corrupción arraigada, mal gobierno y persistencia del conflicto violento.

Este informe analiza los riesgos que los actores criminales representan para las elecciones locales de 2011 y sugiere medidas para contener la reproducción de ese círculo vicioso. El análisis propone acciones que todavía se pueden emprender antes de las elecciones. No aborda en detalle problemas más estructurales como la débil rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos y la falta de independencia fáctica de las instituciones judiciales locales, que siguen facilitando la infiltración criminal en los gobiernos locales. El informe se basa en un trabajo de campo realizado en los departamentos de Norte de Santander y Nariño, así como en la región de Urabá (departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba).⁴

¹ Véase un análisis previo de la dinámica del conflicto reciente en Colombia, Crisis Group, Informe sobre América Latina N°34, *Colombia: La oportunidad del Presidente Santos de poner fin al conflicto*, 13 de octubre de 2010.

² Los alcaldes y los gobernadores son elegidos por mayoría simple, en tanto que los diputados departamentales, los concejales locales y los miembros de las JAL son elegidos por un sistema de representación proporcional que deja a los partidos la opción de presentar listas abiertas o cerradas de candidatos; la mayoría de los partidos prefiere las listas abiertas. Las JAL prestan apoyo a los alcaldes y concejos locales supervisando, entre otras funciones, los servicios y proyectos de inversión pública (véase Artículo 318, Constitución de Colombia de 1991). El siguiente análisis se concentra principalmente en las elecciones municipales.

³ Para una visión de más largo plazo sobre las relaciones entre la política, los partidos y la delincuencia, ver: Francisco Gutiérrez Sanín, *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002)* (Bogotá, 2007), pp. 343-416.

⁴ Los hallazgos preliminares se discutieron con expertos en Bogotá el 11 de mayo de 2011.

II. CRIMEN, CORRUPCIÓN Y POLÍTICA LOCAL

A. LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL CONFLICTO

La descentralización empezó en 1986 con la introducción de la elección popular de alcaldes.⁵ La Constitución de 1991 la reforzó al introducir la elección de gobiernos regionales y mecanismos para promover la participación ciudadana directa.⁶ La reforma fiscal y administrativa complementó la transición de Colombia de un modelo altamente centralizado a uno de los más descentralizados de América Latina.⁷ El gobierno central es responsable de recaudar impuestos y regalías pero luego transfiere parte sustancial de esos ingresos a los gobiernos departamentales y municipales, los que a su vez deben aplicar una parte importante de dichos recursos en políticas específicas, especialmente de salud y educación.⁸

Esta transición tuvo tres efectos inesperados. Primero, los gobiernos locales se convirtieron en un objetivo económico mucho más atractivo para los actores ilegales. El total de las transferencias a los gobiernos locales y regionales prácticamente se triplicó y pasó de representar el 1,9 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en 1982 a casi el 6 por ciento en 2002. En el mismo período, las transferencias a

los municipios crecieron de 0,5 por ciento a 3,1 por ciento.⁹ En atención a dicha transformación, las guerrillas y los paramilitares redoblaron esfuerzos para apoderarse de los dineros públicos en un intento por complementar sus ingresos derivados del narcotráfico, el secuestro, la extorsión y otras fuentes. La batalla por controlar esos recursos avivó la confrontación entre ellos. Los paramilitares habían ganado esta lucha en regiones clave a fines de los noventa. El impacto fue muy fuerte sobre el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el más pequeño de los dos principales grupos guerrilleros. Debido a su participación relativamente menor en el negocio de la droga, el ELN dependía en mayor medida de los dineros públicos que lograra captar.¹⁰

En segundo lugar, la descentralización propició alianzas particulares entre políticos y organizaciones paramilitares. La descentralización fue parte de una apertura política más amplia que también incluyó negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el grupo guerrillero más grande, durante la administración de Belisario Betancur (1982-1986). Algunas élites políticas locales consideraron que una mayor apertura política y competencia electoral representaban una amenaza para su posición y recurrieron a los paramilitares en busca de apoyo.¹¹ La guerrilla no forjó alianzas con los políticos locales y procuró consolidar su control territorial y político sobre los gobiernos locales.

En tercer lugar, aumentó la corrupción.¹² El desajuste entre la baja capacidad de las instituciones y el aumento de fondos y competencias preparó el terreno para una malversación sistemática de esos recursos, sobre todo en los pueblos más pequeños – la gran mayoría de los municipios colombianos.¹³ El problema es particularmente grave

⁵ La transición de Colombia hacia un gobierno descentralizado fue parte de una tendencia más amplia en América Latina en las décadas de los ochenta y noventa; véase Kathleen O'Neill, "Decentralization as an Electoral Strategy", *Comparative Political Studies*, vol. 36, no. 9 (2003) y Tim Campbell, *The Quiet Revolution* (Pittsburgh, 2003).

⁶ Entre esos instrumentos están el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria de funcionarios elegidos; véase Alberto Maldonado C., "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia", Departamento Nacional de Planeación, noviembre de 2001.

⁷ En 2001 se asignó a los gobiernos subnacionales más del 40 por ciento del total del gasto gubernamental, comparado con un 15 por ciento en promedio para el resto de América Latina; véase Alberto Alesina, Alberto Carrasquilla, Juan José Echavarría, "Decentralization in Colombia", en Alberto Alesina (ed.), *Institutional Reforms. The Case of Colombia* (Cambridge, Massachusetts 2005), p. 177.

⁸ Las principales normas que rigen la descentralización son los Artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993, que desarrolla el mandato constitucional. La administración de las regalías está reglamentada por los Artículos 360 y 361 de la Constitución, las Leyes 141 de 1994 y 619 de 2000; para más detalles, véase Alesina et al., "Decentralization in Colombia" op. cit., pp. 180-181 y Fabio Sánchez y Mario Chacón, "Conflicto, estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002", en Francisco Gutiérrez, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez Gómez (eds.), *Nueva guerra sin nombre* (Bogotá, 2006), pp. 369-372.

⁹ Cifras de Sánchez y Chacón, "Conflicto, estado y descentralización", op. cit., p. 372.

¹⁰ Ariel Fernando Ávila, "Injerencia política de los grupos armados ilegales", en Claudia López Hernández (ed.), *Y refundaron la patria...* (Bogotá, 2010), p. 204; también véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°11, *Guerra y droga en Colombia*, 27 de enero de 2005, pp. 17-19.

¹¹ Véase Mauricio Romero, *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003* (Bogotá, 2003), pp. 79-80 y Claudia López Hernández, "La refundación de la patria", de la teoría a la evidencia", en *Y refundaron la patria...*, op. cit., p. 53.

¹² Entrevista de Crisis Group, analista político, Bogotá, 15 de marzo de 2011; también véase Alberto Maldonado Copello, "Corrupción y descentralización: la cosa no es tan sencilla", Razón pública (www.razonpublica.com), 11 de abril de 2011.

¹³ En 2010, más del 65 por ciento de la población habitaba en los 100 municipios más grandes. A su vez, el 80 por ciento de los municipios tenía menos de 30.000 habitantes. En los municipios más grandes, incluidas las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín y Cali, por lo general las instituciones son más fuertes, aunque hay excepciones. Estimados basados en proyecciones de población municipal por área, 2005-2020, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Bogotá, www.dane.gov.

en municipios que reciben la transferencia de regalías provenientes de operaciones mineras y petroleras ubicadas en su mayoría en departamentos especialmente afectados por el conflicto armado y la presencia de grupos ilegales.¹⁴ Los agentes de la corrupción no son sólo actores armados ilegales o sus aliados políticos, sino también las redes de corrupción que facilitan el ingreso de dichos actores.

El impacto de estos eventos sobre la democracia local fue devastador. Los proponentes de la descentralización creyeron que el proceso lograría disminuir la violencia y mejoraría los servicios sociales, como la educación. Sin embargo, aunque la descentralización fue exitosa con respecto al segundo objetivo fracasó en relación al primero.¹⁵ La violencia política y electoral se disparó como consecuencia inmediata del mayor valor que representaba el control de los gobiernos locales y departamentales. Entre 1988 y 2001 fueron asesinados 70 candidatos a las alcaldías, más de 90 candidatos a los concejos municipales y catorce candidatos a otros cargos de elección popular. En 1988, en las primeras elecciones municipales, el número de asesinatos de funcionarios y líderes políticos locales creció vertiginosamente y alcanzó la cifra de 180, lo que evidenció la presión existente no sólo sobre los procesos electorales sino también sobre la gestión cotidiana de los asuntos municipales.¹⁶

Desde mediados de la década de los noventa, la violencia contra políticos locales ha disminuido lenta e irregularmente. En 2010 fueron asesinados doce alcaldes y ex alcaldes y cuatro concejales, cifra menor que los doce alcaldes y

77 concejales abatidos en 2002.¹⁷ Sin embargo, la violencia preelectoral ha demostrado ser más difícil de reducir. En la campaña de 2007 fueron asesinados ocho candidatos a alcalde y dieciséis al cargo de concejal.¹⁸ En contraste con el mejoramiento de otros indicadores clave de seguridad pública bajo el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), la reducción de la violencia contra candidatos fue modesta después de la temporada electoral de 2003, durante la cual perdieron la vida 29 candidatos — trece a alcaldes, quince a concejales y uno a gobernador.¹⁹

B. LOS PARAMILITARES

La violencia fue un mecanismo importante pero no el único para que los grupos paramilitares y las guerrillas se vincularan a la política local. En un reflejo de sus distintas actitudes frente a las instituciones públicas y al acceso a las élites sociales, políticas así como económicas, ambos cultivaron relaciones ampliamente diferentes con gobiernos y políticos locales.

En ocasión de las primeras elecciones para alcaldes, los paramilitares intensificaron su guerra sucia contra organizaciones populares, sindicatos y defensores de los derechos humanos.²⁰ Aunque también identificaron como objetivo a activistas de partidos tradicionales, liberal y conservador, el más golpeado fue la Unión Patriótica (UP), una organización política de izquierda establecida en 1985 a raíz de las conversaciones de paz con las FARC.²¹ La UP alcanzó algunos triunfos electorales en la fase temprana del proceso de descentralización, pero después se vio sometida a una implacable y violenta persecución que fue apagando su importancia política.²² En esta fase, la violencia

co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/ProyeccionMunicipios2005_2020.xls.

¹⁴ Según Transparencia por Colombia, capítulo nacional de Transparency International, los riesgos de corrupción en la región de la Orinoquía – región que comprende, entre otros, los tres mayores receptores de regalías, Casanare, Meta y Arauca – son más altos que en el resto de Colombia, a excepción de la región amazónica, “Índice de Transparencia Departamental – Resultados de Gobernaciones, Alcaldías y Contralorías Territoriales 2008-2009”, Transparencia por Colombia, n.d.

¹⁵ Véase un análisis de los efectos de la descentralización sobre la educación, en Jean-Paul Faguet y Fabio Sánchez, “Decentralization’s Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia”, *World Development*, vol. 36, no. 7 (2008).

¹⁶ Todas las cifras de este párrafo son tomadas de Sánchez y Chacón, “Conflicto, estado y descentralización”, op. cit., pp. 374-376, basado en datos del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de Colombia. El aumento de la violencia no significa que la descentralización como tal haya sido responsable de la intensificación del conflicto violento en las décadas de los ochenta y noventa, pero la descentralización creó incentivos que los actores legales e ilegales aprovecharon sin demora. Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, Bogotá, 24 de febrero y 22 de marzo de 2011.

¹⁷ “Homicidios de alcaldes, ex-alcaldes y concejales por departamento y municipio, 1998-2011”, datos suministrados a Crisis Group por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, mayo de 2011.

¹⁸ “Indicadores sobre derechos humanos y DIH Colombia”, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2007, p. 18.

¹⁹ “Informe Anual de Derechos Humanos y DIH 2003”, Programa Presidencial de Derechos Humanos y de DIH, 2003, p. 104.

²⁰ Véase Ávila, “Injerencia política de los grupos armados ilegales”, op. cit., pp. 105, 118.

²¹ Véanse estadísticas en Pilar Gaitán Pavía y Carlos Moreno Ospina, *Poder Local* (Bogotá, 1992), pp. 80-81. Las FARC ayudaron a establecer el partido en 1985, pero éste se volvió cada vez más independiente de la guerrilla desde los inicios de la década de los noventa en adelante. Crisis Group, Informe sobre América Latina N°30 *Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia: jugar la carta correcta*, 26 de marzo de 2009, p. 3.

²² En 1988, la UP eligió dieciséis alcaldes y más de 250 concejales. Ávila, “Injerencia política de los grupos armados ilegales”, op. cit., p. 106. Se estima que unos 3.000 activistas y partidarios de la UP fueron asesinados, entre ellos dos candidatos presidenciales;

contra líderes políticos fue más acentuada en Antioquia (particularmente en la región del Urabá), el Meta y los departamentos de la Costa Atlántica.²³

La incidencia paramilitar en la política local tuvo su apogeo después de la fundación de las AUC, en 1997. En medio de la reactivación de las conversaciones de paz con las FARC durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), obtener el control del gobierno local para defender el statu quo se convirtió en el objetivo estratégico de los diversos bloques paramilitares. Poco antes de las elecciones locales de 2000, el líder del Bloque Norte de las AUC, Rodrigo Tovar Pupo (alias "Jorge 40"), convocó a varios cientos de políticos para definir los candidatos a consejos municipales, alcaldías y gobernación del departamento de Magdalena.²⁴ En 2003, una mezcla de intimidación, violencia y fuerte control social permitió a los paramilitares imponer candidatos únicos para las gobernaciones de Magdalena y Cesar.²⁵ En otros casos, entregaron dinero a candidatos específicos.²⁶ No obstante, la combinación de

estrategias y la profundidad de la infiltración paramilitar no fueron homogéneas en todo el país reflejando el grado de ambición política de los distintos frentes, intereses económicos y dinámicas locales del conflicto.²⁷

Los paramilitares también tenían objetivos económicos. El acceso a los gobiernos locales abrió las puertas a lucrativos ingresos que utilizaron en parte para fortalecer su aparato militar, y en parte para enriquecimiento personal. En junio de 2011, un tribunal de Bogotá condenó a seis ex alcaldes del departamento de Casanare por haber acordado con paramilitares canjear apoyo electoral a cambio de la adjudicación del cincuenta por ciento del presupuesto municipal y el diez por ciento de los contratos de obras públicas a las Autodefensas Campesinas de Casanare.²⁸ Los paramilitares aprovecharon sin demora las oportunidades abiertas por las reformas al sistema público de salud durante la década de los noventa, que asignaron un papel más importante a los proveedores privados de dicho servicio. Éstos estaban totalmente infiltrados por los paramilitares, por lo menos en algunas regiones.²⁹ Las transferencias provenientes del gobierno central de regalías mineras y petroleras también eran muy vulnerables a la captura.³⁰

Informe de Crisis Group, *Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia*, op. cit., p. 3.

²³ Véase Ávila, "Injerencia política de los grupos armados ilegales", op. cit., p. 107

²⁴ Posteriormente, trece candidatos a alcaldes y 395 candidatos a otros cargos firmaron el denominado Pacto de Chivolo. El candidato elegido en esa ocasión para aspirar al cargo de gobernador del Magdalena, José Domingo Dávila, ganó la elección, pero en 2011 la Corte Suprema de Justicia lo condenó a 90 meses de prisión por sus vínculos con los paramilitares. Véanse detalles en: "Condenan a ex-gobernador José Domingo Dávila por 'parapolítica'", Verdad Abierta (www.verdadabierta.com), 23 de febrero de 2011, "Yo estuve en el pacto de Chivolo", Verdad Abierta, 27 de abril de 2009 y "José Domingo Dávila Armenta" Corte Suprema de Justicia Acta no. 060 de la Sala de Casación Penal, 23 de febrero de 2011. El otro acuerdo importante entre políticos y paramilitares es el Pacto de Santa Fe de Ralito de julio de 2001, por el cual unos 30 políticos de departamentos costeros y líderes paramilitares se comprometieron a "refundar la patria" y "firmar un nuevo contrato social"; véase análisis de contexto en María Clara Torres Bustamante, "El contrato social de Ralito", *Cien días*, no. 60 (abril de 2007).

²⁵ Hernando Molina Araújo, ganador en el Cesar de unas elecciones sin opositores, fue condenado en mayo de 2010 a siete años y seis meses de prisión por sus vínculos con alias "Jorge 40". Véase: "Condenan por parapolítica a Hernando Molina, ex gobernador del Cesar", *El Espectador*, 6 de mayo de 2010. Trino Luna, su contraparte en el departamento de Magdalena, fue condenado en 2007 a 44 meses y quince días de prisión por sus vínculos con "Jorge 40" y con Hernán Giraldo Serna, líder del Bloque "Resistencia del Tayorna". En las elecciones de 2003, también hubo candidatos a alcaldías sin opositores en varios municipios del Magdalena.

²⁶ Véanse las recientes declaraciones ante la Corte Suprema de Justicia del líder paramilitar Freddy Rendón Herrera, alias "El Alemán", según las cuales el Bloque "Élmer Cárdenas" de las AUC apoyó a candidatos a gobernador y alcalde con \$50 millones de pesos colombianos (unos US\$25.000). Véase "El

Las elecciones de 2003 probablemente marcaron el apogeo de la influencia paramilitar directa sobre la política local. Según estimados de la ONG colombiana Nuevo Arco Iris, los paramilitares interfirieron en la elección de no menos de nueve gobernadores, 251 alcaldes y más de 4.000 concejales.³¹ El panorama empezó a cambiar con la desmovilización de las AUC, culminada oficialmente en 2006, y el "escándalo de la parapolítica" destapado a finales de 2006 por las primeras revelaciones de vínculos muy profundos entre políticos y paramilitares.³² No obstante, el

Alemán reitera que financió campañas de ex congresistas Torres y Sánchez", *El Espectador*, 8 de marzo de 2011.

²⁷ Véase Rodrigo Losada Lora, "Implicaciones electorales de la reinserción política de las autodefensas en Colombia", *Papel Político*, vol. 11, no. 1 (2006).

²⁸ "Condenados seis ex alcaldes de Casanare", Verdad Abierta, 21 de junio de 2011.

²⁹ Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, Bogotá, 24 de febrero y 15 de marzo de 2011. También véase Mauricio Romero, Ángela Olaya y Hernán Pedraza, "Privatización, paramilitares y políticos: El robo de los recursos de la salud en la costa Caribe", in Mauricio Romero Vidal (ed.), *La economía de los paramilitares* (Bogotá, 2011), pp. 15-73.

³⁰ Véase Bernardo Pérez Salazar, "Historias de la captura de rentas públicas en los Llanos Orientales", en *La economía de los paramilitares*, op. cit., pp. 75-147.

³¹ Luis Eduardo Celis, "Las elecciones regionales de 2011 y la parapolítica", *Caja de Herramientas*, 21 de enero de 2011.

³² En el proceso de desmovilización entre 2003 y 2006, más de 30.000 paramilitares depusieron las armas, pero algunos frentes paramilitares no se desmovilizaron y más tarde no pocos ex combatientes volvieron a las armas. Vea un análisis de los escollos del proceso de desmovilización en Crisis Group, Informe sobre América

impacto a corto plazo de estos hechos fue débil. Las alianzas a nivel local permanecieron en buena parte intactas, lo que permitió que políticos, que en muchos casos habían alcanzado importancia sólo gracias al respaldo de actores armados ilegales, se consolidaran en sus cargos.³³ Las investigaciones judiciales recién empiezan a combatir la impunidad reinante derivada de estos pactos.

La penetración en los partidos políticos fue clave para estos hechos. Paramilitares y políticos aprovecharon la oportunidad del rápido cambio del sistema político partidario para controlar grupos que eran poco más que vehículos electorales de corto plazo y que buscaban sacar provecho de la popularidad del Presidente Uribe, por medio de alianzas específicas. Partidos como Convergencia Ciudadana y Alas Equipo Colombia jugaron un papel decisivo llenando el vacío que dejaron los partidos tradicionales, cuyo dominio sobre la política local se diluía. En 2007, el Partido liberal y el Conservador sólo obtuvieron 206 y 240 alcaldías respectivamente, más o menos la mitad de las que controlaban en 1988. En cambio, Alas Equipo Colombia y Convergencia Ciudadana ganaron 83 (después de 68 en 2003) y 72 (después de 21) alcaldías respectivamente.³⁴ Fue así como, incluso después de la desmovilización de las AUC, la influencia de fuerzas políticas que habían tenido nexos con paramilitares siguió siendo considerable.³⁵ Debido al estigma paramilitar, esos partidos

no sobrevivieron mucho tiempo, pero en las elecciones legislativas de 2010, el nuevo Partido de Integración Nacional (PIN) sirvió de refugio a muchos políticos controvertidos.³⁶

C. LAS FARC Y EL ELN

A diferencia de la estrategia paramilitar de estrechar vínculos con élites políticas y económicas locales y buscar el control de las instituciones, la guerrilla ha mantenido, tal vez con la excepción parcial del episodio de la UP, una relación mayormente hostil y defensiva con los gobiernos locales.³⁷ En el caso de las FARC esto es una consecuencia de la naturaleza de su proyecto político, opuesto a las instituciones existentes y también por efecto de su base social, relativamente circunscrita y marginal en términos sociales y económicos.³⁸ De esta manera, las FARC han recurrido a una mezcla de estrategias como la promoción violenta del abstencionismo, el sabotaje del proceso electoral y el fomento de formas alternativas de participación política de los ciudadanos que viven en zonas bajo su control.³⁹

Los esfuerzos por imponer la abstención y sabotear el proceso electoral fueron más notorios en el período anterior a las elecciones locales de 1997. Reforzadas por un aumento de su capacidad militar, las FARC llamaron a la total paralización del gobierno local y al boicot de los comicios, lo que desató una oleada de violencia política que hizo de la contienda electoral de 1997 la más sangrienta de la historia. Al menos 57 candidatos fueron asesinados, 100 secuestrados y otros 369 forzados a retirar sus candidaturas.⁴⁰ En el departamento del Putumayo, la frontera

Latina N°8, *Desmovilizar a los paramilitares en Colombia: ¿Una meta viable?*, 5 de agosto de 2004; Crisis Group, Informe sobre América Latina N°20, *Los nuevos grupos armados de Colombia*, 10 de mayo de 2007; y Elvira María Restrepo y Bruce Bagley (eds.), *La desmovilización de los paramilitares en Colombia* (Bogotá, 2011).

