Mapas y factores de riesgo electoral

Elecciones nacionales

Colombia 2018

Misión de Observación Electoral

Mapas y factores de riesgo electoral
Elecciones nacionales
Colombia
2018

Consulte y descargue todos los datos
del **Mapa de Riesgo Electoral en:**

Mapas y factores de riesgo electoral

Elecciones nacionales Colombia

2018

Misión de Observación Electoral

Con el apoyo de:

USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

“Esta publicación se realizó gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.”

Suecia Sverige

Konrad Adenauer Stiftung

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY

Mapa y factores de riesgo electoral
Elecciones nacionales Colombia 2018

Realización
Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral- MOE

Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional
Misión de Observación Electoral - MOE

Camilo Vargas Betancourt
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia - MOE

Germán Robayo Cabrera
Sub Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia – MOE

Diego Alejandro Rubiano
Investigador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia – MOE

Viviana Andrea Sarmiento Peña
Investigadora
Observatorio Político-Electoral de la Democracia – MOE

Yann Basset
Director del Observatorio de la Representación Política – ORP
Universidad del Rosario

Daniel Felipe López
Investigador del ORP
Universidad del Rosario

Felipe Botero Jaramillo
Profesor asociado y Director de Posgrados
Departamento de Ciencia Política
Universidad de los Andes

Juan Manuel Palacios
Investigador
Universidad de los Andes

Fabio Lozano
Profesor universitario
Miembro fundador de CODHES

Andrea Torres Perdomo
Asesora de documentación
Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP

Laura Rincón Gamba
Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE
Universidad Externado de Colombia

Carlos Augusto Sánchez Castañeda
Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE
Universidad Externado de Colombia

Bibiana Ortega
Investigadora
Universidad Sergio Arboleda

Luz Adriana Peña Peña
Profesional de incidencia política
Misión de Observación Electoral – MOE

Rodrigo Losada
Universidad Sergio Arboleda

Frey Alejandro Muñoz Castillo
Coordinación de Administración Pública – MOE

Gabriel Felipe Angarita Serrano
Investigador de Administración Pública – MOE

Andrés Felipe Gómez
Coordinador MOE internacional

Luis Fernando Trejos
Director del Instituto de Desarrollo Político Institucional - IDEPI
Universidad del Norte

Armando José Mercado
Director del programa de Ciencia Política
Universidad Tecnológica del Bolívar

Jharry Martínez
Plataforma de Seguimiento Político en Antioquia – SEPA

Jeannette Alexandra D'Alleman
Pastoral Social Caritas Arauca

Anderson Giovanny Oviedo Rodríguez
Pastoral Social Caritas Arauca

Cristhian Camilo Martínez
Universidad del Tolima

Alejandro Sánchez
Programa de Ciencia Política
Pontificia Universidad Javeriana de Cali

Diana Yadira Almonacid Rojas
Pastoral Social Regional del Suroriente Colombiano

ISBN: 978-958-59994-2-8
Primera edición, febrero, 2018

Corrección de estilo
Fernando Antonio Murcia Sánchez

Diseño y diagramación:
Leonardo Cuellar
Director Creativo

Ilustraciones:
Paula Camila Cruz Fajardo

Impresión:
Arte Litográfico Ltda.
Bogotá, Colombia
Febrero, 2018

Los análisis y opiniones aquí expresados no reflejan necesariamente las opiniones de quienes apoyan esta publicación.

Tabla de contenido

11 **Índice de mapas**

13 **Miembros del Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral**

17 **Presentación**
Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral MOE

28 **Análisis de los factores de riesgo para las elecciones nacionales de 2018**
Camilo Vargas Betancourt
Coordinador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

51 **I. Riesgo por factores indicativos de fraude electoral**

56 **Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral 2018**
Camilo Vargas Betancourt
Coordinador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

68 **Riesgos por niveles y variaciones atípicas de la participación electoral: elecciones nacionales 2002, 2006, 2010 y 2014**
Yann Basset y Daniel Felipe López
Observatorio de la Representación Política, Universidad del Rosario

90 **Factores de riesgo por anomalías en votos nulos y tarjetas no marcadas: elecciones nacionales 2006, 2010 y 2014**
Felipe Botero y Juan Manuel Palacios
Universidad de los Andes

108 **Limitaciones a la competencia: el dominio electoral como factor de riesgo, elecciones Senado y Cámara 2006, 2010 y 2014**
Viviana Andrea Sarmiento Peña
Investigadora, Observatorio Político Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

127 **II. Riesgo por factores de violencia**

130 Mapa consolidado de riesgo por factores de violencia 2018
German Robayo
Sub Coordinador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia-
Misión de Observación Electoral - MOE

139 Riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados al margen de la ley para las elecciones 2018
Camilo Vargas Betancourt
Coordinador
Germán Robayo Cabrera
Sub Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

168 El desplazamiento como riesgo: desplazadores elegidos, desplazados sin elección
Fabio Lozano
CODHES

182 Mapa de riesgo por violaciones a la libertad de prensa. Elecciones 2018
Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP

186 Violencia política
Diego Alejandro Rubiano Plazas
Investigador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

215 **III. Análisis de contexto del riesgo electoral: elecciones nacionales 2018**

217 El censo electoral versus el censo poblacional: riesgos asociados a la trashumancia histórica y el déficit de cedulación en la población
Germán Robayo Cabrera
Sub Coordinador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia - MOE

232 La falta de acceso a puestos de votación como riesgo para la participación democrática
Camilo Vargas Betancourt
Coordinador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

252 Ausentismo y accesibilidad espacial electoral: propuesta para una medición municipal e intramunicipal en Colombia
Laura Rincón Gamba y Carlos Augusto Sánchez Castañeda
Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial – LINAE
Universidad Externado de Colombia

265 **Cultivos ilícitos y minería ilegal: las economías ilegales como riesgo para la transparencia electoral**
Germán Robayo Cabrera
Sub Coordinador
Diego Alejandro Rubiano Plazas
Investigador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

280 **Estado de la participación política de la mujer en las primeras elecciones del posconflicto: los obstáculos como riesgos a la participación y la representación**
Bibiana Ortega
Universidad Sergio Arboleda
Adriana Peña Peña
Misión de Observación Electoral - MOE

297 **Riesgos electorales asociados a la participación política del partido FARC**
Rodrigo Losada, Ph.D.
Universidad Sergio Arboleda

304 **En busca de la relación entre corrupción electoral y administrativa. Comportamiento de los delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática y contra la Administración Pública 2005 – 2015**
Frey Alejandro Muñoz Castillo y Gabriel Felipe Angarita Serrano
Coordinación de Administración Pública,
Misión de Observación Electoral – MOE

319 **Finanzas públicas y democracia local. Riesgo electoral desde la óptica del contrato fiscal municipal**
Andrés Felipe Gómez
Misión de Observación Electoral

333 **IV. Análisis regional del riesgo electoral: elecciones nacionales 2018**

335 **Riesgo electoral asociado a la presencia de actores armados y rentas ilegales en el Caribe colombiano "Entre la herencia paramilitar y la marginalidad insurgente"**
Luis Fernando Trejos
Instituto de Desarrollo Político e Institucional – IDEPI
Universidad del Norte

349 **¿Posconflicto electoral? Nuevos y viejos riesgos electorales en zonas de transición: el caso de los Montes de María**
Armando José Mercado Vega
Universidad Tecnológica de Bolívar

365 **Mapa de riesgo electoral Antioquia 2018: retos para la profundización de la democracia**
Jharry Martínez
Plataforma de Seguimiento Político en Antioquia – SEPA

377 **Riesgos electorales para las elecciones del 2018 en el departamento de Arauca: desafíos de una democracia incompleta en un conflicto inacabado**
Jeannette Alexandra D'Alleman y Anderson Giovanny Oviedo Rodríguez
Observación y Solidaridad con Arauca - OBSAR
Pastoral Social Arauca

386 **Riesgos electorales Tolima 2018: del origen del conflicto al inicio de la paz**
Cristhian Camilo Martínez
Universidad del Tolima

394 **Riesgo electoral en el Valle del Cauca para elecciones 2018: la reconfiguración de los apoyos legales e ilegales de la política**
Alejandro Sánchez
Pontificia Universidad Javeriana de Cali

402 **Mapa de riesgos electorales para el año 2018 en el Suroriente Colombiano. Tiempos para la reflexión.**
Diana Yadira Almonacid
Pastoral Social Regional Suroriente Colombiano

Índice de mapas

22 **Mapa # 1. Territorios huérfanos – vacíos dejados por las FARC y no llenados por el Estado**

28 **Mapa # 2. Riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia para las elecciones 2018**

48 **Mapa # 3. 170 municipios del posconflicto – 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET**

52 **Mapa # 4. Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones a Cámara de Representantes 2018**

54 **Mapa # 5. Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones a Senado de la República 2018**

78 **Mapa # 6. Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones a la Cámara de Representantes 2018**

80 **Mapa # 7. Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones al Senado de la República 2018**

82 **Mapa # 8. Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones a Presidencia 2018**

84 **Mapa # 9. Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral en elecciones a la Cámara de Representantes 2018**

86 **Mapa # 10. Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral en elecciones al Senado de la República 2018**

88 **Mapa # 11. Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral en elecciones a Presidencia 2018**

100 **Mapa # 12. Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Cámara de Representantes 2018**

102 **Mapa # 13. Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Senado de la República 2018**

104 **Mapa # 14. Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Cámara de Representantes 2018**

106 **Mapa # 15. Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Senado de la República 2018**

122 **Mapa # 16. Riesgo por dominio electoral para elecciones a Cámara de Representantes 2018**

124 **Mapa # 17. Riesgo por dominio electoral para elecciones a Senado de la República 2018**

128 **Mapa # 18. Riesgo consolidado por factores de violencia para elecciones nacionales 2018**
158 **Mapa # 19. Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados – GAO para elecciones 2018**
160 **Mapa # 20. Riesgo por acciones unilaterales de Grupos Armados Organizados – GAO para elecciones 2018**
162 **Mapa # 21. Riesgo por presencia del ELN para elecciones 2018**
164 **Mapa # 22. Riesgo por acciones unilaterales del ELN para Elecciones 2018**
166 **Mapa # 23. Estado actual de municipios que tuvieron riesgo por presencia de FARC hasta 2016**
178 **Mapa # 24. Riesgo por desplazamiento para las elecciones 2018**
180 **Mapa # 25. Riesgo por desplazamiento masivo para las elecciones 2018**
184 **Mapa # 26. Riesgo por violaciones a la libertad de prensa para las elecciones de 2018**
208 **Mapa # 27. Riesgo electoral por violencia política 2018**
210 **Mapa # 28. Municipios con víctimas de violencia según tipo de violencia**
212 **Mapa # 29. Municipios con víctimas de violencia según tipo de hecho**
228 **Mapa # 30. Riesgo por nivel atípico de censo electoral frente a censo poblacional 2016**
230 **Mapa # 31. Riesgo por presunto déficit de cedulación**
250 **Mapa # 32. Riesgo por posible dificultad de acceso a puestos de votación**
276 **Mapa # 33. Riesgo por densidad de cultivos ilícitos 2016**
278 **Mapa # 34. Riesgo por densidad de minería ilegal 2015**
347 **Mapa # 35. Mapas de riesgo por fraude y violencia para la región Caribe**
364 **Mapa # 36. Mapas de riesgo por fraude y violencia para la región de Montes de María**
375 **Mapa # 37. Mapas de riesgo por fraude y violencia en Antioquia**
384 **Mapa # 38. Mapas de riesgo por fraude y violencia en Arauca**
393 **Mapa # 39. Mapas de riesgo por fraude y violencia en Tolima**
401 **Mapa # 40. Mapas de riesgo por fraude y violencia en el Valle del Cauca**
413 **Mapa # 41. Mapas de riesgo por fraude y violencia en el suroriente colombiano**

Miembros del Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral

Alejandra Barrios Cabrera
Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Régimen Contractual Internacional de la Universidad de los Andes. Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral desde su fundación en 2006.

Alejandro Sánchez López de Mesa
Politólogo con maestría en Estudios Políticos. Trabaja como profesor en el programa de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Trabaja sistemas de partidos en el nivel subnacional. Desde 2011 ha trabajado en la caracterización de las organizaciones políticas y sus prácticas en el nivel subregional.

Anderson Giovanny Oviedo Rodríguez
Estudiante de IX semestre de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia. Vinculado con la Pastoral Social – Caritas Arauca como consultor del Observatorio de Realidades Sociales (OBSAR).

Andrea Torres Perdomo
Periodista y asesora de documentación de la Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP.

Andrés Felipe Gómez
Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana con maestría en Políticas Públicas de la Central European University. Actualmente es coordinador de MOE internacional en la Misión de Observación Electoral.

Armando José Mercado Vega
Politólogo, con estudios de Maestría en Conflicto Social y Construcción de Paz de la Universidad de Cartagena. Director del Programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Investigador del Grupo Regional de Memoria Histórica de la misma universidad.

Bibiana Ortega
PhD (c) en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Actualmente es Profesora Asociada de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda.

Camilo Vargas Betancourt
Politólogo e internacionalista de la Universidad del Rosario. Máster en Sociología de lo político y de la acción pública del Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po) de Bordeaux. Actualmente es coordinador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE.

Carlos Augusto Sánchez Castañeda
Historiador de la Universidad Externado de Colombia y estudiante de último semestre de Ingeniería Catastral y Geodesia de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Asistente del Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia.

Cristhian Camilo Martínez
Politólogo de la Universidad del Tolima, investigador, integrante del grupo de investigación "Derecho Público" de la Universidad del Tolima. Coordinador departamental de la MOE Tolima.

Daniel Felipe López
Politólogo de la Universidad del Rosario e investigador del Observatorio de la Representación Política de la misma universidad.

Diana Yadira Almonacid
Trabajadora Social de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Magister en Política y Planificación Social de la Universidad Nacional de Cuyo en Argentina. Asistente regional del área de Derechos Humanos en la Pastoral Social Regional del Suroriente Colombiano.

Diego Alejandro Rubiano Plazas
Politólogo de la Universidad del Rosario con estudios en la facultad de Jurisprudencia de la misma universidad. Actualmente es investigador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE.

Fabio Lozano
Ph.D. en Estudios sobre América Latina y Máster en Desarrollo Rural. Profesor universitario, socio fundador de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES y miembro de la Red para la Construcción de Territorios de Sumak Kawsay.

Felipe Botero
Ph. D. en Ciencia Política de la Universidad de Arizona y M.A. en Ciencias Sociales de la Universidad de Chicago. Actualmente es

profesor asociado y Director de Posgrados del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes

Frey Alejandro Muñoz Castillo
Abogado de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. Especialista en derecho administrativo de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es coordinador del componente de Administración Pública de la Misión de Observación Electoral – MOE.

Gabriel Felipe Angarita Serrano
Politólogo con maestría en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Actualmente es investigador del componente de Administración Pública de la MOE.

Germán Robayo Cabrera
Politólogo de la Universidad de los Andes, con énfasis en política colombiana y relaciones internacionales. Especialista en Estadística Aplicada de la Fundación Universitaria Los Libertadores. Actualmente es Sub Coordinador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE.

Jeannette Alexandra D´Alleman
Administradora de Empresas, Especialista en Gerencia Social de la Escuela de Administración Pública – ESAP. Vinculada al Secretariado Nacional de Pastoral Social a través del programa Fortalesciendo a la Sociedad Civil para la Gobernanza en el departamento de Arauca.

Jharry Martínez Restrepo
Sociólogo egresado de la Universidad de Antioquia, actualmente es estudiante de maestría en Ciencia Política de la misma universidad y analista de sistemas políticos y elecciones de la Corporación Viva la Ciudadanía.

Jorge A. Restrepo
Doctor en economía de Royal Holloway-Universidad de Londres, con estudios de posgrado en la Universidad de Cambridge y de pregrado en la Pontificia Universidad Javeriana. Es Director de CERAC, Profesor Asociado de Economía en la Pontificia Universidad Javeriana y analista de RCN-La Radio. Su trabajo académico se centra en el estudio de la seguridad, el análisis de los conflictos armados y la violencia, y su impacto sobre el desarrollo.

Juan Federico Pino
Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes y estudiante de doctorado en Ciencia Política de la misma universidad.

Juan Manuel de Jesús Palacios Luna
Estudiante de doctorado en Ciencia Política Universidad de los Andes. Magister en economía Universidad EAFIT.

Laura Rincón Gamba
Geógrafa de la Universidad Nacional de Colombia y magister en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento,

Argentina. Docente e investigadora en el Programa de Geografía y en el Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia.

Luis Fernando Trejos Rosero

Doctor en Estudios Americanos con mención en Estudios Internacionales (IDEA/USACH). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). Director del Instituto de Desarrollo Político e Institucional – IDEPI, coordinador académico de la Maestría en Relaciones Internacionales y miembro de los Grupos de Investigación "Agenda Internacional" y "Conflictos y postconflictos en el Caribe" de la misma universidad.

Luz Adriana Peña Peña

Comunicadora social y periodista con énfasis organizacional de la Universidad Central. Actualmente es profesional de incidencia política de la MOE.

Rodrigo Losada

Profesor e investigador de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Ph.D. en Ciencia Política por la Universidad Georgetown (EE.UU.). Actualmente, se interesa por investigar las transformaciones que están experimentando los partidos políticos.

Viviana Andrea Sarmiento Peña

Politóloga de la Universidad de Los Andes. Candidata a grado de maestría en Politics and Communication del London School of Economics and Political Science (LSE). Ha trabajado como investigadora electoral y de violencia política en el Observatorio Político-electoral de la democracia de la MOE.

Yann Basset

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Paris III – Sorbona Nueva. Profesor de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Director del Observatorio de la Representación Política.

Misión de observación Electoral

Presentación

Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral MOE

La Misión de Observación electoral –MOE- nació en el 2006, y desde su creación quizás una de sus más grandes expectativas fue la de hacer la primera observación electoral en el marco del pos conflicto. Los Mapas de Riesgo Electoral (MRE) de esta primera elección, imaginábamos hace más de una década, se moverían entre el color amarillo del riesgo medio y en menor medida en el naranja de alto. El rojo estaría prácticamente desaparecido.

Sin embargo, la realidad nos llegó vestida de otra manera. La democracia del posconflicto, así como de los procesos electorales sobre los que ésta se sustenta, no tiene la esperada baja intensidad en la paleta de colores. Esto significa que uno de los grandes retos que se nos impuso para la elaboración de esta publicación fue el de desarrollar nuevos marcos cartesianos que nos puedan brindar distintos puntos de referencia y de interpretación a los utilizados en los últimos 50 años para entender nuestros múltiples conflictos.

Llegamos al primer proceso electoral del posconflicto con cambios importantes en nuestro sistema político; con algunas oportunidades perdidas o aplazadas para el mejoramiento de la calidad de nuestra democracia vía reformas políticas y electorales; y con unos territorios, regiones y corredores que están poniendo a prueba nuestra capacidad de comprensión de los conflictos del pos conflicto.

Nuevas reglas de juego enmarcan y gobiernan este proceso electoral. Después de 16 años de relección presidencial se regresa a la no reelección estableciéndose nuevamente el periodo único de

4 años. Esta modificación del ciclo de alternancia en el gobierno, la crisis de representación de los partidos, y obviamente los resultados del Proceso de Paz, pusieron la carrera por la presidencia en una situación inédita. 49 comités de grupos significativos de ciudadanos (GSC) se inscribieron para la recolección de firmas con el fin de habilitarse para presentar candidato a la primera magistratura del país.

De los 49 comités, solamente 11 hicieron el proceso de recolección de firmas y finalmente 8 cumplieron con el requisito de tener al menos 386.148 firmas validadas. 16 millones de firmas se presentaron a revisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil. 16 millones de firmas fueron recogidas sin tener que respetar ningún tipo de regulación en materia financiera, sin topes de financiación, sin restricción al origen de los recursos, sin obligación alguna de rendir cuentas a lo largo de los 8 meses en que pudieron hacer campaña anticipada.

Es decir, los graves riesgos de infiltración de recursos ilícitos e ilegales en las campañas de recolección de firmas no fueron considerados como un riesgo por la autoridad electoral. Lo anterior tuvo como consecuencia que no se adoptaran, con la debida anticipación, medidas preventivas de seguimiento y control. Esta decisión, que se tomó a pesar de contar con antecedentes de campañas presidenciales financiadas con recursos provenientes del narcotráfico, del exterior o de fuentes no reportadas, no ayuda a los procesos de fiscalización, mitigación o eliminación de riesgos en materia electoral. Si bien meses después de iniciadas las campañas de recolección de firmas la autoridad electoral tomó la decisión de solicitar los informes financieros de esta actividad (una vez las firmas fueran entregadas), la imposibilidad de auditar en línea los ingresos y gastos debilita las acciones de vigilancia y verificación de todos los actores involucrados en el proceso electoral.

De otra parte, es preciso recordar que en el mes de agosto de 2017 se promulgó la ley 1864, que reformó el Código Penal e incluyó como delitos los que antes eran solamente faltas administrativas cuya vigilancia está a cargo de Consejo Nacional Electoral (CNE). Acciones tales como la violación de topes, o hechos como el origen ilegal de los recursos para las campañas son hoy sujetos de multas que van hasta 1.200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, así como de penas privativas de la libertad de hasta 9 años. La mala noticia es que, de acuerdo a algunas interpretaciones, estas sanciones no serían extensivas a la recolección de firmas.

Además de la eliminación de la reelección presidencial, es importante destacar como otra medida positiva la adopción del ESTATUTO DE LA OPOSICION, un compromiso que el Congreso de la República tenía pendiente con la Constitución de 1991. Este estatuto adopta una serie de medidas que tienen como objeto brindar mayores y mejores garantías a las organizaciones políticas que se declaren en oposición, tales como participación en las mesas directivas, acceso a los medios de comunicación y a información y documentación

oficial, así como una partida adicional para la financiación del partido, entre otras.

De otra parte, es necesario considerar el impacto que tendrá el ingreso de nuevos actores a la competencia electoral, así como la modificación de la conformación del Congreso de la República. En cuanto a los nuevos actores, indiscutiblemente la gran expectativa en materia electoral es el partido político resultante del Proceso de Paz, la "FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMUN – FARC", que inscribió como candidato a la presidencia a Rodrigo Londoño (conocido también como Timochenko), una lista de 23 candidatos al Senado de la República y solamente 5 listas a la Cámara de Representante correspondientes a de los departamentos de Valle del Cauca, Atlántico, Santander, Antioquia y Bogotá, con un total de 50 candidatos a esta corporación.

Las Reformas constitucionales de "Equilibrio de Poderes" (AL 02/15) y "Reincorporación Política de la FARC" (AL 03/17) modificaron la composición del Congreso. Se eliminó una de las dos curules que tenía la Circunscripción Especial de Colombianos en el Exterior y se destinó a la comunidad raizal de San Andrés.[1] Se incluyeron dos nuevas curules, una en Senado y la otra en Cámara para la fórmula Presidencial y Vicepresidencial que ocupe el segundo lugar en votación en las próximas justas presidenciales. Con esta decisión el esquema Gobierno-Oposición toma forma. Finalmente, en cumplimiento de la reincorporación política de la FARC, se adicionaron por dos periodos hasta 10 curules, la mitad de ellas en Cámara de Representantes y la otra mitad en Senado.[2] Así las cosas, se pasa de un Congreso de 268 miembros en 2014 a uno que puede oscilar entre 270 y 280 congresistas (ver cuadro 1), dependiendo de los resultados electorales de la FARC el próximo 11 de marzo.

Si bien en los actuales comicios se estrenarán nuevas reglas, como las señaladas anteriormente, estas no alcanzan a ser lo suficientemente contundentes como para afectar de manera sensible las conductas y acciones que generan riesgos electorales. Fue imposible a lo largo del 2017 poder consensuar la reforma política que requiere este país que busca salir de la violencia y derrotar la corrupción.

1 Sin embargo, al no estar reglamentada esta nueva curul, no será incluida en la Cámara de Representantes de 2018, por lo que sencillamente se eliminaría una de las curules internacionales para este año, según el proyecto de decreto con el que el Ministerio del Interior determina el número de curules a otorgar, disponible para consulta acá: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/proyecto_de_decreto_numero_de_curules_camara_2017.12.6.pdf

2 Las 5 curules en Senado y en Cámara garantizadas para las FARC solo son adicionales a los escaños existentes en el Congreso si el partido FARC no las gana mediante la votación obtenida en las elecciones. Por eso se habla de un número variable de curules para 2018.

Cuadro 1. Conformación del Congreso de la República de Colombia 2018-2022

Cámara de Representantes			Senado de la República		Total de congresistas a elegir
Circunscripción		**Curules**	**Circunscripción**	**Curules**	
Departamental (32 deptos.)		**161**	**Nacional**	**100**	
Circunscripciones especiales		**4***			
	Afrodescendiente	2			
	Indígena	1	**Indígena**	**2**	
	Colombianos en el exterior	1			
	Raizales	(1)*			**269 - 279**
Curul para el segundo lugar en elección vice-presidencial		**1**	**Curul para el segundo lugar en elección presidencial**	**1**	
Mínimo de 5 curules para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)		-5-	Mínimo de 5 curules para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)	-5-	
Total Representantes		**166 - 171**	**Total Senadores**	**103 - 108**	

*Constitucionalmente debería haber 5 curules especiales, contando la curul raizal creada en 2015. Sin embargo, como se explicó previamente, al no estar reglamentada esta curul no funcionará en 2018.

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

El pasado 29 de noviembre de 2017, con 68 votos a favor y 2 en contra, el Senado de la República hundió la reforma política, la que a pesar de haber sido concebida para robustecer los partidos, acabar con las malas prácticas políticas y fortalecer el sistema electoral, terminó completamente desfigurada a lo largo del debate legislativo, habida cuenta de la adopción de medidas que retrocedían frente a los avances logrados en reformas anteriores.

Es así como fue imposible avanzar hacia una reforma política y electoral que hiciera modificaciones de fondo. Los cambios a la arquitectura institucional que gobierna y organiza los procesos electorales deben estar encaminados hacia la conformación de una autoridad electoral independiente y autónoma, con jueces especializados en lo electoral prestos a brindar justicia de manera eficaz, independiente y oportuna. En lo relacionado con los partidos políticos, es necesario sustituir las actuales franquicias electorales locales que representan y defienden intereses particulares por reales partidos de afiliados, democráticos, competitivos y transparentes en su conformación y representación. Finalmente, es importante adoptar medidas que corrijan los desbalances de la actual representación regional, acercando el ciudadano a sus elegidos por medio de acciones de control político eficientes, pero sobre todo posibles.

De otra parte, las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz sufrieron una suerte parecida a la de la reforma política, pero su muerte en el Senado fue más tortuosa. La forma como se dio el debate, la manera en que se modificaron los contenidos con el objetivo de debilitar la representatividad de quienes fueran elegidos por dichas circunscripciones, la falta de generosidad y empatía de la clase política con los habitantes de las regiones más golpeadas por el conflicto, fue todo lo que

quedó de presente a lo largo del debate, especialmente, en la Cámara de Representantes, a pesar de que fue en el Senado donde se hundió el proyecto en el último debate.

Los 167 municipios que conforman las 16 circunscripciones representan cerca del 34% del territorio nacional, aunque solamente contiene el 7% del censo electoral. Esta desproporción entre población y territorio, sumada a la riqueza de unas tierras donde se afincan las diversas economías ilegales que cruzan este país, permite dimensionar el tamaño del abandono y olvido estatal, el cual tuvo su máxima expresión y puesta en escena a lo largo de los debates que se dieron en el Congreso sobre la creación de estas circunscripciones.

En el 20% de los 167 municipios hay presencia de consejos comunitarios afrodescendientes, en el 61%, de resguardos indígenas, y en todos, sin excepción, la presencia de diferentes y sucesivos actores armados que en las últimas décadas han hecho de la violencia un estado cotidiano, de manera particular ensañada contra los líderes sociales y comunales de dichos territorios. Exactamente, una tercera parte de la violencia contra líderes sociales en el país tiene lugar en esas regiones, así como el 40% de la violencia contra las juntas de acción comunal. A la MOE no le cabe ninguna duda que si las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz estuvieran vigentes, los factores de violencia que señala el análisis de riesgos que se presenta en esta publicación se hubieran incrementado de manera sustantiva.

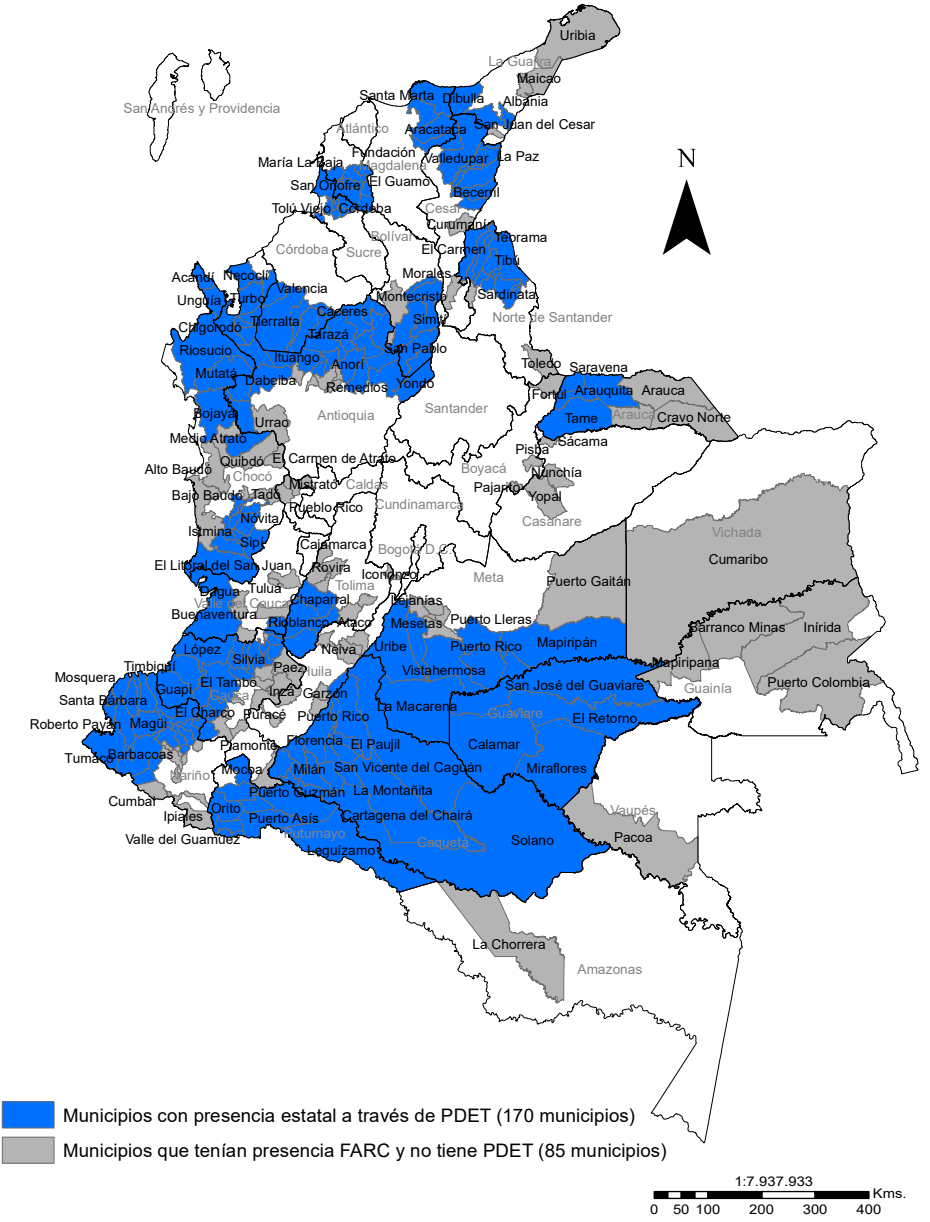
Finalmente, los *conflictos del pos conflicto* son todo un reto en materia de su comprensión e interpretación bajo la luz de las nuevas realidades locales. En el Mapa No 1 se pueden observar los territorios huérfanos que comprenden los municipios donde tenían presencia las FARC. En muchos de esos territorios se están desarrollando los 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), al tiempo que se suponía que tendrían su propia representación en el Congreso mediante las Circunscripciones de Paz, antes de que fueran hundidas. Sin embargo hay 85 municipios, de color gris en el mapa, donde hicieron presencia armada las FARC y que actualmente no tienen algún programa particular del Gobierno en materia de implementación del Acuerdo de paz. Es decir, son los 85 municipios más huérfanos.

Sin embargo, hay una característica que los hermana, que los identifica a todos: son territorios que están en disputa por diferentes grupos armados ilegales, bandas criminales organizadas y desorganizadas, de narcotráfico y/o del ELN en expansión, así como disidencias de las FARC, además de grupos pos desmovilización del paramilitarismo o reencauchados grupos paramilitares, todos ellos compartiendo un mismo interés, controlar las economías ilegales y dominar los territorio que el estado no pudo copar con la Constitución del 91 una vez las FARC se desmovilizaron.

El mapa que se presenta a continuación no le es ajeno a quienes hacen seguimiento a los temas de conflicto, violencia y orden público. Sólo que a diferencia de años anteriores estos corredores y territorios están todos y a la vez en disputa por su tutela y control.

Mapa # 1.
Territorios huérfanos – vacíos dejados por las FARC y no llenados por el Estado

Misión de Observación Electoral

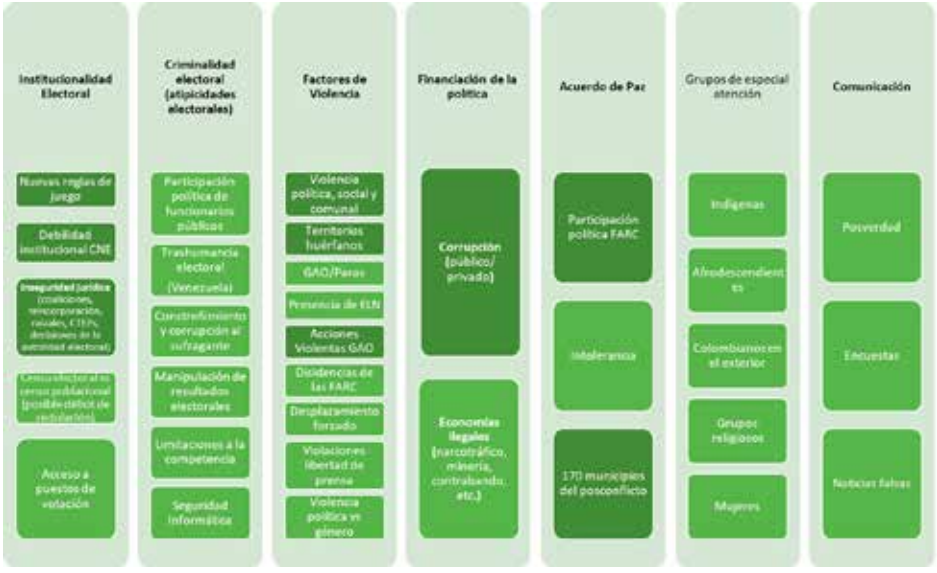


Matriz de factores a observar: elecciones 2018

Con el objetivo de mantener la trazabilidad y comparabilidad con los Mapas de Riesgo Electoral de las dos últimas elecciones a Congreso y Presidencia, realizados en el 2010 y 2014 respectivamente, esta publicación mantiene la misma metodología. Las variables indicativas de fraude electoral y de violencia política son el eje del libro, y su agregación nos señala los municipios donde las autoridades deberían concentrar sus esfuerzos de vigilancia y control, y la institucionalidad electoral y las organizaciones de la sociedad civil los de formación para la democracia.

No obstante lo anterior, para cada proceso electoral la MOE elabora una MATRIZ DE RIESGOS ELECTORALES, que es específica al proceso a observar. En dicha Matriz se incorporan los factores, con sus respectivas variables, que deben ser monitoreadas para tener una perspectiva integral de las elecciones, lo que brinda la capacidad de reaccionar rápidamente con alertas tempranas sobre aspectos que impactan en algún sentido las elecciones o que pueden afectarlo negativamente.

Cuadro 2. Matriz de riesgos electorales – Elecciones nacionales 2018



Fuente Misión de Observación Electoral – MOE

La matriz elaborada para los procesos electorales que se avecinan, expuesta en el cuadro 2, comprende 33 variables distribuidas en 7 factores de riesgo. Los riesgos electorales que tradicionalmente presenta el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral son determinados a partir de los factores de atipicidades electorales y de violencia política. Sin embargo, no deseo dejar de llamar la atención sobre algunas

variables nuevas a las que hay que hacerles seguimiento, conocerlas, aprender a leerlas y a interpretarlas, pues han emergido con mucha fuerza a partir de las nuevas agendas que han aparecido de manera concomitante con el Proceso de Paz y la implementación del Acuerdo.

En primer lugar, llamo la atención sobre las diferentes variables relacionadas con la comunicación, de manera particular la de las redes sociales. La combinación de noticias falsas con el manejo de la información enmarcada en la manipulación de su contenido -la pos verdad- irrumpió con muchísima fuerza en la campaña del Plebiscito para la refrendación del Acuerdo de Paz. El resultado de tan peligrosa combinación fue el incremento de los niveles de intolerancia y de polarización en el debate público.

El odio, la rabia, la estigmatización del contrario político como estrategia de campaña en procesos que involucran cargos de elección popular, son apuestas muy arriesgadas en un entorno de violencia como el que aún se vive algunas regiones del país. De acuerdo con el MAPA CONSOLIDADO DE RIESGO POR FACTORES DE VIOLENCIA, 306 municipios, es decir 1 de cada 4 municipios del país, está con algún nivel de riesgo por este factor. De este universo de municipios, cincuenta (50) se encuentran en riesgo extremo, lo que significa que estos municipios, ubicados especialmente en los departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Chocó, no tienen las más mínimas condiciones de seguridad para ninguno de sus habitantes, y de manera particular para los líderes sociales, comunales y políticos.

Frente a la violencia política, social y comunal, la MOE registró un total de 232 víctimas de violencia a lo largo del 2017[3] distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 1. Número de víctimas de violencia política, social y comunal enero-noviembre 2017

	Tipo de hecho				Total víctimas	% por tipo de violencia
Tipo de Violencia	**Amenaza**	**Secuestro**	**Atentado**	**Asesinato**		
Política	59	2	13	15	89	38%
Social	41	-	20	41	102	44%
Comunal	6	1	6	28	41	18%
Total víctimas	**106**	**3**	**39**	**84**	**232**	100%
% por tipo de hecho	46%	1%	17%	36%	100%	

Fuente: Observatorio de violencia política y social de la MOE

Teniendo en cuenta los anteriores datos, hacer una campaña política que de manera intencional centre su estrategia de comunicación en provocar y fomentar el odio, la rabia y la intolerancia no es solamente irresponsable, sino también inmoral en un país que sigue transitando por las rutas de la eliminación del contrario. Es el equivalente a incentivar la pirotecnia al interior de un polvorín.

3 Con datos parciales al 30 de noviembre.

En segundo lugar, es urgente seguir profundizando en la relación entre corrupción pública-privada, las economías ilegales y la financiación de las campañas políticas. La guerra y la violencia han sido y siguen siendo funcionales a los políticos corruptos y su forma de gobernar. No es extraño esperar que a medida que se vayan silenciando los fusiles el ruido de la corrupción vaya subiendo en sus decibeles. Uno de los secretos mejor guardados en este país es el real costo de las campañas electorales. La tabla 2 muestra el costo de las campañas de 2014 a la circunscripción nacional de Senado, según los reportes hechos por las propias campañas al aplicativo Cuentas Claras del CNE.

Tabla 2. Costo de campañas y alcance de la financiación estatal – elecciones Senado 2014

	Partidos Senado (Circunscripción nacional)	**Ingresos de campaña** (reportado)	**Votación**	**Reposición $4.726 por voto** (Res. 398 2014-CNE)	**Pierde**	**% Financiación estatal**	**Valor del voto para el partido**
1	Partido de la U	$15.225.900.848	2.261.635	$10.688.487.010	-$4.537.413.838	70,2%	$6.732
2	Centro Democrático	$16.891.232.687	2.102.496	$9.936.396.096	-$6.954.836.591	58,8%	$8.034
3	Partido Conservador	$15.872.113.963	1.968.567	$9.303.447.642	-$6.568.666.321	58,6%	$8.063
4	Partido Liberal	$16.212.000.195	1.765.002	$8.341.399.452	-$7.870.600.743	51,5%	$9.185
5	Cambio Radical	$9.834.398.448	1.004.128	$4.745.508.928	-$5.088.889.520	48,3%	$9.794
6	Alianza Verde	$6.038.909.956	564.406	$2.667.382.756	-$3.371.527.200	44,2%	$10.700
7	Polo Democrático	$3.510.983.470	537.941	$2.542.309.166	-$968.674.304	72,4%	$6.527
8	Opción Ciudadana	$4.901.925.506	533.913	$2.523.272.838	-$2.378.652.668	51,5%	$9.181
9	MIRA	$10.448.103.923	325.287	$1.537.306.362	-$8.910.797.561	14,7%	$32.120
	Total	**$98.935.568.996**	**11.063.375**	**$52.285.510.250**	**-$46.650.058.746**	**52,8%**	**$8.943**

Fuente: Cálculos de la MOE con datos de Registraduría Nacional y de Cuentas Claras procesados por Transparencia por Colombia.

En Colombia, las campañas al Congreso de la República se hacen a pérdida. Si se comparan los ingresos reportados por cada campaña a Senado del 2014 con la reposición de votos, nos encontramos con que todas campañas políticas listadas concursaron a pérdida. No solo eso, si desagregáramos los gastos de campaña por candidato en cada una de las listas observaríamos una relación directa, en la mayoría de casos, entre la cantidad de recursos invertidos en una campaña y la posibilidad de quedar electo. ¿Dónde está entonces el negocio? Quizás la ruta explicativa de esta contradicción se encuentre en los casos que se han hechos públicos en lo últimos meses bajo lo nombres del CARTEL DE LA TOGA; el DESFALCO A CÓRDOBA, EL CARTEL DE LA HEMOFILIA o REFICAR.

De acuerdo al MAPA CONSOLIDADO DE RIESGOS INDICATIVOS DE FRAUDE ELECTORAL el comportamiento de las elecciones a Cámara de Representantes no es igual que las de Senado de la República. Mientras que para los primeros los municipios en riesgo son 355, de los cuales 45 se encuentran en riesgo extremo; para Senado nos encontramos con un número mayor de municipios, 374, de los cuales un poco menos del 10% se encuentran en riesgo extremo.

Las formas en que se adquiere poder político en los procesos electorales son pistas que permiten, en algunos casos, seguir las tramas de la corrupción. Es por esto que el conocimiento sobre las casas políticas, las fuentes de financiación de las campañas o los negocios que rodean a determinados tomadores de decisiones, es información relevante para las autoridades responsables de la vigilancia y control del patrimonio público y obviamente, debería serlo para las autoridades electorales, que a fin de cuentas son las responsables de garantizar que la competencia por el poder se dé en igualdad de condiciones y de manera trasparente.

Agradecimientos

La elaboración de cada libro que compila los MAPAS DE RIESGO ELECTORAL es un reto, pero este lo fue de manera particular. Los dos últimos años han sido remolinos de acontecimientos, uno tras de otro, que obligan una y otra vez a afinar la capacidad interpretativa de los acontecimientos.

Deseo agradecer de manera particular a Camilo Vargas, a German Robayo y a Diego Alejandro Rubiano. Para que esta publicación fuera posible, convirtieron los días festivos de diciembre en días normales. No pararon de trabajar, de escribir, de pedir información, de leer. Es gracias a la disciplina, tesón y compromiso de cada uno de ellos que estos mapas, que son a la vez nuestra brújula de observación, toman vida y nos marcarán la ruta.

A cada uno de los profesores investigadores, Yann Basset y Felipe Botero al igual que a sus asistentes de investigación, Daniel F. López, Juan Manuel Palacios y Juan Federico Pino, muchas gracias por haber renovado el compromiso de darle forma a las variables que permiten determinar para los comicios que se avecinan los RIESGOS INDICATIVOS DE FRAUDE ELECTORAL.

A Fabio Lozano de CODHES, por aportar la información, los datos y análisis referente al desplazamiento forzado, completando así la información requerida para la elaboración del MAPA CONSOLIDADO POR RIESGOS DE VIOLENCIA.

A diferencia de libros anteriores, en esta ocasión incluimos no una parte sino dos de contexto. La Tercera Parte del libro hace referencia a los riesgos y temas que desde el orden nacional impactan o son impactados por las elecciones. Laura Rincón y Carlos Augusto Sánchez nos presentan un análisis muy juicioso sobre el estado actual del acceso de los ciudadanos a los puestos de votación. De otra parte, me complace volver a darle la bienvenida a la pluma del profesor Rodrigo Losada quien nos presenta un paper sobre los riesgos asociados a la participación política de la FARC.

Los temas relacionados con la democracia local y la corrupción no podían estar ausentes. Frey Alejandro Muñoz y Gabriel Angarita presentan un trabajo sobre la relación entre fraude electoral y corrupción, mientras que por su parte Andrés F. Gómez nos invita a mirar la relación entre las finanzas públicas y la democracia local.

Obviamente, el tema de participación y representación de la mujer no podía estar ausente, Adriana Peña y Bibiana Ortega

nos invitan a conocer el estado de la participación de la mujer en las primeras elecciones del pos conflicto.

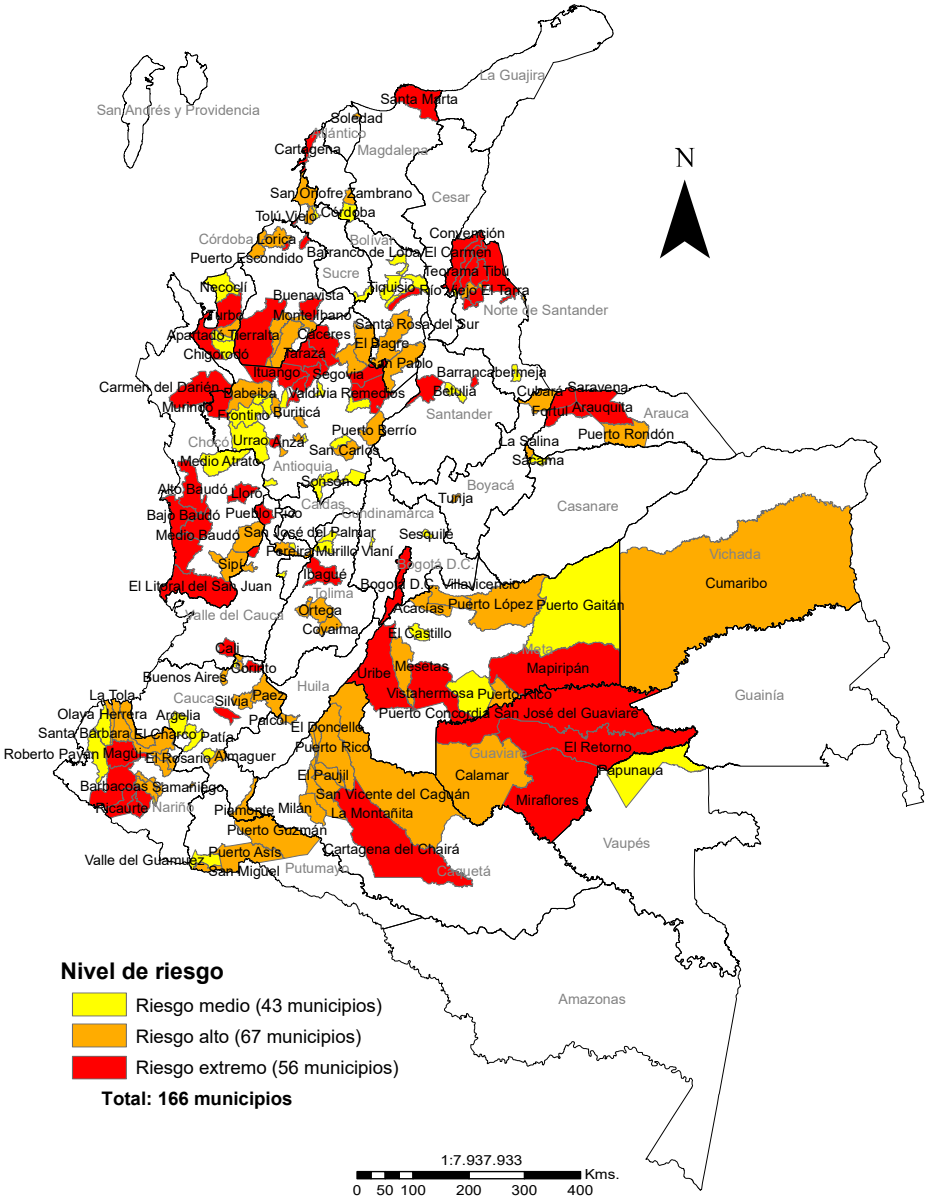
Y si estamos mirando estas elecciones en clave de pos conflicto, las plumas de las regiones tenían que hacer presencia desde diferentes aproximaciones regionales y temáticas. Sea entonces esta la oportunidad para agradecer y reconocer los capítulos que nos llegaron desde diversas partes del país por investigadores miembros de diferentes plataformas de la MOE. Extiendo nuestro más sincero reconocimiento a Luis Fernando Trejos, a Armando Mercado, a Jharry Martínez, a Jeannette D'Alleman y Anderson Oviedo, a Cristhian Martínez, a Alejandro Sánchez y a Diana Almonacid por invitarnos a ver con sus ojos los riesgos que se asoman en las diferentes esquinas del país. Sus trabajos componen la Cuarta Parte de este libro.

Finalizo agradeciendo a la Embajada de Suecia, a USAID, a la OPEN SOCIETY FOUNDATIONS y a WESTMINISTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY por seguir creyendo en la pertinencia de este esfuerzo y en la capacidad de cambio que tenemos los hombres y mujeres que hemos tomado la decisión de trabajar por la democracia de este país desde diferentes escenarios.

Aquí están los riesgos, ya los conocemos. Nuevamente nuestro tiempo ha llegado. Salgamos a observar.

Mapa # 2
Riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia para las elecciones 2018

Misión de Observación Electoral



Riesgo extremo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia

Antioquia	**11**
Anzá	
Briceño	
Cáceres	
Ituango	
Murindó	
Remedios	
San Andrés de Cuerquía	
Segovia	
Tarazá	
Turbo	
Valdivia	
Arauca	**3**
Arauquita	
Fortul	
Saravena	
Bogotá D.C.	**1**
Bogotá D.C.	
Bolívar	**2**
Arenal	
Cartagena	
Caquetá	**1**
Cartagena del Chairá	
Cauca	**2**
Corinto	
Popayán	
Chocó	**6**
Alto Baudó	
Bajo Baudó	
Carmen del Darién	
El Litoral del San Juan	
Lloró	
Medio Baudó	
Córdoba	**4**
Buenavista	
Cotorra	
San Andrés Sotavento	
Tierralta	
Guaviare	**3**
El Retorno	
Miraflores	
San José del Guaviare	
Magdalena	**1**
Santa Marta	
Meta	**3**
Mapiripán	
Uribe	
Vistahermosa	
Nariño	**5**
Barbacoas	
Magüi	
Mallama	
Ricaurte	
Santacruz	
Norte de Santander	**7**
Convención	
El Carmen	
El Tarra	
Hacarí	
La Playa	
Teorama	
Tibú	
Risaralda	**1**
Pueblo Rico	
Santander	**2**
Barrancabermeja	
Bucaramanga	
Sucre	**1**
Coveñas	
Tolima	**1**
Ibagué	
Valle del Cauca	**2**
Cali	
El Cairo	
Total	56

Riesgo alto por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia

Antioquia	**10**
Apartadó	
Armenia	
Bello	
Buriticá	
Dabeiba	
El Bagre	
Entrerrios	
Puerto Berrío	
San Carlos	
Zaragoza	
Arauca	**1**
Puerto Rondón	
Atlántico	**1**
Soledad	
Bolívar	**3**
San Pablo	
Santa Rosa del Sur	
Zambrano	
Boyacá	**2**
Cubará	
Tunja	
Caquetá	**6**
El Doncello	
El Paujil	
La Montañita	
Milán	
Puerto Rico	
San Vicente del Caguán	
Casanare	**1**
La Salina	
Cauca	**7**
Buenos Aires	
Guachené	
Paez	
Piamonte	
Puerto Tejada	
San Sebastián	
Silvia	
Chocó	**2**
San José del Palmar	
Sipí	
Córdoba	**5**
Lorica	
Montelíbano	
Moñitos	
Puerto Escondido	
Puerto Libertador	
Guaviare	**1**
Calamar	
Huila	**1**
Paicol	
Meta	**5**
Acacías	
Mesetas	
Puerto Concordia	
Puerto López	
Villavicencio	
Nariño	**9**
Albán	
El Charco	
El Rosario	
La Llanada	
La Tola	
Linares	
Policarpa	
Samaniego	
Santa Bárbara	
Norte de Santander	**2**
Puerto Santander	
San Calixto	
Putumayo	**3**
Puerto Asís	
Puerto Guzmán	
San Miguel	
Risaralda	**1**
Pereira	
Sucre	**2**
San Onofre	
Tolú Viejo	
Tolima	**3**
Coyaima	
Ortega	
San Antonio	
Valle del Cauca	**1**
El Dovio	
Vichada	**1**
Cumaribo	
Total	**67**

Riesgo medio por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia

Antioquia	**14**
Betania	
Campamento	
Cañasgordas	
Carepa	
Chigorodó	
Copacabana	
Frontino	
Necoclí	
Sabanalarga	
San Rafael	
Sonsón	
Uramita	
Urrao	
Vegachí	
Bolívar	**4**
Barranco de Loba	
Córdoba	
Río Viejo	
Tiquisio	
Casanare	**1**
Sácama	
Cauca	**4**
Almaguer	
Argelia	
Patía	
Villa Rica	
Cesar	**1**
González	
Chocó	**1**
Medio Atrato	
Cundinamarca	**2**
Sesquilé	
Viani	
Meta	**3**
El Castillo	
Puerto Gaitán	
Puerto Rico	
Nariño	**3**
Olaya Herrera	
Providencia	
Roberto Payán	
Norte de Santander	**1**
Labateca	
Putumayo	**1**
Valle del Guamuez	
Quindío	**1**
La Tebaida	
Risaralda	**1**
Dosquebradas	
Santander	**1**
Betulia	
Sucre	**2**
Colosó	
Guaranda	
Tolima	**2**
Murillo	
Villahermosa	
Vaupés	**1**
Papunaua	
Total	43

Misión de observación Electoral

Análisis de los factores de riesgo para las elecciones nacionales de 2018

Camilo Vargas Betancourt
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

No es exagerado decir que hace 100 años Colombia no había tenido las condiciones suficientes para decir que la democracia puede funcionar en paz. Como lo señala Rodrigo Uprimny (2010), poco se ha estudiado el periodo de estabilidad que siguió a la reforma constitucional de 1910, ni siquiera comparable al contexto en el que tuvo que funcionar nuestra democracia después de la progresista reforma constitucional de 1991. Esa estabilidad de hace un siglo fue opacada años más tarde por el escalamiento de "la época de La Violencia", la exclusión política del Frente Nacional, y el re-escalamiento bélico durante el llamado periodo de "El Conflicto Armado", que es como hemos denominado a nuestra compleja guerra desde los años 60 hasta, por lo menos, el 2017. Este año, la histórica desmovilización de la guerrilla de las FARC podría señalar el inicio del fin de décadas de violencia que han impedido el libre funcionamiento de la democracia.

