Democracia en el punto de mira

Situación de la violencia contra líderes y lideresas en época electoral, 2018 y 2022 en Colombia

Suecia Sverige
Embajada de Noruega
Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz
ifa Institut für Auslandsbeziehungen
Unión Europea
Protección de Liderazgos para una Democracia Incluyente
moe Misión de Observación Electoral
Comisión Colombiana de Juristas

Democracia en el punto de mira

Situación de la violencia contra líderes y lideresas en época electoral, 2018 y 2022 en Colombia

ISBN 978-958-53962-2-7

Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)
Andrea Liliana Garzón Zuluaga
Coordinadora Área de investigación
Adriana Carolina Ordóñez
Diego Balvino Chávez Chaves
Laura Gabriela Rojas Lozano
Equipo de investigación

Misión de Observación Electoral (MOE)
Mauricio Andrés Vela Barón
Coordinador Observatorio Político-Electoral para la Democracia
Diego Alejandro Rubiano Plazas
Subcoordinador Observatorio Político-Electoral para la Democracia
Saira Daniela Mora Prieto
Monig Lilley Rodríguez Aguirre
Investigadoras del Observatorio Político Electoral de la Democracia

Consejo editorial:
Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional -MOE
Pamela San Martín
Consultora Internacional - MOE
Gustavo Gallón Giraldo
Director Comisión Colombiana de Juristas

Diagramación:
Alejandro Medina

Coordinación editorial:
Santiago Vargas Delgado

Fecha de publicación:
Noviembre de 2022

Esta publicación se realizó con el apoyo de la Unión Europea, Protección de liderazgos para una Democracia Influyente (PLDI), la Embajada de Suecia, la Embajada de Noruega, el Institut für Auslandsbeziehungen y el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia. Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad de los autores y autoras, y no comprometen de ninguna manera a las organizaciones que apoyaron su publicación. La de este documento es libre, siempre y cuando sea citado de manera adecuada.

Democracia en el punto de mira

Situación de la violencia contra líderes y lideresas en época electoral, 2018 y 2022 en Colombia

Contenido

Introducción 5
Nota metodológica 7

01 Violencia sociopolítica contra las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales durante los periodos electorales 2018 y 2022 9
1. Patrones de las violaciones al derecho a la vida contra líderes y lideresas sociales durante los períodos electorales 2018 y 2022 14
2.Violencia no letal contra liderazgos y personas defensoras de derechos humanos 22
3. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz-CITREP 28

02 El impacto de la violencia sociopolítica en la participación electoral 34

03 Causas del incremento de la violencia 38
1. Incumplimientos en la implementación del Acuerdo de Paz y sus mecanismos de garantías de seguridad 38
2. Fortalecimiento de los grupos armados ilegales 40
3. Gobernanza criminal y control social 43
4. Estigmatización 44
5. Impedimentos a la participación política 45
6. Aumento de la economía del narcotráfico y minería ilegal 47

Conclusiones 49

Recomendaciones 51
1. Recomendaciones para fortalecer la coordinación interinstitucional 57
2. Recomendaciones para el mejoramiento de la respuesta ante el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo 60
3. Recomendaciones para la implementación integral de los Acuerdos de Paz 62
4. Recomendaciones desde la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en relación con la violencia contra líderes y lideresas 63

Introducción

La firma del Acuerdo Final de Paz significó para las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales un hito esperanzador para la construcción de una verdadera democracia y de un país en paz. Durante el año 2017 disminuyó la violencia sociopolítica en el país y esta reducción de los hechos de violencia en los territorios permitió que las elecciones nacionales del año 2018 fueran unas de las más pacíficas.

Sin embargo, este panorama esperanzador no se mantuvo y después de este primer año de relativa disminución de las acciones violentas, estas empezaron a incrementarse y con ellas la violencia contra las personas que ejercen el derecho a defender derechos y lideran causas sociales y políticas en el país. Desde que se firmó el Acuerdo de Paz, el año en el que más se atentó contra el derecho a la vida de los líderes, lideresas y personas defensoras en el país fue el año 2020 con 321 casos registrados[1] y el año 2021 fue el año en el que más casos de violencia no letal se registraron contra estas personas[2].

Ahora bien, desde la firma de este Acuerdo y hasta el segundo semestre de 2022 se han celebrado tres comicios electorales: dos de carácter nacional (2018 y 2022) y otro de carácter regional (2019). En las elecciones nacionales del año 2018 se eligió como Presidente de la República a un opositor de estos Acuerdos de Paz firmados con las extintas FARC-EP. Pero al mismo tiempo, después de estos comicios electorales y debido a este mismo Acuerdo, llegaron al Congreso de la Republica representantes de este grupo guerrillero desmovilizado y que se convirtió en partido político, un hecho histórico para nuestra democracia.

Por su lado, las elecciones del año 2022 fueron precedidas por diferentes movilizaciones ciudadanas que exigían un cambio profundo para el país. En el plano político, estuvieron marcadas por ser las primeras elecciones donde se eligieron las curules a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, luego de una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia[3]. Dicha sen-

1 Boletín semestral: Situación de las personas defensoras, los líderes y lideresas sociales en Colombia. Lo que oculta la disminución de la cifra de homicidios en el año 2021. En: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=691

2 El Teatro de las Sombras. Informe anual 2021 Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos en Colombia -SIADDHH-. En: https://drive.google.com/file/d/1-cyEWpykRlGU57cO-kNZFHmcTvlOJfLy/view

3 Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia SU-150 de 2021.

tencia le dio la razón a una tutela presentada por el senador Roy Barreras contra las actuaciones de las Mesas Directivas del Congreso que desconocieron la aprobación de un proyecto de reforma constitucional que fue legalmente tramitado y aprobado por la plenaria del Senado de la República el día 30 de noviembre de 2017.

Adicional a lo anterior, durante estos años se ha dado un repunte del accionar y la presencia de múltiples Grupos Armados Ilegales –GAI–, los cuales no suelen ignorar la política electoral, sino que optan por tener un rol activo durante las elecciones. Tanto así, que buscan usar su poder para favorecer intereses, capturar instituciones políticas y electorales, constreñir a los electores, amenazar y atentar contra las distintas candidaturas.

Es en ese marco donde la Misión de Observación Electoral –MOE– y la Comisión Colombiana de Juristas – CCJ–, a partir de sus objetivos misionales y sus metodologías de trabajo, decidieron aunar esfuerzos para que desde la experticia de cada una de estas organizaciones se pudieran responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los patrones de la violencia contra líderes y lideresas durante los períodos electorales? ¿La violencia contra líderes y lideresas sociales aumentó en las elecciones nacionales de 2022 respecto de las elecciones de 2018? ¿La violencia contra liderazgos ha afectado la participación electoral? ¿Cuáles son las causas de la violencia contra liderazgos?

En el informe que se presenta a continuación también se presentan recomendaciones y propuestas dirigidas a dar una atención integral al problema. Este tema resulta relevante en la medida en que cada organización, a partir de sus propias metodologías, encuentra que el fenómeno de la violencia contra líderes y lideresas, lejos de reducirse, se acentuó en el marco de los últimos meses del calendario electoral, por lo que se hace necesaria una atención prioritaria a la protección de los liderazgos de cara a las elecciones locales de 2023.

Esta investigación se divide en cinco partes. En la primera parte se hace un análisis de la violencia sociopolítica ejercida contra los líderes, lideresas y personas defensoras de derechos durante los períodos electorales de 2018 y 2022, haciendo un análisis espacial de la violencia ejercida contra los liderazgos en los 167 municipios de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CITREP–, en las que se crearon y disputaron las curules de paz para la Cámara de Representantes.

En la segunda parte se identifica el impacto de la violencia generalizada y contra los liderazgos en la participación electoral y, en ese sentido, cómo la violencia afecta la vulneración de los derechos políticos.

En tercer lugar, se exponen las posibles causas del incremento de la violencia, haciendo énfasis en los territorios más afectados por la misma. Finalmente y en búsqueda de alimentar el sistema de acción pública y así encontrar medidas integrales frente a esta situación descrita, en los dos últimos capítulos se presentan algunas conclusiones y se hacen recomendaciones a autoridades de distintos niveles, en busca de garantizar la protección a los diferentes tipos de liderazgo, de cara a las elecciones que tendrán lugar en el año 2023.

Nota metodológica

A partir de las elecciones de autoridades locales de 2007 el Observatorio Político Electoral de la Democracia de la MOE hace seguimiento a las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos cometidos en contra de: candidatos a cargos de elección popular, funcionarios de elección popular, altos funcionarios del Estado a nivel nacional, departamental y municipal, líderes políticos y dirigentes de partidos; y desde 2016, también contra líderes sociales y miembros electos de Juntas de Acción Comunal (JAC) de cada municipio del país.

Dicha información es recopilada por la MOE a través del seguimiento detallado de noticias en medios de comunicación y reportes de organizaciones sociales y políticas internacionales, nacionales, regionales y locales. Así mismo, se mantiene diálogo con los partidos políticos y con organizaciones sociales que hacen parte de su red nacional de observación electoral, así como con las autoridades a nivel nacional y regional, para compartir y validar la información permanentemente.

Además, este monitoreo nutre los Mapas de Riesgo Electoral. Así mismo, aporta insumos útiles para el diagnóstico de los patrones fácticos y territoriales de la violencia, necesarios para la formulación de políticas públicas que permitan encontrar las causas y prevenir la victimización de liderazgos y propendan por medidas de prevención y mitigación del riesgo de violencia.

Por su parte, la Comisión Colombiana de Juristas desde el segundo semestre de 1996 cuenta con la Base de Datos de Violencia Sociopolítica, instrumento principal para el desarrollo de la mayoría de sus investigaciones[4]. Es importante señalar que desde el año 2016 viene haciendo un monitoreo especial y focalizado de las violaciones al derecho a la vida (homicidios y desapariciones forzadas) de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales en el país.

La CCJ define a las personas que defienden derechos y lideran causas sociales de conformidad con lo establecido en la resolución A/RES/53/44 de la Asamblea General de la Naciones Unidas y de las definiciones que se han venido consolidando a partir de los informes presentados por los diferentes relatores sobre los defensores de derechos humanos[5]. Con base en estas definiciones, la CCJ ha identificado 19 sectores de liderazgo social y de defensa de derechos humanos[6].

Las metodologías de seguimiento a la violencia contra líderes y lideresas de la MOE y la CCJ, a pesar de diferir, fueron armonizadas para la realización del presente informe. Esta armonización permitió que se tratara el mismo universo de personas defensoras de derechos humanos,

[4] Para mayor información, ver el documento: Cómo procesa su información la Comisión Colombiana de Juristas, publicado en: https://www.coljuristas.org/documentos/adicionales/como_procesa_su_informacion_la_ccj.pdf

[5] Para mayor información, revisar el informe: ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el Postacuerdo, Páginas 11 y 12, publicado en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=173

[6] Los sectores de defensa de derechos humanos y/o liderazgo identificados por la Comisión Colombiana de Juristas son: 1) activismo de DDHH, 2) afrocolombiano, 3) ambiental, 4) campesino, 5) comunal, 6) comunitario, 7) cultural y deportivo, 8) educativo y académico, 9) reincorporación FARC-EP, 10) funcionarios de DDHH, 11) indígena, 12) juvenil, 13) LGBT, 14) mujeres, 15) político, 16) salud, 17) sindical, 18) solicitante de tierras, 19) víctimas. La tarea de identificar sectores de defensa de derechos y/o de liderazgo es continua, pues estos se pueden ir transformando conforme a las reivindicaciones de los diferentes sectores de la sociedad. Por ejemplo, el sector de liderazgo de ex-combatientes fue identificado recientemente y agrupa a todas aquellas personas excombatientes que se caracterizan por liderar causas sociales o defender algún derecho humano.

líderes y lideresas sociales para el análisis de la violencia. Para esta armonización se enfatizaron cuatro elementos:

1. Al igual que el monitoreo que hace la CCJ en este informe se ahondará en las agresiones contra defensores de derechos humanos según lo establecido por la ONU. Por lo tanto, a pesar de que en los informes de la Misión de Observación Electoral se enfatiza en los liderazgos políticos, sociales y comunales, en este informe se hará siempre mención de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales con excepción de casos de violencia que solamente afecten a personas con liderazgos, en cuyo caso se hará mención a líderes y lideresas.
2. La categoría de líderes y lideresas sociales de la CCJ incluye el sector político y comunal, por lo que agrupa lo identificado por la MOE como liderazgos políticos, sociales y comunales.
3. Existe una diferencia en los hechos de violencia monitoreados por las dos organizaciones: desde la CCJ se hace seguimiento a las violaciones al derecho a la vida, las cuales corresponden a homicidios y desapariciones; y desde la MOE a asesinatos, desapariciones, atentados, secuestros, amenazas y hechos de violencia contra la mujer en política –VCMP–, entendiendo que los cuatro últimos, por sí solos, serán referenciados en el documento como "violencia no letal".
4. Los primeros apartados presentan una diferenciación entre las violaciones al derecho a la vida y violencia no letal contra líderes y defensores de derechos humanos, a fin de profundizar en las cifras y presentar el comportamiento de cada grupo en términos temporales, territoriales y de género. Por su parte, los análisis de las causas, el impacto de la violencia y las recomendaciones consideran la totalidad de los hechos analizados. Esto, ante el reconocimiento de que todas las agresiones constituyen un riesgo para los liderazgos e influyen en el recrudecimiento de la violencia en el país, siendo un factor a tener en cuenta para la implementación de medidas de protección y seguridad.

Finalmente, en este informe se toma como período de análisis los siete meses previos a las elecciones de segunda vuelta presidencial, es decir, a partir de la fecha de inscripción de candidaturas, 13 de noviembre de 2021, hasta el 19 de junio de 2022, fecha de la elección para segunda vuelta presidencial. Se toma esa fecha de inicio ya que, de acuerdo a los datos históricos de violencia, se constituye en una fecha en la que se inicia un repunte de afectaciones contra los liderazgos en el país, que va hasta el día de las elecciones presidenciales de segunda vuelta.

01 Violencia sociopolítica contra las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales durante los periodos electorales 2018 y 2022

Una vez firmado el Acuerdo de Paz se evidenció una reducción de la violencia asociada con el conflicto armado interno. Según la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA-[7], violaciones como la desaparición forzada, masacres, torturas y confinamiento disminuyeron significativamente (ver figura 1).

Asimismo, según datos consultados en las revistas Noche y Niebla del CINEP[8], las infracciones al Derecho Internacional Humanitario –DIH–, también presentaron una reducción en 2017 respecto de 2016. En específico, las amenazas se redujeron en un 52,17 % (al pasar de 460 en 2016 a 220 en 2017); el homicidio intencional de persona protegida en un 57,84 % pues en 2016 se documentaron 103 casos y en 2017, 43; y las lesiones a persona protegida se redujeron en un 76,47 %, al registrar 51 victimizaciones en el año 2016 y 12 en 2017.

También, con posterioridad a la firma del Acuerdo Final se celebraron las elecciones nacionales menos violentas en la historia reciente colombiana. Tanto así que, en el marco de los Mapas y Factores de Riesgo Electoral por violencia realizados por la MOE[9], 2018 se posicionó como el año electoral con la menor cantidad de municipios en riesgo (310), registrados desde 2007.

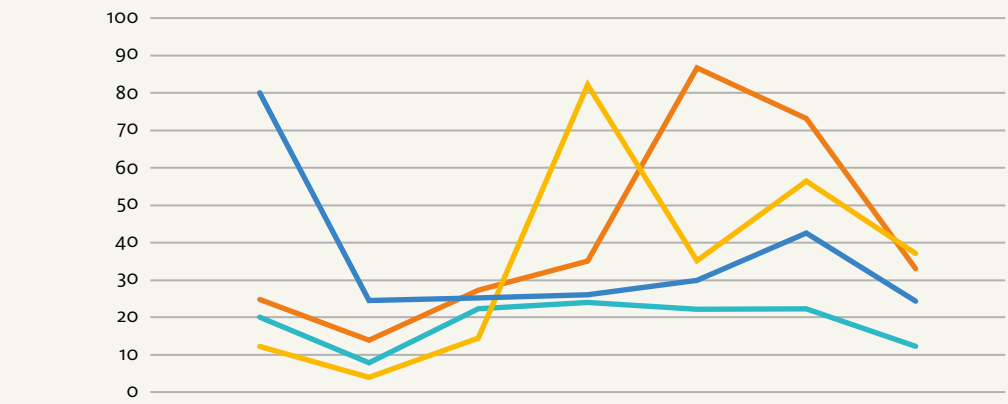
---

7 OCHA (2022). Monitor de OCHA. Disponible en: https://monitor.salahumanitaria.co/#

8 CINEP (2016-2021). Revistas N.º 54 (pág. 101), 56 (pág. 101), 58 (pág. 388), 60 (pág. 329), 62 (pág. 327) y 64 (pág. 288). Disponibles en: https://www.nocheyniebla.org/?page_id=399

9 Este mapa agrupa los riesgos por presencia e intensidad de acciones violentas de cuatro tipos de grupos armados ilegales (GAI): los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las "disidencias" de las FARC y el EPL, también conocido como Los Pelusos. Además, incluye los riesgos por desplazamiento forzado individuales y desplazamientos masivos y múltiples; los riesgos por violaciones a la libertad de prensa; y los riesgos por violencia contra líderes y lideresas políticas, sociales y comunales.

Figura 1. Número de eventos victimizantes en el territorio nacional
1º de enero de 2016 a 30 de junio de 2022



	Eventos 2016	Eventos 2017	Eventos 2018	Eventos 2019	Eventos 2020	Eventos 2021	Eventos 2022 (Enero - julio)
Desaparición forzada	80	25	25	26	30	41	25
Masacre	25	12	27	35	88	72	32
Tortura	20	9	22	25	22	22	12
Confinamiento	11	5	16	81	37	57	37

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCHA

Lamentablemente este escenario de disminución de la violencia no continuó sino que, a partir de 2019, se observó un incremento en las afectaciones contra la población y una mutación de las dinámicas del conflicto armado. Con la desmovilización de las FARC-EP se generó un vacío de poder en los territorios más afectados por la guerra, que el Estado no ha ocupado. Esto dio paso a una recomposición de actores ilegales, caracterizada por la fragmentación y surgimiento de múltiples grupos armados, panorama que llevó a un incremento del número de municipios con riesgo por presencia y acciones violentas de los grupos armados y, con ello, de múltiples acciones victimizantes en estos territorios.

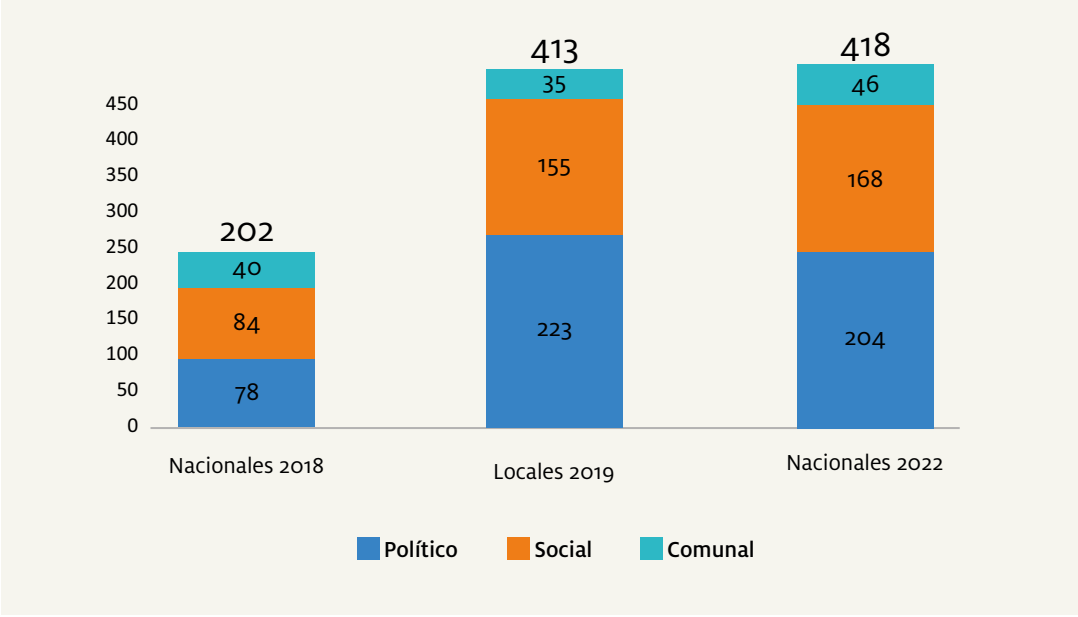
António Guterres, Secretario General de Naciones Unidas mencionó que "El Acuerdo Final de Paz estableció una hoja de ruta destinada a transformar las causas profundas del conflicto"[10] y en un contexto político marcado por diversas dificultades en la implementación de este Acuerdo no genera sorpresa que en los últimos años se haya dado paso a un número creciente de agresiones contra poblaciones étnicas, LGBTI, campesinas, firmantes del Acuerdo de Paz, mujeres, niños, niñas, adolescentes, líderes y defensores de derechos.

Frente a los períodos electorales analizados, en las elecciones locales de 2019, los hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales aumentaron en un 104,5 % respecto de las elecciones nacionales de 2018. Para las elecciones nacionales de 2022, la tendencia de incremento en la violencia continuó, pues, tal como se observa en la figura 2, en ese año

[10] ONU. (2021) "UN Secretary-General's remarks at Colombia's Peace Agreement's fifth year anniversary event" Disponible en: https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-11-24/un-secretary-generals-remarks-colombias-peace-agreements-fifth-year-anniversary-event-delivered-spanish

se registraron 106,9 % y 1,2 % más agresiones en comparación con los años 2018 y 2019, respectivamente. Llama particularmente la atención el incremento de 2019 a 2022, ya que tradicionalmente la violencia es mayor en los comicios locales que en los nacionales.

Figura 2. Hechos de violencia contra liderazgos y personas defensoras de derechos humanos en los 7 meses previos a las votaciones (Nacionales 2018 – Locales 2019 – Nacionales 2022)



Fuente: Misión de Observación Electoral -MOE-

Por su parte, en el período preelectoral de 2022[11] se presentó un total de 441 acciones armadas y 340 amedrentamientos[12] a lo largo del territorio nacional. Los Grupos Armados Organizados[13] se posicionaron como los principales autores de dichos hechos (con 105 acciones armadas y 158 amedrentamientos), seguidos por las disidencias de las FARC, autoras de un total de 149 acciones y 65 amedrentamientos y del ELN con 84 y 81, respectivamente, siendo preocupante la capacidad de estos grupos de alterar el orden público, de realizar operaciones militares sostenidas y mantener un control social sobre la población.

Evidencia de esto fueron los paros armados realizados por el ELN entre el 23 y 25 de febrero de 2022, a solo dos semanas de las elecciones legislativas, y por el Clan del Golfo entre el 5 y 9 de mayo de 2022, veinte días antes de la elección presidencial.

11 Se tomaron los 7 meses anteriores a cada elección, para elecciones nacionales 2018 y 2022 los 7 meses antes de la elección para segunda vuelta presidencial y los 7 meses antes de la fecha de la elección local en 2019.