³³ Véase López Hernández, “‘La refundación de la patria’, de la teoría a la evidencia”, op. cit., pp. 54-57.

³⁴ Todas las cifras provienen de: “Las recientes elecciones locales evidencian que el paramilitarismo está vivo en Colombia”, Comisión Colombiana de Juristas, diciembre de 2007 y Fabio Velásquez, “Elecciones 2011: de dónde venimos y qué está en juego”, Razón Pública, 24 de enero de 2011. Al contrario de lo ocurrido en otros países andinos, los partidos tradicionales colombianos han sobrevivido a los cambios del sistema político partidario durante la década de los noventa y principios de la siguiente y son todavía importantes actores políticos.

³⁵ Entre los políticos que tenían vínculos con paramilitares y triunfaron en las elecciones de 2007 están Óscar López (elegido gobernador del Guaviare) y Justo Capera Caicedo (elegido alcalde de La Dorada, departamento de Caldas). En enero de 2011, la Corte Suprema de Justicia condenó al primero a 90 meses de prisión por sus vínculos con paramilitares en los llanos orientales. En 2010, Capera fue sentenciado a 90 meses de prisión por sus vínculos con las poderosas AUC del Magdalena Medio. Véase “Condenan a Óscar López por ‘parapolítica’”, Verdad Abierta, 19 de enero de 2011, y “Justo Capera, condenado a 90 meses de prisión”, *La Patria*, 28 de octubre de 2010. Luis Alfredo Ramos, gobernador de Antioquia y ex congresista, es investigado actualmente por la Corte Suprema de Justicia por

sus presuntos vínculos con paramilitares. Véase “Luis Alfredo Ramos investigado por parapolítica”, Verdad Abierta, 2 de febrero de 2011.

³⁶ El PIN es la organización que sucedió a Convergencia Ciudadana. Véase María Jimena Duzán “El ADN del PIN”, *Semana*, 9 de enero de 2010, “El fenómeno del PIN”, *Semana*, 6 de febrero de 2010; y León Valencia y Oscar Sevillano, “De Convergencia al PIN”, Congreso Visible (www.congresovisible.org), 21 de mayo de 2010. Los nexos con los paramilitares persistieron en las elecciones de 2010. Se dice que 47 de los congresistas elegidos en 2010 afrontan investigaciones por vínculos con paramilitares o podrían ser vinculados con ellos. “Congresistas, elegidos para el período 2010-2014, cuestionados por parapolítica”, Verdad Abierta con base en datos de la Corporación Nuevo Arco Iris, febrero de 2011.

³⁷ Entrevista de Crisis Group, analista político, Bogotá, 24 de febrero de 2011.

³⁸ Ávila, “Injerencia política de los grupos armados ilegales”, op. cit., p. 168.

³⁹ Véase Ávila, “Injerencia política de los grupos armados ilegales”, op. cit., pp. 181-182.

⁴⁰ Véase Sánchez y Chacón, “Conflicto, estado y descentralización”, op. cit., p. 374, basado en datos de la vicepresidencia. Aún se desconoce la magnitud exacta de la violencia. La Policía

con Ecuador, donde las FARC ejercían un control considerable sobre los cultivadores locales de coca, la participación electoral cayó un 70 por ciento con respecto a la de las anteriores elecciones locales.⁴¹

Durante las conversaciones de paz con la administración Pastrana, las FARC dieron un significativo giro estratégico que llevó a una considerable reducción de la violencia en las elecciones de 2000, particularmente en la zona desmilitarizada ubicada en los departamentos del Meta y Caquetá.⁴² Pero después del colapso de las conversaciones de paz, volvieron a la violencia para promover el abstencionismo electoral, disuadir a los políticos de competir y sabotear el proceso de votación. Aunque el número de acciones violentas contra políticos ha venido disminuyendo desde 2003, las FARC han sido responsables de la mayor parte de los actos de violencia electoral perpetrados entre 1997 y 2008.⁴³ El éxito de esta estrategia es difícil de evaluar en términos electorales, pero hay evidencias de que aún en los lugares en donde las FARC ejercían un férreo control social y territorial, no lograron producir los resultados esperados.⁴⁴

A pesar de su inclinación anti-institucional, las FARC no se han cohibido de apoderarse de dineros públicos, entre ellos las regalías. Pero a diferencia de la estrategia paramilitar de penetración, las guerrillas aplicaron presión armada y

directa para exigir la ejecución de proyectos específicos de inversión en obras públicas o pagos directos como “impuestos de guerra”. A menudo, estas acciones se realizaban para promover la movilización del grupo, pero la intervención en políticas públicas, supuestamente impulsada por la comunidad, también era parte del esfuerzo por mantener o reconstruir un decreciente apoyo popular. La captura de regalías, en cambio, se utilizó básicamente para financiar la maquinaria militar.⁴⁵

El ELN tenía una postura diferente frente a las instituciones políticas, reflejo parcial de su origen en círculos académicos urbanos y sus vínculos con sectores católicos de izquierda de la denominada Teología de la Liberación.⁴⁶ El ELN participó en las elecciones de 1988 promoviendo candidatos afines, mientras procuraba ejercer supervisión armada sobre el gobierno local, contando para ello con una base social comparativamente sólida en sus plazas fuertes de los departamentos de Bolívar, Cesar, Arauca y Antioquia.⁴⁷ Este grupo ha sido duramente golpeado por la expansión paramilitar desde finales de la década de los noventa, una guerra sangrienta con las FARC y la disminución de su base social,⁴⁸ pero mantiene sin embargo una considerable presencia en el departamento de Arauca.⁴⁹

registró 165 homicidios, 431 secuestros y 153 ataques en esas mismas elecciones (citado en Ávila, “Injerencia política de los grupos armados ilegales”, op. cit., p. 180).

⁴¹ María Clemencia Ramírez, Ingrid Bolívar, Juliana Iglesias, María Clara Torres, Teófilo Vásquez, *Elecciones, coca, conflicto y partidos políticos en Putumayo 1980-2007* (Bogotá, 2010), p. 35.

⁴² Sólo se permitía competir a candidatos sin relación alguna con los partidos tradicionales, que hubieran obtenido previamente el respaldo de las “asambleas democráticas” y eran obligados a someterse a una “rendición permanente de cuentas”; véase Rodrigo Losada Lora, “Violencia y elecciones en Colombia: año 2000”, en Fernando Giraldo, Rodrigo Losada Lora y Patricia Muñoz (eds.), *Colombia: elecciones 2000* (Bogotá, 2000), p. 29. Según datos de la policía, el número de acciones violentas de las FARC bajó de 505 en 1997 a 71 en 2000; véase López Hernández, “‘La refundación de la patria’, de la teoría a la evidencia”, op. cit., p. 34.

⁴³ Las FARC son responsables del 55 por ciento de toda la violencia contra el sector político entre 1997 y 2008, comparada con sólo un 7 por ciento de las AUC (hasta 2006). Más del 40 por ciento de la violencia electoral de las FARC se cometió en un solo año, 1997. Los niveles de violencia han tendido a ser más altos en elecciones locales que en las nacionales, reflejando así el mayor interés de los actores armados en aquellas. Véanse datos de la Policía citados en López Hernández, “‘La refundación de la patria’, de la teoría a la evidencia”, op. cit., p. 34.

⁴⁴ Por ejemplo, en las elecciones locales de 2000, las FARC no siempre lograron evitar la victoria de candidatos de los partidos tradicionales en la zona desmilitarizada. Véase Losada Lora “Violencia y elecciones en Colombia”, op. cit.

⁴⁵ Véase Ávila “Injerencia política de los grupos armados ilegales”, op. cit., pp. 181-182

⁴⁶ Crisis Group, Informe sobre América Latina N° 2, “*Colombia: Perspectivas de paz con el ELN*”, 4 de octubre de 2002, pp. 5-7. Véase también Mario Aguilera Peña, “ELN: entre las armas y la política”, en *Nuestra guerra sin nombre*, op. cit., pp. 211-266.

⁴⁷ Ávila “Injerencia política de los grupos armados ilegales”, op. cit., p. 204.

⁴⁸ Crisis Group, Informe sobre América Latina N° 16, “*Colombia: ¿Se está avanzando con el ELN?*”, 11 de octubre de 2007.

⁴⁹ Ávila “Injerencia política de los grupos armados ilegales”, op. cit., p. 211; Ariel Fernando Ávila Martínez y Magda Paula Núñez Gantiva, “Las dinámicas territoriales del Ejército de Liberación Nacional: Arauca, Cauca y Nariño”, Corporación Nuevo Arco Iris, abril de 2010.

III. LAS ELECCIONES DE 2011: UN ESCENARIO NUEVO

Las relaciones entre políticos y actores armados ilegales han sido impulsadas por oportunidad, estrategia y capacidad militar. Sin embargo, desde las elecciones de 2007, las circunstancias bajo las cuales los políticos decidieron vincularse con criminales cambiaron. Las investigaciones han reducido la impunidad generalizada si bien aún persisten problemas sustanciales. A menudo, los esfuerzos para realizar reformas políticas se han visto cargados de dificultades, pero la finalmente promulgada en 2011, mejoró las normas para la selección de candidatos, el financiamiento de campañas y la lucha contra el fraude electoral. Al mismo tiempo, los NGAI se han convertido en la mayor amenaza para la seguridad y la modernizadora agenda de la administración Santos ha agudizado las tensiones políticas entre la política nacional y la local.

A. DISMINUCIÓN DE LA IMPUNIDAD

Los vínculos entre políticos y grupos armados ilegales prosperaron en la impunidad, pero hay claras señales de que las instituciones fiscalizadoras y judiciales empiezan a actuar, por lo menos a nivel nacional. Conforme a la información disponible en febrero de 2011, 121 congresistas elegidos en 1998, 2002 y 2006 son investigados por presuntos vínculos con paramilitares, 25 de los cuales ya habían sido condenados.⁵⁰ Además 27 políticos y otros funcionarios públicos enfrentaron procesos judiciales por presuntos nexos con las FARC durante 2009.⁵¹ Lentamente esas investigaciones se expanden a nivel local. Por lo menos 103 funcionarios y ex funcionarios locales elegidos entre 1997 y 2010 estaban siendo investigados por presuntos vínculos con paramilitares en febrero de 2011, entre ellos veinte gobernadores y ex gobernadores departamentales, siete de los cuales fueron declarados culpables de delitos cometidos en ocasión de esos contactos.⁵²

⁵⁰ Basado en datos de la ONG Corporación Nuevo Arco Iris, publicados en www.verdadabierta.com/reconstruyendo/1856-estadisticas.

⁵¹ Cifras tomadas de López Hernández, “La refundación de la patria”, de la teoría a la evidencia”, op. cit., p. 35. El ex presidente Uribe ha afirmado que el número sustancialmente menor de políticos investigados por presuntos vínculos con la guerrilla es reflejo de un sesgo de las instituciones fiscalizadoras y judiciales. Véase, por ejemplo, “¿Qué pasa con la farcpolítica?”, *Semana*, 21 de mayo de 2011. Más probable, sin embargo, es que esa diferencia refleje las distintas formas en que las AUC y la guerrilla han buscado relacionarse con la política.

⁵² Basado en datos de la Corporación Nuevo Arco Iris, entre los cuales figuran los casos ya mencionados de los dos ex gobernadores del Magdalena Trino Luna y José Domingo Dávila, el ex gobernador del Guaviare Oscar López y el ex gobernador del Ce-

En marzo de 2011, otros trece políticos de la región del Urabá vinieron a engrosar la creciente lista de sospechosos de la “parapolítica” regional.⁵³

Las investigaciones sobre “parapolítica” regional apenas tocan la punta del iceberg.⁵⁴ En 2010, los fiscales encargados de los casos de líderes paramilitares desmovilizados en el marco de la Ley de Justicia y Paz de 2005 (LJP) habían transmitido a las autoridades competentes pruebas de la posible implicación de 24 gobernadores, 225 alcaldes, once diputados de asambleas departamentales y 55 concejales municipales.⁵⁵ Por otra parte, el avance en las investigaciones sobre los nexos entre políticos locales y actores armados es muy desigual. Hay investigaciones abiertas en

sar Hernando Molina. Los ex gobernadores de Sucre, Salvador Arana Sus (período 2000-2003) y Jorge Anaya (período 2004-2007) pagan condenas de prisión de 40 años y 90 meses, respectivamente. Véase “Corte Suprema condena a 40 años a Salvador Arana”, *Verdad Abierta*, 3 de diciembre de 2009 y “Corte condena al ex gobernador de Sucre Jorge Anaya”, *Verdad Abierta*, 11 de septiembre de 2009. En 2007, la Corte Suprema condenó a 40 años de prisión a Edilberto Castro Rincón, ex gobernador del Meta (período 2004-2007) por el asesinato de tres líderes políticos perpetrado por paramilitares. “La autoría intelectual de tres homicidios por parte del ex gobernador del Meta oculta un novelesco relato”, *Semana*, 9 de noviembre de 2007.

⁵³ Ellos enfrentan acusaciones de vínculos con Freddy Rendón Herrera alias “El Alemán”, líder del bloque Elmer Cárdenas de las AUC. Véase “Acusan a 13 dirigentes del Urabá por parapolítica”, *El Espectador*, 14 de marzo 2011; véase también “Parapolítica en Urabá se mueve”, *El Espectador*, 31 de marzo de 2010. En mayo, ocho políticos y funcionarios públicos locales, entre ellos Náscar Pájaro Torres, ex alcalde de San Juan de Urabá (período 2004-2007), aceptaron cargos de “parapolítica” y fueron condenados a 45 meses de prisión. “Condenados por nexos con grupo de alias El Alemán”, Fiscalía General de la Nación, 12 de mayo de 2011. El Urabá ha sido una de las regiones más profundamente penetrada y cooptada por el movimiento paramilitar, Entrevista de Crisis Group, Medellín, 29 de marzo de 2011.

⁵⁴ En la lista no hay casos del departamento de Caldas que por lo menos incluyen los de César Alzate (alcalde de La Dorada, período 2001-2003), Jaime Gutiérrez Ángel (alcalde de La Dorada, período 2004-2007), Celio Aristizábal Mejía (alcalde de Manzanares, período 2004-2007) y Orlando Ríos Galvis (alcalde de Pácora, período 2004-2007). En mayo de 2011, la policía detuvo a Óscar Diego Trujillo Sánchez, ex alcalde de Aguadas (período 2004-2007). Sobre estos casos, véase “Capturan a ex alcalde de Aguadas por presuntos nexos con paramilitares”, *Portafolio* (www.portafolio.co), 18 de mayo de 2011 y “Parapolítica enreda a un ex alcalde de Aguadas”, *La Patria*, 19 de mayo de 2011.

⁵⁵ Cifras de la Fiscalía citadas en “5 años de Ley de Justicia y Paz”, Ministerio del Interior y de Justicia, 2010, p. 15. La LJP ofreció condenas reducidas a unos 4.000 paramilitares desmovilizados que cometieron crímenes de lesa humanidad, a cambio de confesiones completas y colaboración en la reparación de víctimas; véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°30, *Corregir el curso: Las víctimas y la ley de justicia y paz en Colombia*, 30 de octubre de 2008.

diecinueve departamentos, pero más del 50 por ciento de los casos se concentra en sólo tres de ellos: Sucre, Magdalena y Casanare. Esto refleja la profunda penetración paramilitar en esas regiones, pero es claro que en otros departamentos como Norte de Santander, con una investigación, y Nariño, que no tiene ninguna, las investigaciones van rezagadas.⁵⁶

El ritmo desigual de la limpieza de la política local está directamente relacionado con otros problemas más amplios del proceso de desmovilización. Las declaraciones de ex paramilitares, en el marco de la LJP, avanzan lentamente y en algunos lugares son afectadas por ex combatientes que abandonan el proceso y retornan a las actividades ilegales.⁵⁷ Observadores de la sociedad civil en lugares como Nariño y Norte de Santander atribuyen la escasa efectividad de las investigaciones locales en sus regiones a los obstáculos permanentes impuestos por políticos y criminales.⁵⁸

En el contexto más amplio, la debilidad institucional a nivel regional y local es un gran obstáculo para las investigaciones sobre “parapolítica”. Mientras los gobernadores son investigados por la Fiscalía y enjuiciados por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), las instituciones locales a menudo carecen de la independencia necesaria para adelantar los casos. La carrera profesional de los jueces locales a menudo depende de sus buenas relaciones con políticos.⁵⁹ Con frecuencia, los personeros tampoco tienen la ne-

cesaria independencia y además son vulnerables a las amenazas y la violencia.⁶⁰ La escasa confianza en las instituciones locales y en la posibilidad de que las demandas prosperen, así como la eventualidad de una retribución seria a quienes formulen las denuncias, atizan un círculo vicioso que acaba por disuadir a los ciudadanos de denunciar los nexos, a menudo bien conocidos localmente, entre actores armados y políticos.

B. REGLAS MÁS ESTRUCTURADAS

El 14 de julio de 2011, apenas tres meses y medio antes de las elecciones, el Gobierno promulgó una reforma política que estipula cambios sustanciales en las normas electorales.⁶¹ La Ley Estatutaria (LE), que desarrolla una reforma constitucional de 2009, prepara el terreno para la introducción de sanciones efectivas para los partidos políticos cuyos candidatos tengan nexos con actores ilegales.⁶² Es-

zul, Casanare, sentenciado a 29 años de cárcel”, Verdad Abierta, 1 de febrero de 2011.

⁶⁰ Entrevistas de Crisis Group, periodistas locales, Pasto, 10 de marzo de 2011; experto electoral, Bogotá, 28 de abril de 2011. En términos generales, es tarea del personero velar por el orden público a nivel local, incluida la defensa de los derechos humanos, incluyendo los políticos. Los personeros son parte del Ministerio Público junto con el Defensor del Pueblo y el Procurador, quien encabeza el ministerio.

⁶¹ La medida fue publicada como Ley Estatutaria 1475 de 2011 (LE) por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial 48130 del 14 de julio de 2011. El Congreso aprobó la reforma en diciembre de 2010, pero la Corte Constitucional terminó su revisión recién en junio de 2011. Ver “Sentencia C-490/11, Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara”, Corte Constitucional, 23 de junio de 2011. Aunque la Corte declaró constitucional la ley, revocó varios artículos o partes de artículos, incluida una polémica disposición que habría excluido varios millones de votantes del registro electoral. El cambio de las normas electorales tan poco tiempo antes de las elecciones lejos de ser lo ideal, por supuesto, aumenta la incertidumbre y genera grandes presiones para la implementación de los cambios (véase “Incertidumbre sobre las reglas del juego”, Misión de Observación Electoral, 12 de julio 2011). La práctica internacional sugiere que los cambios de este tipo deben quedar listos para su implementación por lo menos con un año de anticipación a las elecciones siguientes.

⁶² Los cambios constitucionales están contenidos en el Acto Legislativo 1 de 2009 (AL 1/2009), publicado en el Diario Oficial 47410 del 14 de julio de 2009. Para un análisis más detallado véase “I. ¿Quién responde? Las sanciones a las organizaciones políticas y a sus directivos”, Konrad Adenauer Stiftung, noviembre de 2010, “II. El financiamiento de la política en Colombia”, Konrad Adenauer Stiftung, Noviembre de 2010 y “Partidos Políticos y elecciones 2011”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011. Entre otros cambios, el Artículo 28 estipula que los partidos reserven por lo menos el treinta por ciento de los cupos de la lista para mujeres, si las listas tienen cinco o

⁵⁶ En Norte de Santander, Ramiro Suárez ex alcalde de Cúcuta (2004-2007) fue acusado de tener vínculos con paramilitares, pero en 2009 un juez de Bogotá lo exoneró de los cargos. En 2011, Rodolfo Useda alias “Julio Castaño”, un comandante del Bloque Libertadores del Sur (BLS) de las AUC, sugirió que los paramilitares contaban con una extensa red de contactos políticos en Nariño. Véase “La parapolítica hará ‘temblar’ a Nariño”, *Diario del Sur*, 15 de febrero de 2011.

⁵⁷ Por ejemplo, hasta mediados de 2009 solamente cuatro de los 23 paramilitares desmovilizados en el Caquetá en virtud de la LJP habían prestado declaración. Véase “¿Se destapa la parapolítica en Caquetá?”, Verdad Abierta, 17 de junio de 2009.