Sin embargo, el histórico Acuerdo de Paz con las FARC en sí mismo no implica el inicio de la paz. Precisamente, las elecciones de 2018 son una de las mayores pruebas que enfrenta el país para determinar si efectivamente vamos en camino al 'posconflicto', o si por el contrario nos dirigimos hacia nuevas dinámicas de la violencia. Incluso, hoy podemos ver con más claridad la magnitud de otras amenazas que antes no eran tan evidentes por la presencia de las FARC. Amenazas que van más allá de la violencia y que tocan los cimientos de nuestra democracia. Mientras que las últimas tres décadas hemos advertido la injerencia del dinero y las armas

del narcotráfico y los grupos armados ilegales en las elecciones, hoy el debate sobre el problema de la relación entre ilegalidad y política lo domina la amenaza de la corrupción. No porque el saqueo de los recursos públicos haya iniciado ahora, sino porque emprender el camino hacia la paz nos permite ahora apreciar mejor otros obstáculos que se interponen, como ese.

Así, la MOE presenta los Mapas y Factores de Riesgo Electoral para las elecciones de 2018, tal y como lo ha venido haciendo en la antesala de todas las elecciones de alcance nacional desde el año 2007.

Para 2018 se han identificado 355 municipios en riesgo de fraude para la votación a la Cámara (el 32% del país) y 379 en igual condición para la elección al Senado (el 34% de Colombia). A pesar de una importante reducción frente a años pasados, sigue habiendo 306 municipios en riesgo por factores de violencia que pueden afectar las elecciones (el 27% de los municipios colombianos). Por último, en 166 poblaciones colombianas (el 15% del país) coinciden el riesgo de fraude y de violencia, lo que lleva a la MOE a hacer un llamado especial sobre estas poblaciones, señaladas en el mapa 1.

Tabla 1. Número de municipios en riesgo de fraude, de violencia y, por coincidencia, de fraude y violencia para las elecciones de 2018

Tipo de riesgo	Nivel de Riesgo			Total de municipios en riesgo
	Medio	Alto	Extremo	
Riesgo por factores indicativos de fraude electoral a Cámara de Representantes	185	125	45	**355**
Riesgo por factores indicativos de fraude electoral a Senado de la República	228	117	34	**379**
Riesgo por factores de violencia	139	117	50	**306**
Coincidencia de factores indicativos de fraude y de violencia	43	67	56	166

Fuente: MOE

El presente capítulo inicia con la exposición de la metodología para calcular el riesgo electoral. En seguida, se muestran los resultados generales de los mapas de riesgo para 2018. Por último, se hace énfasis en la situación de los municipios priorizados para la implementación del acuerdo de paz.

1. Metodología para el análisis de riesgos electorales

Hacia el año 2000 Colombia vivió el apogeo del Conflicto Armado. En este momento, las instituciones estatales sufrieron niveles preocupantes de debilidad e incapacidad a la vez que las agrupaciones guerrilleras y paramilitares obtuvieron un poder insólito. En este contexto, desde organizaciones de la sociedad civil nació, en 2006, la Misión de Observación Electoral, con el fin de responder desde la ciudadanía a las críticas amenazas que se cernían sobre la democracia y contrarrestar las vulnerabilidades del Estado para responder a ellas.

Desde entonces, la MOE ha liderado la elaboración de mapas de riesgo como un

insumo para identificar, prevenir, mitigar y reaccionar ante los problemas que pueden afectar la normalidad de las elecciones.

En la actualidad hay distintas entidades del Estado que realizan sus propios mapas de riesgo, como la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo y la Registraduría Nacional. Sin embargo, la vigencia de los análisis de la MOE radica en la contemplación de una amplia batería de variables, basadas en información producida y analizada por investigadores de prestigiosas instituciones sociales y académicas. En este sentido, los mapas de riesgo electoral de la MOE no son redundantes frente a la información oficial, por el contrario, son un complemento y una fuente de contraste, cuya pertinencia se evidencia en el uso que las mismas instituciones, así como la academia, los medios de comunicación y la ciudadanía, hacen de estos resultados.

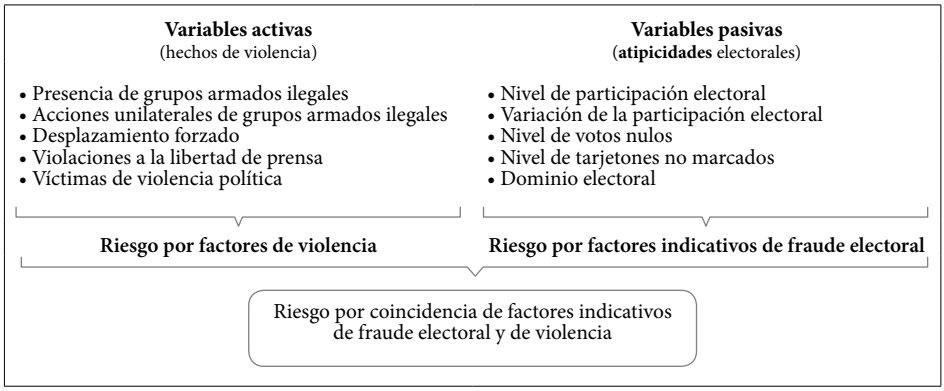
Los Mapas de Riesgo Electoral de la MOE están compuestos por dos partes esenciales: las variables activas y las variables pasivas.

En primer lugar, desde 2007, el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral determinó la existencia de unas *variables activas* de riesgo, correspondiente a las diferentes dinámicas de violencia que vive la sociedad colombiana, que no están solamente en función del proceso electoral, pero que inevitablemente lo afectan. El diagrama 1 señala cuáles son esas variables. Es importante señalar que no se trata solo de factores asociados al Conflicto Armado. Es cierto que la historia reciente de Colombia ha mostrado el efecto directo que pueden tener los grupos armados ilegales sobre las elecciones, de sobra probado por los fraudes masivos cometidos por los paramilitares hace apenas algo más de una década, así como por los grandes sabotajes electorales de las guerrillas. Sin embargo, la extensión geográfica, así como en el tiempo, del desplazamiento forzado y los ataques en contra de políticos, líderes sociales y periodistas demuestra que la relación entre violencia y política va mucho más allá de la guerra.

En segundo lugar, a través del análisis estadístico de los resultados electorales el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral diseñó las *variables pasivas*, entendidas como anomalías acaecidas en los certámenes electorales del pasado que por su atipicidad estadística y su recurrencia en el tiempo permiten sostener que hay una probabilidad considerable de que en un municipio se cometa fraude electoral. Así, una afluencia exagerada de votantes puede deberse a formas de constreñimiento (presiones y amenazas sobre los electores) o de corrupción a los sufragantes (como la famosa compra de votos), que provocan que en ciertos puestos de votación aparezca una copiosa afluencia de ciudadanos, que no irían a votar en esa magnitud en condiciones normales. De igual modo, cantidades extrañamente altas de votos anulados pueden señalar lugares donde las fragilidades del sistema de voto y escrutinio son aprovechadas por criminales que tergiversan la intención de los votantes mediante la manipulación de tarjetones y formularios. Los métodos del fraude electoral son múltiples, y por ello las variables pasivas tienen una

gama amplia de indicadores que buscan detectar las trampas a las elecciones en los múltiples ámbitos en los que pueden suceder dentro del proceso electoral.

Diagrama 1. Estructura de los Mapas de Riesgo Electoral 2018.



Fuente: MOE

Como lo señala el diagrama 1, el conjunto de las variables pasivas se integra en el *mapa de riesgo por factores indicativos de fraude electoral*; a estas variables se dedica la primera parte de este libro. De igual modo, el conjunto de las variables activas se consolida en el *mapa de riesgo por factores de violencia*; y a este grupo está dedicada la segunda parte. Al observar cuáles son los municipios que aparecen en ambos mapas y cuál es su nivel de riesgo, se construye el *mapa de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude y de violencia*, publicado al inicio de este capítulo.

A través de esta metodología, el Mapa de Riesgo Electoral ofrece información empírica y veraz para detectar territorios donde es probable que se perturbe la normalidad de la democracia. Para interpretar apropiadamente los resultados del mapa de riesgo, es importante tener claro el significado de este último concepto.

La presente obra parte de una definición tradicional de *riesgo*, entendiéndolo como la relación entre *amenazas* al sistema electoral y *vulnerabilidades* del mismo. Las amenazas son los actores que por sus intereses, o los factores que por su naturaleza, confluyen para alterar la normalidad y transparencia del sistema electoral. Esto comprende a actores violentos y corruptos que trastornan los procedimientos electorales, hasta factores naturales, como el huracán Mathew, que golpeó el norte de la costa Caribe el día de la votación del Plebiscito del 2 de octubre de 2016, afectando la votación. Las vulnerabilidades son, a su vez, la capacidad que tienen los actores y las instituciones que hacen parte del sistema electoral para resistir a esas amenazas. Por ejemplo, la capacidad de la ciudadanía y las autoridades para enfrentar las amenazas de los violentos, para detectar y evitar el fraude y la corrupción, o para superar eventua-

lidades que trastornen la normalidad del certamen. Cuando las amenazas afectan puntos débiles del sistema electoral, el riesgo se materializa en una afectación.

Así, el objetivo del Mapa de Riesgo Electoral es aportar insumos para detectar oportunamente dónde se están presentando amenazas y vulnerabilidades que puedan ser atendidas antes o durante las próximas elecciones. Pero, así como el día de las elecciones es la culminación de un proceso de preparación mucho más extenso, tanto en materia de logística como de campañas electorales y proceso de decisión ciudadana, el riesgo no se circunscribe solo al día electoral. El fraude en la votación o durante el escrutinio es el riesgo central, pero las causas y consecuencias que tiene para la democracia deben entenderse desde una escala más amplia, para poder dimensionar tanto el espectro de actores y ámbitos involucrados en el riesgo electoral, como la magnitud de las medidas requeridas para prevenirlo.

2. El riesgo electoral en el ciclo del poder público

Las elecciones son la etapa más visible y palpable de una democracia, pero no son su centro ni su objetivo. La votación es un elemento procedimental dentro de un objetivo más amplio que es el manejo del poder público, es decir, de la toma de decisiones que interesan e impactan a la mayoría de los miembros de una sociedad.

Por este motivo, para entender qué nos dicen los resultados del Mapa de Riesgo Electoral acerca de cómo defender nuestra democracia, es importante comprender qué está en juego realmente en unas elecciones. Esto debería iluminar de dónde surgen sus principales amenazas y cómo atender sus mayores vulnerabilidades.

Un enfoque útil para entender la lógica del sistema electoral y sus vicios es el modelo del *ciclo del poder público*, el cual explica de manera sencilla cómo funciona la democracia. Como se expone en el diagrama 2, idealmente, en la base de una democracia está el *pueblo* o la *ciudadanía*, que a través del *poder de su voto* elige entre los candidatos que aspiran a las elecciones y le da *legitimidad* a algunos de ellos al elegirlos como *representantes*; de esta manera estos acceden al ejercicio del *poder público* como servidores públicos, los cuales, desde la *administración pública,* hacen uso de los *recursos públicos* para retribuir al pueblo que los eligió con los *bienes y servicios públicos* que éste necesita. Se trata de un 'ciclo' porque la ciudadanía renueva constantemente a sus representantes en las elecciones según su criterio, teniendo en cuenta cómo éstos le retribuyen sus intereses y necesidades.

Diagrama 2. El ciclo del poder público en la democracia – en teoría.

Fuente: elaboración del autor.

Sin embargo, en la práctica de toda democracia lo que tiende a suceder es que el *poder de la financiación* del sector privado es determinante para movilizar el voto de la ciudadanía y promover campañas electorales, de tal modo que el *sector privado* es un gran elector de candidatos, que acceden a la *administración pública* y desde allí retribuyen a sus financiadores del sector privado a través del *direccionamiento del gasto público* (por medio de contratos, nombramientos, el direccionamiento de políticas públicas). Se trata de un ciclo porque, debido a que las normas de una democracia dictan la realización periódica de elecciones, el sector privado tiene que competir constantemente mediante la financiación de campañas electorales por acceder al direccionamiento del gasto público para su beneficio.

Diagrama 3. El ciclo del poder público en la democracia – en la práctica.

Fuente: elaboración del autor.

Este modelo es común a toda democracia si se acepta que *ejercer la ciudadanía* no tiende a ser una preocupación cotidiana de las personas, como para informarse crítica y permanentemente sobre la política e interesarse por participar de manera autónoma y deliberativa en la toma de decisiones colectivas (eso es un ideal en permanente construcción). Desde un punto de vista realista, los votantes no se motivan autónomamente para manifestar su voluntad por medio del voto, más bien los electores tienden a jugar un papel pasivo y a ser movilizados (ya sea por incentivos simbólicos o económicos) por líderes interesados en adquirir su voto (Schumpeter, 2008, pp. 269-273).

El problema, para una democracia, es hasta qué punto esos líderes actúan dentro de los límites del Estado de derecho (o sea sin violar la ley), el cual, al igual que el procedimiento electoral, es un principio fundamental de una democracia. Los actores interesados en obtener el voto de la ciudadanía y ganar las elecciones pueden constituirse fácilmente en una amenaza para la democracia, si, por ejemplo, deciden que hacer fraude electoral es más económico para acceder a los recursos del Estado en el ciclo del poder público que respetar las reglas establecidas para las elecciones. El diseño institucional de una democracia debería ofrecer los incentivos y castigos suficientes para lograr que los actores lleven a cabo un *acatamiento estratégico* de las normas electorales (Przeworski, 1995, pp. 14-20), es decir, que les parezca más costoso hacer trampa (por la posibilidad de ser descubiertos o por el peso del castigo) que respetar las reglas de juego. Pero un diseño institucional vulnerable incentiva a atacar la transparencia de las elecciones con el objetivo de acceder al manejo de los recursos

públicos. Como la disponibilidad de recursos es uno de los elementos que da poder dentro del ciclo del poder público, a través de las elecciones se puede constituir un *ciclo de la corrupción*.

Pues bien, el problema, para Colombia, es la alta vulnerabilidad de sus instituciones políticas y electorales. Las autoridades electorales están mal diseñadas, particularmente el Consejo Nacional Electoral es incapaz de controlar la financiación de las campañas electorales y de pronunciarse de fondo sobre las calidades de los candidatos . Los partidos políticos son irresponsables al momento de avalar candidatos porque las leyes son muy laxas en los castigos por respaldar políticos criminales. Parte del sector privado nunca se hace responsable por las acciones ilegales de los políticos a los que financia, y otra parte es ajeno a la política y no ayuda a financiar campañas. Por último, parte de la ciudadanía tiene arraigadas culturas perversas como la venta del voto, y otra buena parte es apática y engrosa las cifras del abstencionismo electoral.

A todo lo anterior se suman problemas más estructurales de la sociedad colombiana como la ausencia o la debilidad de instituciones y servicios estatales en buena parte del territorio nacional, la proliferación de economías ilegales, especialmente el narcotráfico, la precariedad socio-económica de gran parte de la población, especialmente en los sectores con debilidad estatal e ilegalidad, y como consecuencia de ello la tendencia constante al surgimiento de organizaciones criminales advocadas a la violencia y al saqueo de lo público.

Es desde esta perspectiva amplia que se deben interpretar los resultados del Mapa de Riesgo Electoral. El diagrama 4 expone cómo los actores que hacen parte de cada etapa del ciclo del poder público pueden tanto constituir amenazas para la transparencia del sistema electoral, como vulnerabilidades, por el limitado alcance de sus capacidades. Recuérdese que el riesgo electoral es la confluencia de factores de amenaza que atacan los puntos débiles (vulnerabilidades) del sistema democrático.

Diagrama 4. El riesgo electoral en los actores y etapas del ciclo del poder público

Fuente: elaboración del autor.

Así, debe tenerse en cuenta que en torno a las elecciones funcionan otros campos de la vida pública, al igual que distintos ámbitos de la vida privada, en donde múltiples amenazas a la transparencia de las elecciones se enfrentan a distintos tipos vulnerabilidades que confluyen en el riesgo de que se viole el derecho fundamental a la participación política de los colombianos en condiciones de libertad y justicia.

Con esta perspectiva en mente, a continuación se presentan los resultados generales del Mapa de Riesgo para las elecciones nacionales de 2018.

3. Resultados del Mapa de Riesgo Electoral 2018

Colombia es un país de regiones. Es innegable la diversidad y la inequidad de condiciones que presenta el país, lo que obliga a interpretar los resultados del Mapa de Riesgo Electoral con un enfoque territorial, pues los mismos indicadores significan cosas diferentes dependiendo del contexto social, geográfico y político en donde se mire. Estos son los principales hallazgos que se derivan de la medición de riesgo para 2018.

3.1. En 166 municipios del país coinciden el riesgo de fraude y de violencia

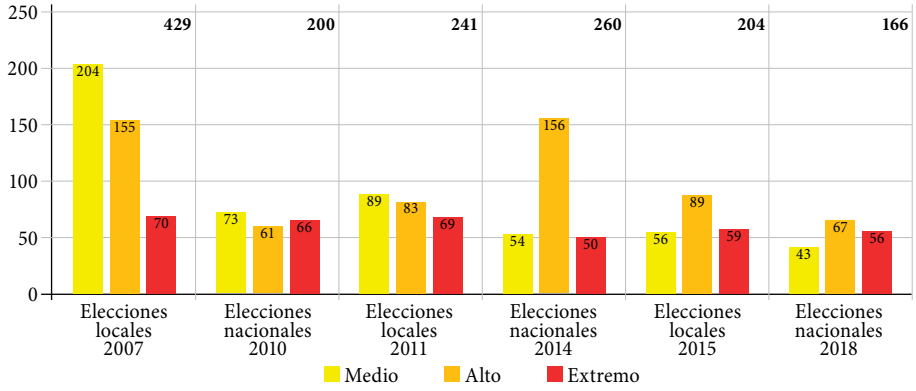
El riesgo electoral a nivel nacional vive su nivel más bajo desde que la MOE realiza las mediciones del Mapa de Riesgo. Sin lugar a dudas, las garantías para la democracia han mejorado en la última década como resultado de que el país se recupera del apogeo del Conflicto Armado, nuestra guerra civil contemporánea, que llegó a su cénit hacia el año 2000. Sin embargo, esto no es motivo de celebración.

Todavía en el 15% del país convergen la violencia y los indicios de fraude en las elecciones. Más aún, si se observa el comportamiento histórico del riesgo electoral (expuesto en la gráfica 1), se puede evidenciar que el riesgo extremo no cambia considerablemente. Incluso, en 2018 hay 6 municipios más en riesgo extremo que en 2014. Sin embargo, la gráfica 1 muestra reducciones importantes en los niveles de riesgo medio y alto, y los mapas evidencian la concentración regional del riesgo.

Esto quiere decir que se siente el efecto del desescalamiento del conflicto a nivel nacional. Hoy tenemos un riesgo menos disperso que en el pasado pero persisten regiones que funcionan como epicentros del riesgo electoral y que no han cambiado demasiado en los últimos años. Por consiguiente, 2018 ofrece condiciones propicias para optimizar los esfuerzos de las autoridades y la ciudadanía en la lucha contra el fraude electoral y la violencia contra la democracia.

Al inicio de este capítulo se encuentra el listado detallado de los municipios en riesgo. La tabla 2 agrega los resultados por departamento, organizados de mayor a menor según el número de municipios en riesgo.

Gráfica 1. Número de municipios en riesgo y nivel de riesgo consolidado por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2007-2018



Fuente: MOE

Tabla 2. Número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2007-2018 por departamento.

#	Departamento	No. de municipios	Nivel de riesgo			Total de municipios en riesgo	Porcentaje del departamento en riesgo
			Medio	Alto	Extremo		
1	Antioquia	125	14	10	11	35	28%
2	Nariño	64	3	9	5	17	27%
3	Cauca	42	4	7	2	13	31%
4	Meta	29	3	5	3	11	38%
5	Norte de Santander	40	1	2	7	10	25%
6	Chocó	30	1	2	6	9	30%
7	Córdoba	30	-	5	4	9	30%
8	Bolívar	46	4	3	2	9	20%
9	Caquetá	16	-	6	1	7	44%
10	Tolima	47	2	3	1	6	13%
11	Sucre	26	2	2	1	5	19%
12	Guaviare	4	-	1	3	4	100%
13	Arauca	7	-	1	3	4	57%
14	Putumayo	13	1	3	-	4	31%
15	Risaralda	14	1	1	1	3	21%
16	Valle del Cauca	42	-	1	2	3	7%
17	Santander	87	1	-	2	3	3%
18	Casanare	19	1	1	-	2	11%
19	Cundinamarca	116	2	-	-	2	2%
20	Boyacá	123	-	2	-	2	2%
21	Vichada	4	-	1	-	1	25%
22	Vaupés	6	1	-	-	1	17%
23	Quindío	12	1	-	-	1	8%
24	Atlántico	23	-	1	-	1	4%
25	Cesar	25	1	-	-	1	4%

(…/…)

(…/…)

#	Departamento	No. de municipios	Nivel de riesgo			Total de municipios en riesgo	Porcentaje del departamento en riesgo
			Medio	Alto	Extremo		
26	Magdalena	30	-	-	1	1	3%
27	Huila	37	-	1	-	1	3%
28	Bogotá D.C.	-	-	-	1	1	-
29	Amazonas	11	-	-	-	0	0%
30	San Andrés	2	-	-	-	0	0%
31	Caldas	27	-	-	-	0	0%
32	Guainía	9	-	-	-	0	0%
33	La Guajira	15	-	-	-	0	0%
Total nacional		**1122**	**43**	**67**	**56**	**166**	**15%**

Fuente: MOE

Los datos de la tabla 2 respaldan el hecho de que el riesgo electoral se ha concentrado regionalmente. Ahora bien, la lógica de esta concentración concierne directamente al contexto del pos-acuerdo. Los departamentos con mayor número de municipios en riesgo son también los que tienen el mayor número de Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)[1]. Los siete primeros departamentos de la tabla 2 concentran el 63% de los municipios con riesgo en el país, y dentro de su territorio está el 62% de los lugares donde se desmovilizaron las FARC (16 de las 26 ZVTN instaladas).

De igual modo, si se observa el mapa publicado al inicio del capítulo, se puede apreciar que además de regiones donde se ha vivido el Conflicto Armado, se destaca una presencia más puntual del riesgo en las grandes ciudades, sobre todo en capitales departamentales. A continuación se ahonda en estos dos tipos de territorios en riesgo electoral.

3.2. Regiones del riesgo electoral 1: los conflictos del posconflicto

El mapa de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia en 2018 se diferencia de años anteriores en que ya no muestra de manera tan clara los grandes corredores de la guerra en Colombia. Antiguamente era normal encontrar en riesgo toda la región Caribe, gran parte de la frontera con Venezuela, el corredor que comunica al Catatumbo con el Urabá, el andén Pacífico y en general la Amazonía.

Hoy, aunque el riesgo persiste en esas macro-regiones, se presenta de manera más puntual. Se podrían listar las siguientes regiones geográficas específicas como epicentros del riesgo electoral para 2018:

- El Catatumbo en Norte de Santander
- El sur de Bolívar y la sub-región del Nordeste antioqueño.

1 Las ZVTN son la figura con la que se conoce los 26 sitios del país donde se concentraron los miembros de las FARC para llevar a cabo el proceso de dejación de armas y reincorporación a la vida civil. Hoy son conocidos como Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación.

- El nudo de Paramillo, en la frontera entre Córdoba y Antioquia, y regiones aledañas como en Bajo Cauca antioqueño al oriente y el Urabá antioqueño y chocoano al occidente.
- Las cuencas del Baudó y el San Juan en el sur de Chocó.
- La costa Pacífica de Nariño.
- La Orinoquía y la Amazonía en tres zonas: la margen sur del río Meta; el territorio entre las cuencas del río Guaviare y del río Caguán (lo cual cubre a todo el departamento del Guaviare); y el bajo Putumayo.

Todos estos territorios han vivido décadas de conflicto armado protagonizado por distintos actores, y en el mismo sentido, en estos lugares la presencia del Estado tiene grandes falencias. Por ejemplo, todos estos territorios están cobijados en las zonas donde la MOE alerta por riesgos que son barreras infraestructurales a la democracia, como la falta de cedulación[2] y la dificultad de acceso a puestos de votación.[3]

Particularmente, la MOE llama la atención sobre 14 municipios específicamente, donde las FARC se desmovilizaron y que están en riesgo electoral para las próximas elecciones tanto por la posibilidad de fraude como de violencia. Además, están todos en riesgo alto y extremo, como se detalla en la tabla 3.

Tabla 3. Municipios con ZVTN en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2018

	Municipio	Departamento	Nivel de riesgo electoral
1	Ituango	Antioquia	Extremo
2	Remedios		Extremo
3	Arauquita	Arauca	Extremo
4	Tierralta	Córdoba	Extremo
5	San José del Guaviare	Guaviare	Extremo
6	Vistahermosa	Meta	Extremo
7	Tibú	Norte de Santander	Extremo
8	Dabeiba	Antioquia	Alto
9	La Montañita	Caquetá	Alto
10	San Vicente del Caguán		Alto
11	Buenos Aires	Cauca	Alto
12	Mesetas	Meta	Alto
13	Policarpa	Nariño	Alto
14	Puerto Asís	Putumayo	Alto

Fuente: MOE

3.3. Regiones del riesgo electoral 2: desafíos electorales en las capitales del riesgo

En segundo lugar, llama la atención la presencia de ciudades capitales de departamento o similares en altos niveles de riesgo. Como muestra la tabla 4, la capital de 10 de los 32 departamentos colombianos está en niveles de riesgo alto o extremo, así como el Distrito Capital. Se incluye en esta caracterización a la ciudad de Barrancabermeja, por las razones expuestas más adelante.

Aunque se encuentra en Santander, cuya capital es Bucaramanga, Barrancabermeja es la capital de facto de la sub-región del Magdalena Medio, en la que convergen adicionalmente los departamentos de Cesar, Bolívar y Antioquia. En este sentido,

2 Ver el capítulo "El censo electoral versus el censo poblacional: riesgos asociados a la trashumancia histórica y el déficit de cedulación en la población" en este libro.

3 Ver el capítulo "La falta de acceso a puestos de votación como riesgo para la participación democrática" en este libro.

Barrancabermeja cumple condiciones similares a las de una capital: es una ciudad poblada y de elevados ingresos, más que todo gracias a la actividad petrolera de la refinería; es la mayor ciudad del Magdalena Medio y es un epicentro económico y político de la región. Por este motivo preocupa que esté en riesgo extremo junto con las capitales mencionadas en la tabla 4.

Tabla 4. Ciudades capitales con riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2018.

	Capital	Departamento	Nivel de riesgo electoral
1	Barrancabermeja*	Santander	Extremo
2	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Extremo
3	Bucaramanga	Santander	Extremo
4	Cali	Valle del Cauca	Extremo
5	Cartagena	Bolívar	Extremo
6	Ibagué	Tolima	Extremo
7	Popayán	Cauca	Extremo
8	San José del Guaviare	Guaviare	Extremo
9	Santa Marta	Magdalena	Extremo
10	Pereira	Risaralda	Alto
11	Tunja	Boyacá	Alto
12	Villavicencio	Meta	Alto

*Barrancabermeja no es capital de departamento, pero se incluye en la tabla por compartir características similares a las demás ciudades.

Fuente: MOE

En el caso de estas grandes ciudades no se ve una lógica regional del riesgo (sus municipios aledaños casi no están en riesgo). Esto muestra que se trata de amenazas a las elecciones en el ámbito urbano.

Es importante notar que las 12 ciudades con riesgo electoral alto y extremo suman un censo electoral de 10 millones y medio de electores[4], que equivalen al 30% del censo electoral nacional. Así que las alertas de la MOE sobre las capitales del riesgo son relevantes. Estas ciudades son enormes reservorios de votantes donde la densidad de la población puede dificultar el control estatal sobre la legalidad de las campañas y de las prácticas el día electoral. Especialmente se deben tomar precauciones en barrios con condiciones socioeconómicas precarias, donde proliferan organizaciones delictivas locales que pueden involucrarse en las elecciones mediante el uso de la violencia o la financiación ilegal.

3.4. El desequilibrio de los extremos: Tumaco y La Guajira

Dos casos en los extremos del país brillan por su ausencia en el mapa de riesgo por coincidencia de factores de fraude y de violencia. Se trata de La Guajira y Tumaco. Sin embargo, esto no quiere necesariamente que haya un parte de tranquilidad para estas zonas del país, como se explica a continuación.

Al extremo norte, La Guajira está en blanco porque a pesar de que Uribia está en riesgo extremo de fraude tanto a la Cámara como al Senado, no registra riesgo de violencia. Con menores niveles de riesgo de fraude, la misma situación sucede con el aledaño municipio de Manaure, o con el sur del departamento. La violencia solo aparece en centros urbanos de La Guajira

4 Con datos del censo electoral publicado oficialmente para 2016, en la votación del Plebiscito.

como Riohacha y Maicao. Sin lugar a dudas es bueno que no haya registros de amenazas violentas en la mayor parte del departamento (que se ha caracterizado por la violencia en el pasado). Pero esto no debe bajar las alertas.

El departamento tiene el preocupante antecedente de las elecciones atípicas de 2016, en las que se elegía nuevamente gobernador, y donde el ganador fue capturado menos de cuatro meses después de las elecciones por delitos electorales, en una elección llena de denuncias por irregularidades de las dos principales campañas. El problema de la movilización masiva de votantes, especialmente indígenas, es un riesgo de corrupción e incluso de constreñimiento de electores a gran escala, que debe mantener la atención de autoridades y medios de comunicación.

Al extremo suroccidental del país, por otro lado, llama la atención el vacío de Tumaco, más cuando prácticamente todos sus municipios aledaños sí tienen elevados niveles de riesgo tanto de violencia como de fraude. Tumaco está en riesgo extremo por factores de violencia, pero gracias a la intervención que el Estado hace desde hace años en el municipio, y a la especial vigilancia que se le presta, presenta votaciones normales y no registra riesgo de fraude. Incluso, es de resaltar que el municipio no tenga problemas de acceso a puestos de votación, en contraste con otras poblaciones de la región. Nuevamente esto no es motivo de tranquilidad.

Tumaco debe entenderse en el contexto de la costa nariñense, de la cual es capital. Puede que la atención estatal de los últimos años redunde en la ausencia de riesgo de fraude en el municipio, pero el hecho de que sí haya este tipo de riesgo en todo el territorio aledaño es preocupante, porque muestra que la corrupción electoral de las campañas tumaqueñas puede irse hacia las poblaciones vecinas, con menos presencia de control estatal y donde los enormes factores de violencia que amenazan a Tumaco también están presentes.

3.5. La violencia trasciende al fin del conflicto

El Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos – CERAC, que provee la totalidad de los datos de presencia de grupos armados ilegales para el Mapa de Riesgo 2018, ha observado a lo largo de los últimos años el efecto real en materia de reducción de la violencia que han tenido los procesos de paz con las FARC y con el ELN, cuando ha habido cese al fuego.[5]

Esta realidad incide sobre los indicadores de violencia del Mapa de Riesgo Electoral. Como bien lo señala Germán Robayo en el análisis del mapa consolidado de violencia[6], desde los inicios de las mediciones de la MOE hemos descendido de 666 municipios en riesgo por violencia en 2007 a 305 en 2018, una reducción de más del 50%, haciendo de 2018 las elecciones con la me-

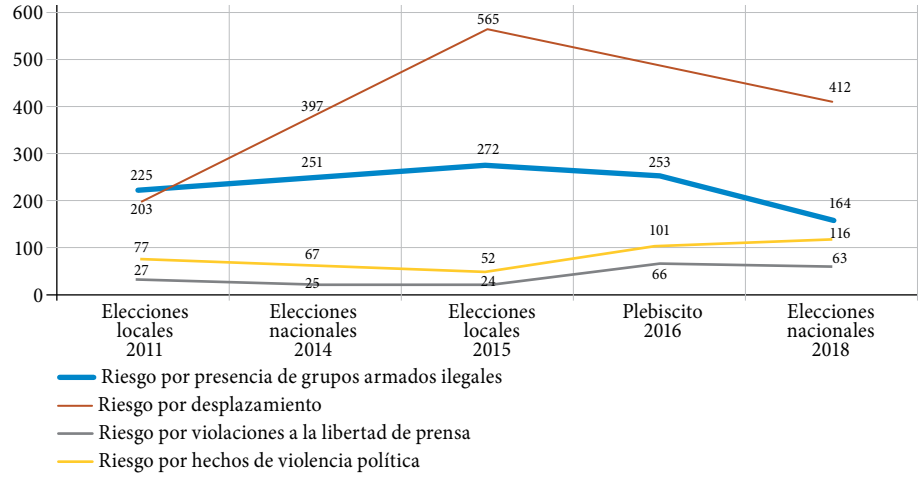
5 Los informes periódicos del Monitor del Cese el Fuego, tanto con las FARC como con el ELN, pueden encontrarse en la siguiente dirección: http://blog.cerac.org.co/

6 Ver capítulo "Mapa consolidado de riesgo por factores de violencia 2018" en este libro.

nor cifra histórica de riesgo de violencia en la historia de la MOE.

Sin embargo, al observar de manera desagregada los datos, el panorama no es tan alentador. La gráfica 2 muestra el comportamiento de las variables de violencia medidas para cada Mapa de Riesgo Electoral entre las elecciones locales de 2011 y las nacionales de 2018. Se toman también los datos elaborados para el Mapa de Riesgo del Plebiscito de 2016.

Gráfica 2. Número de municipios en riesgo por variables de violencia 2011-2018[7]



Fuente: MOE

A medida que se reduce el conflicto y baja la presencia de grupos armados ilegales, el desplazamiento forzado también desciende. Sin embargo, como bien lo señala en su capítulo Fabio Lozano, desde CODHES[8], el hecho de que cada año haya menos desplazados no es una buena noticia. Al contrario, es alarmante que hoy en día siga habiendo nuevos desplazados cada año. Para las elecciones de 2018 hay 412 municipios (el 37% del país) en riesgo por desplazamiento, pues los datos oficiales de la Unidad de Víctimas sostienen que en este número de municipios se expulsó personas de manera forzada durante todo el 2017, lo que pone en riesgo su derecho a la participación.

Adicionalmente, frente a las otras variables de violencia hay una correlación

7 En la gráfica 2 no se muestra la variable de *acciones unilaterales de grupos armados ilegales*, por ser redundante con la de *presencia de grupos armados ilegales* en materia del número de municipios en riesgo. Para el año de 2016 no se hizo cálculo de desplazamiento forzado, aunque se alertó particularmente sobre 19 municipios con eventos registrados de desplazamiento masivo (eventos excepcionales en los que simultáneamente se expulsa a más de 15 personas o más de 3 familias de su territorio).

8 Ver el capítulo "El desplazamiento como riesgo: desplazadores elegidos, desplazados sin elección" en este libro,

preocupante. Como se ve en la gráfica 2, la caída en la presencia de grupos armados ilegales de los últimos años coincide con un aumento considerable y comparable tanto en la violencia contra líderes políticos y sociales (medida por la MOE) como en la violencia contra la libertad de prensa (medida por la FLIP). Estas dos variables son calculadas con datos completamente distintos mediante monitoreos independientes de la MOE y la FLIP. Por eso la correlación visible en el aumento de estas formas de violencia es preocupante. Se trata de formas distintas de violencia pero que tienen en común su aumento y el hecho de que no pueden ser directamente relacionadas con las dinámicas de la guerra.

En la mayoría de los casos, los victimarios de la violencia contra líderes políticos y sociales, o contra periodistas, no son los grupos armados ilegales. Más aun, el hecho de que la desaparición de los segundos se acompañe de la victimización de los primeros muestra que con el fin de la guerra en Colombia aumentan los desafíos a la seguridad. Estos datos llevan a emitir una alerta a las autoridades encargadas de formular políticas públicas en materia de seguridad. Es necesario superar la dialéctica del conflicto y mejorar la capacidad de diagnosticar el porqué de estas formas de violencia en el campo de la política.

4. Los municipios del posconflicto

Finalmente, es importante hacer notar que los Mapas y Factores de Riesgo Electoral 2018 han buscado desarrollar su enfoque territorial mediante el análisis y las experiencias de observación en los territorios. Así, el lector encontrará una cuarta sección de este libro dedicada a análisis regionales.

Esta sección tiene su origen en que inicialmente la MOE preparó un mapa de riesgo especial para las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (CTEP). De hecho, durante todo el año 2017 la MOE llevó a cabo un acompañamiento desde el análisis de los datos electorales y de violencia sobre los 167 municipios donde se decidió que se iban a implementar las 16 Circunscripciones de Paz (MOE 2017). El Acuerdo de Paz, al crear las Circunscripciones en el punto 2.3.6, le pide a la Misión de Observación Electoral hacer un acompañamiento especial a las mismas, por lo que se acompañó el debate legislativo y ante la opinión pública. Por desgracia el final de este debate fue la incertidumbre sobre si el último día del Procedimiento legislativo especial (conocido como *fast track*) la reforma constitucional que creaba las Circunscripciones había sido aprobada o no. De hecho, al cierre de este libro en enero de 2018, a menos de dos meses de las elecciones, seguía la disputa jurídica entre el Gobierno, que sostenía que el proyecto fue aprobado, y la presidencia del Senado, que sostiene lo contrario.

En consecuencia, las 'regiones del posconflicto', como se puede llamar a los 16 territorios priorizados para las Circunscripciones, ya sufrieron una primera afectación a la democracia en 2018, en el sentido de que no podrán elegir a representantes de la sociedad civil para que vigilen desde el

Congreso la implementación de los demás puntos del Acuerdo, lo cual era el fin último de las Circunscripciones. Sin embargo, es lamentable que el debate legislativo haya caído en la mediocridad de lugares comunes e imprecisos, como que se trataba de más curules especiales para las FARC, o que debían ser curules otorgadas exclusivamente a las víctimas registradas del conflicto.

En realidad, de acuerdo con lo expuesto en el Acuerdo de Paz, se entiende que las Circunscripciones de Paz deberían hacer parte de la integralidad de la implementación de los Acuerdos, lo que va más allá de la política y se relaciona con la reparación integral a las víctimas, la reforma rural y la solución al problema de las drogas. En este sentido, son curules para los territorios que necesitan urgentemente bienes y servicios estatales, o de lo contrario caerán nuevamente en las dinámicas de la guerra.

Por este motivo esas regiones reciben una especial atención en este Mapa de Riesgo. Aunque no se hayan creado las CTEP, en las mismas 16 regiones (solo que en tres municipios más, para un total de 170 poblaciones) se vienen implementando desde la segunda mitad de 2017 los procesos de planeación participativa de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. Los PDET son la metodología a través de la cual se espera implementar la Reforma Rural Integral, que es el primer punto del Acuerdo. De este modo, un eje transversal de este libro es analizar el riesgo especialmente en esas 16 regiones (publicadas en el mapa al final de este capítulo).

En este sentido, la tabla 5 muestra el estado del riesgo electoral en los 16 territorios PDET.

Tabla 5. Número de municipios y proporción de territorios del posconflicto con riesgo de fraude a la Cámara, al Senado, riesgo de violencia y riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude y de violencia para 2018

Territorio PDET	Número de municipios	Riesgo electoral consolidado (coincidencia de fraude y violencia)		Riesgo de Fraude a la Cámara		Riesgo de Fraude al Senado		Riesgo de violencia	
Región 1 – Alto Patía y Norte del Cauca	24	6	25%	4	17%	9	38%	15	63%
Región2 - Arauca	4	3	75%	2	50%	3	75%	4	100%
Región 3 – bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	13	9	69%	11	85%	9	69%	11	85%
Región 4 – Catatumbo	8	7	88%	7	88%	4	50%	8	100%
Región 5 – Chocó	17	7	41%	9	53%	13	76%	10	59%
Región 6 – Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	14	5	36%	6	43%	4	29%	12	86%
Región 7 – Macarena y Guaviare	12	10	83%	10	83%	10	83%	11	92%
Región 8 – Montes de María	15	5	33%	10	67%	8	53%	5	33%
Región 9 – Pacífico Medio	4	-	0%	-	0%	-	0%	4	100%
Región 10 – Pacífico y frontera Nariñense	11	8	73%	6	55%	7	64%	11	100%

(…/…)

(…/…)

Territorio PDET	Número de municipios	Riesgo electoral consolidado (coincidencia de fraude y violencia)		Riesgo de Fraude a la Cámara		Riesgo de Fraude al Senado		Riesgo de violencia	
Región 11 – Putumayo	9	4	44%	6	67%	5	56%	6	67%
Región 12 – Sierra Nevada – Perijá	15	1	7%	-	0%	4	27%	4	27%
Región 13 – Sur de Bolívar	7	3	43%	-	0%	4	57%	5	71%
Región 14 – Sur de Córdoba	5	3	60%	3	60%	1	20%	4	80%
Región 15 – Sur de Tolima	4	-	0%	1	25%	-	0%	-	0%
Región 16 – Urabá Antioqueño	8	6	75%	7	88%	5	63%	6	75%
Total territorios PDET	170	77		82		86		116	
Total nacional	1122	166		355		379		306	
% del riesgo en territorios PDET		**46%**		**23%**		**23%**		**38%**	

Fuente: datos MOE y Decreto 893 de 2017.

Los informes previamente publicados por la MOE (2017) ya identificaron que en las 16 regiones priorizadas para el posconflicto, a pesar de ser el 34% del área del país, vive menos del 10% de la población y se encuentra solo el 7,6% del censo electoral. La MOE ha identificado que el 46% de estos municipios podrían tener colombianos mayores de 18 años pero no cedulados o no registrados para votar. Además, el 70% de estas regiones puede presentar dificultades de acceso a los puestos de votación, y lo que es más grave, durante todo el 2016 se ha observado que estos territorios concentran la tercera parte de las víctimas de la violencia política y social registrada por la MOE en el país, pero al despejar los casos graves (atentados y asesinatos), las 16 regiones presentan casi el 50% de los casos.

A este desafiante contexto se suman las condiciones específicas del riesgo electoral. Como se ve en la tabla 5, la quinta parte de los municipios en riesgo de fraude (tanto a la Cámara como al Senado) se ubican en estas 16 regiones. El 38% del riesgo de violencia de todo el país se presenta allí. Y al ver los territorios del país donde confluyen tanto el riesgo de fraude como el de violencia, los territorios PDET ascienden hasta concentrar el 46% de todo el problema a nivel nacional. Dentro de cada región se puede llegar a presentar el riesgo hasta en el 100% de sus municipios.

* * *

En conclusión, sin lugar a dudas, lo que suceda en los territorios PDET en las próximas elecciones será una de las mejores fuentes de diagnóstico para determinar en qué condiciones la democracia colombiana llega al 'posconflicto'. Así como esos 170 municipios, el presente Mapa de Riesgo advierte sobre la particularidad de cada región colombiana donde las amenazas y las vulnerabilidades del sistema electoral permiten recomendar que es necesario tomar acciones de mitigación.

Las advertencias presentadas por este Mapa de Riesgo Electoral 2018 les ofrecen a las autoridades del Estado, los medios de comunicación, los partidos políticos, los candidatos y, especialmente la ciudadanía, herramientas para defender la transparencia y la justicia de las elecciones y la democracia. Del uso que se haga de esta y las demás herramientas disponibles dependerá la posibilidad de que Colombia viva, por primera vez en cerca de un siglo, unas elecciones en paz.

Bibliografía

Misión de Observación Electoral – MOE. (2017). *Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes 2018-2022 y 2022-2026.*Disponible en: https://moe.org.co/informe-circunscripciones-transitorias-especiales-de-paz/

Presidencia de la República. (28 de mayo de 2017). Decreto 893 de 2017. "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial . PDET". Disponible en: http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf

Przeworski, Adam. (1995). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.

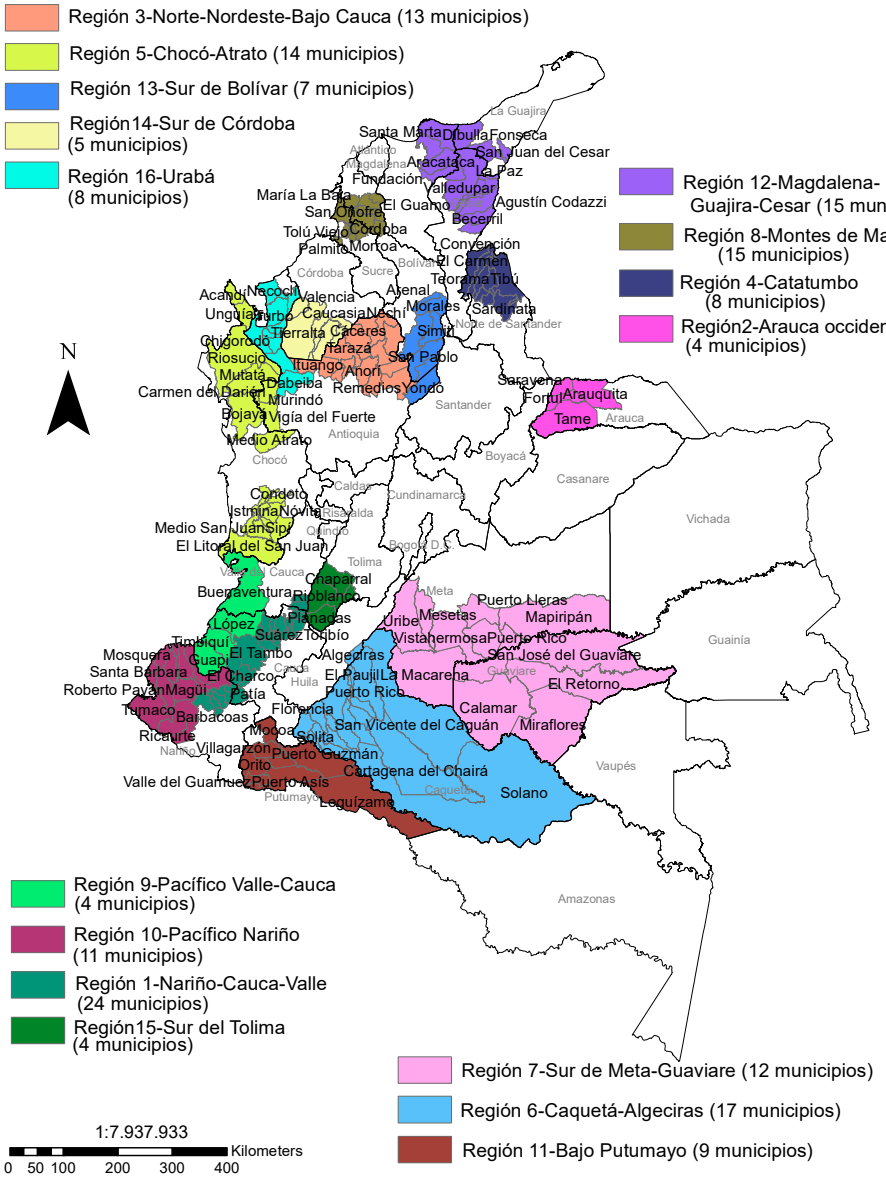
Shumpeter, Joseph A. (2008) [1942]. *Capitalism, Socialism ad Democracy*. Nueva York: Harper Perennial.

Uprimny, Rodrigo. (2010). El centenario de la reforma constitucional de 1910. Disponible en: https://www.elespectador.com/opinion/el-centenario-de-la-reforma-constitucional-de-1910-columna-193216

White, Gilbert Fowler. (1974). *Natural Hazards: Local, National and Global*. New York: Oxford.

Mapa # 3
170 municipios del posconflicto – 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET

Misión de Observación Electoral



170 municipios del posconflicto

Región 1 Nariño-Cauca-Valle	
Cauca	**17**
Argelia	
Balboa	
Buenos Aires	
Cajibío	
Caldono	
Caloto	
Corinto	
El Tambo	
Jambaló	
Mercaderes	
Miranda	
Morales	
Patía	
Piendamó	
Santander de Quilichao	
Suárez	
Toribío	
Nariño	**5**
Cumbitara	
El Rosario	
Leiva	
Los Andes	
Policarpa	
Valle del Cauca	**2**
Florida	
Pradera	
Total	**24**

Región 2 Arauca occidente	
Arauca	**4**
Arauquita	
Fortul	
Saravena	
Tame	
Total	**4**

Región 3 Norte-Nordeste-Bajo Cauca	
Antioquia	**13**
Amalfi	
Anorí	
Briceño	
Cáceres	
Caucasia	
El Bagre	
Ituango	
Nechí	
Remedios	
Segovia	
Tarazá	
Valdivia	
Zaragoza	
Total	**13**

Región 4 Catatumbo	
Norte de Santander	**8**
Convención	
El Carmen	
El Tarra	
Hacarí	
San Calixto	
Sardinata	
Teorama	
Tibú	
Total	**8**

Región 5 Chocó-Atrato	
Antioquia	**2**
Murindó	
Vigía del Fuerte	
Chocó	**12**
Acandí	
Bojayá	
Carmen del Darién	
Condoto	
El Litoral del San Juan	
Istmina	
Medio Atrato	
Medio San Juan	
Nóvita	
Riosucio	
Sipí	
Unguía	
Total	**14**

Región 6 Caquetá-Algeciras	
Caquetá	**16**
Albania	
Belén de Los Andaquies	
Cartagena del Chairá	
Curillo	
El Doncello	
El Paujil	
Florencia	
La Montañita	
Milán	
Morelia	
Puerto Rico	
San José del Fragua	
San Vicente del Caguán	
Solano	
Solita	
Valparaíso	
Huila	**1**
Algeciras	
Total	**17**

Región 7 Sur de Meta-Guaviare	
Guaviare	**4**
Calamar	
El Retorno	
Miraflores	
San José del Guaviare	
Meta	**8**
La Macarena	
Mapiripán	
Mesetas	
Puerto Concordia	
Puerto Lleras	
Puerto Rico	
Uribe	
Vistahermosa	
Total	**12**

Región 8 Montes de María	
Bolívar	**7**
Córdoba	
El Carmen de Bolívar	
El Guamo	
María La Baja	
San Jacinto	
San Juan Nepomuceno	
Zambrano	
Sucre	**8**
Chalán	
Coloso	
Los Palmitos	
Morroa	
Ovejas	
Palmito	
San Onofre	
Tolú Viejo	
Total	**15**

Región 9 Pacífico-Valle-Cauca	
Cauca	**3**
Guapi	
López	
Timbiquí	
Valle del Cauca	**1**
Buenaventura	
Total	**4**

Región 10 Pacífico Nariño	
Nariño	**11**
Barbacoas	
El Charco	
Francisco Pizarro	
La Tola	
Magüi	
Mosquera	
Olaya Herrera	
Ricaurte	
Roberto Payán	
Santa Bárbara	
Tumaco	
Total	**11**

Región 11 Bajo Putumayo	
Putumayo	**9**
Leguízamo	
Mocoa	
Orito	
Puerto Asís	
Puerto Caicedo	
Puerto Guzmán	
San Miguel	
Valle del Guamuez	
Villagarzón	
Total	**9**

Región 12 Magdalena-Guajira-Cesar	
Cesar	**8**
Agustín Codazzi	
Becerril	
La Jagua de Ibirico	
La Paz	
Manaure	
Pueblo Bello	
San Diego	
Valledupar	
La Guajira	**3**
Dibulla	
Fonseca	
San Juan del Cesar	
Magdalena	**4**
Aracataca	
Ciénaga	
Fundación	
Santa Marta	
Total	**15**

Región 13 Sur de Bolívar	
Antioquia	**1**
Yondó	
Bolívar	**6**
Arenal	
Cantagallo	
Morales	
San Pablo	
Santa Rosa del Sur	
Simití	
Total	**7**

Región 14 Sur de Córdoba	
Córdoba	**5**
Montelíbano	
Puerto Libertador	
San José de Uré	
Tierralta	
Valencia	
Total	**5**

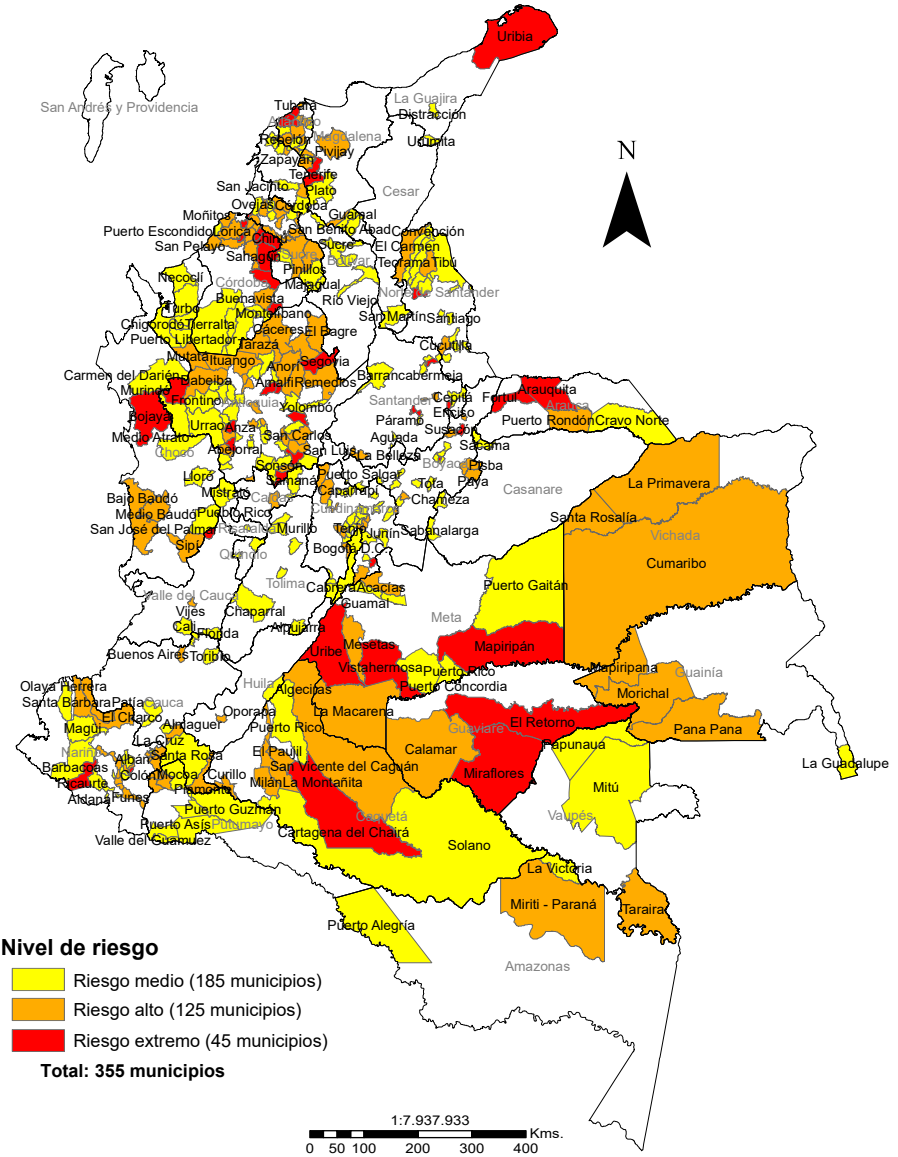
Región 15 Sur del Tolima	
Tolima	**4**
Ataco	
Chaparral	
Planadas	
Rioblanco	
Total	**4**

Región 16 Urabá	
Antioquia	**8**
Apartadó	
Carepa	
Chigorodó	
Dabeiba	
Mutatá	
Necoclí	
San Pedro de Urabá	
Turbo	
Total	**8**

I.
Riesgo por factores indicativos de fraude electoral

Mapa # 4
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones a Cámara de Representantes 2018

Misión de Observación Electoral



Riesgo extremo consolidado por factores indicativos de fraude electoral - Cámara

Antioquia 9
- Angostura
- Anzá
- Concordia
- Guadalupe
- Murindó
- Nariño
- San Francisco
- San Roque
- Segovia

Arauca 2
- Arauquita
- Fortul

Atlántico 4
- Juan de Acosta
- Piojó
- Tubará
- Usiacurí

Boyacá 2
- Busbanzá
- La Uvita

Caquetá 1
- Cartagena del Chairá

Chocó 1
- Bojayá

Córdoba 7
- Chinú
- Cotorra
- La Apartada
- Pueblo Nuevo
- Purísima
- Sahagún
- San Andrés Sotavento

Cundinamarca 1
- Quetame

Guaviare 2
- El Retorno
- Miraflores

La Guajira 1
- Uribia

Magdalena 2
- Tenerife
- Zapayán

Meta 3
- Mapiripán
- Uribe
- Vistahermosa

Nariño 2
- Nariño
- Ricaurte

Norte de Santander 1
- La Playa

Santander 4
- Cabrera
- Charta
- Pinchote
- San José de Miranda

Sucre 2
- Coveñas
- La Unión

Valle del Cauca 1
- El Cairo

Total 45

Riesgo alto consolidado por factores indicativos de fraude electoral - Cámara

Amazonas 1
- Miriti - Paraná

Antioquia 23
- Amalfi
- Anorí
- Argelia
- Bello
- Betulia
- Cáceres
- Caramanta
- Dabeiba
- El Bagre
- Entrerrios
- Girardota
- Granada
- Guatapé
- Ituango
- Mutatá
- Remedios
- Salgar
- San Andrés de Cuerquía
- San Carlos
- San Luis
- Tarazá
- Toledo
- Zaragoza

Arauca 1
- Puerto Rondón

Atlántico 8
- Baranoa
- Candelaria
- Polonuevo
- Puerto Colombia
- Repelón
- Sabanalarga
- Santa Lucía
- Santo Tomás

Bolívar 2
- Soplaviento
- Zambrano

Boyacá 5
- Guacamayas
- Paya
- Pisba
- Susacón
- Tibaná

Caldas 1
- Marulanda

Caquetá 5
- Curillo
- El Paujil
- La Montañita
- Milán
- San Vicente del Caguán

Cauca 3
- Buenos Aires
- Piamonte
- San Sebastián

Chocó 3
- Bajo Baudó
- Medio Baudó
- Sipí

Córdoba 9
- Buenavista
- Chimá
- Ciénaga de Oro
- Lorica
- Momil
- Puerto Escondido
- San Bernardo del Viento
- San Pelayo
- Tuchín

Cundinamarca 11
- Caparrapí
- Chía
- Facatativá
- Gutiérrez
- Madrid
- Nimaima
- Puerto Salgar
- Soacha
- Sopó
- Tibirita
- Tocancipá

Guainía 3
- Mapiripana
- Morichal
- Pana Pana

Guaviare 1
- Calamar

Huila 1
- Oporapa

Magdalena 4
- Cerro San Antonio
- Pedraza
- Pivijay
- San Zenón

Meta 3
- Acacías
- La Macarena
- Mesetas

Nariño 14
- Albán
- Ancuyá
- El Charco
- El Tablón de Gómez
- Funes
- Guaitarilla
- Imués
- La Cruz
- La Florida
- La Llanada
- Linares
- San Bernardo
- San Pedro de Cartago
- Santa Bárbara

Norte de Santander 3
- Cucutilla
- El Carmen
- El Tarra

Putumayo 4
- Colón
- San Francisco
- Santiago
- Sibundoy

Santander 4
- Cepitá
- Jordán
- La Belleza
- Palmar

Sucre 11
- Buenavista
- El Roble
- Galeras
- Los Palmitos
- Ovejas
- Palmito
- Sampués
- San Benito Abad
- San Juan de Betulia
- Sucre
- Tolú Viejo

Valle del Cauca 1
- Vijes

Vaupés 1
- Taraira

Vichada 3
- Cumaribo
- La Primavera
- Santa Rosalía

Total 125

Riesgo medio consolidado por factores indicativos de fraude electoral - Cámara

Amazonas 2
- La Victoria
- Puerto Alegría

Antioquia 31
- Abejorral
- Apartadó
- Armenia
- Betania
- Briceño
- Buriticá
- Caicedo
- Caldas
- Campamento
- Cañasgordas
- Carepa
- Chigorodó
- Ciudad Bolívar
- Cocorná
- Copacabana
- Frontino
- Guarne
- Itagüí
- Liborina
- Necoclí
- Rionegro
- Sabaneta
- San Rafael
- Santafé de Antioquia
- Sonsón
- Turbo
- Uramita
- Urrao
- Valdivia
- Vigía del Fuerte
- Yolombó

Arauca 1
- Cravo Norte

Atlántico 6
- Campo de La Cruz
- Luruaco
- Manatí
- Palmar de Varela
- Sabanagrande
- Suan

Bogotá D.C. 1
- Bogotá D.C.