12 De acuerdo a los datos de la oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).

13 Entre los que se incluyen el Clan del Golfo, Los Caparros, Los Puntilleros, Los Pachenca y El Comando de la Frontera, entre otros grupos armados ilegales. Aunque todos estos son GAI se hace la distinción nominal para diferenciarlos de aquellos grupos de origen guerrillero

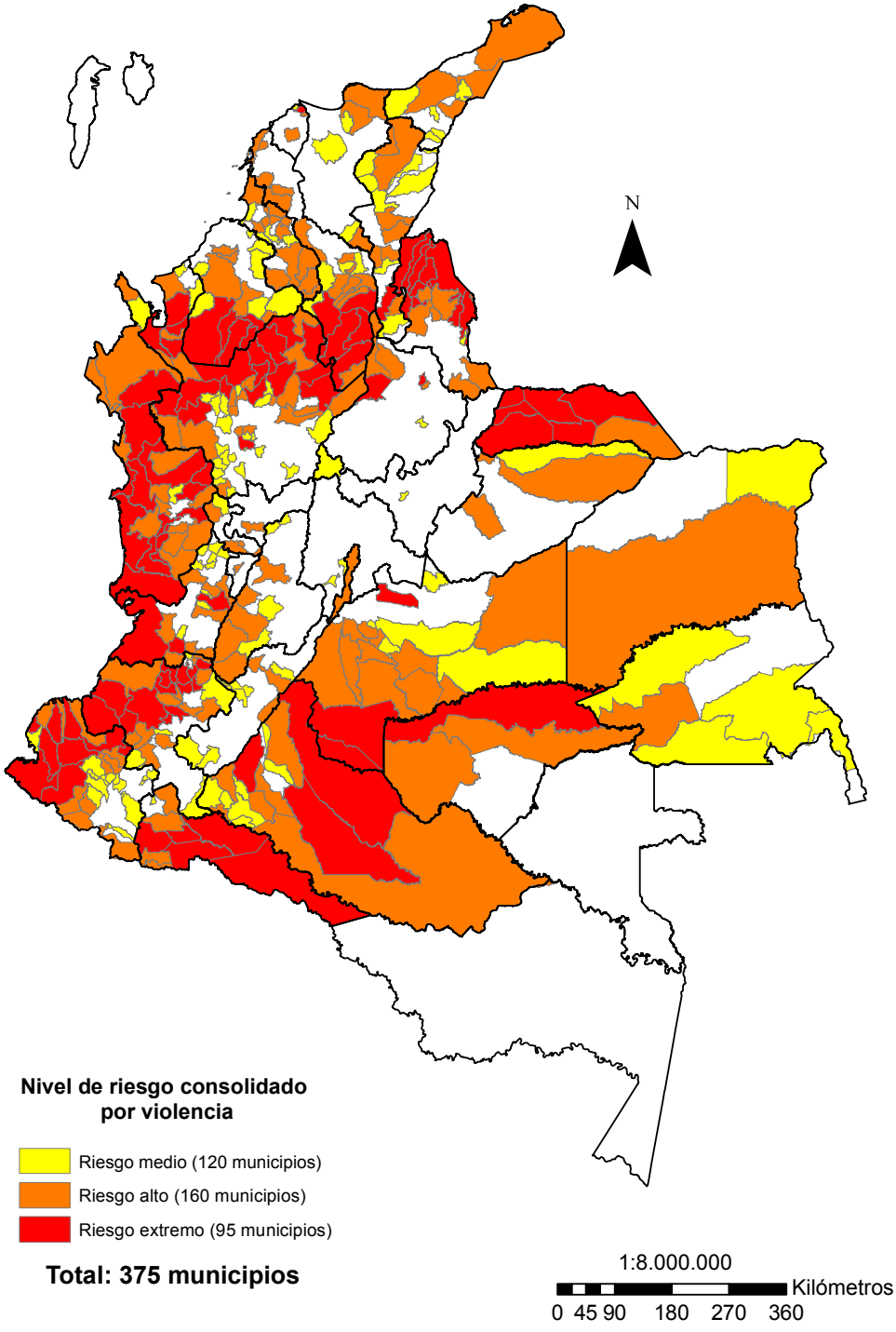
En el paro armado nacional anunciado por ELN "contra Duque y su mal gobierno" en tan solo tres días desde su inicio (entre el 23 y 25 de febrero) se presentaron al menos 69 acciones (46 amedrentamientos y 23 acciones bélicas), entre ellas: ocho actos terroristas, el bloqueo de once vías, la incineración de diez vehículos, el cierre de 23 terminales y el asesinato de un líder social. Lo anterior, en doce departamentos del país que reúnen a 49 municipios, 18 de ellos territorios de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz -CITREP-.

Asimismo, entre el 5 y el 9 de mayo, a menos de un mes de las elecciones presidenciales, el Clan del Golfo inició un paro armado que afectó a 109 municipios de once departamentos del país. En ese período, se presentaron al menos 137 acciones entre las que se encuentran amedrentamientos, circulación de panfletos amenazantes, bloqueos de vías, incineración de vehículos, hostigamientos a la Fuerza Pública y asesinatos de líderes y ciudadanos en general.

De esta manera resulta evidente por qué, para el año 2022, la MOE identificó un incremento de 21 % en los municipios en riesgo por factores de violencia, en comparación con lo registrado en 2018 (pues pasaron de ser 310 a 375[14]). En el Mapa 1, donde se presentan los 375 municipios según su nivel de riesgo por violencia, se observa que los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Norte de Santander, Nariño y Arauca presentaron el mayor número de municipios en riesgo extremo. También una situación importante de violencia en Guaviare, Caquetá y Putumayo, donde más del 70 % de sus municipios estaban en riesgo por factores de violencia. A lo anterior se le suma que la Defensoría del Pueblo, en la Alerta Temprana N. 004-2022 – Documento Advertencia por Proceso Electoral 2022, identificó un total de 528 municipios en riesgo, es decir, el 47,1 % del territorio nacional. Este contexto evidencia que la violencia no solo se ha expandido y ha permeado la cotidianidad en las unidades municipales del país, sino que también se ha recrudecido.

[14] Con la actualización de los mapas de riesgo por factores de violencia con corte a 13 de mayo de 2022 se incrementaron el número de municipios de 344 con corte a noviembre 30 de 2021 a 375.

Mapa 1. Municipios en riesgo por factores de violencia



Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

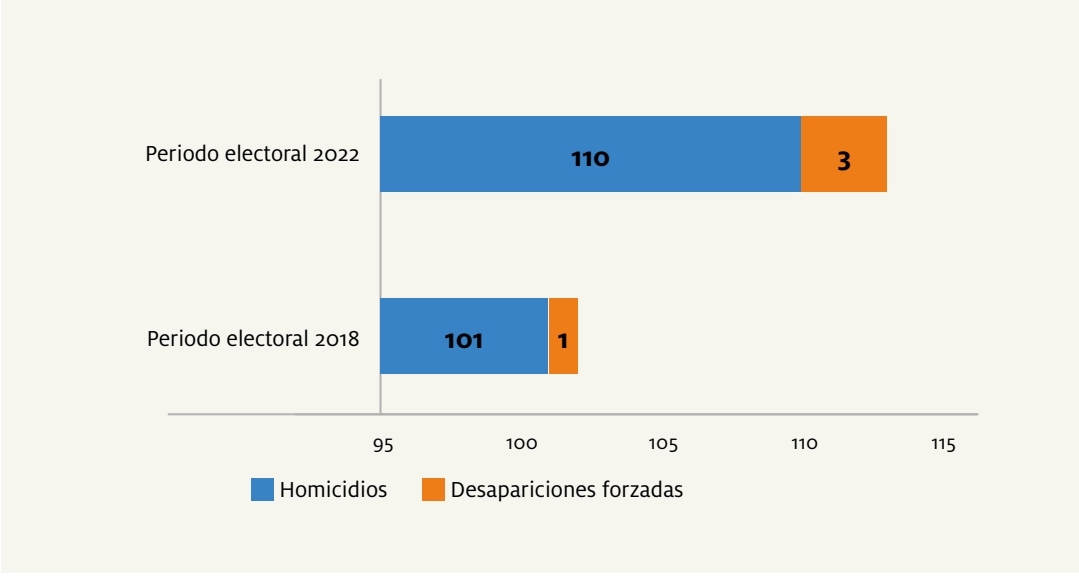
1. Patrones de las violaciones al derecho a la vida contra líderes y lideresas sociales durante los períodos electorales 2018 y 2022

La Base de Datos de Violencia Sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas documentó las violaciones a la vida contra líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos ocurridas durante los períodos electorales de 2018 y 2022.

En el período analizado de 2018 que empezó el 11 de noviembre de 2017 y terminó el 17 de junio de 2018, se registró un total de 102 violaciones a la vida de personas defensoras, líderes y lideresas sociales. De estos, un caso fue una desaparición forzada y 101 casos de homicidios.

En contraste, para el periodo electoral de 2022 (con un periodo de análisis del 13 de noviembre de 2021 al 19 de junio de 2022), la base de datos de violencia sociopolítica de la CCJ registró 113 violaciones a la vida de personas defensoras, lideres y lideresas. De estos casos, tres fueron desapariciones forzadas y 110 casos de homicidios.

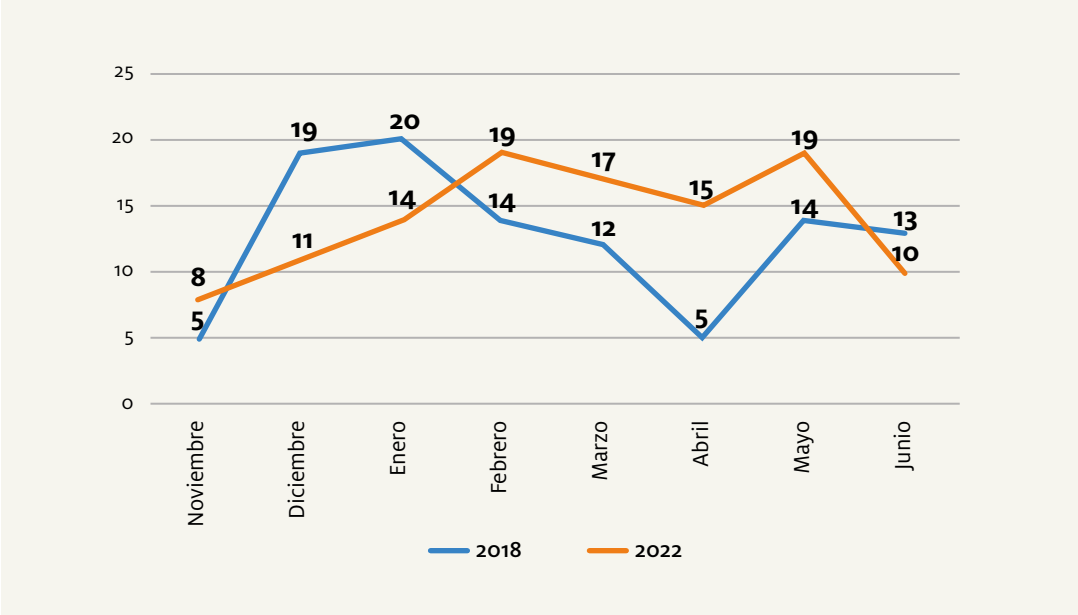
Figura 3. Violaciones al derecho a la vida contra personas defensoras de derechos humanos, los líderes y lideresas sociales durante los periodos electorales 2018-2020 de Colombia



Fuente: Base de datos de violencia sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas

En relación con la frecuencia, durante el periodo electoral de 2018, hubo un pico entre los meses de enero y febrero de 2018, con 19 y 20 casos respectivamente. Posteriormente hubo un descenso que se mantuvo hasta el mes de abril. En contraste, durante el periodo electoral de año 2022 la tendencia fue en aumento entre el mes de noviembre de 2021 y el mes de febrero, cuando se registró el primer pico con 19 casos. Posteriormente las cifras de violaciones a la vida se mantuvieron relativamente altas hasta el mes de mayo cuando se registró el segundo pico con 19 violaciones a la vida.

Figura 4. Frecuencia de las violaciones contra el derecho a la vida de las personas defensoras de derechos, los líderes y lideresas sociales durante los periodos electorales 2018-2020 de Colombia



Fuente: Base de datos de violencia sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas

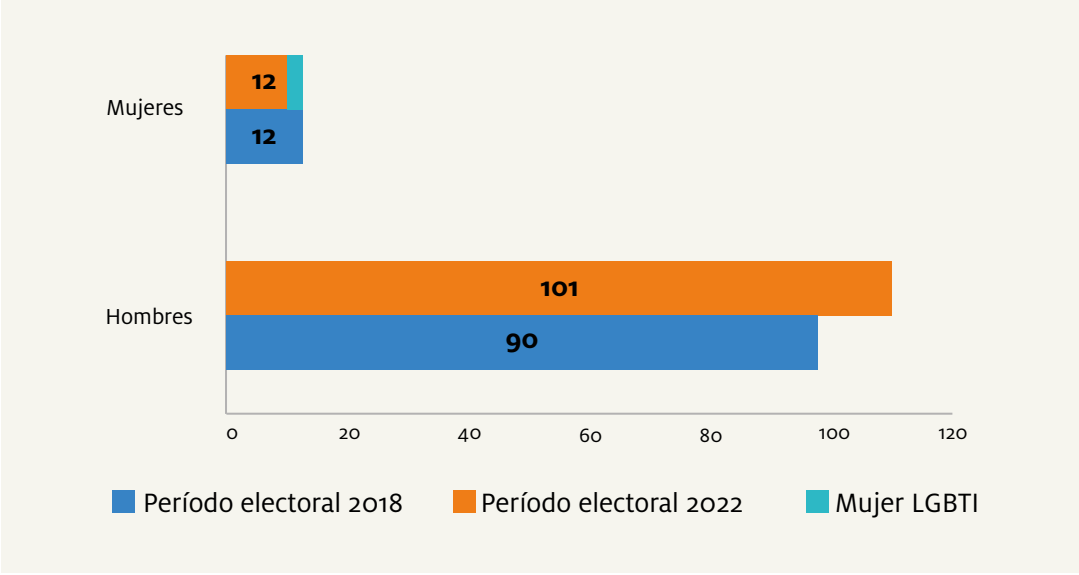
Las lideresas

En cuanto al género de las personas defensoras víctimas de violación al derecho a la vida durante los dos últimos periodos electorales de carácter nacional, durante el periodo electoral de 2018, el 11,76 % (doce casos) se cometieron contra mujeres y el 88,23 % (90 casos) se cometieron contra hombres. Ahora, durante el periodo electoral de 2022, el 10,62 % (doce casos) se cometieron contra mujeres, incluyendo una mujer trans, y el 89,38 % (101 casos) de las agresiones se cometieron contra hombres.

Las actividades de liderazgo que ejercían estas mujeres a las que se les vulneró el derecho a la vida en 2022 eran la defensa de derechos de los pueblos indígenas (cuatro casos), a los derechos del sector comunal (cuatro casos), al sector comunitario (un caso), a la defensa de los derechos de las comunidades afrocolombianas (un caso) y la defensa de los derechos de las comunidades campesinas (un caso).

En contraste, durante el periodo electoral de 2018 no fueron asesinadas mujeres defensoras de derechos humanos indígenas, pero las mujeres del sector comunal fueron afectadas significativamente con siete casos.

Figura 5. Género de las personas defensoras de derechos, los líderes y lideresas sociales a las que se les vulneró el derecho a la vida durante los periodos electorales 2018-2020 de Colombia



Fuente: Base de datos de violencia sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas

Las violaciones a la vida de las mujeres defensoras en el periodo electoral de 2022 ocurrieron en siete departamentos del país. El departamento del Cauca concentró el mayor número de mujeres defensoras asesinadas con cuatro casos, le siguió el departamento del Valle del Cauca con dos casos. En los departamentos de Casanare, Chocó, Putumayo y Tolima se presentó un caso. La violencia contra estas lideresas no solo afectó su derecho a la vida, sino también el de sus familias, sus comunidades y de las organizaciones a las que pertenecían.

Análisis de los sectores de defensa de derechos humanos y liderazgo social victimizados

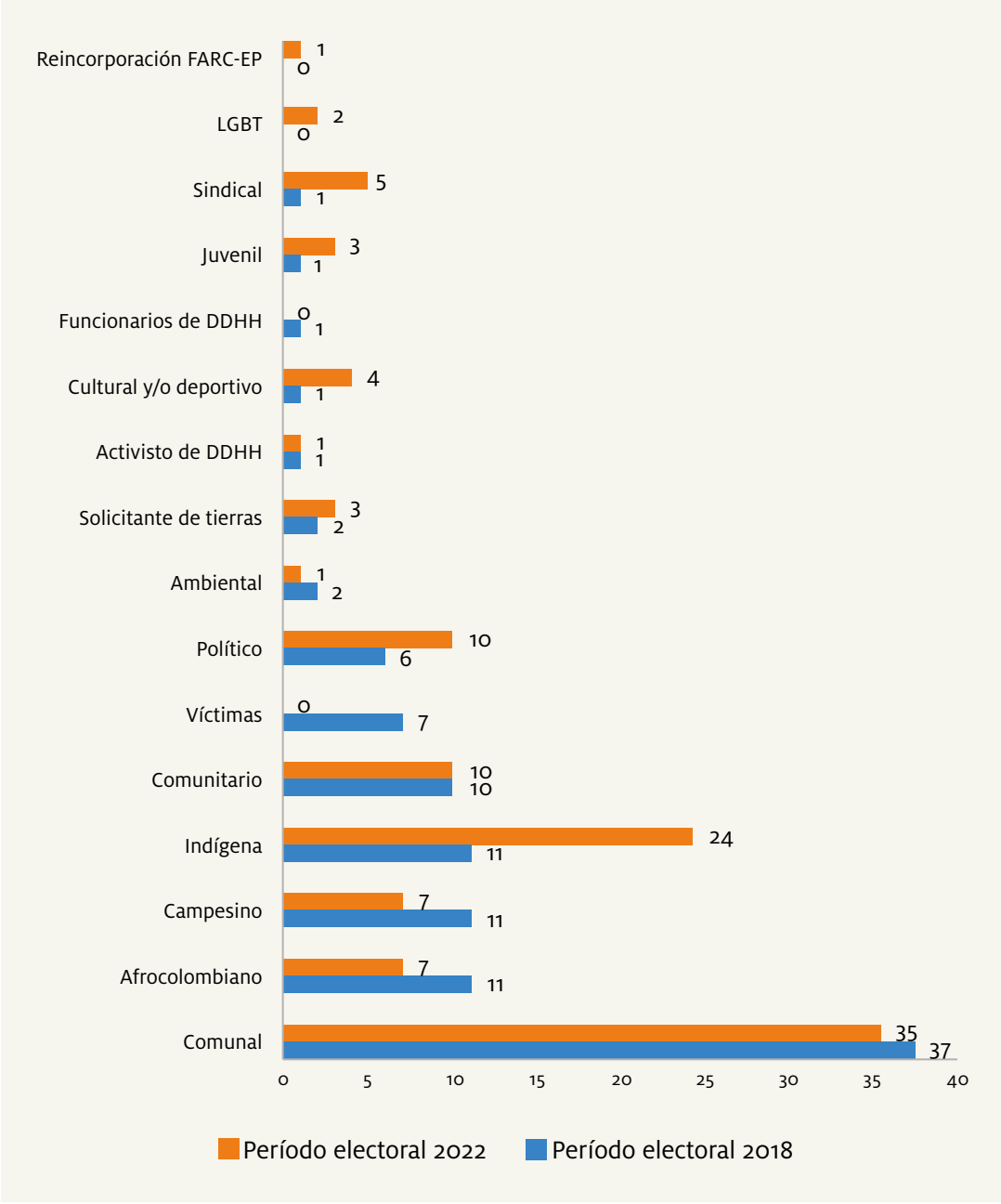
Durante el periodo electoral del año 2022 fueron víctimas personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales de catorce sectores sociales, el mismo número de sectores afectados durante el periodo electoral de 2018.

Entre los sectores más afectados que presentaron continuidades en los dos periodos, destaca el de defensa de derechos y liderazgo comunal, que fue el más afectado en el periodo electoral de 2018 con 37 casos y durante el periodo electoral de 2022 nuevamente ocupó el primer lugar con 35 violaciones contra el derecho a la vida.

El segundo sector más afectado fue el indígena con 24 casos en el periodo electoral del año 2022. Ese lugar también lo ocupó en el periodo electoral de 2018, junto con el sector afrocolombiano y campesino, con once casos en cada sector. El sector de defensa de derechos humanos y liderazgo comunitario mantuvo un registro de diez violaciones en los periodos electorales de 2018 y 2022, ocupando el cuarto y el quinto lugar respectivamente.

Durante el periodo electoral de 2022 fueron victimizados sectores de defensa de derechos y liderazgo social que no habían sido victimizados durante el periodo electoral de 2018. Este es el caso de los sectores de defensa de derechos humanos y liderazgo LGBTI que registró un caso y el de personas de las antiguas FARC-EP en proceso de reincorporación, también con un caso registrado.

Figura 6. Sectores de defensa de derechos y liderazgo social victimizados durante los periodos electorales 2018-2020 de Colombia

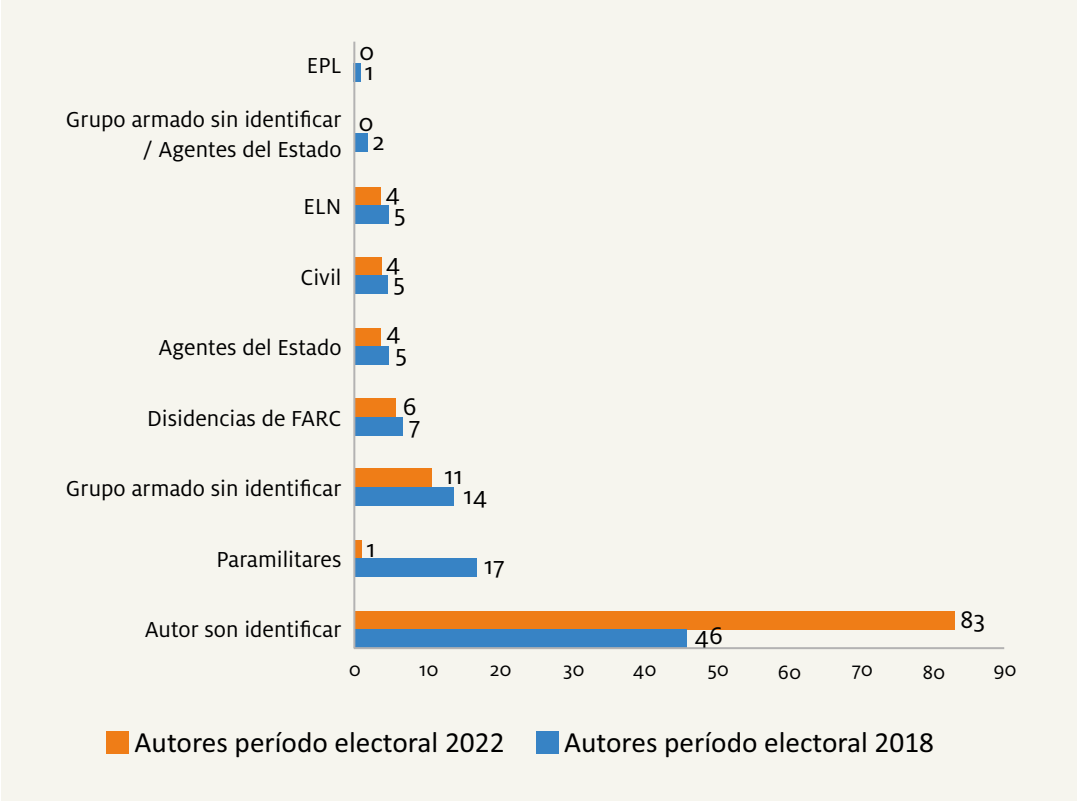


Fuente: Base de datos de violencia sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas

El sector de defensa de derechos humanos y liderazgo político fue el tercero más afectado en el periodo electoral de 2022, con diez casos, todos los cuales corresponden a homicidios. En el periodo electoral de 2018 ocupó el séptimo lugar con seis casos. En cuanto al género de los líderes y lideresas del sector político asesinados durante ambos periodos electorales, todas las personas corresponden al género masculino. En cuanto a la frecuencia con la que ocurrieron los homicidios de líderes de este sector de liderazgo y defensa de derechos humanos, en el periodo electoral de 2022 hubo un pico en el mes de mayo con tres casos. En el periodo electoral de 2018 hubo dos picos, en el mes de diciembre y de febrero con dos casos cada mes.