⁵⁸ Entrevistas de Crisis Group, analista político, Cúcuta, 7 de marzo de 2011; Ddefensoría del pPueblo, Cúcuta, 9 de marzo de 2011; periodistas locales, Pasto, 10 de marzo de 2011; organización internacional, Pasto, 11 de marzo de 2011.

⁵⁹ Entrevistas de Crisis Group, experto electoral, organización internacional, Bogotá, 28 de abril de 2011. Por consiguiente, a veces los casos son retirados de la jurisdicción local. Ejemplo de ello es el proceso judicial en 2008 adelantado contra el ex alcalde de Aguazul (Casanare), José Mauricio Jiménez, que la Corte Suprema trasladó a Bogotá. La Corte estipuló en su decisión, que un juicio en la jurisdicción local pondría en riesgo la “imparcialidad e independencia judicial”, dado el “poder intimidatorio y corruptor” de los paramilitares. Corte Suprema de Justicia, Cambio de radicación 30766, 2 de diciembre de 2008. En 2011, Jiménez fue condenado a 29 años de prisión. “Ex alcalde de Agua-

tipula que los partidos o movimientos políticos que avalen a personas que tengan conexiones con grupos armados ilegales, puedan ser obligados a devolver los dineros públicos recibidos para financiar campañas o incluso perder su personería jurídica.⁶³ Estas sanciones también aplican si los partidos avalan políticos que hayan sido condenados por narcotráfico, delitos electorales y/o crímenes de lesa humanidad. Además, a los partidos no se les permitirá reemplazar candidatos que estén enfrentando procesos por esos delitos.⁶⁴ La LE también establece una serie de sanciones para los directivos de los partidos que no apliquen las normas con la debida diligencia, por ejemplo cuando avalen candidatos que tengan nexos con grupos armados ilegales.⁶⁵

La reforma también hace progresos en reducir la importancia del financiamiento privado para las campañas. Según las nuevas reglas, los partidos pueden reclamar un anticipo hasta el 80 por ciento del total de la financiación pública de campaña que hubiere recibido en la contienda electoral anterior, una opción antes exclusiva para elecciones presidenciales.⁶⁶ Se prohíbe que la contribución de una sola persona sobrepase el 10 por ciento del total de los costos aprobados para la campaña. El financiamiento con recursos propios, sin embargo, está exento de esta limitación.⁶⁷

más candidatos. Dada la baja tasa de participación femenina, muchos partidos se verán en apuros para cumplir con este requisito. “Reforma política y participación femenina en elecciones”, *Boletín Congreso Visible*, no. 20 (mayo 2011), pp. 6-13. Si los partidos no cumplen con las nuevas reglas, sus listas podrían ser invalidadas.

⁶³ Véase AL 1/2009, Artículo 1 que modifica el Artículo 107 de la constitución y LE, Artículo 12.

⁶⁴ Esta disposición es conocida como “la silla vacía”. Véase AL 1/2009, Artículo 6 que modifica el Artículo 134 de la constitución.

⁶⁵ LE, Artículo 10 y 11.

⁶⁶ Véase AL 1/2009, Artículo 3 que reforma el Artículo 109 de la constitución y LE, Artículo 22. Colombia tiene un sistema mixto de financiación de campañas según el cual tanto el estado como el sector privado contribuyen al cubrimiento de los costos. El estado reembolsa a los partidos una parte de los gastos de campaña. Esa suma es proporcional al número de votos obtenidos por el partido. Además, el CNE también establece un tope para el gasto de las campañas. Los topes para las de 2011 se publicaron en las Resoluciones 078 y 079 de 2011 del CNE. Para detalles sobre el sistema de financiamiento político, véase también Carlos Ariel Sánchez Torres, *Derecho e instituciones electorales en Colombia* (Bogotá, 2006) pp. 323-383. Se exige a los partidos que después de las elecciones presenten las cuentas de la campaña al CNE. Después de ser auditadas, las cuentas se publican en un periódico de circulación nacional; para detalles sobre normas de transparencia y rendición de cuentas, véase “Financiamiento Electoral en Colombia”, Misión de Observación Electoral, 2010.

⁶⁷ LE, Artículo 23. Diversas organizaciones de la sociedad civil propusieron incluir el requisito de que los candidatos declaren públicamente sus activos, pero esta recomendación no se incluyó

La medida también exige que las campañas electorales más grandes administren su dinero a través de una sola cuenta bancaria, y bajo la responsabilidad de un gerente de campaña designado específicamente para ese propósito.⁶⁸ En un esfuerzo por reducir el vertiginoso aumento del gasto de las campañas, la publicidad política en los medios sólo se permitirá durante los dos meses previos al día de las elecciones.⁶⁹

La reforma también contiene dos cambios operacionales dirigidos a dificultar el fraude electoral. Primero, estipula el uso a nivel nacional del sistema biométrico de identificación de votantes, a partir de la información almacenada en las cédulas de ciudadanía.⁷⁰ El sistema, que durante los últimos dos años se ha utilizado en varias elecciones, dificultaría mucho más los abusos con documentos de identidad, uno de los fraudes electorales más frecuentes en Colombia.⁷¹ En segundo lugar, el escrutinio se debe iniciar inmediatamente después del cierre de los sitios de votación el mismo día de las elecciones.⁷² Según las normas anteriores, el conteo final solo empezaba dos días después, demora que aumentaba la incertidumbre sobre los resultados y abría las puertas al fraude.

Además, la nueva ley también trata de desarticular redes corruptas de políticos locales y empresas privadas. Se declaran ilegales las contribuciones anónimas a campañas, se prohíbe que empresas de juegos de azar las financien y se impide las contribuciones de compañías o personas cuyos ingresos provengan en más de un 50 por ciento de contratos públicos.⁷³ Un nuevo estatuto anti-corrupción promulgado en julio de 2011 complementa esta disposición inhabilitando para contratos públicos a las personas cuyas contribuciones equivalgan a más del 2.5 por ciento del máximo establecido por el CNE.⁷⁴ De conformidad con el estatuto, las compañías del sector de la salud también tendrán prohibido hacer contribuciones financieras a

en la versión definitiva del artículo. “II. El financiamiento de la política en Colombia”, op. cit., pp. 28-29.

⁶⁸ LE, Artículo 25.

⁶⁹ Ibid, Artículo 35; véase también Juan Fernando Cristo Bustos, “La nueva reforma política”, *La Opinión*, 10 de diciembre de 2010.

⁷⁰ Véase LE, Artículo 39. La reforma también estipula la introducción de un sistema de votación electrónica para las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2014. Véase “Registrador y Gobierno admiten que sólo habrá voto electrónico hasta el 2014”, RCN Radio, 16 de febrero de 2011.

⁷¹ Entrevista de Crisis Group, Registraduría Nacional del Estado Civil, Bogotá, 9 de junio de 2011.

⁷² Véase LE, Artículo 41.

⁷³ Ibid, Artículo 27.

⁷⁴ LE, Artículo 2. Véase también “El decálogo de la corrupción que ataca el estatuto”, La Silla Vacía (www.lasillavacia.com), 2 de junio de 2011.

campañas electorales.⁷⁵ Esta reforma obedece a la evidencia cómo los paramilitares se apoderaron de los recursos de la salud, así como también por un escándalo mayúsculo que involucró en una investigación judicial a varias empresas aseguradoras de salud por presunta corrupción.⁷⁶

C. LA ESCALADA DE LOS NUEVOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES

Con los grupos guerrilleros atrapados en una larga decadencia, en los últimos años los NGAI se han posicionado como la principal amenaza a la seguridad pública.⁷⁷ Según el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), una ONG local, desde 2006 los nuevos grupos han sido responsables de más acciones violentas que el total combinado producido por las FARC y el ELN.⁷⁸ Después de que la administración anterior restó importancia al problema, el gobierno de Santos ha reconocido los graves riesgos que representan las que ha denominado bandas criminales (BACRIM).⁷⁹ En febrero de 2011, el Gobierno impulsó operaciones contra estos grupos dentro de su nueva estrategia, denominada “D-6”.⁸⁰ También desplegó fuerzas de seguridad adicionales para combatir los NGAI en el departamento de Córdoba y en los departamentos de Cauca, Nariño y Valle, ubicados en la Costa Pacífica, en enero y mayo de 2011, respectivamente. En el nuevo plan de seguridad nacional presentado en mayo de 2011, las BACRIM figuran como la mayor amenaza para la seguridad después de la guerrilla.⁸¹

No hay datos confiables ni metodológicamente sólidos sobre la fuerza y nivel de operaciones de los NGAI. Los estimados del Gobierno y de organizaciones de la sociedad civil presentan diferencias marcadas y difíciles de conciliar. El Gobierno reconoce siete bandas, frente a quince registradas por el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), una ONG local.⁸² Según la Policía, los siete grupos agrupan a unos 2.800 combatientes, número que asciende a 4.100 miembros si se cuentan las redes de apoyo. Sin embargo, analistas independientes estiman un número de combatientes mucho mayor, con cifras que oscilan entre 7.100 y 8.200 personas, si se incluyen las redes de apoyo. Las diferencias en cuanto a su presencia territorial son aún más marcadas. Mientras la Policía cree que las bandas operan en 150 municipios (una disminución respecto a los 159 estimados en 2010) de diecisiete departamentos, Indepaz ha identificado presencia de los NGAI en 360 municipios de 32 departamentos, un aumento considerable de los 278 municipios de 30 departamentos estimados en 2009.⁸³

Reflejando su participación en la economía del narcotráfico, los NGAI tienden a estar concentrados en regiones productoras de droga y a lo largo de las zonas estratégicas para su tráfico: los llanos orientales, dominados mayormente por ERPAC; la costa pacífica, incluyendo a Nariño y Valle del Cauca, tierra natal de los Rastrojos; y la Costa Atlántica, el bajo Cauca antioqueño, Córdoba, y partes del norte de Cesar y Magdalena, siendo estos últimos tres territorios los más disputados entre las bandas.⁸⁴ Éstas

⁷⁵ “Congreso prohibió a las IPS y EPS financiar campañas políticas”, Caracol Radio, 4 de mayo de 2011.

⁷⁶ “Allanan sedes de firmas de salud colombianas en investigación por corrupción”, agencia de prensa EFE, 24 de mayo de 2011.

⁷⁷ Véase el Informe de Crisis Group, *Colombia: La oportunidad del Presidente Santos de poner fin al conflicto*, op. cit., y Crisis Group, Boletín Informativo sobre América Latina N°23, *Mejorar la política de seguridad en Colombia*, 29 de junio de 2010.

⁷⁸ Jorge A. Restrepo, Juan David González y Alonso Tobón, “Paramilitarismo: la amenaza sigue viva”, Razón Pública, 7 de marzo de 2011.

⁷⁹ La denominación BACRIM es polémica, pues sugiere que los grupos se caracterizan sobre todo por su actividad criminal ordinaria; otros nombres como neo- o narcoparamilitares, en cambio, enfatizan los nexos con los grupos paramilitares oficialmente desmovilizados.

⁸⁰ D-6 es la sigla que identifica las seis líneas de acción contra los NGAI. Entre ellas están el desmantelamiento de estructuras y redes de apoyo, así como el establecimiento de unidades especiales dentro de las fuerzas armadas y la policía; véase “Gobierno traza seis líneas de acción contra las bandas criminales”, *El Tiempo*, 7 de febrero de 2011.

⁸¹ El plan describe a las BACRIM como “estructuras delincuenciales nacionalmente desarticuladas, con un alto poder corruptor, intimidador y armado que han combinado la producción y comercialización de drogas con la afectación violenta de los

derechos y las libertades de los ciudadanos en ciertas zonas rurales y en la periferia de algunos centros urbanos del país”. Véase “Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad”, Ministerio de Defensa Nacional, mayo de 2011, p.17.

⁸² Los grupos son los Rastrojos, los Urabeños, el Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (ERPAC), los Machos, los Paisas, Renacer y Alta Guajira; “Bandas criminales narcotraficantes 2011”, Policía Nacional, Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, presentación, 7 de febrero de 2011.

El status de las Águilas Negras no está claro. Este grupo no es reconocido por la Policía, pero la gente del campo se refiere al mismo como un actor, Entrevistas de Crisis Group, organización humanitaria internacional, Cúcuta, 8 de marzo de 2011; Defensoría del Pueblo, Pasto, 10 de marzo. Indepaz incluye las Águilas Negras y la Oficina de Envigado, grupo antes liderado por el narcotraficante y líder paramilitar extraditado alias “Don Berna”; véase “V Informe sobre narcoparamilitares en 2010”, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, marzo de 2011. Los NGAI todavía tienen identidades cambiantes, lo que dificulta su identificación; Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria internacional, Cúcuta, 8 de marzo de 2011.

⁸³ “Bandas criminales narcotraficantes 2011”, op. cit. Los otros estimados provienen del “V Informe sobre narcoparamilitares en 2010”, op. cit. El tope superior de los estimados de Indepaz es de 14.200 miembros, más de tres veces el número máximo del Gobierno.

⁸⁴ “Bandas criminales narcotraficantes 2011”, op. cit., y entrevista de Crisis Group, analista político, Bogotá, 15 de marzo de 2011.

también están comprometidas en una serie de actividades ilegales como prostitución, extorsión de empresas y juegos de azar.⁸⁵ Los nuevos grupos comparten con la guerrilla el interés por controlar los proyectos mineros tanto legales como ilegales de diversos departamentos, incluyendo a Antioquia, Nariño y Norte de Santander.⁸⁶

Sin embargo, al menos algunos de los NGAI son algo más que bandas criminales. Estos grupos surgieron en territorios antes controlados por las AUC,⁸⁷ y su composición y prácticas guardan fuertes nexos con los antiguos paramilitares. La población local reconoce muchos combatientes de los NGAI como bases de las antiguas bandas paramilitares que quedaron por fuera de las conversaciones de desmovilización, abandonaron el proceso o nunca se desmovilizaron.⁸⁸ Los NGAI también han reclutado muchos de sus miembros entre comandantes paramilitares de mando medio y bandas de narcotraficantes. Un ejemplo de ello es el caso de Pedro Oliveiro Guerrero (alias “Cuchillo”), quien fundó ERPAC después de su supuesta desmovilización del Bloque Centauros de las AUC;⁸⁹ en tanto que “Los Rastrojos” y “Los Machos” tienen su origen en facciones rivales del Cartel del Norte del Valle (CNDV).⁹⁰ Por último, hay grupos también implicados en operaciones de contrainsurgencia, a pesar de que las alianzas

parciales entre guerrilleros y algunos NGAI sugieren que es la dinámica del conflicto local, más que la ideología, la que moldea relaciones con la guerrilla, con frecuencia volátiles y contradictorias.⁹¹

Aunque los NGAI carecen de una ideología política aparente, están evolucionando con rapidez. Algunos, como “Los Urabeños”, se dedican cada vez más a la violencia política y al control social.⁹² En las zonas rurales, los NGAI imitan con frecuencia el estilo operativo de los paramilitares.⁹³ Su violencia contra los líderes comunitarios está bien documentada.⁹⁴ También hay pruebas de la responsabilidad de los NGAI en el desplazamiento de la población civil en varias regiones.⁹⁵ Como ocurrió con los paramilitares, también hay pruebas de que los grupos están operando en algunas regiones bajo una complicidad por lo menos tácita de elementos de la fuerza pública.⁹⁶

D. UNA NUEVA CONSTELACIÓN POLÍTICA

Los fuertes vínculos entre el Gobierno Nacional y las fuerzas políticas regionales dominantes caracterizaron las elecciones locales de 2007. La votación de 2011, sin embargo, tendrá lugar con una nueva alineación de fuerzas. La escena política ha cambiado fundamentalmente desde que el Presidente Santos se posesionó en agosto de 2010,

⁸⁵ Diego Quiroga, “¿Qué tan nuevas son las bandas criminales?”, *Cien días*, no. 72 (abril-julio 2011), p. 5.

⁸⁶ Entrevistas de Crisis Group, analista político, Bogotá, 17 de febrero de 2011; experto electoral, 28 de abril de 2011; Procuraduría, Bogotá, 3 de junio de 2011; véase también “In Colombia, New Gold Rush Fuels Old Conflict”, *The New York Times*, 3 de marzo de 2011.

⁸⁷ Uno de los ejemplos más claros de esta dinámica es la ya desaparecida Organización Nueva Generación, que surgió en Nariño en 2005, inmediatamente después de la desmovilización del Bloque Libertadores del Sur (BLS) con una alta continuidad de los integrantes de las Brigadas Campesinas Antonio Nariño, uno de los tres frentes del BLS. Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Pasto, 11 de marzo de 2011 e Informe de Crisis Group, *Los nuevos grupos armados de Colombia*, op. cit., pp. 11-14.

⁸⁸ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Antioquia, abril de 2011.

⁸⁹ En la década de 1980, alias “Cuchillo” trabajó para Gonzalo Rodríguez Gacha (alias “El Mexicano”), narcotraficante e impulsor motor de la creación de los primeros grupos paramilitares. En 2001 estuvo detrás del asesinato de Miguel Arroyave, cabeza del Bloque Centauros, en un esfuerzo por conquistar el control de las rutas de narcotráfico de los llanos orientales. “Cuchillo” fue muerto en una operación del ejército el 24 de diciembre de 2010; véase “¿Quién era alias ‘Cuchillo’?”, *Semana*, 29 de diciembre de 2010.

⁹⁰ El grupo “Los Rastrojos” se creó como arma coercitiva de Wilber Varela (alias “Jabón”), en tanto que “Los Machos” era el ejército privado de Diego Montoya (alias “Don Diego”), implacable rival de Varela dentro del CDNV; véase Jeremy McDermott, “Generational shift-Colombia’s evolving drug cartel”, *Jane’s Intelligence Review*, diciembre de 2009.

⁹¹ Crisis Group, Boletín Informativo, *Mejorar la política de seguridad*, op. cit., pp. 10-11, “V Informe sobre narcoparamilitares en 2010”, op. cit.; véase también Soledad Granada, Jorge A. Restrepo y Alonso Tobón García, “Neoparamilitares en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano”, en Jorge A. Restrepo y David Aponte (eds.), *Guerras y violencias en Colombia* (Bogotá, 2009), pp. 467-499.

⁹² Según informes de inteligencia de la Policía citados en la prensa, “Los Urabeños están expandiendo sus actividades en una tentativa de fortalecer su control social. Se dice que esto incluye formas cuasi políticas de acción, como la organización de una asamblea pública; véase Hannah Stone, “Beyond BACRIM, Urabeños Sets Sights Higher”, *Insight Crime* (www.insightcrime.org), 7 de abril de 2011.

⁹³ Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, Bogotá, 27 de abril de 2011.

⁹⁴ Véase, por ejemplo, “Indicadores sobre derechos humanos y DIH Colombia, año 2009”, Programa presidencial para la protección y la vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, 2009, p. 16.

⁹⁵ “Se repite la historia: las bandas emergentes ahora son las que desplazan”, *La Silla Vacía*, 7 de octubre de 2010.

⁹⁶ “Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia”, A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, párrafo 36. Según informes de prensa, a junio de 2011, por lo menos 700 funcionarios públicos, entre ellos unos 350 miembros del ejército, 300 funcionarios de la policía, 30 funcionarios del DAS y 12 fiscales, son investigados por presuntos nexos con los NGAI. “¿Neoparamilitares?”, *Semana*, 4 de junio de 2011.

aunque fue elegido por ser el candidato que garantizaba el grado más alto de continuidad de la agenda de su antecesor, Álvaro Uribe, de cuyo gabinete formó parte como ministro de defensa.

El gobierno de Santos es apoyado por una coalición de “unidad nacional” que comanda una mayoría prácticamente inexpugnable en ambas cámaras del Congreso, lo cual deja a esa asamblea legislativa sin una oposición significativa. El Presidente goza del fuerte respaldo de las élites económicas urbanas y sigue contando con muy buenos niveles de aprobación.⁹⁷ Partiendo de esa base, ha emprendido una ambiciosa agenda reformista que marca un considerable distanciamiento de la política de Uribe. Además del reconocimiento de la amenaza a la seguridad que representan los NGAI y de un nuevo impulso contra la corrupción, su administración ha respaldado una ley para compensar a las víctimas del conflicto armado y acelerar la restitución de tierras. La distensión de las relaciones diplomáticas con Venezuela y el reconocimiento oficial en mayo de la existencia de un conflicto armado interno (y no una batalla contra terroristas y criminales) son factores que han agravado las tensiones entre Santos y su popular antecesor.⁹⁸

Los proyectos de reforma de la administración Santos no solo han generado malestar entre algunos sectores conservadores y de derecha. También han creado tensiones entre la política nacional y la local, que podrían agravarse aún más por el creciente distanciamiento entre ambos líderes.⁹⁹ Las tensiones están especialmente marcadas en las regiones afectadas por las reformas de Santos, en particular como consecuencia de la Ley de Víctimas y de

Restitución de Tierras. Es probable que en regiones como la del Urabá, las élites políticas y económicas defiendan con uñas y dientes todo lo que ganaron en la década de los noventa, en parte con el apoyo de actores armados ilegales, y que consolidaron en los años de la administración Uribe. Como lo ha reconocido el Gobierno, los enormes intereses económicos que están en juego bien podrían ser una vez más el incentivo para hacerlos valer con la intervención de actores violentos.¹⁰⁰

⁹⁷ Entrevista de Crisis Group, analista político, Bogotá 27 de abril de 2011. Los índices de aprobación del Ppresidente Santos han experimentado el efecto del impacto de la inclemente temporada de lluvias, la percepción del deterioro de la seguridad y los escándalos de corrupción en Bogotá y el sistema de salud. A pesar de ello, pero siguen siendo altos, alcanzando un 67 por ciento de favorabilidad; Véase “Popularidad presidente Colombia estable por desempeño economía”, Reuters, 1 de julio de 2011.
⁹⁸ Véase “Relación Santos y Uribe: lo que va del dicho al hecho”, *Semana* (en línea), 12 de abril de 2011, “Crece distancia Santos-Urbe”, *El Espectador*, 16 de abril de 2011, “Arremetida de Uribe contra gobierno Santos por reconocimiento de conflicto armado”, *Caracol*, 4 de mayo de 2011, y “Uribe pide al Gobierno rectificar posición frente al conflicto armado”, *El Espectador*, 5 de mayo de 2011.