Bolívar 12
- Altos del Rosario
- Clemencia
- Córdoba
- Hatillo de Loba
- Pinillos
- Río Viejo
- San Cristóbal
- San Estanislao
- San Jacinto
- Santa Rosa
- Talaigua Nuevo
- Villanueva

Boyacá 12
- Betéitiva
- Chíquiza
- Coper
- Corrales
- Floresta
- La Victoria
- Paz de Río
- Samacá
- San Miguel de Sema
- Siachoque
- Tota
- Umbita

Caldas 2
- Marquetalia
- Samaná

Caquetá 2
- Puerto Rico
- Solano

Casanare 4
- La Salina
- Sabanalarga
- Sácama
- Chámeza

Cauca 6
- Almaguer
- Patía
- Puerto Tejada
- Santa Rosa
- Toribío
- Villa Rica

Cesar 1
- San Martín

Chocó 4
- Carmen del Darién
- Lloró
- Medio Atrato
- San José del Palmar

Córdoba 4
- Montelíbano
- Moñitos
- Puerto Libertador
- Tierralta

Cundinamarca 21
- Cabrera
- Cajicá
- Cáqueza
- Cogua
- El Rosal
- Funza
- Junín
- La Calera
- Machetá
- Mosquera
- Paime
- Pandi
- Subachoque
- Suesca
- Tabio
- Tenjo
- Topaipí
- Ubaté
- Útica
- Venecia
- Zipaquirá

Guainía 1
- La Guadalupe

Huila 1
- Algeciras

La Guajira 2
- Distracción
- Urumita

Magdalena 4
- Concordia
- Guamal
- Plato
- San Sebastián de Buenavista

Meta 5
- Castilla la Nueva
- Guamal
- Puerto Concordia
- Puerto Gaitán
- Puerto Rico

Nariño 13
- Aldana
- Barbacoas
- Belén
- Consacá
- Contadero
- El Peñol
- El Tambo
- Magüi
- Mallama
- Olaya Herrera
- Providencia
- Sandoná
- Sapuyes

Norte de Santander 12
- Bochalema
- Convención
- Hacarí
- Herrán
- Lourdes
- Mutiscua
- Pamplonita
- Puerto Santander
- San Calixto
- Santiago
- Teorama
- Tibú

Putumayo 6
- Mocoa
- Puerto Asís
- Puerto Caicedo
- Puerto Guzmán
- San Miguel
- Valle del Guamuez

Quindío 2
- La Tebaida
- Salento

Risaralda 3
- Dosquebradas
- Mistrató
- Pueblo Rico

Santander 9
- Aguada
- Barrancabermeja
- Bucaramanga
- Concepción
- Enciso
- Güepsa
- Matanza
- Páramo
- Vetas

Sucre 8
- Caimito
- Chalán
- Coloso
- Guaranda
- Majagual
- Morroa
- San Pedro
- Santiago de Tolú

Tolima 6
- Alpujarra
- Alvarado
- Chaparral
- Murillo
- Valle de San Juan
- Villahermosa

Valle del Cauca 2
- Cali
- Florida

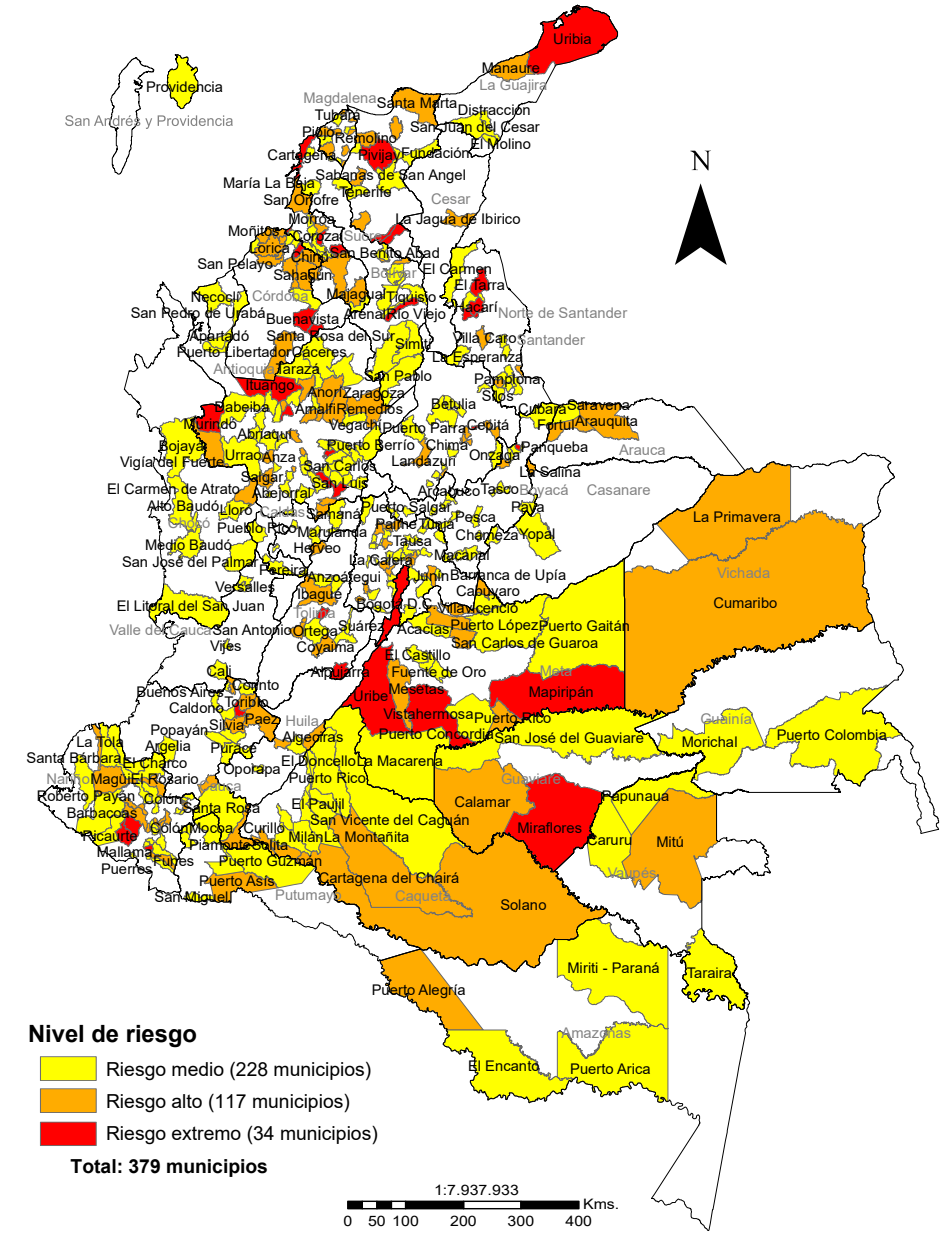
Vaupés 2
- Mitú
- Papunaua

Total 185

Mapa # 5

Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones a Senado de la República 2018

Misión de Observación Electoral



Riesgo extremo consolidado por factores indicativos de fraude electoral - Senado

Antioquia 6
- Alejandría
- Cocorná
- Ituango
- Murindó
- San Andrés de Cuerquía
- San Francisco

Bogotá D.C. 1
- Bogotá D.C.

Bolívar 2
- Arenal
- Cartagena

Boyacá 1
- Guacamayas

Cauca 1
- Jambaló

Córdoba 3
- Buenavista
- La Apartada
- San Andrés Sotavento

Guaviare 1
- Miraflores

La Guajira 1
- Uribia

Magdalena 3
- Pivijay
- San Sebastián de Buenavista
- San Zenón

Meta 3
- Mapiripán
- Uribe
- Vistahermosa

Nariño 3
- Iles
- Mallama
- Santacruz

Norte de Santander 3
- El Tarra
- Hacarí
- La Playa

Santander 1
- Jordán

Sucre 3
- Coveñas
- Galeras
- San Juan de Betulia

Tolima 2
- Alpujarra
- Valle de San Juan

Total 34

Riesgo alto consolidado por factores indicativos de fraude electoral - Senado

Amazonas 1
- Puerto Alegría

Antioquia 16
- Amalfi
- Angostura
- Anorí
- Anzá
- Argelia
- Concordia
- Entrerrios
- Envigado
- Girardota
- Guadalupe
- Nariño
- Remedios
- Salgar
- Toledo
- Valdivia
- Vigía del Fuerte

Arauca 2
- Arauquita
- Fortul

Atlántico 8
- Candelaria
- Piojó
- Puerto Colombia
- Repelón
- Santo Tomás
- Soledad
- Suan
- Usiacurí

Bolívar 1
- Hatillo de Loba

Boyacá 1
- Susacón

Caquetá 4
- Cartagena del Chairá
- Curillo
- Solano
- Solita

Casanare 1
- La Salina

Cauca 7
- Guachené
- Paez
- Piamonte
- Puerto Tejada
- San Sebastián
- Silvia
- Toribío

Cesar 1
- La Jagua de Ibirico

Chocó 1
- El Carmen de Atrato

Córdoba 10
- Chinú
- Ciénaga de Oro
- Cotorra
- Lorica
- Puerto Libertador
- Purísima
- Sahagún
- San Antero
- San Bernardo del Viento
- San Pelayo

Cundinamarca 12
- Agua de Dios
- Apulo
- Cajicá
- Facatativá
- Junín
- La Palma
- Madrid
- Paime
- Sopó
- Tocancipá
- Topaipí
- Vergara

Guaviare 1
- Calamar

Huila 2
- Algeciras
- Paicol

La Guajira 1
- Manaure

Magdalena 5
- Remolino
- Santa Bárbara de Pinto
- Santa Marta
- Zapayán
- Zona Bananera

Meta 6
- Barranca de Upía
- Cumaral
- Mesetas
- Puerto Concordia
- San Carlos de Guaroa
- Villavicencio

Nariño 12
- Ancuyá
- Belén
- Chachagüí
- El Rosario
- La Florida
- La Llanada
- La Tola
- Magüi
- Nariño
- Puerres
- Samaniego
- San Bernardo

Norte de Santander 3
- Herrán
- Mutiscua
- Villa Caro

Putumayo 1
- Puerto Asís

Santander 8
- Barichara
- Cabrera
- Cepitá
- Landázuri
- Molagavita
- Palmar
- Pinchote
- San Benito

Sucre 6
- Chalán
- La Unión
- Los Palmitos
- Majagual
- San Benito Abad
- San Onofre

Tolima 4
- Coyaima
- Herveo
- Ibagué
- San Antonio

Vaupés 1
- Mitú

Vichada 2
- Cumaribo
- La Primavera

Total 117

Riesgo medio consolidado por factores indicativos de fraude electoral - Senado

Amazonas 3
- El Encanto
- Miriti - Paraná
- Puerto Arica

Antioquia 36
- Abejorral
- Abriaquí
- Apartadó
- Armenia
- Briceño
- Cáceres
- Caldas
- Campamento
- Cañasgordas
- Caracolí
- Caramanta
- Carepa
- Dabeiba
- El Carmen de Viboral
- Fredonia
- Granada
- Guarne
- Hispania
- Necoclí
- Peque
- Puerto Berrío
- Puerto Triunfo
- Rionegro
- Sabanalarga
- San Carlos
- San Luis
- San Pedro de Urabá
- San Rafael
- San Roque
- Santafé de Antioquia
- Santo Domingo
- Sopetrán
- Tarazá
- Urrao
- Vegachí
- Zaragoza

Arauca 1
- Saravena

Archipiélago de San Andrés 1
- Providencia

Atlántico 5
- Luruaco
- Polonuevo
- Sabanagrande
- Santa Lucía
- Tubará

Bolívar 12
- Altos del Rosario
- Barranco de Loba
- El Guamo
- María La Baja
- Río Viejo
- San Cristóbal
- San Fernando
- San Pablo
- Santa Rosa
- Santa Rosa del Sur
- Simití
- Tiquisio

Boyacá 20
- Almeida
- Arcabuco
- Boavita
- Campohermoso
- Corrales
- Cubará
- Guayatá
- Macanal
- Maripí
- Panqueba
- Paya
- Pesca
- Quípama
- San Eduardo
- San Mateo
- Tasco
- Tinjacá
- Tunja
- Ventaquemada
- Villa de Leyva

Caldas 5
- La Merced
- Marquetalia
- Marulanda
- Samaná
- San José

Caquetá 8
- El Doncello
- El Paujil
- La Montañita
- Milán
- Morelia
- Puerto Rico
- San Vicente del Caguán
- Valparaíso

Casanare 2
- Yopal
- Chámeza

Cauca 9
- Argelia
- Buenos Aires
- Caldono
- Corinto
- Popayán
- Puracé
- Santa Rosa
- Totoró
- Villa Rica

Cesar 1
- González

Chocó 6
- Alto Baudó
- Bojayá
- El Litoral del San Juan
- Lloró
- Medio Baudó
- San José del Palmar

Córdoba 4
- Momil
- Moñitos
- Pueblo Nuevo
- Tuchín

Cundinamarca 26
- Albán
- Arbeláez
- El Peñón
- Fómeque
- Fúquene
- Gachancipá
- Gama
- Guachetá
- Gutiérrez
- La Calera
- Mosquera
- Nimaima
- Puerto Salgar
- Quebradanegra
- San Francisco
- Sesquilé
- Soacha
- Subachoque
- Tabio
- Tausa
- Ubaté
- Útica
- Viani
- Villapinzón
- Viotá
- Zipaquirá

Guainía 2
- Morichal
- Puerto Colombia

Guaviare 1
- San José del Guaviare

Huila 2
- Gigante
- Oporapa

La Guajira 3
- Distracción
- El Molino
- San Juan del Cesar

Magdalena 4
- Fundación
- Sabanas de San Ángel
- Salamina
- Tenerife

Meta 9
- Acacías
- Cabuyaro
- El Castillo
- Fuente de Oro
- Granada
- La Macarena
- Puerto Gaitán
- Puerto López
- Puerto Rico

Nariño 20
- Albán
- Arboleda
- Barbacoas
- Colón
- Consacá
- Córdoba
- Cuaspud
- Cumbitara
- El Charco
- El Peñol
- Funes
- Imués
- Ospina
- Policarpa
- Ricaurte
- Roberto Payán
- San Pablo
- Sandoná
- Santa Bárbara
- Tangua

Norte de Santander 10
- Cácota
- Durania
- El Carmen
- La Esperanza
- Labateca
- Pamplona
- Pamplonita
- San Calixto
- Santiago
- Silos

Putumayo 6
- Colón
- Mocoa
- Puerto Caicedo
- Puerto Guzmán
- San Miguel
- Santiago

Risaralda 3
- Balboa
- Pereira
- Pueblo Rico

Santander 10
- Aguada
- Betulia
- Charta
- Chima
- Chipatá
- Guavatá
- Güepsa
- Onzaga
- Puerto Parra
- San Vicente de Chucurí

Sucre 7
- Coloso
- Corozal
- El Roble
- Guaranda
- Morroa
- Palmito
- Sampués

Tolima 5
- Alvarado
- Anzoátegui
- Ortega
- Purificación
- Suárez

Valle del Cauca 4
- Cali
- El Dovio
- Versalles
- Vijes

Vaupés 3
- Carurú
- Papunaua
- Taraira

Total 228

Misión de observación Electoral

Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral 2018

Camilo Vargas Betancourt
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

El riesgo electoral es el resultado del encuentro entre las *amenazas* que se ciernen sobre el correcto funcionamiento del sistema electoral y las *vulnerabilidades*, o los puntos débiles, que tiene este sistema, que le impiden resistir a esas amenazas.

En materia del riesgo de *fraude* electoral, las *amenazas* son todos los actores interesados en adulterar los resultados electorales, ya sea mediante la presión o la manipulación de los ciudadanos, o a través de la alteración de los tarjetones o de los formularios de conteo de votos en los escrutinios. Por su parte, las *vulnerabilidades* dependen de la capacidad que tienen las instituciones y los actores que hacen funcionar nuestra democracia para enfrentarse a esas amenazas.

A nivel de actores, el votante es el principal protagonista de la democracia. Lamentablemente, en el caso colombiano, éste sufre de grandes vulnerabilidades como la cultura de la venta del voto, que se observa en muchas partes del país y es difícil de enfrentar, pues requiere un esfuerzo permanente y a largo plazo de pedagogía electoral y construcción de la cultura ciudadana, con el que organizaciones como la MOE están comprometidas.

Por su parte, a nivel de las instituciones, las vulnerabilidades dependen de qué tan capaces son las autoridades (especialmente las electorales) para detener la amenaza del fraude. En nuestro caso, resulta preocupante evidenciar que la democracia colombiana es inmadura para la detección del fraude electoral. De hecho, la incertidumbre sobre la transparencia de los resultados electo-

rales ha marcado importantes hitos de la historia política del país, muchas veces con consecuencias bastante negativas sobre la legitimidad y el funcionamiento del sistema político.

El 'chocorazo' que permitió la elección presidencial del general Rafael Reyes en 1904; la cuestionada victoria de Misael Pastrana sobre Gustavo Rojas Pinilla en la presidencial del 19 de abril de 1970 (usada como justificación para la fundación de la guerrilla del M-19); la infiltración de dineros del Cartel de Cali en las elecciones de 1994 y el posterior Proceso 8.000, con el que se condenó a altos funcionarios del Estado y más de 20 congresistas; el fenómeno de alianzas entre grupos paramilitares y políticos de varias regiones del país (conocido como la Parapolítica), en el que los primeros se encargaron manipular las elecciones mediante el uso de la violencia para garantizar la elección de los segundos; o las evidencias de la infiltración de dineros de la multinacional Odebrecht (famosa en toda América Latina por escándalos de corrupción) en las dos campañas de la segunda vuelta presidencial de 2014; son solo las muestras más sonadas de la falta de transparencia que suele rodear a los procesos electorales en nuestro país.

En este contexto, desde 2007 la MOE produce el *Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral*. A partir del procesamiento estadístico y cartográfico de los resultados electorales recientes, este mapa sirve como insumo para detectar la probabilidad de que en las próximas elecciones se materialicen fraudes electorales, de tal modo que las autoridades reciban alertas oportunas y puedan llevar a cabo actos de mitigación que impidan el fraude.

En el presente capítulo, luego de un breve repaso sobre el estado actual de la vulnerabilidad existente en las autoridades colombianas para contener el riesgo de fraude electoral, se exponen los resultados del mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para 2018. Este mapa integra, tanto para la elección a Cámara de Representantes como para la de Senado, las cinco variables de riesgo de fraude presentadas en los capítulos siguientes, señaladas en la tabla 1.

Tabla 1. Variables de riesgo por factores indicativos de fraude electoral

	Variable	Autor
1	Riesgo por nivel atípico de participación electoral	Observatorio de la Representación Política Universidad del Rosario
2	Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral	
3	Riesgo por atipicidad en el nivel de votos nulos	Universidad de los Andes
4	Riesgo por atipicidad en el nivel de tarjetones no marcados	
5	Riesgo de limitaciones a la competencia democrática reflejadas en dominio electoral	Misión de Observación Electoral – MOE

Fuente: MOE

Se presentan los resultados nacionales del riesgo de fraude, así como la desagregación de su comportamiento a nivel regional y se hace una exposición desde la perspectiva comparada con el riesgo para las elecciones de 2014 y 2010.

1. La vulnerabilidad latente: el control del fraude electoral en una democracia con instituciones débiles

A pesar los mencionados antecedentes, la nación colombiana no ha tomado las medidas necesarias para contrarrestar la posibilidad del fraude. Claro está que, desde la perspectiva regional de América Latina, hay que reconocerle a la Registraduría Nacional que Colombia tiene un buen desempeño institucional en materia de la logística para la organización de las elecciones, la votación y la transmisión de los resultados. A pesar de ello, se insiste en utilizar el oneroso método de votación, conteo y suma de votos en papel, a pesar de que la ley 892 de 2004 en su momento impuso un plazo de 5 años para la implementación del voto electrónico, y luego la ley 1475 de 2011 estableció 2014 como el término máximo para haber instaurado este mecanismo (MOE 2014), sin que esto se haya hecho hasta la fecha.

Sin embargo, lo verdaderamente grave es la precariedad institucional de la autoridad electoral (el Consejo Nacional Electoral – CNE), encargada de velar por el proceso de escrutinio (el conteo de los votos y la publicación de los resultados oficiales), así como del cumplimiento de las normas por parte de los candidatos y las campañas electorales.

Como lo diagnosticó la Misión Electoral Especial, creada con motivo de la implementación del punto 2.3.4 del Acuerdo de Paz, no existe justificación para tener una autoridad electoral sin autonomía presupuestal ni administrativa (el CNE depende administrativamente de la Registraduría Nacional), sin una planta de personal con presencia regional y sin capacidad técnica para el control efectivo de pilares del proceso electoral como la financiación de las campañas, la consolidación del censo electoral y el proceso de escrutinios (Misión Electoral Especial 2017, págs. 16-47). Así mismo, Colombia sigue teniendo una autoridad electoral de origen partidista[1], mientras que la tendencia en América Latina ha sido la elección de autoridades electorales políticamente independientes (Romero Ballivián 2016, págs. 107-109).

Adicionalmente, el CNE ejerce un control sobre el cumplimiento de la normatividad electoral siendo una autoridad administrativa (de la rama ejecutiva), lo que permite que sus decisiones sean demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa (de la rama judicial), o que sea esta la competente para pronunciarse en lugar del CNE. Esto se traduce, en la práctica, en decisiones judiciales extemporáneas para los ritmos del proceso electoral. Ejemplo de ello es la anulación de la elección de

1 Los miembros del Consejo Nacional Electoral son elegidos cada cuatro años por el Congreso de la República en pleno a partir de listas de candidatos postuladas por los partidos políticos.

la ex gobernadora de La Guajira, Oneida Pinto, por parte de la Sección Quinta del Consejo de Estado en junio de 2016, cuando había sido electa en octubre de 2015 y se había posesionado desde enero de 2016. Otro ejemplo es la anulación en marzo de 2016, por parte del mismo ente judicial, de la elección del ex alcalde de Cúcuta, Donamaris Ramírez, quien fue electo en octubre de 2011 y gobernó todo su periodo entre 2012 y 2015 antes de verse afectado por esa decisión. Estos casos reflejan que Colombia (nuevamente) es un caso atípico en América Latina al no tener una jurisdicción electoral (Misión Electoral Especial 2017, págs. 21-31), es decir, una 'Corte Electoral' o 'Tribunal Electoral', con jueces dedicados de lleno al control del cumplimiento de la normatividad electoral y la solución oportuna de controversias.

En consecuencia, la autoridad electoral colombiana es vulnerable frente a las amenazas que se ciernen sobre la transparencia del proceso electoral, en particular la corrupción electoral.

Claro está que, en la perspectiva de los últimos años, es perceptible una respuesta institucional a la debilidad del CNE, manifestada en el fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación. A través de la ley 1475 de 2011, el Congreso de la República ordenó la creación de la 'Unidad Nacional de Delitos contra los mecanismos de participación democrática' en la Fiscalía, y desde 2014 se conformó el Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Ciudadana en la misma entidad. Este fortalecimiento institucional del ente investigador para combatir los delitos electorales demostró, en el ciclo electoral 2014-2015, buenos resultados en materia de investigación criminal para propender por unas elecciones más transparentes (MOE s.f.). Prueba de ello es que las elecciones de 2015 hayan sido las primeras de la historia en las que se efectuó una captura por delitos electorales *antes* de las elecciones. En este mismo sentido, da esperanzas para las elecciones de 2018 la aprobación por parte del Congreso de la ley 1824 de 2017, que convierte en delitos electorales actos que antes eran meras irregularidades electorales bajo el control del CNE (como la financiación de campañas con fuentes ilegales o la violación de topes).

En este contexto, el mapa de riesgo por factores indicativos de fraude electoral, elaborado por el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral que convoca la MOE desde 2007, es una importante herramienta para generar alertas oportunas acerca de cuáles son los municipios del país donde el análisis estadístico y cartográfico de los resultados electorales de los comicios recientes sugieren la posibilidad de una fragilidad del sistema electoral.

2. El riesgo de fraude se comporta de manera diferente para la Cámara y para el Senado

Los mapas publicados al inicio de este capítulo muestran que 355 municipios para la Cámara de Representantes y 379 para Senado, están en riesgo de fraude para las elecciones del 11 de marzo de 2018 (el 32%

y 34% del país respectivamente). La tabla 2 muestra cuáles son estas variables y cuántos municipios se encuentran en riesgo por cada una de ellas.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo por variable de fraude electoral 2018.

Elección		Cámara				Senado				Presidencia*			
Variable	Nivel de riesgo	Medio	Alto	Extremo	Total	Medio	Alto	Extremo	Total	Medio	Alto	Extremo	Total
1	Nivel atípico de participación	283	57	3	**343**	320	39	0	**359**	277	44	8	**329**
2	Variación atípica de la participación	82	11	2	**95**	133	30	1	**164**	157	7	0	**164**
3	Atipicidad en votos nulos	338	29	4	**371**	312	32	2	**346**	-	-	-	-
4	Atipicidad en tarjetones no marcados	112	0	0	**112**	127	0	0	**127**	-	-	-	-
5	Dominio electoral	203	23	1	**227**	181	24	2	**207**	-	-	-	-
6	Riesgo consolidado de fraude	**185**	**125**	**45**	**355**	**228**	**117**	**34**	**379**	-	-	-	-

*Por la naturaleza de la elección (en la que hay menos candidatos, tarjetones mucho más sencillos y un proceso de escrutinio más simple) los indicadores de atipicidad en votos nulos y tarjetones no marcados, así como el dominio electoral, no se miden para la elección presidencial. Por el mismo motivo, no hay indicador consolidado de fraude a la Presidencia.

Fuente: MOE

A pesar de la similitud de las cifras, es importante señalar que el riesgo de fraude se comporta de manera diferente para la Cámara y para el Senado. Aunque afecta a regiones similares (como lo muestran los mapas), no impacta a los mismos municipios. En 216 poblaciones el riesgo consolidado de fraude aparece para ambas cámaras legislativas, pero en 163 municipios el riesgo es solo para el Senado y en otros 139 solo para la Cámara, lo que quiere decir que en realidad hay 518 municipios del país en riesgo. Por ello, es importante diferenciar el significado de cada variable y la elección a la cual afecta.

2.1. La participación atípica: manipulación del votante o barreras a la democracia

Desde una perspectiva desagregada, la tabla 2 permite ver que las variables de riesgo por participación impactan en mayor número de municipios las elecciones al Senado que las de Cámara, sin embargo, la intensidad del riesgo es mayor a la Cámara, pues hay 3 municipios en riesgo extremo por su nivel de participación y 2 por bruscas variaciones en el nivel de votación de una elección a otra, mientras que en Senado solo hay un municipio en riesgo extremo. Esto puede sugerir que las atipicidades en la afluencia de votantes al Senado se manifiestan de forma más extendida a lo largo de regiones más amplias, mientras que en la Cámara se presentan ca-

sos más puntuales. En cuanto a la elección de Presidencia, esta también presenta niveles concentrados de riesgo, y como se aprecia en el capítulo que ahonda en estas variables[2], sucede en regiones distintas a las que se señalan en la elección a Congreso.

Las variables de participación sugieren hechos irregulares de manipulación del votante, ya sea de corrupción o coerción del mismo para motivarlo a que vote masivamente, o bien, actos que le impiden al electorado ir a votar. Por este motivo, es recomendable que autoridades, medios de comunicación y ciudadanía presten especial atención a los municipios analizados por el Observatorio de la Representación Política de la Universidad del Rosario por estas atipicidades en materia de participación. Particularmente en el caso de los municipios en riesgo por baja participación, es recomendable observar los estudios que ha realizado la MOE sobre las barreras actuales, pues el riesgo por elevados niveles de abstención, que tradicionalmente ha sido asociado con los boicots electorales realizados por grupos armados ilegales, en la actualidad puede seguirse materializando debido a la insuficiencia de puestos de votación en zonas rurales[3] o a la existencia de población mayor de edad pero sin cédula de ciudadanía para poder ejercer su derecho al voto[4].

2.2. La invalidación del voto: entre el fraude y la falta de pedagogía

Por su parte, como se ve en la tabla 2, la atipicidad en la cantidad de votos nulos afecta más a la Cámara que al Senado, e incluso con mayor intensidad (hay cuatro casos de riesgo extremo). Niveles irregularmente altos de votos nulos pueden estar relacionados con la alteración del material electoral, especialmente la manipulación de tarjetones válidos después de la votación, que durante el conteo son alterados para que queden anulados. En el mismo sentido, el riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados, que es similar en Cámara y Senado, puede indicar que los tarjetones que el ciudadano decide devolver en blanco (o sea, sin marca alguna), son marcados después del cierre de la votación de manera fraudulenta a favor de algún candidato. En este sentido, es recomendable que autoridades electorales, así como los testigos de los partidos políticos, le presten especial atención a las regiones señaladas en riesgo por la Universidad de los Andes.[5]

Sin embargo, nuevamente en este punto es importante considerar factores menos inmediatos. Como lo señala la Universidad de los Andes mediante el análisis de variables socioeconómicas del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), de la misma universidad, existe una importante correlación entre la pobreza y la invalida-

2 Ver el capítulo "Riesgo por niveles y variaciones atípicas de la participación electoral: elecciones nacionales 2002, 2006, 2010 y 2014".

3 Ver el capítulo "La falta de acceso a puestos de votación como riesgo para la participación democrática".

4 Ver el capítulo "El censo electoral versus el censo poblacional: riesgos asociados a la trashumancia histórica y el déficit de cedulación en la población".

5 Ver el capítulo "Factores de riesgo por anomalías en votos nulos y tarjetas no marcadas: elecciones nacionales 2006, 2010 y 2014".

ción del voto, que en los mapas es visible en regiones como el norte de La Guajira, el norte del Cauca y grandes partes del Caribe. Es decir que la vulnerabilidad del electorado para materializar su derecho fundamental a la participación política puede ir en un espectro de posibilidades desde el riesgo de que su voto sea modificado fraudulentamente, hasta que el propio desconocimiento sobre qué se vota y cómo se sufraga le impida participar democráticamente.

En todo caso los mapas de riesgo obligan a tener presente la necesidad de un enfoque diferenciado según los territorios. A pesar de la correlación mencionada, hay regiones con baja pobreza que presentan altas anomalías electorales, como las ciudades de la Sabana de Bogotá. En muchos de estos pujantes municipios se concentra el riesgo alto y extremo por anulación excesiva de votos a Cámara y Senado.

Por último, la tabla 2 muestra un comportamiento similar del riesgo por dominio electoral en Senado y Cámara, aunque es levemente mayor en este último. El dominio electoral se refiere a una concentración exagerada de votos en el partido ganador, lo que sugiere que puede haber limitaciones a la competencia democrática en esos municipios, que impiden la campaña y el voto por opciones distintas.

3. El riesgo de fraude desde la perspectiva regional

La tabla 3 señala cuántos municipios tienen riesgo consolidado de fraude tanto a la Cámara como al Senado en cada departamento del país, detallando el nivel de riesgo. La tabla está organizada según los departamentos con más concentración de sus municipios en riesgo de fraude a la Cámara.

Tabla 3. Número de municipios en riesgo consolidado de fraude 2018 por departamento

	Departamento	No. de municipios	Cámara					Senado				
			Nivel de riesgo			Total de municipios en riesgo	Porcentaje del departamento en riesgo	Nivel de riesgo			Total de municipios en riesgo	Porcentaje del departamento en riesgo
			Medio	Alto	Extremo			Medio	Alto	Extremo		
1	Sucre	26	8	11	2	21	**81%**	7	6	3	16	62%
2	Atlántico	23	6	8	4	18	**78%**	5	8	-	13	**57%**
3	Putumayo	13	6	4	-	10	**77%**	6	1	-	7	**54%**
4	Vichada	4	-	3	-	3	**75%**	-	2	-	2	**50%**
5	Guaviare	4	-	1	2	3	**75%**	1	1	1	3	**75%**
6	Córdoba	30	4	9	7	20	**67%**	4	10	3	17	**57%**
7	Arauca	7	1	1	2	4	**57%**	1	2	-	3	43%
8	Antioquia	125	31	23	9	63	**50%**	36	16	6	58	46%
9	Caquetá	16	2	5	1	8	**50%**	8	4	-	12	**75%**
10	Vaupés	6	2	1	-	3	**50%**	3	1	-	4	**67%**
11	Nariño	64	13	14	2	29	45%	20	12	3	35	**55%**
12	Guainía	9	1	3	-	4	44%	2	-	-	2	22%
13	Norte de Santander	40	12	3	1	16	40%	10	3	3	16	40%
14	Meta	29	5	3	3	11	38%	9	6	3	18	**62%**
15	Magdalena	30	4	4	2	10	33%	4	5	3	12	40%
16	Bolívar	46	12	2	-	14	30%	12	1	2	15	33%
17	Cundinamarca	116	21	11	1	33	28%	26	12	-	38	33%
18	Amazonas	11	2	1	-	3	27%	3	1	-	4	36%
19	Chocó	30	4	3	1	8	27%	6	1	-	7	23%
20	Cauca	42	6	3	-	9	21%	9	7	1	17	40%
21	Risaralda	14	3	-	-	3	21%	3	-	-	3	21%
22	Casanare	19	4	-	-	4	21%	2	1	-	3	16%
23	La Guajira	15	2	-	1	3	20%	3	1	1	5	33%
24	Santander	87	9	4	4	17	20%	10	8	1	19	22%
25	Quindío	12	2	-	-	2	17%	-	-	-	-	0%
26	Boyacá	123	12	5	2	19	15%	20	1	1	22	18%
27	Tolima	47	6	-	-	6	13%	5	4	2	11	23%
28	Caldas	27	2	1	-	3	11%	5	-	-	5	19%
29	Valle del Cauca	42	2	1	1	4	10%	4	-	-	4	10%
30	Huila	37	1	1	-	2	5%	2	2	-	4	11%
31	Cesar	25	1	-	-	1	4%	1	1	-	2	8%
32	San Andrés	2	-	-	-	-	0%	1	-	-	1	50%
33	Bogotá D.C.	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-
	Total nacional	**1121**	**185**	**125**	**45**	**355**	**32%**	**228**	**117**	**34**	**379**	**34%**

Fuente: MOE

En primer lugar, llama la atención que hay 10 departamentos con más del 50% de sus municipios en riesgo, tanto a la Cámara como al Senado (resaltados en negrilla en la tabla 3). Se trata de departamentos en su mayoría ubicados en la región Caribe y en el Sur-oriente del país.

Se destacan los casos de departamentos donde el riesgo de fraude se concentra mucho más en una corporación que en la otra, lo que daría indicios del tipo de campañas y candidatos (si se trata de los de Cámara o de los de Senado) que podrían estar involucrados en eventuales irregu-

laridades. En primer lugar, en Atlántico, aunque más de la mitad de sus municipios está en riesgo para ambas elecciones, tiene 22% más de su territorio en riesgo para la Cámara de Representantes. Similarmente, Putumayo tiene 23% más municipios en riesgo a la Cámara que al Senado.

Inversamente, hay departamentos donde el riesgo se concentra en el Senado, como Caquetá (con tres cuartas partes del territorio en riesgo para Senado y la mitad de los municipios en riesgo para la Cámara), Meta, que tiene 24% más municipios en riesgo a la cámara alta, y Cauca, que aunque no tiene tanta concentración de riesgo, tiene el doble de municipios alertados al Senado.

Vale resaltar los casos de Cundinamarca, Boyacá y Santander. Estos departamentos no tienen un alto porcentaje de municipios en riesgo, pero sí tienen una gran cantidad, especialmente Cundinamarca, que está por encima de 30. En general se trata de casos de municipios dispersos en el territorio, aunque en el caso cundinamarqués se ve una importante concentración de municipios en altos niveles de riesgo en las poblaciones aledañas al norte y occidente de Bogotá.

A nivel regional hay señalar la situación de alta concentración de riesgo de fraude en el Caribe. Especialmente es el caso de los departamentos de Sucre y Atlántico, que tienen alrededor del 80% de su territorio en riesgo de fraude para la Cámara y cerca del 60% al Senado. También se destaca Córdoba con una proporción de municipios en riesgo de entre el 60% y el 70%. Si se considera que los departamentos de Bolívar y Magdalena tienen una decena o más de municipios en riesgo, se entiende que la región en su conjunto merece un monitoreo especial con respecto a las distintas formas de fraude electoral.

Otra de las regiones destacadas en los mapas de riesgo de fraude, tanto a Senado como a Cámara, es el Suroriente del país, especialmente los municipios ubicados entre las cuencas de los ríos Ariari, el Guaviare y el Caguán. La mayoría de este territorio fue un bastión histórico de la guerrilla de las FARC hasta su desmovilización, lo que siempre provocó resultados electorales atípicos originados en el sabotaje a las elecciones. Para el 2018 la región requiere especial atención, pues la frágil presencia del Estado hace que las instituciones públicas sean especialmente débiles allí para ejercer control sobre la transparencia del proceso electoral. Hay que recordar que esta región, además de su panorama de riesgo de fraude, es una de las que más sufre la posible la falta de cedulación y el pobre acceso a puestos de votación, que se erigen como barreras para que la población ejerza su derecho a la participación.

Otras regiones que concentran riesgo de fraude en ambas corporaciones son Arauca, el Catatumbo en Norte de Santander, las sub-regiones periféricas de Antioquia, el pacífico nariñense. Estas dos últimas regiones, en particular, llaman la atención por la cantidad de pequeños municipios en riesgo.

En el caso de Antioquia, desde el Oriente hay un eje de municipios en riesgo, especialmente en riesgo alto a la Cámara, que cruza hacia el norte las regiones del Nordeste y el Bajo Cauca (con alta presencia de grupos armados, minería ilegal y cultivos

ilícitos), y que sigue al norte hasta la costa Caribe a través de Córdoba y Sucre (y en el caso del Senado, también se comunica con una zona de riesgo en el sur de Bolívar). Dentro de Antioquia, esta franja de riesgo gira al occidente por el extremo norte del departamento y ocupa la región de Urabá, tanto antioqueño como chocoano.

En cuanto a Nariño, aunque la zona en riesgo comienza con varios pequeños municipios en la sierra, se manifiesta especialmente con poblaciones en riesgo extremo en el piedemonte pacífico, que se extienden en un corredor de riesgo de fraude (tanto en Cámara como en Senado) hasta el mar, aunque al norte de la costa nariñense. Es llamativo que, a pesar de sus fuertes problemas de violencia y conflicto social, e incluso de antecedentes de disturbios electorales en 2015, Tumaco no aparece en riesgo. En cambio, el corredor del riesgo transita desde Ricaurte y Barbacoas, pasando por Magüi, hacia municipios costeros más al norte como El Charco y Santa Bárbara.

Tabla 4. 11 municipios con riesgo extremo de fraude tanto al Senado como a la Cámara 2018

	Municipio	Departamento
1	Murindó	Antioquia
2	San Francisco	
3	La Apartada	Córdoba
4	San Andrés Sotavento	
5	Miraflores	Guaviare
6	Uribia	La Guajira
7	Mapiripán	Meta
8	Uribe	
9	Vistahermosa	
10	La Playa	Norte de Santander
11	Coveñas	Sucre

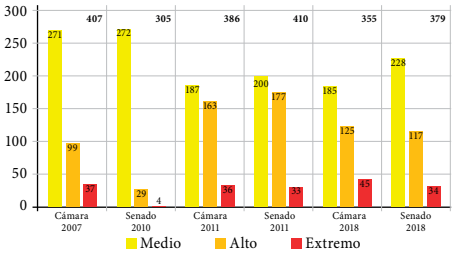
Los epicentros del riesgo de fraude pueden ubicarse en los municipios señalados en la tabla 4. Como se ve, son poblaciones ubicadas en las regiones señaladas en los párrafos anteriores. Pero mientras que en estas regiones difieren los municipios en riesgo y su nivel de riesgo según si se trata de las elecciones a Cámara o a Senado, en estas 11 poblaciones convergen distintos factores de fraude para ambas corporaciones. Por ello, la MOE recomienda prestar especial atención a las posibilidades del fraude en estos 11 casos.

5. El riesgo de fraude desde la perspectiva histórica

Para 2018 desciende el riesgo de fraude a nivel nacional. Hay 31 municipios menos en riesgo, tanto en Cámara como en Senado (lo que equivale a una reducción del 8%). La disminución obedece principalmente al decrecimiento del riesgo alto, que baja 23% en la Cámara y 34% en Senado (38 y 60 municipios menos respectivamente).

Tanto en 2014 como en 2018 la cantidad de municipios en riesgo ha sido mayor en Senado que en Cámara; en ambos años ha habido 24 municipios más en riesgo para Senado. Sin embargo, tras el último cuatrienio el **riesgo extremo** en Cámara aumenta en 25%, con la aparición de 9 municipios más, mientras que en Senado se mantiene prácticamente igual.

Gráfica 1. Número de municipios en riesgo y nivel de riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral 2010-2018



Fuente: MOE.

Finalmente, es importante caracterizar regionalmente las variaciones del riesgo de fraude entre 2014 y 2018. La tabla 5 enumera los municipios que ya tenían riesgo en 2014 pero cuyo nivel aumenta en 2018 (62 casos en Cámara y 49 en Senado). Estos casos se encuentran más que todo en varios municipios del Atlántico, en la región entre Sucre y Córdoba, en la alta Guajira, en Antioquia (tanto en municipios centrales como Bello y Girardota, como en las regiones periféricas en riesgo, previamente señaladas) y en los grandes municipios aledaños a Bogotá (Soacha, Madrid, Facatativá, Chía y Sopó especialmente). Estas regiones ya tenían riesgo de fraude en las pasadas elecciones, lo cual significa que son zonas de reiteradas anomalías en los resultados electorales. Su aumento para 2018 significa que estas anomalías se incrementaron en 2014, de tal manera que se reitera la necesidad de una vigilancia electoral especial para estas partes del país.

De otro lado, el riesgo aparece en 117 municipios en Cámara y 161 en Senado. Dentro de este numeroso conjunto vale destacar regiones donde se concentra la aparición del riesgo, como la Sierra Nevada de Santa Marta, el sur de Córdoba, el sur de Bolívar, el bajo Putumayo (que coinciden con zonas de altos niveles de violencia), así como el norte del Meta.

Tabla 5. Número de municipios donde el riesgo consolidado de fraude varía entre 2014 y 2018

Tipo de variación	Cámara	Senado
Aumento	62	49
Se mantiene igual	106	94
Disminución	70	75
Aparece el riesgo	117	161
Desaparece el riesgo	148	192

Fuente: MOE.

Desde la perspectiva positiva, hay regiones que a pesar de seguir en riesgo, para 2018 tienen niveles más bajos que en el pasado, como en la bota Caucana y Caquetá y parte del Catatumbo. En otras zonas incluso el riesgo de fraude desaparece, como en algunos casos de Chocó, de la región central de Antioquia, y en municipios de Magdalena y de Huila.

La complejidad y diversidad de los factores indicativos de riesgo electoral exige una atención ampliada de las autoridades que participan en el control de las elecciones. Desde las autoridades electorales, Registraduría y Consejo Nacional Electoral, pasando por organismos de control e investigación como Fiscalía y Procuraduría, hasta la Policía Nacional, presente en cada puesto de votación del país el día de las elecciones, y las fuerzas armadas. También exige la atención de medios de comunicación y de la ciudadanía en general, que tienen la capacidad de ser los ojos y oídos de las autoridades cuando asumen el rol de cooperar con ellas en la lucha contra el fraude electoral. El

uso creciente de herramientas de denuncia como la URIEL y Pilas con el Voto dan buenas esperanzas sobre el aumento de la responsabilidad ciudadana frente al cuidado de su democracia. La Misión de Observación Electoral espera que los insumos aquí presentados nutran la capacidad del Estado y la sociedad colombiana para proteger la transparencia de las instituciones democráticas.

Bibliografía

Misión Electoral Especial (2017). *Propuestas reforma política y electoral*. Bogotá: Torreblanca.

Misión de Observación Electoral – MOE (s.f.). *Criminalidad electoral. Elecciones de Autoridades Locales 2015*. Disponible en: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro_MOE_Criminalidad_Electoral_Elecciones_Autoridades_Locales_2015.pdf

Misión de Observación Electoral – MOE (2014). *Implementación del Voto Electrónico en Colombia*. Bogotá.

Romero Ballivián, Salvador (2016). Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI. En Organización de Estados Americanos – OEA. *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos.* Washington. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Págs. 93-133.

Riesgos por niveles y variaciones atípicas de la participación electoral: elecciones nacionales 2002,2006,2010 y 2014

Yann Basset
Daniel Felipe López
Observatorio de la Representación Política
Universidad del Rosario

Introducción

La participación electoral es una variable importante para la elaboración de los Mapas de Riesgo, bien sea para mostrar territorios con tendencias de baja o alta participación o para representar zonas con variaciones anómalas de participación entre dos elecciones consecutivas del mismo tipo. Estos indicadores ilustran dinámicas que pueden estar alterando el curso ideal de un proceso electoral.

Una baja o alta participación puede revelar constreñimientos al elector, prácticas clientelistas, o incluso delitos como el trasteo de votos. Sin embargo, el mismo indicador puede reflejar una cultura política local específica; es decir, municipios que tiendan a votar disciplinadamente en una elección específica o se abstengan de hacerlo cuando sienten que en esa elección no van a ser representados. Por esta razón, desde hace varios años, al análisis del riesgo por niveles atípicos de participación se le ha añadido el análisis de las variaciones de la participación electoral, como complemento útil para rastrear posibles anomalías.

La metodología para medir el riesgo por nivel de participación consiste en comparar la tasa de participación registrada en cada municipio del país con el promedio nacional de participación electoral. En este sentido, se considera en **riesgo medio** a municipios cuya tasa de participación se aleja -hacia lo alto o hacia lo bajo- más allá de una desviación estándar del promedio nacional. En **riesgo alto** se encuentran municipios que están más allá de dos desviaciones estándar. Finalmente, se consideran en **riesgo extremo**

municipios que estén más allá de tres desviaciones estándar.

Este cálculo se realiza para cada una de las tres últimas elecciones nacionales.[1] De esta forma, en cada uno de estos procesos electorales se computa el riesgo de todos los municipios del país y se pondera[2] para obtener el indicador de *riesgo por nivel atípico de participación electoral para las elecciones 2018*.

En el caso del riesgo por variación de la participación, se hace lo propio sustituyendo la *tasa de participación* por el *coeficiente de variación* de la misma con respecto a la última elección del mismo tipo; es decir, se calcula en qué porcentaje varió la participación de una elección a otra. Así, se consideran en riesgo los municipios cuyo coeficiente de variación se aleja del coeficiente de variación promedio nacional en las mismas proporciones de desviación estándar que en el caso del *indicador de riesgo por nivel de participación*.

En esta oportunidad, los hallazgos de la investigación confirman la tendencia general a la moderación del riesgo electoral que ya observábamos en el año 2014 (Basset et al. 2004, págs. 66-68). Las desviaciones estándar tienden a disminuir o a estabilizarse para ambos indicadores en los tres tipos de elección, lo que significa que el comportamiento de la participación electoral tiende a converger en todo el país.

Esto se debe en buena medida al fin de la perturbación ejercida por el conflicto armado sobre el proceso electoral. De igual modo, esto significa que nuestros indicadores de riesgo se vuelven más sensibles a prácticas más banales pero igual de dañinas para las elecciones, como el clientelismo, la compra de votos, y otros tipos de constreñimientos al elector.

1. Riesgo por nivel de participación electoral en Senado, Cámara de Representantes y Presidente para las elecciones de 2018

1.1 Riesgo por participación electoral atípica en las elecciones de Senado de 2018

En el caso del Senado, el cálculo del riesgo por nivel de participación confirma la tendencia de moderación del riesgo que muestran las mediciones de las elecciones anteriores (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Evolución de la participación en elecciones al Senado 2006-2014.

	Elecciones		
	2006	**2010**	**2014**
Promedio nacional de participación	44,31%	46,93%	48,78%
Desviación estándar	**11,49**	**9,80**	**10,00**

Fuente: Cálculos del Observatorio de la Representación Política – ORP, Universidad del Rosario, con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

Como se evidencia en las cifras mostradas, se mantiene la tendencia a la homogenización de la tasa de participación sobre el territorio nacional, que comenzó a presentarse hace algunos años (Basset et al. 2014), aun cuando la desviación estándar

1 Se trata de las elecciones de los años 2006, 2010 y 2014.

2 En este indicador los resultados del año 2014 tienen un peso del 60%, los del 2010 de un 30% y los del 2006 de un 10%.

haya aumentado levemente en el año 2014. La tenue diferencia entre las desviaciones estándar del 2010 y del 2014 le da más pertinencia a la comparación del número de municipios en riesgo de un año al otro.

Es así como en el año 2018 se identificaron 359 municipios en riesgo -ver mapa al final de este capítulo-, lo que representa un aumento del 4% con respecto al 2014. Del total, 188 municipios (17%) están en riesgo por participación atípicamente alta y 171 (15%) están en riesgo por participación atípicamente baja.

Los municipios en riesgo por baja participación siguen siendo los que tradicionalmente han sido afectados por la violencia, sin embargo, el riesgo tiende a bajar en intensidad en estas zonas. De otro lado, la ausencia de municipios con riesgo extremo se debe a la disminución de hechos violentos que hayan interferido directamente con la jornada electoral (El Tiempo, 10 de marzo de 2014). El riesgo por baja participación electoral se concentra principalmente en las siguientes zonas del país:

- El suroriente del territorio nacional, en especial el departamento del Caquetá, el sur del Meta y del Guaviare, así como algunos municipios de la Amazonía y la Orinoquía.
- Algunos municipios de Norte de Santander y del occidente de Arauca.
- El departamento de Antioquia con la excepción de Medellín y algunos municipios aledaños a esta ciudad.[3]
- Algunos municipios aislados en los departamentos de Cauca, Tolima, Valle y Chocó.
- El norte de La Guajira.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo por participación electoral atípica para las elecciones de Senado 2018.

Alta participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo extremo por alta participación	0
Riesgo alto por alta participación	26
Riesgo medio por alta participación	162
N° de municipios en riesgo por alta participación	**188**
Baja participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo medio por baja participación	158
Riesgo alto por baja participación	13
Riesgo extremo por baja participación	0
N° de municipios en riesgo por baja participación	**171**
Total municipios en riesgo	**359**

Fuente: Cálculos del Observatorio de la Representación Política – ORP, Universidad del Rosario con datos de RNEC.