Presuntos autores

Figura 7. Sectores de defensa de derechos y liderazgo social victimizados durante los periodos electorales 2018-2020 de Colombia según presunto autor[15]



Fuente: Base de datos de violencia sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas

Durante los periodos electorales de 2018 y 2022 prevalece el desconocimiento de los perpetradores de estos crímenes. Sin embargo, durante el periodo electoral de 2022 se desconoce en mayor porcentaje los presuntos responsables de estos hechos, pues se desconoce el autor en

[15] La categoría expuesta en la gráfica Grupo Armado sin identificar/Agentes del Estado, sugiere que en combate de estos dos actores del conflicto fue asesinado por fuego cruzado una personas defensora de derechos humanos, líder o lideresa social.

el 73,45 % de los casos (83 víctimas) y en el 9,73 % de los casos (once víctimas) se presume la autoría de un grupo armado sin identificar. Con lo cual solamente se logra identificar al presunto autor en el 16,81 % de los casos (19 víctimas).

Por su parte, frente al periodo electoral de 2018 se desconoce el autor en el 45,09 % de los casos (46 víctimas) y se identifica como presunto autor a un grupo sin identificar en el 13,72 % de los casos (catorce víctimas). Con lo cual en el periodo electoral de 2018 el porcentaje de casos donde se conoce la presunta autoría es del 41,17 % de casos (42 víctimas).

En el periodo electoral de 2022 en los casos en los que se conoce al presunto autor, el mayor presunto responsable son las disidencias de las FARC-EP con seis casos que representan el 5,30 % del total de víctimas, mientras que durante el periodo electoral de 2018 no se registraron violaciones a la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos cometidas por estructuras armadas de las antiguas FARC-EP que se apartaron del proceso de paz. Lo que pone en evidencia un aumento absoluto de la violencia que ejercen estas estructuras contra liderazgos sociales en el periodo electoral de 2022.

En el periodo electoral de 2022 el Ejército Nacional ocupó el segundo lugar de presuntos autores conocidos con el 3,54 % del total de violaciones a la vida de lideres, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos (cuatro víctimas). En el periodo electoral de 2018 el Ejército Nacional fue el presunto responsable del 4,90 % total de violaciones a la vida de lideres, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos con cinco víctimas.

Instrumentos y medios de agresión

En relación con las circunstancias en las que ocurrió la violación a la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en los últimos dos periodos electorales, es importante señalar que en ambos periodos prevalecieron los hechos cometidos en la vivienda de las víctimas o sus cercanías. En el periodo electoral de 2018 esto ocurrió en el 50,98 % de los casos (52 víctimas) y en el periodo electoral de 2022 esto ocurrió en el 39,82 % de los casos (45 víctimas).

En relación con el tipo de arma empleada en las violaciones a la vida de lideres, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos durante los últimos dos periodos electorales, prevaleció el uso de armas de fuego. En el periodo electoral de 2022 el 77,87 % de estos crímenes fueron cometidos con este tipo de arma (88 casos) y en el periodo electoral de 2018 fue un porcentaje del 81,37 % (82 casos).

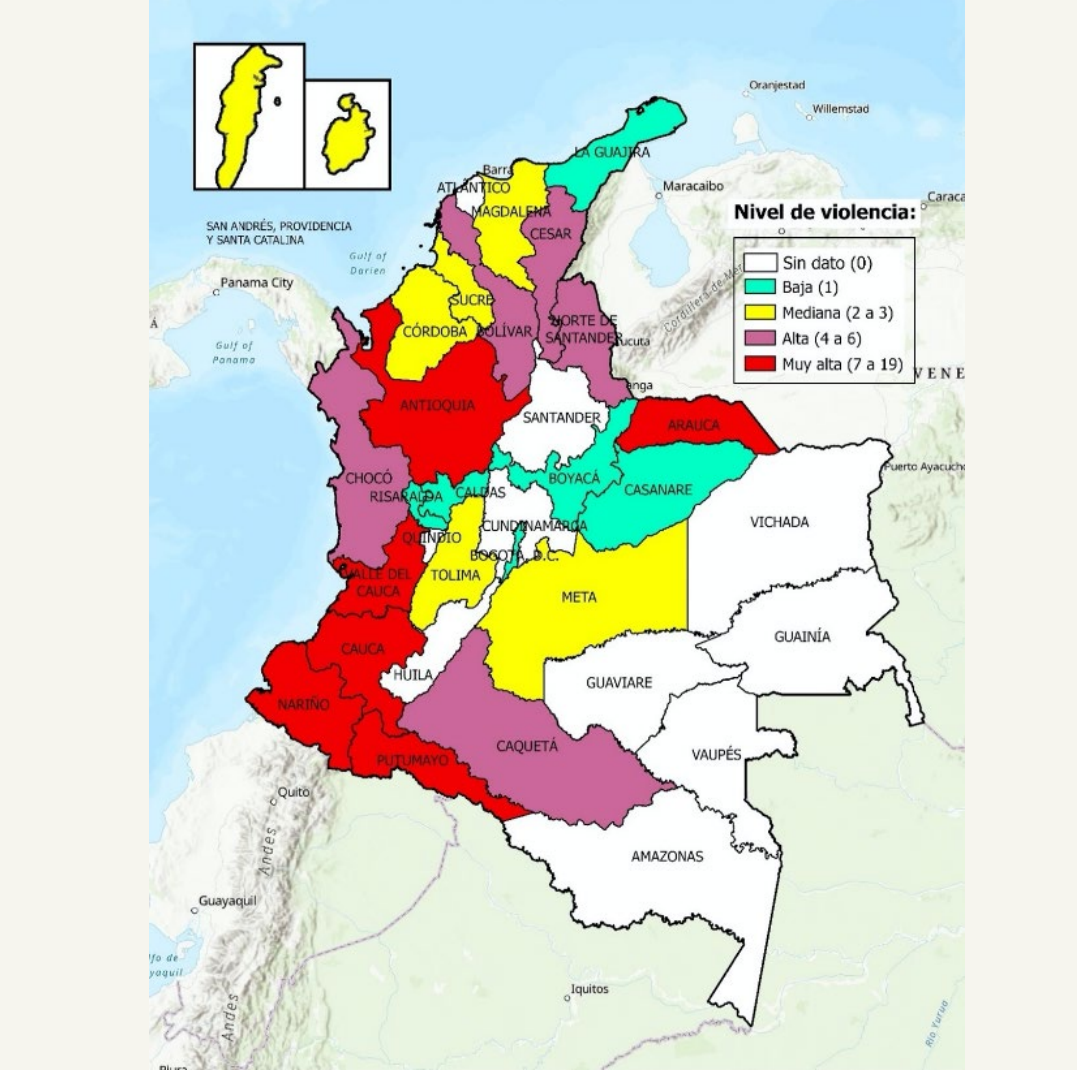
Focalización territorial

La Comisión Colombiana de Juristas monitorea a 33 entidades territoriales, 32 departamentos y el distrito capital. En relación con la focalización territorial de las violaciones a la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos ocurridas durante los periodos electorales de 2018 y 2022, es importante identificar algunas tendencias, mismas que se muestran a continuación.

Focalización por departamentos

Estos hechos pasaron de cometerse en 23 entidades territoriales en 2018 a cometerse en 20 entidades en el periodo electoral de 2022. En relación con los departamentos más afectados por las violaciones a la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en el periodo electoral de 2022 en primer lugar se encuentra Cauca con 19 casos, luego se encuentra Valle del Cauca con quince casos, le sigue Antioquia con doce casos, después se encuentra Putumayo con diez, Arauca con ocho casos, Nariño con siete casos y Chocó con seis casos.

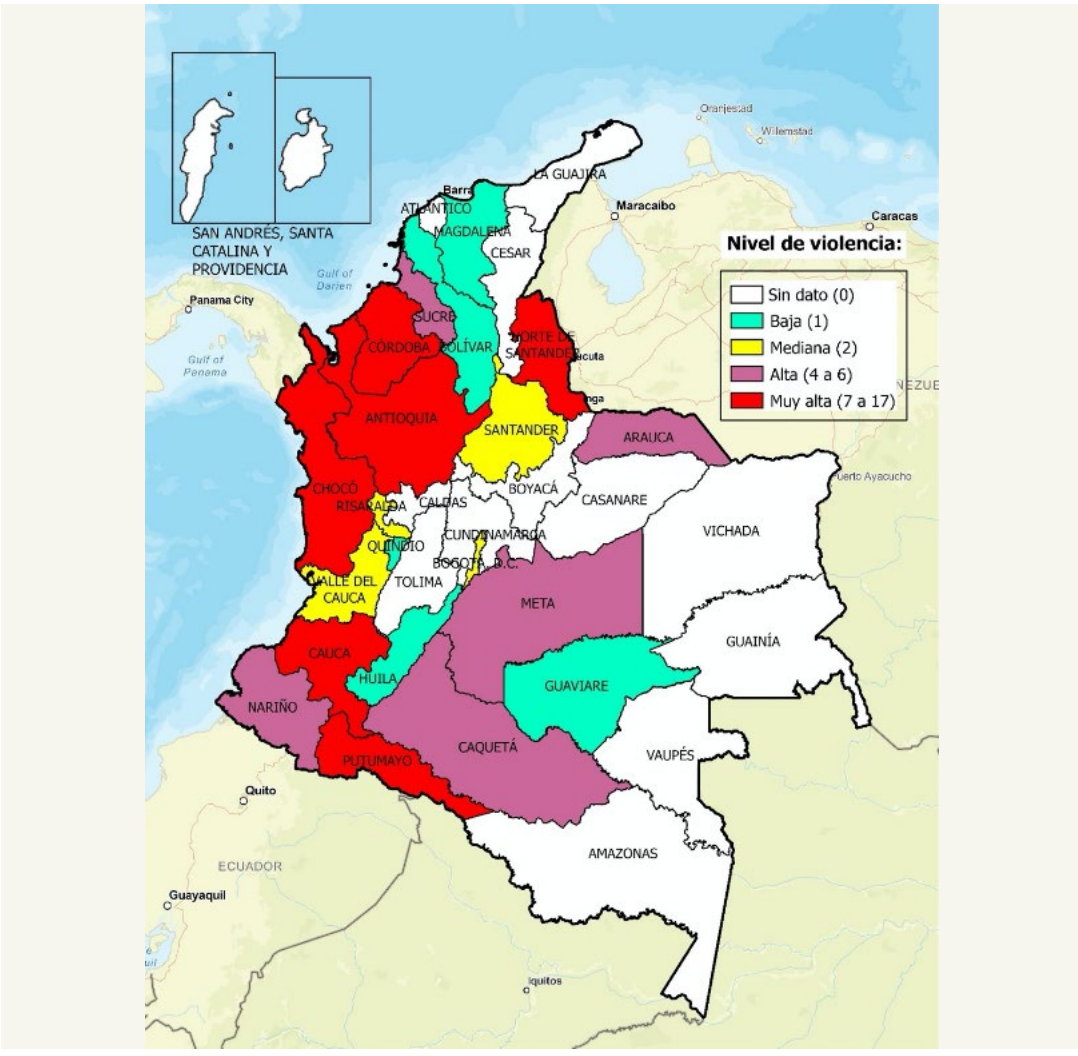
Mapa 2. Violaciones contra el derecho a la vida de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia durante el periodo electoral comprendido entre el 13 de noviembre de 2021 hasta el 19 de junio de 2022



Fuente: Base de Datos de Violencia Sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas
Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombina de Juristas

Por su parte, en el periodo electoral de 2018 entre los departamentos más afectados por este tipo de crímenes se encuentra Cauca con 17 casos, luego Antioquia con catorce casos, después Norte de Santander con once, le sigue Putumayo con diez casos, Chocó y Córdoba con siete casos y Nariño con seis casos.

Mapa 3. Violaciones contra el derecho a la vida de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia durante el periodo electoral comprendido entre el 11 de noviembre de 2017 hasta el 17 de junio de 2018



Fuente: Base de Datos de Violencia Sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas
Elaboración: Área de investigación de la Comisión Colombina de Juristas

Cauca encabezó ambos periodos electorales con el mayor número de violaciones a la vida. Otros departamentos que se mantuvieron en ambos periodos dentro de los primeros lugares fueron Antioquia, Nariño y Chocó.

Focalización por municipios

Contrario a lo observado respecto de la concentración de hechos a nivel departamental, a nivel municipal aumentó el número de municipios en los que ocurrieron estos hechos. Mientras en 2018 estos crímenes se perpetraron en 70 municipios del país, en el periodo electoral de 2022 la cifra aumentó a 81 municipios. En el periodo electoral de 2022 el municipio más afectado fue Tame, Arauca con cinco casos. Por el contrario, en el periodo electoral de 2018 el municipio de Puerto Asís fue el más afectado con cuatro violaciones a la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos.

Focalización por Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz - CITREP

En el caso de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, estos hechos pasaron de cometerse en 39 municipios de 13 circunscripciones en 2018 a cometerse en 31 municipios de 12 CITREP en el periodo electoral de 2022.

Las regiones más afectadas por estas agresiones contra líderes, lideresas y defensores de derechos correspondieron a Nariño-Cauca-Valle (escenario de ocho homicidios), Putumayo (con un registro de seis homicidios), Bajo Cauca (con cuatro homicidios) y Chocó (también con cuatro homicidios).

Estas cuatro circunscripciones concentraron el 57.9 % del total de hechos registrados en las CITREP (36 homicidios y dos secuestros). Destacando que las tres primeras también se posicionaron como las más afectadas para el periodo electoral de 2018.

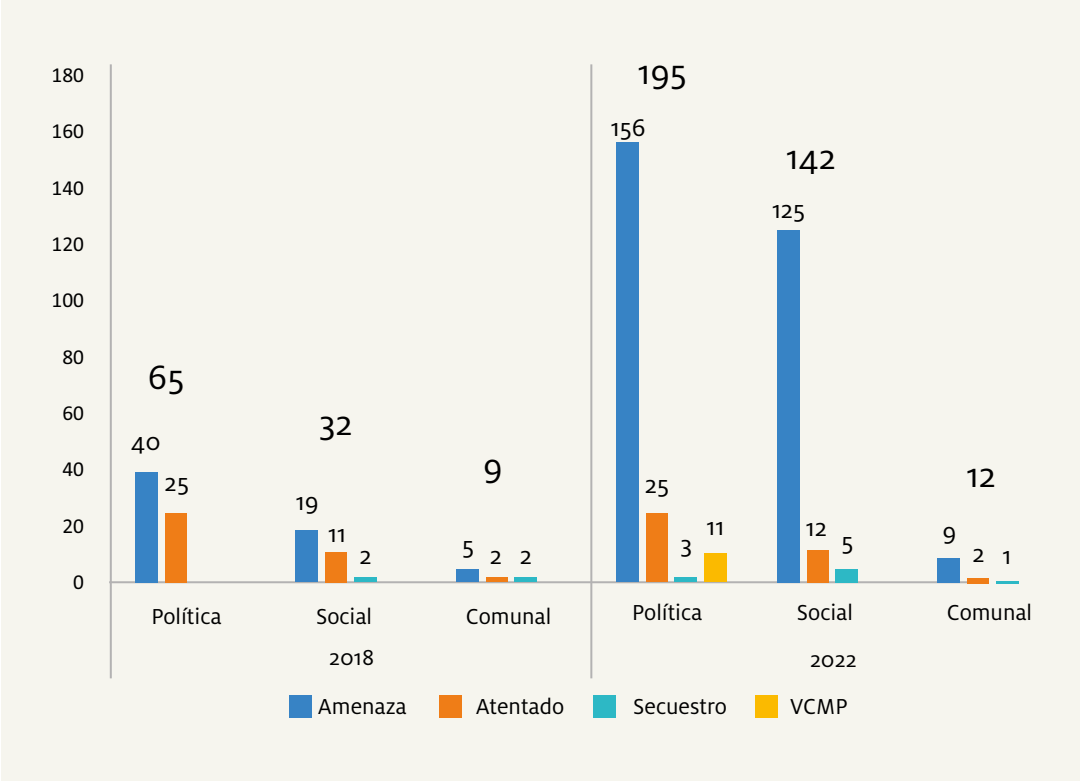
Vale la pena mencionar que en estos territorios, son las zonas rurales las que constituyen los focos de la violencia, al ser el escenario de la mayoría de los hechos. En específico, de los 36 homicidios y dos secuestros registrados en las CITREP, 31 y dos respectivamente, tuvieron lugar en la ruralidad.

2. Violencia no letal contra liderazgos y personas defensoras de derechos humanos

Durante los periodos electorales analizados se documentaron 349 agresiones contra líderes, lideresas y defensores de derechos humanos (290 amenazas, 39 atentados, once hechos de Violencia Contra la Mujer en Política – VCMP y nueve secuestros), el periodo electoral de las elecciones nacionales de 2022 comprendido entre el 13 de noviembre de 2021 y el 19 de junio de 2022, superó el contexto de violencia registrado para el mismo lapso del 2018 (ver figura 8). En específico, se presentó un incremento de 229.2 % pues durante 2022 se realizaron 349 hechos, frente a los 106 que tuvieron lugar en el 2018, fundamentalmente debido al aumento de las amenazas contra los diferentes liderazgos.

Rompiendo con la tendencia histórica identificada por la MOE, donde los liderazgos sociales suelen ser los más afectados por la violencia, en el periodo analizado los liderazgos políticos fueron los más vulnerados con 195 hechos de violencia, lo que significó un incremento de 200 % respecto del 2018 que tuvo un total de 65 hechos.

Figura 8. Violencia contra líderes y lideresas y personas defensoras de derechos humanos en el periodo electoral (11 de noviembre 2017 – 17 de junio 2018 y el periodo electoral del 13 de noviembre 2021 – 19 de junio 2022, en Colombia



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Lo anterior adquiere sentido y una relevancia particular en el marco del calendario preelectoral, pues los líderes y lideresas políticas no solo son los principales participantes en los procesos electorales, sino que la experiencia desde 2014 evidencia que, en el marco de los mismos, las agresiones contra este tipo de liderazgo tienden a aumentar, situación que nuevamente ocurrió en el 2022.

No obstante, la violencia contra liderazgos sociales fue la que registró el mayor aumento respecto de las elecciones nacionales del 2018 pues en ellas solo se reportaron 32 agresiones, mientras que en las elecciones de 2022 se presentaron 142 hechos, lo que representa un incremento del 343.8 %, siendo el segundo liderazgo más afectado en estas elecciones, después del liderazgo político, como se mencionó anteriormente. Esto último, tuvo un impacto particular en este proceso electoral, precisamente porque en las elecciones a Congreso de marzo de 2022 se disputó la representación de las 16 Curules correspondientes a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz - CITREP, en las que los líderes y lideresas sociales fueron los llamados a candidatizarse.

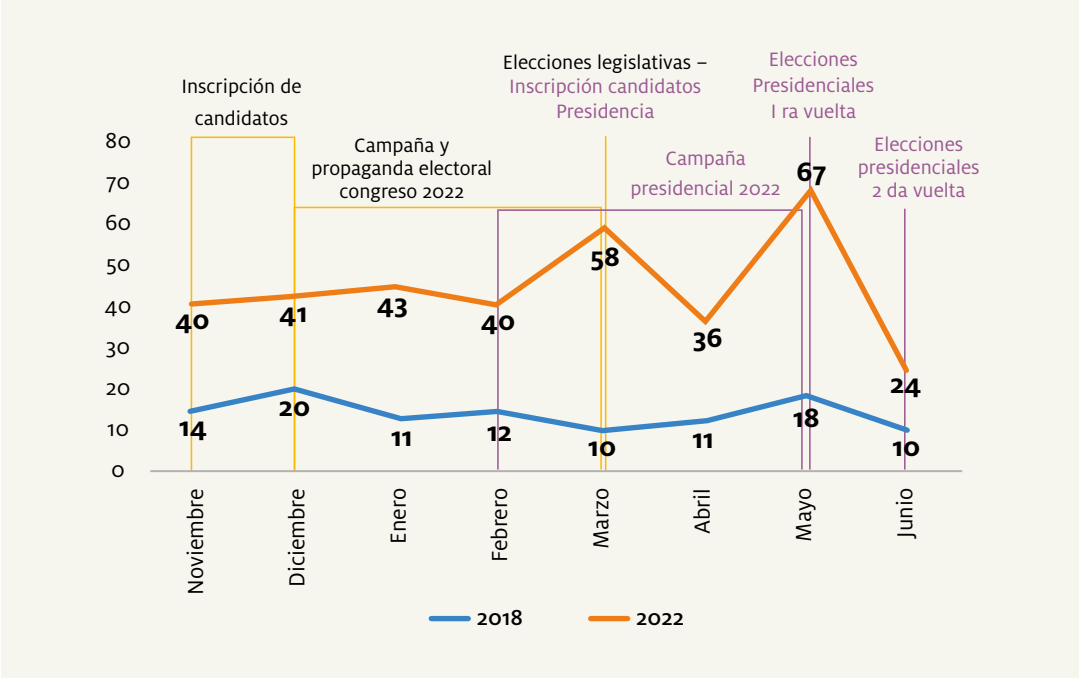
Finalmente, los líderes comunales fueron objeto de doce hechos de violencia (nueve amenazas, dos atentados y un secuestro) que, a pesar de ser un total comparativamente menor respecto

de los otros liderazgos considerados, representó un incremento de 9.1 % frente a los registros de las elecciones del 2018.

En cuanto a la distribución temporal de los hechos, el periodo analizado también presentó la misma tendencia observada en años anteriores en la que los picos de violencia se asocian a los meses que tienen la presencia de algún hito del calendario electoral (ver figura 9). Esta situación se evidencia en las cifras de los meses de marzo y mayo de 2022, en los que se registró la mayor cantidad de afectaciones.