⁹⁹ Algunos observadores creen que las elecciones podrían generar alguna competencia entre los dos a nivel local, toda vez que Uribe se propone aprovecharlas para fortalecer la posición del Partido de la U y Santos trata de incrementar el apoyo de las regiones y preparar el terreno para un posible intento de reelección en 2014. Véase Fabio Velásquez, “Elecciones 2011: de dónde venimos y qué está en juego”, op. cit. Uribe está estrechamente involucrado en el proceso electoral como organizador y protagonista de los que él y sus seguidores han denominado “talleres democráticos”, que se están realizando en todo el país.

¹⁰⁰ “Ley de víctimas podría ser utilizada con propósitos electorales”, *El Universal*, 19 de mayo de 2011

IV. IMPLICACIONES PARA LAS ELECCIONES DE 2011

El cambiante escenario tendrá grandes implicaciones para el proceso electoral de 2011, con actores políticos y grupos armados ilegales adaptándose a las nuevas circunstancias políticas e institucionales, así como a la cambiante estructura del crimen organizado. Los partidos probablemente sean más cuidadosos al otorgar su aval a candidatos, en tanto que los cambios en el marco legal también deberían favorecer unas elecciones más limpias y competitivas. Sin embargo, el efecto de estos cambios en el corto plazo sigue siendo incierto. Al mismo tiempo, el incremento de la actividad de los NGAI implica nuevos riesgos de seguridad y de infiltración.

A. ¿MEJORES CANDIDATOS?

La amenaza de las sanciones económicas y políticas establecidas en la reforma política debería volver a los partidos más cautos en lo que respecta a la nominación de candidatos, proceso que concluye el 10 de agosto de 2011.¹⁰¹ La retórica, si no las prácticas, emanada de las sedes de los partidos en Bogotá viene cambiando desde las elecciones legislativas de 2010 y los funcionarios muestran una mayor conciencia del problema que representan los políticos vinculados a grupos armados ilegales o a crímenes de lesa humanidad. Anticipándose a los cambios introducidos por la LE, los partidos han reforzado los procedimientos para investigar los antecedentes de los candidatos antes de darles el aval, aun cuando el nivel de debida diligencia varía.¹⁰² El escándalo de la “parapolítica” y las

investigaciones judiciales sobre los nexos entre políticos y actores armados ilegales afectarán sin duda el comportamiento de los candidatos.¹⁰³ Dados los crecientes costos políticos y de reputación derivados de tales contactos, es menor la probabilidad de que candidatos que anteriormente podrían haber aceptado alianzas con actores armados buscando su apoyo financiero o de otro tipo, lo hagan ahora.

Estos cambios pueden favorecer que haya mejores candidatos y un comportamiento más limpio, pero su efecto se verá atenuado por varios factores. En primer lugar, teniendo en cuenta lo que está en juego en las elecciones, puede ser que puestas en la balanza la necesidad de verificar más a fondo los antecedentes de sus candidatos, por un lado y la de ganar las elecciones, por el otro, los partidos se vean tentados a confiar en la impunidad derivada de las prolongadas investigaciones y procesos judiciales sobre la “parapolítica” a nivel regional.¹⁰⁴ Frecuentemente la batalla por la nominación enfrenta a las estructuras locales o regionales de los partidos con sus comités centrales, los cuales, bajo el nuevo marco legal, serán los que lleven el peso de la responsabilidad política y tengan la última palabra sobre el aval. La adjudicación anticipada del financiamiento público de campaña a los partidos, como está previsto en la LE, debería fortalecer su posición frente a los candidatos, aún cuando el peso político de los actores

tos cuando existen dudas sobre sus antecedentes políticos o financieros. Entrevistas de Crisis Group, secretarios generales de partidos, Bogotá, 25 de marzo, 8 de abril, 13 de abril, 2 de junio de 2011. En julio, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) dijo que 414 posibles candidatos de los partidos MIRA, Liberal y Conservador, tenían registros judiciales; los partidos habían pedido al DAS que revisara los antecedentes de los aspirantes a ser candidatos. “414 candidatos a elecciones de octubre tienen antecedentes judiciales”, *El Espectador*, 8 de julio de 2011. Esto se produjo después de un anuncio del Ministerio del interior y de justicia, Germán Vargas Lleras, de que su mMinisterio había elaborado una “lista negra” de posibles candidatos que los partidos no debían avalar. Se dice que la mayoría de los casos están concentrados en los departamentos de Sucre, Magdalena y la Guajira, pero también en Nariño, Antioquia, Santander y Norte de Santander. Véase Daniel Valero, “El delito amenaza a las elecciones de octubre próximo”, *El Tiempo*, 9 de julio de 2011.

¹⁰³ Entrevistas de Crisis Group, analista político, Bogotá, 17 de febrero, experto electoral, Bogotá, 28 de abril de 2011. Las acusaciones de tener vínculos con paramilitares pueden echar por tierra carreras políticas. Contra toda lógica, eso ha hecho de las acusaciones de “parapolítica” un arma política que se ha utilizado para desprestigiar funcionarios o eliminarlos de la arena política, Entrevistas de Crisis Group, agencia de cooperación bilateral, Bogotá, 25 de febrero de 2011; especialista de gobierno local, Bogotá, 20 de junio de 2011.

¹⁰⁴ Entrevista de Crisis Group, experto electoral, Bogotá, 28 de abril de 2011.

¹⁰¹ De acuerdo con el Artículo 30 de la LE, la última fecha para inscribir candidatos expiraría el 1 de agosto de 2011. El 18 de julio, la Registraduría Nacional del Estado Civil aclaró que esta disposición no aplicará para las elecciones de octubre, puesto que de hacerlo se podrían vulnerar derechos políticos fundamentales. Véase Circular No. 110, Registraduría Nacional del Estado Civil, 18 de julio de 2011. Las listas de candidatos se presentan a la Procuraduría para verificar si esas personas pueden competir legalmente en las elecciones. En 2007, de 77.711 candidatos la Procuraduría inhabilitó 269 por problemas penales, disciplinarios o tributarios en sus antecedentes. Véase “Procuraduría presenta lista de candidatos inhabilitados”, comunicado de prensa, Procuraduría General de la Nación, 28 de agosto de 2007.

¹⁰² En general, los partidos verifican si los aspirantes a ser candidatos tienen antecedentes en la Fiscalía, la Procuraduría (véase nota al pie anterior) y la Contraloría General de la Nación; el izquierdista Polo Democrático Alternativo (PDA), también verifica si figuran en la Lista de de Narcotraficantes Especialmente Designados de los Estados Unidos, denominada “lista Clinton”. Algunos partidos también exigen a los futuros candidatos una declaración formal de que no tienen vínculos con grupos armados ilegales o les exigen presentar avales locales. En general, todos los partidos aseguran haber negado el aval a candida-

locales pone en duda la capacidad de los directorios centrales de los partidos de imponer sus preferencias.¹⁰⁵

En segundo lugar, las nuevas responsabilidades y el gran número de cargos disponibles imponen a los partidos una carga enorme con la cual tendrán que lidiar.¹⁰⁶ Los partidos Liberal y Conservador tienen estructuras más sólidas, mientras que los problemas de capacidad serán mayores para los grupos más pequeños y nuevos. Sin embargo, los partidos tradicionales no han podido controlar la nominación de sus propios candidatos en la historia reciente.¹⁰⁷ A pesar de las reformas dirigidas a reforzar y democratizar las estructuras de los partidos, el progreso ha sido lento, en particular a nivel local.¹⁰⁸ La LE debería dar un nuevo empuje a los partidos, pero su efecto quizás empezará a sentirse sólo en el mediano plazo.¹⁰⁹ Por ahora crecen las críticas a las nuevas normas.¹¹⁰ En medio de la incertidumbre acerca de lo que en realidad se requiere para asegurar que los candidatos no tengan tachas, existe el riesgo de que los partidos utilicen su debilidad institucional y presunta falta de acceso a información relevante sobre sus candidatos, para excusar el incumplimiento de sus obligaciones.¹¹¹

¹⁰⁵ Véase “El gran chicharrón”, *Semana*, 23 de abril de 2011; véase también Juan Fernando Londoño, “Reforma política sin fórmulas mágicas”, *Razón pública*, 19 de septiembre de 2010.

¹⁰⁶ Los partidos que compiten por cargos en todo el país deberán investigar entre 10.000 y 17.000 candidatos, eEntrevistas de Crisis Group, secretarios generales de partidos, Bogotá, 25 de marzo; 13 de abril de 2011.

¹⁰⁷ Un especialista resumió la situación diciendo que en Colombia los candidatos escogen el partido y no los partidos al candidato; Entrevistas de Crisis Group, experto electoral, Bogotá, 28 de abril de 2011; véase también Eduardo Pizarro Leongómez, “Giants with Feet of Clay: Political Parties in Colombia”, en Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (Stanford, 2006), pp. 78-99.

¹⁰⁸ Entrevista de Crisis Group, analista político, Bogotá, 17 de febrero de 2011.; Véase también Rodrigo Losada Lora, “Consecuencias de la reforma política de 2003 a nivel local: estudio de caso”, PNUD IDEA, (Bogotá, 2009), p. 32.

¹⁰⁹ La reforma estipula que el CNE establezca un registro de partidos y movimientos políticos, lo que facilitaría la organización de consultas internas de los partidos (LE, Artículo 3); prohíbe que un ciudadano esté afiliado a dos partidos o movimientos al mismo tiempo, lo que refuerza la estructura interna de los partidos (LE, Artículo 2); y, por último, establece que la creación de un nuevo partido que tenga nexos significativos con otro ya disuelto se considerará comportamiento fraudulento (LE, Artículo 15).

¹¹⁰ Algunos directivos de los partidos se quejan en privado de los “excesos” de la LE y de que, para poder realizar una completa verificación de antecedentes de sus candidatos, tendrían que transformarse en funcionarios de policía e inteligencia; Entrevistas de Crisis Group, secretarios generales de partidos, Bogotá, 25 de marzo, 13 de abril, 2 de junio de 2011.

¹¹¹ Expertos electorales opinan que el cumplimiento de las normas de la LE es cuestión de voluntad más que de capacidad,

Por último, no hay que sobrestimar la velocidad y profundidad del cambio generado por la reforma electoral. En un contexto en el cual el reclutamiento de políticos profesionales es aún problemático, es difícil mejorar la calidad de candidatos y de las autoridades locales. Al igual que en otros países de América Latina, los lazos familiares más que las aptitudes son los que con demasiada frecuencia determinan la carrera política. La consiguiente escasa disponibilidad de talentos constituye una debilidad de la cual fácilmente se aprovechan actores legales e ilegales. Como en las elecciones legislativas de 2010, se sabe que muchos parientes de políticos vinculados a organizaciones ilegales se proponen participar, buena parte de ellos en un intento por perpetuar su influencia política.¹¹² Dado que los partidos se están cuidando cada vez más, es posible que estos candidatos no reciban aval, pero podrían participar como candidatos independientes, dado que los requisitos vigentes para registrarse como tales no representan un gran obstáculo.¹¹³

Entrevistas de Crisis Group, secretario general de partido, Bogotá, 25 de marzo de 2011; experto electoral, Bogotá, 28 de abril de 2011.

¹¹² A la fecha el ejemplo quizás más claro es el de la contienda para gobernador de Santander, en la cual Richard Aguilar, hijo de Hugo Aguilar, un ex gobernador a quien la procuraduría inhabilitó para participar debido a presuntos nexos con paramilitares, parece estar listo para participar en las elecciones. Véase “Richard Aguilar asumió la campaña a la Gobernación de Santander”, *Vanguardia Liberal*, 13 de abril de 2011 y Dora Montero, “Serpa vs. Aguilar, dos pesos pesados tras la Gobernación de Santander”, *La Silla Vacía*, 20 de febrero de 2011. Véase también “Vuelve y juega”, *Semana*, 11 de junio de 2011 y “Alarma ante posibles apoyos ilegales a candidatos en la Costa”, *El Tiempo*, 25 de junio de 2011. Para el proceso electoral de 2010, véase “Familiares de ‘Parapolíticos’ buscan votos para las elecciones al Congreso de 2010”, *El Tiempo*, 29 de noviembre de 2009, y “Al nuevo Congreso llegan herederos de la parapolítica”, *El Universal (Cartagena)*, 16 de marzo de 2010.

¹¹³ Reunión de trabajo con expertos. Bogotá, 11 de mayo de 2011. Según el artículo 9 de la Ley 130 de 1994, los candidatos independientes deben recolectar un número de firmas que varía según el tamaño del distrito electoral. El máximo número de firmas requerido es de 50.000. El caso más destacado de un controvertido posible candidato es el de Roberto Jiménez, hermano del líder paramilitar extraditado Carlos Mario Jiménez (alias “Macaco”). Jiménez ya recolectó el número de firmas necesario para lanzar su candidatura a la alcaldía de Dosquebradas (Risaralda), pero en julio aún tenía dificultades para obtener la póliza de seguro que se necesita, porque su nombre aparece en la “lista Clinton”; “Hermano del exjefe paramilitar alias ‘Macaco’ insiste en que aspirará a la Alcaldía de Dosquebradas, Risaralda”, *RCN Noticias*, 6 de junio de 2011 y “Roberto Jiménez, hermano de ‘Macaco’ se declara víctima del estigma”, *El Tiempo*, 4 de julio de 2011. La relativamente costosa póliza puede convertirse en un verdadero escollo para los candidatos con menos recursos, pero difícilmente será un obstáculo para los contendores

B. ¿ELECCIONES MÁS LIMPIAS Y COMPETITIVAS?

La clara postura del Gobierno Nacional respecto a la ilegalidad de los NGAI, los mayores esfuerzos por verificar los antecedentes de candidatos y las mayores precauciones que se adoptan, deberían contribuir a que las elecciones de octubre sean más limpias y competitivas, al menos comparadas con las de 2007. No obstante, los obstáculos son todavía grandes para que la contienda electoral se desarrolle en igualdad de condiciones. En muchas regiones, especialmente en antiguas plazas fuertes de paramilitares, el entorno de la votación permitiría a algunos candidatos valerse de su arraigada estructura económica para obtener apoyo financiero y de otros tipos, e inclinar la balanza a su favor.

Este riesgo es particularmente marcado en regiones como el Urabá, en la que actores poderosos han obtenido el control sobre instituciones políticas y económicas. En estas regiones, los intereses están implicados de tal manera que la igualdad de condiciones no parece garantizada para todos los candidatos.¹¹⁴ Aunque esas estructuras a menudo han nacido con el apoyo de los paramilitares, su reproducción no necesariamente requiere de nueva violencia o de la violación de las leyes electorales. Los altos niveles de control social y la profunda desconfianza ciudadana hacia las instituciones del estado a menudo frustran los esfuerzos por dismantelar esas estructuras. Al mismo tiempo, algunos actores ilegales también se benefician de una base local de apoyo económico que puede ser movilizadada con propósitos electorales.¹¹⁵

más ricos. Entrevista de Crisis Group, experto electoral, Bogotá, 24 de junio de 2011.

¹¹⁴ En Apartadó, centro económico de la región del Urabá, por ejemplo, existe preocupación generalizada por los estrechos vínculos entre el partido de gobierno PIN y una empresa prestadora de servicios de salud, que a su vez está presuntamente relacionada con un antiguo político de quien se sospechaba tenía nexos con paramilitares.

¹¹⁵ El principal ejemplo es Magangué (Bolívar), donde en una elección atípica resultó victorioso Arcesio Pérez, candidato supuestamente respaldado por Enilce López (“La Gata”), una controvertida empresaria que controla los juegos de azar en Bolívar y Sucre y que en 2011 fue sentenciada a nueve años de prisión por vínculos con paramilitares. La elección de Pérez fue supervisada por misiones de observación electoral nacionales e internacionales, Entrevista de Crisis Group, analista político, Medellín, 30 de marzo de 2011; Contribución de Crisis Group, reunión de expertos, Bogotá, 11 de mayo. Según una fuente de Crisis Group, en mayo de 2011 el Partido Liberal suspendió sus elecciones primarias en Magangué por inquietudes respecto a que un candidato presuntamente vinculado a “La Gata” pudiera ganar la nominación; en términos generales, su influencia política en la región sigue vigente; véase también “‘La Gata’ sigue mandando a pesar de haber sido condenada”, *El Tiempo*, 5 de febrero de 2011.

El anticipo de las contribuciones públicas al financiamiento de las campañas, según lo establecido en la Ley Estatutaria, corregirá en cierta medida esas desviaciones, pero probablemente sea insuficiente para garantizar la igualdad de condiciones, ya que las estructuras de poder e influencia tan arraigadas a menudo agravan los problemas tradicionales del proceso electoral. El fraude y la compra de votos constituyen opciones atractivas en el contexto colombiano, de participación relativamente baja y distritos de votación a menudo pequeños, lo que incrementa las oportunidades de influir en los resultados.¹¹⁶ El clientelismo todavía es el principal modo de movilización electoral en muchas regiones, particularmente en las zonas rurales;¹¹⁷ a pesar de los esfuerzos para convencer al electorado de que apoye programas políticos específicos, muchos votantes siguen canjeando su voto por beneficios materiales tangibles, dando así ventaja al candidato que pueda repartir la mayor cantidad de dinero u otros bienes o servicios.¹¹⁸ En contra de su intención original, los programas gubernamentales de transferencias de efectivo, como el de Familias en Acción, han aumentado los recursos que los políticos pueden utilizar para manipular al electorado.¹¹⁹

La ejecución de un ambicioso programa de reconstrucción, después de los devastadores efectos que las lluvias tuvieron sobre la infraestructura del país, implica un riesgo adicional para la contienda electoral y la igualdad de oportunidades para los que participan en ella.¹²⁰ Durante mucho tiempo las autoridades locales han estado habituadas a intervenir en el proceso electoral para promover a sus suce-

¹¹⁶ Sin embargo, en los últimos años, el número de votantes ha ido en aumento hasta alcanzar el 56 por ciento en las elecciones de 2007.

¹¹⁷ Entrevista de Crisis Group, analista político, Cúcuta, 9 de marzo de 2011. Véase también Francisco Leal Buitrago and Andrés Dávila L., *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional* (Bogotá, 1990).

¹¹⁸ Entrevista de Crisis Group, analista político, Medellín, 30 de marzo de 2011.

¹¹⁹ Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Bogotá, 28 de abril de 2011. Familias en Acción es el mayor programa de transferencias dinerarias condicionadas condicional del Gobierno Colombiano. El proceso electoral de 2010 estuvo marcado por acusaciones de que los políticos usan programas como éste para manipular las elecciones. También hubo acusaciones de usar el acceso a servicios públicos como el de energía, para presionar a los votantes a que tomen determinadas decisiones electorales.

¹²⁰ Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), las lluvias torrenciales han afectado a unas tres millones de personas en todo el país, 60 por ciento de las cuales necesitan atención permanente “El 6,4% de la población colombiana está afectada por el invierno”, *Semana* (en línea), 4 de mayo de 2011. Los daños, incluyendo la destrucción de la infraestructura y la agricultura, se estiman en un total de al menos 10 billones de pesos colombianos (unos 5 mil millones de dólares), “Valoran en \$ 10 billones las pérdidas por invierno; cerradas 22 vías principales y afectados 17 departamentos”, *Portafolio*, 17 de diciembre 2010.

sores preferidos. La afluencia de más de cuatro billones de pesos (dos mil millones de dólares) para financiar programas de grandes obras públicas y proveer asistencia humanitaria tan cerca a las elecciones de octubre, aumenta las probabilidades de que parte de esos fondos sean desviados para propósitos electorales.¹²¹ En particular, existe un riesgo de que las actuales autoridades despilfarran estos recursos para recompensar a sus electores potenciales o para presionar a los votantes a tomar decisiones específicas, a cambio del acceso a estos fondos. Este es un problema por demás grave ya que el daño causado por las lluvias en muchas zonas afectadas, como los departamentos a lo largo de la Costa Atlántica y partes de Norte de Santander, ha multiplicado los problemas ya existentes de gobierno debido a inadecuados mecanismos de rendición de cuentas y a la fuerte presencia de actores armados.