Los municipios en riesgo por participación alta evidencian casos interesantes y preocupantes, teniendo en cuenta el contexto del postconflicto; esta situación puede

3 El hecho de que el uribismo, la opción preferida del departamento, haya presentado una lista cerrada, pudo haber tenido un efecto negativo sobre el voto del electorado. Varios senadores uribistas electos en 2010 no pudieron entrar en esta lista porque su postulación por el recién constituido Centro Democrático les hubiera hecho incurrir en doble militancia.

denotar la existencia de prácticas masivas de incitación al sufragio mediante la compra de votos u otras modalidades que alteran la sinceridad del proceso electoral. Así, los municipios en riesgo por alta participación se agrupan en tres zonas geográficas:

- La costa Caribe: la concentración de municipios en riesgo predomina en los departamentos de Atlántico y Sucre. Sin embargo, también hay una cantidad considerable en los departamentos de Magdalena, Bolívar y Córdoba. Es necesario destacar la aparición de dos capitales de departamento que no estaban en estudios anteriores: Cartagena con un riesgo alto y Santa Marta con un riesgo medio.
- El sur del país, principalmente en municipios de Nariño y en ciudades como San José del Guaviare y Mitú.
- El centro del país y algunos municipios de Santander. En esta zona aparecen con riesgo medio ciudades como Bogotá, Ibagué, Villavicencio y Tunja.

Es importante resaltar la presencia de numerosas capitales departamentales y ciudades grandes en esta categoría. Este hecho se podría explicar como un mayor interés por parte de la población urbana –que en general se presume más educada, informada y cercana a las dinámicas políticas nacionales- para participar en los procesos electorales. No obstante, puede también resultar de una cierta economía de las prácticas clientelistas, que podrían resultar menos costosas en el ámbito urbano debido a la concentración de población.

Finalmente, vale la pena contrastar el caso de la ciudad de Barranquilla, en riesgo por baja participación. Curiosamente los municipios aledaños a esta ciudad, como Soledad y Puerto Colombia, tienen un riesgo medio por participación alta, lo que sugiere un posible trasteo de votos entre estas entidades territoriales.

En el caso de las elecciones al Senado, el indicador de riesgo por nivel de participación tiende a mostrar realidades distintas a las que veíamos en procesos electorales pasados. Anteriormente, se destacaba el comportamiento abstencionista de los municipios afectados por la violencia. De esta forma, en el postconflicto, el indicador de riesgo por alta participación llama la atención sobre posibles casos de voto inducido, particularmente en la costa Caribe y en ciudades grandes. Esto implica cambiar el foco de atención desde el mundo rural al mundo urbano.

1.2 Riesgo por participación electoral atípica en las elecciones de Cámara de 2018

En cuanto a la Cámara, se presenta un panorama muy parecido al del Senado; al ser elecciones simultáneas, las tasas de participación y las desviaciones estándar para el 2014 fueron prácticamente las mismas (ver tabla 3).

Tabla 3. Evolución de la participación en elecciones a la Cámara 2006 – 2014.

	Elecciones		
	2006	**2010**	**2014**
Promedio	44,25%	47,72%	48,78%
Desviación estándar	**11,44**	**9,53**	**9,94**

Fuente: Cálculos del Observatorio de la Representación Política – ORP, Universidad del Rosario con datos de RNEC.

A pesar de la similitud de los cálculos entre Senado y Cámara, ésta última tuvo menos municipios en riesgo con un total de 343 (ver tabla 4), de los cuales 176 fueron por alta participación y 167 fueron por baja participación. De esta forma, es necesario destacar tres zonas que variaron con respecto al mapa de riesgo de Senado:

- Bogotá: tiene un riesgo medio por baja participación en Cámara y el mismo nivel de riesgo en Senado pero por participación alta.[4]
- El Catatumbo: la totalidad de esta región tiene riesgo medio por participación baja en Cámara, a comparación de Senado, que solo evidencia este riesgo en un par de municipios.
- La costa Caribe: principalmente el departamento de Atlántico con varios municipios con riesgo alto por participación alta y un municipio (Usiacurí) con riesgo extremo en la misma variable. Además, Pivijay, en Magdalena, presenta una situación similar a la de Bogotá.

Tabla 4. Número de municipios en riesgo por participación electoral atípica para las elecciones de Cámara 2018.

Alta participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo extremo por alta participación	1
Riesgo alto por alta participación	37
Riesgo medio por alta participación	138
N° de municipios en riesgo por alta participación	**176**
Baja participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo medio por baja participación	145
Riesgo alto por baja participación	20
Riesgo extremo por baja participación	2
N° de municipios en riesgo por baja participación	**167**
Total municipios en riesgo	**343**

Fuente: Cálculos del Observatorio de la Representación Política – ORP, Universidad del Rosario con datos de RNEC.

1.3 Riesgo por participación electoral atípica en las elecciones de Presidente de 2018

A diferencia del caso del Congreso, para el cual los datos se estabilizaron desde 2010, las mediciones en la primera vuelta de la elección presidencial siguen mostrando una disminución fuerte en la desviación estándar con respecto al año 2010. Por otra parte, la participación en este evento electoral también se redujo considerablemente (ver tabla 5).

En el caso de la elección presidencial, las zonas con riesgo de participación alta o baja varían considerablemente con respecto a las elecciones de Senado y Cámara, lo que evidencia diferentes comportamientos del electorado según la elección que se esté

4 Esto se debe probablemente a que por su tamaño, Bogotá puede aspirar a elegir varios senadores, y que ellos suelen ser figuras políticas de mayor importancia que los Representantes. Por tanto, para los bogotanos, la contienda más significativa es la de la elección de senadores. A la inversa, los electores de pequeños departamentos del oriente del país, como Guainía, Vaupés y Vichada no pueden aspirar a elegir siquiera un senador, y concentran su participación en la Cámara, lo que se nota también en los mapas

realizando. De acuerdo a la configuración general del mapa de riesgo para esta variable, se puede interpretar que la propensión a votar por la presidencial está en función de la distancia a Bogotá. El centro del país se desplaza más a las urnas por esta elección que la periferia (la costa Caribe y Pacífica, el sur, la Amazonía y Orinoquía), que se interesa más por la elección legislativa.

Tabla 5. Evolución de la participación en elecciones a la Presidencia (1ª vuelta) 2006 – 2014.

	Elecciones		
	2006	**2010**	**2014**
Promedio	43,66%	46,55%	38,91%
Desviación estándar	**11,84**	**10,99**	**8,80**

Fuente: Cálculos del Observatorio de la Representación Política – ORP, Universidad del Rosario con datos de RNEC.

De los 164 municipios con riesgo de participación baja (ver tabla 6), 130 tienen riesgo medio, 27 tienen riesgo alto y 7 tienen riesgo extremo. La mayoría de estos municipios están ubicados en las periferias del país, siendo las costas los lugares de mayor variación con respecto a las elecciones del Congreso. Es así como en la costa Pacífica hay más municipios con riesgo medio o alto por baja participación que en las elecciones legislativas. Así mismo, en la costa Caribe hay una proliferación de municipios con riesgo medio por baja participación, en contraste con las elecciones legislativas, donde el riesgo es por alta participación.

Adicionalmente, es necesario mencionar la zona del oriente del país que concentra la mayoría de los municipios con riesgo alto y extremo por baja participación y sigue con la misma tendencia de riesgo que hace cuatro años, como se ve en los mapas al final de este capítulo.

Por otro lado, de los 164 municipios con riesgo por participación atípicamente alta, 147 tienen riesgo medio, 16 tienen riesgo alto y solo uno tiene riesgo extremo. Salvo por las ciudades de Ibagué, Villavicencio, Tunja y Bogotá, el mapa de riesgo por participación alta a Presidencia es totalmente distinto al de las elecciones en el Congreso. En la elección presidencial los municipios en riesgo se concentran en los municipios aledaños a las grandes ciudades de la región Andina, en el occidente de Meta y en gran parte de Casanare.

Tabla 6. Número de municipios en riesgo por participación electoral atípica para las elecciones de Presidente 2018.

Alta participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo extremo por alta participación	1
Riesgo alto por alta participación	16
Riesgo medio por alta participación	147
N° de municipios en riesgo por alta participación	**164**
Baja participación	
Nivel de riesgo	**Número de municipios**
Riesgo medio por baja participación	130
Riesgo alto por baja participación	28
Riesgo extremo por baja participación	7
N° de municipios en riesgo por baja participación	**164**
Total municipios en riesgo	**329**

Fuente: Cálculos del Observatorio de la Representación Política – ORP, Universidad del Rosario con datos de RNEC.

En suma, en el caso de la elección presidencial, los niveles de participación alta

y baja parecen reflejar patrones de cultura política localizada, bien sea por la identificación de los votantes con figuras nacionales o por el interés de estos hacia temas locales. En este sentido, no estarían tan vinculados a prácticas que vician el proceso electoral.

Aun así, los niveles de participación baja siguen señalando el efecto residual del conflicto armado. También podrían mostrar, más allá del conflicto, un déficit de representación de regiones con poca densidad de población, que las campañas políticas difícilmente logran involucrar en las dinámicas electorales.

2. Riesgo por variación en la participación electoral Senado, Cámara de Representantes y Presidente para las elecciones de 2018

El indicador de riesgo por variación atípica de la participación señala cuáles municipios tuvieron variaciones anómalas de la participación en dos elecciones consecutivas del mismo tipo.[5] Esta información completa el panorama del riesgo por nivel de participación.

2.1 Riesgo por variación atípica en la participación electoral en las elecciones de Congreso de 2018

A pesar de la presencia de casos bastante atípicos de la década pasada, que disparaban la tasa de variación de la participación (ver tabla 7), el nivel de riesgo ha disminuido fuertemente en las pasadas elecciones. Esto confirma la tendencia a la convergencia nacional de la participación, que indica una clara mejora de las condiciones en las cuales se realizan las elecciones a nivel territorial.

Tabla 7. Evolución de la variación de la participación en elecciones al Senado 2002 – 2014.

	Elecciones		
	2002/2006	**2006/2010**	**2010/2014**
Promedio	32,38%	13,96%	6,69%
Desviación estándar	**300,44**	**18,91**	**27,48**

Fuente: Cálculos del Observatorio de la Representación Política – ORP, Universidad del Rosario con datos de RNEC.

En el Senado, el mapa de riesgo por variación de la participación muestra 164 municipios en riesgo. Omitiendo la presencia de municipios poco poblados en la Amazonía y en la Orinoquía (pues este indicador tiende a sobreestimar su riesgo), llama la atención la aparición de municipios golpeados por el conflicto armado en Arauca, Caquetá, Meta, parte de Antioquia y Nariño. Sin embargo, también aparecen grandes ciudades como Bogotá, Ibagué, Villavicencio, Santa Marta y Cartagena, en las que hay coincidencia con el mapa de riesgo por nivel de participación alto en elecciones legislativas.

Esto puede confirmar nuestra sospecha de que el clientelismo se reenfoca sobre

5 La tasa de variación es sensible al número de votantes del municipio. En municipios poco poblados, cambios menores en el número de votantes inciden enormemente en la tasa de participación. En contraste, en municipios muy poblados, se necesita de un cambio de gran magnitud en el comportamiento de los votantes para que impacte ligeramente en la tasa de participación. Esto debería llevarnos a no otorgar demasiada importancia al riesgo de los corregimientos departamentales de la Amazonía y Orinoquía, que no fueron incluidos en el cálculo de la desviación estándar.

los grandes centros urbanos y explicaría que la desviación estándar haya vuelto a aumentar con respecto al año 2010, en el caso del Senado.

Tabla 8. Número de municipios en riesgo por variación atípica de la participación en elecciones al Senado 2018.

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo medio por variación de la participación	133
Riesgo alto por variación de la participación	30
Riesgo extremo por variación de la participación	1
Total municipios en riesgo	**164**

Fuente: Cálculos del Observatorio de la Representación Política – ORP, Universidad del Rosario con datos de RNEC.

En la Cámara de Representantes, la tendencia a la baja del coeficiente de variación promedio y de la desviación estándar es aún más pronunciada. En este caso, el indicador es más sensible, y destaca municipios que no aparecen en anteriores mediciones ni en el mapa de riesgo por variación de Senado (ver tabla 9).

Tabla 9. Evolución de la variación de la participación en elecciones a la Cámara 2002 – 2014.

	Elecciones		
	2002/2006	**2006/2010**	**2010/2014**
Promedio	30,56%	14,76%	2,66%
Desviación estándar	**301,04**	**20,21**	**14,64**

Fuente: Cálculos del Observatorio de la Representación Política – ORP, Universidad del Rosario con datos de RNEC.

En este sentido, para las elecciones a la Cámara hay 95 municipios en riesgo (ver tabla 10). Tal y como sucede en el Senado, los municipios en riesgo se concentran principalmente en los departamentos golpeados por el conflicto armado como Arauca, Meta, Caquetá y en menor medida Antioquia, Chocó y Nariño. Los dos casos de riesgo extremo por variación se ubican en Arauca y coinciden con municipios de riesgo medio por participación baja (la variación corresponde a un fuerte aumento de la participación en el año 2014).

Tabla 10. Número de municipios en riesgo por variación atípica de la participación en elecciones a la Cámara 2018.

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo medio por variación de la participación	82
Riesgo alto por variación de la participación	11
Riesgo extremo por variación de la participación	2
Total municipios en riesgo	**95**

Fuente: Cálculos del Observatorio de la Representación Política – ORP, Universidad del Rosario con datos de RNEC.

En cambio, en el caso de la Cámara, las grandes ciudades no aparecen en riesgo. Esto se debe a la base electoral más rural de la representación a la Cámara comparado con el Senado. Puede suceder también que la hipotética redirección del clientelismo y la compra de votos hacia las ciudades que mencionamos, en el caso del Senado, no se dé con tanta fuerza a la Cámara, donde estas prácticas pueden seguir siendo rentables en el ámbito rural dado la menor cantidad de votos necesarios para ganar una curul.

2.2 Riesgo por variación atípica en la participación electoral en las elecciones de Presidente de 2018

Al contrario de lo que pasa en las legislativas, para las presidenciales tanto la tasa de variación de la participación promedio como la desviación estándar volvieron a aumentar en el año 2014 (ver tabla 11). Esto se debe a la fuerte caída en la participación que se registró en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2014.

Las cifras muestran que la elección presidencial se vuelve más sensible a la coyuntura y la oferta política que la elección legislativa, conforme a la naturaleza de estas elecciones, pues la oferta política de una elección presidencial se limita a un puñado de candidatos que suelen cambiar de una elección a otra; en cambio, en el caso de las legislativas, la oferta siempre comprende centenares de candidatos, entre los cuales los nuevos compensan los que no vuelven a presentarse.

Tabla 11. Evolución de la variación de la participación en elecciones a Presidente 2002 – 2014.

	Elecciones		
	2002/2006	**2006/2010**	**2010/2014**
Promedio	29,48%	11,72%	20,16%
Desviación estándar	**120,75**	**14,30**	**14,64**

Fuente: Cálculos del Observatorio de la Representación Política – ORP, Universidad del Rosario con datos de RNEC.

De esta manera, se contabilizan 171 municipios en riesgo (ver tabla 12). Esta cifra refleja un número mucho mayor a los de las elecciones en la Cámara, pero similar a las elecciones para Senado. La diferencia con el Senado radica en que en las presidenciales el riesgo es menos "intenso"; es decir, hay un riesgo menor de constreñimiento o presión al elector por el carácter nacional de estas elecciones.[6]

Conforme a lo que observamos en la primera vuelta de 2014, varios municipios con riesgo por variación coinciden con un riesgo por niveles bajos de participación. Este sería el caso de la costa Caribe, específicamente, ciudades capitales como Barranquilla y Cartagena y municipios como Manaure (La Guajira), Turbaco (Bolívar) y Ciénaga (Magdalena), cuya participación, ya de por sí baja en las presidenciales, se desplomó en 2014.

Tabla 12. Número de municipios en riesgo por variación atípica de la participación en elecciones a Presidente 2018.

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo medio por variación de la participación	157
Riesgo alto por variación de la participación	7
Riesgo extremo por variación de la participación	0
Total municipios en riesgo	**171**

Fuente: Cálculos del Observatorio de la Representación Política – ORP, Universidad del Rosario con datos de RNEC.

Conclusiones

El análisis del riesgo electoral en función de los niveles atípicos de participación y de la variación atípica de la participación da muestras de que el mejoramiento de la situación general del riesgo electoral presentado en el año 2014 aún se mantiene y profundiza. Los efectos del

6 Si bien la elección del Senado es formalmente una elección nacional, la oferta de candidatos está en buena parte segmentada en función del departamento, o al menos de la región.

conflicto armado sobre la participación electoral pertenecen cada vez más al pasado, lo que es sin duda una muy buena noticia.

No obstante, esta situación lleva nuestros indicadores a registrar con mayor precisión riesgos no vinculados al conflicto, y nuevas tendencias en los mismos. Los efectos que tiene el clientelismo, la compra de votos, y otras prácticas de inducción al voto sobre la participación electoral solían ser menos visibles en medio de la coerción masiva ejercida por los actores armados sobre ciertos territorios hace unos años. Hoy, se vuelve mucho más visible.

Este fenómeno tiene dos consecuencias prácticas: en primer lugar, el riesgo que más preocupación debería generar tiene que ver con las elecciones legislativas, y no tanto las presidenciales. Para estas últimas, tanto los niveles de participación como las variaciones de la misma parecen tener explicaciones que se remiten a culturas electorales ancladas en los territorios, o a las particularidades de la oferta política de cada elección. En segundo lugar, el riesgo por baja participación que solía denotar el interés de la guerrilla para impedir el buen desarrollo de los procesos electorales, ya no parece ser tan relevante como el riesgo por alta participación, que podría denotar posibles casos de inducción al voto mediante prácticas corruptas.

Como novedad, en esta oportunidad, tanto el indicador de riesgo por alta participación en las elecciones legislativas como por variación de la misma, lleva a destacar el comportamiento de la costa Caribe y de los grandes centros urbanos. Esto condujo a formular hipótesis sobre las evoluciones recientes de la corrupción electoral que requieren la atención de la academia y de las autoridades para ser verificadas y combatidas.

De esta forma, se podría dar un despliegue de las redes clientelistas sobre los grandes centros urbanos, especialmente en el caso del Senado, posiblemente para enfrentar el costo y riesgo crecientes que implican estas prácticas. Si esto es cierto, constituye un cambio importante en las dinámicas de estos fenómenos que usualmente se asociaban más al mundo rural. En este sentido, las autoridades deberán ser especialmente atentas a este peligro que es más difícil de detectar y combatir en el ámbito urbano.

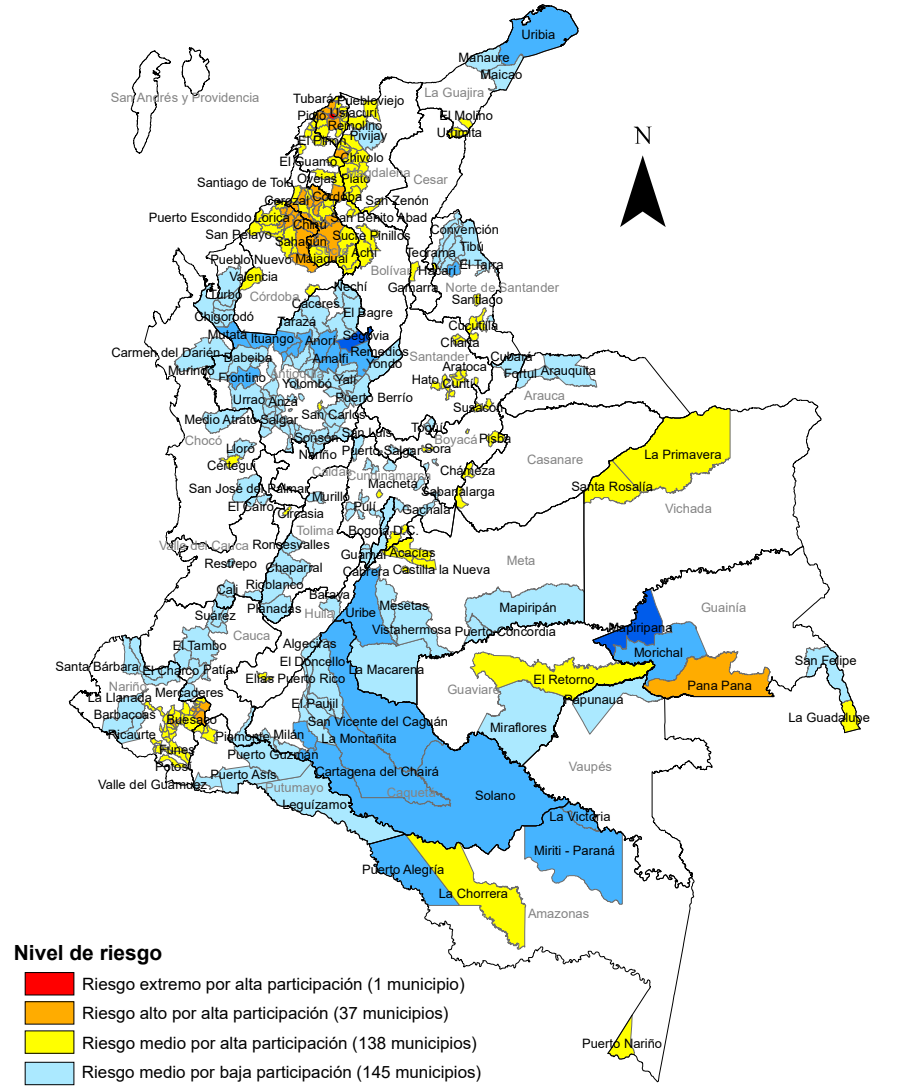
Para lidiar con estas prácticas también valdría la pena relanzar el debate sobre el tema de la residencia electoral en el ámbito urbano, que actualmente, en la práctica, puede ser cambiada sin mayor control mediante la inscripción de cédulas, favoreciendo el control de las redes clientelares. También, adquiere especial relevancia la propuesta incluida en el debate de la reforma política de instaurar un sistema de transporte público gratuito en las jornadas electorales.

Referencias

Basset, Yann; Franco Cuervo-Beatriz y Vargas Betancourt, Camilo (2014). Riesgo por niveles atípicos y por variaciones atípicas de la participación electoral. En Misión de Observación Electoral – MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones nacionales 2014*. Bogotá: Arte Litográfica. Págs. 66-82.

El Tiempo. (10 de marzo de 2014). *La tranquilidad predominó en todo el territorio durante las elecciones*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/elecciones-2014/congreso/la-tranquilidad-predomin-en-todo-el-territorio-durante-las-elecciones/13624542

Mapa # 6
Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones a la Cámara de Representantes 2018



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alta participación (1 municipio)
- Riesgo alto por alta participación (37 municipios)
- Riesgo medio por alta participación (138 municipios)
- Riesgo medio por baja participación (145 municipios)
- Riesgo alto por baja participación (20 municipios)
- Riesgo extremo por baja participación (2 municipios)

Total: 343 municipios

Riesgo extremo por alto nivel de participación - Cámara

Atlántico	**1**
Usiacurí	
Total	**1**

Riesgo alto por alto nivel de participación - Cámara

Atlántico	**6**
Baranoa	
Juan de Acosta	
Piojó	
Polonuevo	
Sabanalarga	
Tubará	
Bolívar	**1**
Córdoba	
Córdoba	**9**
Chimá	
Chinú	
Cotorra	
Momil	
Pueblo Nuevo	
Purísima	
Sahagún	
San Andrés Sotavento	
Tuchín	
Guainía	**1**
Pana Pana	
Magdalena	**1**
Pedraza	
Nariño	**6**
Albán	
El Tablón de Gómez	
La Cruz	
La Florida	
San Bernardo	
San Pedro de Cartago	
Sucre	**13**
Caimito	
Coveñas	
El Roble	
Galeras	
La Unión	
Los Palmitos	
Morroa	
Ovejas	
Palmito	
Sampués	
San Benito Abad	
San Juan de Betulia	
Tolú Viejo	
Total	**37**

Riesgo medio por alto nivel de participación - Cámara

Amazonas	**2**
La Chorrera	
Puerto Nariño	
Antioquia	**1**
Guatapé	
Atlántico	**11**
Candelaria	
Galapa	
Luruaco	
Malambo	
Palmar de Varela	
Ponedera	
Puerto Colombia	
Repelón	
Sabanagrande	
Santa Lucía	
Santo Tomás	
Bolívar	**15**
Achí	
Cicuco	
Clemencia	
El Guamo	
Pinillos	
San Cristóbal	
San Estanislao	
San Jacinto	
Santa Catalina	
Santa Rosa	
Soplaviento	
Talaigua Nuevo	
Turbaná	
Villanueva	
Zambrano	
Boyacá	**6**
Busbanzá	
La Uvita	
Pisba	
Sáchica	
Sora	
Susacón	
Casanare	**2**
Chámeza	
Sabanalarga	
Cesar	**2**
Gamarra	
González	
Chocó	1
Cértegui	
Córdoba	**10**
Cereté	
Ciénaga de Oro	
La Apartada	
Lorica	
Moñitos	
Puerto Escondido	
San Antero	
San Carlos	
San Pelayo	
Valencia	
Cundinamarca	**3**
El Rosal	
Gutiérrez	
Quetame	
Guainía	**1**
La Guadalupe	
Guaviare	**1**
El Retorno	
Huila	2
Elías	
Oporapa	
La Guajira	**3**
El Molino	
La Jagua del Pilar	
Urumita	
Magdalena	**11**
Cerro San Antonio	
Chibolo	
Concordia	
El Piñón	
Plato	
Pueblo viejo	
Remolino	
San Zenón	
Santa Bárbara de Pinto	
Tenerife	
Zapayán	
Meta	**4**
Acacías	
Castilla la Nueva	
El Dorado	
Guamal	
Nariño	**27**
Aldana	
Ancuyá	
Arboleda	
Belén	
Buesaco	
Chachagüí	
Colón	
Consacá	
Contadero	
El Peñol	
El Tambo	
Funes	
Guaitarilla	
Gualmatán	
Imués	
La Llanada	
Linares	
Nariño	
Potosí	
Providencia	
Puerres	
Pupiales	
San Lorenzo	
San Pablo	
Sandoná	
Sapuyes	
Yacuanquer	
Norte de Santander	**5**
Bochalema	
Cucutilla	
Mutiscua	
Pamplonita	
Santiago	
Putumayo	**3**
Colón	
San Francisco	
Sibundoy	
Quindío	1
Circasia	
Santander	13
Aratoca	
Barichara	
Cabrera	
Cepitá	
Charta	
Curití	
Hato	
Jordán	
Matanza	
Páramo	
Pinchote	
San José de Miranda	
Valle de San José	
Sucre	**12**
Buenavista	
Chalán	
Coloso	
Corozal	
Guaranda	
Majagual	
San Luis de Sincé	
San Marcos	
San Pedro	
Santiago de Tolú	
Sincelejo	
Sucre	
Vichada	**2**
La Primavera	
Santa Rosalía	
Total	**138**

Riesgo medio por bajo nivel de participación - Cámara

Antioquia	**59**
Abejorral	
Amagá	
Angostura	
Anzá	
Apartadó	
Argelia	
Armenia	
Bello	
Betulia	
Buriticá	
Cáceres	
Caicedo	
Campamento	
Caracolí	
Caramanta	
Carepa	
Carolina	
Chigorodó	
Ciudad Bolívar	
Concordia	
Dabeiba	
Ebéjico	
El Bagre	
Entrerrios	
Fredonia	
Girardota	
Gómez Plata	
Granada	
Guadalupe	
Heliconia	
Itagüi	
Maceo	
Montebello	
Murindó	
Nariño	
Nechí	
Puerto Berrío	
Salgar	
San Andrés de Cuerquía	
San Carlos	
San Francisco	
San Luis	
San Roque	
Santa Bárbara	
Santafé de Antioquia	
Sonsón	
Tarazá	
Titiribí	
Turbo	
Uramita	
Urrao	
Valparaíso	
Vegachí	
Venecia	
Yalí	
Yarumal	
Yolombó	
Yondó	
Zaragoza	
Arauca	**2**
Arauquita	
Fortul	
Bogotá D.C.	**1**
Bogotá D.C.	
Boyacá	**9**
Chitaraque	
Chivor	
Cubará	
Jenesano	
La Victoria	
Maripí	
San Miguel de Sema	
Togüí	
Turmequé	
Caquetá	**6**
Curillo	
El Doncello	
El Paujil	
La Montañita	
Puerto Rico	
Solita	
Cauca	**9**
Argelia	
Buenos Aires	
El Tambo	
Mercaderes	
Morales	
Patía	
Piamonte	
Suárez	
Sucre	
Chocó	**4**
Carmen del Darién	
Lloró	
Medio Atrato	
San José del Palmar	
Cundinamarca	**16**
Anapoima	
Anolaima	
Bituima	
Cabrera	
El Peñón	
Gachalá	
Jerusalén	
La Calera	
La Palma	
Machetá	
Puerto Salgar	
Pulí	
San Antonio del Tequendama	
San Cayetano	
Soacha	
Venecia	
Guainía	**1**
San Felipe	
Guaviare	**1**
Miraflores	
Huila	**2**
Algeciras	
Baraya	
La Guajira	**2**
Maicao	
Manaure	
Magdalena	**1**
Pivijay	
Meta	**5**
La Macarena	
Mapiripán	
Mesetas	
Puerto Concordia	
Vistahermosa	
Nariño	**4**
Barbacoas	
El Charco	
Ricaurte	
Santa Bárbara	
Norte de Santander	**7**
Convención	
El Tarra	
Puerto Santander	
Ragonvalia	
San Calixto	
Teorama	
Tibú	
Putumayo	**4**
Leguízamo	
Puerto Asís	
Puerto Guzmán	
Valle del Guamuez	
Tolima	**5**
Chaparral	
Murillo	
Planadas	
Rioblanco	
Roncesvalles	
Valle del Cauca	**6**
Ansermanuevo	
Cali	
El Cairo	
Florida	
Jamundí	
Restrepo	
Vaupés	**1**
Papunaua	
Total	**145**

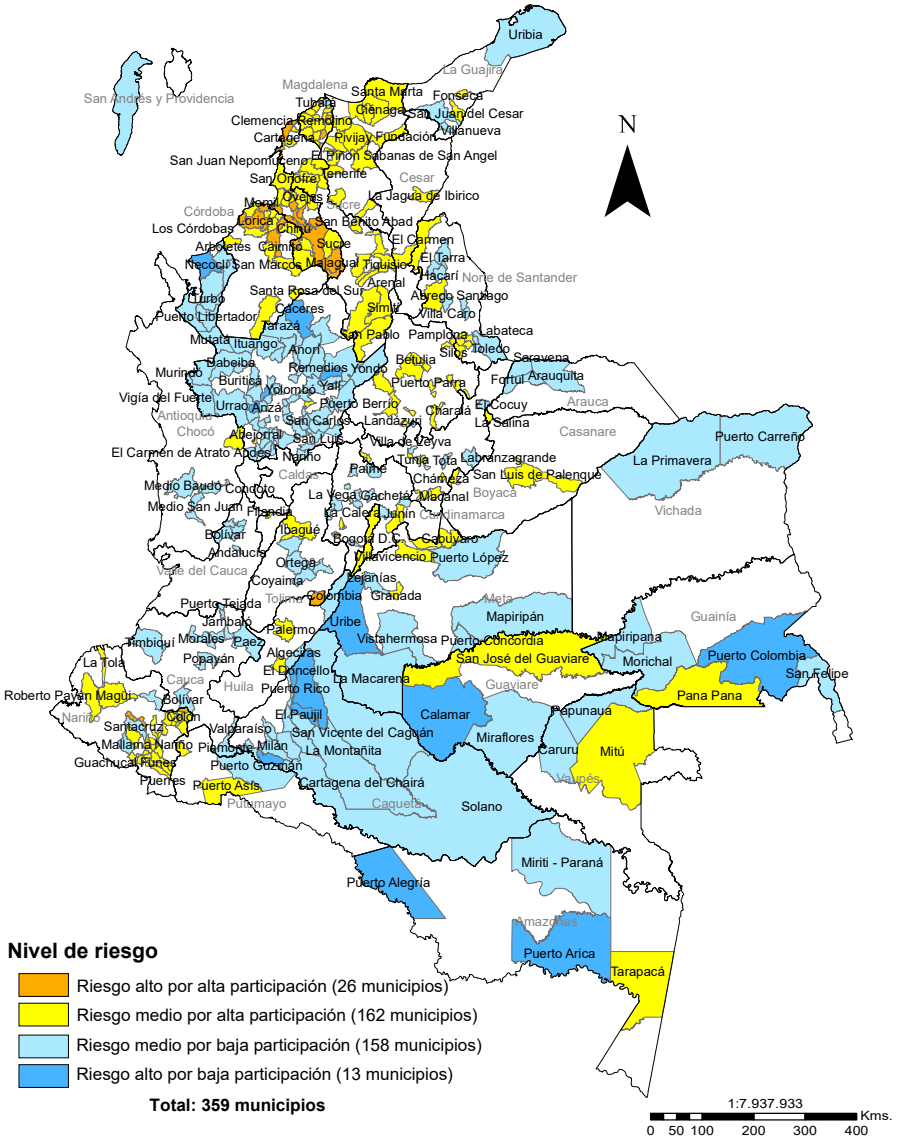
Riesgo alto por bajo nivel de participación - Cámara

Amazonas	**3**
La Victoria	
Miriti - Paraná	
Puerto Alegría	
Antioquia	**9**
Amalfi	
Anorí	
Briceño	
Frontino	
Ituango	
Mutatá	
Remedios	
Toledo	
Valdivia	
Caquetá	**4**
Cartagena del Chairá	
Milán	
San Vicente del Caguán	
Solano	
Guainía	**1**
Morichal	
La Guajira	**1**
Uribia	
Meta	1
Uribe	
Norte de Santander	1
Hacarí	
Total	**20**

Riesgo extremo por bajo nivel de participación - Cámara

Antioquia	**1**
Segovia	
Guainía	**1**
Mapiripana	
Total	**2**

Mapa # 7
Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones al Senado de la República 2018



Nivel de riesgo

- Riesgo alto por alta participación (26 municipios)
- Riesgo medio por alta participación (162 municipios)
- Riesgo medio por baja participación (158 municipios)
- Riesgo alto por baja participación (13 municipios)

Total: 359 municipios

Riesgo alto por alto nivel de participación - Senado

Atlántico 2
- Candelaria
- Santo Tomás

Bolívar 1
- Cartagena

Córdoba 6
- Ciénaga de Oro
- Cotorra
- Lorica
- Moñitos
- San Andrés Sotavento
- San Antero

Cundinamarca 1
- Agua de Dios

Nariño 3
- Ancuyá
- La Llanada
- San Pablo

Sucre 12
- Corozal
- Coveñas
- El Roble
- Galeras
- Guaranda
- La Unión
- Majagual
- Morroa
- Palmito
- Sampués
- San Benito Abad
- San Juan de Betulia

Tolima 1
- Alpujarra

Total 26

Riesgo medio por alto nivel de participación - Senado

Amazonas 1
- Tarapacá

Antioquia 2
- Alejandría
- Hispania

Atlántico 17
- Juan de Acosta
- Luruaco
- Malambo
- Manatí
- Palmar de Varela
- Piojó
- Polonuevo
- Ponedera
- Puerto Colombia
- Repelón
- Sabanagrande
- Sabanalarga
- Santa Lucía
- Soledad
- Suan
- Tubará
- Usiacurí

Bogotá D.C. 1
- Bogotá D.C.

Bolívar 16
- Arenal
- Clemencia
- El Carmen de Bolívar
- El Guamo
- Hatillo de Loba
- Río Viejo
- San Fernando
- San Jacinto
- San Juan Nepomuceno
- San Martín de Loba
- San Pablo
- Santa Rosa del Sur
- Simití
- Tiquisio
- Turbaco
- Zambrano

Boyacá 9
- Almeida
- Campohermoso
- Macanal
- Quípama
- Sáchica
- San Eduardo
- Soracá
- Sutatenza
- Tunja

Casanare 3
- Chámeza
- La Salina
- San Luis de Palenque

Cesar 3
- Gonzálex
- La Gloria
- La Jagua de Ibirico

Chocó 1
- El Carmen de Atrato

Córdoba 12
- Chimá
- Chinú
- La Apartada
- Los Córdobas
- Momil
- Pueblo Nuevo
- Puerto Libertador
- Purísima
- San Bernardo del Viento
- San Carlos
- San Pelayo
- Tuchín

Cundinamarca 4
- Albán
- Apulo
- Fómeque
- Junín

Guainía 1
- Pana Pana

Guaviare 1
- San José del Guaviare

Huila 2
- Gigante
- Palermo

La Guajira 2
- Fonseca
- Hatonuevo

Magdalena 14
- Ciénaga
- Concordia
- El Piñón
- Fundación
- Pivijay
- Pueblo Viejo
- Remolino
- Sabanas de San Ángel
- San Sebastián de Buenavista
- Santa Bárbara de Pinto
- Santa Marta
- Tenerife
- Zapayán
- Zona Bananera

Meta 4
- Cabuyaro
- Cumaral
- Granada
- Villavicencio

Nariño 32
- Albán
- Arboleda
- Belén
- Chachagüí
- Colón
- Consacá
- Contadero
- Córdoba
- Cuaspud
- El Peñol
- El Tablón de Gómez
- Funes
- Guachucal
- Guaitarilla
- Iles
- Imués
- La Cruz
- La Florida
- La Tola
- La Unión
- Magüi
- Nariño
- Ospina
- Puerres
- Pupiales
- Roberto Payán
- San Bernardo
- San Lorenzo
- San Pedro de Cartago
- Santacruz
- Tangua
- Yacuanquer

Norte de Santander 6
- Abrego
- Cácota
- El Carmen
- Mutiscua
- Pamplona
- Silos

Putumayo 2
- Puerto Asís
- Santiago

Quindío 1
- Filandia

Santander 15
- Barichara
- Betulia
- Capitanejo
- Cepitá
- Charalá
- Charta
- Chipatá
- El Guacamayo
- Jordán
- Landázuri
- Molagavita
- Pinchote
- Puerto Parra
- San Vicente de Chucurí
- Vetas

Sucre 11
- Caimito
- Chalán
- Coloso
- Los Palmitos
- Ovejas
- San Marcos
- San Onofre
- San Pedro
- Santiago de Tolú
- Sucre
- Tolú Viejo

Tolima 1
- Ibagué

Vaupés 1
- Mitú

Total 162

Riesgo medio por bajo nivel de participación - Senado

Amazonas 1
- Miriti - Paraná

Antioquia 66
- Abejorral
- Amalfi
- Andes
- Angelópolis
- Anorí
- Apartadó
- Arboletes
- Argelia
- Barbosa
- Belmira
- Betulia
- Briceño
- Buriticá
- Caicedo
- Campamento
- Caracolí
- Carepa
- Carolina
- Chigorodó
- Cocorná
- Concordia
- Dabeiba
- Ebéjico
- El Carmen de Viboral
- Entrerrios
- Envigado
- Fredonia
- Giraldo
- Girardota
- Granada
- Guadalupe
- Guarne
- Guatapé
- Ituango
- Jardín
- Jericó
- Montebello
- Murindó
- Mutatá
- Nariño
- Puerto Berrío
- Puerto Triunfo
- Remedios
- Rionegro
- San Carlos
- San Francisco
- San Jerónimo
- San Luis
- San Pedro de Urabá
- Santa Bárbara
- Santafé de Antioquia
- Santo Domingo
- Támesis
- Tarazá
- Titiribí
- Turbo
- Uramita
- Urrao
- Valdivia
- Valparaíso
- Venecia
- Vigía del Fuerte
- Yalí
- Yolombó
- Yondó
- Zaragoza

Arauca 3
- Arauquita
- Fortul
- Saravena

Archipiélago de San Andrés 1
- San Andrés

Atlántico 1
- Barranquilla

Boyacá 8
- Ciénega
- Cucaita
- Cuitiva
- El Cocuy
- Labranzagrande
- Santana
- Tota
- Villa de Leyva

Caquetá 9
- Cartagena del Chairá
- Curillo
- El Paujil
- La Montañita
- Milán
- Morelia
- San Vicente del Caguán
- Solano
- Valparaíso

Cauca 12
- Bolívar
- Caldono
- Guachené
- Jambaló
- Morales
- Páez
- Piamonte
- Piendamó
- Popayán
- Puerto Tejada
- Timbío
- Timbiquí

Chocó 3
- Condoto
- Medio Baudó
- Medio San Juan

Cundinamarca 13
- Arbeláez
- Beltrán
- Cajicá
- Facatativá
- Gachetá
- La Calera
- La Palma
- La Vega
- Paime
- Quebradanegra
- San Cayetano
- San Juan de Río Seco
- Subachoque

Guainía 3
- Mapiripana
- Morichal
- San Felipe

Guaviare 1
- Miraflores

Huila 2
- Algeciras
- Colombia

La Guajira 3
- San Juan del Cesar
- Uribia
- Villanueva

Meta 6
- La Macarena
- Lejanías
- Mapiripán
- Puerto Concordia
- Puerto López
- Vistahermosa

Nariño 3
- El Rosario
- Mallama
- Samaniego

Norte de Santander 8
- Durania
- El Tarra
- Hacarí
- Labateca
- San Calixto
- Santiago
- Toledo
- Villa Caro

Putumayo 1
- Puerto Guzmán

Tolima 5
- Coyaima
- Ortega
- Purificación
- Rovira
- Saldaña

Valle del Cauca 5
- Andalucía
- Bolívar
- El Dovio
- La Unión
- Roldanillo

Vaupés 2
- Carurú
- Papunaua

Vichada 2
- La Primavera
- Puerto Carreño

Total 158

Riesgo alto por bajo nivel de participación - Senado

Amazonas 2
- Puerto Alegría
- Puerto Arica

Antioquia 5
- Anzá
- Cáceres
- Necoclí
- Sopetrán
- Vegachí

Caquetá 3
- El Doncello
- Puerto Rico
- Solita

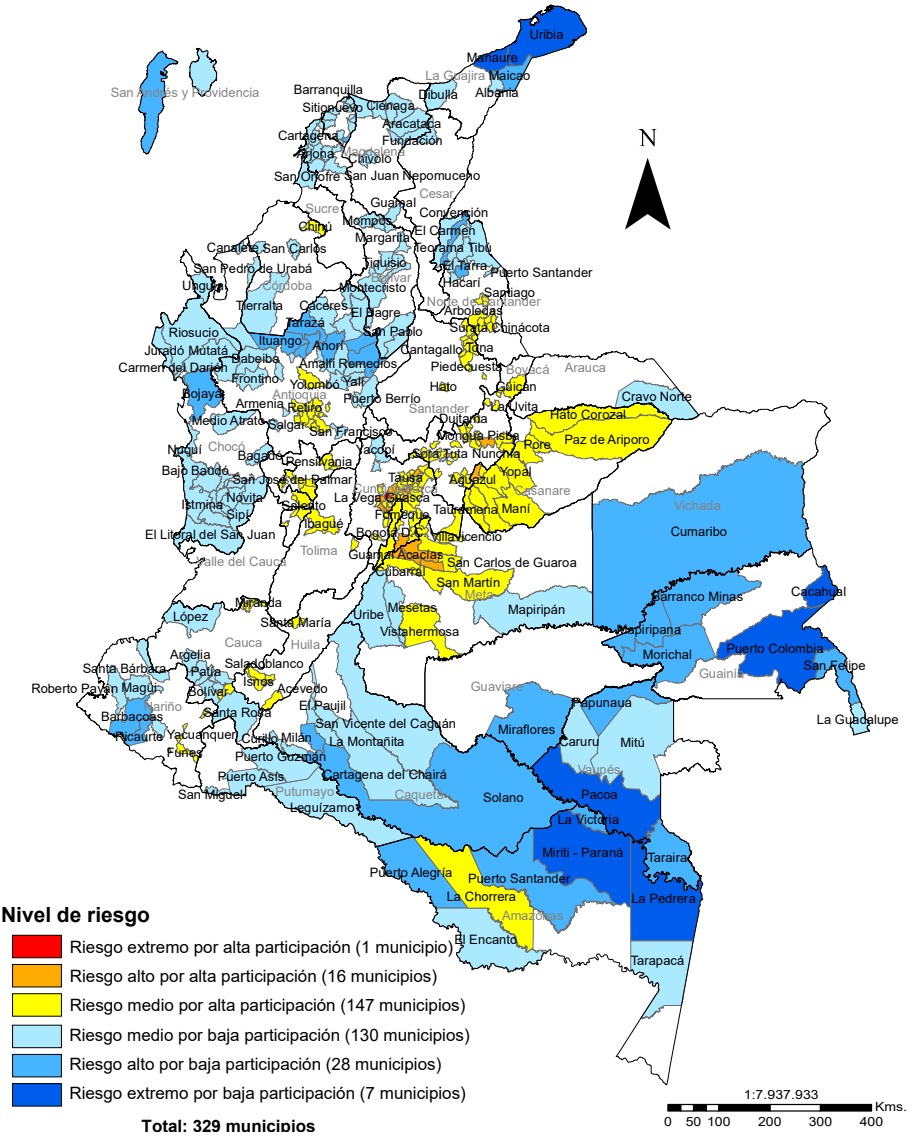
Guainía 1
- Puerto Colombia

Guaviare 1
- Calamar

Meta 1
- Uribe

Total 13

Mapa # 8
Riesgo por nivel atípico de participación en elecciones a Presidencia 2018



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alta participación (1 municipio)
- Riesgo alto por alta participación (16 municipios)
- Riesgo medio por alta participación (147 municipios)
- Riesgo medio por baja participación (130 municipios)
- Riesgo alto por baja participación (28 municipios)
- Riesgo extremo por baja participación (7 municipios)

Total: 329 municipios

Riesgo extremo por alto nivel de participación - Presidente

Cundinamarca	**1**
El Rosal	1
Total	**1**

Riesgo alto por alto nivel de participación - Presidente

Boyacá	**1**
Mongua	
Casanare	1
Chámeza	
Cundinamarca	**11**
Bojacá	
Cucunubá	
Facatativá	
Gachancipá	
Gutiérrez	
Mosquera	
Sopó	
Subachoque	
Tabio	
Tenjo	
Tocancipá	
Meta	**3**
Acacías	
Castilla la Nueva	
Guamal	
Total	**16**

Riesgo medio por alto nivel de participación - Presidente

Amazonas	**1**
La Chorrera	
Antioquia	**15**
Caldas	
El Carmen de Viboral	
El Santuario	
Envigado	
Guarne	
Guatapé	
La Ceja	
La Unión	
Marinilla	
Medellín	
Retiro	
Rionegro	
Sabaneta	
San Vicente	
Santa Rosa de Osos	
Bogotá D.C.	**1**
Bogotá D.C.	
Boyacá	**32**
Busbanzá	
Cerinza	
Ciénega	
Corrales	
Duitama	
El Espino	
Guacamayas	
Güicán	
La Uvita	
Miraflores	
Monguí	
Nobsa	
Páez	
Paya	
Pisba	
Ráquira	
Samacá	
San Eduardo	
Santa Rosa de Viterbo	
Siachoque	
Soatá	
Sogamoso	
Sora	
Soracá	
Tibasosa	
Tinjacá	
Tópaga	
Tunja	
Tuta	
Tutazá	
Úmbita	
Villa de Leyva	
Caldas	**7**
Anserma	
Manizales	
Marquetalia	
Pensilvania	
San José	
Villamaría	
Viterbo	
Casanare	**12**
Aguazul	
Hato Corozal	
Maní	
Monterrey	
Nunchía	
Paz de Ariporo	
Pore	
Recetor	
Sabanalarga	
Tauramena	
Villanueva	
Yopal	
Cauca	**5**
Guachené	
Miranda	
Padilla	
San Sebastián	
Villa Rica	
Córdoba	**1**
Chinú	
Cundinamarca	**29**
Arbeláez	
Cajicá	
Chía	
Chipaque	
Chocontá	
Cogua	
Cota	
Fómeque	
Funza	
Guasca	
Guatavita	
Guayabetal	
La Calera	
La Vega	
Lenguazaque	
Madrid	
Nemocón	
Paratebueno	
Quetame	
Sesquilé	
Sibaté	
Simijaca	
Soacha	
Suesca	
Sutatausa	
Tausa	
Villapinzón	
Zipacón	
Zipaquirá	
Huila	**5**
Acevedo	
Isnos	
Oporapa	
Saladoblanco	
Santa María	
Meta	**9**
Cubarral	
Cumaral	
El Calvario	
El Dorado	
San Carlos de Guaroa	
San Juanito	
San Martín	
Villavicencio	
Vistahermosa	
Nariño	**6**
Albán	
Funes	
Gualmatán	
Nariño	
San Bernardo	
Yacuanquer	
Norte de Santander	**7**
Arboledas	
Bochalema	
Chinácota	
Cucutilla	
Gramalote	
Pamplonita	
Santiago	
Quindío	**3**
Circasia	
La Tebaida	
Salento	
Risaralda	**2**
Dosquebradas	
Santa Rosa de Cabal	
Santander	**10**
California	
Charta	
Floridablanca	
Hato	
Málaga	
Matanza	
Piedecuesta	
Suratá	
Tona	
Vetas	
Tolima	**2**
Carmen de Apicalá	
Ibagué	
Total	**147**

Riesgo medio por bajo nivel de participación - Presidente

Amazonas	**2**
El Encanto	
Tarapacá	
Antioquia	**23**
Amalfi	
Armenia	
Buriticá	
Cáceres	
Campamento	
Caracolí	
Dabeiba	
El Bagre	
Frontino	
Guadalupe	
Murindó	
Mutatá	
Nechí	
Puerto Berrío	
Salgar	
San Francisco	
San Juan de Urabá	
San Pedro de Urabá	
Toledo	
Vegachí	
Yalí	
Yolombó	
Zaragoza	
Arauca	**1**
Cravo Norte	
Archipiélago de San Andrés	**1**
Providencia	
Atlántico	**13**
Barranquilla	
Galapa	
Juan de Acosta	
Luruaco	
Malambo	
Manatí	
Palmar de Varela	
Piojó	
Ponedera	
Puerto Colombia	
Santa Lucía	
Santo Tomás	
Soledad	
Bolívar	**20**
Arenal	
Arjona	
Arroyohondo	
Cantagallo	
Cartagena	
Mahates	
Margarita	
María La Baja	
Mompós	
Montecristo	
Norosí	
San Fernando	
San Juan Nepomuceno	
San Martín de Loba	
San Pablo	
Santa Catalina	
Santa Rosa	
Tiquisio	
Turbaco	
Turbaná	
Boyacá	**1**
Boyacá	
Caquetá	**6**
Cartagena del Chairá	
Curillo	
El Paujil	
La Montañita	
San Vicente del Caguán	
Solita	
Cauca	**9**
Almaguer	
Argelia	
Balboa	
Bolívar	
La Vega	
López	
Patía	
Santa Rosa	
Sucre	
Cesar	**1**
Pueblo Bello	
Chocó	**16**
Bagadó	
Bajo Baudó	
Carmen del Darién	
Condoto	
El Litoral del San Juan	
Istmina	
Juradó	
Medio Atrato	
Medio Baudó	
Medio San Juan	
Nóvita	
Nuquí	
Riosucio	
San José del Palmar	
Sipí	
Unguía	
Córdoba	**3**
Canalete	
San Carlos	
Tierralta	
Cundinamarca	**2**
La Palma	
Yacopí	
Guainía	**1**
La Guadalupe	
La Guajira	**2**
Albania	
Dibulla	
Magdalena	**8**
Aracataca	
Chibolo	
Ciénaga	
Fundación	
Guamal	
Pueblo Viejo	
Sitionuevo	
Zona Bananera	
Meta	**3**
Mapiripán	
Mesetas	
Uribe	
Nariño	**4**
Magüi Payán	
Roberto Payán	
Santa Bárbara	
Santacruz	
Norte de Santander	**7**
El Carmen	
El Tarra	
La Playa	
Puerto Santander	
San Calixto	
Teorama	
Tibú	
Putumayo	**4**
Leguízamo	
Puerto Asís	
Puerto Guzmán	
San Miguel	
Sucre	**1**
San Onofre	
Vaupés	**2**
Carurú	
Mitú	
Total	**130**

Riesgo alto por bajo nivel de participación - Presidente

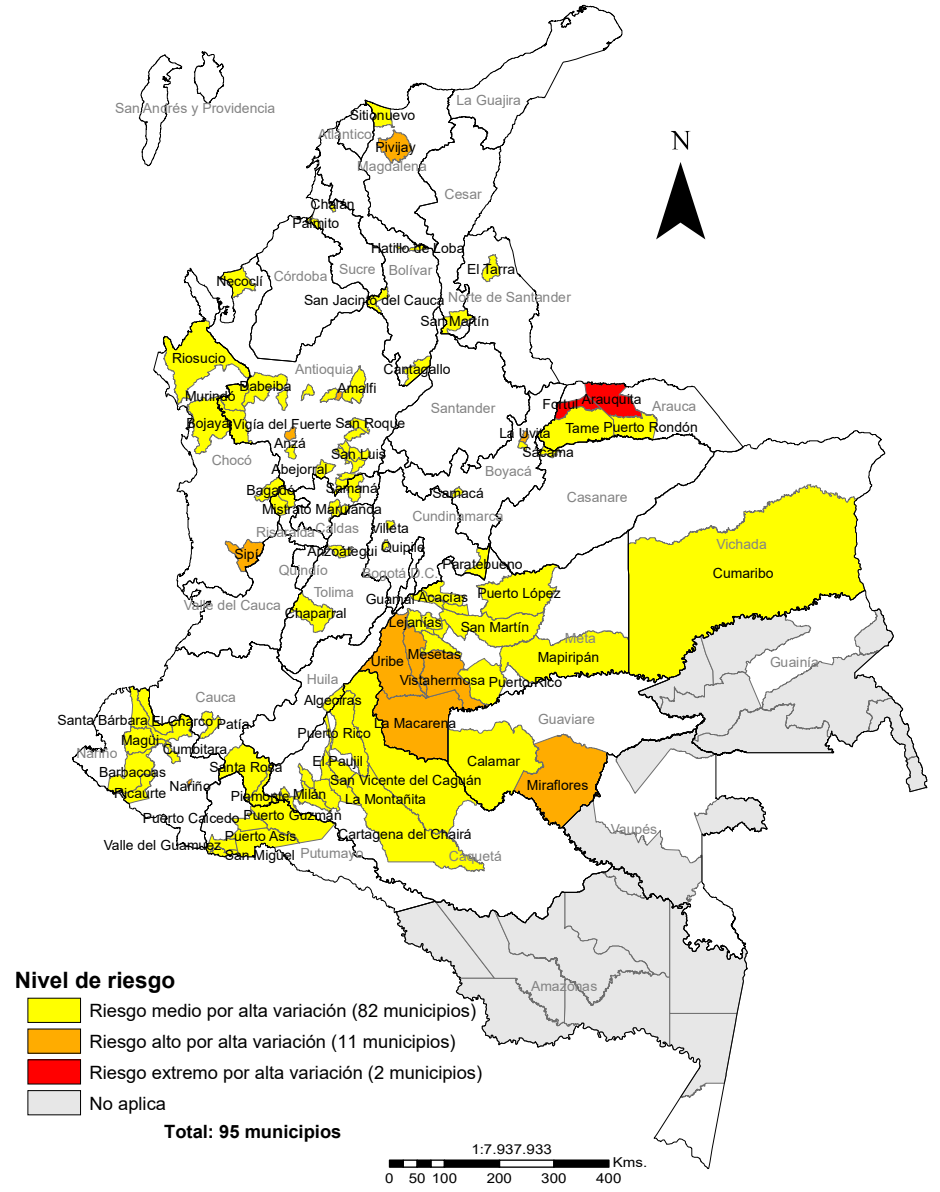
Amazonas	**3**
La Victoria	
Puerto Alegría	
Puerto Santander	
Antioquia	**7**
Anorí	
Briceño	
Ituango	
Remedios	
Segovia	
Tarazá	
Valdivia	
Archipiélago de San Andrés	**1**
San Andrés	
Atlántico	**1**
Campo de La Cruz	
Caquetá	**2**
Milán	
Solano	
Chocó	1
Bojayá	
Guainía	**4**
Barranco Minas	
Mapiripana	
Morichal	
San Felipe	
Guaviare	**1**
Miraflores	
La Guajira	**1**
Maicao	
Nariño	**2**
Barbacoas	
Ricaurte	
Norte de Santander	**2**
Convención	
Hacarí	
Vaupés	**2**
Papunaua	
Taraira	
Vichada	**1**
Cumaribo	
Total	**28**