Así, marzo coincidió con la época de campaña al Congreso y a la presidencia de la República (que dio inicio el 29 de enero de 2022), así como con el desarrollo mismo de las votaciones legislativas y la inscripción de candidatos presidenciales. Por su parte, en mayo, mes con mayor registro de agresiones, tuvo lugar el cierre de campaña a la presidencia y la primera vuelta presidencial del 2022.

Figura 9. Hechos de violencia contra liderazgos y personas defensoras de derechos humanos por mes (noviembre – junio, 2018 – 2022).



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Las amenazas fueron el hecho de violencia más reiterativo en el periodo electoral de 2022, con un total de 290 casos, 229.2 % más que las 64 registradas en el 2018. Destacando que fue en el mes de noviembre (40), marzo (46) y mayo (57) cuando tuvieron lugar la mayor cantidad de dichos hechos. Situación que podría demostrar el interés de los actores generadores de violencia en influir en las candidaturas.

Lo anterior adquiere sentido considerando que el periodo bajo análisis ha estado marcado por la aparición de múltiples panfletos intimidantes y amenazas colectivas, firmadas en su mayoría por Grupos Armados Ilegales. En específico, entre el 13 de noviembre del 2021 y el 19 de junio del 2022, tuvieron lugar un total de 31 eventos de amenaza colectiva, que dejaron consigo 187 víctimas. De dicho número, el 51.9 % correspondieron a líderes políticos (147), el 48.1 % restante a sociales (120).

Dichas amenazas se dieron principalmente por la política y el trabajo de líderes y lideresas sociales y políticas consideradas de izquierda, siendo cinco los eventos y 50 las víctimas de eventos colectivos que explícitamente manifestaron tener como motivación la lucha contra el comunismo y la izquierda. Por otro lado, 34 líderes y lideresas fueron objeto de estas amenazas por razones relacionadas con la estigmatización, al ser catalogados como guerrilleros, paramilitares o colaboradores de grupos armados ilegales, a las que se sumaron aquellas en las que fueron catalogados como "falsos líderes" (12 víctimas). Finalmente, 29 líderes y lideresas sociales y políticas fueron amenazados en eventos colectivos por realizar campaña en favor de Gustavo Petro y Francia Márquez, hecho que puso en evidencia que la violencia no es ajena a los procesos electorales y a la política.

Vale la pena enfatizar en las amenazas colectivas por parte de las Águilas Negras[16] pues, con posterioridad a las elecciones legislativas, fueron autores de un total de 9 panfletos amenazantes, dirigidos a 66 líderes y lideresas del país. Siendo especialmente preocupante la afectación a los liderazgos políticos pues representaron el 56.1 % de las víctimas (37 políticos y 29 sociales). Es importante destacar que dentro de estas víctimas se encontraron a siete congresistas electos por el Pacto Histórico, la candidata a la vicepresidencia Francia Márquez (que además de haber sido amenazada en 3 de los 8 panfletos, había sido declarada objetivo militar por el mismo GAI el 7 de marzo de 2022), el jefe de debate de Gustavo Petro en el Valle del Cauca, el jefe de campaña de Federico Gutiérrez y los mismos candidatos a la Presidencia.

Los líderes políticos restantes corresponden a funcionarios, líderes de partido y excandidatos y exfuncionarios de los partidos MAIS, Colombia Humana, Polo Democrático Alternativo, Partido Comunes, Fuerza Ciudadana, Partido Alianza Verde y Cambio Radical. Desde que la MOE empezó el monitoreo de las amenazas colectivas en enero del 2020, nunca se había registrado una cantidad tan elevada de dichos eventos en cerca de 3 meses a las elecciones.

Finalmente, la mayor cantidad de eventos (seis) y víctimas (56) de amenazas colectivas tuvieron lugar en Bogotá, seguido por el departamento de Cauca que fue el escenario de cinco eventos y 45 víctimas y Valle del Cauca con un total de tres eventos y 21 víctimas.

Ahora bien, los atentados fueron la segunda agresión más frecuente con 39 registros, cifra preocupante dado que se trata de una acción violenta de suma gravedad que busca acabar la vida o dañar la integridad física o moral de un líder o lideresa, y por esta vía impactar la esfera pública de la comunidad o de los grupos de interés a los cuales representa.

[16] Actualmente no es reconocido ningún grupo armado ilegal como Águilas Negras por lo que es necesario que las autoridades investiguen estos casos para determinar qué grupos o personas están detrás de estas amenazas.

La mayoría de estos hechos (25) estuvieron dirigidos a liderazgos políticos del país, destacando que, dentro de los amenazados se encontraban cuatro candidatos al Congreso (dos al Senado y dos a la Cámara de Representantes) y dos Representantes a la Cámara y un Senador, que aspiraban a ocupar la misma curul.

En ese sentido, y teniendo en cuenta que para las elecciones nacionales del 2018 se presentó el mismo panorama, podría pensarse que en momentos claves en materia electoral, los actores generadores de violencia no solo tienen interés de coaptar candidaturas y liderazgos políticos, sino también de imposibilitarlos y ponerles fin.

En lo concerniente a los secuestros, se identificó un aumento de 125 % respecto del 2018, pues pasaron de cuatro casos en 2018 a nueve casos en 2022. Es importante resaltar que los liderazgos sociales fueron los más afectados por esta agresión al ser objeto de cinco casos en 2022, un incremento del 150 % respecto del 2018 que tuvo 2 casos; seguidos por los líderes políticos que registraron tres casos en 2022, mientras que en las elecciones de 2018 no fueron víctimas de ninguno.

Finalmente, se registraron un total de once hechos de violencia contra la mujer en política, correspondientes a seis casos de violencia psicológica, cuatro que combinaron la violencia simbólica y psicológica y dos exclusivos de violencia simbólica.

Es decir, acciones: a) destinadas a degradar y/o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de las mujeres, por medio de las amenazas verbales y/o escritas de violencia física, coerción, difamación, acoso sexual y boicot social y; b) que de forma explícita o sutil tienen como objetivo entorpecer el desarrollo del ejercicio político de la mujer y afectarla anímicamente; así como discriminaciones por razón de género, la imposición de estereotipos de género y represalias ante las agendas de género.

En términos territoriales, se registraron hechos de violencia contra los tres liderazgos analizados en 27 de los 32 departamentos (el 84.4 %), a los que se sumó la capital del país. Resaltando que, la ciudad de Bogotá, Cauca, Antioquia, Valle del Cauca y Norte de Santander fueron el escenario de la mayor cantidad de agresiones al reunir el 59.6 % del total nacional (ver tabla 1).

Tabla 1. Departamentos con hechos de violencia contra liderazgos y personas defensoras de derechos humanos (13 de noviembre 2021 – 19 de junio 2022).

No.	Departamento	Amenaza	Secuestro	Atentado	VCMP	Total	%
1	Bogotá D.C.	63	0	2	7	72	20,6 %
2	Cauca	51	2	3	0	56	16,0 %
3	Antioquia	23	0	4	4	31	8,9 %
4	Valle del Cauca	28	0	2	0	30	8,6 %
5	Norte de Santander	14	2	3	0	19	5,4 %
6	Santander	18	0	1	0	19	5,4 %
7	Tolima	13	0	1	0	14	4,0 %
8	Magdalena	12	0	0	0	12	3,4 %
9	Sucre	10	0	0	0	10	2,9 %
10	Cesar	8	0	1	0	9	2,6 %
11	La Guajira	7	1	1	0	9	2,6 %
12	Chocó	1	2	5	0	8	2,3 %
13	Arauca	1	1	5	0	7	2,0 %
14	Caldas	7	0	0	0	7	2,0 %
15	Nariño	4	0	3	0	7	2,0 %
16	Huila	6	0	1	0	7	2,0 %
17	Bolívar	6	0	0	0	6	1,7 %
18	Córdoba	5	0	0	0	5	1,4 %
19	Putumayo	2	1	0	0	3	0,9 %
20	Caquetá	0	0	3	0	3	0,9 %
21	Casanare	1	0	2	0	3	0,9 %
22	Atlántico	2	0	1	0	3	0,9 %
23	Risaralda	3	0	0	0	3	0,9 %
24	Meta	2	0	0	0	2	0,6 %
25	San Andrés y Providencia	1	0	0	0	1	0,3 %
26	Boyacá	1	0	0	0	1	0,3 %
27	Cundinamarca	0	0	1	0	1	0,3 %
28	Quindío	1	0	0	0	1	0,3 %
Total		**290**	**9**	**39**	**11**	**349**	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

3. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz-CITREP

En los territorios de las CITREP, caracterizados por presentar altos niveles de violencia, pobreza y exclusión; se eligieron los integrantes de las 16 curules de paz a la Cámara de Representantes en las pasadas elecciones legislativas, por lo que resulta indispensable analizar el contexto de violencia contra los liderazgos en los mismos.

A pesar de que las CITREP tan sólo concentran el 3.2 % del censo electoral del país[17] y el 14.9 % del territorio nacional[18], entre el 13 de noviembre de 2021 y el 19 de junio del 2022 se registraron 114 hechos de violencia contra líderes, lideresas y defensores de derechos humanos, en 15 de las 16 CITREP, representando el 27.3 % de todos los hechos violentos ocurridos en el país (418), el 88.39 % de los secuestros y el 35,9 % de los atentados (ver tabla 2).

Es importante resaltar que fueron las circunscripciones de Nariño – Cauca – Valle, Magdalena – Guajira – Cesar y Caquetá los principales escenarios de violencia, al reunir el 66.7 % de las agresiones registradas en las CITREP, con un total de 76 hechos de violencia.

La Circunscripción especial Nariño-Cauca-Valle fue la más afectada con un registro de 47 hechos violentos correspondientes al 41.2 % del total de las agresiones registradas en la totalidad de circunscripciones. Esa difícil situación de seguridad se vio agravada pues en la CITREP se identifica una confrontación entre tres Grupos Armados Ilegales diferentes (las disidencias de las FARC, el ELN y los Grupos Armados Organizados), cuya presencia y enfrentamientos deriva en una afectación a la sociedad civil y a los líderes que desarrollan su trabajo en estos territorios.

Ahora bien, la circunscripción Magdalena-Guajira-Cesar presentó un total de 21 hechos (18.4 % del total para CITREP); lo que significa un incremento de 2.000 % respecto del 2018, donde solo tuvo lugar una amenaza. En el caso de esta CITREP, se enfatiza en la situación de violencia que se vive en el departamento del Magdalena, donde confluye la presencia del grupo armado Clan del Golfo y de delincuencia organizada "Los Pachencas". Esto, sin dejar de lado, la ocurrencia de dos eventos de confinamiento en Santa Marta y Ciénaga como resultado del accionar de dichas estructuras delincuenciales.

En el departamento de Caquetá se identificaron ocho hechos de violencia contra liderazgos (el 7 % del total), entre ellos tres atentados; situación que representó un aumento de 60 % en las agresiones en comparación con lo ocurrido en el mismo periodo de las elecciones nacionales de 2018 (en el que se registraron cinco casos). Contexto en el que además, tuvo lugar una fuerte presencia y accionar de las disidencias de las FARC.

[17] Para el 2022 contaron con un censo electoral de 1.246.634 personas, frente al nacional que fue de 38.819.901.
[18] Las CITREP reúnen 167 municipios, del total de 1.121 del país.

Tabla 2. Regiones CITREP con hechos de violencia contra liderazgos y personas defensoras de derechos humanos (2018 y 2022).

No.	CITREP	2018					2022					
		Amenaza	Secuestro	Atentado	Total	%	Amenaza	Secuestro	Atentado	VCMP	Total	%
1	C 1 Nariño-Cauca-Valle	5	0	3	8	20,5 %	43	1	3	0	47	41,2 %
2	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	1	0	0	1	2,6 %	20	0	1	0	21	18,4 %
3	C 5 Caquetá	1	0	4	5	12,8 %	5	0	3	0	8	7,0 %
4	C 3 Bajo Cauca	2	0	2	4	10,3 %	6	0	0	0	6	5,3 %
5	C 11 Putumayo	1	0	0	1	2,6 %	2	1	0	0	3	2,6 %
6	C 6 Chocó	2	0	1	3	7,7 %	1	2	0	0	3	2,6 %
7	C 2 Arauca	0	1	2	3	7,7 %	0	1	3	0	4	3,5 %
8	C 4 Catatumbo	0	2	1	3	7,7 %	1	2	1	0	4	3,5 %
9	C 8 Montes de María	0	0	0	0	0,0 %	5	0	0	0	5	4,4 %
10	C 10 Pacífico Nariño	2	0	0	2	5,1 %	4	0	1	0	5	4,4 %
11	C 15 Sur del Tolima	0	0	0	0	0,0 %	2	0	0	0	2	1,8 %
12	C 13 Sur de Bolívar	0	0	0	0	0,0 %	1	0	0	0	1	0,9 %
13	C 16 Urabá	0	0	1	1	2,6 %	0	0	2	0	2	1,8 %
14	C 14 Sur de Córdoba	1	0	1	2	5,1 %	2	0	0	0	2	1,8 %
15	C 9 Pacífico-Valle-Cauca	3	1	1	5	12,8 %	0	1	0	0	1	0,9 %
16	C 7 Sur de Meta-Guaviare	0	0	1	1	2,6 %		0	0	0	0	0,0 %
Total agresiones en CITREP		18	4	17	39		92	8	14	0	114	
Total agresiones nivel nacional		64	4	38	106		290	9	39	11	418	
% de agresiones en CITREP respecto del total nacional		28,1 %	100,0 %	44,7 %	36,8 %		31,7 %	88,9 %	35,9 %	0,0 %	27,3 %	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Al comparar esta información con el periodo electoral de 2018 cuando se registraron 39 hechos violentos, se observa un incremento de 192.3 % en las agresiones contra personas defensoras, líderes y lideresas. Resaltando que contrario a lo ocurrido en la generalidad del territorio nacional, en el caso específico de las CITREP, los líderes sociales, no solo fueron víctimas de la mayoría de las afectaciones (del 70.2 %), sino que también fueron objeto del mayor incremento de violencia (ver tabla 3).

Tabla 3. Regiones CITREP con hechos de violencia contra liderazgos y personas defensoras de derechos humanos (11 de noviembre 2017 – 17 junio 2018, y 13 noviembre 2021 – 19 junio 2022)

Tipo de liderazgo	11 noviembre 2017 – 17 junio 2018			Total	13 noviembre 2021 – 19 junio 2022				Total	Var %
	Amenaza	Secuestro	Atentado		Amenaza	Secuestro	Atentado	VCMP		
Político	8	0	9	17	20	2	7	0	29	70,6 %
Social	10	2	7	19	69	5	6	0	80	321,1 %
Comunal	0	2	1	3	3	1	1	0	5	66,7 %
Total	18	4	17	39	92	8	14	0	114	192,3 %
%	46,2 %	10,3 %	43,6 %	100 %	80,7 %	7,0 %	12,3 %	0,0 %	100 %	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Este panorama de violencia puede explicarse por el hecho de que en estos territorios, no solo fueron los líderes y las lideresas políticas los protagonistas del proceso electoral, sino que los liderazgos sociales jugaron un papel muy importante. Tanto así que, 405 líderes y lideresas de 203 organizaciones sociales, inscribieron su candidatura para las elecciones legislativas del 13 de marzo y, conforme a ello realizaron campaña política en las zonas rurales de las CITREP. De hecho, en el marco de ese proceso de campaña, se registraron diez amenazas, cuatro atentados y dos secuestros de candidatos, siendo la circunscripción de Magdalena – Guajira – Cesar, la del contexto de mayor violencia al reunir el 31.3 % de total[19] (ver tabla 4).

[19] Estas cifras están incluidas dentro de los hechos de violencia contra liderazgos sociales en general, pero en este acápite hacemos un análisis particular respecto de la CITREP.

Tabla 4. Hechos de violencia contra candidatos a las CITREP (13 diciembre 2021 – 11 marzo 2022)

No.	CITREP	Amenaza	Atentado	Secuestro	Total	P %[20]
1	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	4	1	0	5	31,3 %
2	C 8 Montes de María	2	0	0	2	12,5 %
3	C 4 Catatumbo	1	0	1	2	12,5 %
4	C 16 Urabá	0	2	0	2	12,5 %
5	C 15 Sur del Tolima	1	0	0	1	6,3 %
6	C 11 Putumayo	1	0	0	1	6,3 %
7	C 5 Caquetá	0	1	0	1	6,3 %
8	C 2 Arauca	0	0	1	1	6,3 %
9	C 14 Sur de Córdoba	1	0	0	1	6,3 %
	Total	10	4	2	16	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

La circunscripción de Nariño-Cauca-Valle fue la más afectada en el periodo analizado, con un total de 39 hechos violentos, en su gran mayoría contra líderes y lideresas indígenas (29 casos). La segunda circunscripción más afectada fue Magdalena-Guajira-Cesar con doce hechos violentos, y de estos el 41.7 % fueron contra líderes de víctimas (cinco casos).

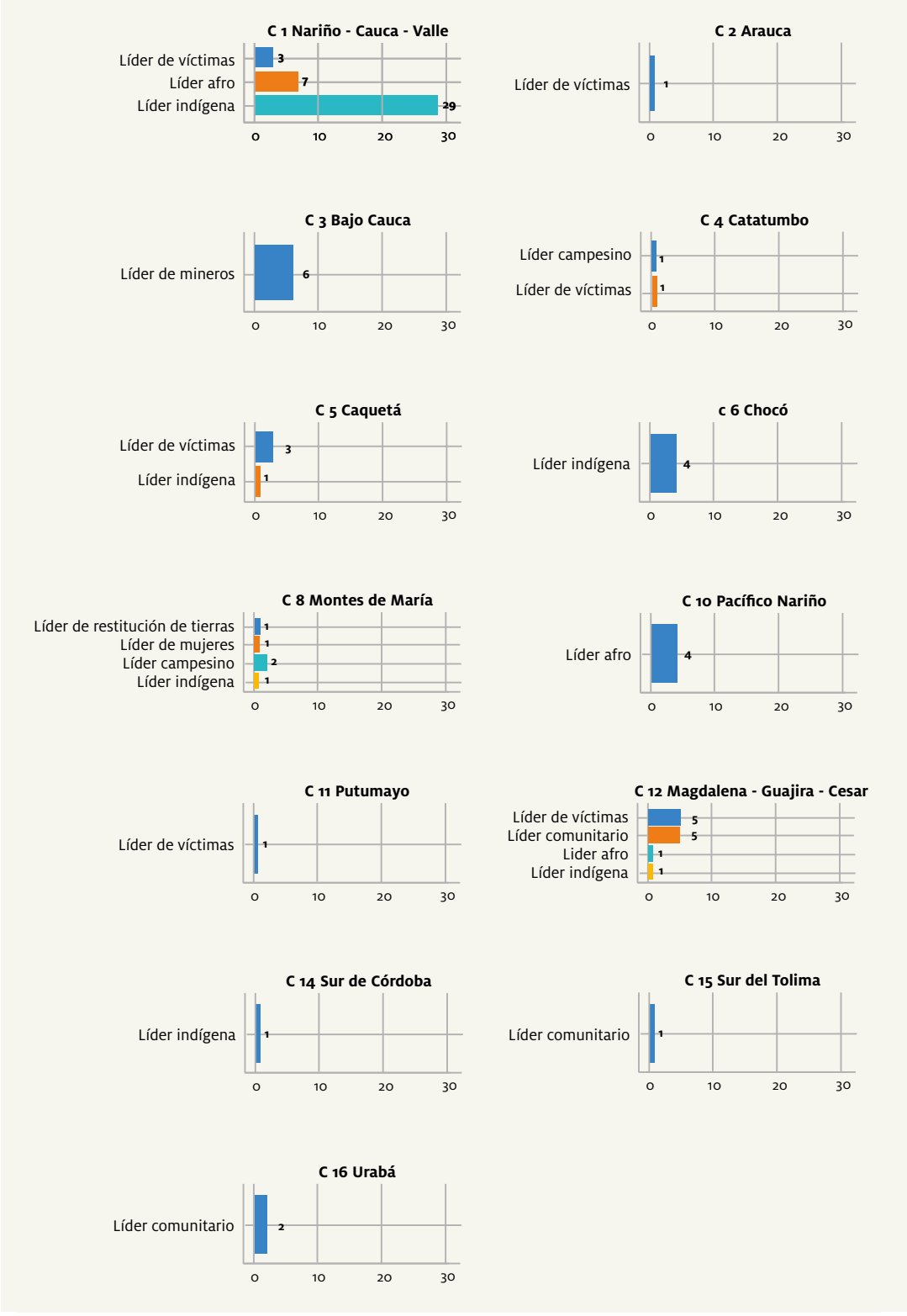
Cada circunscripción presenta variedad en el tipo de liderazgo social afectado (ver figura 10). En específico, los liderazgos indígenas fueron los más vulnerados en la CITREP Nariño – Cauca – Valle, en Chocó y en el Sur de Córdoba. Por su parte, los liderazgos afro sufrieron hechos de violencia en la circunscripción del Pacífico Nariño y en la de Magdalena – Guajira – Cesar. Mientras que, los líderes y lideresas de víctimas fueron objeto de agresiones en Caquetá, Putumayo, Magdalena – La Guajira – Cesar, Arauca Putumayo y Catatumbo.

El liderazgo político concentró el 25.4 % de los hechos de violencia que tuvieron lugar en estas circunscripciones, con un total de 29 agresiones, entre ellas siete atentados; por lo que comparado con lo ocurrido en el mismo periodo de 2018 (en que tuvieron lugar 17), se advierte un incremento del 70.6 % en el número de agresiones.

En referencia a los líderes comunales, la MOE encontró un total de cinco agresiones que, en comparación con el periodo electoral de hace cuatro años en que se registraron tres casos, representan un incremento de 66.7 %.

[20] Este porcentaje se refiere a la concentración de agresiones contra candidatos registradas en CITREP, por circunscripción. En ese sentido, se calcula dividiendo el total de agresiones de cada CITREP en el total registrado en estos territorios.

Figura 10. Tipo de liderazgo social victimizado en las CITREP entre el 13 noviembre 2021 y el 19 junio 2022 en Colombia



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

En este contexto se evidencia el especial nivel de riesgo que representa ejercer roles de liderazgo en estos territorios. Resaltando el caso de los líderes y lideresas sociales que, además de enfrentar la violencia a razón de su labor como voceros, representantes y movilizadores de los intereses de sus comunidades; por cuenta de las curules de paz, participaron en unos comicios nacionales que les otorgaron mayor visibilidad y reconocimiento y con ello, mayor vulnerabilidad.

Asimismo, es necesario enfatizar en que los 167 municipios que conforman las CITREP, también hacen parte de las regiones de aplicación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET; por lo que las cifras expuestas reflejan una deficiencia evidente en la implementación de políticas de prevención y protección del Estado frente a los líderes y lideresas sociales y comunales. En este sentido, es importante señalar que el contexto expuesto es preocupante debido a que, a pesar de que se trata de zonas priorizadas por el Gobierno Nacional, la violencia se agudiza en estas, siendo necesario un mayor esfuerzo por parte de las autoridades tanto nacionales como locales, para prevenir y atender esta situación.