La magnitud de la reconstrucción también aumenta los ya altos riesgos de corrupción.¹²² La política local ha estado muy marcada por los llamados “carruseles de la contratación”, en los cuales las compañías financian campañas políticas a cambio de la adjudicación de contratos de obras públicas. Según estimados de un alto funcionario de un gobierno departamental, más del 80 por ciento de los alcaldes de Nariño han entrado en esos arreglos con contratistas.¹²³ El acceso a esos recursos ha permitido a los políticos aumentar el gasto de las campañas en forma constante, desplazando así a rivales con menores recursos.¹²⁴ A su vez, las viciadas disposiciones que rigen la adjudicación de proyectos públicos han beneficiado a empresas corruptas y a actores ilegales que buscan apoderarse de dineros públicos. Las disposiciones del estatuto anti-corrupción para restringir las contribuciones por parte de compañías que quieran calificar para que se les adjudiquen contratos, deberían contribuir a aminorar esos riesgos, siempre y

cuando dichos requisitos se hagan cumplir a través de mecanismos efectivos de control.¹²⁵

C. ¿RUMBO A LA BACRIMPOLÍTICA?

El comportamiento de los NGAI durante el período pre-electoral y su intento de influir los resultados son los grandes interrogantes de la votación de octubre. En las elecciones legislativas de 2010, y quizás ya en las elecciones locales de 2007, se vio una temprana intervención electoral de los NGAI, pero la próxima votación será la primera gran oportunidad de los nuevos grupos de integrarse en la política local.¹²⁶ En marzo de 2011, el Ministro de Defensa Rodrigo Rivera advirtió sobre la posible aparición de una “Bacrimpolítica”, es decir, de vínculos entre políticos y los NGAI, advertencia confirmada por la primera detención, ese mismo mes, de un alcalde presuntamente vinculado a una banda criminal.¹²⁷ Sin embargo, la ausencia de una estructura de comando central, así como la multiplicidad de sus objetivos y actividades criminales, constituyen elementos que sugieren que los NGAI no asumirán una actitud uniforme hacia la política y que será la dinámica local lo que determine su grado de participación activa en cada caso.

El riesgo de que los NGAI intervengan se concentrará mayormente en los municipios que revisten alguna importancia para la actividad de sus principales negocios: la producción y tráfico de drogas y el lavado de activos.¹²⁸ En esos municipios, los NGAI tendrían que establecer relaciones de trabajo con políticos locales. En muchos casos, eso se traduciría en acciones dirigidas a asegurar impunidad o

¹²¹ Entrevistas de Crisis Group, analista político, Bogotá, 17 de febrero de 2011; periodistas locales, Pasto, 10 de marzo de 2011. El Presidente Santos dijo que 4.3 billones de pesos (de un total de 6.8 billones de pesos) para labores de reconstrucción y asistencia humanitaria están siendo actualmente ejecutados. “Colombia: Inundaciones 2010-2011”, Informe de situación No.36, Sala Situación Humanitaria, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 6 de julio de 2011.

¹²² Se estima que más del 90 por ciento de los funcionarios locales afronta investigaciones por corrupción; véase “Gobernadores y alcaldes tienen 1.845 investigaciones penales por corrupción”, Caracol Radio, 25 de abril de 2011.

¹²³ Entrevista de Crisis Group, gobierno de Nariño, Pasto, 10 de marzo de 2011.

¹²⁴ Existe amplio consenso en el sentido de que en el último año los costos de campaña se han incrementado enormemente; en opinión de un observador local, el crecimiento del gasto de las campañas “ya no es racional”; Entrevistas de Crisis Group, registro civil, Cúcuta, 8 de marzo de 2011; gobierno de Nariño, Pasto, 10 de marzo de 2011; periodistas locales, Pasto, 10 de marzo de 2011; organización de la sociedad civil, Tumaco, 4 de abril de 2011.

¹²⁵ Sin embargo, existe el riesgo de que una excesiva restricción de las contribuciones de posibles contratistas pudiera fracasar si los candidatos que enfrenten dificultades para recolectar fondos para sus campañas recurrieran a actores ilegales para obtener contribuciones. Crisis Group, reunión de expertos, Bogotá, 11 de mayo de 2011, y entrevista de Crisis Group, experto electoral, 24 de junio de 2011.

¹²⁶ En 2010, facciones de los Rastrojos intervinieron en Nariño para presionar por un candidato que al fin no triunfó, Entrevistas de Crisis Group, gobierno y despacho del defensor del pueblo en Nariño, Pasto, 10 de marzo de 2011; véase también “‘Rastrojos’ dejan su rastro en las urnas de Nariño”, Votebien (www.votebien.com), 12 de abril de 2010. Para un escenario de riesgos en las elecciones de 2007, véase Informe de Crisis Group, *Los nuevos grupos armados de Colombia*, op. cit., pp. 10, 13.

¹²⁷ “No toleraremos ni bacrimpolítica ni farcpolítica: Rivera”, *El Nuevo Siglo*, 5 de marzo de 2011. El funcionario detenido, Bladimir Londoño Zulbarán, alcalde de San José de Uré (Córdoba), es acusado de haber desviado recursos del sistema de salud pública a una banda criminal no identificada; véase “¿Comienza el capítulo de la ‘bacrimpolítica’?”, *Semana* (en línea), 30 de marzo de 2011.

¹²⁸ Entrevista de Crisis Group, analista político, Bogotá, 1 de marzo de 2011.

un acceso privilegiado a información sobre las actividades de las agencias encargadas de hacer cumplir la ley.¹²⁹ Las regiones con operaciones mineras, entre ellas parte de Antioquia y Nariño, también se están convirtiendo rápidamente en zonas de alto riesgo para la intervención de los NGAI. Sin embargo, actividades como la captura de recursos mineros requieren de amplias conexiones políticas. Lo mismo sucede en el caso de los juegos de azar que dependen de reglamentaciones y licencias departamentales. Es así como los contactos políticos tendrían que ser más estrechos y los grupos criminales tendrían necesidad de influir las decisiones políticas.¹³⁰ Los NGAI también podrían tener ambiciones de mayor alcance, especialmente en las regiones en donde actores armados ilegales desarrollan sus actividades con mayor libertad, como la de influir en las decisiones y la participación de los votantes así como la de imponer sus propios candidatos .

Los NGAI escogerán cuidadosamente sus medios de influir en los resultados electorales. Podría haber actos de violencia, pero eso atraería mucha atención de los medios de comunicación.¹³¹ Dado el compromiso del Gobierno Nacional de tomar medidas enérgicas contra estos grupos, es probable que los NGAI opten por formas menos visibles de interferir en las elecciones, que podrían incluir amenazas contra la población y violencia selectiva contra líderes sociales, pero el financiamiento de las campañas posiblemente sea el principal canal para sus intentos de manipulación.¹³² La preferencia por una influencia velada también sugiere que los grupos buscarían absorber funcionarios de menor rango, como concejales, más que a los alcaldes, que son mucho más visibles.¹³³

El hecho de que algunos NGAI tengan estilos operativos así como objetivos económicos y políticos parecidos a los de paramilitares, no quiere decir que vayan a alcanzar un grado de penetración política similar. El gobierno ha asumido una posición clara en contra de los NGAI, y algunos sectores progresistas de las élites económicas creen que los nexos con actores armados acaban siendo nocivos para sus negocios.¹³⁴ En la práctica, la fragmentación y la

inestabilidad organizativa de los NGAI limitarán su capacidad de atraer políticos, quienes más probablemente se inclinarían por una interacción más estable y sostenida con viejos grupos armados.¹³⁵ Al mismo tiempo, en las principales regiones de antigua influencia paramilitar, como el Urabá, las potenciales pérdidas económicas que pueda ocasionar el proceso de restitución de tierras para algunos segmentos de las élites económicas así como para los actores armados, podrían favorecer la convergencia de sus intereses para defender el statu quo.

Los NGAI se encuentran en una fase temprana de su evolución, durante la cual la protección de los intereses de su negocio y el crecimiento de su organización tienen prioridad sobre sus objetivos políticos, situación que podría variar una vez que hayan logrado su consolidación.¹³⁶ Sin embargo, ya existen preocupantes indicios del gradual surgimiento de tres redes más grandes y más sólidas organizativamente, que empiezan a disputarse el control de los territorios, las rutas de narcotráfico y el acceso a los dineros públicos.¹³⁷

¹²⁹ Contribución de Crisis Group, grupo focal de discusión, Bogotá, 11 de mayo de 2011.

¹³⁰ Entrevista de Crisis Group, analista político, Bogotá, 1 de marzo de 2011.

¹³¹ Hay indicios de que facciones de los NGAI han optado por mantener relaciones políticas discretas, teniendo en cuenta que una intervención demasiado notoria en el proceso electoral atraería una innecesaria atención, Entrevista de Crisis Group, gobierno departamental de Nariño, Pasto, 10 de marzo de 2011.

¹³² Entrevista de Crisis Group, experto electoral, Bogotá, 28 de abril de 2011.

¹³³ Contribución de Crisis Group, grupo focal de discusión, Bogotá, 11 de mayo de 2011.

¹³⁴ Entrevista de Crisis Group, organización de la sociedad civil, Medellín, 29 de marzo de 2011.

¹³⁵ Víctor Barrera “Futuro incierto para ‘bacrimpolítica’ en elecciones”, *Cien días*, no. 72 (abril-julio 2011), p. 11. La creciente presión política ha acelerado la rotación del liderazgo. Después de alias “Cuchillo”, el líder más importante de un NGAI que hasta la fecha ha caído es Hilber Nover Urdinola Perea, de “Los Machos”, organización en vías de desaparecer desde su rendición sometimiento en abril. Véase Jeremy McDermott, “Head of the Once-Mighty Machos Surrenders”, *InSight Crime* (www.insightcrime.org), 12 de abril de 2011. En abril, la policía capturó a Óscar Mauricio Galvis, segundo en la línea de mando de “Los Paisas”. Véase Andrés Felipe Velásquez, “‘Pantera’, líder de bacrim, volvió a caer”, *El Colombiano*, 2 de mayo de 2011. La captura de Galvis se produjo inmediatamente después de la muerte de alias “Junior”, tercero en la línea de mando de la organización.

¹³⁶ Contribución de Crisis Group, discusión de grupo muestra elegido, Bogotá, 11 de mayo de 2011.

¹³⁷ La primera red es el Comando al Sur, presunta cooperación entre “Llos Rastrojos” y Llos Paisas”; véase “Nueva banda emergente del paramilitarismo siembra el terror en Córdoba”, Caracol Radio, 14 de enero de 2011, y “‘Los Paisas’ y ‘Los Rastrojos’ no trabajan juntos: Policía”, *El Universal* (Cartagena), 20 de enero de 2011. La segunda red se habría conformado alrededor de ERPAC, en tanto que la tercera podría agrupar a “Llos Urabeños” y sus aliados; véase Mauricio Romero y Angélica Arias, “A diez años del inicio del Plan Colombia: Los herederos de las AUC, la geografía del narcotráfico y las amenazas de nuevos carteles”, *Revista Arcanos 16* (abril de 2011), pp. 14-17.

V. ATENUAR LOS RIESGOS ELECTORALES

El Gobierno está más comprometido con atenuar los riesgos electorales que en el pasado.¹³⁸ A principios del año electoral, había desplegado varias medidas diseñadas para defender las elecciones de la influencia de actores armados ilegales y combatir el fraude, en un marcado contraste con la prolongada tradición de administraciones anteriores de considerar el mero funcionamiento del máximo número de sitios de votación como el indicador más importante de la calidad de las elecciones.¹³⁹ Este esfuerzo refleja en parte el deseo de evitar la intervención de los NGAI en el proceso. La presencia de evidencias claras sobre una nueva infiltración acarrearía altos costos políticos y daría la razón a los críticos que sostienen que los grupos se deben clasificar como organizaciones sucesoras de paramilitares y no como bandas puramente criminales, como asegura el Gobierno.¹⁴⁰

Queda mucho por hacer si se quieren crear las condiciones para unas elecciones seguras, limpias y transparentes. El alto nivel de violencia electoral reciente sugiere la persistencia de serias deficiencias en los planes permanentes de seguridad. Los esfuerzos por hacer cumplir las normas de financiamiento de las campañas y la investigación y sanción de los delitos electorales se dificultan por la debilidad de las instituciones y las deficiencias normativas. La protección de los derechos electorales de los desplazados internos sigue siendo insuficiente. El Gobierno, así como las instituciones electorales, judiciales y de fiscalización, necesitan tomar medidas tanto a corto como a mediano plazo a fin de mejorar las condiciones en las que se desarrolle el próximo proceso electoral.

A. MEJORAR LA SEGURIDAD

El reto principal es garantizar la seguridad de las elecciones. Aún no se han postulado oficialmente los candidatos

y ya se presentan altos índices de violencia política. Hay numerosas amenazas y a mediados de julio, al menos 19 posibles candidatos habían sido asesinados. Considerando que los asesinatos suelen aumentar conforme se acercan las elecciones, hay un riesgo sustancial de que la tendencia decreciente de violencia electoral de la última década pueda ser revertida. La violencia es particularmente pronunciada en los departamentos del Valle del Cauca y Antioquia, los cuales han presenciado cuatro casos cada uno, así como en Córdoba (tres casos). La violencia está dirigida contra todos los partidos del espectro político pero, hasta el momento, los más afectados han sido los partidos Liberal y Conservador, con cuatro y cinco posibles candidatos asesinados respectivamente, así como el partido creado por el ex Presidente Uribe, de la U, con tres casos.¹⁴¹

A pesar de la continua mejoría de los indicadores generales de seguridad, como la tasa de homicidios, el complejo patrón de la violencia contra líderes comunitarios, activistas políticos y funcionarios de gobiernos locales no es para nada tranquilizador.¹⁴² Entre septiembre de 2010 y junio de 2011 han sido asesinados por lo menos once líderes comunitarios, al parecer en reacción al incipiente proceso de restitución de tierras.¹⁴³ En algunas zonas críticas, como la región del Catatumbo en el departamento de Norte de Santander, actores armados ilegales han intensificado la presión.¹⁴⁴ Activistas de izquierda se quejan del alto grado de amenazas y violencia física que enfrentan.¹⁴⁵ La violencia política contra funcionarios y ex funcionarios locales va en aumento, y, en medio de ataques de las FARC y de los NGAI, alcaldes y concejales locales han advertido sobre el deterioro de su situación de seguridad.¹⁴⁶

¹⁴¹ Todas las cifras en este párrafo están basadas en reportes de prensa y la base de datos "Violencia preelectoral" de la Federación Colombiana de Municipios, junio 2011.

¹⁴² Según datos de la policía, hasta el 28 de abril de 2011 se produjeron 4.469 asesinatos, 8 por ciento menos que en el mismo período de 2010; "Homicidios en Colombia han disminuido en ocho por ciento durante 2011", *Caracol*, 29 de abril de 2011. En 2010, Colombia tuvo una tasa de homicidios de 34 muertes por cada 100.000 habitantes, que había sido de 70 en 2002. "Mindefensa revela que 2010 fue el más bajo de los últimos 24 años en materia de homicidio", Ministerio de Defensa Nacional, 21 de enero de 2011.

¹⁴³ Véase "Líderes y personas en situación de desplazamiento asesinados del 1 de marzo de 2002 al 8 de junio de 2011", Codhes, 2011. Varios de estos casos han afectado líderes de la región de Urabá. Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Apartadó, 31 de marzo de 2011.

¹⁴⁴ Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria internacional, Cúcuta, 8 de marzo de 2011.

¹⁴⁵ Entrevista de Crisis Group, secretario general, PDA, Bogotá, 8 de abril de 2011.

¹⁴⁶ Véase "Alcaldes y ganaderos advierten que su seguridad se ha deteriorado", *El Tiempo*, 18 de febrero de 2011; "3.000 concejales están amenazados en el país", *El Tiempo*, 3 de mayo de

¹³⁸ Entrevistas de Crisis Group, analista político, Bogotá, 17 de febrero de 2011; gobierno departamental de Nariño, Pasto, 10 de marzo de 2011. El gobierno de Santos también ha asumido una posición más abierta hacia las ONG. Nuevo Arco Iris coopera con el Ministerio del Interior y de Justicia en la identificación de riesgos electorales. Esta cooperación es particularmente significativa dada la tirantez de las relaciones del ex presidente Uribe con el director de Nuevo Arco Iris, León Valencia; véase "León Valencia denunciará a Uribe por injuria y calumnia", *El Espectador*, 5 de mayo de 2011.

¹³⁹ Entrevista de Crisis Group, Registraduría del Estado Civil, Cúcuta, 8 de marzo de 2011; véase también Losada Lora, "Violencia y elecciones en Colombia: año 2000", op. cit., pp. 32, 44.

¹⁴⁰ Entrevista de Crisis Group, ministerio de defensa, Bogotá, 15 de abril de 2011.

Las amenazas a la seguridad provienen de tres fuentes: Narcotráfico, NGAI y grupos guerrilleros. Si bien la responsabilidad para la mayoría de los casos ocurridos durante el 2011 permanece actualmente sin ser aclarada, las FARC, y en un menor grado el ELN y el Ejército Popular de Liberación (EPL), un grupo guerrillero más reducido, probablemente seguirán siendo los principales causantes de violencia contra candidatos y la infraestructura electoral.¹⁴⁷ Aunque sustancialmente debilitadas en los últimos años, las FARC en particular están decididas a tratar de sabotear estas elecciones.¹⁴⁸ En marzo de 2011, la policía descubrió evidencia de 67 presuntas conspiraciones de las FARC para perturbar las elecciones en el Cauca.¹⁴⁹ En mayo de 2011, las FARC fueron acusadas de ser los presuntos responsables del homicidio de dos posibles candidatos a la alcaldía del municipio de Campamento (Antioquia).¹⁵⁰ El grupo está también presuntamente detrás de los secuestros en junio de un posible candidato en San Juan de Arama (Meta) y, un mes después, de un potencial candidato y un político local en Tumaco (Nariño).¹⁵¹ El

2011. Según datos del Observatorio de los Derechos Humanos de la Vicepresidencia, seis alcaldes o ex alcaldes fueron asesinados entre enero y mayo de 2011, comparado con un solo caso producido en el mismo período del año anterior; en cambio, los asesinatos de concejales locales bajaron de cinco a dos en el mismo período. Al menos dos de los ex funcionarios asesinados, el ex alcalde de El Dovio (Valle del Cauca), Luis Fernando Morales Idárraga, y el ex alcalde de Convención (Norte de Santander), Carlos Eduardo Solano, pretendían lanzarse de nuevo al cargo. Véase “Asesinado ex Alcalde de El Dovio, RCN, 23 de marzo de 2011.¹⁴⁷ El EPL ha declarado objetivo militar a los candidatos de la región del Catatumbo. El grupo ha amenazado a un candidato en Ocaña (Norte de Santander) y, en mayo, presuntos miembros del EPL asesinaron al candidato conservador a la alcaldía de Convención (Norte de Santander); véase “Asesinan a candidato a la Alcaldía de Convención, Norte de Santander”, Caracol Radio, 7 de mayo de 2011.

¹⁴⁸ Con el número de sus efectivos cada vez más reducido y golpeadas por una serie de pérdidas de alto nivel, como la muerte en combate de su líder militar Víctor Julio Suárez Rojas (alias “Mono Jojoy”) en 2010, las FARC han sufrido una sustancial pérdida de fuerza y capacidad. Pero siguen contando con una presencia considerable en varias regiones — en general escasamente pobladas — como Cauca, Nariño, el Catatumbo en la frontera con Venezuela. Aún más que las FARC, el ELN ha perdido mucho terreno en los últimos años, pero todavía constituye una fuerza importante en varias regiones, más que todo en la periferia del país. Véase el Informe de Crisis Group, *La oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto*, y el Boletín Informativo de Crisis Group, *Mejorar la política de seguridad en Colombia*, ambos op. cit.

¹⁴⁹ “FARC targeting Cauca elections: Police”, *Colombia Reports* (www.colombiareports.com), 28 de marzo 2011.

¹⁵⁰ “Crímenes enrarecen campañas políticas”, *El Colombiano*, 1 de junio de 2011.

¹⁵¹ “Secuestrado candidato a alcaldía de municipio del Meta”, EFE, 19 de junio de 2011. Fernando Satizábal, el candidato secuestrado para la alcaldía de Francisco Pizarro (Nariño), fue

alto nivel de actividad contra el proceso electoral y el aumento de los ataques registrados a lo largo de los últimos meses sugieren que las FARC quieren utilizar el período electoral para probar que no son una fuerza en decadencia, particularmente en las regiones que han sido sus plazas fuertes.¹⁵²

El “Plan Democracia 2011” es el programa bandera del Gobierno para garantizar la seguridad del proceso electoral, inclusive el día de las elecciones. La tarea de brindar control territorial y seguridad a candidatos y campañas, así como las labores de inteligencia para descubrir posibles ataques y esquemas de corrupción, han sido asignadas a unos 280.000 policías y militares, con atención especial sobre 111 municipios que presentan serios riesgos de seguridad.¹⁵³ Los mapas de riesgo que orientan la concentración de los esfuerzos de seguridad deben ser actualizados mensualmente por el Centro Integrado de Inteligencia Electoral (CI2E), una plataforma que reúne a las entidades estatales que juegan un papel en el objetivo de garantizar un proceso electoral transparente y seguro.¹⁵⁴

tomado como rehén el 12 de julio junto con otras 19 personas de de Tumaco. Primero fueron liberadas 18 personas. Véase “Liberados 18 de los 20 secuestrados en Tumaco, Nariño”, *El Tiempo*, 13 Julio 2011. Poco después fueron liberados Satizábal, y un consejero local de Francisco Pizarro.