Riesgo extremo por bajo nivel de participación - Presidente

Amazonas	**2**
La Pedrera	
Miriti - Paraná	
Guainía	**2**
Cacahual	
Puerto Colombia	
La Guajira	**2**
Manaure	
Uribia	
Vaupés	**1**
Pacoa	
Total	**7**

Mapa # 9

Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral en elecciones a la Cámara de Representantes 2018



Riesgo extremo por variación atípica de la participación - Cámara

Arauca	**2**
Arauquita	
Fortul	
Total	**2**

Riesgo alto por variación atípica de la participación - Cámara

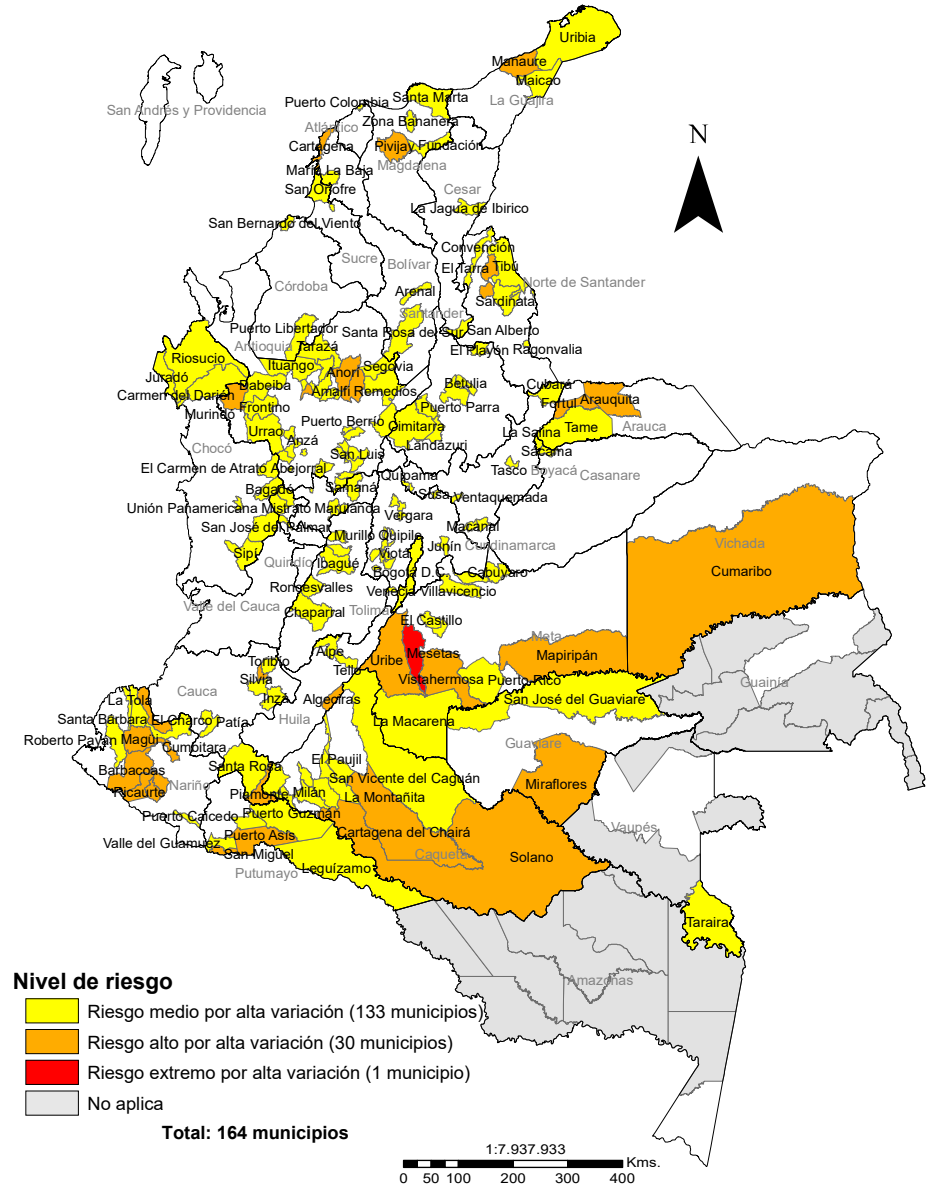
Antioquia	**2**
Anzá	
Guadalupe	
Boyacá	**1**
La Uvita	
Chocó	**1**
Sipí	
Guaviare	**1**
Miraflores	
Magdalena	**1**
Pivijay	
Meta	**4**
La Macarena	
Mesetas	
Uribe	
Vistahermosa	
Nariño	**1**
Nariño	
Total	**11**

Riesgo medio por variación atípica de la participación - Cámara

Antioquia	**18**
Abejorral	
Amalfi	
Angostura	
Argelia	
Cañasgordas	
Cocorná	
Concordia	
Dabeiba	
Granada	
Murindó	
Nariño	
Necoclí	
San Andrés de Cuerquía	
San Francisco	
San Luis	
San Rafael	
San Roque	
Vigía del Fuerte	
Arauca	**2**
Puerto Rondón	
Tame	
Bolívar	**3**
Cantagallo	
Hatillo de Loba	
San Jacinto del Cauca	
Boyacá	**2**
Jericó	
Samacá	
Caldas	**3**
Manzanares	
Marulanda	
Samaná	
Caquetá	**9**
Cartagena del Chairá	
Curillo	
El Paujil	
La Montañita	
Milán	
Morelia	
Puerto Rico	
San Vicente del Caguán	
Valparaíso	
Casanare	**1**
Sácama	
Cauca	**3**
Patía	
Piamonte	
Santa Rosa	
Cesar	**1**
San Martín	
Chocó	**3**
Bagadó	
Bojayá	
Riosucio	
Cundinamarca	**3**
Paratebueno	
Quipile	
Villeta	
Guaviare	**1**
Calamar	
Huila	**1**
Algeciras	
Magdalena	**1**
Sitionuevo	
Meta	**11**
Acacías	
Castilla la Nueva	
El Castillo	
Granada	
Guamal	
Lejanías	
Mapiripán	
Puerto López	
Puerto Rico	
San Juan de Arama	
San Martín	
Nariño	**6**
Barbacoas	
Cumbitara	
El Charco	
Magüi	
Ricaurte	
Santa Bárbara	
Norte de Santander	**1**
El Tarra	
Putumayo	**5**
Puerto Asís	
Puerto Caicedo	
Puerto Guzmán	
San Miguel	
Valle del Guamuez	
Risaralda	**2**
Mistrató	
Pueblo Rico	
Sucre	**3**
Chalán	
Coveñas	
Palmito	
Tolima	**2**
Anzoátegui	
Chaparral	
Vichada	1
Cumaribo	
Total	**82**

Mapa # 10

Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral en elecciones al Senado de la República 2018



Riesgo extremo por variación atípica de la participación - Senado

Meta	**1**
Mesetas	1
Total	**1**

Riesgo alto por variación atípica de la participación - Senado

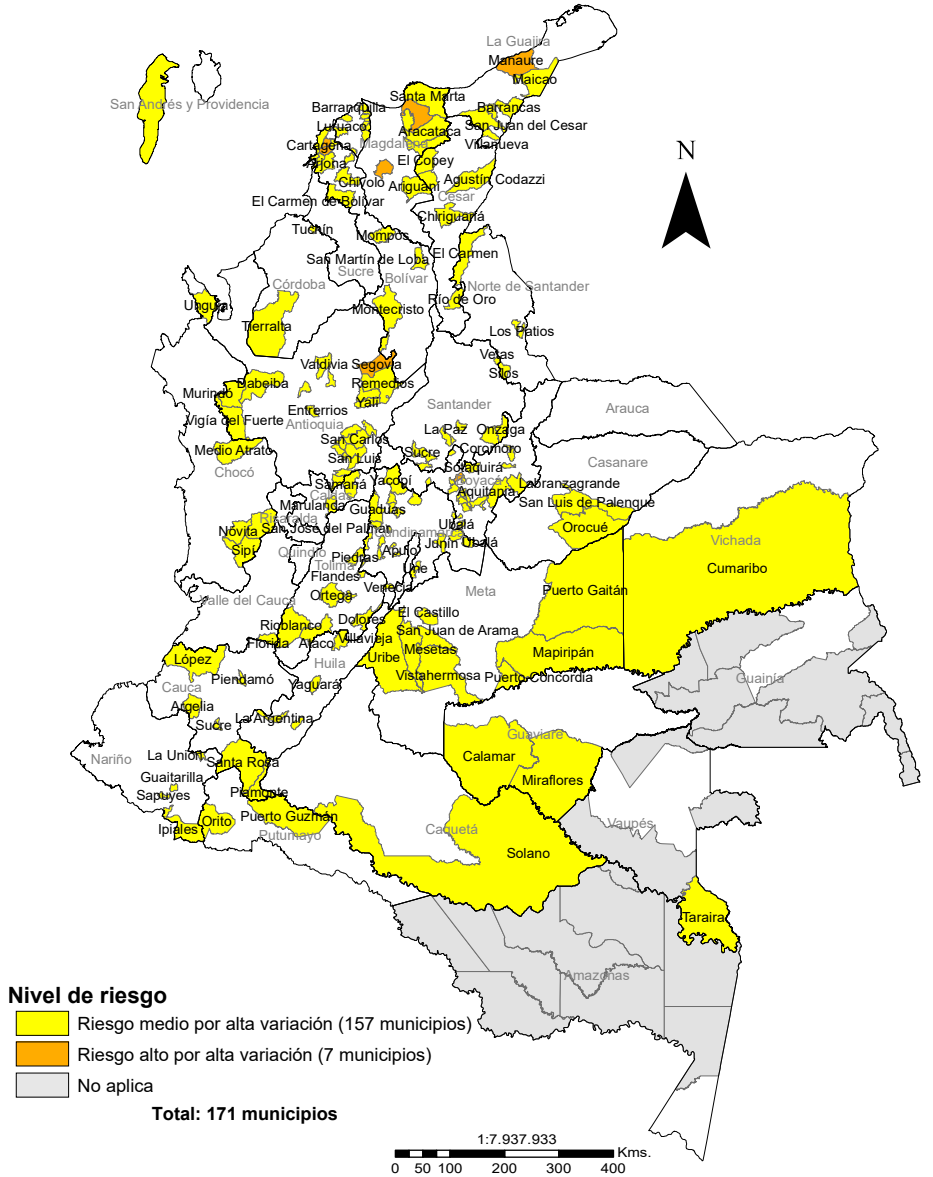
Antioquia	**4**
Amalfi	
Anorí	
Murindó	
San Andrés de Cuerquía	
Arauca	**2**
Arauquita	
Fortul	
Bolívar	**1**
Cartagena	
Caquetá	**2**
Cartagena del Chairá	
Solano	
Cauca	**2**
Jambaló	
Piamonte	
Guaviare	**1**
Miraflores	
Huila	**1**
Algeciras	
La Guajira	**1**
Manaure	
Magdalena	**1**
Pivijay	
Meta	**3**
Mapiripán	
Uribe	
Vistahermosa	
Nariño	**7**
Barbacoas	
Cumbitara	
Magüi	
Mallama	
Ricaurte	
Santa Bárbara	
Santacruz	
Norte de Santander	**2**
El Tarra	
Hacarí	
Putumayo	**2**
Puerto Asís	
San Miguel	
Vichada	**1**
Cumaribo	1
Total	**30**

Riesgo medio por variación atípica de la participación - Senado

Antioquia	**28**
Abejorral	
Alejandría	
Amagá	
Angostura	
Anzá	
Argelia	
Armenia	
Cocorná	
Concordia	
Dabeiba	
Frontino	
Granada	
Guadalupe	
Hispania	
Ituango	
Nariño	
Puerto Berrío	
Remedios	
Salgar	
San Francisco	
San Luis	
San Rafael	
Segovia	
Tarazá	
Toledo	
Urrao	
Valdivia	
Yarumal	
Arauca	**1**
Tame	
Atlántico	**1**
Puerto Colombia	
Bogotá D.C.	**1**
Bolívar	**3**
Arenal	
María La Baja	
Santa Rosa del Sur	
Boyacá	**7**
Almeida	
Campohermoso	
Cubará	
Macanal	
Quípama	
Tasco	
Ventaquemada	
Caldas	**4**
Manzanares	
Marmato	
Marulanda	
Samaná	
Caquetá	**8**
Curillo	
El Paujil	
La Montañita	
Milán	
Morelia	
San José del Fragua	
San Vicente del Caguán	
Valparaíso	
Casanare	**2**
La Salina	
Sácama	
Cauca	**5**
Inzá	
Patía	
Santa Rosa	
Silvia	
Toribío	
Cesar	**2**
La Jagua de Ibirico	
San Alberto	
Chocó	**8**
Bagadó	
Carmen del Darién	
El Carmen de Atrato	
Juradó	
Riosucio	
San José del Palmar	
Sipí	
Unión Panamericana	
Córdoba	**2**
Puerto Libertador	
San Bernardo del Viento	
Cundinamarca	**16**
Agua de Dios	
Albán	
Anapoima	
Apulo	
Bituima	
Cachipay	
El Peñón	
Jerusalén	
Junín	
La Palma	
Quipile	
Susa	
Venecia	
Vergara	
Viani	
Viotá	
Guaviare	**1**
San José del Guaviare	
Huila	**2**
Aipe	
Tello	
La Guajira	**2**
Maicao	
Uribia	
Magdalena	**3**
Fundación	
Santa Marta	
Zona Bananera	
Meta	**7**
Cabuyaro	
Cumaral	
El Castillo	
Granada	
La Macarena	
Puerto Rico	
Villavicencio	
Nariño	**4**
Córdoba	
El Charco	
La Tola	
Roberto Payán	
Norte de Santander	**5**
Convención	
Puerto Santander	
Ragonvalia	
Sardinata	
Tibú	
Putumayo	**4**
Leguízamo	
Puerto Caicedo	
Puerto Guzmán	
Valle del Guamuez	
Risaralda	**3**
Mistrató	
Pueblo Rico	
Santuario	
Santander	**6**
Betulia	
Cimitarra	
El Playón	
Landázuri	
Puerto Parra	
San Vicente de Chucurí	
Sucre	**2**
Chalán	
San Onofre	
Tolima	**5**
Anzoátegui	
Chaparral	
Ibagué	
Murillo	
Roncesvalles	
Vaupés	**1**
Taraira	
Total	**133**

Mapa # 11

Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral en elecciones a Presidencia 2018



Riesgo alto por variación atípica de la participación - Presidencia

Antioquia	**1**
Segovia	
Bolívar	**2**
Santa Rosa	
Turbaco	
Boyacá	**1**
Chíquiza	
La Guajira	**1**
Manaure	
Magdalena	**2**
Chibolo	
Ciénaga	
Total	**7**

Riesgo medio por variación atípica de la participación - Presidencia

Antioquia	**19**
Argelia	
Campamento	
Caracolí	
Cocorná	
Dabeiba	
Entrerrios	
Granada	
Murindó	
Nariño	
Remedios	
San Andrés de Cuerquía	
San Carlos	
San Francisco	
San Luis	
San Rafael	
Valdivia	
Vegachí	
Vigía del Fuerte	
Yalí	
Archipiélago de San Andrés	**1**
San Andrés	
Atlántico	**10**
Barranquilla	
Juan de Acosta	
Luruaco	
Malambo	
Palmar de Varela	
Ponedera	
Sabanagrande	
Santa Lucía	
Santo Tomás	
Soledad	
Bolívar	**10**
Arjona	
Arroyohondo	
Cartagena	
El Carmen de Bolívar	
Mompós	
Montecristo	
San Juan Nepomuceno	
San Martín de Loba	
Turbaná	
Villanueva	
Boyacá	**23**
Almeida	
Aquitania	
Berbeo	
Boyacá	
Caldas	
Chinavita	
Gámeza	
Jenesano	
La Victoria	
Labranzagrande	
Motavita	
Nuevo Colón	
Ramiriquí	
Sáchica	
Samacá	
San José de Pare	
Sativasur	
Socha	
Somondoco	
Sotaquirá	
Tenza	
Tibaná	
Zetaquira	
Caldas	**2**
Marulanda	
Samaná	
Caquetá	**1**
Solano	
Casanare	**2**
Orocué	
San Luis de Palenque	
Cauca	**6**
Argelia	
López	
Piamonte	
Piendamó	
Santa Rosa	
Sucre	
Cesar	**5**
Agustín Codazzi	
Bosconia	
Chiriguaná	
El Copey	
Río de Oro	
Chocó	**5**
Medio Atrato	
Nóvita	
San José del Palmar	
Sipí	
Unguía	
Córdoba	**2**
Tierralta	
Tuchín	
Cundinamarca	**19**
Albán	
Apulo	
Beltrán	
Chaguaní	
Granada	
Guaduas	
Junín	
La Palma	
La Peña	
Nariño	
Quipile	
San Cayetano	
Tena	
Tibirita	
Ubalá	
Une	
Venecia	
Vergara	
Yacopí	
Guaviare	**2**
Calamar	
Miraflores	
Huila	**4**
Altamira	
La Argentina	
Villavieja	
Yaguará	
La Guajira	**5**
Barrancas	
Distracción	
Maicao	
San Juan del Cesar	
Villanueva	
Magdalena	**5**
Aracataca	
Ariguaní	
Fundación	
Santa Marta	
Zona Bananera	
Meta	**8**
El Castillo	
Mapiripán	
Mesetas	
Puerto Concordia	
Puerto Gaitán	
San Juan de Arama	
Uribe	
Vistahermosa	
Nariño	**4**
Guaitarilla	
Ipiales	
La Unión	
Sapuyes	
Norte de Santander	**4**
El Carmen	
Los Patios	
San Cayetano	
Silos	
Putumayo	**2**
Orito	
Puerto Guzmán	
Santander	**8**
Aguada	
Chima	
Coromoro	
Florián	
La Paz	
Onzaga	
Sucre	
Vetas	
Tolima	**7**
Ataco	
Dolores	
Flandes	
Ortega	
Piedras	
Rioblanco	
Saldaña	
Valle del Cauca	**1**
Florida	
Vaupés	**1**
Taraira	
Vichada	**1**
Cumaribo	
Total	**157**

Universidad de los Andes

Factores de riesgo por anomalías en votos nulos y tarjetas no marcadas: elecciones nacionales 2006, 2010 y 2014

Felipe Botero
Juan Manuel Palacios
Universidad de los Andes

1. La atipicidad en votos nulos y en tarjetones no marcados como variables dependientes

En el presente capítulo se analizan dos fenómenos para las elecciones legislativas del año 2018[1]: el riesgo por niveles atípicamente altos y bajos de votos nulos; y el riesgo por niveles atípicamente bajos de tarjetones no marcados. A partir de estas atipicidades se identifican municipios donde los resultados electorales históricos pueden llevar a pensar en posibles manipulaciones de la intención de voto de los ciudadanos para favorecer ciertos candidatos, bien sea por fraude o producto de la coerción.

De esta manera, el análisis parte de la suposición de que los niveles muy bajos de tarjetas no marcadas pueden ser el resultado de la alteración de las tarjetas electorales para aumentar los niveles de votación de algún candidato. Igualmente, los niveles muy altos de votos nulos pueden indicar manipulaciones orientadas a disminuir los niveles de votación de ciertos candidatos. En el lado opuesto, los niveles muy bajos de votos nulos representan una atipicidad frente a la forma habitual de votar de los colombianos y despiertan la sospecha de manipulaciones de los electores o de los resultados electorales.

1 En mapas de riesgo anteriores este capítulo se ha dedicado también a observar la atipicidad del voto en blanco. Sin embargo, al no encontrarse nunca atipicidades relevantes en este tipo de voto, y en cambio sí en los votos nulos y los tarjetones no marcados, el presente texto se dedica de lleno a estas dos últimas formas de voto.

Adicionalmente, en este capítulo se explora la relación de dichas atipicidades con factores geográficos, fiscales y socioeconómicos, para el año 2018, partiendo de la hipótesis de que la atipicidad en la forma de anular votos o depositar los tarjetones sin marcar puede tener relación directa con las condiciones de vida del electorado. Además, pude influir en cuanto a la información o conocimiento sobre cómo votar bien o por qué usar válidamente el voto, en vez de invalidarlo anulándolo o depositándolo sin marcar.

Para establecer el nivel de riesgo producto de estas anomalías se siguieron dos pasos. En una primera etapa se observaron las distribuciones de estas variables para determinar su comportamiento y establecer los niveles normales de dichas formas de votación. En un segundo momento, se comparó el comportamiento de cada variable en cada municipio con la media nacional para, despejando los comportamientos atípicos, establecer los criterios de riesgo tal como lo indican las tablas 1 y 2. En éstas, el símbolo μ representa la media nacional, el σ las desviaciones estándar, la vi (tnm) la variable de tarjetas no marcadas (en adelante TNM) y la vi (null) los votos nulos (en adelante VN) en cada municipio.

En este sentido, en las siguientes tablas se exponen los criterios de clasificación del nivel de riesgo para TNM y VN. Así las cosas, las desviaciones estándar por encima o debajo de la media nacional permiten clasificar a los municipios en un *continuum* de -3 a 3, en el caso de los VN, y de -3 a 0 en las tarjetas no marcadas para cada año analizado. Con base a estos valores se calculó el nivel de riesgo que presentan estos municipios para las elecciones de 2018.[2]

La tabla 1 señala a cuántas desviaciones estándar se aleja el porcentaje de tarjetas no marcadas del municipio frente a la media nacional y, según esto, qué nivel de riesgo se le otorga.

Por su parte, en el caso de los votos nulos el nivel de riesgo de cada municipio se definió con base en la tabla 2, en la que se muestra que hay riesgo cuando los niveles de votos nulos en los municipios colombianos son bajos y altos.

Tabla 1. Criterios de definición de riesgo por atipicidad en tarjetas no marcadas.

Nivel de riesgo	Criterio	Clasificación
No hay riesgo	$\mu - \sigma \leq v_i\,(tnm)$	0
Riesgo medio por bajo nivel de TNM	$\mu - 2\sigma \leq v_i\,(tnm) < \mu - \sigma$	-1
Riesgo alto por bajo nivel de TNM	$\mu - 3\sigma \leq v_i\,(tnm) < \mu - 2\sigma$	-2
Riesgo extremo por bajo nivel de TNM	$v_i\,(tnm) < \mu - 3\sigma$	-3

2 La ponderación del riesgo para las elecciones de 2018 se estimó con base en la siguiente formula: riesgo 2018 o r2018 = (r2006 * 0.1) + (r2010 * 0.3) + (r2014 * 0.6), y se toma en cuenta el valor entero de r2018 (para que vuelva a indicar sólo riesgo medio, alto o extremo (1, 2,3).

Tabla 2. Criterio de definición de riesgo en votos nulos.

Nivel de riesgo	Criterio	Clasificación
Riesgo alto por bajo nivel de VN	$\mu - 3\sigma \leq v_i\,(null) < \mu - 2\,\sigma$	-2
Riesgo medio por bajo nivel de VN	$\mu - 2\sigma \leq v_i\,(null) < \mu - \sigma$	-1
No hay riesgo	$\mu - \sigma < v_i\,(null) < \mu + \sigma$	0
Riesgo medio por alto nivel de VN	$\mu + \sigma \leq v_i\,(null) < \mu + 2\sigma$	1
Riesgo alto por alto nivel de VN	$\mu + 2\sigma \leq v_i\,(null) < \mu + 3\sigma$	2
Riesgo extremo por alto nivel de VN	$\mu + 3\sigma \leq v_i\,(null)$	3

La clasificación de los riesgos permite identificar los municipios con comportamientos atípicos por tarjetas no marcadas y votos nulos, tanto en las elecciones a Cámara de Representantes como al Senado de los años 2006, 2010 y 2014. De esta forma, la detección de dichas anomalías puede indicar manipulación de las votaciones y posibilidad, o riesgo, de alteración de resultados para las elecciones de 2018.

Así pues, cada indicador de riesgo se construyó por medio de una escala de tres niveles, medio (1), alto (2) y extremo (3). El indicador toma valores negativos cuando se considera riesgo por un nivel atípicamente BAJO de la variable, y positivos cuando se considera riesgo por un nivel atípicamente ALTO de la variable. El valor de cero indica que no hay riesgo.

Por el comportamiento de los datos electorales, la variable de riesgo por votos nulos se construyó tanto para niveles atípicamente altos como bajos, en elecciones tanto de Senado como de Cámara de Representantes. De otro lado, la variable de tarjetones no marcados sólo se construyó para niveles atípicamente bajos en las elecciones de ambas cámaras del Congreso de la República.

Tabla 3. Variables de riesgo electoral y número de municipios en riesgo por cada nivel de riesgo electoral

Variable	Definición de la variable de riesgo	Escala	Media	Nivel de Riesgo		
				Medio	Alto	Extremo
Nulsenhigh	Riesgo por niveles atípicamente altos de votos nulos en las elecciones al Senado	0-3	0.174	142	24	2
Nulsenlow	Riesgo por niveles atípicamente bajos de votos nulos en las elecciones al Senado	0-3	0.165	170	8	0
Nulcamhigh	Riesgo por niveles atípicamente altos de votos nulos para las elecciones a la Cámara de Representantes	0-3	0.200	159	27	4
Nulcamlow	Riesgo por niveles atípicamente bajos de votos nulos para las elecciones a la Cámara de Representantes	0-3	0.163	179	2	0
TnmSen	Riesgo por nivel atípicamente bajos de tarjetones no marcados en las elecciones al Senado	0-3	0.113	127	0	0
TnmCam	Riesgo por nivel atípicamente bajos de tarjetones no marcados en las elecciones a la Cámara de Representantes	0-3	0.099	112	0	0
Total de municipios en riesgo				**889**	**61**	**6**

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

El 92.9% de los municipios reportan un nivel medio de riesgo por niveles atípicos de votos nulos o tarjetones no marcados en Cámara y Senado. Muy pocos municipios, solo 6, presentan un nivel de riesgo extremadamente alto, fenómeno que sólo se presenta para niveles atípicamente altos de votos nulos.

2. En busca de variables explicativas para el riesgo electoral

Las variables explicativas fueron tomadas del panel municipal del Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes. Debido a las limitaciones en la disponibilidad de algunas variables, se tomó el corte temporal más reciente para cada una. En la tabla 2 se describen estadísticamente las variables geográficas, fiscales, económicas y de educación incluidas en el análisis para aislar los efectos de diferentes características propias de cada municipio.

Aprovechando la coyuntura política en torno al proceso de paz entre el Gobierno nacional y las FARC, y contando con el cumplimiento del punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz, por medio del cual se crearon 16 circunscripciones transitorias especiales de paz, se incluyó una variable *dummy* que distingue a cada uno los municipios dentro de estas zonas especiales.

Tabla 4. Estadística descriptiva- variables explicativas.

Variable	Descripción - escala	Año	Universo	Media	Desviación
Indice de ruralidad	Índice de ruralidad = Población rural/población total. 0-1	2016	1122	0.560	0.25
Desempeño fiscal	Indicador de desempeño fiscal del municipio. 0-100	2015	1101	68.870	7.11
Gasto destinado a inversión	Porcentaje de gasto destinado a inversión.	2015	1101	87.484	5.89
Distancia a capital	Distancia lineal a la capital del departamento	2016	1122	81.458	60.57
Transferencias educación (calidad)	Transferencia del Gobierno Central para la provisión de la canasta educativa (calidad), per cápita. Miles de pesos corrientes	2015	1101	602309.100	1312836.00
Transferencias educación (calidad)	Transferencia del Gobierno Central para la provisión de la canasta educativa (calidad), per cápita. Miles de pesos corrientes	2015	1101	602309.100	1312836.00
Número de alumnos	Total alumnos en todos los ciclos hasta secundaria/población total	2015	1121	0.214	0.06
Ranking desempeño integral	Posición nacional según el indicador de desempeño integral	2015	1101	551.000	317.98
Ingresos propios	Porcentaje de ingresos propios 0-100	2015	1101	51.239	21.92
Región Andina	*Dummy* región Andina	2016	1122	0.561	0.50
Región Caribe	*Dummy* región Caribe	2016	1122	0.176	0.38
Región Pacífica	*Dummy* región Pacífica	2016	1122	0.159	0.37
Región Orinoquía	*Dummy* región Orinoquía	2016	1122	0.053	0.22
Región Amazonía	*Dummy* región Amazonía	2016	1122	0.053	0.22

(…/…)

(…/…)

Variable	Descripción - escala	Año	Universo	Media	Desviación
NBI	Indicador de necesidades básicas insatisfechas. 0-100	2011	1122	45.396	21.15
Circunscripción especial	*Dummy* circunscripciones especiales paz	2016	1122	0.149	0.36
Gasto de capital per cápita	Inversión de capital anual / población total proyecciones DANE	2016	1101	1.274	1.00

Fuente: Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes.

3. Análisis de regresión: el riesgo de alteración de resultados desde las vulnerabilidades socioeconómicas

En este apartado se busca determinar la incidencia de factores fiscales, educativos, geográficos, socioeconómicos y de paz, a nivel municipal, sobre la probabilidad de riesgo de fraude electoral por atipicidad en votos nulos y tarjetones no marcados en las elecciones del año 2018. Para este fin, se llevaron a cabo las regresiones expuestas a continuación.

Dadas las características de cada una de las variables dependientes, cuya escala va de 0 a 3, se usó un modelo de regresión logístico ordinal, el cual nos permite estimar qué tan bien el riesgo de fraude puede ser predicho por las variables explicativas de interés. Este modelo puede verse como una extensión de la regresión logística binaria, pero aplicada para variables respuesta con escalas de más de dos categorías.

En la tabla 3 se ilustran cinco modelos, cuatro para votos nulos (dos que explican el riesgo por atipicidad en las elecciones al Senado y dos que los explican para la Cámara de Representantes), y uno para tarjetones no marcados, en cuyo caso se muestra sólo el de Cámara, que tiene mejor puntaje –*score*- de las pruebas AIC y BIC. El mayor riesgo se presentó por niveles atípicamente altos de votos nulos tanto para Cámara (el más alto) como para Senado.

Tabla 5. Modelos de regresión logística ordinal.

	Riesgo por alto nivel de votos nulos en Senado 2018	**Riesgo por bajo nivel de votos nulos en Senado 2018**	**Riesgo por alto nivel de votos nulos en Cámara 2018**	**Riesgo por bajo nivel de votos nulos en Cámara 2018**	**Riesgo por bajo nivel de tarjetones no marcados en Cámara 2018**
Índice de ruralidad	0.403 (0.82)	0.325 (0.61)	-0.507 (1.08)	0.318 (0.59)	-0.932 (1.65)
Desempeño fiscal	0.005 (0.19)	0.018 (0.80)	0.019 (0.83)	0.025 (1.14)	0.006 (0.23)
Gasto inversión (%)	-0.033 (2.21)**	-0.007 (0.44)	-0.040 (2.70)***	-0.004 (0.22)	-0.015 (0.87)
Distancia a capital	0.003 (1.70)*	-0.003 (1.53)	0.005 (2.97)***	-0.007 (3.55)***	0.000 (0.26)
Transferencias calidad	-0.075 (3.90)***	0.029 (1.86)*	-0.040 (2.32)**	0.039 (2.40)**	-0.027 (1.48)
Transferencias gratuidad	-0.128 (4.43)***	-0.001 (0.04)	-0.100 (3.58)***	0.021 (0.56)	0.004 (0.13)
Número de alumnos pct	12.708 (4.45)***	-5.767 (1.68)*	6.889 (2.60)***	-11.163 (3.01)***	4.550 (1.52)
Ranking desempeño int.	-0.001 (2.14)**	0.000 (1.17)	-0.001 (2.19)**	0.000 (1.01)	0.000 (0.15)
Ingresos propios	0.019 (2.35)**	-0.033 (4.57)***	0.017 (2.19)**	-0.028 (3.75)***	-0.012 (1.42)
Región Andina	2.198 (2.09)**	-2.503 (5.25)***	3.073 (2.92)***	-3.422 (7.04)***	-1.636 (3.30)***
Región Caribe	0.483 (0.44)	-0.860 (1.68)*	1.121 (1.02)	-0.691 (1.37)	-1.200 (2.20)**
Región Pacífica	2.418 (2.30)**	-2.212 (4.36)***	2.332 (2.20)**	-2.428 (4.83)***	-1.199 (2.32)**
Región Orinoquia	2.360 (2.16)**	-2.118 (3.31)***	2.156 (1.94)*	-1.719 (2.96)***	-2.794 (3.11)***
NBI_2011	0.027 (2.78)***	-0.018 (1.88)*	0.019 (2.09)**	-0.013 (1.36)	0.021 (2.08)**
Circunscripción paz	0.626 (2.11)**	-1.494 (3.82)***	1.050 (3.64)***	-1.702 (4.52)***	-1.036 (2.79)***
Gasto de capital	0.092 (0.91)	0.199 (2.13)*	-0.029 (0.23)	0.138 (1.46)	0.101 (0.86)
Constante 1	2.700 (1.33)	-2.307 (1.31)	2.770 (1.38)	-2.361 (1.31)	0.150 (0.08)
Constante 2	4.962 (2.43)**	1.160 (0.65)	5.031 (2.49)**	2.648 (1.38)	
Constante 3	7.617 (3.54)***		7.183 (3.46)***		
R-cuadrado					
N	1,101	1,101	1,101	1,101	1,101

Errores estándar entre paréntesis. *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de RNEC y del CEDE.

Factores geográficos: más lejos de los centros se anulan más votos

De los factores geográficos solo la distancia promedio del municipio a la capital del departamento muestra resultados diferentes de cero. En particular, mientras más alejado de la capital esté el municipio mayor es la probabilidad de que se presente riesgo por niveles atípicamente altos de votos nulos tanto en elecciones de Cámara como de Senado.

Factores fiscales: a mayor inversión pública y más educación, menos riesgo de invalidar el voto

Los factores fiscales, de acuerdo con las estimaciones, constituyen factores importantes en la determinación de riesgos electorales por votos nulos y tarjetones no marcados. Aunque el desempeño fiscal no parece tener una asociación importante con el riesgo, sí la tiene el gasto de inversión, la proporción de ingresos propios y las transferencias para educación. De tal manera, un mayor porcentaje de gastos destinados a la inversión está asociado con un menor riesgo electoral de cualquier tipo, pero solo es estadísticamente significativo con la atipicidad por niveles altos de votos nulos para ambos tipos de elecciones legislativas. De igual forma, las transferencias asignadas a los entes territoriales para aportar en materia de calidad y gratuidad de la educación provenientes del gobierno central, se asocian con menores probabilidades de riesgo electoral por niveles extrañamente altos de votos nulos.

La generación de ingresos propios, que puede ser vista como un indicador de independencia fiscal o cercana al grado de descentralización, se relaciona directamente con la atipicidad por un número alto de votos nulos. Este resultado permite pensar en la corrupción en el manejo de los recursos fiscales, como un aspecto relacionado de forma estrecha con el riesgo electoral. No estaría fuera de lugar pensar que aquellos municipios con una mayor autonomía frente al gobierno central en la generación de ingresos, puedan tener una mayor discrecionalidad en el uso particularista de esos recursos, y específicamente en la manipulación de los procesos electorales para favorecer candidatos oficialistas.

Factores socioeconómicos: a más pobreza, más riesgo

El indicador de necesidades básicas insatisfechas está asociado positivamente con el riesgo por alta cantidad de votos nulos. *A priori* este es un hallazgo esperado, dado que los municipios más pobres pueden ser aquellos que cuentan con menos herramientas institucionales para blindar las elecciones de intereses particulares.

Circunscripciones de paz: una respuesta a las zonas tradicionales en riesgo

Un resultado de la estimación lo constituye la variable *dummy* indicativa de los municipios escogidos para constituir Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.[3] Dicha

3 Al momento de finalizar la elaboración de este capítulo, en diciembre de 2017 (a tres meses de las elecciones) aún no se tenía claridad sobre la existencia jurídica de las Circunscripciones de Paz.

variable muestra una fuerte asociación con todos los tipos de riesgo electoral de interés; además, evidencia una asociación positiva y significativa con el riesgo vinculado a valores irregularmente altos de votos nulos en las elecciones legislativas. Este resultado no es sorpresivo a luz de los problemas sistemáticos que se han presentado en Colombia en las zonas donde durante más de sesenta años tuvo lugar el conflicto armado.

Los cambios marginales o el peso de la inversión pública en la reducción del riesgo electoral

Tabla 6. Efectos marginales de cada covariable sobre los riesgos por votos nulos y tarjetones no marcados.

	Riesgo por alto nivel de votos nulos en Senado 2018 (dy/dx)	**Riesgo por bajo nivel de votos nulos en Senado 2018 (dy/dx)**	**Riesgo por alto nivel de votos nulos en Cámara 2018 (dy/dx)**	**Riesgo por bajo nivel de votos nulosen Cámara 2018 (dy/dx)**	**Riesgo por bajo nivel de tarjetones no marcados en Cámara 2018 (dy/dx)**
Índice de ruralidad	0.035	0.037	-0.047	0.035	-0.081
	(0.82)	(0.61)	(1.08)	(0.59)	(1.64)
Desempeño fiscal	0.000	0.002	0.002	0.003	0.000
	(0.19)	(0.80)	(0.83)	(1.15)	(0.23)
Gasto inversión (%)	-0.003	-0.001	-0.004	-0.000	-0.001
	(2.22)**	(0.44)	(2.73)***	(0.22)	(0.87)
Distancia a capital	0.000	-0.000	0.000	-0.001	0.000
	(1.70)*	(1.53)	(2.98)***	(3.60)***	(0.26)
Transf. calidad	-0.007	0.003	-0.004	0.004	-0.002
	(3.91)***	(1.86)*	(2.32)**	(2.41)**	(1.48)
Transf. gratuidad	-0.011	-0.000	-0.009	0.002	0.000
	(4.47)***	(0.04)	(3.61)***	(0.56)	(0.13)
Número de alumnos	1.109	-0.648	0.636	-1.244	0.395
	(4.46)***	(1.69)*	(2.60)***	(3.04)***	(1.52)
Rank. desempeño int.	-0.000	0.000	-0.000	0.000	0.000
	(2.14)**	(1.17)	(2.19)**	(1.01)	(0.15)
Ingresos propios	0.002	-0.004	0.002	-0.003	-0.001
	(2.36)**	(4.65)***	(2.20)**	(3.81)***	(1.42)
Región Andina	0.192	-0.281	0.284	-0.381	-0.142
	(2.09)**	(5.37)***	(2.92)***	(7.48)***	(3.29)***
Región Caribe	0.042	-0.097	0.103	-0.077	-0.104
	(0.44)	(1.69)*	(1.02)	(1.38)	(2.20)**
Región Pacífica	0.211	-0.249	0.215	-0.271	-0.104
	(2.30)**	(4.42)***	(2.20)**	(4.97)***	(2.32)**
Región Orinoquia	0.206	-0.238	0.199	-0.192	-0.242
	(2.16)**	(3.33)***	(1.94)*	(2.99)***	(3.09)***
NBI_2011	0.002	-0.002	0.002	-0.001	0.002
	(2.79)***	(1.89)*	(2.10)**	(1.36)	(2.08)**
Circunscripción paz	0.055	-0.168	0.097	-0.190	-0.090
	(2.12)**	(3.85)***	(3.66)***	(4.61)***	(2.78)***
Gasto de capital	0.008	0.022	-0.003	0.015	0.009
	(0.91)	(2.14)**	(0.23)	(1.46)	(0.86)
N	1,101	1,101	1,101	1,101	1,101

Errores estándar entre paréntesis. *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de RNEC y del CEDE.

Los cambios marginales dan luz sobre aspectos pertinentes para el análisis. Así, aunque la mayoría de los factores explicativos incluidos en el modelo generan un impacto muy pequeño sobre la probabilidad que se presente cualquiera de los tres tipos de riesgo, se pueden evidenciar algunos patrones que corroboran las intuiciones previas a la estimación estadística.

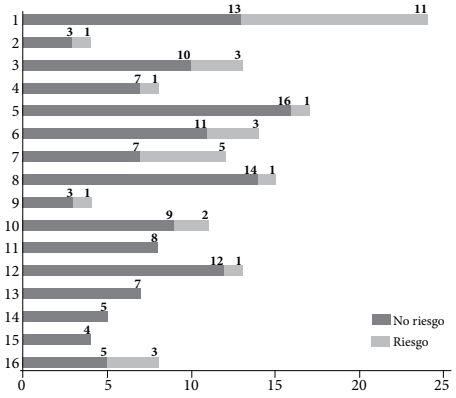
El aumento de cada punto porcentual en la proporción de gastos destinados a inversión reduce el riesgo de que se presenten valores atípicamente altos de votos nulos entre 0.3% y 0.4%. Por su parte, cada aumento unitario en términos porcentuales de las transferencias destinadas a calidad y gratuidad de la educación está asociado con reducciones de entre 0.3% y 0.7% de la probabilidad de riesgo electoral.

Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz reflejan una alta relación con la existencia de riesgos de tipo electoral. En particular, en estas zonas aumenta el riesgo de votos nulos en 8% aproximadamente, y reduce el riesgo de valores atípicamente bajos de tarjetones no marcados en 9% aproximadamente.

4. Riesgo electoral en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

A manera de epílogo, se hace énfasis en los municipios que deberían conformar las Circunscripciones Especiales de Paz. Conforme al Acuerdo entre Gobierno y FARC, estas son las zonas identificadas como las más afectadas por el conflicto armado en Colombia. A partir de la implementación del Acuerdo deberían otorgar representación adicional en la Cámara de Representantes a miembros de organizaciones sociales de esos territorios, sin que en ellas puedan participar los partidos políticos -incluyendo al que surge posterior a la desmovilización de las FARC-.

Gráfica 1. Número de municipios en riesgo por nivel atípicamente alto de votos nulos al Senado por Circunscripción de Paz.



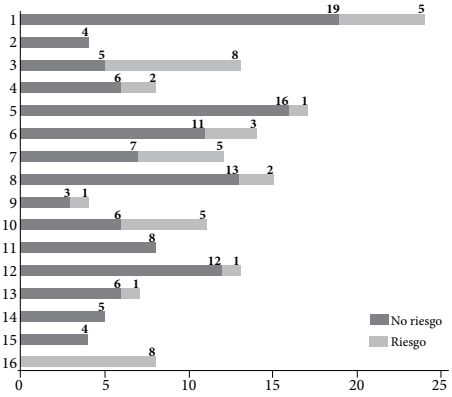
Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de RNEC y del proyecto de acto legislativo de Circunscripciones de Paz

Estas zonas cuentan con poblaciones que han sido históricamente abandonadas por el Estado y que han sufrido las vicisitudes del conflicto armado. Sus indicadores socioeconómicos dejan ver condiciones de pobreza extrema y marginalidad persistente. En efecto, para el año 2011 se evidenciaba, en promedio, un índice de NBI de 61,62, el cual supera por mucho el promedio nacional para este índice que se ubicaba en 45,39 (ver tabla 1).

Por otro lado, las debilidades institucionales de estas zonas en las que el Estado no hace presencia efectiva también son eviden-

tes, en particular, si se mira el desempeño fiscal promedio de los municipios pertenecientes a estas regiones de paz, alcanza solo 67,3 de un total de 100 puntos posibles.

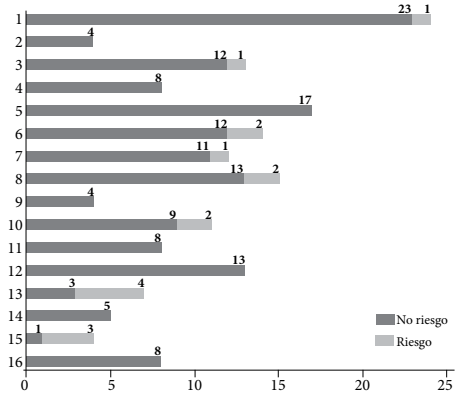
Gráfica 2. Número de municipios en riesgo por nivel atípicamente alto de votos nulos a la Cámara de Representantes por Circunscripción de Paz.



Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de RNEC y del proyecto de acto legislativo de Circunscripciones de Paz

Con el propósito de identificar las anormalidades probables en el campo político electoral con miras a las elecciones del año 2018, se construyó un indicador dicotómico de riesgo. Los hallazgos no contrastan con los indicadores socioeconómicos y fiscales. De los 167 municipios que componen las zonas especiales de paz, 33 presentan riesgo por niveles atípicamente altos de votos nulos en las elecciones al Senado; 42 presentan el mismo tipo de riesgo en las elecciones a la Cámara de Representantes; y 19 presentan riesgo por niveles atípicos de tarjetones no marcados en las elecciones legislativas en general.

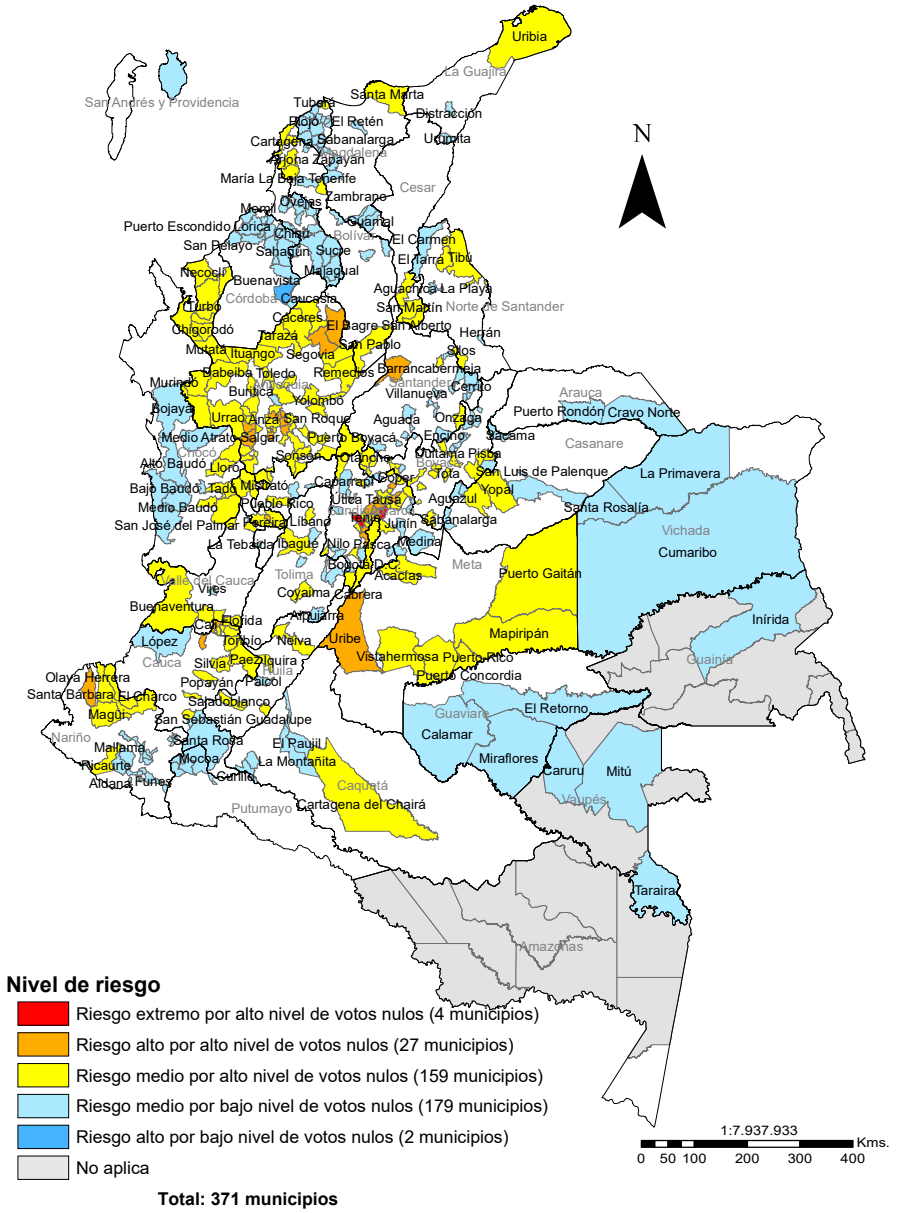
Gráfica 3. Número de municipios en riesgo por nivel atípico de tarjetones no marcados al Senado por Circunscripción de Paz



Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de RNEC y del proyecto de acto legislativo de Circunscripciones de Paz

Mapa # 12
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Cámara de Representantes 2018

Universidad de los Andes



Riesgo extremo por alto nivel de votos nulos - Cámara

Cundinamarca 4
- Facatativá
- Madrid
- Sopó
- Tocancipá

Total 4

Riesgo alto por alto nivel de votos nulos - Cámara

Antioquia 11
- Bello
- Betulia
- Caldas
- Concordia
- Copacabana
- El Bagre
- Girardota
- Guarne
- Rionegro
- Salgar
- Zaragoza

Cauca 3
- Buenos Aires
- Puerto Tejada
- Villa Rica

Cundinamarca 9
- Cajicá
- Chía
- Mosquera
- Soacha
- Subachoque
- Suesca
- Tabio
- Ubaté
- Zipaquirá

Meta 1
- Uribe

Nariño 1
- Olaya Herrera

Risaralda 1
- Dosquebradas

Santander 1
- Barrancabermeja

Total 27

Riesgo medio por alto nivel de votos nulos - Cámara

Antioquia 47
- Andes
- Angostura
- Anzá
- Apartadó
- Armenia
- Betania
- Buriticá
- Cáceres
- Caicedo
- Caramanta
- Carepa
- Caucasia
- Chigorodó
- Ciudad Bolívar
- Dabeiba
- El Carmen de Viboral
- Envigado
- Granada
- Itagüí
- Ituango
- La Ceja
- La Estrella
- Marinilla
- Medellín
- Murindó
- Mutatá
- Nariño
- Necoclí
- Pueblorrico
- Remedios
- Sabaneta
- San Andrés de Cuerquía
- San Luis
- San Pedro
- San Pedro de Urabá
- San Roque
- San Vicente
- Santa Rosa de Osos
- Santafé de Antioquia
- Segovia
- Sonsón
- Tarazá
- Toledo
- Turbo
- Urrao
- Vigía del Fuerte
- Yolombó

Atlántico 1
- Barranquilla

Bogotá D.C. 1
- Bogotá D.C.