02 El impacto de la violencia sociopolítica en la participación electoral[21]

En una democracia los liderazgos y defensores de derechos humanos son fundamentales pues son actores que, además de ser puentes entre el Estado y las comunidades, articulan necesidades e intereses colectivos y ejercen una función organizativa y representativa de la sociedad civil a nivel local y nacional. Dicho rol cobra más relevancia en épocas electorales en las que los líderes políticos participan activamente de las elecciones y donde los intereses representados por los liderazgos sociales y comunales entran al juego de apoyos y disputas político – electorales (MOE, 2018). [21]

Ahora, como en 167 municipios del país, los liderazgos sociales y comunales transitaron hacía una participación política para ocupar las 16 Circunscripciones Especiales de Paz de la Cámara de Representantes, estos estuvieron en un contexto de mayor visibilidad y alcance, y debido a la violencia sociopolítica del país, esto los puso en un escenario de mayor riesgo.

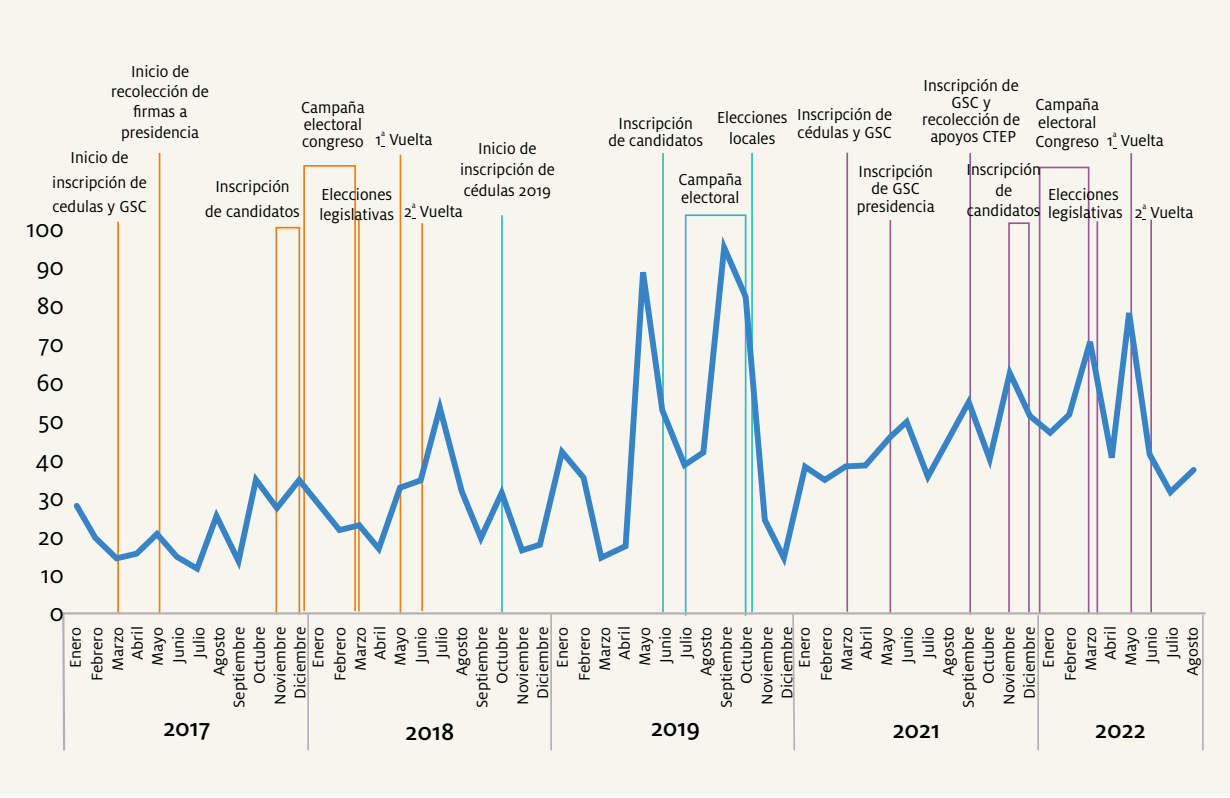
Por ello, en el marco del seguimiento a las agresiones contra líderes, lideresas y defensores de derechos humanos durante los distintos procesos electorales, se ha identificado una relación entre el incremento de dicha violencia y los hitos del calendario electoral (figura 11); relación que no fue ajena a las elecciones nacionales de 2022.

Tanto así que, en el periodo estudiado (entre el 13 de noviembre de 2021 y el 19 de junio de 2022), fueron el mes de diciembre de 2021, febrero, marzo, abril y junio de 2022, los que registraron la mayor cantidad de afectaciones. Diciembre fue uno de los periodos más importantes

[21] Entiéndase violencia sociopolítica como el conjunto de asesinatos, atentados, desapariciones, secuestros, amenazas y VCMP, dirigidos a defensoras de derechos humanos y liderazgos del país.

del calendario electoral, pues fue el mes en el que finalizó la inscripción de candidaturas, y con ello se inició la propaganda electoral en espacio público y medios de comunicación para las elecciones legislativas. Por su parte, febrero, marzo, abril, mayo y junio coincidieron con la época de campaña al Congreso de la República y a la presidencial (que dio inicio el 29 de enero de 2022).

Figura 11. Víctimas de violencia política durante los hitos electorales desde el año 2017 al año 2021



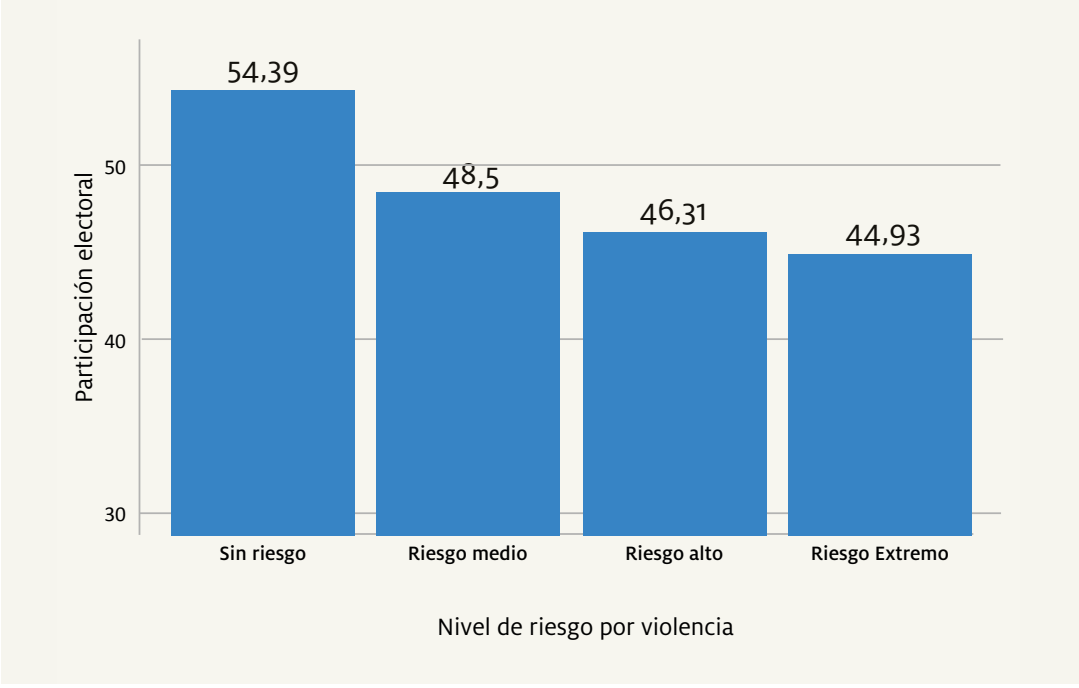
Fuente: Observatorio Político - Electoral de la Democracia de la MOE

Ahora bien, esa coincidencia refuerza la hipótesis de que los actores generadores de violencia cuentan con un interés de influir o impactar los procesos electorales desarrollados en el país; lo que resulta en una afectación, no solo de la participación de los diferentes liderazgos, sino también en la participación electoral de la población en general, con ello, de su representatividad. Haciendo un análisis conjunto del contexto de violencia registrada en los municipios del país en materia de: a. desplazamiento forzado y accionar de Grupos Armados Ilegales – GAI[22]; b. Violencia contra líderes políticos, sociales y comunales y; c. Violaciones a la libertad de prensa; hay una correlación entre estos tipos de violencia y los riesgos electorales.

[22] Que incluyen disidencias de las FARC, ELN, EPL, Grupos Armados Organizados (tales como el Clan del Golfo y Los Caparros) y Grupos Delincuenciales Organizados.

En específico, con el último mapa de riesgo por factores de violencia a corte de 13 de mayo de 2022 elaborado por la MOE, se identificó que 375 municipios del país se encontraban en riesgo consolidado por violencia, de los cuales 120 estaban en riesgo medio, 160 en riesgo alto, y 95 en riesgo extremo. Al analizar estos territorios, fue posible observar que los municipios con mayores niveles de riesgo fueron también los municipios con menor participación electoral. La figura 12 muestra que, efectivamente, para las elecciones de primera vuelta de 2022 existió una correlación negativa entre el nivel de riesgo por factores de violencia y los niveles de participación electoral. Es decir que, entre mayor el nivel de riesgo en el que se encontraba un municipio, menor fue la participación electoral. Por lo tanto, a mayores riesgos por violencia, las personas en estos territorios pueden abstenerse de participar electoralmente.

Figura 12. Participación electoral en la primera vuelta presidencial de 2022 según mapa de riesgo por factores de violencia en zonas rurales.



Fuente: Observatorio Político - Electoral de la Democracia de la MOE

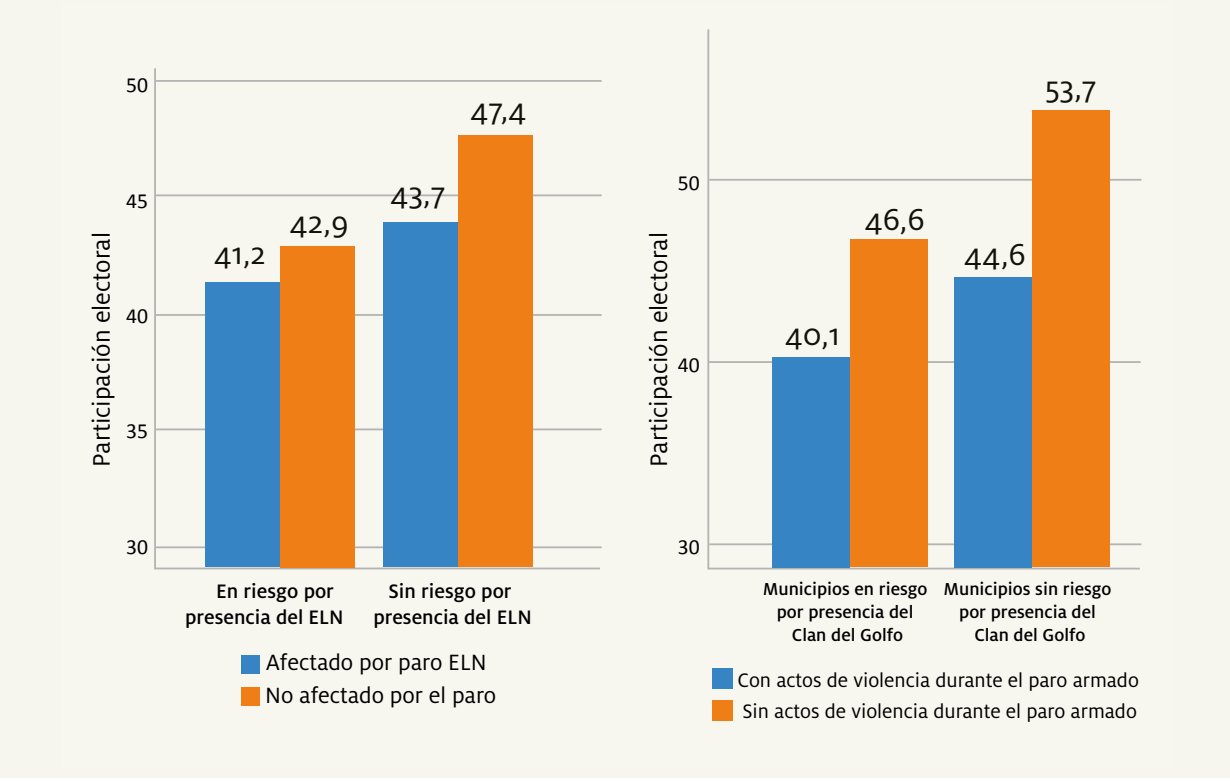
En este contexto de violencia cobra especial relevancia la presencia y el accionar de los diferentes Grupos Armados Ilegales que operan en el país pues, como ya se ha mencionado, constituyen una de las fuentes de violencia hacia los diferentes liderazgos y hacia la población general. Destacando que, en épocas electorales, desarrollaron acciones armadas en los puestos de votación o sus inmediaciones, tal como ocurrió el 13 de marzo en municipios como La Macarena (Meta) y Saravena (Arauca); el 29 de mayo en Vista Hermosa (Meta) y El Retorno (Guaviare) y; el 19 de junio en Tibú (Norte de Santander), San Vicente del Caguán (Caquetá) y Guapi (Cauca). Situación que, además de generar zozobra y temor en la población, resultó en una baja afluencia de votantes y retrasó la apertura de los puestos vulnerados, lo que terminó afectando la participación de la población allí inscrita.

Sumado a ello, los GAI también realizaron amenazas a la población que difundía publicidad electoral de candidatos a corporaciones públicas y por realizar cualquier acto de campaña; acciones y amenazas que, no solo afectaron los actos de proselitismo político y la libertad de expresión, sino que también generaron miedo de acudir a las urnas. Es importante resaltar que se presentaron dos paros armados, uno por parte del Ejército de Liberación Nacional y el otro por parte del Clan del Golfo.

Estas situaciones pusieron en evidencia la capacidad de los GAI de desestabilizar el proceso electoral en sí mismo y poner en riesgo la participación y ejercicio del derecho al voto de la población. Esto último considerando que su accionar pudo resultar en un fuerte control social y en una sensación generalizada de zozobra según la cual, incluso movilizarse al interior del municipio, constituía un riesgo.

De hecho, de un análisis de la participación electoral para Senado en las elecciones de 2022 posterior al paro armado del ELN, se evidenció que en los territorios donde hubo algún tipo de acción armada o amedrentamiento del ELN durante el paro armado la participación fue menor, incluso aunque fueran municipios sin riesgo por presencia del ELN, que tan solo contaran con un tránsito no permanente de este grupo guerrillero; situación que también se observó en el caso del Clan del Golfo y su accionar en el paro armado. En lo que respecta a ambos grupos armados, la participación fue muy inferior en los municipios que contaban con un riesgo por presencia de dichos GAI (ver figura 13).

Figura 13. Participación electoral en elecciones legislativas 2022 y 1ra vuelta presidencial posterior al paro armado del ELN y Clan del Golfo



Fuente: Observatorio Político - Electoral de la Democracia de la MOE

03 Causas del incremento de la violencia

En este capítulo analizaremos las múltiples causas del incremento de la violencia tanto letal como no letal contra personas defensoras de derechos, líderes, y lideresas sociales durante el periodo electoral de 2022.

1. Incumplimientos en la implementación del Acuerdo de Paz y sus mecanismos de garantías de seguridad

La firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en noviembre de 2016, propició un descenso significativo en los niveles de violencia sociopolítica en el país y que como hemos visto en las cifras presentadas influyó en un mejoramiento de las condiciones de seguridad para el ejercicio electoral[23]. Las elecciones de 2018 fueron catalogadas por la Misión Política de Verificación de Naciones Unidas en Colombia como "las más pacíficas e inclusivas que se hayan celebrado en decenios"[24].

Sin embargo, para consolidar la paz de manera "estable y duradera" como era el propósito principal del Acuerdo de Paz firmado el 24 de noviembre de 2016, se hacía necesario implementar de manera integral y en los tiempos establecidos los 6 puntos de dicho acuerdo.

[23] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (4 de febrero de 2019). Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. A/HRC/40/3/Add.3. Párr. 33.

[24] Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (20 de julio de 2018). Informe del Secretario General S/2018/723

Durante el Gobierno de Juan Manuel Santos, se avanzó de manera importante, aunque con algunas dificultades, en la primera fase de implementación del Acuerdo, especialmente en el componente normativo. Por ejemplo, en esa etapa se logró crear normativamente la mayoría de los mecanismos en el punto 3 del Acuerdo Final de Paz sobre garantías de seguridad, como por ejemplo la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad mediante el Decreto 154 de 2017 y el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios mediante el Decreto 660 de 2018.

Sin embargo, durante el gobierno de Iván Duque Márquez la implementación de dichos mecanismos estuvo estancada en el cumplimiento de sus objetivos. Para el caso de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Gobierno Nacional impidió el cumplimiento de sus funciones legales. Así lo señaló el Secretario General de Naciones Unidas en su más reciente informe sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia:

> "A pesar de la función crucial que se le asigna en el Acuerdo Final, no se ha utilizado todo el potencial de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Transcurridos cinco años desde su creación, la Comisión todavía no ha adoptado la tan necesaria política pública para el desmantelamiento de los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales"[25].

Las y los comisionados representantes de la sociedad civil manifestaron preocupación por la intención gubernamental de anular este espacio a través de estrategias como: i) simular su funcionamiento, pero sin avances reales, ii) crear mecanismos paralelos que la suplantan, iii) transformar su naturaleza y estructura a través de la propuesta de un reglamento, y iv) cambiar el discurso de su objeto.

Por su parte, el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios tampoco fue implementado de manera efectiva. Si bien se definieron un conjunto de pilotos para su implementación, se presentaron dificultades en materia de socialización de la normativa, la elaboración y/o actualización de diagnósticos, e identificación y concertación de medidas. Y en concreto, no hay medidas en ejecución[26].

Por el contrario, el Gobierno de Iván Duque, desconociendo lo dispuesto en el Acuerdo de Paz, priorizó la respuesta militar en materia de protección a los líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, a través de medidas como el Plan de Acción Oportuna y las Zonas Futuro. No obstante, dichas medidas no lograron reducir los crímenes contra el conjunto de liderazgos sociales en situación de riesgo ni lograron un combate efectivo de los grupos armados ilegales. Así lo señaló la OACNUDH en su informe de recomendaciones al nuevo gobierno:

> "A pesar de los esfuerzos del Estado, la respuesta predominantemente militar para combatir estos grupos no ha logrado frenar su expansión y la violencia que generan. Además, la debilidad del

[25] Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (27 de junio de 2022). Informe del Secretario General. S/2022/513

[26] Giraldo Villano, Martha Lucia et al (Mayo de 2022). Informe de seguimiento a las órdenes de la tutela del derecho a defender derechos en relación con el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones en los territorios - Decreto 660 de 2018. Expediente. No T-8018193.

> estado de derecho y de alternativas de desarrollo en los territorios afectados por la violencia ha exacerbado la situación"[27].

Por el contrario, con el aumento de tropas militares en los territorios más afectados por la violencia solo han logrado aumentar la desconfianza de las comunidades en las instituciones del Estado, así lo señaló la OACNUDH:

> "Las comunidades afectadas denuncian un abandono estatal y la ausencia o limitada presencia de autoridades estatales civiles para enfrentar esta situación. En varios territorios, la desconfianza en el Estado crece y en algunos casos se han denunciado hechos de connivencia de autoridades con actores armados no estatales[28]".

2. Fortalecimiento de los grupos armados ilegales

El recrudecimiento de los conflictos armados ilegales en Colombia ha sido uno de los fenómenos relacionados con la tendencia al aumento de la violencia contra los líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos desde la firma del Acuerdo de Paz. Los altos índices de violencia que se registraron durante el periodo electoral de 2022 contra las personas que ejercen liderazgo y defienden causas sociales también son resultado del proceso de reconfiguración de los grupos armados, el aumento de su capacidad militar, gobernanza criminal y control territorial.

Diversas instancias nacionales e internacionales han mostrado que luego del proceso de paz con las FARC-EP los grupos armados ilegales han venido en un proceso de fortalecimiento militar y de expansión en su control territorial. La Misión de Observación Electoral (MOE), en sus Mapas y factores de riesgo electoral 2022[29], evidenció la intensificación de la violencia y los múltiples enfrentamientos entre los grupos armados ilegales en busca del control territorial. El total de municipios en riesgo por factores de violencia[30], según la actualización de mayo de 2022, se incrementó, en comparación a 2018, en un 21% al pasar de 310 a 375 municipios. Sin embargo, el incremento más significativo se dio en los municipios con riesgo extremo y alto. El número de municipios en riesgo extremo pasó de 58 en 2018 a 95, es decir un incremento de 64 %, mientras que el número de municipios en riesgo alto pasó de 122 a 160 (incremento del 31 %). Igualmente, se resalta que 318 municipios, casi un tercio de los municipios del país, tuvieron algún nivel de riesgo por presencia de algún grupo armado ilegal para las elecciones de 2022. Este proceso de fortalecimiento ha ocurrido especialmente con el grupo armado organizado del Clan del Golfo, las disidencias de las FARC y la guerrilla del ELN.

---

27 ONU Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2022). Violencia Territorial en Colombia: Recomendaciones para el Nuevo Gobierno. Párr. 6

28 Ibíd. Párr. 7

29 Ver: Misión de Observación Electoral (2022). "Mapas y Factores de Riesgo Electoral. Elecciones Nacionales. Colombia 2022." Bogotá. Misión de Observación Electoral.

30 Este mapa agrupa los riesgos por presencia e intensidad de acciones violentas de cuatro tipos de grupos armados ilegales (GAI): los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las "disidencias" de las FARC y el EPL también conocido como Los Pelusos. Además, incluye los riesgos por desplazamiento forzado individuales y desplazamiento masivos y múltiples; los riesgos por violaciones a la libertad de prensa; y los riesgos por violencia contra líderes y lideresas políticas, sociales y comunales

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) también en su informe de la situación humanitaria en Colombia durante el año 2021, llamó la atención sobre el incremento de las confrontaciones armadas y el aumento de la disputa por el control territorial y social, lo que ha aumentado las infracciones al DIH y las afectaciones humanitarias contra la población civil, con lo cual, se registró que la mayoría de los efectos de los conflictos armados alcanzaron el nivel más alto en los últimos cinco años[31].

Por su parte, la OACNUDH en su informe de recomendaciones al nuevo gobierno también alertó sobre el fortalecimiento de los grupos armados ilegales y el aumento de sus afectaciones a la población civil:

> "En los últimos dos años la Oficina ha observado que diversos grupos armados no estatales y organizaciones criminales han expandido su presencia en varias regiones del país, particularmente en aquellas donde se desmovilizaron las *FARC-EP*. Las actividades de estos grupos y organizaciones afectan, de forma creciente, a la población y sus derechos"[32].