¹⁵² En 2011, los ataques han venido aumentando en el Norte del Valle del Cauca y en junio, las FARC lanzaron una ofensiva contra el municipio de Puerto Rico (Cauquetá); véase “Cauquetá, el blanco de siempre”, *Semana* (en línea), 14 de junio de 2011.

¹⁵³ “Mindefensa anunció Plan Democracia para elecciones de octubre”, Ministerio de Defensa Nacional, 4 de marzo de 2011. De estos 111 municipios, 62 presentan un riesgo de seguridad extraordinario; 30 están clasificados como de alto riesgo y diecinueve como de mediano riesgo. Según la metodología básica, un municipio presenta riesgo extraordinario de orden público cuando existen tres o más de las siguientes variables: presencia de grupos terroristas, presencia de bacrim, operaciones de terroristas, operaciones de bacrim, planes de violencia según informes de inteligencia y violencia política en 2008 y 2009 cuando ha figurado en informes de alerta temprana (comunicados por el Ministerio de Defensa). Todavía no han sido revelados los nombres de los 111 municipios, de manera que se desconoce hasta qué punto la lista concuerda con el mapa de riesgo del Ministerio del Interior, el cual en febrero publicó su propia lista de 67 municipios expuestos a alto riesgo electoral y otros 211 municipios en riesgo promedio; “Mininterior denuncia amenaza de grupos ilegales en 67 municipios del país contra las elecciones de octubre”, Ministerio del Interior y de Justicia, 14 de febrero de 2011 y “67 municipios bajo amenaza electoral por grupos ilegales: Mininterior”, Radio Santa Fe (www.radiosantafe.com), 15 de febrero de 2011.

¹⁵⁴ Junto a la Policía Nacional, que alberga la secretaría del CI2E y las fuerzas armadas, el centro agrupa al DAS, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La otra plataforma inter-institucional importante es la Comisión de Coordinación y Seguimiento Electoral que, entre otras instituciones, reúne a los ministerios del Interior y de Defensa, a la Procuraduría, a la Fiscalía y las fuerzas de seguridad, entre otros.¹⁵⁵ La comisión se reproduce a nivel departamental y local con algunas diferencias en las entidades participantes. Las comisiones nacionales, departamentales y locales se han activado en todo el país, lo que permite a los participantes compartir información sobre seguridad y otros factores de riesgo, así como planear una acción institucional conjunta para proteger el proceso, por ejemplo en materia de seguridad y en casos de presunta intervención electoral por parte de las actuales autoridades a cargo.¹⁵⁶

Los esfuerzos para atenuar las amenazas a la seguridad se han vuelto cada vez más complejos, pero los retos persisten. Como es normal, las elecciones locales con alrededor de 130.000 candidatos ponen a prueba las capacidades del estado. A pesar de los esfuerzos para brindar seguridad, hay candidatos, particularmente de izquierda, que todavía afrontan restricciones sobre los lugares en los cuales pueden hacer campaña.¹⁵⁷ En el marco del “Plan Padrino”, la policía ofrece a los candidatos protección personal temporal, por ejemplo en viajes por zonas rurales, pero en privado las autoridades admiten que las amenazas a candidatos y las demandas de seguridad por parte de oficinas de las campañas habitualmente se incrementan tres o cuatro meses antes de las elecciones, hasta un nivel que sobrepasa la capacidad de respuesta institucional.¹⁵⁸

Pero el exceso de demandas no es la única causa de los problemas de seguridad en plena campaña electoral. Algunos candidatos prefieren no aceptar protección de la policía, porque desconfían de determinados funcionarios o consideran que una escolta policial en eventos de campaña

afectaría adversamente su imagen.¹⁵⁹ Existe una percepción generalizada de que la policía y las autoridades locales no dan seguimiento estricto a las amenazas, incluso durante los períodos electorales, que es cuando alcanzan su más alto volumen.¹⁶⁰ Esto resulta particularmente nocivo, porque menoscaba la confianza en las instituciones y puede tener repercusiones en la participación y el número de votantes.

El número comparativamente alto de ataques y el hecho de que por lo menos algunos posibles candidatos han sido asesinados fuera de municipios clasificados como de alto riesgo, sugiere dificultades en la identificación de los riesgos de seguridad.¹⁶¹ Los riesgos provenientes de grupos armados ilegales no se entienden de manera uniforme. Algunos funcionarios sostienen que las amenazas de los grupos guerrilleros, en particular de las FARC, por lo general están bien identificadas por la inteligencia militar y policial.¹⁶² El mayor problema desde esta perspectiva es tal vez la gran incertidumbre que rodea el comportamiento de los NGAI que, a diferencia de las FARC, tienen estructuras inestables que durante mucho tiempo han escapado al radar de la policía.¹⁶³ La amplia discrepancia entre los estimados oficiales y de la sociedad civil respecto a su real poder sugiere persistentes problemas de inteligencia. El plan de seguridad de mayo de 2011 se comprometió a dedicar servicios de inteligencia especiales para esos grupos, pero aún está por verse si el aumento de esos servicios de inteligencia producirá resultados a tiempo para las elecciones. También es discutible si la calificación que el gobierno hace de los NGAI como meras bandas criminales ayuda a prevenir y combatir sus intenciones políticas.

A fin de evitar más derramamiento de sangre, la Policía debe dar respuesta rápida e imparcial a las solicitudes de protección de candidatos o partidos y prestar una protección sólida donde se requiera. Las instituciones de orden público también deberían reconsiderar los métodos utilizados hasta ahora para identificar amenazas a la seguridad

¹⁵⁵ De conformidad con el Decreto 1465 de 2007, los ministros de Interior y Justicia, de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Comunicaciones (o sus delegados) y el director del DAS son miembros de la comisión. Son invitados permanentes: el Procurador, la Fiscal, el Presidente del CNE, el director de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Contralora General, el Defensor del Pueblo, el presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el comandante de las Fuerzas Armadas, el director general de la Policía Nacional, el director del Programa Anticorrupción, como también los directores ejecutivos de la Federación Colombiana de Departamentos y de la Federación Colombiana de Municipios. A las reuniones de la comisión también se invita con frecuencia a representantes de partidos políticos.

¹⁵⁶ Entrevistas de Crisis Group, gobierno regional de Antioquia, Medellín, 29 de marzo de 2011; comandante de policía del distrito especial de Tumaco, Tumaco 4 de abril de 2011; Registraduría Nacional del Estado Civil, Bogotá, 9 de junio de 2011.

¹⁵⁷ Entrevistas de Crisis Group, analista político, Cúcuta, 9 de marzo de 2011; precandidato electoral, Nariño, 5 de abril de 2011.

¹⁵⁸ Entrevista de Crisis Group, ministerio de defensa, Bogotá, 15 de abril de 2011.

¹⁵⁹ Entrevista de Crisis Group, experto de gobierno local, Bogotá, 20 June 2010. El secretario general de un partido político afirmó que la efectividad de la protección depende más de unas buenas relaciones personales y políticas con la policía y de la capacidad del su comandante local, que del perfil de la amenaza. Crisis Group interview, Bogotá, 2 June 2011.

¹⁶⁰ Entrevista de Crisis Group, agencia de cooperación bilateral, Bogotá, 25 de febrero de 2011.

¹⁶¹ Según el ministro de defensa Rodrigo Rivera, Campamento (Antioquia), donde las FARC dieron muerte a dos posibles candidatos, está clasificado como municipio de riesgo mediano. Véase “Mindefensa y MOE denuncian alto riesgo de seguridad para candidatos”, Colprensa, 3 de junio de 2011.

¹⁶² Entrevista de Crisis Group, ministerio de defensa, Bogotá, 15 de abril de 2011.

¹⁶³ Informe de Crisis Group, *Mejorar la política de seguridad en Colombia*, op. cit.

por parte de grupos armados ilegales, concentrándose en particular en los posibles riesgos que representan los NGA. Igualmente deberían relacionar sus mapas de riesgo con aquellos provistos por organizaciones de la sociedad civil a fin de ampliar la base empírica y atenuar de esa manera las amenazas. Los candidatos también deberían coordinar con la Policía, siempre que sea posible, sus actividades de campaña. Dado el alto grado de exposición de los líderes comunitarios a riesgos de violencia, particularmente en regiones en las que se desarrolla el proceso de restitución de tierras, las autoridades deben reaccionar en forma inmediata a las amenazas e informes del sistema de alertas tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo y asegurarse de que los funcionarios que no lo hagan afronten las consecuencias legales de su omisión.¹⁶⁴ A fin de reforzar la confianza de las comunidades, las autoridades policiales y judiciales deberían investigar y sancionar con prontitud y rigor los casos existentes de violencia contra líderes comunitarios.

B. HACER CUMPLIR LAS NORMAS DE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS

El segundo gran reto es proteger las campañas electorales de la afluencia de dineros ilegales y asegurar el cumplimiento de las normas para el gasto de esas campañas. Durante mucho tiempo esto ha sido un eslabón débil de la cadena de esfuerzos por garantizar unas elecciones limpias y transparentes, facilitando así una puerta de entrada a los intereses criminales. Muchas veces las campañas están llenas de dineros difíciles de rastrear, particularmente el día de las elecciones, cuando tiene lugar la mayor parte de la compra de votos. Prueba del interés de grupos criminales en influir en la votación a través de contribuciones financieras, es la detención en abril de 2011 de un presunto miembro de ERPAC que cumplía la tarea de crear vínculos con políticos locales y ofrecer apoyo a la campaña.¹⁶⁵

La acción institucional para identificar, prevenir y sancionar la afluencia de dinero proveniente de actividades ilícitas a las campañas electorales se ha fortalecido. La

Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) trabajó anteriormente en la identificación de contribuciones por parte de actores ilegales a las campañas, pero su colaboración con el Ministerio del Interior y de Justicia se ha estrechado más en 2011.¹⁶⁶ Como resultado, la UIAF ha arrojado luces sobre el papel jugado por organizaciones de fachada en el financiamiento de campañas electorales, el lavado de dineros y las actividades desarrolladas por ellas para apoderarse de recursos públicos o ganar influencia política.¹⁶⁷ La Unidad también está actualizando un documento estratégico de 2007 sobre la forma en que los criminales se relacionan con el financiamiento de campañas y tiene la responsabilidad de recibir las denuncias de lavado de dinero y financiamiento ilegal de las mismas.

Es indudable que la participación más estrecha de la UIAF en el monitoreo de flujos financieros durante el proceso electoral representa un progreso. Sin embargo persiste la inquietud de que las normas e instituciones vigentes no tengan la fuerza suficiente para contener la afluencia de dinero ilegal. La UIAF es una unidad relativamente pequeña, con sede en Bogotá, que trabaja con recursos limitados. Sus 60 a 65 funcionarios de tiempo completo se ocupan de la detección e investigación de 55 tipos de actividades criminales; dada la carga laboral, ningún funcionario puede, por ejemplo, participar de tiempo completo en la URIEL.¹⁶⁸ La UIAF no tiene información directa de las cuentas de candidatos o partidos. La información los programas informático del CNE, Cuentas Claras, a la cual tiene acceso propio, no está actualizada en tiempo real y queda a disposición únicamente después de las elecciones.¹⁶⁹ Con la introducción del requisito de reportar la información de campañas directamente a la UIAF se podría mantener una mejor base de datos y aumentarían las posibilidades de detectar oportunamente posibles irregularidades.¹⁷⁰

¹⁶⁴ Los informes de alerta temprana son recopilados por los analistas regionales de la Defensoría del Pueblo. Posteriormente esos informes son evaluados por el Comité Interinstitucional de Alerta Temprana (CIAT), el cual decide las posibles medidas de protección, formula recomendaciones a las autoridades civiles, y hace seguimiento a la implementación de sus recomendaciones (Decreto 2862 de 2007 Ministerio del Interior y de Justicia). Entre el SAT y el CIAT existen problemas de coordinación hace mucho tiempo; véase Crisis Group, Boletín Informativo sobre América Latina N°21, *Dos pasos complementarios: Proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia*, 25 de mayo de 2009, p. 11.

¹⁶⁵ Véase "Cae infiltrado de las Bacrim en elecciones regionales", *El Espectador*, 14 de abril 2011.

¹⁶⁶ Entrevistas de Crisis Group, Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá, 14 de abril de 2011; UIAF, Bogotá, 2 de junio de 2011. La UIAF fue establecida en 1999 como una unidad ligada al Ministerio de Hacienda. Su principal tarea es prevenir y detectar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (Ley 529 de 1999). Las irregularidades detectadas en el financiamiento de campañas son reportadas a la Fiscalía.

¹⁶⁷ "La UIAF vigilará que no haya campañas fachada para lavar dinero en elecciones", *Colprensa*, 25 de marzo de 2011.

¹⁶⁸ Entrevistas de Crisis Group, Ministerio de Defensa, Bogotá, 15 de abril de 2011; UIAF, Bogotá, 2 de junio de 2011. URIEL es el acrónimo de la Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral, véanse detalles abajo.

¹⁶⁹ Entrevista de Crisis Group, UIAF, Bogotá, 2 de junio de 2011. Cuentas Claras es un programa informático desarrollado originalmente por Transparencia por Colombia y utilizado por candidatos y partidos para transmitir al CNE los informes de gasto de campaña.

¹⁷⁰ Actualmente se está discutiendo la introducción de tal requisito. Entrevista de Crisis Group, UIAF, Bogotá, 2 de junio de 2011.

Las recientes reformas estipuladas por la Ley Estatutaria de 2011 y el nuevo estatuto anti-corrupción deberían contribuir a la atenuación de algunos efectos adversos ocasionados por los carruseles de la contratación y facilitar el control sobre el gasto, pero todavía hay problemas. El control en tiempo real sobre el financiamiento y gasto de las campañas, en particular, sigue siendo laxo. Los Tribunales Seccionales de Garantías Electorales del CNE, que tienen algunas funciones proactivas, y sus sedes en capitales de departamento, son responsables de monitorear el cumplimiento de las normas electorales y de auditar las cuentas de las campañas. El CNE sostiene que los Tribunales tienen un efecto disuasivo sobre el comportamiento de los candidatos.¹⁷¹ Sin embargo, informes de prensa sugieren que hay problemas de cooperación con otras entidades, como los gobiernos departamentales.¹⁷² Veinte tribunales se establecerán en 2011 en departamentos que enfrentan un alto riesgo de fraude electoral y violaciones de las normas de financiamiento, cinco más que en las elecciones de 2007, pero la institución no opera en todo el país.¹⁷³

Aparte de los tribunales, la rendición de cuentas generalmente es post electoral. Bajo la LE, se exige a los partidos presentar al CNE las cuentas del gasto de sus campañas dentro de los dos meses siguientes a las elecciones; después de su auditoría oficial, las cuentas deben ser publicadas en un diario de circulación nacional. Tradicionalmente el proceso de revisión de cuentas ha sido extremadamente lento.¹⁷⁴ El uso del programa informático Cuentas Claras para presentar la información de cuentas en línea ha reducido sustancialmente el tiempo para que la información del gasto se haga pública.¹⁷⁵ Sin embargo, su revelación pasadas las elecciones significa no sólo que los ciudadanos no tienen oportunidad de decidir su voto con base en qué dinero acepta un candidato, sino que partidos y candidatos tienen tiempo más que suficiente para acallar irregularidades y que los funcionarios elegidos se posesionan antes de que el Consejo haya certificado sus cuentas.

Este problema es agravado por la debilidad del organismo de control responsable, el CNE. Su personal de planta

permanente es demasiado reducido para revisar, en un tiempo razonable, toda la información recibida; no tiene autonomía presupuestal, y carece de independencia respecto a los partidos políticos que debe monitorear.¹⁷⁶ En el pasado, los candidatos contaban con la debilidad institucional del CNE y a menudo ni siquiera presentaban las cuentas del gasto de su campaña.¹⁷⁷ Otra consecuencia es que el registro de sanciones por violación de las reglamentaciones para campañas electorales sigue siendo muy pobre. Aún existe una virtual impunidad, por ejemplo, respecto a la violación de los límites de gasto, la cual según lo estipulado por la Ley Estatutaria de 2011 teóricamente podría provocar la pérdida de la investidura.¹⁷⁸

La reforma y el fortalecimiento del CNE, por consiguiente, siguen siendo objetivos a mediano plazo, sobre todo si se tiene en cuenta que según lo estipulado por la Ley Estatutaria de 2011 el Consejo ha asumido nuevas responsabilidades.¹⁷⁹ Otros cambios de las normas para el financiamiento político también permanecen en la agenda. Mientras que las recientes reformas se han concentrado específicamente en la limitación de las contribuciones privadas a las campañas, las normas de responsabilidad y

¹⁷⁶ Entrevistas de Crisis Group, expertos electorales, Bogotá, 16 de marzo de 2011, 8 de junio de 2011. El Congreso elige los nueve magistrados del CNE; la composición del consejo refleja el equilibrio del poder en la asamblea legislativa. Eso podría comprometer la disposición y la capacidad del Congreso para monitorear y fiscalizar el comportamiento de los partidos políticos. Véase Catalina Vargas Silva, "La politización del Consejo Nacional Electoral", en Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo Rebolledo (eds.), *Mayorías sin Democracia* (Bogotá, 2009), pp. 283-313. La reforma política de 2009 (Artículo 12) confiere "autonomía administrativa y presupuestal" al CNE, pero el Proyecto de Ley 149 de 2009 del Senado/250 de 2011 de la Cámara de Representantes, que implementa esta disposición, aún está en discusión en el Congreso. Gabriel Sonny Cubillos, "Embolatada la autonomía administrativa del CNE", *El Nuevo Siglo*, 9 de diciembre de 2010. Según se dice, actualmente el CNE tiene un plantel permanente de 46 funcionarios; otros 30 funcionarios provenientes de la Registraduría Nacional del Estado Civil están en préstamo. Véase "Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 250 de 2011 Cámara, 149 de 2009 Senado", *Gaceta del Congreso*, 9 de junio de 2011.

¹⁷⁷ Entrevista de Crisis Group, experto en elecciones, Bogotá, 24 de junio de 2011.

¹⁷⁸ Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Bogotá, 28 de abril; comentarios de Crisis Group, reunión de expertos, Bogotá, 11 de mayo de 2011. El secretario general de un partido importante a nivel nacional dijo que aún está por conocer la primera persona sancionada por violación de los límites del gasto de campañas. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 2 de junio de 2011. La LE reconoce implícitamente que los límites del gasto que aplica el CNE son deficientes; ordena que el CNE y el Ministerio de Hacienda presenten un estudio de referencia para determinar los "costos reales" de las campañas políticas dentro del año de entrada en vigor de la LE (LE, Artículo 24).

¹⁷⁹ Véase "Partidos políticos y elecciones 2011", op. cit., p. 25.

¹⁷¹ Véase César Paredes, "Elecciones 2011: 'No es cierto que no haya garantías', CNE", *Semana* (online), 2 de febrero de 2011.

¹⁷² "Sin garantías en tribunales electorales", *El Colombiano*, 3 March 2010.

¹⁷³ Véase Resolución 0599 de 2011, CNE, 12 de julio de 2011. Limitaciones de presupuesto han impedido el cubrimiento de todos los departamentos; véase Gabriel Sonny Cubillos, "18 tribunales de garantías electorales funcionarían para comicios de 2011", *El Nuevo Siglo*, 9 de abril de 2011.

¹⁷⁴ El CNE aún está revisando cuentas de campañas de las elecciones de 2003, Entrevista de Crisis Group, experto en elecciones, Bogotá, 24 de junio de 2011.

¹⁷⁵ En junio de 2011, el CNE abrió el acceso a las cuentas de gasto para las elecciones legislativas de marzo de 2010, incluso antes de finalizado el proceso de certificación. Véase www.cnecontasclaras.com.

transparencia deben ser más drásticas a fin de posibilitar una mejor supervisión por parte de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil.

En los inicios de la campaña electoral, los partidos y los candidatos deberían comprometerse públicamente a respetar las normas financieras electorales, rechazar el financiamiento ilícito y promover la transparencia así como la rendición de cuentas.¹⁸⁰ Pero partidos y candidatos deberían contribuir aún más a la transparencia abriendo voluntariamente sus cuentas de campaña antes de las elecciones. De igual modo, las empresas privadas deberían revelar sus contribuciones a candidatos, y los medios de comunicación deberían contribuir a facilitar el control del gasto de las campañas, revelando los precios que cobran por la publicidad política.¹⁸¹

C. COMBATIR LOS DELITOS ELECTORALES

Prácticas como la trashumancia (registro del votante en un municipio o distrito del cual no es residente), y la suplantación (aceptación de votos inhabilitados o doble votación) o la abierta compra de votos, son medios decisivos de los que se valen grupos criminales y políticos por igual para influenciar ilegalmente los resultados de la votación local.¹⁸² En las elecciones regionales de 2007, los casos de trashumancia electoral se concentraron específicamente en Casanare y a lo largo de la Costa Atlántica, lo cual sugiere un mayor nivel de fraude electoral en las zonas con fuerte presencia de grupos criminales y elevados ingresos por regalías.¹⁸³ Cuatro años más tarde, se teme que

¹⁸⁰ Junto al compromiso de rechazar el apoyo de actores armados ilegales, en el pasado aquella promesa estuvo contenida en los pactos de transparencia firmados por partidos y candidatos. Los pactos han sido parte de los esfuerzos del Gobierno por crear las condiciones para unas elecciones libres, limpias y transparentes. Véase por ejemplo “Plan de garantías electorales 2010”, Ministerio del Interior y de Justicia, n.d.