Bolívar 7
- Arjona
- Cartagena
- María La Baja
- San Pablo
- Santa Rosa
- Villanueva
- Zambrano

Boyacá 19
- Chiquinquirá
- Duitama
- Labranzagrande
- Nobsa
- Otanche
- Pisba
- Puerto Boyacá
- Quípama
- San Miguel de Sema
- San Pablo de Borbur
- Santa María
- Siachoque
- Sogamoso
- Tenza
- Tibaná
- Toca
- Tota
- Tunja
- Ventaquemada

Caldas 3
- Manizales
- Riosucio
- Supía

Caquetá 1
- Cartagena del Chairá

Casanare 2
- Aguazul
- Yopal

Cauca 10
- Almaguer
- Corinto
- Guachené
- La Sierra
- Miranda
- Padilla
- Páez
- Popayán
- Silvia
- Toribío

Cesar 3
- Aguachica
- San Alberto
- San Martín

Chocó 5
- Condoto
- El Carmen de Atrato
- Lloró
- San José del Palmar
- Tadó

Cundinamarca 20
- Bojacá
- Cabrera
- Chocontá
- Cogua
- El Rosal
- Funza
- Fusagasugá
- Gachancipá
- Girardot
- Guachetá
- La Calera
- Nemocón
- Puerto Salgar
- Sesquilé
- Simijaca
- Sutatausa
- Tausa
- Tenjo
- Topaipí
- Villapinzón

Huila 5
- Guadalupe
- Íquira
- Neiva
- Oporapa
- Saladoblanco
- La Guajira 1
- Uribia
- Magdalena 1
- Santa Marta

Meta 7
- Acacías
- Mapiripán
- Puerto Concordia
- Puerto Gaitán
- Puerto Rico
- Villavicencio
- Vistahermosa

Nariño 4
- El Charco
- Magüi
- Ricaurte
- Santa Bárbara

Norte de Santander 4
- El Tarra
- Puerto Santander
- Silos
- Tibú

Risaralda 6
- Belén de Umbría
- Mistrató
- Pereira
- Pueblo Rico
- Quinchía
- Santa Rosa de Cabal

Santander 3
- Bucaramanga
- Onzaga
- Vetas

Tolima 3
- Coyaima
- Ibagué
- Líbano

Valle del Cauca 6
- Buenaventura
- Cali
- Candelaria
- Cartago
- El Cairo
- Florida

Total 159

Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos - Cámara

Antioquia 1
- Entrerríos

Arauca 2
- Cravo Norte
- Puerto Rondón

Archipiélago de San Andrés 1
- Providencia

Atlántico 18
- Baranoa
- Campo de La Cruz
- Candelaria
- Juan de Acosta
- Luruaco
- Manatí
- Palmar de Varela
- Piojó
- Polonuevo
- Puerto Colombia
- Repelón
- Sabanagrande
- Sabanalarga
- Santa Lucía
- Santo Tomás
- Suan
- Tubará
- Usiacurí

Bolívar 6
- Altos del Rosario
- El Peñón
- San Cristóbal
- San Jacinto
- Soplaviento
- Talaigua Nuevo

Boyacá 13
- Betéitiva
- Boavita
- Busbanzá
- Coper
- Floresta
- Guacamayas
- La Uvita
- Paya
- Paz de Río
- Santana
- Sativasur
- Susacón
- Tinjacá

Caldas 2
- Marquetalia
- Marulanda

Caquetá 4
- Albania
- Curillo
- El Paujil
- La Montañita

Casanare 6
- La Salina
- Recetor
- Sabanalarga
- Sácama
- San Luis de Palenque
- Chámeza

Cauca 3
- López
- San Sebastián
- Santa Rosa

Chocó 6
- Alto Baudó
- Bajo Baudó
- Bojayá
- Medio Atrato
- Medio Baudó
- Unión Panamericana

Córdoba 14
- Chimá
- Chinú
- Ciénaga de Oro
- Cotorra
- La Apartada
- Lorica
- Momil
- Pueblo Nuevo
- Puerto Escondido
- Purísima
- Sahagún
- San Andrés Sotavento
- San Bernardo del Viento
- San Pelayo

Cundinamarca 15
- Agua de Dios
- Caparrapí
- Chaguaní
- Junín
- Manta
- Medina
- Nilo
- Nimaima
- Paime
- Pandi
- Pasca
- Quetame
- Tibirita
- Útica
- Venecia

Guainía 1
- Inírida

Guaviare 3
- Calamar
- El Retorno
- Miraflores

Huila 1
- Paicol

La Guajira 2
- Distracción
- Urumita

Magdalena 7
- Cerro San Antonio
- El Retén
- Guamal
- San Sebastián de Buenavista
- San Zenón
- Tenerife
- Zapayán

Meta 1
- El Calvario

Nariño 18
- Albán
- Aldana
- Ancuyá
- Belén
- Consacá
- Contadero
- Funes
- Imués
- La Florida
- La Llanada
- Linares
- Mallama
- Ospina
- San Bernardo
- San Pedro de Cartago
- Sandoná
- Santacruz
- Sapuyes

Norte de Santander 3
- El Carmen
- Herrán
- La Playa

Putumayo 5
- Colón
- Mocoa
- San Francisco
- Santiago
- Sibundoy

Quindío 1
- La Tebaida

Santander 19
- Aguada
- Cabrera
- Cepitá
- Cerrito
- Charta
- Chipatá
- Concepción
- Encino
- Enciso
- Guaca
- Guavatá
- Güepsa
- Jordán
- La Belleza
- Páramo
- Pinchote
- San José de Miranda
- Santa Helena del Opón
- Villanueva

Sucre 15
- Buenavista
- Coloso
- El Roble
- Galeras
- Guaranda
- La Unión
- Los Palmitos
- Majagual
- Ovejas
- Sampués
- San Benito Abad
- San Juan de Betulia
- San Pedro
- Sucre
- Tolú Viejo

Tolima 5
- Alpujarra
- Alvarado
- Cunday
- Suárez
- Valle de San Juan

Valle del Cauca 1
- Vijes

Vaupés 3
- Carurú
- Mitú
- Taraira

Vichada 3
- Cumaribo
- La Primavera
- Santa Rosalía

Total 179

Riesgo alto por bajo nivel de votos nulos - Cámara

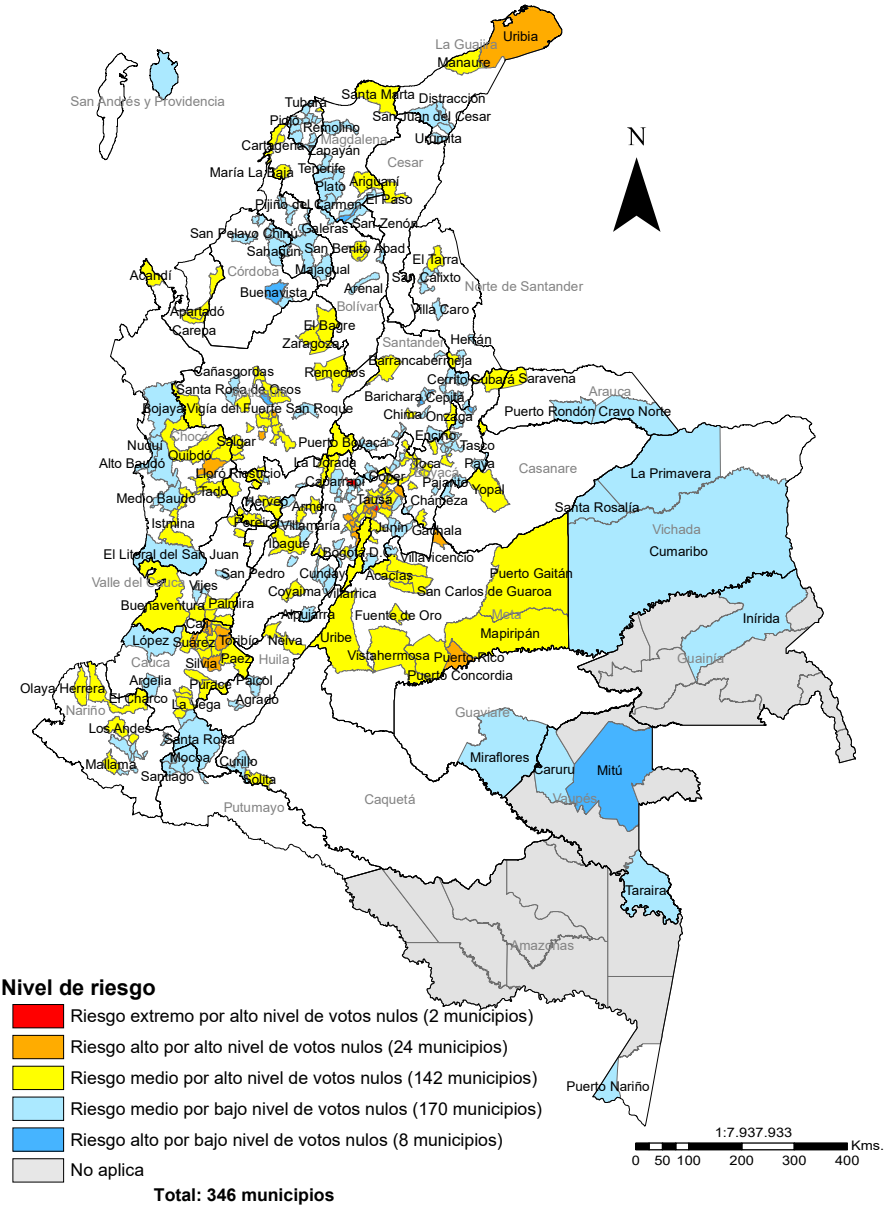
Córdoba 1
- Buenavista

Santander 1
- Palmar

Total 2

Mapa # 13
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Senado de la República 2018

Universidad de los Andes



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de votos nulos (2 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de votos nulos (24 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de votos nulos (142 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos (170 municipios)
- Riesgo alto por bajo nivel de votos nulos (8 municipios)
- No aplica

Total: 346 municipios

Riesgo extremo por alto nivel de votos nulos - Senado

Cundinamarca 2
- Tocancipá
- Topaipí
- **Total** 2

Riesgo alto por alto nivel de votos nulos - Senado

Antioquia 2
- Caldas
- Girardota

Cauca 7
- Buenos Aires
- Corinto
- Guachené
- Puerto Tejada
- Silvia
- Toribío
- Villa Rica

Chocó 1
- Lloró

Cundinamarca 11
- Cajicá
- Facatativá
- Madrid
- Mosquera
- Sesquilé
- Soacha
- Sopó
- Tabio
- Ubaté
- Villapinzón
- Zipaquirá

La Guajira 1
- Uribia

Meta 2
- Barranca de Upía
- Puerto Concordia
- Total 24

Riesgo medio por alto nivel de votos nulos - Senado

Antioquia 24
- Apartadó
- Armenia
- Bello
- Betania
- Caramanta
- Carepa
- Ciudad Bolívar
- Copacabana
- El Bagre
- El Carmen de Viboral
- Envigado
- Guarne
- La Ceja
- Medellín
- Remedios
- Rionegro
- Salgar
- San Andrés de Cuerquía
- San Pedro de Urabá
- Santa Rosa de Osos
- Santafé de Antioquia
- Toledo
- Vigía del Fuerte
- Zaragoza

Arauca 1
- Saravena

Atlántico 1
- Soledad

Bogotá D.C. 1
- Bogotá D.C.

Bolívar 5
- Altos del Rosario
- Barranco de Loba
- Cartagena
- María La Baja
- Santa Rosa

Boyacá 18
- Arcabuco
- Cómbita
- Cubará
- Duitama
- Motavita
- Puerto Boyacá
- San Miguel de Sema
- Santa María
- Siachoque
- Sogamoso
- Tibaná
- Toca
- Togüí
- Tópaga
- Tunja
- Tutazá
- Ventaquemada
- Villa de Leyva

Caldas 5
- La Dorada
- Manizales
- Riosucio
- Supía
- Villamaría

Caquetá 1
- Solita

Casanare 2
- La Salina
- Yopal

Cauca 14
- Almaguer
- Caldono
- Caloto
- Jambaló
- La Sierra
- La Vega
- Miranda
- Padilla
- Páez
- Popayán
- Puracé
- Rosas
- Santander de Quilichao
- Suárez

Cesar 1
- El Paso

Chocó 6
- Acandí
- Cértegui
- El Carmen de Atrato
- Istmina
- Quibdó
- Tadó

Cundinamarca 23
- Bojacá
- Chía
- Chocontá
- Cogua
- Cucunubá
- El Rosal
- Funza
- Fúquene
- Fusagasugá
- Gachancipá
- Girardot
- Guachetá
- Guatavita
- La Calera
- Puerto Salgar
- Ricaurte
- Simijaca
- Subachoque
- Suesca
- Sutatausa
- Tausa
- Tenjo
- Ubaque

Huila 1
- Neiva

La Guajira 1
- Manaure

Magdalena 2
- Ariguaní
- Santa Marta

Meta 10
- Acacías
- Castilla la Nueva
- Fuente de Oro
- Mapiripán
- Puerto Gaitán
- Puerto Rico
- San Carlos de Guaroa
- Uribe
- Villavicencio
- Vistahermosa

Nariño 4
- El Charco
- Los Andes
- Mallama
- Olaya Herrera

Norte de Santander 2
- El Tarra
- Silos

Quindío 1
- La Tebaida

Risaralda 5
- Balboa
- Dosquebradas
- Pereira
- Pueblo Rico
- Quinchía

Santander 3
- Barrancabermeja
- Chima
- Onzaga

Tolima 4
- Armero
- Coyaima
- Ibagué
- Líbano

Valle del Cauca 7
- Ansermanuevo
- Buenaventura
- Cali
- Candelaria
- Florida
- Obando
- Palmira
- **Total** 142

Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos - Senado

Amazonas 1
- Puerto Nariño

Antioquia 4
- Abriaquí
- Alejandría
- Cañasgordas
- San Roque

Arauca 2
- Cravo Norte
- Puerto Rondón

Archipiélago de San Andrés 1
- Providencia

Atlántico 13
- Baranoa
- Campo de La Cruz
- Candelaria
- Luruaco
- Piojó
- Polonuevo
- Puerto Colombia
- Repelón
- Santa Lucía
- Santo Tomás
- Suan
- Tubará
- Usiacurí

Bolívar 4
- Arenal
- Regidor
- San Cristóbal
- Talaigua Nuevo

Boyacá 21
- Betéitiva
- Busbanzá
- Cerinza
- Coper
- Corrales
- Floresta
- Gachantivá
- Guayatá
- Maripí
- Pajarito
- Panqueba
- Paya
- Paz de Río
- San Eduardo
- San Mateo
- Sativasur
- Somondoco
- Susacón
- Sutamarchán
- Tasco
- Tinjacá

Caldas 3
- La Merced
- Marquetalia
- San José

Caquetá 2
- Albania
- Curillo

Casanare 1
- Chámeza

Cauca 4
- Argelia
- López
- San Sebastián
- Santa Rosa

Chocó 5
- Alto Baudó
- Bojayá
- El Litoral del San Juan
- Medio Baudó
- Nuquí

Córdoba 7
- Chinú
- La Apartada
- Momil
- Purísima
- Sahagún
- San Andrés Sotavento
- San Pelayo

Cundinamarca 19
- Caparrapí
- El Peñón
- Gachalá
- Gama
- Gutiérrez
- Junín
- Machetá
- Nimaima
- Paime
- Pandi
- Pasca
- Quebradanegra
- San Francisco
- Tena
- Útica
- Vergara
- Viani
- Villagómez
- Viotá

Guainía 1
- Inírida

Guaviare 1
- Miraflores

Huila 4
- Agrado
- Elías
- Oporapa
- Paicol

La Guajira 4
- Distracción
- El Molino
- San Juan del Cesar
- Urumita

Magdalena 8
- El Retén
- Pijiño del Carmen
- Plato
- Remolino
- San Sebastián de Buenavista
- Santa Bárbara de Pinto
- Tenerife
- Zapayán

Meta 1
- El Calvario

Nariño 10
- Albán
- Ancuyá
- Belén
- Imués
- Linares
- Nariño
- Samaniego
- San Bernardo
- Sandoná
- Sapuyes

Norte de Santander 5
- Cácota
- Herrán
- La Playa
- San Calixto
- Villa Caro

Putumayo 5
- Colón
- Mocoa
- San Francisco
- Santiago
- Sibundoy

Santander 19
- Aguada
- Barichara
- Cepitá
- Cerrito
- Charta
- Chipatá
- Confines
- Encino
- Enciso
- Guaca
- Guavatá
- Güepsa
- La Belleza
- Macaravita
- Molagavita
- Páramo
- San Benito
- San José de Miranda
- Villanueva

Sucre 9
- Buenavista
- Chalán
- Coloso
- Galeras
- La Unión
- Los Palmitos
- Majagual
- San Benito Abad
- San Juan de Betulia

Tolima 8
- Alpujarra
- Alvarado
- Cunday
- Herveo
- Santa Isabel
- Suárez
- Valle de San Juan
- Villarrica

Valle del Cauca 3
- La Cumbre
- San Pedro
- Vijes

Vaupés 2
- Carurú
- Taraira

Vichada 3
- Cumaribo
- La Primavera
- Santa Rosalía
- **Total** 170

Riesgo alto por bajo nivel de votos nulos - Senado

Antioquia 1
- Entrerríos

Boyacá 1
- Guacamayas

Córdoba 1
- Buenavista

Magdalena 1
- San Zenón

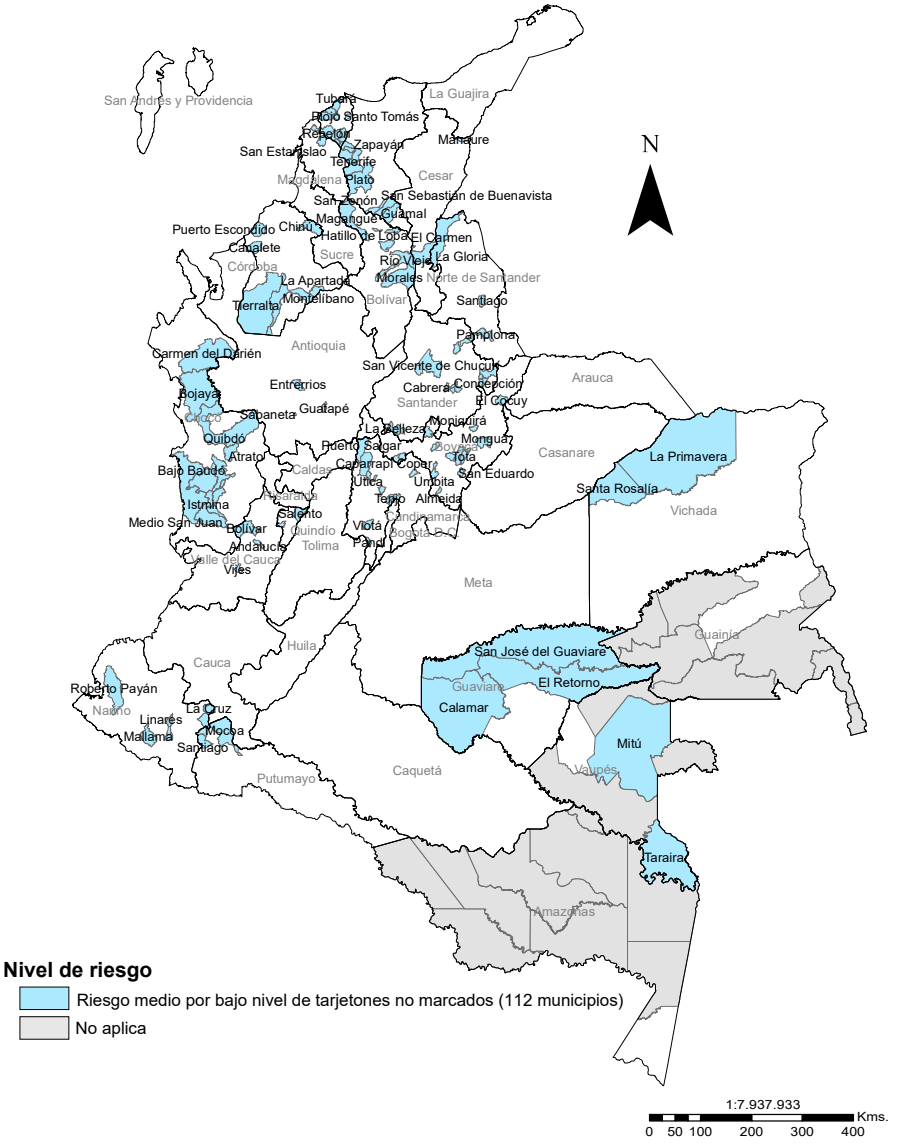
Santander 3
- Cabrera
- Jordán
- Palmar

Vaupés 1
- Mitú
- Total 8

Mapa # 14

Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Cámara de Representantes 2018

Universidad de los Andes



○ Riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados - Cámara

Antioquia 3
- Entrerrios
- Guatapé
- Sabaneta

Atlántico 12
- Campo de La Cruz
- Candelaria
- Juan de Acosta
- Manatí
- Piojó
- Puerto Colombia
- Repelón
- Santa Lucía
- Santo Tomás
- Suan
- Tubará
- Usiacurí

Bolívar 7
- Altos del Rosario
- Clemencia
- Hatillo de Loba
- Magangué
- Morales
- Río Viejo
- San Estanislao

Boyacá 15
- Almeida
- Betéitiva
- Buenavista
- Chíquiza
- Coper
- Cuítiva
- El Cocuy
- Mongua
- Moniquirá
- Nuevo Colón
- Pesca
- San Eduardo
- Siachoque
- Tota
- Úmbita

Cesar 2
- La Gloria
- Manaure

Chocó 9
- Atrato
- Bajo Baudó
- Bojayá
- Carmen del Darién
- El Cantón del San Pablo
- Istmina
- Medio Baudó
- Medio San Juan
- Quibdó

Córdoba 6
- Canalete
- Chinú
- La Apartada
- Montelíbano
- Puerto Escondido
- Tierralta

Cundinamarca 11
- Caparrapí
- Chía
- Cota
- Cucunubá
- Nimaima
- Pandi
- Puerto Salgar
- San Francisco
- Tenjo
- Útica
- Viotá

Guaviare 3
- Calamar
- El Retorno
- San José del Guaviare

Magdalena 9
- Cerro San Antonio
- Concordia
- Guamal
- Pedraza
- Plato
- San Sebastián de Buenavista
- San Zenón
- Tenerife
- Zapayán

Nariño 7
- Ancuyá
- El Tablón de Gómez
- Guaitarilla
- La Cruz
- Linares
- Mallama
- Roberto Payán

Norte de Santander 3
- El Carmen
- Pamplona
- Santiago

Putumayo 3
- Colón
- Mocoa
- Santiago

Quindío 2
- La Tebaida
- Salento

Santander 13
- Bucaramanga
- Cabrera
- Charta
- Concepción
- Enciso
- La Belleza
- Málaga
- Palmar
- Pinchote
- San Gil
- San José de Miranda
- San Vicente de Chucurí
- Vetas

Valle del Cauca 3
- Andalucía
- Bolívar
- Vijes

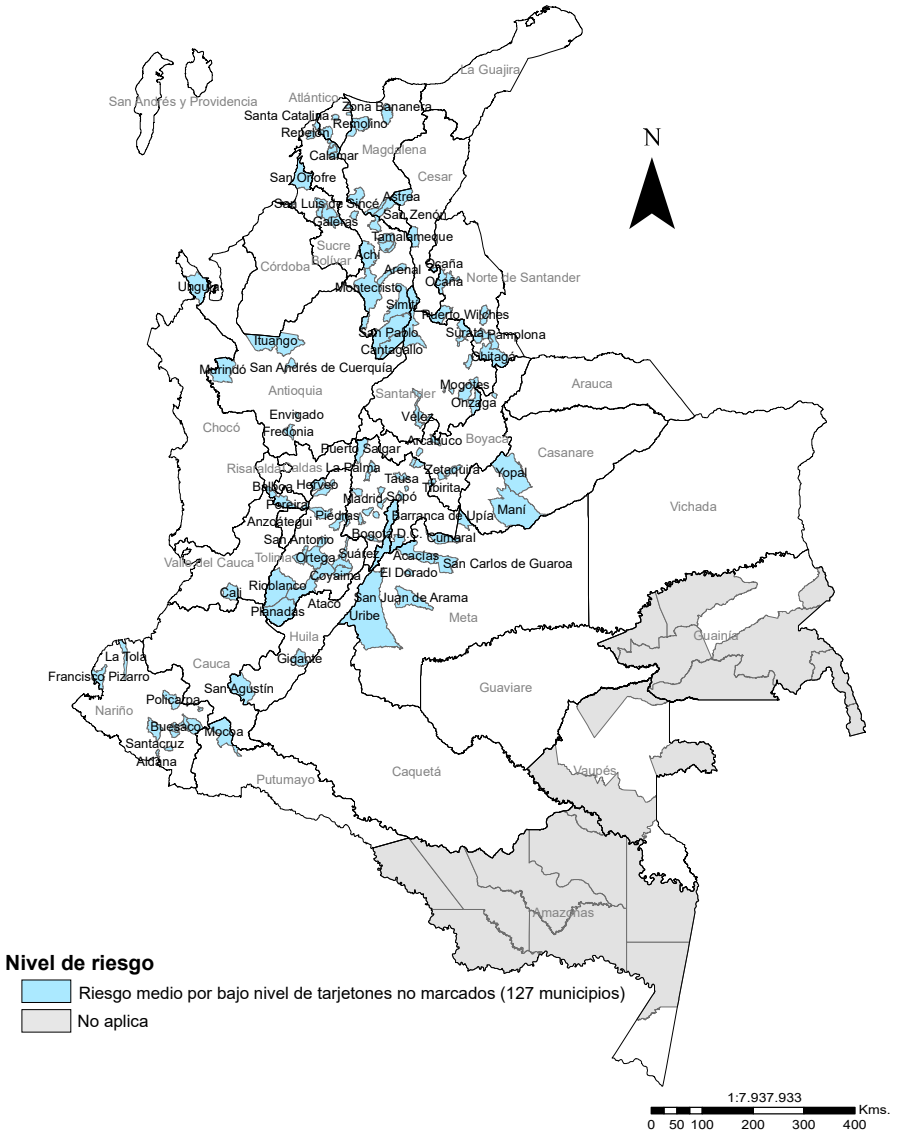
Vaupés 2
- Mitú
- Taraira

Vichada 2
- La Primavera
- Santa Rosalía

Total 112

Mapa # 15
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Senado de la República 2018

Universidad de los Andes



○ Riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados - Senado

Antioquia 5
- Envigado
- Fredonia
- Ituango
- Murindó
- San Andrés de Cuerquía

Atlántico 4
- Repelón
- Sabanagrande
- Soledad
- Usiacurí

Bogotá D.C. 1
- Bogotá D.C.

Bolívar 15
- Achí
- Altos del Rosario
- Arenal
- Arroyohondo
- Barranco de Loba
- Calamar
- Cantagallo
- Cicuco
- Montecristo
- San Cristóbal
- San Fernando
- San Pablo
- Santa Catalina
- Santa Rosa
- Simití

Boyacá 6
- Arcabuco
- Chinavita
- Guacamayas
- La Capilla
- Tinjacá
- Zetaquira

Casanare 2
- Maní
- Yopal

Cesar 2
- Astrea
- Tamalameque

Chocó 1
- Unguía

Cundinamarca 18
- Apulo
- Arbeláez
- Chaguaní
- Fúquene
- Gachancipá
- Guachetá
- Guataquí
- Gutiérrez
- La Mesa
- La Palma
- Madrid
- Puerto Salgar
- San Antonio del Tequendama
- San Francisco
- Sopó
- Tausa
- Tibirita
- Útica

Huila 2
- Gigante
- San Agustín

Magdalena 6
- Remolino
- Salamina
- San Sebastián de Buenavista
- San Zenón
- Santa Bárbara de Pinto
- Zona Bananera

Meta 7
- Acacías
- Barranca de Upía
- Cumaral
- El Dorado
- San Carlos de Guaroa
- San Juan de Arama
- Uribe

Nariño 12
- Aldana
- Belén
- Buesaco
- Chachagüí
- Consacá
- Francisco Pizarro
- Iles
- La Florida
- La Tola
- Policarpa
- Sandoná
- Santacruz

Norte de Santander 9
- Bochalema
- Chitagá
- Durania
- La Esperanza
- La Playa
- Labateca
- Mutiscua
- Ocaña
- Pamplona

Putumayo 1
- Mocoa

Risaralda 3
- Balboa
- La Celia
- Pereira

Santander 11
- Matanza
- Mogotes
- Molagavita
- Onzaga
- Palmar
- Pinchote
- Puerto Wilches
- San Benito
- Santa Bárbara
- Suratá
- Vélez

Sucre 6
- Coveñas
- Galeras
- Los Palmitos
- San Juan de Betulia
- San Luis de Sincé
- San Onofre

Tolima 15
- Anzoátegui
- Ataco
- Coyaima
- Herveo
- Ortega
- Palocabildo
- Piedras
- Planadas
- Prado
- Purificación
- Rioblanco
- San Antonio
- Suárez
- Valle de San Juan
- Villahermosa

Valle del Cauca 1
- Cali

Total 127

Misión de observación Electoral

Limitaciones a la competencia: el dominio electoral como factor de riesgo, elecciones Senado y Cámara 2006, 2010 y 2014

Viviana Andrea Sarmiento Peña
Investigadora

Observatorio Político Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Introducción

La competencia electoral es uno de los componentes básicos y necesarios para reconocer la calidad de una democracia. Este tipo de competencia, presenta distintas definiciones; se puede entender como la cantidad de partidos o candidatos a quienes les es posible competir, ya sea en términos de la probabilidad de alternancia en el poder por parte de la oposición -tanto de ganar la elección como de posesionarse y ejercer el cargo- o como la posibilidad de que exista y pueda competir más de un partido político (Schedler, 2002). Pero también, la competencia electoral tiene como argumento central la cuantificación del dominio del candidato o partido ganador, bien sea a través del porcentaje de votos del ganador o a partir del número de escaños obtenidos (Sartori, 2008).

La competencia electoral puede verse afectada por el diseño institucional del sistema electoral y político que define el número de partidos -un sistema de partido único, bipartidista o multipartidista-, el tipo de listas, el sistema de asignación de escaños, el diseño de los distritos electorales o circunscripciones, o el sistema de financiación de partidos y campañas electorales.

Asimismo, esta variable puede reducirse gracias a razones circunstanciales o contextuales como la violencia política o la presencia de grupos armados. En este sentido, la violencia afecta la competencia electoral en tanto puede incidir en el número de partidos o candidatos inscritos. En estos casos la presión puede estar

dirigida hacia los candidatos para que, buscando proteger su vida, renuncien a sus aspiraciones políticas. La violencia también puede afectar la competencia al desincentivar la participación de los ciudadanos en las urnas, pues el miedo a las acciones armadas en el día de las elecciones, o a retaliaciones posteriores por el hecho de participar, disminuye la asistencia de los votantes afectando la votación de los candidatos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la MOE ha incluido las limitaciones a la competencia electoral como una variable de sus Mapas de Riesgo Electoral desde el año 2007. Para el presente estudio, se utiliza la variable de *riesgo por dominio electoral*, entendida como el porcentaje de votos obtenido por el partido ganador, el cual se considera atípico, y por ende, riesgoso, cuando equivale a una cifra mayor al promedio nacional, más una desviación estándar de manera reiterada en un municipio en los últimos tres comicios. Con esto, se parte de la premisa de que la concentración atípica de votos en el candidato o partido ganador sugiere la posibilidad de que se esté presentando alguna de las situaciones descritas, en las que los candidatos no pueden hacer campaña, o la ciudadanía no puede votar libremente.

Este capítulo presentará, en primer lugar, la metodología de la variable de dominio electoral para Senado y Cámara de Representantes. En segundo lugar, se mostrarán los resultados a nivel nacional de los cálculos de esta variable para ambas corporaciones (Cámara y Senado). Por último, se hará un análisis de la relación de la variable de dominio electoral con otras variables relacionadas con el fraude electoral.

1. Metodología: el cálculo del riesgo por dominio electoral

Para la medición de las limitaciones a la competencia electoral, la MOE utilizó el cálculo del *dominio electoral*. De esta forma, se considera que hay dominio electoral en una elección cuando, en un municipio, el partido ganador obtiene un porcentaje de votos igual o mayor al promedio nacional del porcentaje de votos del partido ganador de cada municipio más una desviación estándar.[1]

Es decir que, tanto para los datos del Senado como para la Cámara de Representantes, se toma el porcentaje de votos del partido ganador sobre el total de votos válidos en cada municipio del país. Posteriormente, se calcula el promedio nacional entre los 1122 municipios colombianos,[2] así como la desviación estándar del porcentaje del partido ganador. El nivel de riesgo de

1 Hasta el año 2014 la metodología de medición de esta variable correspondía a tres indicadores: el porcentaje de votos del partido ganador, el número efectivo de partidos y el número efectivo de candidatos. Sin embargo, para esta edición la variable de dominio considera únicamente el porcentaje atípico de votos del ganador debido a que no se encontró que el *Número efectivo de candidatos* ni el *Número efectivo de partidos* afectaran de forma significativa el dominio electoral para las elecciones legislativas.

2 Se contabiliza el universo de los 1100 municipios colombianos, el Distrito Capital, la isla de San Andrés y los 20 corregimientos departamentales de Guainía, Vaupés y Amazonas. Para fines prácticos, se habla de estas 1122 unidades territoriales como 'municipios'.

cada municipio depende de la comparación entre porcentaje de votos del partido ganador respecto al promedio nacional, según se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 1. Cálculo niveles de riesgo

Tipo de Riesgo	Cálculo	Nivel
Extremo	Promedio % votos ganador + 3 Desviaciones Estándar	3
Alto	Promedio % votos ganador + 2 Desviaciones Estándar	2
Medio	Promedio % votos ganador + 1 Desviación Estándar	1

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Igualmente, en la metodología se considera el comportamiento histórico del dominio electoral en los municipios a partir de la ponderación de los resultados de las tres últimas elecciones legislativas, esto es, los comicios de los años 2006, 2010 y 2014. Es decir, se realiza el cálculo descrito anteriormente para cada elección y se pondera este resultado para calcular el *riesgo por dominio electoral*, dándole mayor importancia a las elecciones más recientes, de la siguiente manera: el nivel de riesgo para las elecciones de 2006 equivale al 10% del indicador; el de las elecciones de 2010, al 30%; y el de las elecciones de 2014 al 60%.

En resumen, la fórmula para el cálculo del *riesgo por dominio* es:

Nivel de Riesgo por Dominio Electoral para X Municipio=(Dominio 2006*0,1)+(Dominio 2010*0,3)+(Dominio 2014*0,6)

2. Resultados del riesgo por dominio electoral en Cámara de Representantes

Para las elecciones del año 2018 en la Cámara de Representantes hay 227 municipios con riesgo de limitaciones a la competencia por dominio electoral. El único municipio con riesgo extremo es La Playa, en el departamento de Norte de Santander, mientras que 23 municipios tienen riesgo alto y 203 riesgo medio.

Tabla 2. Número de municipios con Riesgo Electoral por dominio en Cámara.

Tipo de Riesgo	# de Municipios	% sobre municipios en riesgo
Extremo	1	0,44%
Alto	23	10,13%
Medio	203	89,43%
Total	227	100%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Antioquia es el departamento con más municipios (28) en riesgo por dominio electoral en Cámara. Sin embargo, Córdoba es el departamento con la mayor proporción de municipios en riesgo por departamento ya que el 60% de los municipios cordobeses tienen algún tipo de riesgo electoral por dominio en Cámara de Representantes.

Tabla 3. Número de municipios en riesgo electoral por dominio en Cámara por departamento.

#	Departamento	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo extremo	Total municipio en riesgo en el depto.	% sobre total municipios del depto.	% sobre total municipios con riesgo
1	Antioquia	24	4		28	22%	12%
2	Cundinamarca	23	4		27	23%	12%
3	Boyacá	17	5		22	18%	10%
4	Norte de Santander	17	2	1	20	50%	9%
5	Córdoba	14	4		18	60%	8%
6	Santander	18			18	21%	8%
7	Nariño	12			12	19%	5%
8	Tolima	9	1		10	21%	4%
9	Cauca	7	1		8	19%	4%
10	Bolívar	5			5	11%	2%
11	Caldas	5			5	19%	2%
12	Putumayo	5			5	38%	2%
13	Sucre	5			5	19%	2%
14	Valle del Cauca	4	1		5	12%	2%
15	Chocó	4			4	13%	2%
16	Guainía	4			4	27%	2%
17	Magdalena	4			4	13%	2%
18	Meta	3	1		4	14%	2%
19	Quindío	4			4	33%	2%
20	Huila	3			3	8%	1%
21	La Guajira	3			3	20%	1%
22	Vaupés	3			3	50%	1%
23	Amazonas	2			2	18%	1%
24	Arauca	2			2	29%	1%
25	Casanare	2			2	11%	1%
26	Atlántico	1			1	4%	0%
27	Guaviare	1			1	25%	0%
28	Risaralda	1			1	7%	0%
29	Vichada	1			1	25%	0%
Total		203	23	1	227		100%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

3. Resultados del riesgo por dominio electoral en Senado

Por otra parte, para las elecciones 2018 en el Senado se tienen 207 municipios con riesgo por dominio; dos (2) municipios presentan riesgo extremo (San Francisco en Antioquia y Guacamayas, Boyacá), mientras que 24 municipios tienen riesgo alto y 181 riesgo medio.

Tabla 4. Número de municipios con Riesgo Electoral por dominio en Senado.

Tipo de Riesgo	# de Municipios	% sobre municipios en riesgo
Extremo	2	0,97%
Alto	24	11,59%
Medio	181	87,44%
Total	207	100%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Respecto a la distribución a nivel territorial, Antioquia es el departamento con más municipios en riesgo por dominio con 29 en total. Por otra parte, Córdoba nuevamente tiene la mayor proporción de municipios en riesgo en un solo departamento, pues el 67% de sus municipios tiene algún tipo de riesgo por dominio electoral, una proporción 7 puntos porcentuales mayor que en Cámara.

Lo anterior demuestra que hay una coincidencia en el dominio electoral en Cámara de Representantes y en el Senado, ya que en ambas corporaciones el departamento con más municipios con riesgo por dominio electoral fue Antioquia, mientras que el departamento con mayor porcentaje de municipios en riesgo dentro de un mismo departamento fue Córdoba.

Tabla 5. Número de municipios en riesgo electoral por dominio en Senado por departamento.

#	Departamento	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo extremo	Total municipio en riesgo en el depto.	% sobre total municipios del depto.	% sobre total municipios con riesgo
1	Antioquia	24	4	1	29	23%	14%
2	Boyacá	16	3	1	20	16%	10%
3	Córdoba	17	3		20	67%	10%
4	Nariño	16	3		19	30%	9%
5	Norte de Santander	14	3		17	43%	8%
6	Santander	17			17	20%	8%
7	Magdalena	9			9	30%	4%
8	Meta	8			8	28%	4%
9	Bolívar	6	1		7	15%	3%
10	Caldas	7			7	26%	3%
11	Chocó	6			6	20%	3%
12	Tolima	4	2		6	13%	3%
13	Cauca	3	2		5	12%	2%
14	Cundinamarca	5			5	4%	2%
15	Amazonas	3	1		4	36%	2%
16	La Guajira	4			4	27%	2%
17	Valle del Cauca	3	1		4	10%	2%
18	Cesar	3			3	12%	1%

(…/…)

(…/…)

#	Departamento	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo extremo	Total municipio en riesgo en el depto.	% sobre total municipios del depto.	% sobre total municipios con riesgo
19	Huila	2	1		3	8%	1%
20	Atlántico	2			2	9%	1%
21	Guainía	2			2	22%	1%
22	Guaviare	2			2	50%	1%
23	Putumayo	2			2	15%	1%
24	Sucre	2			2	8%	1%
25	Archipiélago de San Andrés	1			1	50%	0%
26	Casanare	1			1	5%	0%
27	Vaupés	1			1	17%	0%
28	Vichada	1			1	25%	0%
Total		181	24	2	207		100%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

4. Análisis del riesgo por dominio electoral frente a otras variables de riesgo

El dominio electoral puede interactuar con otro tipo de variables o de fenómenos relacionados. En los siguientes apartados se mostrarán algunas combinaciones del dominio electoral con distintas variables. El primer análisis corresponde a identificar qué partidos políticos ganan en los municipios donde hay riesgo por dominio, y si ganan tanto en Senado como en Cámara, es decir, si un partido hace "doblete". Posteriormente, se evalúa la relación entre la atipicidad de votos nulos y de tarjetones no marcados en los municipios con riesgo por dominio.

4.1 Partidos ganadores en municipios en riesgo

Para este análisis, se observó en qué casos un partido político logró hacer "doblete" en un municipio con riesgo por dominio, tanto en Cámara como en Senado, al ganar en las dos corporaciones simultáneamente. En total, se encontraron 96 municipios en esta condición. Los partidos que presentan este fenómeno en más municipios son el Partido Conservador y el Partido de la U, como se evidencia en la siguiente tabla.

Tabla 6. Número de municipios en riesgo por dominio electoral en ambas cámaras donde los partidos políticos hicieron "doblete" en el año 2014.

#	Partido	Número de municipios	% sobre total de municipios con doblete
1	Partido Conservador	43	45%
2	Partido de la U	31	32%
3	Partido Liberal	13	14%
4	Opción Ciudadana	4	4%
5	Centro Democrático	3	3%
6	Alianza Verde	1	1%
7	Cambio Radical	1	1%
Total		96	100%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Dentro de este grupo de municipios hay algunos que generan mayor preocupación, puesto que su nivel de riesgo por dominio es alto o extremo tanto en Senado como en Cámara. La MOE encontró que siete (7) municipios presentan este fenómeno, incluyendo los dos (2) municipios con riesgo extremo por dominio en Senado (San Francisco, Antioquia y Guacamayas, Boyacá) y el único municipio con Riesgo extremo por dominio en Cámara, La Playa, en el departamento de Norte de Santander.

Tabla 7. Municipios con riesgo alto o extremo por dominio y con el mismo partido ganador en Cámara y Senado, 2014.

#	Municipio	Departamento	Nivel de riesgo por dominio Cámara 2018	Nivel de riesgo por dominio Senado 2018	Ganador Senado y Cámara 2014	% de participación Cámara 2014	% de participación Senado 2014
1	Angostura	Antioquia	Alto	Alto	Partido Conservador	38,39	38,38
2	San Francisco	Antioquia	Alto	Extremo	Partido Conservador	40,13	40,18
3	Guacamayas	Boyacá	Alto	Extremo	Centro Democrático	52,51	52,51
4	San Sebastián	Cauca	Alto	Alto	Partido Liberal	58,49	58,77
5	La Apartada (Frontera)	Córdoba	Alto	Alto	Partido de la U	60,11	59,75
6	Sahagún	Córdoba	Alto	Alto	Partido de la U	68,89	68,92
7	La Playa	Norte de Santander	Extremo	Alto	Partido Conservador	48,82	48,82

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

De acuerdo a la tabla anterior, de los siete municipios con niveles extremos o altos de *dominio* el Partido Conservador ganó en tres y el Partido de la U en dos. Igualmente, Antioquia y Córdoba tienen la mayor proporción de municipios con este fenómeno. Este fenómeno coincide con el hecho de que estos dos departamentos posean la mayor cantidad de municipios en riesgo por dominio, como se vio en las tablas 2 y 4.

Además, es importante resaltar que en los municipios de Sahagún y La Apartada (Córdoba), donde se presentaron los niveles de participación más altos, los candidatos más votados fueron los senadores del Partido de la U Musa Besaile y Bernardo Elías, quienes en 2017 fueron capturados por investigaciones penales de la Corte Suprema de Justicia.

El senador Bernardo Elías está siendo investigado por el caso Odebrecht desde febrero del año 2017, cuando la Fiscalía compulsó copias ante la Corte Suprema para investigar al congresista (El Espectador, 24 de febrero de 2017). Dentro de la investigación, una prima del senador Elías fue capturada por presuntamente ser intermediaria en la entrega de sobornos de

Odebrecht (El Espectador, 2 de agosto de 2017). Por su parte, el senador Musa Besaile está siendo investigado por el mismo caso desde finales de julio de 2017 (El Heraldo, 25 de julio de 2017). También, se encuentra involucrado en el escándalo del Cartel de la Toga, pues aceptó haber pagado un soborno de 2.000 millones de pesos a cambio de que la Corte Suprema no le emitiera orden de captura por una investigación en su contra por parapolítica (Caracol Radio, 13 de octubre de 2017).

De otro lado, Angostura y San Francisco, en el departamento de Antioquia, son los municipios con riesgo por dominio que presentan los niveles de participación más bajos. En ellos predomina el Partido Conservador, y la votación más alta dentro de la lista del partido al Senado es la de la senadora Olga Suarez Mira. La senadora es hermana del ex congresista Oscar Suárez Mira, condenado en el año 2013 a nueve años de cárcel por la Corte Suprema de Justicia por concierto para delinquir (por su participación en el escándalo de la parapolítica) en las elecciones legislativas de 2006, en las que fue el candidato más votado en todo Antioquia (El Espectador, 24 de julio de 2013). Por su parte, su hermano Cesar Suárez Mira fue elegido en el año 2015 como alcalde de Bello, Antioquia (por coalición entre el Partido Conservador, el Partido Liberal, el Partido de la U y Cambio Radical), y está suspendido y capturado por la Fiscalía por presuntamente falsificar su diploma de bachiller para posesionarse en cargos públicos (El Colombiano, 20 de junio de 2017).

Respecto a la Cámara de Representantes, en el municipio de La Playa, en el departamento de Norte de Santander, el candidato más votado es el representante por el Partido Conservador Ciro Rodríguez, quien también está siendo investigado dentro del caso Odebrecht desde finales de julio de 2017 (El Heraldo, 25 de julio de 2017).

4.2. El dominio electoral frente al riesgo por votos nulos y tarjetones no marcados

Otras de las variables estudiadas en relación con el dominio electoral es el número atípico de votos nulos y de tarjetones no marcados.[3] Así, una proporción atípicamente alta de votos nulos en un municipio, que además tiene riesgo por dominio electoral, da pie a la hipótesis de una anulación fraudulenta de votos para ampliar la ventaja del candidato ganador sobre sus competidores. Es decir, en un escenario de fraude electoral, se aumentaría ilícitamente el número de votos nulos de otros candidatos para que el ganador tenga un porcentaje de apoyos más alto, lo cual se reflejaría en la coincidencia entre el riesgo por limitaciones a la competencia y el de alteración de resultados por anomalía en votos nulos.

Frente a esto, la MOE encontró que para la Cámara de Representantes hay 23 municipios que presentan riesgo medio

3 Para ver el estudio sobre estas variables de riesgo ver el capítulo *Factores de riesgo por anomalías en votos nulos y tarjetas no marcadas: elecciones nacionales 2006, 2010 y 2014*, escrito por Felipe Botero y Juan Manuel Palacios en este mismo libro.

por votos nulos y que coinciden con niveles medio o alto de riesgo por dominio electoral. La tabla 8 muestra en detalle cuáles son estos municipios. Se destacan los casos de Angostura (Antioquia), Tibaná (Boyacá), Mapiripán (Meta) y El Cairo (Valle del Cauca), por tratarse de municipios con nivel de riesgo alto por dominio electoral.

Tabla 8. Municipios con riesgo por dominio y riesgo por alto nivel de votos nulos en Cámara de Representantes 2018.

#	Municipio	Departamento	Nivel de riesgo por dominio 2018	Nivel de riesgo por nivel atípicamente alto de votos nulos 2018
1	Angostura	Antioquia	alto	medio
2	Tibaná	Boyacá	alto	medio
3	Mapiripán	Meta	alto	medio
4	El Cairo	Valle del Cauca	alto	medio
5	Betania	Antioquia	medio	medio
6	Cáceres	Antioquia	medio	medio
7	Caramanta	Antioquia	medio	medio
8	Murindó	Antioquia	medio	medio
9	Nariño	Antioquia	medio	medio
10	San Roque	Antioquia	medio	medio
11	Taraza	Antioquia	medio	medio
12	Zambrano	Bolívar	medio	medio
13	Pisba	Boyacá	medio	medio
14	Almaguer	Cauca	medio	medio
15	Toribio	Cauca	medio	medio
16	Cogua	Cundinamarca	medio	medio
17	Funza	Cundinamarca	medio	medio
18	Topaipí	Cundinamarca	medio	medio
19	Oporapa	Huila	medio	medio
20	Uribia	La Guajira	medio	medio
21	Puerto Gaitán	Meta	medio	medio
22	Vista Hermosa	Meta	medio	medio
23	Ricaurte	Nariño	medio	medio

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Respecto al Senado, hay 12 municipios donde hay riesgo medio o alto por votos nulos y que coinciden con riesgo medio por dominio. Se resalta el caso de Uribia, en La Guajira, donde el riesgo por elevado nivel de anulación de votos es alto. En la tabla 9 se muestra esta variable para los municipios mencionados.

Tabla 9. Municipios con riesgo por dominio y riesgo por alto nivel de votos nulos en Senado 2018.

#	Municipio	Departamento	Nivel de riesgo por dominio 2018	Nivel de riesgo por nivel atípicamente alto de votos nulos 2018
1	Uribia	La Guajira	medio	alto
2	Salgar	Antioquia	medio	medio
3	Toledo	Antioquia	medio	medio
4	Vigía Del Fuerte	Antioquia	medio	medio
5	Páez (Benalcázar)	Cauca	medio	medio
6	Puracé (Coconuco)	Cauca	medio	medio
7	Caramanta	Antioquia	medio	medio
8	Fuente De Oro	Meta	medio	medio
9	Mapiripán	Meta	medio	medio
10	Puerto Gaitán	Meta	medio	medio
11	Chima	Santander	medio	medio
12	San Carlos De Guaroa	Meta	medio	medio

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Respecto al riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados, su relación con el dominio electoral se basa en que un número inusualmente bajo de tarjetones sin marcar podría indicar que un tarjetón, originalmente depositado sin marcar por un ciudadano, estaría siendo marcado de manera ilegítima por influencia de un candidato para aumentar su votación de forma fraudulenta. Frente a esta situación, se encuentra que para la Cámara de Representantes hay 27 municipios donde coincide el riesgo por bajo número de tarjetones no marcados con el riesgo por dominio electoral. La tabla 10 muestra en detalle estos casos. Se resaltan los municipios de La Apartada, Córdoba, donde el nivel de riesgo por dominio es alto.

Tabla 10. Municipios con riesgo por dominio y riesgo por bajo nivel de tarjetones no marcados en Cámara de Representantes 2018.

#	Municipio	Departamento	Nivel de riesgo por dominio 2018	Nivel de riesgo por nivel atípicamente bajo de tarjetones no marcados 2018
1	La Apartada (Frontera)	Córdoba	alto	medio
2	Guatapé	Antioquia	medio	medio
3	Bajo Baudó	Chocó	medio	medio
4	Rio Viejo	Bolívar	medio	medio
5	Chiquiza	Boyacá	medio	medio
6	Úmbita	Boyacá	medio	medio

(…/…)

(…/…)

#	Municipio	Departamento	Nivel de riesgo por dominio 2018	Nivel de riesgo por nivel atípicamente bajo de tarjetones no marcados 2018
7	Bojayá (Bellavista)	Chocó	medio	medio
8	Montelibano	Córdoba	medio	medio
9	Tierra Alta	Córdoba	medio	medio
10	Cabrera	Santander	medio	medio
11	Caparrapí	Cundinamarca	medio	medio
12	Charta	Santander	medio	medio
13	El Carmen	Norte de Santander	medio	medio
14	El Retorno	Guaviare	medio	medio
15	La Belleza	Santander	medio	medio
16	Guaitarilla	Nariño	medio	medio
17	Medio Baudó	Chocó	medio	medio
18	Salento	Quindío	medio	medio
19	Nimaima	Cundinamarca	medio	medio
20	Pinchote	Santander	medio	medio
21	Piojo	Atlántico	medio	medio
22	San José De Miranda	Santander	medio	medio
23	Santiago	Putumayo	medio	medio
24	Taraira	Vaupés	medio	medio
25	Tenerife	Magdalena	medio	medio
26	Vijes	Valle del Cauca	medio	medio
27	Zapayán	Magdalena	medio	medio

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Por su parte, en el Senado, hay 20 municipios con registro de riesgo por bajo número de tarjetones no marcados y dominio. Entre estos casos se destaca Guacamayas (Boyacá), donde hay riesgo extremo por dominio, así como Iles (Nariño), La Playa (Norte de Santander), San Antonio y Valle San Juan (Tolima), que tienen riesgo alto por dominio.

Tabla 11. Municipios con riesgo por dominio y riesgo por bajo nivel de tarjetones no marcados en Senado 2018.

#	Municipio	Departamento	Nivel de riesgo por dominio 2018	Nivel de riesgo por nivel atípicamente bajo de tarjetones no marcados 2018
1	Guacamayas	Boyacá	extremo	medio
2	Iles	Nariño	alto	medio
3	La Playa	Norte de Santander	alto	medio
4	San Antonio	Tolima	alto	medio
5	Valle San Juan	Tolima	alto	medio
6	Ituango	Antioquia	medio	medio
7	Galeras (Nueva Granada)	Sucre	medio	medio
8	Salamina	Magdalena	medio	medio
9	Herveo	Tolima	medio	medio
10	Chachagüí	Nariño	medio	medio
11	Florida	Nariño	medio	medio
12	Policarpa	Nariño	medio	medio
13	La Esperanza	Norte de Santander	medio	medio
14	San Benito	Santander	medio	medio
15	Mutiscua	Norte de Santander	medio	medio
16	Pinchote	Santander	medio	medio
17	San Carlos De Guaroa	Meta	medio	medio
18	Coveñas	Sucre	medio	medio
19	San Sebastián De Buenavista	Magdalena	medio	medio
20	San Zenón	Magdalena	medio	medio

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

5. Conclusiones y recomendaciones

El riesgo por dominio electoral en las elecciones legislativas puede observarse, para Senado, en un total de 207 municipios, y para Cámara de Representantes, en 227. Igualmente, se puede encontrar que hay municipios donde coincide el riesgo por dominio en ambas corporaciones y gana la elección el mismo partido político. Dentro de estos municipios se encuentran algunos de los fortines electorales de cuestionados caciques políticos.

Así mismo, el riesgo por dominio electoral puede estar relacionado con otros tipos de irregularidades electorales. Concretamente, se encontró que al combinarlo con el riesgo por tarjetones no marcados hay 27 municipios donde coinciden ambos fenómenos para Cámara de representantes y 20 para Senado. Por su parte, la combinación con el riesgo por votos nulos presenta 23 municipios para Cámara y 12 para Senado donde se presentan ambos riesgos.

Teniendo en cuenta los resultados de este estudio, se recomienda a las autoridades electorales y a la Fuerza Pública prestar especial atención a las condiciones de igualdad para hacer campaña en los departamentos de Córdoba, Antioquia, Boyacá y Norte de Santander, puesto que presentan la mayoría de casos de dominio electoral. Igualmente, deben considerarse los municipios donde coincide la variable de dominio con la actividad política de Congresistas investigados por el caso Odebrecht, como ocurre en el departamento de Córdoba. Finalmente, es recomendable prestar especial atención al conteo de votos, así como al proceso de escrutinio en general, de los municipios donde coincide el riesgo por dominio y los riesgos por bajo número de tarjetones no marcados o alto número de votos nulos, para prevenir posibles fraudes, especialmente en Boyacá y Antioquia.

Bibliografía

Caracol Radio. (13 de octubre de 2017). Corte Suprema determina medida de aseguramiento para el senador Musa Besaile por el Cartel de la Toga. Recuperado de http://caracol.com.co/radio/2017/10/13/judicial/1507930068_201516.html

El Colombiano. (20 de junio de 2017). Por orden de un juez, alcalde de Bello seguirá en casa por cárcel. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/antioquia/juez-ratifico-orden-de-prision-domiciliaria-para-cesar-suarez-mira-alcalde-de-bello-HD6757797

El Espectador. (24 de febrero de 2017). Caso Odebrecht: Fiscalía pide investigar al senador Bernardo "Ñoño" Elías. Recuperado de http://www.elespectador.com/noticias/judicial/caso-odebrecht-fiscalia-pide-investigar-al-senador-bernardo-nono-elias-articulo-681702

El Espectador. (24 de julio de 2013). Condenan a 9 años de prisión a ex congresista Óscar Suárez Mira por parapolítica. Recuperado de http://www.elespectador.com/noticias/judicial/condenan-9-anos-de-prision-excongresista-oscar-suarez-m-articulo-435774

El Espectador. (2 de agosto de 2017). Caso Odebrecht: se entregó Básima Patricia Elías, prima del 'Ñoño' Elías. Recuperado de http://www.elespectador.com/noticias/judicial/caso-odebrecht-se-entrego-basima-patricia-elias-prima-del-nono-elias-articulo-706165

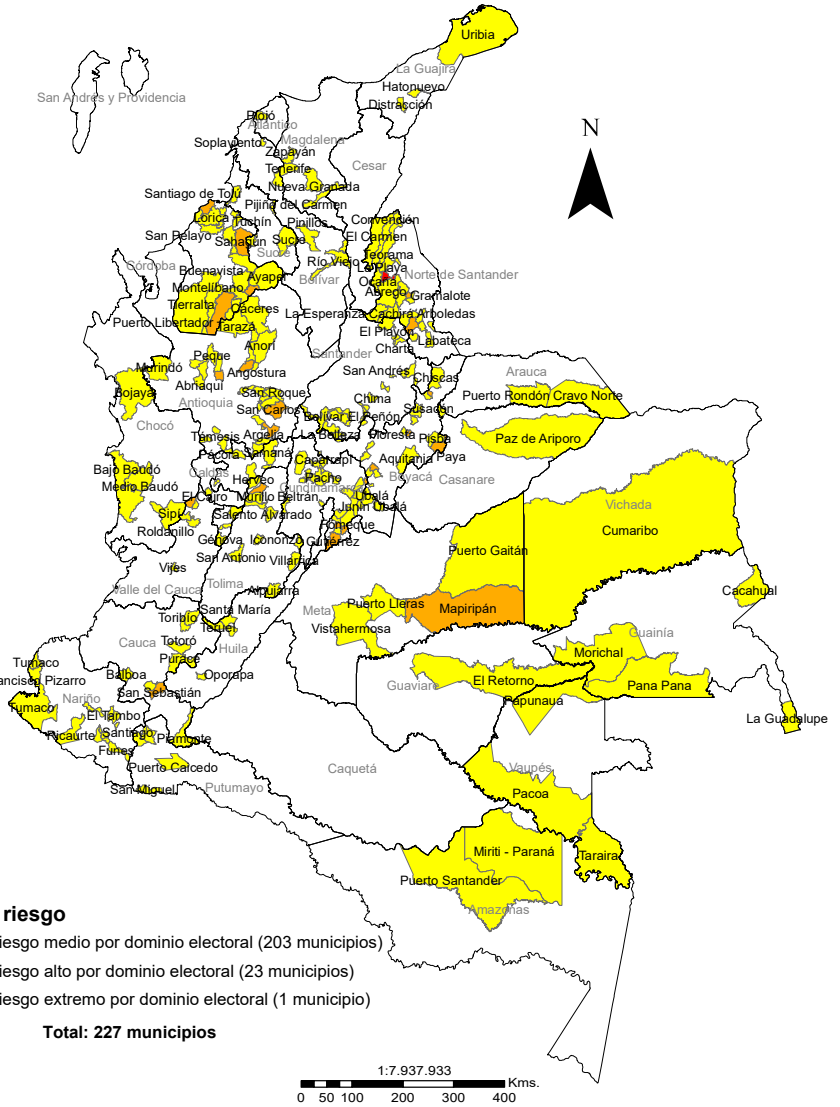
El Heraldo. (25 de julio de 2017). Tres congresistas costeños enredados en caso Odebretch. Recuperado de https://www.elheraldo.co/colombia/tres-congresistas-costenos-enredados-en-caso-odebrecht-386035

Mainwaring, Scott y T. Scully (Eds.). (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Sartori, Giovanni. (2008). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.