La figura 14 muestra los municipios[33] que presentaron hechos de violencia en contra de liderazgos y personas defensoras de derechos humanos, según el nivel de violencia[34] y de presencia de grupos armados ilegales[35]. La figura evidencia que en 2022 el número de municipios con mayor violencia contra lideres y lideresas, en color azul, no sólo se incrementaron (en 6 %) sino también coincidieron con los municipios con mayor riesgo por presencia de grupos armados ilegales. En contraste, en 2018 los municipios más afectados por violencia contra liderazgos no necesariamente eran los municipios con mayores riesgos por presencia de grupos armados. Es decir que, en 2022, el mayor nivel de violencia contra líderes y lideresas pasó a estar mayor relacionado con la presencia de grupos armados ilegales. Igualmente, en color rojo, los municipios con nivel extremo de riesgo por presencia de grupos armados ilegales y con un nivel alto o medio de violencia contra liderazgos se incrementó en 155 % en 2022.

Finalmente, la figura 15 muestra el patrón de incidencia de violencia contra líderes y lideresas según el incremento, disminución o estabilidad del riesgo por presencia de grupos armados ilegales en cada municipio. Ella nos permite evidenciar que, para las elecciones de los años 2022 y 2019, los picos de violencia contra liderazgos en el país se dieron principalmente en los municipios que mantuvieron o incrementaron la presencia de grupos armados ilegales, en color verde y rojo. Igualmente se observa que, aunque hubo un incremento generalizado de la violencia contra liderazgos, los municipios que durante los últimos años incrementaron su riesgo por presencia de grupos armados ilegales, en color verde, tuvieron un incremento mayor en la violencia contra líderes y lideresas.

---

31 CICR (2022). Retos humanitarios 2022 Colombia. Informe de Balance Anual. Pág. 3. Disponible en: https://www.icrc.org/es/document/colombia-situaci%C3%B3n-humanitaria-dih-2021

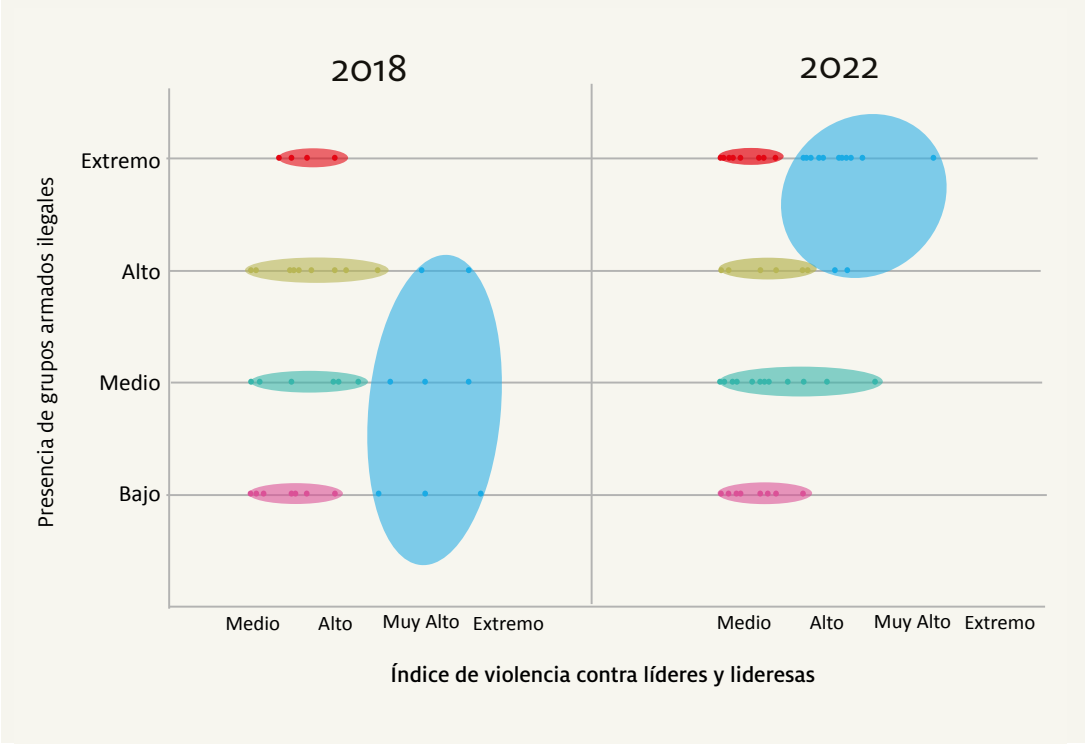
32 ONU Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2022). Violencia Territorial en Colombia: Recomendaciones para el Nuevo Gobierno.

33 Usando el método de cluster por k-means.

34 Se calcula un índice de violencia contra líderes y lideresas haciendo una ponderación según el tipo de hecho de violencia: hechos letales con una ponderación de 55 %, los secuestros y las desapariciones cuentan con un peso de 20% cada uno, y las amenazas con 5 %.

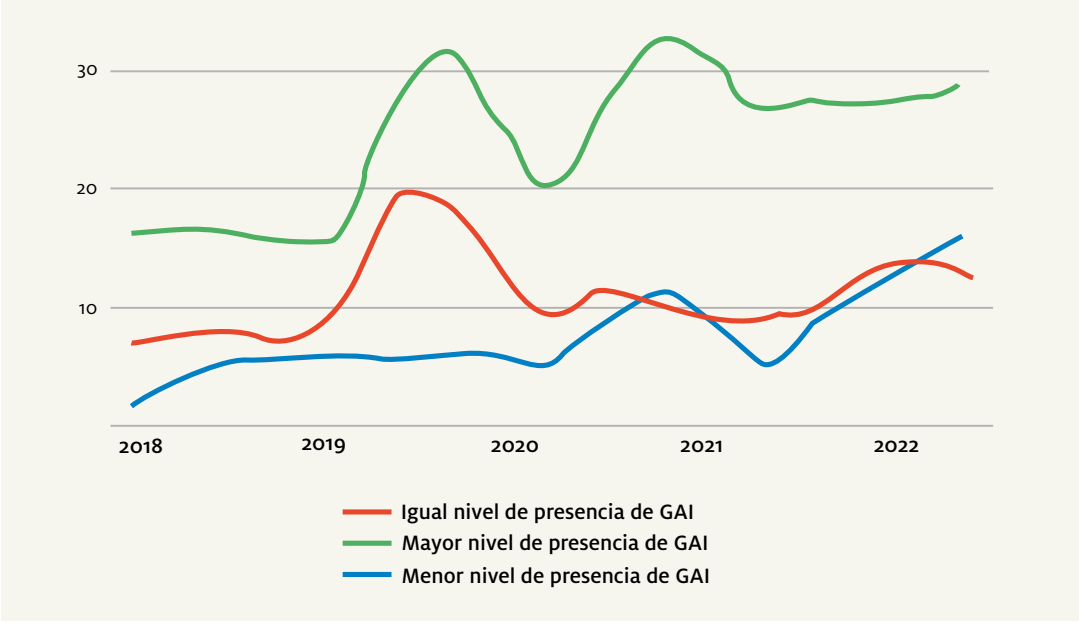
35 De acuerdo con el mapa por factores de violencia de la MOE

Figura 14: Número de municipios según el nivel de presencia de Grupos Armados Ilegales y el nivel de violencia contra líderes y lideresas



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia - MOE

Figura 15: Número de hechos de violencia contra liderazgos y personas defensoras de derechos humanos según el nivel de presencia de grupos armados ilegales (GAI)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia - MOE

3. Gobernanza criminal y control social

El incremento del control territorial de los distintos grupos armados ilegales en algunos municipios además ha estado acompañado de una fuerte gobernanza criminal. La gobernanza criminal es la capacidad de gobernar sobre la población por medio de reglas informales y formales, y sistemas de tributación. Por lo tanto, muchos de los grupos armados ilegales han logrado regular la comunidad, aplicar reglas de conducta, controlar la movilidad y crear sistemas de solución de disputas en algunos territorios. En ciertos territorios, los actores armados incluso asumen funciones del Estado: ofrecen protección, sistemas de solución de disputas, tributan a sus habitantes, proveen servicios públicos, imponen normas, hacen de intermediarios y castigan delitos. El control social es tan fuerte en algunos municipios que incluso deciden quién puede movilizarse y quién no. Muestra de este fuerte control social fueron los paros armados impuestos por el ELN, entre el 23 y 25 de febrero, y el paro armado del Clan del Golfo, entre el 5 y 9 de mayo del 2022, que paralizaron municipios enteros y generaron temor en la población.

Esta capacidad para gobernar de los grupos armados ilegales genera un riesgo a las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas. Las reivindicaciones sociales de estas personas riñen con los intereses de los grupos armados ilegales que buscan primordialmente proteger las rentas de sus economías ilegales. Este es el caso de los líderes y lideresas de sustitución de cultivos ilícitos, reclamantes de tierras, de víctimas, campesinos, indígenas y afrodescendientes, entre otros. Adicionalmente, la posibilidad de que estos líderes y lideresas expongan a estos grupos ilegales ante las autoridades y la sociedad civil conlleva a que estos grupos quieran impedir cualquier tipo de liderazgos en los territorios donde ejercen control y gobernanza criminal. En consecuencia, a medida que los grupos armados ilegales logran mayor control territorial inician también con una violencia selectiva buscando acallar voces de líderes y lideresas sociales.

A este incremento de la gobernanza criminal hay que sumarle que producto del Acuerdo de Paz se dio una apertura democrática para la construcción de la paz y se creó un conjunto de mecanismos e instancias con participación de la sociedad civil y las organizaciones sociales para que jugaran un papel central en su implementación. Estos mecanismos fueron contemplados especialmente para los territorios más afectados por el conflicto armado, que fueron priorizados para la implementación de temas estructurales como la reforma rural integral y la sustitución de cultivos de uso ilícito. Por lo tanto, esta apertura democrática en conjunto con un incremento del control territorial y gobernanza criminal de los grupos armados ilegales generó una vulnerabilidad hacía los líderes y lideresas que participaron en las distintas instancias del Acuerdo de Paz e hicieron evidentes sus reivindicaciones sociales.

Desde la CCJ y otras organizaciones se ha identificado que, entre las presuntas causas o móviles de las agresiones contra líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, han estado relacionadas con su participación y liderazgo en la implementación de las distintas instancias del Acuerdo de Paz; especialmente en los mecanismos territoriales del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)[36]. Otras de las causas se relacionan

[36] Ver: Comisión Colombiana de Juristas. (2020). "El riesgo de defender y liderar: Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia". Bogotá. Comisión Colombiana de Juristas.

con la labor de denuncia de actividades ilegales tales como: corrupción; deforestación y despojo de tierras; oposición a los intereses de grupos armados por el control territorial; defensa de derechos colectivos de las comunidades, pueblos, territorios y organizaciones[37].

Durante el periodo electoral de 2022, entre las presuntas causas o móviles de la violencia contra líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos se han identificado la oposición a la siembra de cultivos de coca y demás actividades del narcotráfico, realizar denuncias sobre la presencia de grupos armados, trabajar por la restitución de tierras, hacer oposición a actividades mineras, participar en procesos de disputa de tierras, entre otros.

Estas causas están relacionadas con los sectores de liderazgo social y defensa de derechos humanos más afectados por la violencia, puesto que los sectores comunal, indígena, campesino y afrodescendiente, son los sectores que se ubican mayoritariamente en los territorios que actualmente se disputan los grupos armados ilegales. Adicionalmente estos son los sectores sociales que poseen formas de organización y gobierno propio cuyo poder pretenden arrebatar o cooptar los grupos armados para asegurar su control social.

En esa medida, la labor de defensa de derechos humanos y liderazgo social es en muchos casos contraria a las pretensiones de los grupos armados de asegurarse el control territorial y social.

4. Estigmatización

En Colombia la estigmatización ha sido una constante en la violencia contra personas defensoras de derechos humanos[38]. Así lo explicaba la Defensoría del Pueblo en su Alerta Temprana No. 010 de 2017:

> "La continuidad en el ejercicio de la violencia contra las organizaciones y líderes comunitarios en el país tiene raíces en la estigmatización de su labor por parte de diferentes actores sociales, políticos, económicos y armados, quienes han considerado que estos movimientos constituyen un cuestionamiento al statu quo y por ende una acción próxima a la subversión del orden social e institucional. Esta concepción desconoce la legitimidad de las reclamaciones sociales y ha sido históricamente uno de los principales argumentos para justificar la violencia contra este sector de la población"[39].

La estigmatización continúa siendo una constante en la violencia que se presenta actualmente contra líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Dicha estigmatización se presenta en la actualidad con mayor frecuencia contra personas defensoras de derechos humanos, organizaciones o comunidades que viven en territorios bajo influencia de los

[37] Ver: Comisión Colombiana de Juristas. (2021). Cinco años de desdén Violaciones al derecho a la vida y balance del cumplimiento de recomendaciones de la ONU sobre personas defensoras en Colombia. 2016-2020. Bogotá. Comisión Colombiana de Juristas.

[38] Indepaz, Comisión Colombiana de Juristas, Programa Somos Defensores, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Fundación Forjando Futuros (2020). SISTEMATICIDAD, ESTIGMATIZACIÓN Y PRECARIOS AVANCES EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN, JUZGAMIENTO Y SANCIÓN Patrones en el asesinato de las personas defensoras, líderes, lideresas sociales y excombatientes en los territorios de Norte del Cauca; Urabá antioqueño y Bajo Atrato chocoano; Sur de Córdoba; Nordeste y Bajo Cauca antioqueño. Bogotá.

[39] Defensoría del Pueblo (2017). Informe de Riesgo N° 010 del 30 de marzo de 2017. Pág. 19.

grupos armados ilegales, debido a que con frecuencia son señalados por las fuerzas militares u otros grupos ilegales de ser simpatizantes o colaboradores de sus rivales[40].

La estigmatización contra los liderazgos sociales ha sido una práctica continua en Colombia. Forma parte de un rasgo estructural del Estado que tiene sus raíces en la doctrina de seguridad nacional, que se incorporó desde los años 60 como parte de las políticas del Estado colombiano[41].

Esta doctrina se fundamenta en la movilización de todo el aparato estatal para derrotar al denominado "enemigo interno" que se equipara con la subversión y el comunismo. Desde esta perspectiva la labor de defensa de derechos humanos y liderazgo social se ha entendido como parte de la conspiración comunista. Por tanto, su tratamiento debía ser de orden público y guerra. De esa manera los defensores de derechos humanos, líderes y lideresas, han sido asimilados con frecuencia como parte de grupos guerrilleros y así convertidos en blancos que han sido considerado legítimos de las operaciones militares[42].

A pesar de algunas aparentes medidas de parte del Estado para superar la Doctrina de Seguridad Nacional y su visión que identificaba como enemigo interno a las personas defensoras de derechos humanos, esta permanece muy arraigada en la formación que se imparte a los oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas y de policía y en la sociedad en general. Pues, por un lado, no se han derogado de manera explícita buena parte de los manuales de contrainsurgencia expedidos por la Comandancia de la institución desde los años 60 y por otro lado, la doctrina militar Damasco que pretendía basarse en el DIH fue desmontada en el año 2020[43].

La estigmatización de los líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos también basada en esta concepción del enemigo interno se ha realizado desde los grupos paramilitares, un ejemplo de esto son los panfletos que circulan con frecuencia firmados por las AGC o las Águilas negras que amenazan a líderes y líderes sociales de manera individual o colectiva, donde generalmente se les tilda de "guerrilleros" y "terroristas", condición que es la justificación para actuar con violencia en su contra al representar una vez más la "amenaza comunista" [44].

5. Impedimentos a la participación política

El fortalecimiento de los grupos armados ilegales ha conllevado igualmente a incrementar su poder para favorecer intereses, capturar instituciones políticas y electorales, constreñir a electores, amenazar y atentar contra distintas campañas políticas.

40 ONU Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2022). Violencia Territorial en Colombia: Recomendaciones para el Nuevo Gobierno. Párr. 30.

41 decreto 3398 de 1965 "Por el cual se organiza la defensa nacional", el cual fue convertido en legislación permanente mediante la ley 48 de 1968 "Por la cual se adopta como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones"

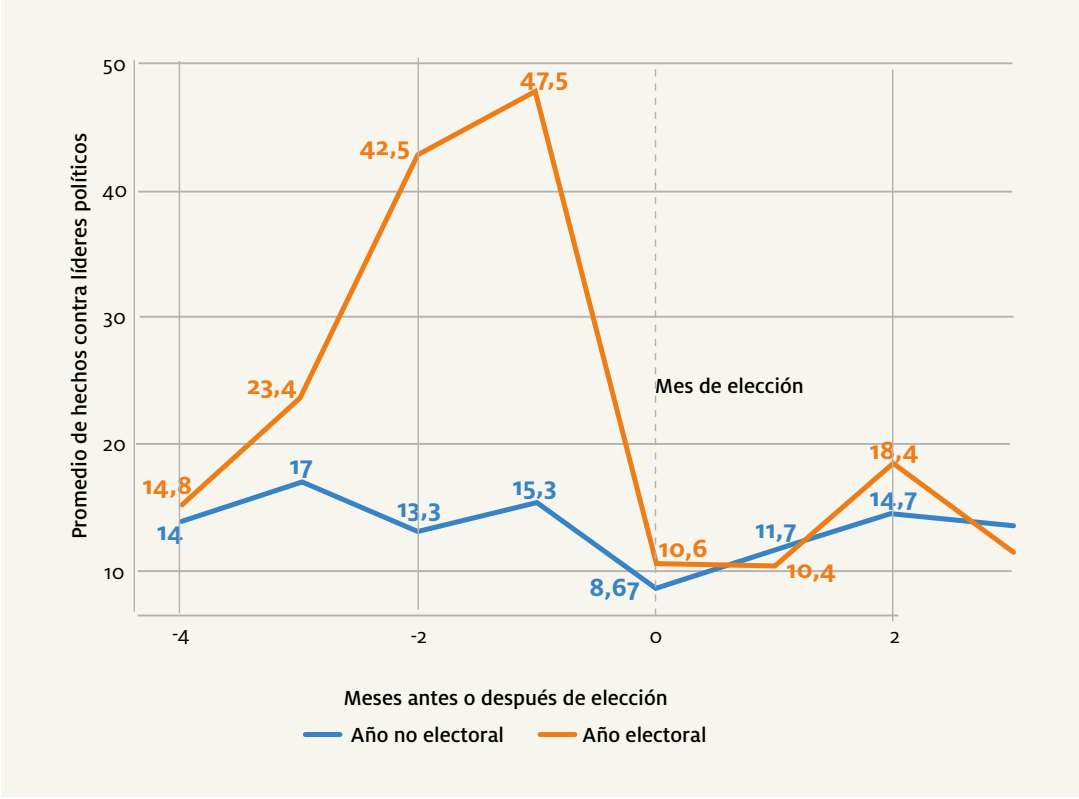
42 Leal, Francisco (1994). El oficio de la guerra: La seguridad nacional en Colombia. Bogotá: IEPRI.

43 Gallón, Gustavo en el Espectador (2 de diciembre de 2020). Haciendo trizas también la doctrina Damasco. Disponible en: https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/gustavo-gallon/haciendo-trizas-tambien-la-doctrina-damasco-column/

44 Semana (4 de mayo de 2022) El panfleto amenazante de las "Águilas Negras" contra Francia Márquez y miembros del Pacto Histórico. Disponible en: https://www.semana.com/nacion/articulo/el-panfleto-amenazante-de-las-aguilas-negras-contra-francia-marquez-y-miembros-del-pacto-historico/202215/

De hecho, si se comparan las agresiones contra los líderes políticos en periodos electorales con lo ocurrido en años no electorales (ver figura 16), resultan evidentes las variaciones en el comportamiento de la violencia. Tanto así que, a diferencia de lo ocurrido en periodo no electoral donde la violencia presenta un comportamiento relativamente estable a lo largo del año, en el caso de los años electorales, desde los cuatro meses previos al mes de las votaciones, empieza a presentarse un incremento sostenido en los hechos violentos, de manera fundamental en época de campaña, que empieza a disminuir con posterioridad a las elecciones. En ese sentido, en los cuatro meses previos a las votaciones los hechos violentos superan por mucho los registros de los años no electorales.

Figura 16: Violencia contra liderazgos políticos en periodos electorales y no electorales



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia - MOE

De esta manera se evidencia que los grupos armados ilegales además de ejercer un control social buscan afectar la competencia electoral, acabar con cualquier tipo de oposición política y cooptar las instituciones políticas. Consecuentemente, el fortalecimiento de los grupos armados ilegales ha implicado un incremento de la violencia contra líderes y lideresas políticas, sociales y comunales. Pues con esta violencia, los grupos armados ilegales buscan silenciar intereses, posturas políticas y reivindicaciones de la sociedad civil. Esta violencia, sin embargo, no siempre es causada por grupos armados ilegales sino muy también por otro tipo de personas que, con motivaciones políticas y aprovechando la debilidad institucional, buscan acabar con su competencia electoral usando medios violentos.

La violencia selectiva contra personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas que ejercen algún tipo de rol político o social ha implicado una erosión de la representatividad democrática y la participación política, y obstruido el vínculo entre los candidatos y el electorado.

6. Aumento de la economía del narcotráfico y minería ilegal

Uno de los factores que puede haber contribuido de manera importante al fortalecimiento de los grupos armados ilegales es el crecimiento de la economía del narcotráfico. Si bien se registra desde el año 2017 una reducción del área cultivada de coca, la producción de cocaína ha aumentado progresivamente, de lo cual se puede inferir que la economía del narcotráfico ha crecido, aumentando así los beneficios económicos para los grupos que controlan los eslabones más importantes de dichos circuitos.

Según el informe de 2020 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre Colombia, se registra una reducción continua desde el año 2017 en el área sembrada con coca, alcanzando con corte a 31 de diciembre de 2020 un total de 143.000 hectáreas, un 17 % menos de lo registrado para el año 2017, el año que registró mayor número de área cultivada en las últimas dos décadas[45].

Sin embargo, contrario a la disminución en la cifra del área cultivada de coca, otros indicadores muestran que la economía del narcotráfico se ha venido fortaleciendo durante los últimos años.

En primer lugar, la producción de clorhidrato de cocaína pura ha aumentado en Colombia. En el año 2020 aumentó a 1.228 toneladas, un 8 % con respecto al año 2019. Esto se debe a un aumento en la capacidad técnica en la obtención de la cocaína, con lo cual han mejorado las prácticas agrícolas y en la capacidad de extracción del alcaloide[46].

Además, se identificó un mejoramiento en los laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína, aumentando su tamaño y mejorando la tecnología empleada, con la cual han aumentado su eficiencia en la conversión de la pasta base de cocaína a la cocaína, tiempos de procesamiento y empleo de personal más capacitado.

Por otro lado, desde el año 2015 se viene consolidando como tendencia la concentración de los cultivos de coca en territorios geoestratégicos para el narcotráfico, a esto UNODC denomina enclaves productivos. En el año 2020 se identificaron 9 enclaves productivos, dos más que en 2019. Estos enclaves productivos son estratégicos para la economía del narcotráfico, porque optimizan no solo la fase de cultivo sino también, su transformación en clorhidrato de cocaína y el tráfico hacia las rutas transnacionales. Estos enclaves productivos están ubicados en: Frontera Tumaco, Frontera Putumayo, Argelia - El Tambo, El Naya, El Charco-Olaya Herrera, Catatumbo, Valdivia-Tarazá-Cáceres, San Pablo-Taracué (Bolívar) y en Orito-Vides (Putumayo)[47].

[45] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2021). Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020 (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2021).