¹⁸¹ Véase “Informe de Recomendaciones de la Misión de Observación Electoral-Elecciones de Congreso y Presidente 2010”, Misión de observación electoral, julio de 2010.

¹⁸² Bajo la ley penal estas y otras prácticas constituyen delitos y acarrear multas monetarias y penas de prisión. Véase Sánchez Torres, *Derecho e instituciones electorales en Colombia*, op. cit., pp. 271-277. La Ley 1142 de 2007 endureció las sanciones aplicables a estos delitos. Entrevista de Crisis Group, Procuraduría, Bogotá, 16 de junio de 2011. Véase también “Irregularidades y delitos electorales”, Misión de observación electoral, enero de 2010.

¹⁸³ “Mapa de riesgo electoral indica que 14 departamentos tienen riesgo alto y muy alto de trashumancia electoral”, *Nuestra Huella*, Registraduría Nacional del Estado Civil, marzo de 2011, pp. 14-15. El fraude electoral, sin embargo, no es impulsado sólo por la dinámica de las regalías y el conflicto, como lo muestra claramente el caso de Arauca, que tiene un alto nivel de ingreso por regalías y se encuentra prácticamente libre de casos de trashumancia. Funcionarios electorales también atribuyen el fraude

los riesgos de corrupción que ya se han incrementado lleven también a un aumento de los intentos de fraude electoral. En abril de 2011, la Registraduría activó las alarmas sobre un número sospechosamente elevado de registros de votantes en 67 municipios, incluidos algunos tradicionalmente problemáticos como Puerto Boyacá (Boyacá) y Puerto Gaitán (Meta).¹⁸⁴

La labor de prevención de delitos electorales adolece de falta de recursos. La falta de financiamiento ya obligó a la Registraduría a reducir el tiempo que tienen los votantes para registrarse.¹⁸⁵ Según cifras de la propia Registraduría, implementar el la LE a tiempo para las elecciones de 2011, requeriría apropiaciones presupuestales adicionales que ascienden a 192 mil millones de pesos colombianos (unos 96 millones de dólares), para contar con la capacidad de cumplir con las nuevas normas.¹⁸⁶ El Gobierno debería honrar sus promesas y suministrar los recursos necesarios para implementar la votación biométrica, al menos en los departamentos en mayor riesgo de ser objeto de delitos electorales.¹⁸⁷

Las tribulaciones presupuestales se ven agravadas por la falta de cooperación entre los municipios y las registradurías locales. Los municipios están obligados a brindar recursos para el cubrimiento de los costos de organización de

al profundamente arraigado clientelismo. Entrevista de Crisis Group, registraduría del estado civil, Cúcuta, 8 de marzo de 2011.

¹⁸⁴ Véase “Registraduría Nacional alerta al Consejo Nacional Electoral y a la Procuraduría por el inusitado aumento de inscripción de cédulas en algunos municipios”, Registraduría Nacional del Estado Civil, comunicado de prensa 72 de 2011, 11 de abril de 2011. Algunos analistas afirman que en 2011 no se conocerá el nivel real de trashumancia porque los grupos ilegales ya han utilizado la elección de 2010 para estimular el desplazamiento ilegal de votantes. Entrevista de Crisis Group, analista político, Medellín, 30 de marzo de 2011.

¹⁸⁵ La Registraduría Nacional asegura que el Gobierno le ha entregado solamente 17 mil millones de pesos colombianos (unos 8.5 millones de dólares) para el registro de votantes, en lugar de los 38 mil millones de pesos (19 millones de dólares) pedidos originalmente; véase Carlos Ariel Sánchez Torres, “Inscripción de ciudadanos en la ‘Edad de Piedra’ electoral”, editorial, *Nuestra Huella*, marzo de 2011, p. 3.

¹⁸⁶ “Colombia vive una ciclotimia electoral”: registrador nacional del estado civil, Carlos Ariel Sánchez Torres”, Registraduría Nacional del Estado Civil, Comunicado de Prensa 55 de 2011, 23 de marzo de 2011.

¹⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, Registraduría Nacional, Bogotá, 28 de marzo, 9 de junio de 2011. Funcionarios dicen que la implementación del sistema básicamente es una cuestión de financiamiento y de posibles limitaciones de tiempo, pero no de incapacidad institucional. El ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, ha dicho en repetidas ocasiones que si la reforma pasa, la introducción de la votación biométrica sería una posibilidad. Véase “Ley de víctimas podría ser utilizada con propósitos electorales”, *El Universal* (Cartagena), 19 de mayo de 2011

las elecciones, pero los funcionarios de las registradurías locales se quejan de que no siempre lo cumplen y a las registradurías les toca luchar para conseguir esos fondos, lo que las vuelve más vulnerables a las presiones políticas.¹⁸⁸ La debilidad de las instituciones a nivel local agrava el problema. En un esfuerzo por minimizar la connivencia y la corrupción, la Registraduría Nacional acostumbra a rotar sus funcionarios por todo el país,¹⁸⁹ pero aun así es frecuente la percepción de que sus dependencias locales son laxas y corruptas.¹⁹⁰

Aunque estos problemas todavía obstaculizan la prevención del fraude electoral, ya ha aumentado la capacidad de reacción del gobierno. En 2007 se inauguró URIEL, una plataforma temporal que reúne funcionarios de diez instituciones con competencia para investigar distintos aspectos de la violación de normas electorales.¹⁹¹ URIEL funciona como entidad centralizadora que recibe las denuncias de delitos electorales y las distribuye a las instituciones responsables de su seguimiento.

Las instituciones que participan en la URIEL están comprometidas con su misión,¹⁹² pero los retos persisten. La coordinación de instituciones que trabajan con procedimientos diversos puede resultar difícil. Por otra parte, no se sabe con precisión qué ocurre con las denuncias una vez que han sido trasladadas a las instituciones responsables. Para incrementar la rendición de cuentas de las instituciones participantes, la información que muestra el estado de las denuncias presentadas tendría que hacerse pública en una forma que combine la facilidad de acceso y la comprensión de la misma. Esta información debería actualizarse a intervalos regulares, inclusive pasadas las elecciones, a

fin de documentar el avance en el seguimiento de las denuncias originales.

Las entidades como URIEL son útiles en la medida que brindan a los ciudadanos la posibilidad de no acudir a entidades locales que a menudo inspiran poca confianza y que están muy politizadas. Eso contribuye a atenuar el omnipresente problema de información que enfrentan las oficinas centrales de las entidades para monitorear elecciones locales. Sin embargo, todavía subsiste una sustancial impunidad con respecto a delitos electorales.¹⁹³ Parte del problema es de orden legal, pues a menudo resulta muy difícil probar un delito de manera concluyente.¹⁹⁴ Sin embargo, el mayor problema es institucional y organizacional. Dada la escasez de recursos, cada uno de los fiscales de la Fiscalía General de la Nación investiga un gran número de casos. La responsabilidad de investigar los delitos electorales se halla dispersa dentro de las instituciones y dentro de ellas mismas, lo que reduce la visibilidad de los procesos y vuelve prácticamente imposible su monitoreo.¹⁹⁵

No obstante, esa situación podría variar con la inauguración – dispuesta por la Ley Estatutaria – de una unidad nacional de la Fiscalía General para investigar delitos contra la participación democrática.¹⁹⁶ El Gobierno y la Fiscalía General deben asegurar que la unidad se establezca rápidamente, apoyada por medidas que garanticen su buen funcionamiento.¹⁹⁷ El Gobierno y el Congreso también deberían asegurarse de que se asignen recursos suficientes a fin de que esta labor no incremente la abrumadora carga de casos existente. Los fiscales delegados a la unidad también deben contar con los conocimientos y la experiencia suficiente con respecto al derecho electoral y a los delitos electorales.

D. GARANTIZAR IGUALDAD DE CONDICIONES

Las denuncias de funcionarios públicos que intervienen en política son comunes,¹⁹⁸ pero durante mucho tiempo la

¹⁸⁸ Entrevistas de Crisis Group, Registraduría Nacional, Medellín, 29 de marzo de 2011, registraduría del estado civil, Tumaco, 5 de abril de 2011.

¹⁸⁹ Entrevista de Crisis Group, registraduría, Cúcuta, 8 de marzo de 2011; Registraduría Nacional, Bogotá, 28 de marzo. En las elecciones de 2007, la Registraduría Nacional rotó 244 funcionarios locales y 44 delegados departamentales. Véase “Informe nacional de observación electoral - MOE - de la sociedad civil”, Misión de Observación Electoral, 4 de diciembre de 2007, p. 6.

¹⁹⁰ Entrevista de Crisis Group, analista político, Bogotá, 1 de marzo de 2011. La capacidad institucional está mejorando con la introducción de una estructura de carrera, que incluye un examen competitivo de ingreso. Entrevistas de Crisis Group, experto electoral, Bogotá, 16 de marzo de 2011, Registraduría Nacional, Bogotá, 28 de marzo.

¹⁹¹ URIEL, unidad creada por el Decreto 810 de 2007, está ubicada en el Ministerio del Interior y de Justicia. Las instituciones participantes incluyen la Procuraduría, la Fiscalía, el CNE, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Policía, las Fuerzas Armadas, y el DAS. URIEL abrió sus puertas para las elecciones de 2011 en marzo y trabajará hasta noviembre. Entrevista de Crisis Group, Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá, 14 de abril de 2011.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Según estimados del capítulo de MOE en Antioquia, de las 977 denuncias de fraude electoral entabladas ante la Fiscalía General en 2009 sólo siete fueron judicializadas. “Vamos hacia legalización de compra de votos”: Misión de Observación Electoral en Antioquia”, *El Tiempo*, 14 de marzo de 2010.

¹⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, Procuraduría, 16 de junio de 2011.

¹⁹⁵ Entrevista de Crisis Group, Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá, 14 de abril de 2011.

¹⁹⁶ Entrevistas de Crisis Group, analista político, Medellín, 30 de marzo de 2011, Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá, 14 de abril de 2011; contribución de Crisis Group, grupo focal de discusión, Bogotá, 11 de mayo de 2011.

¹⁹⁷ Entrevista de Crisis, experto electoral, Bogotá, 8 de junio de 2011.

¹⁹⁸ Durante la campaña legislativa de 2010, la URIEL recibió 54 denuncias de intervención de funcionarios en política, número sobrepasado únicamente por las de compra de votos (71) y las de coacción e intimidación de votantes (62); “Informe sobre el

respuesta institucional ha sido vacilante. La participación activa de las autoridades a nivel tanto regional como local, acentúa las desigualdades ya existentes, aumenta los riesgos de corrupción y muchas veces agrava el clientelismo local. En la mayoría de los casos se requiere una acción institucional para interrumpir el círculo vicioso de la influencia de los titulares, la competencia política desleal y la corrupción que aqueja a tantos municipios.

Por mandato de la ley penal y normas disciplinarias, a alcaldes, gobernadores y otros funcionarios locales les está prohibido intervenir activamente en política, y también el uso de los recursos del gobierno local para promover candidatos específicos.¹⁹⁹ Las restricciones a funcionarios públicos bajo la Ley de Garantías Electorales de 2005, que entraron en vigor el 30 de junio de 2011, prohíben a gobernadores, alcaldes, secretarios de gobierno locales y otros funcionarios, participar en reuniones de campaña, inaugurar obras públicas en presencia de candidatos o efectuar cambios de nómina cuatro meses antes de las elecciones, entre otras cosas.²⁰⁰ Sin embargo, la Ley de Garantías Electorales no contempla el gasto para reparación de los daños causados por la temporada de lluvias, lo que aumenta el riesgo de que parte de los fondos destinados a la reconstrucción sean malversados con propósitos electorales.²⁰¹

Desde 2005, la Procuraduría ha integrado comisiones electorales nacionales y regionales con la tarea, entre otras, de monitorear y controlar el comportamiento de los funcionarios.²⁰² Sin embargo, tal como sucede en el caso de los delitos electorales, hay un alto grado de impunidad. La Procuraduría reconoce su carencia de recursos para monitorear, por no hablar de sancionar, el posible mal comportamiento de unos dos millones de funcionarios. Por consiguiente se ocupa de casos de alto perfil, con la esperanza de que eso pueda crear un efecto disuasivo más amplio.²⁰³ El primero de esos casos ocurrió en 2010, cuando se inhabilitó al gobernador del Valle, Juan Carlos Abadía, para ocupar cargos públicos por un período de

diez años.²⁰⁴ La investigación y sanción por intervención electoral indebida de funcionarios públicos debe ocupar lugar preponderante en la agenda de la Procuraduría, pero para maximizar el efecto disuasivo, otras investigaciones a funcionarios locales y la aplicación de sanciones deben avanzar con más rapidez.

E. DEFENDER LOS DERECHOS POLÍTICOS

La creación de condiciones bajo las cuales se realicen unas elecciones libres, limpias y transparentes requiere de una acción institucional que vaya más allá de atenuar los riesgos electorales. El Gobierno también debe redoblar esfuerzos para garantizar que los desplazados internos, un grupo de alta vulnerabilidad, puedan ejercer plenamente sus derechos políticos. Esto es particularmente importante en la campaña electoral actual, toda vez que el desplazamiento generado por las lluvias torrenciales ha agravado el problema.

El desplazamiento interno constituye un reto político y electoral, no sólo humanitario, no resuelto.²⁰⁵ Aunque el ritmo general del desplazamiento forzado ha disminuido, la situación de alta vulnerabilidad de los desplazados incide en sus derechos políticos tanto activos como pasivos.²⁰⁶ Puesto que la situación de violencia las ha forzado a abandonar sus lugares de residencia, por razones de seguridad los desplazados a menudo no pueden regresar para votar en ellos, pero, por lo general pueden ejercer sus derechos políticos en su lugar de ubicación actual, si se

trabajo de la Uriel durante el proceso electoral del año 2010”, Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá, 26 de mayo de 2010.

¹⁹⁹ Entrevista de Crisis Group, procuraduría, Bogotá, 16 de junio de 2011.

²⁰⁰ Ley de Garantía Electoral (996 of 2005), Artículo 38. En marzo, la Procuraduría envió una directriz a los gobiernos locales especificando las restricciones a funcionarios públicos durante la temporada preelectoral, seguida en julio por una circular del Ministerio del Interior.

²⁰¹ “Desde este jueves comenzó a regir la ley de garantías”, *El Tiempo*, 30 de junio de 2011.

²⁰² Véase resolución 444 de 2005 de la procuraduría.

²⁰³ Entrevista de Crisis Group, Procuraduría, Bogotá, 3 de junio de 2011.

²⁰⁴ Abadía fue sancionado en 2010 por haber intervenido en beneficio de la campaña electoral de Andrés Felipe Arias, un ex ministro de agricultura y para esa época pre-candidato presidencial del partido Conservador; véase “Expediente No. IUS 2010-75976 Disciplinado Juan Carlos Abadía Campo, Gobernador del Valle”, Fallo de primera instancia, Procuraduría delegada para la vigilancia preventiva de la función pública, Bogotá, 5 de mayo de 2010, y “Destituyen a Gobernador del Valle, Juan Carlos Abadía, por participación en política”, *El Espectador*, 5 de mayo de 2010. Abadía también enfrenta un proceso penal por parte de la Fiscalía por el mismo incidente.

²⁰⁵ Véase Corte Constitucional, Auto 218/07, y “Desplazados de la Democracia”, MOE/Codhes, 2010.

²⁰⁶ Según datos de Acción Social, la entidad gubernamental responsable de la atención a los desplazados internos, en 2010 hubo 109.358 personas desplazadas; “Registro único de población desplazada”, Acción Social, a partir de junio de 2011. Según estimados de la ONG colombiana Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), el número es mucho mayor, alrededor de 280.000, casi igual al de 286.000 registrado en 2009. Casi la mitad de los desplazados están en edad de votar. Colombia tiene uno de los más altos índices de desplazamiento forzado de todo el mundo. El número exacto sigue siendo objeto de debate. El Gobierno estima que unos 3,7 millones de personas fueron desplazadas entre 1997 y mayo de 2011, en tanto que Codhes sostiene que la cifra real es de 5,2 millones entre 1985 y 2010; “¿Consolidación de qué?”, Codhes, marzo de 2011.

han registrado allí. Sin embargo en cualquiera de los dos casos, no tienen influencia alguna sobre las decisiones políticas de su municipio de procedencia. En el contexto de las elecciones, esto resulta particularmente nocivo toda vez que los ganadores de las elecciones son quienes deciden sobre cuestiones como el uso de la tierra, que están directamente relacionadas con las causas del desplazamiento interno.²⁰⁷ Si el desplazamiento ocurre después de que expire el plazo para que los votantes se registren, los desplazados enfrentan una suspensión de facto de sus derechos de participación política.

Por otra parte, las disposiciones que establecen períodos mínimos de residencia para poder postularse a cargos locales dificultan la generación de liderazgo político entre los desplazados. Su alto nivel de pobreza los deja muy vulnerables a las presiones para que voten por candidatos que les prometen acceso a subsidios del Gobierno y a otros programas de apoyo. En algunos lugares, los desplazados que participan en la política local se convierten en blanco de amenazas violentas.²⁰⁸

En 2004, la Corte Constitucional declaró un “estado de cosas inconstitucional” y ordenó a las instituciones adoptar medidas para la efectiva protección de los derechos políticos fundamentales de los desplazados.²⁰⁹ Sin embargo, la puesta en marcha de esa reglamentación ha sido lenta. Se ha avanzado algo en el suministro de documentos de identificación a través de una unidad especial de la Registraduría Nacional, atenuando así un obstáculo frecuente para la participación política de las personas desplazadas.²¹⁰ Pero con la prioridad asignada a los problemas básicos humanitarios y económicos, no se ha enfatizado en la protección de los derechos políticos esta población vulnerable.²¹¹

La garantía de los derechos políticos de los desplazados requiere medidas tanto de corto como de largo plazo. En el corto plazo, la Ley Estatutaria permitiría la flexibilización del registro de los votantes. De conformidad con las nuevas normas, el proceso de registro se podría reabrir para permitir que los votantes queden habilitados para registrarse hasta dos meses antes de las elecciones.²¹² No obstante,

queda más por hacer. Antes de las elecciones el Gobierno, a través de Acción Social, la entidad responsable de la atención de la población desplazada, debería enviar un mensaje claro en el sentido de que el acceso a programas como Familias en Acción es un derecho y no un favor político. Se debe actuar inmediatamente sobre cualquier indicio de que un político amenace a los desplazados con suspenderles o prometerles beneficios a cambio de su voto, y toda posible mala conducta debe ser investigada y sancionada oportunamente.

En el largo plazo, el Gobierno y el Congreso deberían aprovechar la oportunidad que brinda la actual revisión del texto de la ley electoral para poner las disposiciones desactualizadas en línea con los nuevos requerimientos.²¹³ Esto podría incluir la introducción de medidas de acción afirmativa, como la de reservar escaños para los desplazados en las asambleas locales y regionales. También deberían reconsiderar la posibilidad de brindar a esta población la opción de votar en su municipio de origen mediante el voto por correo.²¹⁴

El desplazamiento generado por las lluvias ha aumentado el problema y no solo en casos emblemáticos como el de la duramente golpeada población de Gramalote (departamento de Norte de Santander), cuyo casco urbano quedó destruido. Un gran número de votantes han sido desplazados por todo el país y infraestructura electoral ha sido afectada. Se estima que el 40 por ciento de las víctimas de las lluvias también son desplazados internos.²¹⁵ Aunque en muchos municipios aún se desconoce donde los votantes podrán ejercer sus derechos electorales, hay ciudadanos de varios municipios afectados a quienes se ha dado la oportunidad de registrarse extemporáneamente. La decisión final sobre dónde podrán votar debe tomarse y comunicarse claramente a la mayor brevedad posible, a fin de minimizar tanto la posible infracción de los derechos políticos como el fraude electoral.

²⁰⁷ Entrevista de Crisis Group, ONG, Bogotá, 7 de junio de 2011.

²⁰⁸ Ibid; Véase también “Denuncian primeras amenazas a desplazados por apoyo político en Putumayo”, *El Espectador*, 6 May 2011.

²⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencia T 025/2004.

²¹⁰ Entrevista de Crisis Group, Registraduría Nacional del Estado Civil, Bogotá, 9 de junio de 2011. Desde el año 2000, la registraduría ha realizado 230 campañas para suministrar documentos de identidad a unas 971.000 personas en condiciones de vulnerabilidad.

²¹¹ Entrevista de Crisis Group, ONG, Bogotá, 7 de junio de 2011.

²¹² Todavía falta claridad sobre si las nuevas reglas serán aplicadas en las elecciones de octubre, pues la Registraduría Nacional del

Estado Civil teme reabrir el proceso de registro pues esto podría facilitar el fraude electoral. Carlos Ariel Sánchez Torres, “Reforma política y Elecciones de Autoridades Locales”, ponencia en el foro Estatuto Anticorrupción y Elecciones 2011, Bogotá, 14 de Julio de 2011. www.registraduria.gov.co/Reforma-politica-y-Elecciones-de.html.