Schedler, Andreas. (2002). The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy*. 13 (2), pp. 36-50

Mapa # 16
Riesgo por dominio electoral para elecciones a Cámara de Representantes 2018



Nivel de riesgo

- Riesgo medio por dominio electoral (203 municipios)
- Riesgo alto por dominio electoral (23 municipios)
- Riesgo extremo por dominio electoral (1 municipio)

Total: 227 municipios

Riesgo extremo por dominio electoral - Cámara

Norte de Santander	**1**
La Playa	
Total	**1**

Riesgo alto por dominio electoral - Cámara

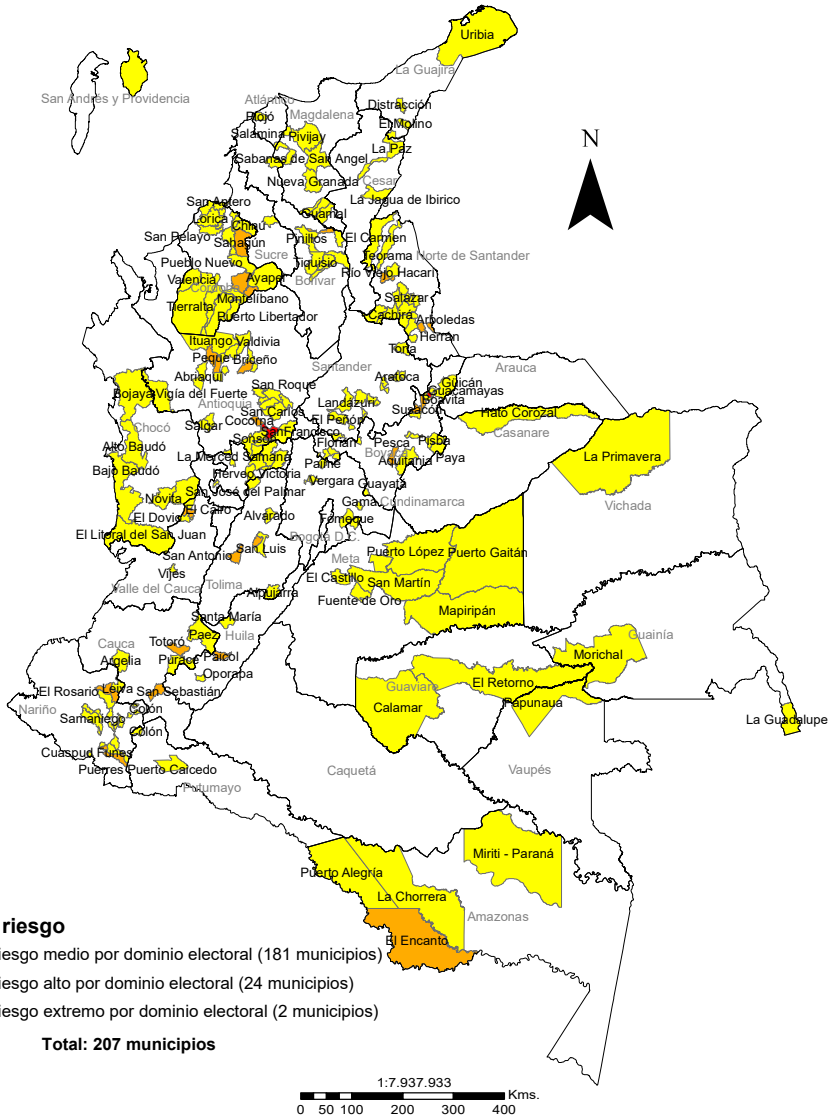
Antioquia	**4**
Angostura	
Liborina	
San Carlos	
San Francisco	
Boyacá	**5**
Busbanzá	
Corrales	
Guacamayas	
Paya	
Tibaná	
Cauca	**1**
San Sebastián	
Córdoba	**4**
La Apartada	
Puerto Libertador	
Sahagún	
San Bernardo del Viento	
Cundinamarca	**4**
Cáqueza	
Gutiérrez	
Quetame	
Tibirita	
Meta	**1**
Mapiripán	
Norte de Santander	**2**
Cucutilla	
Lourdes	
Tolima	**1**
Villahermosa	
Valle del Cauca	**1**
El Cairo	
Total	**23**

Riesgo medio por dominio electoral Senado

Amazonas	**2**
Miriti - Paraná	
Puerto Santander	
Antioquia	**24**
Abriaquí	
Alejandría	
Anorí	
Argelia	
Betania	
Cáceres	
Campamento	
Cañasgordas	
Caramanta	
Cocorná	
Don Matías	
Guadalupe	
Guatapé	
Murindó	
Nariño	
Peque	
Sabanalarga	
San Rafael	
San Roque	
Santo Domingo	
Támesis	
Tarazá	
Tarso	
Uramita	
Arauca	**2**
Cravo Norte	
Puerto Rondón	
Atlántico	**1**
Piojó	
Bolívar	**5**
Pinillos	
Regidor	
Río Viejo	
Soplaviento	
Zambrano	
Boyacá	**17**
Aquitania	
Chinavita	
Chíquiza	
Chiscas	
Floresta	
Guayatá	
La Victoria	
Paz de Río	
Pisba	
Samacá	
San José de Pare	
San Mateo	
Sativanorte	
Susacón	
Sutatenza	
Tununguá	
Úmbita	
Caldas	**5**
Marquetalia	
Marulanda	
Pácora	
Samaná	
San José	
Casanare	**2**
La Salina	
Paz de Ariporo	
Cauca	**7**
Almaguer	
Balboa	
Jambaló	
Piamonte	
Puracé	
Toribío	
Totoró	
Chocó	**4**
Bajo Baudó	
Bojayá	
Medio Baudó	
Sipí	
Córdoba	**14**
Ayapel	
Buenavista	
Ciénaga de Oro	
Cotorra	
Lorica	
Montelíbano	
Moñitos	
Pueblo Nuevo	
Purísima	
San Andrés Sotavento	
San José de Uré	
San Pelayo	
Tierralta	
Tuchín	
Cundinamarca	**23**
Beltrán	
Caparrapí	
Choachí	
Cogua	
Fómeque	
Fosca	
Funza	
Gachetá	
Gama	
Guatavita	
Junín	
La Peña	
Machetá	
Nimaima	
Pacho	
Paime	
Quebradanegra	
Supatá	
Topaipí	
Ubalá	
Ubaque	
Vergara	
Villagómez	
Guainía	**4**
Cacahual	
La Guadalupe	
Morichal	
Pana Pana	
Guaviare	**1**
El Retorno	
Huila	**3**
Oporapa	
Santa María	
Teruel	
La Guajira	**3**
Distracción	
Hatonuevo	
Uribia	
Magdalena	**4**
Nueva Granada	
Pijiño del Carmen	
Tenerife	
Zapayán	
Meta	**3**
Puerto Gaitán	
Puerto Lleras	
Vistahermosa	
Nariño	**12**
El Peñol	
El Tambo	
Francisco Pizarro	
Funes	
Guaitarilla	
Imués	
La Llanada	
Nariño	
Providencia	
Ricaurte	
Tumaco	
Túquerres	
Norte de Santander	**17**
Abrego	
Arboledas	
Bochalema	
Bucarasica	
Cachirá	
Convención	
El Carmen	
Gramalote	
Herrán	
La Esperanza	
Labateca	
Mutiscua	
Ocaña	
Pamplonita	
San Calixto	
Teorama	
Villa Caro	
Putumayo	**5**
Puerto Caicedo	
San Francisco	
San Miguel	
Santiago	
Sibundoy	
Quindío	**4**
Buenavista	
Córdoba	
Génova	
Salento	
Risaralda	**1**
Balboa	
Santander	**18**
Aguada	
Bolívar	
Cabrera	
Cepitá	
Charta	
Chima	
El Guacamayo	
El Peñón	
El Playón	
Florián	
Güepsa	
Jordán	
La Belleza	
Matanza	
Pinchote	
San Andrés	
San Benito	
San José de Miranda	
Sucre	**5**
Buenavista	
Coveñas	
La Unión	
Santiago de Tolú	
Sucre	
Tolima	**9**
Alpujarra	
Alvarado	
Herveo	
Icononzo	
Murillo	
San Antonio	
Santa Isabel	
Valle de San Juan	
Villarrica	
Valle del Cauca	**4**
Argelia	
El Dovio	
Roldanillo	
Vijes	
Vaupés	**3**
Pacoa	
Papunaua	
Taraira	
Vichada	**1**
Cumaribo	
Total	**203**

Mapa # 17
Riesgo por dominio electoral para elecciones a Senado de la República 2018

Misión de Observación Electoral



Riesgo extremo por dominio electoral - Senado

Antioquia	1
San Francisco	
Boyacá	1
Guacamayas	
Total	2

Riesgo alto por dominio electoral - Senado

Amazonas	**1**
El Encanto	
Antioquia	**4**
Angostura	
Cocorná	
Peque	
Sabanalarga	
Bolívar	**1**
Hatillo de Loba	
Boyacá	**3**
Boavita	
Pesca	
Susacón	
Cauca	**2**
San Sebastián	
Totoró	
Córdoba	**3**
Buenavista	
La Apartada	
Sahagún	
Huila	**1**
Paicol	
Nariño	**3**
El Rosario	
Iles	
Puerres	
Norte de Santander	**3**
Herrán	
La Playa	
Pamplonita	
Tolima	**2**
San Antonio	
Valle de San Juan	
Valle del Cauca	**1**
Versalles	
Total	**24**

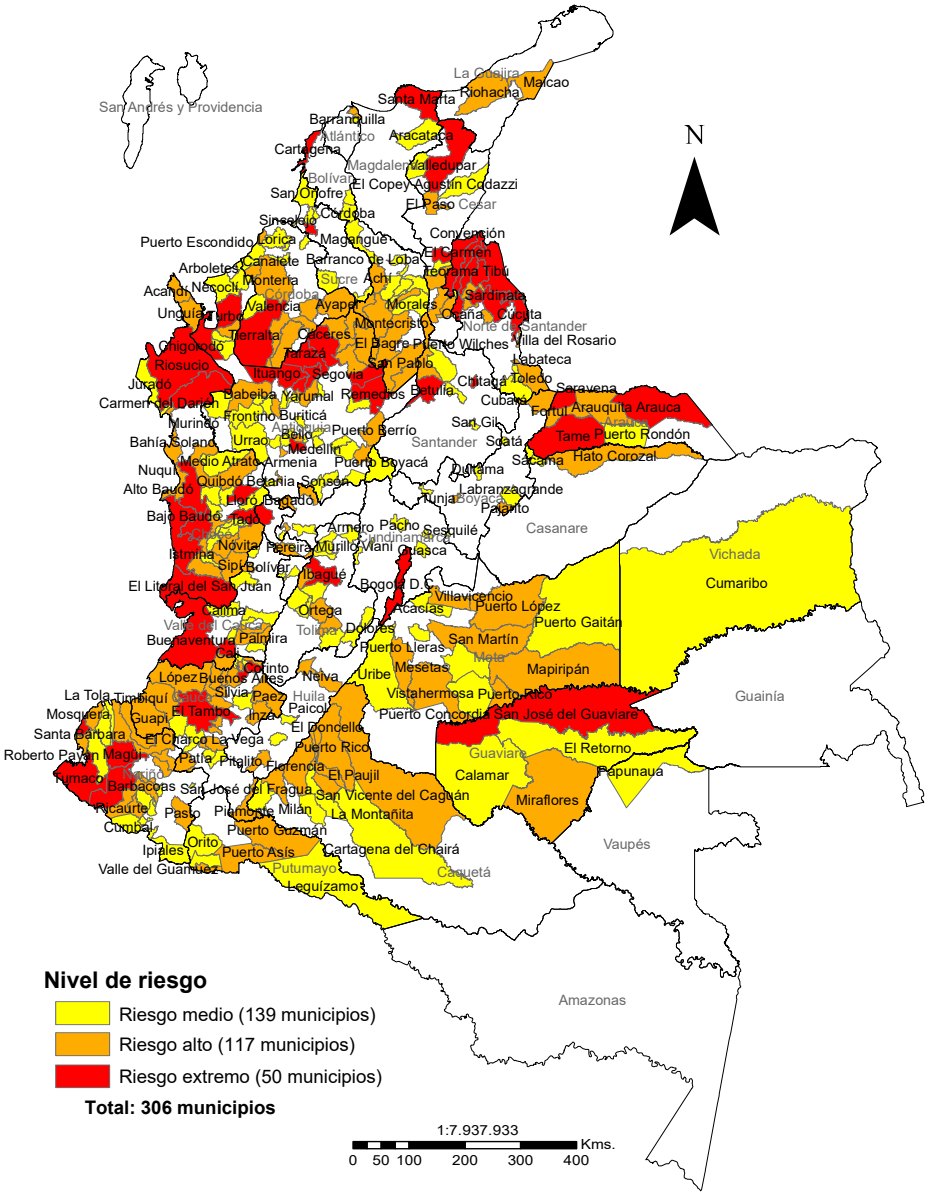
Riesgo medio por dominio electoral - Senado

Amazonas	**3**
La Chorrera	
Miriti - Paraná	
Puerto Alegría	
Antioquia	**24**
Abriaquí	
Alejandría	
Argelia	
Briceño	
Campamento	
Cañasgordas	
Caracolí	
Caramanta	
Concordia	
Guadalupe	
Ituango	
Liborina	
Nariño	
Puerto Triunfo	
Salgar	
San Carlos	
San José de La Montaña	
San Rafael	
San Roque	
Santo Domingo	
Sonsón	
Toledo	
Valdivia	
Vigía del Fuerte	
Archipiélago de San Andrés	**1**
Providencia	
Atlántico	**2**
Piojó	
Suan	
Bolívar	**6**
El Guamo	
El Peñón	
Norosí	
Pinillos	
Río Viejo	
Tiquisio	
Boyacá	**16**
Aquitania	
Buenavista	
Corrales	
El Espino	
Gámeza	
Guayatá	
Güicán	
La Victoria	
Maripí	
Muzo	
Panqueba	
Paya	
Pisba	
San Mateo	
Santa Sofía	
Sativanorte	
Caldas	**7**
La Merced	
Marquetalia	
Marulanda	
Pensilvania	
Samaná	
San José	
Victoria	
Casanare	**1**
Hato Corozal	
Cauca	**3**
Argelia	
Páez	
Puracé	
Cesar	**3**
González	
La Jagua de Ibirico	
La Paz	
Chocó	**6**
Alto Baudó	
Bajo Baudó	
Bojayá	
El Litoral del San Juan	
Nóvita	
San José del Palmar	
Córdoba	**17**
Ayapel	
Chinú	
Ciénaga de Oro	
Cotorra	
Lorica	
Montelíbano	
Pueblo Nuevo	
Puerto Libertador	
Purísima	
San Andrés Sotavento	
San Antero	
San Bernardo del Viento	
San José de Uré	
San Pelayo	
Tierralta	
Tuchín	
Valencia	
Cundinamarca	**5**
Fómeque	
Gama	
Nimaima	
Paime	
Vergara	
Guainía	**2**
La Guadalupe	
Morichal	
Guaviare	**2**
Calamar	
El Retorno	
Huila	**2**
Oporapa	
Santa María	
La Guajira	**4**
Distracción	
El Molino	
La Jagua del Pilar	
Uribia	
Magdalena	**9**
Cerro San Antonio	
Guamal	
Nueva Granada	
Pivijay	
Sabanas de San Ángel	
Salamina	
San Sebastián de Buenavista	
San Zenón	
Zapayán	
Meta	**8**
El Castillo	
Fuente de Oro	
Mapiripán	
Puerto Gaitán	
Puerto López	
San Carlos de Guaroa	
San Juanito	
San Martín	
Nariño	**16**
Arboleda	
Chachagüí	
Colón	
Cuaspud	
El Peñol	
Funes	
La Florida	
La Llanada	
Leiva	
Nariño	
Ospina	
Policarpa	
Providencia	
Samaniego	
San Bernardo	
Tangua	
Norte de Santander	**14**
Arboledas	
Bucarasica	
Cachirá	
Cucutilla	
El Carmen	
Gramalote	
Hacarí	
La Esperanza	
Lourdes	
Mutiscua	
Salazar	
Santiago	
Teorama	
Villa Caro	
Putumayo	**2**
Colón	
Puerto Caicedo	
Santander	**17**
Aguada	
Aratoca	
Barichara	
Cabrera	
Cepitá	
Chima	
El Peñón	
Florián	
Guapotá	
Guavatá	
Güepsa	
Jordán	
Landázuri	
Pinchote	
San Benito	
Santa Helena del Opón	
Tona	
Sucre	**2**
Coveñas	
Galeras	
Tolima	**4**
Alpujarra	
Alvarado	
Herveo	
San Luis	
Valle del Cauca	**3**
El Cairo	
El Dovio	
Vijes	
Vaupés	**1**
Papunaua	
Vichada	**1**
La Primavera	
Total	**181**

II.
Riesgo por factores de violencia

Mapa # 18
Riesgo consolidado por factores de violencia para elecciones nacionales 2018

Misión de Observación Electoral



Riesgo extremo consolidado por factores de violencia

Antioquia 9
- Briceño
- Cáceres
- Ituango
- Medellín
- Remedios
- Segovia
- Tarazá
- Turbo
- Valdivia

Arauca 3
- Arauca
- Saravena
- Tame

Bogotá D.C. 1
- Bogotá D.C.

Bolívar 1
- Cartagena

Cauca 4
- Caloto
- Corinto
- El Tambo
- Popayán

Cesar 2
- Pailitas
- Valledupar

Chocó 8
- Alto Baudó
- Bajo Baudó
- Carmen del Darién
- El Litoral del San Juan
- Lloró
- Medio Baudó
- Riosucio
- Tadó

Córdoba 1
- Tierralta

Guaviare 1
- San José del Guaviare

Magdalena 1
- Santa Marta

Nariño 3
- Barbacoas
- Magüi
- Tumaco

Norte de Santander 9
- Convención
- Cúcuta
- El Carmen
- El Tarra
- Hacarí
- Ocaña
- Sardinata
- Teorama
- Tibú

Risaralda 1
- Pueblo Rico

Santander 2
- Barrancabermeja
- Bucaramanga

Sucre 1
- Sincelejo

Tolima 1
- Ibagué

Valle del Cauca 2
- Buenaventura
- Cali

Total 50

Riesgo alto consolidado por factores de violencia

Antioquia 13
- Apartadó
- Armenia
- Bello
- Buriticá
- Caucasia
- Dabeiba
- El Bagre
- Nechí
- Pueblorrico
- Puerto Berrío
- Puerto Nare
- Yarumal
- Zaragoza

Arauca 2
- Arauquita
- Fortul

Atlántico 2
- Barranquilla
- Soledad

Bolívar 7
- Achí
- Arenal
- Cantagallo
- Montecristo
- San Jacinto del Cauca
- San Pablo
- Santa Rosa del Sur

Boyacá 3
- Cubará
- Pajarito
- Tunja

Caldas 3
- Aguadas
- Riosucio
- Risaralda

Caquetá 5
- Belén de Los Andaquíes
- El Doncello
- El Paujil
- Florencia
- San Vicente del Caguán

Casanare 1
- Hato Corozal

Cauca 19
- Buenos Aires
- Cajibío
- Florencia
- Guachené
- Guapi
- Inzá
- La Vega
- López
- Mercaderes
- Miranda
- Morales
- Páez
- Piamonte
- Rosas
- Santander de Quilichao
- Suárez
- Sucre
- Timbío
- Timbiquí

Cesar 4
- Aguachica
- El Paso
- La Gloria
- Río de Oro

Chocó 9
- Acandí
- Bahía Solano
- Istmina
- Nóvita
- Nuquí
- Quibdó
- San José del Palmar
- Sipí
- Unguía

Córdoba 7
- Ayapel
- Buenavista
- Canalete
- Montelíbano
- Montería
- Moñitos
- Puerto Libertador

Guaviare 1
- Miraflores

Huila 2
- Neiva
- Pitalito

La Guajira 2
- Maicao
- Riohacha

Meta 7
- Mapiripán
- Mesetas
- Puerto Concordia
- Puerto López
- San Martín
- Villavicencio
- Vistahermosa

Nariño 11
- El Charco
- El Rosario
- Francisco Pizarro
- La Llanada
- Mallama
- Mosquera
- Pasto
- Policarpa
- Ricaurte
- Samaniego
- Santa Bárbara

Norte de Santander 6
- Bucarasica
- La Playa
- Puerto Santander
- San Calixto
- Toledo
- Villa del Rosario

Putumayo 3
- Puerto Asís
- Puerto Guzmán
- San Miguel

Risaralda 1
- Pereira

Santander 1
- Puerto Wilches

Tolima 3
- Cajamarca
- Coyaima
- Ortega

Valle del Cauca 4
- El Cerrito
- El Dovio
- Jamundí
- Palmira

Total 117

Riesgo medio consolidado por factores de violencia

Antioquia 24
- Anzá
- Arboletes
- Barbosa
- Betania
- Campamento
- Cañasgordas
- Carepa
- Chigorodó
- Copacabana
- Ebéjico
- Entrerríos
- Frontino
- Murindó
- Necoclí
- Sabanalarga
- San Andrés de Cuerquía
- San Carlos
- San Jerónimo
- San Rafael
- San Vicente
- Sonsón
- Uramita
- Urrao
- Vegachí

Arauca 1
- Puerto Rondón

Atlántico 1
- Malambo

Bolívar 8
- Barranco de Loba
- Córdoba
- Magangué
- Morales
- Norosí
- Río Viejo
- Tiquisio
- Zambrano

Boyacá 6
- Chiquinquirá
- Duitama
- Guateque
- Labranzagrande
- Puerto Boyacá
- Soatá

Caldas 2
- Belalcázar
- Manizales

Caquetá 4
- Cartagena del Chairá
- La Montañita
- Milán
- San José del Fragua

Casanare 2
- La Salina
- Sácama

Cauca 8
- Almaguer
- Argelia
- Padilla
- Patía
- Puerto Tejada
- San Sebastián
- Silvia
- Villa Rica

Cesar 4
- Agustín Codazzi
- El Copey
- González
- Pelaya

Chocó 9
- Atrato
- Bagadó
- Condoto
- El Cantón del San Pablo
- Juradó
- Medio Atrato
- Medio San Juan
- Río Iro
- Río Quito

Córdoba 7
- Cereté
- Cotorra
- Lorica
- Los Córdobas
- Puerto Escondido
- San Andrés Sotavento
- Valencia

Cundinamarca 5
- Beltrán
- Guasca
- Pacho
- Sesquilé
- Viani

Guaviare 2
- Calamar
- El Retorno

Huila 2
- Paicol
- Tarqui

Magdalena 1
- Aracataca

Meta 6
- Acacías
- El Castillo
- Puerto Gaitán
- Puerto Lleras
- Puerto Rico
- Uribe

Nariño 11
- Albán
- Cumbal
- Guachucal
- Ipiales
- La Tola
- Linares
- Olaya Herrera
- Providencia
- Roberto Payán
- Santacruz
- Tüquerres

Norte de Santander 2
- Chitagá
- Labateca

Putumayo 3
- Leguízamo
- Orito
- Valle del Guamuez

Quindío 2
- Calarcá
- La Tebaida

Risaralda 1
- Dosquebradas

Santander 3
- Betulia
- Sabana de Torres
- San Gil

Sucre 6
- Colosó
- Coveñas
- Guaranda
- San Marcos
- San Onofre
- Tolú Viejo

Tolima 10
- Armero
- Dolores
- Murillo
- Natagaima
- Roncesvalles
- Rovira
- San Antonio
- Santa Isabel
- Villahermosa
- Villarrica

Valle del Cauca 7
- Bolívar
- Calima
- El Cairo
- Guacarí
- Guadalajara de Buga
- Pradera
- Yumbo

Vaupés 1
- Papunaua

Vichada 1
- Cumaribo

Total 139

Mapa consolidado de riesgo por factores de violencia 2018

German Robayo
Sub Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia-
Misión de Observación Electoral - MOE

Introducción

En el marco de los *Mapas y Factores de Riesgo Electoral* la MOE presenta el consolidado de riesgo por factores de violencia, con el fin de poder analizar las *variables activas*, es decir, los factores externos al sistema electoral de naturaleza violenta que pueden llegar a afectar el normal desarrollo de las elecciones del año 2018. Para realizar el riesgo consolidado por factores de violencia se integran las variables señaladas en la tabla 1.

Tabla 1. Variables de riesgo por factores de violencia.

	Variable	Autor/Fuente
1	Riesgo por presencia violenta de Grupos Armados Organizados*	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC
2	Riesgo por acciones unilaterales de Grupos Armados Organizados	
3	Riesgo por presencia violenta del ELN	
4	Riesgo por acciones unilaterales del ELN	
5	Riesgo por desplazamiento	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES**
6	Riesgo por desplazamiento masivo	
7	Riesgo por violaciones a la libertad de prensa	Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP
8	Riesgo por violencia política	Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

Fuente: MOE

* Con Grupos Armados Organizados se hace referencia a las organizaciones también conocidas como BARCIM, Bandas de Crimen Organizado o grupos pos-desmovilización paramilitar.

** En el caso del desplazamiento forzado, la principal fuente de información es el Registro Único de Víctimas de la Unidad de Víctimas del Gobierno de Colombia. El análisis de CODHES complementa estos datos con información propia y actualizada sobre eventos de desplazamientos masivos.

El presente capítulo tiene como objetivo mostrar alertas tempranas a las autoridades competentes, e informar a la sociedad civil, sobre los riesgos de violencia, identificados por la MOE, con base en la información y la experiencia de las organizaciones previamente referenciadas. Para este propósito, a continuación se detalla la cantidad de municipios del país que presenta riesgos según cada una de las variables de violencia.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo por variable de violencia 2018.

#	Variable	Nivel de riesgo			
		Medio	Alto	Extremo	Total
1	Riesgo por presencia violenta de Grupos Armados Organizados	105	-	-	105
2	Riesgo por acciones unilaterales de Grupos Armados Organizados	65	23	7	95
3	Riesgo por presencia violenta del ELN	87	-	-	87
4	Riesgo por acciones unilaterales del ELN	42	17	12	71
5	Riesgo por desplazamiento	244	116	52	412
6	Riesgo por desplazamiento masivo	-	-	33	33
7	Riesgo por violaciones a la libertad de prensa	22	74	3	99
8	Riesgo por violencia política	-	-	116	116

Fuente: MOE con información de CERAC, CODHES, FLIP y MOE.

Al integrar las diferentes variables de riesgo se crea un indicador que señala el nivel de riesgo consolidado de violencia que tiene cada municipio del país. El índice consolidado agrega el nivel de riesgo de las variables expuestas, frente a lo cual hay que hacer las siguientes claridades: los indicadores de riesgo por presencia de grupos armados ilegales, que contemplan por separado la información del ELN y los Grupos Armados Organizados (GAO), son de carácter dicotómico (1= hay presencia y 0= no presencia). Para efectos de esta medición, la presencia de dichos grupos se ponderó como un riesgo de nivel medio. Por su parte, las acciones unilaterales de estos grupos constituyen una variable con las tres escalas de riesgo (medio, alto y extremo), según la intensidad del conflicto armado evidenciado en estos grupos.

Los índices de riesgo por violencia política y desplazamiento masivo también son variables dicotómicas pero, por la gravedad de estos hechos, los municipios donde se presentan dichas variables se consideran en riesgo extremo. Es decir, cualquier municipio con candidatos, funcionarios o líderes políticos y sociales víctimas de amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos se considera en riesgo extremo. Igual sucede con los municipios que, en el último año, hayan sufrido eventos de desplazamiento que simultáneamente expulsen a más de tres familias o 15 personas (lo que es técnicamente el desplazamiento masivo).

Finalmente, los datos generales sobre desplazamiento, así como las violaciones a la libertad de prensa también están catalogadas, según su naturaleza, en los tres

niveles de riesgo que se implementan en la medición: medio, alto y extremo.

1. Análisis del riesgo consolidado

Para las elecciones nacionales del año 2018 la MOE identificó 305 municipios de Colombia que tienen riesgo consolidado por factores de violencia. Teniendo esto en cuenta, la **tabla 3** muestra los niveles de riesgo de los municipios que se encuentran en esta variable.

Tabla 3. Número de municipios por nivel de riesgo consolidado por factores de violencia 2018.

Nivel de riesgo	Número de municipios por nivel de riesgo	Porcentaje sobre el total de municipios en riesgo
Medio	139	45,6%
Alto	116	38%
Extremo	50	16,4%
Total	**305**	100%

Fuente: Cálculos MOE

Es importante señalar que las elecciones de 2018 serán el primer escenario democrático en donde la guerrilla de las FARC estará jugando del lado de la institucionalidad, postulando candidatos en las diferentes corporaciones que se eligen este año. Dicha aclaración es fundamental hacerla pues este grupo guerrillero ha sido uno de los actores que, junto al paramilitarismo y sus derivados y el ELN, han interferido en el normal desarrollo de los procesos electorales. Así, con el desarme de las FARC desaparece uno de los mayores factores de riesgo que habían tenido las elecciones en las últimas décadas.

Sin embargo, la presencia de los candidatos de las FARC postula nuevos retos para el electorado colombiano, pues se espera que se respeten las normas de juego y sobre todo la vida de los diferentes actores. Esta es una preocupación natural en Colombia si se tiene en cuenta lo sucedido con la Unión Patriótica (UP) en la década de los ochentas y noventas. En este sentido, desde la MOE se solicita el respeto por la vida de todos los actores políticos, así como la tolerancia por las diferentes ideologías de cada uno de los ciudadanos y de los candidatos, independiente del partido que representen.

De acuerdo al contexto anteriormente esbozado, y teniendo en cuenta el universo que se identificó en riesgo, es indispensable señalar que existen 4 macro regiones que históricamente se han visto afectadas por el conflicto:

1. El Catatumbo (Norte de Santander)
2. La Serranía de San Lucas, Nudo de Paramillo y Urabá (regiones geográficas correspondientes al sur de Bolívar, las subregiones de Bajo Cauca y Nordeste y Urabá en Antioquia, y el sur de Córdoba y el norte de Chocó)
3. El Pacifico Sur y Centro (Sur de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño)
4. EL Sur Oriente del país (Meta, Guaviare, Putumayo, Caquetá, Vichada).

A continuación, en la tabla 4, se muestra la cantidad de municipios según su nivel de riesgo para el año 2018 por departamento.

Tabla 4. Número de municipios en riesgo consolidado de violencia según nivel de riesgo por departamento 2018.

#	Departamento	No. de municipios	Nivel de riesgo			Total de municipios en riesgo	Porcentaje del departamento en riesgo
			Medio	Alto	Extremo		
1	Antioquia	125	24	13	9	46	36,8%
2	Cauca	42	8	19	4	31	73,8%
3	Chocó	30	9	9	8	26	86,7%
4	Nariño	64	11	11	3	25	39,1%
5	Norte de Santander	40	2	6	9	17	42,5%
6	Bolívar	46	8	7	1	16	34,8%
7	Córdoba	30	7	7	1	15	50,0%
8	Tolima	47	10	3	1	14	29,8%
9	Meta	29	6	7	-	13	44,8%
10	Valle del Cauca	42	7	4	2	13	31,0%
11	Cesar	25	4	4	2	10	40,0%
12	Boyacá	123	6	3	-	9	7,3%
13	Caquetá	16	4	5	-	9	56,3%
14	Sucre	26	6	-	1	7	26,9%
15	Arauca	7	1	2	3	6	85,7%
16	Putumayo	13	3	3	-	6	46,2%
17	Santander	87	3	1	2	6	6,9%
18	Caldas	27	2	3	-	5	18,5%
19	Cundinamarca	116	5	-	-	5	4,3%
20	Guaviare	4	2	1	1	4	100,0%
21	Huila	37	2	2	-	4	10,8%
22	Atlántico	23	1	2	-	3	13,0%
23	Casanare	19	2	1	-	3	15,8%
24	Risaralda	14	1	1	1	3	21,4%
25	La Guajira	15	-	2	-	2	13,3%
26	Magdalena	30	1	-	1	2	6,7%
27	Quindío	12	2	-	-	2	16,7%
28	Bogotá D.C.	1	-	-	1	1	-
29	Vaupés	6	1	-	-	1	16,7%
30	Vichada	4	1	-	-	1	25,0%
31	Amazonas	11	-	-	-	-	-
32	Archipiélago de San Andrés	2	-	-	-	-	-
33	Guainía	9	-	-	-	-	-
	Total	**1.122**	**139**	**116**	**50**	**305**	**27,2%**

Fuente: Cálculos MOE

Con base en la anterior información, el departamento de Antioquia es quien más municipios en riesgo tiene, no obstante casos como los de Guaviare, Chocó y Arauca despiertan grandes alertas por tener más del 80% de sus municipios con riesgo por factores de violencia. Un claro ejemplo es el departamento de Guaviare -perteneciente a la

macro región del Sur Oriente[1]-, que tiene sus 4 municipios en riesgo por factores de violencia. Este es un territorio con una alta cantidad de cultivos ilícitos donde actores armados cómo el ELN, Grupos Armados Organizados (GAO) y disidencias de las FARC (frente primero), luchan por el control de esta economía ilegal; así, este hecho se considera un riesgo para los comicios ya que estos grupos pueden no solo alterar el orden público durante el proceso electoral sino también cooptar las administraciones en el territorio.

Otro de los casos preocupantes es la situación que se está viendo en Chocó, donde solamente cuatro municipios no están en riesgo por violencia.[2] La problemática que se evidencia en este departamento es posible generalizarla en la macro región que va de Urabá a la Serranía de San Lucas en el Sur de Bolívar. Esta amplia extensión territorial históricamente ha estado en disputa debido a la estratégica ubicación que tiene, no solo para el tráfico de narcóticos sino también para la explotación de minería legal e ilegal. Por esta razón, grupos al margen de la ley hacen presencia en este corredor, lo cual lleva a que se presente riesgo para esta elección. Por lo tanto, es necesaria la presencia del Estado, con todas sus instituciones, para mitigar las amenazas que se ciernen sobre esta región.

Arauca es otro de los departamentos donde la cantidad de municipios que tiene en riesgo genera alertas para las elecciones de 2018, más aun teniendo en cuenta la coyuntura que se vive en esa región a causa de la presencia activa que tiene el ELN. Sumado a esto, la complejidad de la situación en la frontera con Venezuela se considera un fenómeno a tener presente para el desarrollo normal de las elecciones, tanto en términos del movimiento de personas (y el riesgo de trashumancia) como en materia de orden público.

Del mismo modo, hay que señalar la importancia de la zona del Catatumbo (Norte de Santander), donde convergen diferentes fenómenos de la ilegalidad como el narcotráfico, contrabando, minería, así como la presencia grupos al margen de la ley. Para efectos de esta medición, en esta zona hay 9 municipios en riesgo extremo por factores consolidados de violencia. La mayoría de estos municipios están en este nivel debido a la presencia y acciones unilaterales que ejercen grupos como el ELN y 'Los Pelusos' (Grupo Armado Organizado) que están en constante disputa por el dominio de la industria de narcotráfico, contrabando (gasolina y armas) y el tráfico de inmigrantes venezolanos.

Al mismo tiempo, es de destacar que existen 24 capitales departamentales con algún tipo de riesgo. Vale la pena desatacar que, en comparación con el año 2015, disminuyó la cantidad de capitales de departamento en riesgo y salen de la medición Leticia (Amazonas), Yopal (Casanare), Mocoa (Putumayo), Armenia (Quindío) y la isla de San Andrés.[3] Sin embargo, para esta medición entran en riesgo Tunja (Boyacá) y Neiva (Huila), como se aprecia en al siguiente tabla.

1 La Región del Sur Oriente está compuesta para efectos de esta investigación por los departamentos de Amazonas, Putumayo, Caquetá, Meta, Guaviare, Guainía, Vichada y Vaupés.

2 Los municipios sin riesgo por factores de violencia en Chocó son: Bojayá, Cértegui, El Carmen de Atrato y Unión Panamericana.

3 Técnicamente San Andrés no tiene capital. La isla de San Andrés es administrada directamente por el gobierno departamental, y Providencia y Santa Catalina es el único municipio del departamento.

Tabla 5. Nivel de riesgo de violencia de los municipios capitales de departamento 2015-2018.

#	Departamento	Municipio	Nivel de riesgo 2015	Nivel de riesgo 2018
1	Antioquia	Medellín	Extremo	Extremo
2	Arauca	Arauca	Extremo	
3	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Extremo	
4	Bolívar	Cartagena	Medio	
5	Cauca	Popayán	Extremo	
6	Cesar	Valledupar	Extremo	
7	Guaviare	San José del Guaviare	Extremo	
8	Magdalena	Santa Marta	Alto	
9	Norte de Santander	Cúcuta	Extremo	
10	Santander	Bucaramanga	Medio	
11	Sucre	Sincelejo	Medio	
12	Tolima	Ibagué	Alto	
13	Valle del Cauca	Cali	Extremo	
14	Atlántico	Barranquilla	Alto	Alto
15	Boyacá	Tunja	Sin riesgo	
16	Caquetá	Florencia	Extremo	
17	Chocó	Quibdó	Extremo	
18	Córdoba	Montería	Extremo	
19	Huila	Neiva	Sin riesgo	
20	La Guajira	Riohacha	Extremo	
21	Meta	Villavicencio	Alto	
22	Nariño	Pasto	Medio	
23	Risaralda	Pereira	Medio	
24	Caldas	Manizales	Alto	Medio

Fuente: Cálculos MOE

Es pertinente aclarar que la mayoría de las capitales señaladas en la anterior tabla se encuentran allí principalmente por tener víctimas de violencia política y desplazamiento forzado. Adicionalmente, 18 (75%) de las 24 capitales mencionadas también están en riesgo por las violaciones a la libertad de prensa.

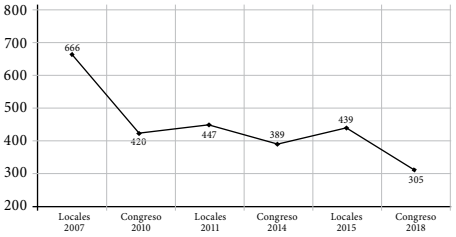
2. Análisis del riesgo consolidado de violencia frente a elecciones anteriores

Para el análisis de esta variable es importante señalar que serán las primeras elecciones en donde las FARC dejan de ser un actor armado que históricamente ha influenciado en el proceso democrático y se vuelven actores que participan en la legalidad como candidatos. Así mismo, está en curso un proceso de negociaciones con la guerrilla del ELN en Ecuador que esperamos se concluya con éxito.

Sin embargo, se ha incrementado el surgimiento de Grupos Armados Organizado o pequeños narcotraficantes que están tomando los territorios dejados por las FARC. Este fenómeno puede llegar a interferir durante los comicios del año 2018 no solo de manera violenta sino también en la financiación de campañas.

Una vez aclarado este contexto general sobre los actores que pueden generar violencia e interferir en el proceso electoral, la MOE identificó un total de 305 municipios con posible riesgo por factores de violencia para las elecciones de 2018, la elección con la menor cantidad de territorios en riesgo desde el año 2007. El gráfico 1 muestra el comportamiento histórico de la medición de los municipios que se han identificado con posible riesgo por factores de violencia.

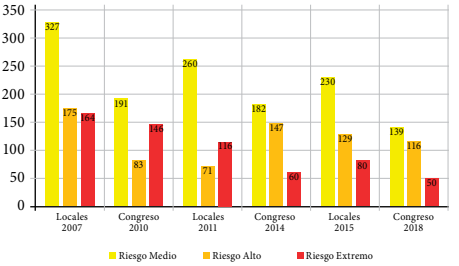
Gráfico 1. Municipios con riesgo consolidado por violencia por año de elección.



Fuente: Cálculos MOE

Con base en la anterior gráfica, los municipios en riesgo para las elecciones de 2018 decrecieron en un 30% (134 municipios), frente a las elecciones locales de 2015. En gran medida este indicador responde al proceso de paz con las FARC. Por otra parte, el gráfico 2 desagrega los municipios en riesgo por factores de violencia, según el nivel de riesgo que han presentado desde el año 2007.

Gráfico 2. Número total de municipios por nivel riesgo por año de elección.



Fuente: Cálculos MOE

Al comparar los niveles de riesgo con la elección local de 2015, el impacto es mayor en los municipios con riesgo medio, que disminuyó un 40% (90 municipios), y en el riesgo extremo, que se redujo un 38% (30 municipios). Un aspecto importante de señalar es la aparición del riesgo en 71 municipios en 19 departamentos, que no aparecían en la medición de 2015. La tabla 6 muestra el número de municipios por departamento con esta característica. Se resaltan los que están en riesgo alto y extremo.

Tabla 6. Municipios que tiene riesgo por factores consolidados de violencia en 2018 que no tenían riesgo en 2015.

#	Departamento	Número de municipios por departamento	Municipio
1	Antioquia	1	Anzá
		2	Arboletes
		3	Betania
		4	Cañasgordas
		5	Chigorodó
		6	Ebéjico
		7	Entrerrios
		8	Frontino
		9	Murindó
		10	San Carlos
		11	San Jerónimo
		12	San Rafael
		13	San Vicente
		14	Sonsón
		15	Armenia
		16	Pueblorrico
		17	Puerto Berrío
		18	Puerto Nare
2	Bolívar	1	Barranco de Loba
		2	Zambrano
		3	San Jacinto del Cauca
3	Boyacá	1	Chiquinquirá
		2	Duitama
		3	Guateque
		4	Labranzagrande
		5	Soatá
4	Caldas	1	Belalcázar
		2	Aguadas
		3	Risaralda
5	Cauca	1	Villa Rica
		2	Guachené
6	Cesar	1	El Copey
		2	González
		3	Pelaya
		4	El Paso
		5	La Gloria
		6	Río de Oro
		7	Pailitas
7	Chocó	1	El Cantón del San Pablo
		2	Juradó
		3	Bahía Solano
8	Córdoba	1	Cotorra
		2	Lorica
		3	Puerto Escondido
		4	San Andrés Sotavento
		5	Ayapel
		6	Buenavista
9	Cundinamarca	1	Beltrán
		2	Guasca
		3	Pacho
		4	Sesquilé
		5	Viani
10	Huila	1	Paicol
11	Magdalena	1	Aracataca
12	Meta	1	San Martín
13	Nariño	1	Providencia
14	Norte de Santander	1	Chitagá
		2	Labateca
		3	Puerto Santander
15	Quindío	1	Calarcá
		2	La Tebaida
16	Santander	1	Betulia
		2	San Gil
17	Sucre	1	Coloso
		2	Coveñas
		3	San Marcos
		4	Tolú Viejo
18	Valle del Cauca	1	Calima
		2	Guacarí
		3	El Cerrito
19	Vaupés	1	Papunaua
Total		**71 municipios**	

Fuente: Cálculos MOE.

De acuerdo a los datos, el caso que más llama la atención es el de Pailitas, en Cesar, que de no tener riesgo en 2015 pasó a tener riesgo extremo en el 2018. Lo que hace a este municipio tener dicho nivel de riesgo se debe básicamente a la presencia del ELN y al desplazamiento forzado.

Por su parte, existen 234 municipios donde coincide el riesgo de los periodos 2015 y 2018. De este universo, en 81 municipios disminuyó el nivel de riesgo, mientras que en 41 aumentó. Así mismo, hay que señalar que 225 municipios que tenían riesgo en 2015 dejaron de tener este problema en 2018.

Con base en la anterior información, hay que señalar que, dependiendo del tipo de elección (locales[4] o de Congreso y Presidente), los niveles del riesgo varían básicamente por los intereses que están en juego. En una elección local hay intereses más cercanos a las personas que se postulan a estos cargos, porque tienen mayor autonomía en temas referentes a manejo de recursos económicos si lo comparamos con el menor control que pueden tener los congresistas o el presidente. En otras palabras, es más fácil cometer actos de corrupción en una administración local que a nivel nacional, no solo por la cantidad de recursos, sino por la baja cobertura mediática y el control institucional.

En este contexto, los actos violentos durante los procesos electorales y las alianzas con grupos armados ilegales son más visibles, pues pueden tener un impacto mayor. Esta hipótesis que relaciona la corrupción y la violencia se ve en parte apoyada por el hecho de que el riesgo de violencia tiende a aumentar para las elecciones locales.

En consecuencia, el contexto político en el cual se desarrollarán los comicios de 2018 está marcado por una reducción de los indicadores de violencia determinado por el tránsito de las FARC de las armas a la política. No obstante, es fundamental rastrear las dinámicas que vinculan la política, los recursos financieros y la violencia, pues los retos de seguridad para las elecciones del posconflicto serán aún mayores en las elecciones locales de 2019, y esto requiere una preparación desde el 2018 para contrarrestar el problema.

Por las anteriores razones expuestas, la MOE en el marco de generar alertas tempranas hace un llamado a las autoridades competentes para que se logre consolidar la presencia estatal e institucional en todo el territorio colombiano. De igual forma, se hace un llamado a los grupos al margen de la ley a que respeten el normal desarrollo de las elecciones y que cesen definitivamente sus actividades violentas.

Por último, la MOE es enfática en rechazar el uso de la violencia como medio recurrente de acción política, no solo por parte de grupos armados, sino especialmente por parte de campañas y candidatos, así como de quienes los respaldan. Este comportamiento no puede ser tolerado, bajo ninguna circunstancia, por la sociedad colombiana.

4 En las *elecciones locales* se escogen los alcaldes, concejales, diputados, gobernadores y juntas administradoras locales.

Misión de observación Electoral

Riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados al margen de la ley para las elecciones 2018

Camilo Vargas Betancourt
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Germán Robayo Cabrera
Sub Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Colombia es un país que ha tenido que lidiar con el fenómeno de la guerra y con la presencia de grupos armados, que son activos durante los diferentes procesos democráticos, acentuando distintas problemáticas en el ámbito de los procesos electorales. No obstante, para las elecciones legislativas del año 2018 el país se enfrentará a un escenario inusitado. Las FARC, uno de los actores armados que más han influenciado en las distintas elecciones a lo largo de la historia, se acogió a un proceso de paz que dejó como resultado, por un lado, su desmovilización y desaparición como guerrilla (a pesar de la remanencia de algunos grupos 'disidentes', o sencillamente mandos medios que se han convertido en bandas criminales), y por el otro, la conversión de la organización en partido político, con la posibilidad de tener candidatos a las diferentes corporaciones. Es decir, será la primera elección en la cual la guerrilla más longeva del mundo, y que por cinco décadas promulgó su desacuerdo con el Estado existente, participará como actor político legal.

El presente capitulo pretende desarrollar un análisis sobre la presencia y las acciones de los grupos al margen de la ley teniendo en cuenta dos actores principales: los Grupos Armados Organizados (GAO)[1] y el ELN. Este ejercicio se realiza con el fin de generar

1 En consonancia con la transformación de la terminología oficial, este año utilizamos el término de Grupos Armados Organizados para hacer referencia a los grupos que, en otros tiempos y contextos, se han denominado Bandas de Crimen Organizado, Bandas Criminales, BACRIM o Grupos pos-desmovi-

alertas tempranas a las autoridades para tratar de mitigar el posible riesgo que estos actores puedan significar sobre el normal desarrollo de las elecciones de 2018.

Este estudio se hace posible gracias al Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC),[2] miembro del Grupo Técnico del Mapa de Riesgo Electoral convocado por la MOE y quien otorga toda la información para poder realizar el presente capítulo. Las fechas tomadas para identificar el riesgo por presencia de grupos armados ilegales cubren el periodo de tiempo del 21 de julio de 2016 hasta el 10 de diciembre de 2017.

Con base en los datos aportados por CERAC, en primer lugar se analiza el riesgo por presencia violenta de grupos armados ilegales; una primera parte se basa en el estudio de los GAO; posteriormente se analiza el riesgo por acciones de la guerrilla del ELN. Teniendo en cuenta el contexto actual se dedica una tercera parte del primer apartado al riesgo que representa, ya no la presencia, sino el vacío dejado por las FARC, pues la comparación de los datos nos muestra que, desde el punto de vista de la presencia del Estado y de otros grupos armados, la desmovilización de esta guerrilla no significa automáticamente la pacificación del territorio. En una segunda gran sección de este capítulo se analiza el riesgo por acciones unilaterales de los grupos armados ilegales, de nuevo de los Grupos Armados Organizados y el ELN. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones.

1. Riesgo por presencia de grupos armados ilegales

El riesgo por presencia de grupos armados ilegales parte de la siguiente definición del indicador de presencia violenta:

> Este indicador pretende dar cuenta de la presencia territorial de los grupos armados. Si un grupo armado registra en una unidad espaciotemporal eventos de conflicto, ya sean estos combates con otro grupo o acciones unilaterales, se dice que ese grupo armado hizo presencia violenta independientemente del nivel de su accionar. Este indicador es una variable dicotómica que toma valor de uno (1) si un grupo registra eventos de conflicto y cero (0) en el caso contrario. (Restrepo *et.al.*, 2009, p.209)

A continuación se analiza este indicador en el periodo señalado, como factor de riesgo por la presencia de organizaciones armadas ilegales que pueden llegar a incidir en la normalidad del proceso electoral del año 2018.

1.1. Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados (GAO)

Como se indicó en la introducción, este año utilizamos el término de Grupos Armados

lización paramilitar. En el apartado 1.1 de este capítulo se ahonda en la definición de los GAO.

2 Los autores agradecen a Jorge Restrepo el generoso acceso que da a la MOE, para la realización del Mapa de Riesgo Electoral, a los datos de la Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, CERAC. Los datos sujetos a revisión y actualización.

Organizados (GAO) para denominar las organizaciones armadas ilegales que, en otros tiempos y contextos, se han denominado Bandas de Crimen Organizado, Bandas Criminales, BACRIM o Grupos pos-desmovilización paramilitar.

Se trata de organizaciones armadas ilegales, diferentes de las guerrillas, que tienen como base una estructura militar y se sostienen económicamente por medio de actividades ilícitas como el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión o la trata de personas, entre otras formas de financiación. Además, estos actores armados tienen vínculos con redes internacionales de intercambio y son capaces de generar amenazas a la seguridad nacional. En su mayoría son grupos que, en su origen y comandancia, tienen a antiguos miembros de los grupos paramilitares desmovilizados entre 2003 y 2006, aunque por el sentido de la definición, también pueden entrar allí los grupos remanentes luego de la desmovilización de las FARC en 2017.

El ejemplo más claro de este tipo de organización, hoy en día, son las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), también conocidas como Urabeños, Clan Úsuga o Clan del Golfo (herederos directos de las Águilas Negras, fundadas por 'Don Mario' justo después de la desmovilización paramilitar en el gobierno Uribe). Oficialmente, el Estado incluye en esta categoría a la autodenominada guerrilla del EPL, que opera en el Catatumbo, antiguamente liderada por 'Megateo' y que oficialmente es denominada la banda de 'Los Pelusos'. Otro grupo representativo de esta categoría son 'Los Puntilleros', banda que opera en la Orinoquía y que desciende de la banda antes conocida como ERPAC.

El Estado colombiano ha propuesto una definición oficial de los GAO en el proyecto de ley No. 14 de 2017 en Senado, 023 de 2017 en Cámara, conocido como ley de Sometimiento a la Justicia de Organizaciones Criminales.[3] La definición oficial de estos grupos es la siguiente:

Grupos Armados Organizados (GAO)
Aquellos que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. Para identificar si se está frente a un Grupo Armado Organizado se tendrán en cuenta los siguientes elementos concurrentes:

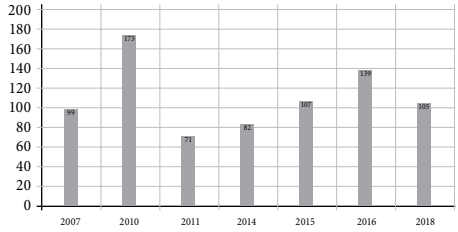
- Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado; la población civil; bienes civiles, o contra otros grupos armados.
- Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada que supere el de los disturbios y tensiones internas.

3 Este proyecto se intentó tramitar a través del Procedimiento Legislativo Especial (o *fast track*) utilizado para el trámite legislativo de las normas que desarrollan los Acuerdos de Paz con las FARC, luego de que el comandante de las AGC, conocido como 'Otoniel', anunciara a inicios de septiembre de 2017 que su organización tiene intención de desarmarse. Aunque no se alcanzó a tramitar exitosamente esta ley en el segundo semestre de 2017, se espera que el Congreso lo intente nuevamente, por el procedimiento ordinario, durante el primer semestre de 2018.

- Que tenga una organización y un mando que ejerza liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional.

De acuerdo con los datos aportados por CERAC, para el año 2018 hay 105 municipios en riesgo por presencia de GAO, que equivalen al 9% del total los municipios del país. Al compararlo con las elecciones locales del año 2015 disminuyó en 2 municipios. Sin embargo, en el 2016 cuando se realizó el plebiscito para la refrendación de los acuerdos de paz hubo un incremento que es importante mencionar. El gráfico 1 muestra la presencia histórica desde el 2007, para cada año electoral en el que se ha medido el riesgo por esta variable. Si bien es cierto que disminuyó, es preocupante la presencia constante de estos grupos durante la última década.

Gráfico 1. Municipios en riesgo por presencia de GAO, 2007-2018.



Fuente: elaboración MOE con datos de CERAC.

La mayoría de estos municipios se encuentran ubicados en zonas tradicionalmente afectadas por el conflicto, como el Catatumbo, en Norte de Santander, el Sur de Córdoba, el Urabá antioqueño y el Pacífico chocoano. Estas zonas se caracterizan por ser rutas estratégicas para las economías ilegales, principalmente para el narcotráfico y la minería ilegal. En la tabla 1, se indica la cantidad de municipios por departamento que tienen presencia de este actor armado.

Tabla 1. Número de municipios por departamento con presencia de GAO, 2018.

#	Departamento	Número de municipios con presencia de GAO 2018	Número de municipios por departamento	% de municipios sobre los 105 con presencia de GAO	% sobre el total de municipios por departamento
1	Antioquia	29	125	27,6%	23%
2	Córdoba	13	30	12,4%	43%
3	Norte de Santander	13	40	12,4%	33%
4	Chocó	11	30	10,5%	37%
5	Cauca	8	42	7,6%	19%
6	Bolívar	5	46	4,8%	11%
7	Nariño	5	64	4,8%	8%
8	Santander	4	87	3,8%	5%
9	Valle del Cauca	3	42	2,9%	7%
10	Huila	2	37	1,9%	5%
11	Meta	2	29	1,9%	7%
12	Tolima	2	47	1,9%	4%
13	Atlántico	1	23	1,0%	4%
14	Bogotá D.C.	1	-	1,0%	-
15	Caldas	1	27	1,0%	4%

(…/…)

(…/…)

#	Departamento	Número de municipios con presencia de GAO 2018	Número de municipios por departamento	% de municipios sobre los 105 con presencia de GAO	% sobre el total de municipios por departamento
16	Cundinamarca	1	116	1,0%	1%
17	Guaviare	1	4	1,0%	25%
18	Magdalena	1	30	1,0%	3%
19	Putumayo	1	13	1,0%	8%
20	Sucre	1	26	1,0%	4%
Total nacional		**105**	**1122**	**100%**	9,35%

Fuente: elaboración MOE con datos de CERAC.

Al comparar estos datos con la medición que se realizó para 2016, se ve una disminución en la cantidad de municipios con presencia de dichos grupos en los departamentos de Antioquía, Córdoba y Sucre. Antioquía pasó de tener 38 municipios con presencia a 29 para este año (24% de reducción). Un fenómeno similar ocurrió en Córdoba, que pasó de tener 16 a 13 municipios en 2018 (19% de disminución).

El caso que más impacta es la disminución de municipios en el departamento de Sucre, que para el Plebiscito tenía 13 municipios en riesgo mientras que para este año solamente está Sincelejo. Esta variación debe ser leída con precaución, pues la ausencia de registros de presencia violenta puede deberse a dos razones distintas. O los grupos existentes fueron desplazados por la acción de la Fuerza Pública, o bien, los grupos hasta hace poco presentes en el territorio mantienen actualmente un bajo perfil y no aparecen en los registros. El cambio abrupto de los registros en el departamento llama a tener en cuenta esa precaución.