[46] Ibíd. Pág. 13.

[47] Ibíd. Pág. 14.

En tercer lugar, continúa consolidándose la presencia de grupos armados en los territorios más afectados por la economía del narcotráfico. Estructuras del Clan del Golfo, disidencias de las FARC-EP y ELN se disputan el control de los territorios con mayor presencia de cultivos de coca y de los enclaves productivos.

De igual manera se ha consolidado la influencia de carteles mexicanos como Sinaloa y Jalisco Nueva Generación que tienen incidencia directa sobre varios eslabones de la economía del narcotráfico[48].

Lo anterior da cuenta de un proceso de "perfeccionamiento industrial" en la economía del narcotráfico en Colombia, lo cual significa un aumento en la inversión económica y mejoramiento en la planificación, ejecución y evaluación de los procesos de producción, transformación y transporte del clorhidrato de cocaína. En esa misma medida, han aumentado el flujo total de recursos que moviliza la economía del narcotráfico, permitiendo aumentar las rentas provenientes de esta actividad para los grupos armados que se dedican a esta actividad.

En cuanto a la minería ilegal, el número de hectáreas de explotación ilícita de oro de aluvión se incrementó en el país en 7 % entre 2018 y 2022, al pasar de 92.046 hectáreas a 98.567 hectáreas[49]. La explotación ilícita de oro muestra que los municipios con mayor densidad de hectáreas con explotación ilícita de oro se encuentran en el Chocó, en especial en la subregión del Valle de San Juan. En los municipios de estas subregiones existen fuertes enfrentamientos entre el ELN, en alianza con el Grupo Delincuencial Organizado (GDO) de los "Mexicanos" y el Clan del Golfo, que buscan controlar este negocio ilícito así como los laboratorios para el procesamiento de cocaína, las rutas de narcotráfico, el tráfico de armas y drogas, la extorsión, la deforestación y el tráfico de personas.

Igualmente, existe una alta densidad de minería ilegal en la región de la Mojana, en los departamentos de Bolívar y Córdoba, con un promedio de 10.491 m2/km2 y donde existe una fuerte presencia y control territorial del Clan del Golfo. Además, la densidad de minería ilegal es alta en el Bajo Cauca (9331 m2/km2), el nordeste antioqueño (5838 m2/km2) y en el sur de Bolívar (5965 m2/km2). En estos territorios se han intensificado los enfrentamientos entre el Clan del Golfo contra una alianza de los frentes 18 y 36 de las disidencias de las FARC, el ELN y los Caparros.

48 Ibíd. Pág. 17.

49 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022). Colombia. Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2021. (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2022).

Conclusiones

Como se ha referenciado a lo largo de este informe, la situación de violencia durante los últimos procesos electorales ha mantenido una tendencia creciente a lo largo y ancho de todo el territorio nacional. Solo por referenciar apartados anteriores, las elecciones nacionales de 2022 significaron un aumento de 115 % de hechos de violencia registrados frente al calendario electoral del año 2018, y al compararlo con elecciones locales de 2019 (las elecciones locales normalmente por el volumen de candidatos y la dispersión de las campañas tienden a presentar más hechos violentos) se mantuvo un aumento de 38 %.

Estas cifras plantean un reto para el nuevo gobierno y para la institucionalidad en general. Lo anterior en la medida que en términos político-electorales el Gobierno Nacional deberá enfrentarse a la realización y cubrimiento de las elecciones de autoridades locales de 2023. Este proceso en términos de dimensión abarcará aproximadamente 120.000 candidatos dispersos por los 1.121 municipios y corregimientos departamentales de Colombia, así como una red de líderes sociales y comunales que en términos locales mueven y apuestan por sus candidatos para poder garantizar representación en lo local. Esto se presenta como un panorama complejo que requiere de esfuerzos conjuntos para garantizar la seguridad de todos los actores involucrados en el proceso electoral.

Adicionalmente a la dimensión del proceso que se afrontará en 2023, y cuyo calendario electoral empieza en octubre próximo, el país está inmerso en un contexto de recrudecimiento de la violencia. Como lo ha señalado la MOE, en el año calendario 2021[50] se registraron 913 acciones de Grupos Armados Ilegales – GAI, lo que significa un aumento del 25 % frente al año 2020. En este contexto, si bien la presencia de grupos armados ilegales no es la explicación exclusiva a las agresiones contra liderazgos y personas defensoras de derechos humanos, pues solo el 57 % de los municipios en los que se registraron agresiones contra líderes este año cuentan con presencia de GAI. Sin embargo, este no deja de ser un factor para tener en cuenta.

[50] Se toma como referencia el año calendario para hacer la comparación. En este sentido se trata el año 2021 como año finalizado y no se taren a colación los hechos presentados en 2022 hasta la fecha.

Lo anterior en la medida que, como ha sido expuesto desde sectores de la academia, la presencia de grupos armados y estructuras criminales resulta importante de analizar en el aumento de la violencia. Dicha afirmación de acuerdo con el caso documentado por Hernández Huerta para México entre 2017 y 2018, pues el aumento de candidatos asesinados para el proceso electoral de 2018 mantuvo una correlación con los indicadores de presencia de organizaciones armadas y criminales en el Estado Guerrero (2020)[51].

En este sentido, cabe destacar que los datos presentados, además de dar una breve recopilación del diagnóstico presentado a lo largo de este informe, ponen de frente la situación acaecida para las elecciones nacionales de 2022 y el reto que plantea atender un proceso electoral como el de autoridades locales del próximo año. En la medida que al ser un proceso de alcance local es necesario pensar en medidas que garanticen la seguridad de líderes, lideresas y defensores de derechos en un contexto electoral, especialmente desde las competencias y alcance de las autoridades del orden subnacional, pues es allí en donde se desarrollará el proceso y en donde se han encontrado algunas falencias.

[51] Hernández Rueda, V. (2020). Candidatos asesinados en México, ¿competencia electoral o violencia criminal?. Política y Gobierno, 28 (2).

Recomendaciones

La aplicación de políticas públicas para la defensa de derechos humanos requiere de instrumentos y adecuaciones normativas que garanticen y protejan el pleno ejercicio de las personas defensoras y de los distintos liderazgos. Sin embargo dichas políticas, en el caso colombiano, se caracteriza por:

1. Una multiplicidad de instancias que dificulta el cumplimiento de colaboración armónica de las entidades del Estado en esta materia,
2. Una limitada participación de los beneficiarios, de líderes, lideresas y comunidades vulneradas, que es esencial para el adecuado funcionamiento de cualquier mecanismo dirigido a protegerles o prevenir la violencia en su contra.
3. No encontrar acciones de política tendientes a atender la situación con iniciativa territorial, sino que se apoya en las herramientas dadas desde la nación.

En Colombia existen al menos diez instancias con responsabilidad sobre el entramado normativo del sistema de prevención y protección a líderes y defensores de derechos humanos. Por mencionar algunas se cuenta con la Comisión de garantías de seguridad creada a partir del Acuerdo de Paz, la Mesa Nacional de garantías que surgió como respuesta al estancamiento del proceso de concertación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y para dar cumplimiento a la Declaración de las Naciones Unidas para promover y proteger estos derechos, el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) que valora de manera integral el riesgo de personas, grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad, el Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), la Comisión intersectorial de Plan de Acción Oportuna (PAO) creada durante el gobierno de Iván Duque, la Comisión para Coordinación y el Seguimiento de los Procesos Electorales, el Comité Nacional de Política Pública de Prevención, el Comité Técnico de los Componentes de Medidas Integrales de Prevención, Seguridad y Protección, y del Protocolo de Protección para Territorios Rurales, el Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarias de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia, y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas Para la Respuesta Rápida (CIPRAT) que se encarga de hacer seguimiento a las acciones desarrolladas frente a la Alerta Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

Esta amplia arquitectura institucional al contrario de ser un sistema coordinado que permita atender y evaluar amenazas; así como emitir respuestas oportunas a las vulneraciones de seguridad que afectan a los distintos liderazgos en el país, se convierte en escenarios de desarticulación. Esto se ve reflejado en la creación reiterada de comisiones con casi las mismas entidades responsables para temas ligeramente distintos.

Esta concurrencia de los mismos actores deriva en la inoperancia del sistema en el sentido que:

1. Genera un "embotellamiento institucional", pues si los mismos altos funcionarios tienen que participar en tantas instancias que no son la prioridad de sus cargos, éstas no sesionan y los espacios no funcionan correctamente ni de forma sostenida, dejando en el limbo la capacidad de generación de respuestas desde el Gobierno Nacional ante este problema;
2. Existe un riesgo de redundancia e ineficiencia si, desde de las autoridades convocadas a estas comisiones intersectoriales, no se delega a los mismos funcionarios ni se mantiene la memoria institucional sobre el funcionamiento de las políticas coordinadas allí;
3. Existe una concentración de las funciones en el nivel central, lo cual afecta por un lado el principio constitucional de descentralización al evitar los diálogos y responsabilidades desde el orden territorial frente a la actuación ante la situación de violencia contra líderes y defensores, así como resta la posibilidad de generar espacios de participación para líderes, defensores y beneficiarios del programa.

En segundo lugar, la participación y un rol efectivo de los liderazgos en las distintas instancias es muy bajo. Por lo tanto, en estas instancias no se aprovecha del conocimiento de las dinámicas del territorio que tiene la propia población afectada y que podría dar insumos valiosos para generar políticas diferenciadas y efectivas para prevenir la violencia.

Finalmente, no existen gran cantidad de elementos que den herramientas o garanticen acciones desde los entes subnacionales para proteger la vida, integridad y trabajo de líderes en el territorio. Al respecto, la MOE junto con la plataforma regional en los departamentos de Córdoba, La Guajira y Cesar[52], realizó entre los meses de mayo y junio un mapeo normativo que buscó determinar la existencia, alcance y funciones que desde las autoridades departamentales y municipales se asignan en términos de protección y prevención de hechos de violencia en contra de los distintos tipos de liderazgo. Como resultado se obtuvo que, en estos departamentos, así como en el conjunto de municipios priorizados[53], en total se tiene registro de nueve elementos normativos que pueden verse en la tabla 5.

[52] Departamentos priorizados por la Misión de Observación Electoral – MOE en el marco del Proyecto Protección de Liderazgos para una Democracia Incluyente – PLDI apoyado por la Delegación de la Unión Europea en Colombia.

[53] Para este ejercicio y dado el número de agresiones presentados en los municipios continuación los casos para priorizar en la revisión normativa fueron: Cesar, los municipios de Valledupar, El paso, Chiriguaná, San Martín y Rio de Oro. Córdoba, los municipios de Tierralta, Puerto Libertador, Tuchín, La Apartada y Montelíbano. La guajira, los municipios de Riohacha, Uribia, Villanueva y Albania.

Tabla 5. Elementos normativos desde el orden subnacional para la protección y prevención de hechos de violencia contra líderes y defensores.

#	Departamento	Municipio	Número Documento (Número de resolución, decreto, acuerdo, ordenanza, directiva, circular, o cualquier acto administrativo en el que se encuentre la acción)	Fecha de emisión del documento (fecha del acto administrativo)	Temas tratados (puede incluir Diagnostico de la situación, poblaciones afectadas, territorios afectados, etc.)	Decisiones adoptadas (Puede incluir Creación de rutas, creación de oficinas responsables, designación de funcionarios responsables, etc.)	Responsables de la decisión (Secretarias o direcciones encargadas de atender la situación)
1	Córdoba		Decreto No. 0105	2012	Por medio del cual se crea el "Comité Territorial de Justicia Transicional del Departamento de Córdoba"	Para garantizar la prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno en el departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones	En la Gobernación El Comité Territorial y en los municipios los Comités municipales de justicia transicional
2	Córdoba		Ordenanza 0017	2020	Por la cual se adopta la política pública integral de derechos humanos y paz de Córdoba 2020-2034 y el Sistema de información departamental de derechos humanos	La política pública de Derechos Humanos y Paz de Córdoba se orienta a los siguientes objetivos: 1. Promover y fortalecer la cultura de Derechos y Paz en el departamento. 2. Contribuir a la construcción de la paz territorial, a la reconciliación, a la convivencia y a la superación de las causas estructurales de la violencia y del conflicto armado. 3. Definir lineamientos para la inclusión y desarrollo del enfoque de Derechos Humanos y de paz en los planes de desarrollo y en las demás políticas públicas, programas y planes del departamento y de los municipios, en perspectiva de goce efectivo de derechos. 4. Facilitar la articulación de actores, instancias y niveles territoriales en materia de promoción, prevención y protección de los Derechos Humanos y la construcción de paz.	En la Gobernación, Secretaría del Interior y en los municipios Secretaría de Gobierno

#	Departamento	Municipio	Número Documento (Número de resolución, decreto, acuerdo, ordenanza, directiva, circular, o cualquier acto administrativo en el que se encuentre la acción)	Fecha de emisión del documento (fecha del acto administrativo)	Temas tratados (puede incluir Diagnostico de la situación, poblaciones afectadas, territorios afectados, etc.)	Decisiones adoptadas (Puede incluir Creación de rutas, creación de oficinas responsables, designación de funcionarios responsables, etc.)	Responsables de la decisión (Secretarias o direcciones encargadas de atender la situación)
3	Córdoba		Ordenanza 0016	2020	Por la cual se modifica la ordenanza 023 de 2017 y se establece la conformación y funcionamiento del Consejo departamental de paz, derechos humanos, reconciliación y convivencia del departamento de Córdoba	Para la creación del Consejo Departamental de Paz, derechos humanos, reconciliación y convivencia en el Departamento de Córdoba.	En la Gobernación, Secretaría del Interior y en los municipios PDET esta creado y funcionando y en los otros no
4	La Guajira	Riohacha	Resolución 003	15 de enero de 2021	Proceso de inscripción de organizaciones víctimas y organizaciones defensoras de las victimas interesadas en integrar la mesa Distrital de participación en Riohacha La Guajira.	Mediante esta resolución se da apertura al proceso de inscripción y/o actualización de datos de las organizaciones de víctimas (OV) y organizaciones defensoras de Derechos humanos de las victimas (OVD) interesadas en formar parte de la mesa de participación de víctimas del Distrito de Riohacha La Guajira.	Personería Distrital del municipio de Riohacha.
5	La Guajira	Riohacha	Acuerdo No. 030	27 de diciembre de 2021	Consejo de Paz, Reconciliación, Convivencia y Derechos Humanos	Su creación será la de propender por el logro y mantenimiento de la paz, generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren la paz integral permanente. Del mismo modo trabajará para la prevención, promoción, protección, defensa y garantía del ejercicio de DDHH y respeto al DHI.	Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha-La Guajira.

#	Departamento	Municipio	Número Documento (Número de resolución, decreto, acuerdo, ordenanza, directiva, circular, o cualquier acto administrativo en el que se encuentre la acción)	Fecha de emisión del documento (fecha del acto administrativo)	Temas tratados (puede incluir Diagnostico de la situación, poblaciones afectadas, territorios afectados, etc.)	Decisiones adoptadas (Puede incluir Creación de rutas, creación de oficinas responsables, designación de funcionarios responsables, etc.)	Responsables de la decisión (Secretarias o direcciones encargadas de atender la situación)
6	La Guajira	Maicao	Acuerdo No. 009	14 de octubre de 2020	Consejo municipal de Paz, Reconciliación, Convivencia y Derechos Humanos de Maicao, La Guajira.	Su creación será la de propender por el logro y mantenimiento de la paz, generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren la paz integral permanente. Del mismo modo trabajará para la prevención, promoción, protección, defensa y garantía del ejercicio de DDHH y respeto al DHI.	Alcaldía de Maicao, La Guajira.
7	Cesar	Valledupar	Acuerdo No. 003	13/04/2020	Este acuerdo se basa en ocho (8) principios rectores: 1. Integridad. 2. Solidaridad. 3. Responsabilidad 4. Participación. 5. Negociación 6. Gradualidad 7. Enfoque territorial 8. Enfoque diferencial	Creación del Consejo Municipal de Paz, Reconciliación, Convivencia, DDHH y Derecho Internacional Humanitario del municipio de Valledupar, Cesar.	Alcalde en lo municipal, secretaría de gobierno
8	Cesar	Valledupar	Acuerdo No. 006	25/04/2020	1. Actualizar e implementar el Plan Municipal de Protección y Prevención. Pág. 284 2. Implementar la Política Publica de Participación Ciudadana en el municipio de Valledupar. Pág. 288	Se debe hacer seguimiento a acciones específicas realizadas	

#	Departamento	Municipio	Número Documento (Número de resolución, decreto, acuerdo, ordenanza, directiva, circular, o cualquier acto administrativo en el que se encuentre la acción)	Fecha de emisión del documento (fecha del acto administrativo)	Temas tratados (puede incluir Diagnostico de la situación, poblaciones afectadas, territorios afectados, etc.)	Decisiones adoptadas (Puede incluir Creación de rutas, creación de oficinas responsables, designación de funcionarios responsables, etc.)	Responsables de la decisión (Secretarias o direcciones encargadas de atender la situación)
9	Cesar	San Martín	Acuerdo No. 0008	29/05/2020	1. Crear comité consultivo de la mujer. Pág. 142 2. Capacitación a integrantes de JAC. Pág. 179 3. Fomentar la participación de jóvenes de JAC. Pág. 179	Se debe hacer seguimiento a acciones específicas realizadas	

Fuente: Elaboración de Fundación del Sinú y Programa de Desarrollo y Paz del Cesar y La Guajira, 2022.

Al detallar los elementos recogidos por este conjunto de normas del orden subnacional puede verse[54] que no existen herramientas suficientes a nivel de la entidad territorial para abordar el tema de protección y prevención a la violencia contra liderazgos, no extiende sus acciones a la articulación de actores estatales y la promoción de la cultura de derechos humanos en los departamentos, y no determina, desde el punto de vista de la ejecución, acciones, rutas o sistemas de protección claros.

Por lo tanto, aún desde los territorios no se ha dado una apropiación del problema, no ha sido posible encontrar acciones de política tendientes a atender la situación con iniciativa territorial, sino que se han apoyado en las herramientas dadas desde la nación. Como puede verse en la compilación hecha, la mayoría de los esfuerzos normativos están dados en torno al sistema de paz y la creación de los Consejos Territoriales de Paz, para el tratamiento y generación de acciones de política pública, de igual modo, muchos esfuerzos desde las entidades territoriales giran en torno al sistema de víctimas, elementos que si bien son los más desarrollados, desafortunadamente aún no logran contar con una articulación completa entre los actores que conocen la problemática, aquellos que toman las decisiones a nivel territorial y aquellos actores operativos.

Es importante solucionar la articulación institucional, involucrar a la población y organizaciones civiles en las instancias de articulación con las instituciones estatales, y brindar herramientas a las entidades territoriales con el fin de que se generen modelos, rutas, o articulación interinstitucional con el único fin de propender por la prevención y protección de líderes y lideresas en los territorios más afectados. En consecuencia, se proponen las siguientes recomendaciones:

[54] A pesar de la existencia del Decreto 2252 de 2017, que de manera explícita, asigna la función de primeros respondientes a alcaldes y gobernadores y se asignan funciones dentro de su cargo para diseñar, activar y ejecutar rutas de protección

1. Recomendaciones para fortalecer la coordinación interinstitucional

El presente apartado dará recomendaciones para que se establezca un dialogo, coordinación y cooperación entre dos instancias con las que cuentan las entidades del orden subnacional y sobre las cuales se traslapan funciones de protección y prevención en términos de seguridad e integridad a liderazgos y personas defensoras de derechos humanos.

En este caso, se plantea una articulación entre los consejos territoriales de paz (creados por la Ley 434 de 1998 y modificados por el decreto 885 de 2017), sobre los cuales la MOE ya ha recalcado la importancia que tienen en el sistema de protección y prevención de hechos de violencia contra líderes y líderesas, y los consejos de seguridad del orden subnacional, consagrados en el Decreto 1070 de 2015.

Con esta articulación, la información procedente de los consejos de paz sería un insumo clave para alimentar los diagnósticos en temas de seguridad, la formulación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC, y la preservación de los derechos humanos. Los consejos de paz facilitan la recopilación de información proveniente de organizaciones de la sociedad civil, sectores sociales como víctimas, desplazados, campesinos, entre otros, y de esta forma, y podría contribuir con insumos valiosos y de contraste en el marco de las sesiones de los consejos de seguridad. Además, con esta articulación, se podría complementar la información de las autoridades de fuerza pública con el conocimiento de las dinámicas del territorio que poseen personas de distintas organizaciones sociales y de comunidades afectadas por la violencia.

Para lograr esta articulación, es necesario basarse en lo estipulado por el Decreto 1070 de 2015 en el parágrafo del artículo 2.2.8.2.4, pues allí se habilita que para estas sesiones se pueda invitar a organizaciones de derecho privado y otras entidades del estado, como se lee en la citada norma:

> A los Consejos de Seguridad y Convivencia, podrá invitarse a cualquier otra entidad del Estado, personas jurídicas de derecho privado y organizaciones internacionales o nacionales, o a particulares cuya presencia sea necesaria para el cumplimiento de las funciones propias del Consejo de Seguridad y Convivencia. Los invitados tendrán derecho a participar en las deliberaciones del Consejo con voz, pero sin voto. Para tal efecto, la Secretaría hará las correspondientes invitaciones.

De igual modo, desde el Decreto 1066 de 2015 que regula el sector interior, tanto a nivel nacional como a nivel territorial se establece[55] que, desde las administraciones municipales y departamentales, se adelanten acciones que fortalezcan lo relacionado con la prevención desde los consejos de seguridad, así como articulación interinstitucional para garantizar la presencia territorial. Lo anterior, dado que el Decreto en mención asigna a mandatarios regionales y locales como primeros respondientes en la detección temprana de situaciones de riesgo contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos.

Con esta articulación también se facilitaría la comunicación de entidades y autoridades del orden subnacional, tanto a nivel interinstitucional dentro de las entidades territoriales, como de las en-

[55] En el artículo adicionado por el Decreto 2252 de 2017 específicamente el 2.4.1.6.3 numerales 1 y 4

tidades territoriales con el gobierno y autoridades nacionales. Igualmente, se daría un refuerzo al diálogo entre actores que conocen en territorio, actores operativos y tomadores de decisión.

Esquema 1. Propuesta de coordinación para alimentar las acciones de actores operativos, tomadores de decisión y líderes en el territorio.

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia - MOE

El esquema planteado con el cual se entraría en un diálogo particular entre los Consejos Territoriales de Paz, o al menos sus integrantes pertenecientes a organizaciones sociales, y las autoridades de Fuerza Pública y tomadores de decisión a nivel subnacional con asiento en los Consejos de Seguridad brindaría mejores elementos para el actuar preventivo y de protección que necesitan líderes y lideresas en el territorio.

En este sentido, con un flujo completo de información, tanto información de inteligencia suministrada por la Fuerza Pública como información completa y atada a la realidad de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas, entre otras organizaciones con presencia en el territorio, se tendrían elementos de juicio suficientes para que en concordancia con lo estipulado en el Decreto 1066, desde las entidades territoriales se logren diseñar y ejecutar esquemas de atención preventiva a situaciones de riesgo y rutas de protección desde el orden subnacional. Esto se lograría con las medidas diferenciadas de acuerdo con las condiciones de la población a proteger y del territorio cubierto. Adicionalmente, se permitiría que, por medio no solo del diseño de los programas sino de una apropiación presupuestal, se lograra una efectiva ejecución con la anuencia, sugerencia y efectivo control que sobre este rubro en los presupuestos del orden subnacional hacen los Consejos de Seguridad.