²¹³ En junio de 2011, el Ministerio del Interior anunció planes para reformar el Código Electoral durante el período legislativo del segundo semestre de 2011. Las instituciones electorales tienen grandes expectativas acerca de la reforma que actualmente prepara una comisión integrada, entre otras entidades, por la Registraduría, el CNE y el Ministerio del Interior. Entrevista de Crisis Group, Registraduría Nacional, Bogotá, 9 de junio de 2011.

²¹⁴ Esto ya se había estudiado una vez, pero no se implementó. Entrevista de Crisis Group, ONG, Bogotá, 7 de junio de 2011.

²¹⁵ Véase “¿Consolidación de qué?”, op. cit., p. 75.

F. PROTEGER A LOS PERIODISTAS Y REFORZAR LA OBSERVACIÓN

Tanto actores nacionales como internacionales juegan papeles importantes en el monitoreo del proceso electoral y la denuncia de la violación de normas electorales o de amenazas en contra de la democracia local y la calidad de las elecciones. Una prensa libre y organizaciones de la sociedad civil independientes son vitales para revelar las amenazas a candidatos, la intervención en política de los titulares de cargos, el mal uso de los programas de subsidios gubernamentales y el financiamiento ilícito de campañas. Por lo general, los medios de comunicación son frecuentemente vigorosos y de excelente calidad a nivel nacional; en el pasado los informes de la prensa han sido fundamentales para destapar escándalos mayúsculos, incluido el de la “parapolítica”. Los medios escritos y la radio cuentan actualmente con el apoyo de plataformas en línea dedicadas a incrementar la transparencia política y suministrar información sobre los nexos de políticos con actores armados ilegales.²¹⁶

A nivel local la situación es diferente. El periodismo basado en Internet se está abriendo paso,²¹⁷ pero en general la prensa es menos independiente y más susceptible a presiones. En muchas regiones, los periodistas se encuentran en una posición vulnerable. Algunos tienen un alto nivel de riesgo dadas sus propias ambiciones políticas. Para otros, mantener buenas relaciones con las autoridades y candidatos locales a menudo es una necesidad económica.²¹⁸ Aunque los intentos de suprimir la libertad de expresión e impedir la circulación de información electoral relevante no siempre son violentos,²¹⁹ es frecuente que los periodistas locales se vean expuestos a fuérazala violencia. Los asesinatos de reporteros han disminuido desde principios del siglo, pero las amenazas, incluso por parte de los NGAI, son frecuentes y se incrementan durante las campañas, y 2011 no ha sido la ex-

cepción.²²⁰ Frecuentemente las investigaciones judiciales son lentas y como resultado la violencia ejercida contra periodistas queda con frecuencia sin castigo,²²¹ lo que a su vez fomenta la auto-censura.

En los próximos meses, la ONG colombiana Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) capacitará a periodistas locales en las mejores prácticas para el cubrimiento de elecciones. El Gobierno y las autoridades de seguridad deben complementar esto con su pronta reacción ante cualquier amenaza y proveer la protección adecuada. Igual importancia reviste para la Fiscalía la necesidad de incrementar los esfuerzos para llevar ante la justicia a los responsables de amenazas y actos de violencia. Candidatos y funcionarios de campañas deben comprometerse públicamente a respetar la libertad de prensa y contribuir activamente a que se desarrolle un debate informado. Las instituciones electorales y el Gobierno también deberían tomar medidas para garantizar que periodistas y organizaciones civiles tengan acceso a la información por igual y sin obstáculos.²²²

Al igual que en elecciones anteriores, una ONG Misión de Observación Electoral (MOE), prestará un amplio monitoreo electoral por parte de la sociedad civil. Para fortalecer la confianza en su proceso electoral, Colombia debería, como lo ha hecho en el pasado, solicitar a la Organización de Estados Americanos (OEA) el envío de una misión de observación internacional.²²³ Como lo hizo en las elecciones locales de 2007, esta misión tendría que movilizarse con bastante anticipación al día en que se realice la votación, a fin de concentrarse en los problemas más amplios que afectan la calidad de las elecciones, como las amenazas a la seguridad, el manejo de las denuncias y la transparencia en el financiamiento de las campañas. Los

²¹⁶ Entre ellas están los sitios web de información Verdad Abierta, La Silla Vacía, Votebien y Congreso Visible.

²¹⁷ Un ejemplo es Nariño Visible (www.vocesdenarino.com/narino-visible), un sitio web fiscalizador político regional inspirado por Congreso Visible.

²¹⁸ Entrevista de Crisis Group, ONG, Bogotá, 29 de junio de 2011.

²¹⁹ Un ejemplo reciente de un intento no violento se vio en Santa Marta, capital del Magdalena, donde el 18 de junio personas desconocidas compraron toda la edición del periódico regional *El Heraldo* aparentemente en un esfuerzo por impedir la circulación de un artículo que versaba sobre redes familiares de la política local y nexos con paramilitares. Véase “‘Telaraña mafiosa del Magdalena’ agotó *El Heraldo* en Santa Marta”, *El Heraldo*, 19 de junio de 2011 y “MOE rechaza que mafias impidan una ciudadanía informada”, comunicado de prensa, MOE, 20 de junio de 2011.

²²⁰ Según la ONG colombiana Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), hasta mediados de julio de 2011 sólo ha ocurrido el homicidio de un periodista, pero ya se habían recibido 57 amenazas, comparadas con 49 registradas en todo el año 2010. En abril de 2011 Volmar Pérez, Defensor del Pueblo, denunció amenazas contra periodistas, abogados y líderes sindicales, presuntamente provenientes de las Águilas Negras, que al parecer eran parte de presuntas operaciones anti-subversivas, “Defensoría denuncia amenazas contra periodistas”, *El Periódico*, 17 de abril de 2011. Según la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Catalina Botero Marino, actualmente se están investigando dieciocho amenazas de NGAI contra periodistas; véase “Investigan 18 amenazas a periodistas por bandas criminales”, *Caracol*, 2 de mayo de 2011.

²²¹ “El olvido de la justicia”, FLIP, 9 de febrero de 2011. Véase también “La prensa silenciada”, Verdad Abierta, 20 de abril de 2009.

²²² Entrevista de Crisis Group, ONG, Bogotá, 29 de junio de 2011.

²²³ Para la publicación de este informe, Colombia no ha invitado aún a la Misión, lo que está generando preocupación en la OEA porque el calendario se vuelve muy estrecho para asegurar la financiación adecuada.

observadores internacionales tendrían que ubicarse específicamente en los municipios con alto riesgo de violencia política y/o fraude electoral. De implementarse los cambios a los procedimientos del conteo de votos establecidos en la reforma política de 2011, el riguroso escrutinio internacional sería crucial para generar confianza en los resultados y prevenir la violencia postelectoral.²²⁴

VI. CONCLUSIÓN

Colombia se aproxima a unas elecciones cruciales en las cuales está en juego mucho más que la próxima lista de autoridades locales. Las elecciones de 2011 constituirán la primera oportunidad de distorsionar la política local para los cambiantes NGAI. También determinarán los líderes políticos locales de quienes se espera apoyen la implementación de iniciativas del Gobierno cruciales pero que a menudo son objeto de una feroz resistencia local, como por ejemplo la restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado. Ahora el país está en mejor posición para enfrentar este reto, y la administración Santos ha hecho crecer las expectativas de tener unas elecciones libres, limpias y más competitivas al reconocer claramente la amenaza que suponen los NGAI e incrementar los esfuerzos por reducir la intervención de actores armados ilegales en el proceso electoral. A fin de cumplir esas expectativas, el Gobierno necesita incrementar las medidas para proteger a los candidatos, mejorar la inteligencia para identificar las amenazas que representan los actores armados (en particular los NGAI), hacer cumplir las normas de financiamiento de campañas y prevenir y sancionar los delitos electorales.

La acción institucional para atenuar los riesgos electorales puede marcar una diferencia real en la votación de octubre, pero no será suficiente para romper el ciclo del conflicto y la corrupción en los que están atrapados muchos municipios. Esto eventualmente requerirá reformas más estructurales, por lo menos en tres áreas. En primer lugar, las instituciones electorales, específicamente el CNE, necesitan fortalecerse y volverse más independientes para que puedan ejercer sus funciones de supervisión. En segundo lugar, los partidos políticos tendrán que fortalecerse para estar en condiciones de asumir pleno control sobre la nominación de candidatos y satisfacer sus obligaciones de rendición de cuentas. En tercer lugar, el gobierno local debe desarrollar una base institucional más fuerte que garantice una mayor responsabilidad y transparencia en la gestión de los asuntos locales. La justicia local también deberá fortalecerse para que pueda asumir un papel más protagónico en la investigación y sanción de los nexos entre criminales y políticos locales.

Si no se adoptan estas medidas de mediano y largo plazo, muchas de las regiones de Colombia quedarían expuestas a un prolongado mal gobierno y violento conflicto. La debilidad de las instituciones públicas a nivel local sigue favoreciendo las alianzas entre políticos y actores armados ilegales, en medio de la evolución del conflicto. Si no se impide el fortalecimiento y la expansión de los nexos de los NGAI con la política local, estos grupos podrán operar todavía con mayor impunidad. La captura de dineros públicos incrementaría la base de sus recursos y consecuentemente su potencial de convertirse en una amenaza

²²⁴ La misión observadora electoral de la OEA en 2007 anotó que unos 40 municipios fueron afectados por violencia postelectoral sobre resultados controvertidos. Véase “Informe de la misión de observación electoral: elecciones locales en la República de Colombia 28 de Octubre de 2007”, Organización de los Estados Americanos, Consejo Permanente, CP/doc. 4293/08, 8 de abril de 2008, p. 20. En marzo de 2011, la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó a la Corte Constitucional retrasar la entrada en vigencia de las reformas relacionadas con el conteo inmediato de votos hasta las elecciones de 2014, argumentando que la implementación bajo las limitaciones actuales de presupuesto, junto con la infraestructura de votación existente, lo hace inviable. Carta del registrador nacional, Carlos Ariel Sánchez Torres, a la Corte Constitucional, Bogotá, 28 de marzo de 2011.

cada vez mayor para la democracia local y la seguridad nacional. La recuperación de la legitimidad del gobierno local y la forja de instituciones políticas democráticamente responsables, limpias y eficientes, son retos fundamentales que Colombia debe enfrentar y superar con el fin de alcanzar una paz sostenible.

Bogotá/Bruselas, 25 julio de 2011

APÉNDICE A MAPA DE COLOMBIA



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

APÉNDICE B

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIACIONES

AL 1/2009	Acto Legislativo 1 de 2009, reforma política que cambia varios artículos de la Constitución de 1991.
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia, organización que cobijaba a los grupos paramilitares cuya desmovilización empezó en 2003 y concluyó oficialmente en 2006.
BACRIMs	Bandas Criminales, término usado por el gobierno Colombiano para referirse a los grupos ilegales armados formados después del fin de la desmovilización de las AUC.
BLS	Bloque Libertadores del Sur, unidad paramilitar del bloque Central Bolívar de las AUC, que opera en Nariño. El BLS se desmovilizó el 30 de Julio de 2005.
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflicto, ONG basada en Bogotá.
CIAT	Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas.
CI2E	Centro Integrado de Inteligencia Electoral, plataforma de coordinación de seguridad auspiciada por la policía.
CNDV	Cartel del Norte del Valle, cartel de la droga formado después de la desintegración de los carteles de Cali y Medellín. Opera en la parte norte del departamento del valle del cauca.
CNE	Consejo Nacional Electoral, cuerpo de nueve magistrados a cargo de la supervisión de los procesos electorales.
Codhes	Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento, ONG basada en Bogotá.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, departamento oficial de estadísticas en Colombia.
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad, agencia de inteligencia que depende de la Presidencia.
ELN	Ejército de Liberación Nacional, la segunda guerrilla más grande de Colombia.
EPL	Ejército de Liberación Popular, la guerrilla más pequeña en Colombia. El grueso de los combatientes del EPL se desmovilizaron en 1991 y formaron un partido político.
ERPAC	Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia, grupo armado ilegal y organización narcotraficante con fuerte presencia en los llanos orientales.
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, principal grupo insurgente de Colombia y la guerrilla más antigua del continente americano.
FLIP	Fundación para la Libertad de Prensa, ONG basada en Bogotá.
INDEPAZ	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, ONG basada en Bogotá.
JAL	Juntas de Acción Local, institución encargada de apoyar a los alcaldes y a los concejos locales.
LE	Ley Estatutaria 1475 del 14 de julio de 2011
LJP	Ley de Justicia y Paz, marco legal para la justicia transicional en Colombia.
MOE	Misión de observación electoral, ONG basada en Bogotá.
NGAI	Nuevos Grupos Armados Ilegales y sucesores de los paramilitares, término genérico usado para describir los grupos armados ilegales que surgieron después del fin de la desmovilización de las AUC.
OEA	Organización de Estados Americanos.
PDA	Polo Democrático Alternativo, partido político de izquierda.
PDI	Personas Desplazados Internos.
PIN	Partido de Integración Nacional, partido político fundado en 2009.

SAT	Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero, entidad vinculada al Ministerio de Hacienda encargada de supervisar datos relacionados con operaciones de lavado de Activos.
UP	Unión Patriótica, partido político de izquierda fundado en 1985 como resultado de los diálogos de paz entre las FARC y la administración Betancourt: La UP perdió su reconocimiento como partido en 2002.
URIEL	Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral, plataforma inter-institucional que recibe y tramita denuncias de fraude electoral a las autoridades competentes, auspiciada por el Ministerio del Interior.

APÉNDICE C

ACERCA DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 130 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con su sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de 12 páginas, que actualiza sucintamente con regularidad la coyuntura en las situaciones de conflicto o conflicto potencial más sensibles del mundo.

Los informes y los boletines informativos de Crisis Group son distribuidos por correo electrónico y también se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en materia de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Son codirectores de Crisis Group Christopher Patten, ex comisionado europeo de Relaciones Exteriores, y Thomas Pickering, ex embajador de Estados Unidos. Su presidenta y directora ejecutiva desde julio de 2009 es Louise Arbour, ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos y fiscal principal en los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Rwanda.

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

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

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

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

Julio de 2010

APÉNDICE D

INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS DE CRISIS GROUP SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE 2008

- La droga en América Latina I: perdiendo la lucha*, Informe sobre América Latina N°25, 14 de marzo de 2008.
- La droga en América Latina II: optimizar las políticas y reducir los daños*, Informe sobre América Latina N°26, 14 de marzo de 2008.
- Colombia: lograr que el avance militar rinda frutos*, Boletín informativo sobre América Latina N°17, 29 de abril de 2008.
- Bolivia: rescatar la nueva Constitución y la estabilidad democrática*, Boletín informativo sobre América Latina N°19, 19 de junio de 2008.
- Venezuela: ¿Reforma política o colapso del régimen?*, Informe sobre América Latina N°27, 23 de julio de 2008.
- Reforming Haiti's Security Sector*, Informe sobre América Latina y el Caribe N°28, 18 de septiembre de 2008.
- Rectificar el curso: las víctimas y la Ley de Justicia y Paz en Colombia*, Informe sobre América Latina N°29, 30 de octubre de 2008.
- Haiti 2009: Stability at Risk*, Boletín informativo sobre América Latina y el Caribe N°19, 3 de marzo de 2009.
- Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia: jugar la carta correcta*, Informe sobre América Latina N°30, 26 de marzo de 2009.
- Haiti: Saving the Environment, Preventing Instability and Conflict*, Boletín informativo sobre América Latina y el Caribe N°20, 28 de abril de 2009.
- Dos pasos complementarios: proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia*, Boletín informativo sobre América Latina N°21, 25 de mayo de 2009.
- Venezuela: la Revolución Bolivariana acelerada*, Boletín informativo sobre América Latina N°22, 5 de noviembre de 2009.
- Un posible tercer período de Uribe y la resolución del conflicto en Colombia*, Informe sobre América Latina N°31, 18 de diciembre de 2009.
- Haiti: Stabilisation and Reconstruction after the Quake*, Informe sobre América Latina y el Caribe N°32, 31 de marzo de 2010.
- Guatemala: asfixiada entre el crimen y la impunidad*, Informe sobre América Latina N°33, 22 de junio de 2010.
- Mejorar la política de seguridad en Colombia*, Boletín informativo sobre América Latina N°23, 29 de junio de 2010.
- Colombia: la oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto*, Informe sobre América Latina N°34, 13 de octubre de 2010.
- Haiti: The Stakes of the Post-Quake Elections*, Informe sobre América Latina y el Caribe N°35, 27 de octubre de 2010.

APÉNDICE E

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP

CO-DIRECTORES

Lord (Christopher) Patten

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

Thomas R. Pickering

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

PRESIDENTA Y DIRECTORA EJECUTIVA

Louise Arbour

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

CONSEJO DIRECTIVO

Morton Abramowitz

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

Cheryl Carolus

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

Maria Livanos Cattau

Miembro de la junta directiva, Petroplus Holdings, Suiza

Yoichi Funabashi

Editor en jefe de The Asahi Shimbun, Japón

Frank Giustra

Presidente y director ejecutivo de Fiore Capital

Ghassan Salamé

Decano, Escuela de Relaciones Internacionales de París, Ciencias Políticas

Stephen Solarz

Ex congresista de los Estados Unidos

George Soros

Presidente de Open Society Institute

Pär Stenbäck

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Finlandia

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

Adnan Abu-Odeh

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

Kenneth Adelman

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

Kofi Annan

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

Nahum Barnea

Columnista principal de *Yedioth Ahronoth*, Israel

Samuel Berger

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

Emma Bonino

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

Wesley Clark

Ex comandante supremo aliado de la OTAN, Europa

Sheila Coronel

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

Jan Egeland

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

Mohamed ElBaradei

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

Uffe Ellemann-Jensen

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Dinamarca

Gareth Evans

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

Mark Eyskens

Ex primer ministro de Bélgica

Joschka Fischer

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Alemania

Dewi Fortuna Anwar

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

Jean-Marie Guéhenno

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

Carla Hills

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

Lena Hjelm-Wallén

Ex viceprimera ministra y ex ministra de Relaciones Exteriores de Suecia

Swanee Hunt

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

Mo Ibrahim

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

Igor Ivanov

Ex ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia

Asma Jahangir

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

Wim Kok

Ex primer ministro de los Países Bajos

Ricardo Lagos

Ex presidente de Chile

Joanne Leedom-Ackerman

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

Lord (Mark) Malloch-Brown

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

Lalit Mansingh

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

Jessica Tuchman Mathews

Presidenta del Carnegie Endowment for International Peace

Benjamin Mkapa

Ex presidente de Tanzania

Moisés Naím

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

Ayo Obe

Experto jurídico, Lagos, Nigeria

Güler Sabanci

Presidente de Sabanci Holding, Turquía

Javier Solana

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

CÍRCULO DEL PRESIDENTE

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

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

Frank Holmes
Steve Killelea
George Landegger
Ford Nicholson

Statoil ASA
Harry Pokrant
Ian Telfer
Neil Woodyer

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

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

Rita E. Hauser
Copresidenta

Elliott Kulick
Copresidente

Anglo American PLC
APCO Worldwide Inc.

Ed Bachrach

Stanley Bergman & Edward Bergman

Harry Bookey & Pamela Bass-Bookey

Iara Lee & George Gund III Foundation

Chevron

John Ehara

Equinox Partners

Neemat Frem

Seth Ginns

Paul Hoag

Joseph Hotung

International Council of Swedish Industry

H.J. Keilman

George Kellner

Amed Khan

Zelmira Koch

Liquidnet

Jean Manas

McKinsey & Company

Harriet Mouchly-Weiss

Yves Oltramare Anna Luisa Ponti & Geoffrey Hoguet

Michael Riordan

Shell

Belinda Stronach

Talisman Energy

Tilleke & Gibbins

Kevin Torudag

VIVATrust

Yapı Merkezi Construction and Industry Inc.

ASESORES SENIOR

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

Martti Ahtisaari
Presidente emérito

George Mitchell
Presidente emérito

HRH Prince Turki al-Faisal

Shlomo Ben-Ami

Hushang Ansary

Richard Armitage

Ersin Arioğlu

Óscar Arias

Diego Arria

Zainab Bangura

Christoph Bertram

Alan Blinken

Lakhdar Brahimi

Zbigniew Brzezinski

Kim Campbell

Jorge Castañeda

Naresh Chandra

Eugene Chien

Joaquim Alberto Chissano

Victor Chu

Mong Joon Chung

Pat Cox

Gianfranco Dell'Alba

Jacques Delors

Alain Destexhe

Mou-Shih Ding

Gernot Erler

Marika Fahlén

Stanley Fischer

Malcolm Fraser

I.K. Gujral

Max Jakobson

James V. Kimsey

Aleksander Kwaśniewski

Todung Mulya Lubis

Allan J. MacEachen

Graça Machel

Barbara McDougall

Matthew McHugh

Nobuo Matsunaga

Miklós Németh

Christine Ockrent

Timothy Ong

Olara Otunnu

Shimon Peres

Victor Pinchuk

Surin Pitsuwan

Cyril Ramaphosa

Fidel V. Ramos

George Robertson

Michel Rocard

Volker Rühle

Mohamed Sahnoun

Salim A. Salim

Douglas Schoen

Christian Schwarz-Schilling

Michael Sohlman

Thorvald Stoltenberg

William O. Taylor

Leo Tindemans

Ed van Thijn

Simone Veil

Shirley Williams

Grigory Yavlinski

Uta Zapf

Ernesto Zedillo