Finalmente, para cumplir de manera eficaz con lo planteado anteriormente y en consonancia con la articulación interinstitucional y el principio de coordinación, que son los principales aliados para atender de manera integral el problema de violencia contra líderes y lideresas en todo el territorio nacional, es crucial que por medio de la Procuraduría General de la Nación se garantice y se haga especial seguimiento a lo estipulado en la Directiva No. 01 de 7 de febrero de 2019. Por medio de esta comunicación es posible que los funcionarios vinculados a la Fuerza Pública, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional de Protección, Gobernadores, Alcaldes Distritales y Municipales, Personeros Municipales y Distritales, Procuradores Delegados, Regionales y Provinciales tengan pleno conocimiento de las funciones que les son asignadas y de los esquemas de comunicación interinstitucional que deben ser la base para la protección de líderes y lideresas en el territorio. El llamado y la obligación principal no solo recae en las entidades del orden nacional, sino que las autoridades de las entidades territoriales debes ser responsables por los hechos generadores de riesgos y las situaciones que se materialicen dentro del territorio de su competencia.

En resumen se proponen las siguientes recomendaciones para fortalecer la coordinación interinstitucional:

1. Mandatarios del orden subnacional deben promover desde sus competencias las acciones de prevención y protección. Para ello, se recomienda que por medio de las facultades dadas se establezca un espacio de coordinación entre los Consejos Territoriales de Paz y los Consejos de Seguridad aprovechando las facultades de ambas instancias para contar con presencia adicional a lo establecido en las normas que los regulan. Con ello, se alimentaría la comunicación y coordinación entre los actores con responsabilidades en la política de prevención y protección a nivel subnacional.
2. Para mejorar los canales de comunicación, tanto a nivel interno de cada entidad territorial, como con las autoridades del orden nacional o departamental, se hace un llamado para que los gobiernos territoriales establezcan medidas administrativas que generen el dialogo y la articulación entre los Consejos Territoriales de Paz y los Consejos de Seguridad.
3. El diálogo y cooperación entre los Consejos Territoriales de Paz y los Consejos de Seguridad deben estar encaminados a generar un diagnóstico cercano a la realidad de la situación de seguridad frente al ejercicio de liderazgo y defensa de derechos humanos en el territorio. Lo anterior, con el fin de lograr tener acciones claras de política que permitan gestionar los recursos a cargo del presupuesto de la entidad territorial para atender la situación.
4. Se insta a que la Procuraduría General de la Nación haga un llamado desde la entidad para que los funcionarios públicos asuman el nivel de responsabilidad que tienen frente a la problemática de violencia en el orden territorial, así como las posibles implicaciones disciplinarias que tiene el obviar dichas funciones.

2. Recomendaciones para el mejoramiento de la respuesta ante el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo

La multiplicidad de instancias que se enunció al inicio de este apartado dificulta la evaluación y seguimiento a las medidas tomadas para proteger a los liderazgos y lograr determinar la efectividad de cada una de ellas. Una de las instancias que podría fortalecerse es la de la CIPRAT. En relación con esta, el informe final de hallazgos y recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad recomienda fortalecer las capacidades del Sistema de Alertas Tempranas y los mecanismos que garanticen el seguimiento, atención y rendición periódica de cuentas sobre sus recomendaciones. La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) según lo establecido en el Decreto 2124 de 2017 busca que se promuevan y adopten las medidas efectivas de prevención y protección ante las situaciones de riesgo y amenaza[56].

Por lo tanto, la CIPRAT es a nivel nacional la encargada de generar respuestas y mecanismos de atención y seguimiento a lo expuesto por las alertas tempranas generadas por la Defensoría del Pueblo. Por medio de la CIPRAT se ha logrado en muchas ocasiones una actuación oportuna de Fuerza Pública, autoridades administrativas del orden descentralizado (Alcaldías y Gobernaciones), y los delegados del Ministerio Público en el nivel municipal (Personeros Municipales), y lograr advertir y prevenir distintas situaciones de riesgo inminente.

Sin embargo, la CIPRAT aún mantiene algunas deficiencias y, a pesar de las alertas por parte de la Defensoría, se han consumado graves afectaciones a la población civil y violaciones a los derechos humanos. Las siguientes son las mayores deficiencias encontradas para el funcionamiento adecuado de la CIPRAT:

- En primer lugar, la CIPRAT está funcionando mayoritariamente como respuesta a los informes de riesgos inminentes por parte de la Defensoría del Pueblo y no está cumpliendo una de sus funciones principales que es prevenir los riesgos.
- Se carece de una metodología clara y pública de seguimiento del riesgo que permita evaluar igualmente la respuesta institucional y si esta fue oportuna.
- Hace falta información para determinar si la CIPRAT efectivamente gestionó el cien por ciento de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo. Tampoco es claro si los tiempos de respuesta son los apropiados para cumplir con los objetivos del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida.
- En consecuencia, hace falta un seguimiento a la evolución y persistencia del riesgo por parte de la CIPRAT. Hace falta que la CIPRAT no se limite a conformarse inmediatamente ante cada alerta temprana sino también a establecer un seguimiento constante al nivel de riesgo.

[56] La CIPRAT está conformada por: 1. El/La Ministro/a del Interior o su delegado/a, quien la presidirá. 2. El/La Ministro/a de Defensa Nacional, o su delegado/a. 3. El/La Director/a de la Unidad Nacional de Protección, o su delegado/a. 4. El/La Comandante General de las Fuerzas Militares, o su delegado/a. 5. El/La Director/a de la Policía Nacional, o su delegado/a. 6. El/La Director/a de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado/a. Asistirán como invitados: 1. El/La Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, o su delegado/a. 2. El/La Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o su delegado/a. El Defensor del Pueblo o su delegado, el Procurador General de la Nación o su delegado, y el Fiscal General de la Nación o su delegado.

- Hace falta una articulación institucional entre el nivel nacional y local. Esto impide que por un lado se desconozcan como oportunidades las dinámicas propias del territorio y las medidas de atención más urgentes a nivel local. Igualmente, esto afecta el desarrollo de estrategias de prevención y mitigación del riesgo. En la mayoría de las ocasiones se deja a las autoridades locales la función de seguimiento y de medidas de prevención, y terminan autogestionándose sin haber articulación con el nivel nacional.
- Un aspecto preocupante es que a pesar de la existencia de las alertas tempranas no siempre son tomadas medidas efectivas para evitar que se consumen los riesgos. Por lo tanto, son varios los casos en que no fueron oportunas las intervenciones institucionales para mitigar el riesgo.

Las siguientes recomendaciones podrían mejorar la capacidad de la CIPRAT de prevención y atención a las crisis humanitarias en los distintos territorios más afectados por la violencia:

1. Se hacen necesarios mayores informes de gestión a las labores y las medidas preventivas establecidas en cada una de las comisiones.
2. Se debe enfatizar en la elaboración de informes y una metodología de seguimiento tanto a nivel nacional como local que establezcan si los tiempos de respuesta fueron los adecuados y como evolucionó en nivel de riesgo en los territorios afectados. Estos informes también deben estar disponibles al público.
3. Se debe hacer un análisis posterior a la evolución del riesgo más profundo, y determinar la efectividad de las estrategias implementadas por el Estado para evitar que los riesgos se consumaran y la gestión de cada una de las entidades involucradas.
4. Es necesario crear un mecanismo o espacio de análisis interinstitucional, previo a las sesiones de la CIPRAT, que permita identificar las alertas que requieren, por las características mismas de un territorio o de un contexto específico, de una atención urgente por parte de la institucionalidad. Asimismo, este mecanismo previo de análisis permitirá identificar las distintas medidas de atención que pueden ser útiles para una aplicación más eficaz de los mecanismos de protección con que puede contar el Estado.
5. De manera similar con la anterior recomendación, es necesario pensar en acercar la CIPRAT a los territorios por medio de la articulación con instancias territoriales ya creadas. En este sentido, es preciso traer a colación la figura de los Comités Territoriales de Prevención, los cuales son la versión a nivel departamental y municipal de la CIPRAT. Estas instancias territoriales son análogas funcionalmente a la CIPRAT y deberían mantener constante articulación con el nivel nacional.
6. Como se mencionó anteriormente, los Consejos Territoriales de Paz pueden convertirse en un espacio determinante para el tratamiento y generación de acciones de política pública. Por lo tanto, otra medida para operativizar en el territorio las funciones de la CIPRAT consistiría en articularse con las políticas de prevención y análisis descentralizado generadas desde las sesiones de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. Esta medida podría mejorar la articulación con los actores de la sociedad civil en el territorio. Los Consejos Territoriales de Paz al no requerir del mandatario local para su convocatoria, sino de la iniciativa de la menos el 40% de sus miembros puede funcionar como un medio en que los integrantes desde la sociedad civil insten a la institucionalidad a analizar de manera oportuna, y se tomen medidas reales de prevención.

7. En la medida que los territorios más afectados por la violencia son a su vez los lugares con mayor ausencia del Estado, es necesario mejorar la presencia del Estado en estas comunidades y en condición de vulnerabilidad por la actuación de grupos armados. Por lo tanto, es necesario involucrar como invitados a la CIPRAT a otras entidades estatales que estén en capacidad de llevar bienes y servicios públicos a las comunidades, distintos a la seguridad militar que tradicionalmente intenta proporcionar la fuerza pública. Es decir, a partir del análisis previo referido, la CIPRAT debe contar en su integración con la presencia de entidades que puedan suministrar y atender necesidades básicas insatisfechas tales como el Ministerio de Vivienda y Ciudad y Territorio, para llevar servicios de agua potable y saneamiento básico, o programas de desarrollo rural a cargo del Ministerio de Agricultura.
8. Es necesaria también una mayor articulación con el Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad del Ejército y con la Unidad Nacional de Protección (UNP) de manera que se puedan establecer y analizar la efectividad de las medidas preventivas ante cada riesgo existente. Deben crearse diagnósticos a la respuesta y gestión institucional por parte de cada una de estas entidades para evaluar las posibles fallas y mejoras. Esto debe complementarse con canales que permitan recolectar información.
9. Las reuniones de la CIPRAT deben cambiar su dinámica no centrándose en dar la palabra uno por uno a cada una de las entidades presentes para que expliquen sus esfuerzos, objetivos y medidas logradas en el pasado sino enfocarse en un diálogo entre entidades nacionales, regionales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil donde se logre determinar cuáles son los problemas, en qué entidad o instancia hay fallas y cuál es la solución que se propone. Todo lo anterior apoyándose en la información, identificación de problemas, recomendaciones y políticas públicas propuestas desde los Consejos Territoriales de Paz y los Comités Territoriales de Prevención.

3. Recomendaciones para la implementación integral de los Acuerdos de Paz

Adicionalmente, se recomienda la implementación integral de los Acuerdos de Paz, ya que en ellos ya habían sido contempladas políticas públicas encaminadas a solucionar los problemas de violencia en el país. En concreto se recomienda:

1. Implementar los planes, programas y proyectos para los territorios, producto del avance normativo del Acuerdo Final suscrito entre las FARC - EP y el Gobierno Nacional, pronta, completa, eficaz y con financiación. En particular lo contemplados en los puntos 1, 2, 3 y 4 del Acuerdo Final de Paz.
2. Implementar de forma participativa los planes de desarrollo con enfoque territorial y los pactos de sustitución. Adoptar los documentos CONPES necesarios que garanticen la financiación y puesta en marcha de los PDET y PNIS en los municipios priorizados.
3. Incorporar los pactos de sustitución de cultivos de uso ilícito de todas las familias que han expresado su voluntad de participar e incluir en Planes de Atención Inmediata a las familias víctimas de la erradicación forzada que están hoy en emergencia social y humanitaria.
4. Implementar integralmente el Capítulo Étnico y las medidas de enfoque diferencial de género del Acuerdo final para la paz.

5. Garantizar el trámite legislativo de la Ley Estatutaria de Garantías para la Participación de la Ciudadanía, de Organizaciones y Movimientos Sociales y para la Movilización y la Protesta Social.
6. Garantizar la autonomía e independencia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición comprometiendo los recursos legales, institucionales y financieros para su funcionamiento.
7. Reformar la normatividad en relación con las circunscripciones especiales de paz, con el objetivo de evitar la interferencia de partidos políticos y grupos armados al margen de la ley.

4. Recomendaciones desde la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en relación con la violencia contra líderes y lideresas

Finalmente, se recomienda retomar lo expuesto en el capítulo de recomendaciones dadas en el informe final de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad. Al respecto, es preciso anotar que, si bien se atiende la problemática de violencia contra líderes sociales, defensores de derechos humanos u otros tipos de liderazgo, este no es el fin último, ni el elemento o problema principal que se trabajó dentro del extenso trabajo de la Comisión.

Estas recomendaciones de la Comisión de la Verdad que buscan revertir la tendencia que ha mostrado el conflicto colombiano en las afectaciones contra liderazgos pueden resumirse en cuatro bloques.

1. En primer lugar, se presentan recomendaciones tendientes a mejorar la acción judicial. De allí es de destacar que elementos como el acceso a la justicia, el fortalecimiento del sistema de investigación penal y la llegada de la verdad judicial en los procesos de afectaciones a liderazgos son un eje fundamental. En consonancia a lo que expuesto la MOE desde su Publicación "Un país sin líderes no es un país" en donde estos elementos y las recomendaciones tendientes a mejorar los sistemas de investigación y judicialización cobran especial relevancia como elemento de garantía para la no repetición.
2. En segundo lugar, es posible encontrar un conjunto de recomendaciones que atañe a la participación política. De acuerdo a lo expuesto en el punto dos del acuerdo para la terminación del conflicto con la guerrilla de las FARC, este es un elemento originario de las luchas armadas que ha enfrentado nuestro país, razón por la cual, la Comisión de la Verdad pone especial énfasis en elementos tales como, el fortalecimiento de los espacios de escucha, dialogo e incidencia de líderes y lideresas en todo el territorio nacional, abrir espacios formales e informales de participación para garantizar los derechos políticos de las comunidades tradicionalmente excluidas.
3. Como tercer grupo de recomendaciones dadas por la comisión, se resalta lo que atañe a la protección. Allí se hace una mención especial al aspecto presupuestal, pues garantizar los recursos para funcionamiento de los esquemas de protección colectiva a comunidades, así como para ejecución del programa integral de garantías para mujeres lideresas son elementos fundamentales para tener en cuenta. De igual modo, es importante destacar que, desde esta instancia, así como lo han mencionado distintas organizaciones de la sociedad civil. También se hace una referencia a la necesidad de desmilitarizar el proceso de protección y la política de seguridad de las comunidades, por lo tanto se recomienda que el fortaleci-

miento de la policía como engrane principal de la política de seguridad y con un enfoque mucho más civil, lo cual implica una serie de cambios en la estructura de este cuerpo civil armado.

4. Como último grupo de recomendaciones que desde la lectura del informe puede encontrarse, está relacionado con la prevención, si bien, los esfuerzos que pueden hacerse en este apartado deben ser mayúsculos, la situación actual pone en primer lugar las medidas reactivas y de protección. Sobre este punto, es importante destacar otro de los llamados que desde la sociedad civil para fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas – SAT de la Defensoría del pueblo, punto que se enfatiza en la siguiente sección, como un pilar fundamental para el conocimiento de factores de riesgo contra líderes y lideresas. Este esquema, sin embargo, no estaría completo sin un diálogo y coordinación efectivos entre los distintos niveles de gobierno, desde el estamento y las instituciones del orden nacional, así como todas sus formas de descentralización tanto administrativa como funcional para atender de manera efectiva la situación aprovechando las asignaciones presupuestales y los recursos humanos de todas las entidades del estado sin importar su nivel de competencias.

En conclusión, así como desde la sociedad civil en un diálogo con líderes y comunidades se han construido elementos y desarrollos que pueden ayudar a que los tomadores de decisiones de cualquier nivel gubernamental enfrenten de la mejor manera esta situación problemática, desde la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad la preocupación es la misma, y se evidencia nuevamente como esta situación está lejos de ser un problema aislado, sino que por el contrario es un tema de agenda que requiere de la mayor atención del Gobierno Nacional, así como de los gobernantes regionales y locales que deben enfrentar esta situación en sus actividades diarias.

Criterios de acción de la Comisión Colombiana de Juristas

En la Comisión Colombiana de Juristas trabajamos por los derechos humanos, la democracia y la paz.

Trabajamos, ante todo, por el respeto que se debe dar a todas las personas y a sus derechos, por parte de todo el mundo, es decir, por parte del Estado colombiano, de agentes paraestatales y de agentes contraestatales, así como de la gente común, además de los otros Estados.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los grupos guerrilleros en la realización de actos de violencia, tanto contra la población civil, como contra militares, policías y otros agentes estatales, actos que causan daño u dolor, dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas y violentas por parte del Estado y de algunos sectores de la sociedad.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los grupos paramilitares en la realización de actos contra la población civil, actos que son la razón de ser de su existencia y que constituyen la mayoría de hechos causantes de muertes por razones sociopolíticas y de desplazamiento forzado en el país, y que dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas y violentas de parte de algunas personas.

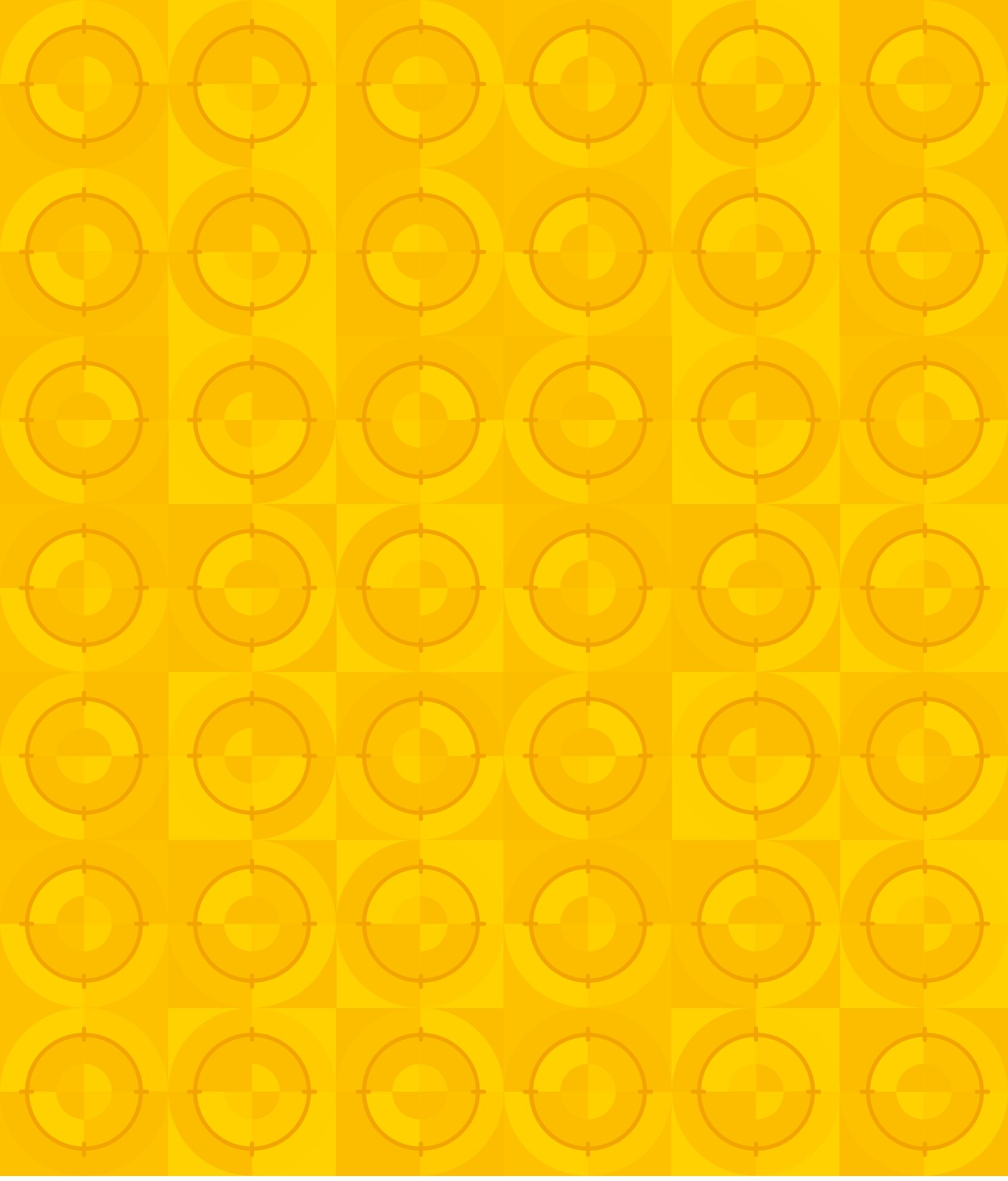
Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los agentes del Estado que incurren de manera masiva y sistemática en violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, bien sea por acción directa o por connivencia con grupos paramilitares, acciones que también causan daño y dolor de inmensas magnitudes, dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas de parte de algunas personas.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tiene el Estado colombiano, que de una manera u otra ha sido incapaz de proteger a la población colombiana frente a las guerrillas, a los grupos paramilitares y a agentes estatales violadores de derechos humanos, a lo largo de la historia del país y especialmente desde mediados del siglo XX. El Estado ha estimulado y ha sido cómplice del desarrollo de las acciones de los grupos paramilitares, y además ha sido

incapaz de enfrentar y neutralizar las violaciones de derechos humanos por parte de agentes estatales. Más grave aún, actualmente, a comienzos del siglo XXI, hay preocupantes propuestas de debilitamiento del Estado social y democrático de derecho previsto en la Constitución de 1991. Todo lo anterior causa grave daño, agudiza la dificultad para definir democráticamente las diferencias sociales y estimula respuestas abusivas de algunas personas, al tiempo que alimenta el desarrollo del conflicto armado en Colombia.

En consecuencia, estamos en contra de la violencia, venga de donde venga, y propendemos por el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la cultura democrática en Colombia, de tal forma que se dé lugar a una solución negociada de los conflictos, cuando sea posible, y siempre con garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

En síntesis, actuamos a favor de una actitud respetuosa de las garantías de los derechos de las personas en todo tiempo, en todo lugar, y por parte de toda persona que detente, de hecho o de derecho, cualquier atributo de poder en nuestro país: un país que queremos que se desarrolle a plenitud, con base en el respeto, la promoción y la garantía integral de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, que permitan y contribuyan asimismo a la realización de los derechos a la paz, a la autonomía y al desarrollo.



Suecia Sverige
Embajada de Noruega
FONDO MULTIDONANTE DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ
ifa Institut für Auslandsbeziehungen
UNIÓN EUROPEA
PROTECCIÓN DE LIDERAZGOS PARA UNA DEMOCRACIA INCLUYENTE
moe Misión de Observación Electoral
Comisión Colombiana de Juristas