Por otra parte, en departamentos como Nariño, Norte de Santander y Chocó la presencia de este actor armado se incrementó del 2016 al 2017. Nariño pasó de tener solamente un municipio en este riesgo, el caso de Barbacoas, a tener presencia en cuatro municipios, Cumbal, El Rosario, Policarpa y Tumaco. En todos estos territorios se encuentra una alta cantidad de cultivos de coca y tuvieron una fuerte presencia de las FARC, así que luego de la desmovilización de esta guerrilla quedaron, en términos geopolíticos, en un estado de vacío de poder.

Norte de Santander incrementó el número de municipios con presencia de GAO pasando de 5 en 2016 a 13 para este año, en su totalidad en la zona del Catatumbo donde, al igual que en Nariño, hay una alta densidad de cultivos de coca y vacíos dejados por las FARC. Para Chocó, se pasó de tener 7 a 11 municipios con presencia de este actor armado, teniendo en cuenta que en esta zona existen cultivos de coca y es una de las rutas de salida del alcaloide; también, hay una alta cantidad de minería legal e ilegal de oro de aluvión, que normalmente es controlada por estos grupos ilegales.[4] Además, es otro de los principales

4 Para ver en detalle la situación de las economías ilegales de cara a las elecciones de 2018, consultar el capítulo *Cultivos ilícitos y minería ilegal: las economías ilegales como riesgo para la transparencia electoral* en este mismo libro.

territorios donde se desmontaron importantes estructuras de las FARC.

De los 105 municipios con presencia de GAO, 13 (39%) son capitales de departamento: Medellín (Antioquía), Bogotá, Cartagena (Bolívar), Popayán (Cauca), Montería (Córdoba), San José del Guaviare (Guaviare), Santa Marta (Magdalena), Villavicencio (Meta), Cúcuta (Norte de Santander), Bucaramanga (Santander), Sincelejo (Sucre), Ibagué (Tolima) y Cali (Valle del Cauca).

De otra parte, a lo largo de las últimas décadas se ha visto que estos grupos en época electoral pueden hacer alianzas con políticos regionales, bien sea para presionar a los ciudadanos de manera violenta, con el fin de que voten por determinado candidato (lo cual fue palpable en las elecciones entre el 2000 y el 2006 con los casos de parapolítica), o bien para dar apoyo económico a los políticos en su campaña electoral. Es decir, puede existir complicidad entre los GAO y los políticos con el objetivo de que estos últimos, estando en el poder, lleguen a favorecer los intereses particulares de los grupos armados.

Para mencionar ejemplos recientes, en la antesala de las elecciones de 2015, la Policía Nacional en un operativo contra el Clan Úsuga, en el departamento de Córdoba, capturó a 41 miembros de este grupo, entre quienes se encontraban un candidato a la alcaldía de Tuchín y un candidato al concejo municipal del mismo municipio (Canal Uno, 2015). Otro ejemplo sobre el vínculo de grupos armados ilegales con políticos es el de Martín Emilio Morales Diz, senador electo para el periodo de 2014-2018 por el Partido de la U, quien fue capturado en marzo de 2016 por petición de la Corte Suprema de Justicia, que lo acusa de nexos con paramilitares, tráfico de estupefacientes y homicidio (El Espectador, 9 de marzo de 2016).

Otro claro ejemplo de la influencia que tienen estos grupos en sus territorios fue el paro armado realizado por el Clan Úsuga entre finales de marzo y comienzos de abril de 2016. Esta acción armada logró afectar a 55 municipios de Antioquía, Chocó, Córdoba, Magdalena, Norte de Santander, Santander y Sucre, donde se registraron asesinatos (sobre todo relacionados con el 'plan pistola' en contra de la Policía Nacional), hostigamientos a la Fuerza Pública, bloqueos y suspensión de actividades económicas de la población. La tabla 2 señala los municipios que se vieron afectados por el paro armado del Clan Úsuga en 2016.

Tabla 2. Municipios afectados por el paro armado del Clan Úsuga en marzo-abril de 2016.

#	Departamento	Municipio
1	Antioquia	Medellín
2		Apartadó
3		Briceño
4		Cáceres
5		Cañas gordas
6		Dabeiba
7		Mutatá
8		San Pedro de Urabá
9		Turbo
10		Valdivia
11		Zaragoza
12		Arboletes
13		Armenia
14		Buriticá
15		Carepa
16		Chigorodó

(…/…)

(…/…)

#	Departamento	Municipio
17		El bagre
18		Giraldo
19		Necoclí
20		Puerto Berrio
21		San Juan de Urabá
22		Segovia
23		Sopetrán
24		Tarazá
25		Tarso
26		Uramita
27		El litoral del San Juan
28	Chocó	Cértegui
29		Istmina
30		Montería
31		Lorica
32		Puerto Libertador
33		Tierralta
34		Valencia
35		Ayapel
36	Córdoba	Buenavista
37		Canalete
38		Cereté
39		Los córdobas
40		Moñitos
41		Pueblo nuevo
42		San José de Uré
43	Magdalena	Santa Marta
44	Norte de Santander	Cúcuta
45	Santander	Bucaramanga
46		Girón
47		Sincelejo
48		Sampués
49		San Onofre
50		Colosó (Ricaurte)
51	Sucre	Coveñas
52		El roble
53		Guaranda
54		Los palmitos
55		San Benito Abad

Fuente: elaboración MOE con datos de CERAC.

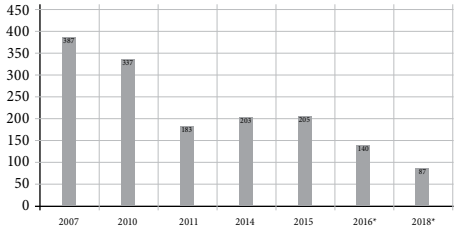
En este sentido, es preocupante que la *Ley de sometimiento a la justicia* para los GAO esté suspendida en el Congreso de la República, pues esto significa que dichas organizaciones, con las que se podría avanzar en la búsqueda del desarme y la desmovilización, estarán en armas para las elecciones legislativas y presidenciales de 2018.

Por esta razón, el mapa de riesgo por presencia de GAO tiene el propósito de generar una alerta temprana a las autoridades con el fin de poder mitigar la posibilidad de que alguno de estos grupos llegue a entorpecer el normal desarrollo del certamen democrático del 2018. Este objetivo es fundamental pues, como se mencionó previamente, estos grupos están en la capacidad de afectar el normal desarrollo del certamen, mediante la infiltración de campañas electorales con sus recursos ilegales, y por medio de ataques a la logística electoral o retenciones a la población el día electoral.

1.2. Riesgo por presencia de guerrillas: la remanencia del ELN

Al mencionar la presencia de guerrillas para el año 2018 en esta edición del Mapa de Riesgo Electoral se debe entender que, en estricto sentido, se habla de la presencia del ELN, pues como se trató con anterioridad, la guerrilla de las FARC pasó por un proceso de desmovilización. Por esta razón, en el gráfico 2 se muestra el histórico de presencia de guerrillas (FARC y ELN) hasta 2015, y las mediciones de 2016 y 2018 solo se referencia a la presencia del ELN.

Gráfico 2. Municipios en riesgo por presencia de guerrillas, 2007-2018.



Fuente: elaboración MOE con datos de CERAC.

Para 2018, casi el 50% de los municipios con presencia del ELN se concentran en tres departamentos: Norte de Santander, Chocó y Nariño. En la tabla 3, se muestra la cantidad de municipios por departamento con presencia de esta guerrilla.

Tabla 3. Número de municipios por departamento, con presencia del ELN, 2018.

#	Departamento	Número de municipios con presencia de ELN 2018	Número de municipios por departamento	% de municipios sobre los 87 con presencia de ELN	% sobre el total de municipios por departamento
1	Norte de Santander	17	40	20%	43%
2	Chocó	12	30	14%	40%
3	Nariño	12	64	14%	19%
4	Cauca	8	42	9%	19%
5	Bolívar	7	46	8%	15%
6	Cesar	7	25	8%	28%
7	Arauca	5	7	6%	71%
8	Valle del Cauca	4	42	5%	10%
9	Antioquia	3	125	3%	2%
10	Boyacá	3	123	3%	2%
11	Casanare	3	19	3%	16%
12	Atlántico	1	23	1%	4%
13	Bogotá D.C.	1		1%	
14	Caldas	1	27	1%	4%
15	Cundinamarca	1	116	1%	1%
16	Risaralda	1	14	1%	7%
17	Vichada	1	4	1%	25%
Total		**87**			

Fuente: elaboración MOE con datos de CERAC.

Es de precisar que las zonas en donde se concentra esta guerrilla están marcadas por economías ilícitas, sobre todo con presencia intensa de cultivos ilícitos y minería ilegal. Además, son zonas estratégicamente ubicadas, en donde no solo se cultiva coca sino también se procesa y se exporta. Un caso concreto es el Catatumbo, donde se encuentra el 17% de los cultivos de coca del país.[5]

Esta dinámica económica ilegal cubre un corredor que va desde el bajo Catatumbo (Tibú) y la frontera con Venezuela, pasando

5 Según los datos del último informe de monitoreo de cultivos ilícitos en Colombia de la ONU (UNODC, 2017).

por el Magdalena Medio, el Sur de Bolívar, el norte de Antioquia, el sur de Córdoba, llegando hasta el Pacífico colombiano, por donde no solo se trafica narcóticos sino también contrabando de oro, gasolina, personas y armas. Sobre este corredor, como se ve en el mapa publicado al final de este capítulo, el ELN tiene fuertes bastiones en la frontera venezolana tanto en Arauca como en Norte de Santander, en el Sur de Bolívar y a lo largo de toda la costa Pacífica. Así, en dichos territorios este actor armado se financia por medio de las extorsiones a la industria petrolera, a los terratenientes, y con lavado de los activos ilegales a través de distintos tipos de negocio.

Adicionalmente, el ELN ha generado un alto impacto en el normal desarrollo de las elecciones. Este grupo ha interferido con acciones violentas directas contra la realización de las elecciones, tanto en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en junio de 2014 como en las elecciones de autoridades locales de octubre de 2015.

Para las elecciones de 2014, cuando este grupo y las FARC habían declarado un cese al fuego, durante los comicios legislativos de marzo y la primera vuelta presidencial de mayo, para la segunda vuelta del 15 de junio de 2014 el ELN declaró un paro armado en el departamento de Chocó en los municipios de Istmina, Alto Baudó, Medio San Juan, Sipí, Novita, Tadó, Lloró y Bagadó. En estos municipios opera el Frente de Guerra Occidental de esta guerrilla. Las principales acciones realizadas por el grupo armado fueron la destrucción de material electoral, bloqueos y zozobra que impidió el libre desplazamiento en los municipios.

Para las elecciones del año 2015, hubo un mayor impacto de las acciones realizadas por este grupo en torno a la jornada. Existieron hostigamientos a la fuerza pública, retenes, quema de material electoral entre otros. La tabla 4 detalla qué municipios fueron atacados por el ELN en torno a la jornada electoral del 25 de octubre de 2015, y cuál fue la afectación a las elecciones.

Tabla 4. Municipios afectados por el ELN durante las elecciones locales de 2015.

#	Municipio	Departamento	Descripción de afectaciones
1	Anorí	Antioquia	Un hostigamiento el día de las elecciones (hora y media antes de la apertura de mesas) en la vereda El Carmín (sede de un campamento para la desmovilización de las FARC) del municipio dejó un soldado muerto.
2	Morales	Bolívar	El jueves antes de las elecciones un bombardeo al ELN en el corregimiento de Micoahumado dejó 9 guerrilleros muertos. Después de las elecciones, durante el escrutinio, hubo hostigamientos al municipio.
3	Güicán	Boyacá	El día después de las elecciones el ELN atacó un convoy militar que escoltaba a una misión electoral de la Registraduría, que transportaba la votación de un resguardo indígena U'wa del municipio. Hubo 11 militares y 1 policía muertos.
4	Alto Baudó	Chocó	Hubo retenes fluviales del ELN (así como de los Urabeños) que impidieron la libre movilidad durante las elecciones.

(…/…)

(…/…)

#	Municipio	Departamento	Descripción de afectaciones
5	Medio San Juan	Chocó	El ELN ingresó a puesto de votación en el caserío de San Antonio, corregimiento de Negría, y quemó material electoral.
6	Riosucio		Movimientos de tropas del ELN desde el sur encontraron tropas de los Urabeños que se movilizaban desde el norte, generando combates en el municipio (donde se ubicará un **campamento** para la desmovilización de las FARC) en la semana antes de las elecciones; esto produjo temor y zozobra en la antesala de las elecciones.
7	Tadó		Un campo minado escondido bajo una bandera del ELN dejó a tres miembros de la Fuerza Pública heridos.
8	El Tarra	Norte de Santander	El ejército abatió a dos guerrilleros del ELN e incautó explosivos antes de las elecciones. Dos días después de las elecciones el ELN atacó la estación de policía, dejando un policía herido. El ambiente de combate generó zozobra en el municipio en la jornada electoral.

Fuente: elaboración MOE con datos de monitoreo de prensa y reportes regionales.

El antecedente de los ataques del ELN a las elecciones en la segunda vuelta del año 2014 y en las locales de 2015 llevó a la MOE a levantar alertas por el accionar de esta guerrilla para el Plebiscito de 2016. Así, el 24 de septiembre de este año la MOE solicitó públicamente la declaración de un cese al fuego, que fue respondida al día siguiente con una declaración de cese de acciones ofensivas durante el Plebiscito por parte del grupo subversivo.

De cara a los comicios del 2018, en el momento de la escritura de este capítulo, la guerrilla del ELN se encuentra en diálogos de paz con el Gobierno para darle una salida negociada al conflicto que se mantiene con este actor armado. En aras de este hecho el ELN y el Gobierno Nacional han declarado un cese bilateral de acciones ofensivas hasta el 8 de enero de 2018. La MOE manifiesta la intención de que este cese se prolongue al menos hasta los procesos electorales que se desarrollarán en marzo, mayo y, si hay segunda vuelta, junio de 2018, pues como se ha registrado el ELN es el grupo armado que más ha impactado las elecciones en años recientes.

1.3. El vacío de las FARC como riesgo electoral

Las elecciones de 2018 serán las primeras en tener a la guerrilla de las FARC desarmada y con candidatos para el Congreso y la Presidencia de la República. En estas condiciones, existen varios actores generadores de riesgo que podrían entrar a suplir los vacíos de poder que tenía esta guerrilla cuando estaba en armas; grupos cómo el ELN, los Grupos Armados Organizados o las disidencias de las FARC, podrían convertirse en un factor que influya en las elecciones de 2018.

Adicionalmente, la experiencia del último año ha demostrado que es incierta la capacidad y la eficacia que tenga el Estado colombiano para ocupar, con instituciones

públicas (es decir, no solo con Fuerza Pública sino con servicios públicos domiciliarios básicos, educación, justicia, seguridad), los territorios que desde el mismo Acuerdo de Paz se reconocen como "abandonados". En este contexto, desde la sociedad civil, organizaciones como la MOE han evidenciado que gran parte de las afectaciones derivadas de la concentración de las FARC tienen que ver con lo difícil que es arraigar las instituciones del Estado que llegan a ocupar los territorios (MOE y Fundación Ciudad Abierta 2016a; 2016b).

En consecuencia, para las elecciones de 2018 se puede hablar ya no del *riesgo por la presencia de las FARC* sino del *riesgo por los vacíos de poder dejados por las FARC*. Para ello, el análisis parte del último registro de riesgo por presencia de las FARC que tuvo la MOE, basado en su monitoreo y en los datos aportados por CERAC y por la Fundación Paz y Reconciliación (Robayo 2015, en MOE, 2016).

En el último registro consolidado por la MOE a finales del año 2016 las FARC estaban presentes en 199 municipios del país. Durante el segundo semestre de este año, esta guerrilla comenzó a pre-concentrarse en algunos puntos del territorio y entre diciembre de 2016 y enero de 2017 sus miembros ingresaron a las 26 Zonas Veredales Transitorias de Normalización, ubicadas en 25 municipios del país, en donde se llevó a cabo el proceso de desarme durante el primer trimestre del año.

En términos ideales, los vacíos dejados por las FARC deberían ser llenados con la presencia del Estado. La política más palpable de este intento es la aplicación de la Reforma Rural Integral (RRI), el primer punto del Acuerdo de Paz, que estipula la implantación integral de los servicios del Estado en territorios donde su ausencia ha propiciado durante décadas el continuo estallido de la guerra. Los territorios donde se implementa la Reforma Rural Integral son conocidos como municipios PDET, en referencia a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, a través de los cuales en el segundo semestre de 2017 inició la implementación de la RRI en 170 municipios, divididos en 16 regiones,[6] de acuerdo a lo estipulado en el Decreto presidencial 893 de 2017.

Para entender la relación entre los vacíos dejados por las FARC, el intento del Estado de llenar esos vacíos por medio de la implementación del Acuerdo de Paz, y la presencia de otros grupos armados ilegales que se ha visto en este capítulo, en la tabla 5 se comparan los 199 municipios donde se registró por última vez la presencia de las FARC con los municipios PDET, así como la presencia de GAO y el ELN.

6 En el capítulo *Análisis de los factores de riesgo para las elecciones nacionales de 2018* al inicio de este libro se muestra el mapa de las 16 regiones PDET.

Tabla 5. Presencia de otros actores en 199 municipios con 'vacíos' FARC.

Actor presente	Número de municipios	Coincidencia con 'vacíos' FARC	% de vacíos FARC ocupado por el actor
Presencia del ELN 2018	87	50	25%
Presencia de GAO 2018	105	44	22%
Presencia del Estado a través de PDET 2018	170	114	57%
Municipios con FARC (hasta 2016) sin presencia de otros actores en 2018		60	30%

Fuente: elaboración MOE.

Como se aprecia en los datos de la tabla anterior, en una cuarta parte de los municipios donde las FARC hacían presencia hoy está la guerrilla del ELN. De igual modo, los GAO ocupan hoy un poco más de una quinta parte de estos municipios, y el Estado, a través de los PDET, logra ocupar un poco más de la mitad.

Lo primero que llama la atención es la existencia de 60 municipios (el 30% de los vacíos dejados por las FARC) en donde, de acuerdo con los datos a 2018, tras la salida de las FARC ni el Estado ni los otros grupos armados ilegales están haciendo presencia. Esto es preocupante porque en esos 60 municipios no se espera con prontitud una atención integral del Estado; además, al tratarse de vacíos de poder dejados por las FARC, existe un alto riesgo de que nuevos actores ilegales ocupen el territorio en cualquier momento.[7]

Una segunda categoría que causa preocupación son los municipios en los cuales las FARC dejaron de tener presencia, tras su desmovilización, y que para el año 2018 son ocupados tanto por el ELN como por GAO. Esta coincidencia sucede en 21 municipios del país, listados en la tabla 6.

Tabla 6. Municipios con 'vacíos' dejados por las FARC y con coincidencia de presencia de ELN y GAO para 2018.

#	Municipio	Departamento
1	Cáceres	Antioquia
2	Valdivia	
3	Montecristo	Bolívar
4	Caloto	Cauca
5	El Tambo	
6	Alto Baudó	Chocó
7	Bajo Baudó	
8	Carmen del Darién	
9	Riosucio	
10	Barbacoas	Nariño
11	Tumaco	
12	Convención	Norte de Santander
13	El Carmen	
14	El Tarra	
15	Hacarí	
16	Ocaña	
17	San Calixto	
18	Sardinata	
19	Teorama	
20	Tibú	
21	Buenaventura	Valle del Cauca

Fuente: elaboración MOE.

En estos 21 municipios el vacío de poder dejado por las FARC puede coincidir con el encuentro de distintos grupos armados que intentan ocupar el territorio y apoderarse de las rentas ilegales. Este fenómeno es palpable si se observa las regiones en donde se encuentran los municipios de la tabla 6: el Bajo Cauca Antioqueño, el Sur de Bolívar, el nor-

7 Los 60 municipios se ven coloreados en rojo en el quinto mapa publicado al final de este capítulo.

te del Cauca y sobre todo en la Costa Pacífica (del norte del Chocó hasta Tumaco) y en el Catatumbo. Estas son las principales zonas de cultivos ilícitos y economías ilegales en el país, por lo que la convergencia de distintos grupos armados genera un alto riesgo de escalamiento del conflicto armado.

Finalmente, para ver en detalle, la tabla 7, enumera los distintos escenarios en los que se pueden encontrar los municipios con vacíos de las FARC. Estas mismas categorías se pueden apreciar en el mapa al final de este capítulo.

Tabla 7. Estado de los 199 municipios con 'vacíos' FARC frente a presencia del Estado y de otros grupos armados ilegales.

Situación de los municipios con 'vacíos' de las FARC	Número de municipios	% de vacíos FARC
No ocupados por nadie	60	30%
Ocupados por el ELN	15	8%
Ocupados por GAO	6	3%
Ocupados por el Estado con PDET	66	33%
Ocupados por ELN y el Estado con PDET	14	7%
Ocupados por ELN y por GAO	4	2%
Ocupados por ELN, GAO y por el Estado con PDET	17	9%
Ocupados por GAO y el Estado con PDET	17	9%
Total municipios	199	100%

Fuente: elaboración MOE.

Resulta esperanzador que en una tercera parte de los municipios donde hicieron presencia las FARC, el Estado ahora implemente los PDET sin que en esos municipios haya presencia de otros grupos armados ilegales. Sin embargo, en otro 25% de los municipios dejados por las FARC (48 poblaciones), tanto el Estado a través de los PDET como otros actores armados hacen presencia. Estos municipios plantean un complejo reto para que el avance de las políticas de construcción de paz supere la inercia del conflicto armado.

2. Riesgo por acciones unilaterales de grupos armados ilegales

Luego de señalar el riesgo que representa la presencia de los diferentes actores armados ilegales que hay en el territorio colombiano, y como complemento a esta variable desde los trabajos pasados del Mapa de Riesgo Electoral, la MOE analiza el *riesgo por intensidad del conflicto armado*, determinado por el número de acciones unilaterales cometidas por los grupos armados ilegales.

Es importante aclarar que, a pesar de que existe una estrecha relación entre la presencia violenta y la intensidad del conflicto, para efectos de este análisis estas dos variables se estudian por separado. La razón es que la presencia violenta muestra *dónde se encuentran actuando los grupos armados ilegales*, por lo que es una variable dicotómica, es decir, los grupos armados ilegales están o no están actuando allí. Sin embargo, estos grupos pueden realizar ataques sobre un municipio de manera aislada,

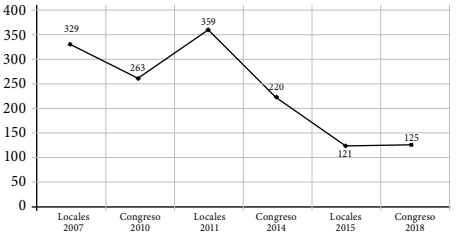
para luego retirarse de dicho territorio. En esta medida, con base en el número de acciones unilaterales de los grupos armados se configura un indicador de riesgo que señala *qué tanto están actuando los grupos armados ilegales*, lo cual complementa el análisis de la simple presencia y permite constituir un indicador con diferentes grados de riesgo, como se verá a continuación.

Vale aclarar que los datos sobre acciones unilaterales son igualmente proveídos por la Base de Datos de la violencia política en Colombia de CERAC, para el mismo periodo de medición de los datos de presencia de los grupos armados ilegales (21 de julio de 2016 a 10 de diciembre de 2017). Con base en esta información la MOE realizó una clasificación de riesgo acorde a la cantidad de acciones unilaterales registradas de los Grupos Armados Organizados (GAO) y de la guerrilla del ELN.

De esta manera, teniendo en cuenta el número de acciones unilaterales se plantea la siguiente clasificación: una acción ofensiva de parte del grupo armado ilegal en el periodo registrado pone al municipio en riesgo medio; entre dos y tres acciones lo ponen en riesgo alto; y más de cuatro acciones lo ponen en riesgo extremo. Esta escala se realiza según la observación de la distribución de los datos, que es dispersa (no cuentan con una distribución normal).

Desde una perspectiva temporal, es importante señalar que el número de municipios en riesgo por esta variable ha descendido considerablemente desde 2011, como se evidencia en el gráfico 3.[8] No obstante, entre 2015 y 2018 se ve una estabilización, e incluso un leve incremento.

Gráfico 3. Histórico de municipios en riesgo por acciones unilaterales.



Fuente: elaboración MOE con datos de CERAC.

Lo que la gráfica muestra coincide claramente con el descenso de la intensidad del conflicto armado al entrar en la etapa final el Proceso de Paz con las FARC. De hecho, tanto las elecciones de 2014 como las de 2015 sucedieron bajo ceses al fuego de esta guerrilla. En cambio no se puede decir lo mismo del ELN, pues a pesar de haber declarado cese al fuego inicialmente en las elecciones de 2014, atacó directamente la realización de los comicios en la segunda vuelta, al igual que en las locales de 2015, como se verá más adelante.

Al parecer, los datos de riesgo por acciones unilaterales se estabilizan por la remanencia del ELN y de los GAO como actores armados ilegales con los cuales continua el conflicto armado colombiano. A continuación se observan los datos en detalle para cada tipo de actor armado.

8 Vale aclarar que en los Mapas de Riesgo Electoral entre 2007 y 2011 se utilizó la variable de "intensidad del conflicto", que integraba las acciones bélicas de los diversos actores armados. Desde el año 2014 se observan las acciones unilaterales de cada actor por separado. En todo caso, en la gráfica 3 se integra el número de municipios en riesgo por acciones de todos los actores armados ilegales para cada elección.

2.1. Riesgo por acciones unilaterales de Grupos Armados Organizados (GAO)

Para las elecciones de 2018 encontramos que hay 95 municipios en riesgo por acciones unilaterales realizadas por los GAO, distribuidos en 20 departamentos. Además, dentro de este grupo de municipios, de las 12 ciudades capitales que se describieron en la presencia de este tipo de organización solamente en Montería no se registran acciones unilaterales. En la Tabla 8 se muestra la cantidad de municipios en riesgo acorde a cada nivel.

Tabla 8. Número de municipios en riesgo por acciones unilaterales de GAO.

Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total
65	23	7	95

Fuente: cálculos MOE con datos de CERAC.

Al establecer la anterior medición, los departamentos que se ven más afectados por estas acciones son Antioquía, principalmente en la zona del Urabá, Bajo Cauca y los límites con el sur de Córdoba, así como Norte de Santander en la zona del Catatumbo. La tabla 9, señala la cantidad de municipios y nivel de riesgo por departamento.

Tabla 9. Número de municipios según nivel de riego por acciones unilaterales de GAO.

#	Departamento	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total municipios en el Depto.	Porcentaje sobre el total municipios en el Depto.
1	Antioquia	16	8	4	28	29%
2	Norte de Santander	5	5	2	12	13%
3	Córdoba	9	1	-	10	11%
4	Cauca	7	1	-	8	8%
5	Chocó	8	-	-	8	8%
6	Bolívar	3	1	-	4	4%
7	Nariño	4	-	-	4	4%
8	Santander	1	2	1	4	4%
9	Valle del Cauca	3	-	-	3	3%
10	Huila	2	-	-	2	2%
11	Meta	-	2	-	2	2%
12	Tolima	1	1	-	2	2%
13	Atlántico	1	-	-	1	1%
14	Bogotá D.C.	-	1	-	1	1%
15	Caldas	1	-	-	1	1%
16	Cundinamarca	1	-	-	1	1%
17	Guaviare	1	-	-	1	1%
18	Magdalena	1	-	-	1	1%
19	Putumayo	1	-	-	1	1%
20	Sucre	-	1	-	1	1%
Total		**65**	**23**	**7**	**95**	**100%**
Porcentaje sobre el total de municipios en riesgo		**68%**	**24%**	**7%**		

Fuente: elaboración MOE con datos de CERAC.

Los 7 municipios que se encuentran en riesgo extremo son Apartadó, Valdivia, Turbo y Segovia en Antioquia; Tibú y San Calixto En Norte de Santander; y Barrancabermeja en Santander. Lo que se destaca de este grupo de municipios es que hacen parte de las zonas históricamente afectadas por la presencia de diferentes grupos al margen de la ley y que tienen un lugar estratégico en la economía ilegal del país.

La intensidad del conflicto con GAO en Antioquia se puede explicar por las operaciones que la Policía Nacional ha efectuado en el último lustro en contra del Clan Úsuga (la llamada operación Agamenón), al igual que en el Norte de Santander en contra de 'Los Pelusos' y otras bandas presentes en la región.

En cambio, llama la atención el nivel de riesgo de Barrancabermeja. El Magdalena Medio, la región de la cual es capital informal este municipio, no ha sido tan reconocida por la presencia de bandas fuertes luego de la desmovilización del Bloque Central Bolívar (BCB) de los paramilitares en el proceso de paz durante el gobierno Uribe. En su momento, el BCB fue una de las estructuras paramilitares más fuertes del país, pero luego de su desmovilización se ha percibido una presencia dispersa, aunque nunca agotada, de estructuras herederas del paramilitarismo. Por lo tanto, el riesgo extremo de Barrancabermeja por el elevado número de acciones ofensivas de GAO merece que se preste especial atención a la situación de orden público en esta región de Colombia.

Por otra parte, en 10 municipios que tienen presencia de GAO no hubo acciones unilaterales. Estos municipios son: Cañasgordas (Antioquia); Montecristo (Bolívar); Alto Baudó, Carmen de Darién y Unguía en Chocó; Montería, Chinú y Sahagún (Córdoba); Tumaco (Nariño); y Chinácota (Norte de Santander). Son dos las razones que pueden explicar este fenómeno. Por un lado, puede ser que exista un grado de aceptación en cuanto a la existencia de estos grupos en el territorio. Por otro lado, es posible que estos grupos tengan afianzado su dominio militar por lo que no tienen que recurrir a acciones violentas, y solo actúen como reacción de la Fuerza Pública, motivo por el cual pueden tener registrada presencia violenta en el territorio sin registrar acciones unilaterales.

2.2. Riesgo por acciones unilaterales del ELN

Por otra parte, las acciones unilaterales registradas por la guerrilla del ELN disminuyeron frente a las que realizaron los GAO en el periodo de la medición de este estudio. Para 2018 se registran 71 municipios con algún nivel de riesgo. En la tabla 10 se muestra en resumen las cifras de distribución por nivel de riesgo.

Tabla 10. Número de municipios en riesgo por acciones unilaterales del ELN.

Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total
42	17	12	71

Fuente: cálculos MOE con datos de CERAC.

Así mismo, en la tabla 11 se encuentra la distribución de los municipios en riesgo, acorde al nivel de riesgo por departamento.

Tabla 11. Número de municipios según nivel de riego por acciones unilaterales del ELN

#	Departamento	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total municipios en el Depto.	Porcentaje sobre el total municipios en el Depto.
1	Norte de Santander	3	5	6	14	20%
2	Chocó	9	-	-	9	13%
3	Nariño	8	1	-	9	13%
4	Bolívar	3	4	-	7	10%
5	Cauca	4	2	1	7	10%
6	Cesar	4	2	-	6	8%
7	Arauca	-	-	5	5	7%
8	Valle del Cauca	2	1	-	3	4%
9	Antioquia	2	-	-	2	3%
10	Boyacá	1	1	-	2	3%
11	Atlántico	1	-	-	1	1%
12	Bogotá D.C.	1	-	-	1	1%
13	Caldas	1	-	-	1	1%
14	Casanare	1	-	-	1	1%
15	Cundinamarca	1	-	-	1	1%
16	Risaralda	-	1	-	1	1%
17	Vichada	1	-	-	1	1%
Total		**42**	**17**	**12**	**71**	**100%**
Porcentaje sobre el total de riesgo		**59%**	**24%**	**17%**		

Fuente: elaboración MOE con datos de CERAC.

Como resultado de esta medición los 12 municipios que se encuentran en riesgo extremo son: Saravena, Arauca, Arauquita, Fortul y Tame en Arauca; El Carmen, Teorama, El Tarra, Ocaña, Toledo y Tibú en Norte de Santander y Corinto en Cauca. En el caso de Arauca y Norte de Santander estos municipios coinciden con el área de acción de los frentes de guerra Oriental y Nororiental del ELN, respectivamente, dos de los más activos históricamente. También se trata de regiones que tienen una ubicación estratégica en la frontera con Venezuela, favorable para la movilidad de esta guerrilla y la búsqueda de retaguardias, así como para actividades económicas ilegales como el narcotráfico, el contrabando de gasolina o los atentados y la extorsión a las multinacionales petroleras.

Al comparar las acciones unilaterales de los GAO con las del ELN, preocupan casos como el municipio de Tibú, en Norte de Santander, que presenta riesgo alto por el nivel de acciones tanto de la guerrilla como de los GAO. Esto supone que para las elecciones de 2018, el municipio debería estar priorizado por las autoridades competentes para el mantenimiento del orden público. En la tabla 12 se presentan los 20 municipios donde concuerda el riesgo en guerrillas y GAO, en algún nivel de riesgo.

Tabla 12. Municipios donde coinciden riesgos por acciones unilaterales de GAO y ELN

Departamento		Municipio
Antioquia	1	Valdivia
Bolívar	2	Cantagallo
Caldas	3	Risaralda
Cauca	4	Caloto
	5	El Tambo
Chocó	6	Acandí
	7	Bajo Baudó
	8	Nuquí
	9	Riosucio
Nariño	10	Barbacoas
Norte de Santander	11	Cúcuta
	12	Hacarí
	13	Teorama
	14	El Tarra
	15	Tibú
	16	Convención
	17	El Carmen
	18	Ocaña
	19	Bucarasica
Valle del Cauca	20	Buenaventura

Fuente: elaboración MOE con datos de CERAC.

3. Conclusiones y recomendaciones

Posterior al Proceso de Paz con la guerrilla de las FARC se ha evidenciado una disminución muy importante en las acciones unilaterales y la presencia en el territorio de grupos armados al margen de la ley comparado con años electorales anteriores. Con la desmovilización de las FARC, para las elecciones de 2018, ha desaparecido una de las mayores amenazas que habían tenido las elecciones en las últimas décadas.

No obstante, pese a que se ha disminuido la intensidad del conflicto, el Gobierno debe mantener la presencia institucional en todo el territorio y acercarse a las zonas que se destacaron a lo largo de este capítulo: el Catatumbo, Arauca, el Magdalena Medio, el Sur de Bolívar, el Bajo Cauca y el Urabá Antioqueño.

En estas regiones, se destaca la relación que existe entre la presencia de los grupos armados ilegales y las economías de carácter ilegal, extractivas como la minería y los cultivos ilícitos, y de otra naturaleza, como el contrabando y la extorsión; por este motivo, sin un control efectivo por parte del Estado, las zonas afectadas seguirán estando copadas por grupos armados ilegales interesados en estas fuentes de financiación. En este contexto, el interés por entablar alianzas con agentes y funcionarios del Estado para poder llevar a cabo su accionar ilegal se convierte en uno de los mayores riesgos para la transparencia y la libertad de las elecciones.

Así, la ausencia del Estado en estas mismas regiones es un componente de alta vulnerabilidad para la ciudadanía de los territorios donde aún en 2018 se sigue viviendo el conflicto. Finalmente, con base en los datos vistos, la MOE les hace un llamado a las autoridades para que intensifiquen su presencia en las regiones que hoy siguen estando afectadas por la presencia y el actuar de los grupos armados ilegales.

Sumado a lo anterior, la MOE resalta la importancia de llevar a buen término, y con prontitud, los procesos de negociación de paz y de sometimiento a la justicia de la guerrilla del ELN y de los GAO. Sin lugar a dudas, la sola desmovilización (eso sí, la desmovilización efectiva) de estas enormes organizaciones armadas es un alivio para los riesgos que se ciernen sobre la democracia colombiana.

Bibliografía

Congreso de la República. (2017). Proyecto de ley No. 14 de 2017 en Senado, 023 de 2017 en Cámara. Recuperado de http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2014-2018/fasttrack/article/14-por-medio-de-la-cual-se-fortalecen-la-investigacion-y-judicializacion-de-organizaciones-criminales-y-se-adoptan-medidas-para-su-sujecion-a-la-justicia

El Espectador. (9 de marzo de 2016). Los pecados del senador Martín Emilio Morales. Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-pecados-del-senador-martin-emilio-morales-articulo-621216

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017, 28 de mayo). *Decreto 893 de 2017*. Recuperado de http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf

Misión de Observación Electoral – MOE. Mapas de Riesgo Electoral 2016. Plebiscito para la refrendación del acuerdo de paz Gobierno – FARC. Bogotá: Torreblanca. Recuperado de https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2016/Libro_mapas_de_riesgo-electoral_2016_plebiscito.pdf

Misión de Observación Electoral – MOE y Fundación Ciudad Abierta. (2016a). *Tercer informe: Efectos Tempranos en la Democracia Durante el Proceso de Dejación de Armas en Colombia 2017. Aprendizaje desde los territorios*. Cali. Recuperado de https://moe.org.co/informe-observacion-las-zonas-veredales/

Misión de Observación Electoral –MOE y Fundación Ciudad Abierta. (2016a). *Cuarto informe: Efectos Tempranos en la Democracia Durante el Proceso de Dejación de Armas en Colombia 2017. Aprendizajes desde las poblaciones sobre el desarrollo y la reconciliación*. Cali. Recuperado de https://moe.org.co/iv-informe-las-zonas-veredales-transitorias-normalizacion/

Noticias Uno. (15 de junio de 2015). Candidatos a alcaldía y concejo de Tuchín fueron capturados. Recuperado de https://canal1.com.co/noticias/candidatos-a-alcaldia-y-concejo-de-tuchin-fueron-capturados/

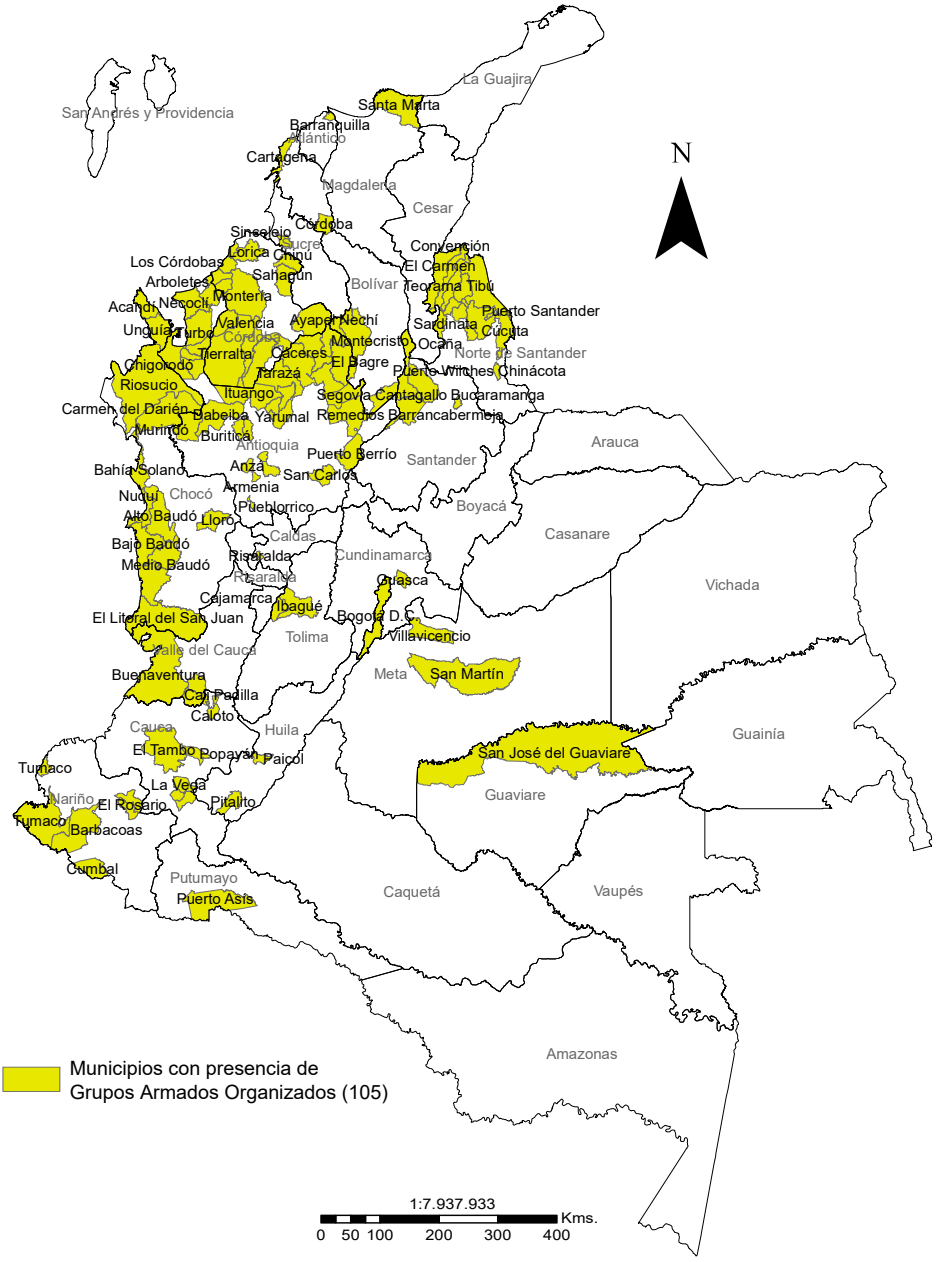
Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito – UNODC. (2017). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

Robayo, Germán. (2015). Riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados ilegales 2015. En Misión de Observación Electoral – MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015*, (pp.141-170). Bogotá: Arte Litográfico.

Restrepo, Jorge; Granada, S., y Sánchez M. (2009). Controlando la medición: alcances y limitaciones de la información en conflictos armados. En Restrepo, Jorge y Aponte, David. *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones* (pp. 203-230). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Mapa # 19
Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados – GAO para elecciones 2018

Misión de Observación Electoral



Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados

Antioquia 29
- Anzá
- Apartadó
- Arboletes
- Armenia
- Briceño
- Buriticá
- Cáceres
- Cañasgordas
- Carepa
- Caucasia
- Chigorodó
- Dabeiba
- El Bagre
- Ituango
- Medellín
- Murindó
- Nechí
- Necoclí
- Pueblorrico
- Puerto Berrío
- Remedios
- San Carlos
- San Jerónimo
- Segovia
- Tarazá
- Turbo
- Valdivia
- Yarumal
- Zaragoza

Atlántico 1
- Barranquilla

Bogotá D.C. 1
- Bogotá D.C.

Bolívar 5
- Cantagallo
- Cartagena
- Córdoba
- Montecristo
- San Jacinto del Cauca

Caldas 1
- Risaralda

Cauca 8
- Almaguer
- Caloto
- El Tambo
- La Vega
- Padilla
- Popayán
- San Sebastián
- Villa Rica

Chocó 11
- Acandí
- Alto Baudó
- Bahía Solano
- Bajo Baudó
- Carmen del Darién
- El Litoral del San Juan
- Lloró
- Medio Baudó
- Nuquí
- Riosucio
- Unguía

Córdoba 13
- Ayapel
- Canalete
- Chinú
- Lorica
- Los Córdobas
- Montelíbano
- Montería
- Moñitos
- Puerto Escondido
- Puerto Libertador
- Sahagún
- Tierralta
- Valencia

Cundinamarca 1
- Guasca

Guaviare 1
- San José del Guaviare

Huila 2
- Paicol
- Pitalito

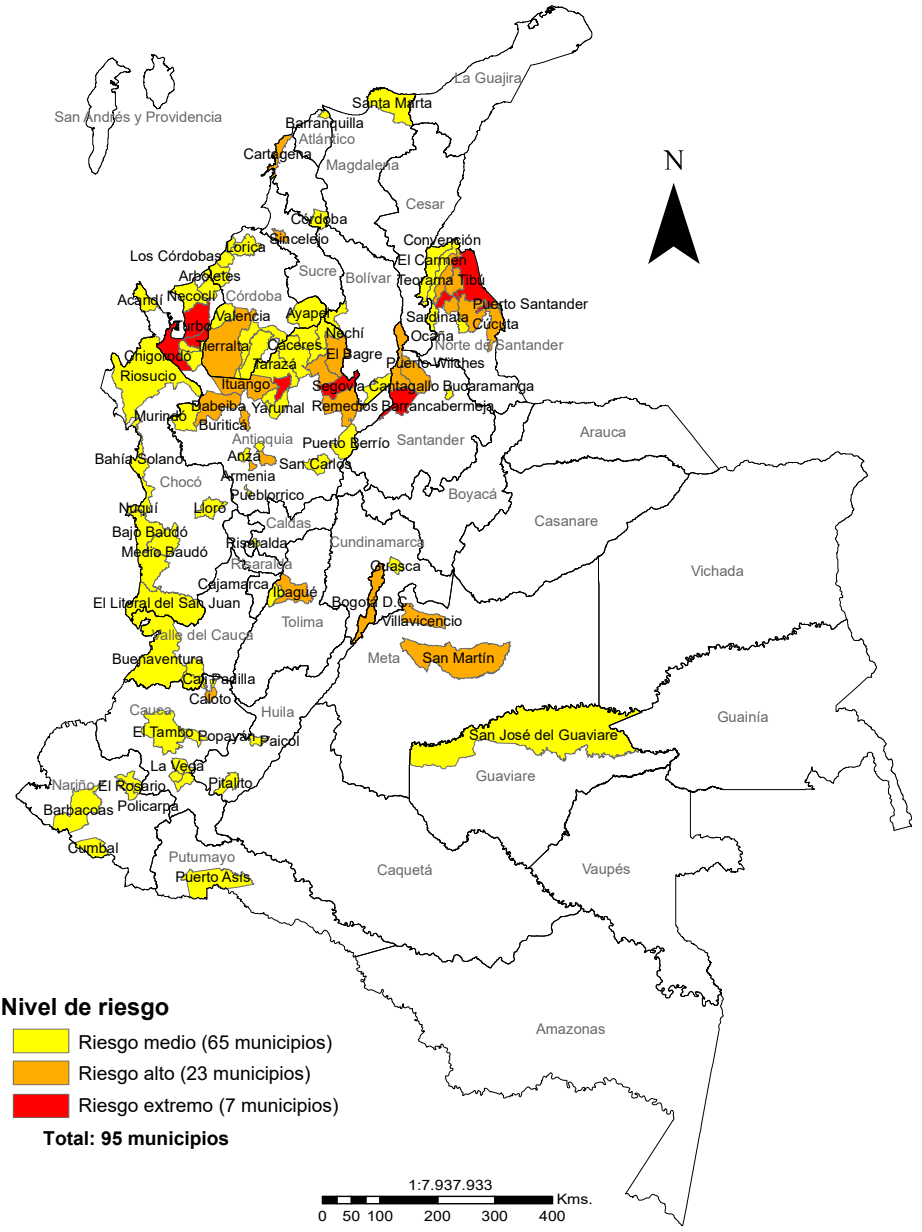
Magdalena 1
- Santa Marta

Meta 2
- San Martín
- Villavicencio

Nariño 5
- Barbacoas
- Cumbal
- El Rosario
- Policarpa
- Tumaco

Norte de Santander 13
- Bucarasica
- Chinácota
- Convención
- Cúcuta
- El Carmen
- El Tarra
- Hacarí
- Ocaña
- Puerto Santander
- San Calixto
- Sardinata
- Teorama
- Tibú
- Putumayo 1
- Puerto Asís
- Santander 4
- Barrancabermeja
- Bucaramanga
- Puerto Wilches
- Sabana de Torres
- Sucre 1
- Sincelejo
- Tolima 2
- Cajamarca
- Ibagué
- Valle del Cauca 3
- Buenaventura
- Cali
- Jamundí
- Total 105

Mapa # 20
Riesgo por acciones unilaterales de Grupos Armados Organizados – GAO para elecciones 2018



Riesgo extremo por acciones unilaterales Grupos Armados Organizados

Antioquia	**4**
Apartadó	
Segovia	
Turbo	
Valdivia	
Norte de Santander	**2**
San Calixto	
Tibú	
Santander	**1**
Barrancabermeja	
Total	**7**

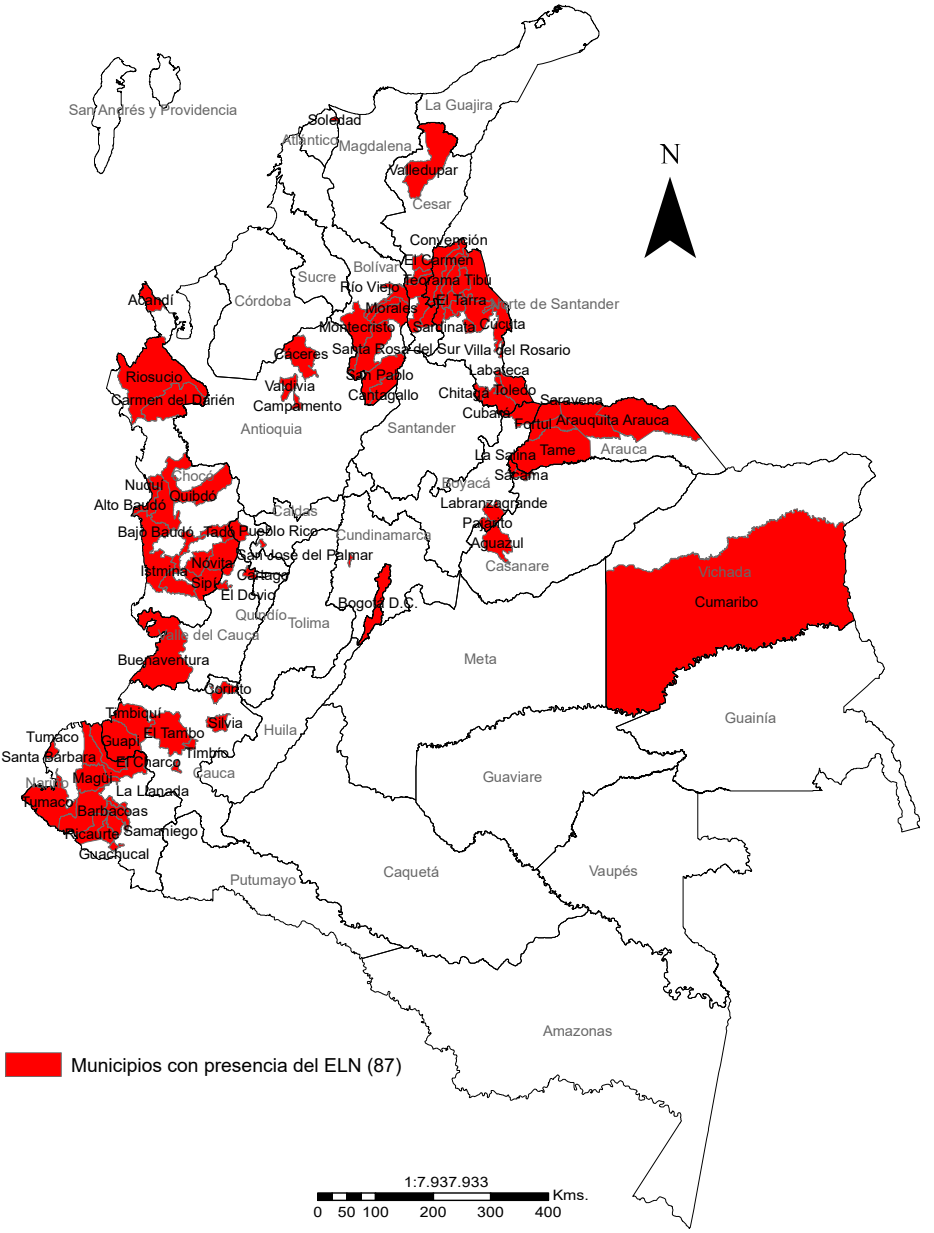
Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados Riesgo alto por acciones unilaterales Grupos Armados Organizados

Antioquia	**8**
Armenia	
Buriticá	
Dabeiba	
El Bagre	
Ituango	
Medellín	
Remedios	
Zaragoza	
Bolívar	**1**
Cartagena	
Cauca	**1**
Caloto	
Córdoba	**1**
Tierralta	
Meta	**2**
San Martín	
Villavicencio	
Norte de Santander	**5**
Cúcuta	
El Tarra	
Hacarí	
Sardinata	
Teorama	
Santander	**2**
Puerto Wilches	
Sabana de Torres	
Sucre	**1**
Sincelejo	
Tolima	**1**
Ibagué	
Total	**22**

Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados Riesgo medio por acciones unilaterales Grupos Armados Organizados

Antioquia	**16**
Anza	
Arboletes	
Briceño	
Cáceres	
Carepa	
Caucasia	
Chigorodó	
Murindó	
Nechí	
Necoclí	
Pueblorrico	
Puerto Berrío	
San Carlos	
San Jerónimo	
Tarazá	
Yarumal	
Atlántico	**1**
Barranquilla	
Bolívar	**3**
Cantagallo	
Córdoba	
San Jacinto del Cauca	
Caldas	**1**
Risaralda	
Cauca	**7**
Almaguer	
El Tambo	
La Vega	
Padilla	
Popayán	
San Sebastián	
Villa Rica	
Chocó	**8**
Acandí	
Bahía Solano	
Bajo Baudó	
El Litoral del San Juan	
Lloró	
Medio Baudó	
Nuquí	
Riosucio	
Córdoba	**9**
Ayapel	
Canalete	
Lorica	
Los Córdobas	
Montelíbano	
Moñitos	
Puerto Escondido	
Puerto Libertador	
Valencia	
Cundinamarca	**1**
Guasca	
Guaviare	**1**
San José del Guaviare	
Huila	**2**
Paicol	
Pitalito	
Magdalena	**1**
Santa Marta	
Nariño	**4**
Barbacoas	
Cumbal	
El Rosario	
Policarpa	
Norte de Santander	**5**
Bucarasica	
Convención	
El Carmen	
Ocaña	
Puerto Santander	
Putumayo	**1**
Puerto Asís	
Santander	**1**
Bucaramanga	
Tolima	**1**
Cajamarca	
Valle del Cauca	**3**
Buenaventura	
Cali	
Jamundí	
Total	65

Mapa # 21
Riesgo por presencia del ELN para elecciones 2018



● Riesgo por presencia de ELN

Antioquia 3
- Cáceres
- Campamento
- Valdivia

Arauca 5
- Arauca
- Arauquita
- Fortul
- Saravena
- Tame

Atlántico 1
- Soledad

Bogotá D.C. 1
- Bogotá D.C.

Bolívar 7
- Arenal
- Cantagallo
- Montecristo
- Morales
- Río Viejo
- San Pablo
- Santa Rosa del Sur

Boyacá 3
- Cubará
- Labranzagrande
- Pajarito

Caldas 1
- Risaralda

Casanare 3
- Aguazul
- La Salina
- Sácama

Cauca 8
- Caloto
- Corinto
- El Tambo
- Guapi
- Silvia
- Sucre
- Timbío
- Timbiquí

Cesar 7
- Aguachica
- González
- La Gloria
- Pailitas
- Pelaya
- Río de Oro
- Valledupar

Chocó 12
- Acandí
- Alto Baudó
- Bajo Baudó
- Carmen del Darién
- Istmina
- Nóvita
- Nuquí
- Quibdó
- Riosucio
- San José del Palmar
- Sipí
- Tadó

Cundinamarca 1
- Viani

Nariño 12
- Barbacoas
- El Charco
- Guachucal
- La Llanada
- Magüi
- Mallama
- Providencia
- Ricaurte
- Samaniego
- Santa Bárbara
- Santacruz
- Tumaco

Norte de Santander 17
- Bucarasica
- Chitagá
- Convención
- Cúcuta
- El Carmen
- El Tarra
- Hacarí
- La Playa
- Labateca
- Ocaña
- San Calixto
- Sardinata
- Silos
- Teorama
- Tibú
- Toledo
- Villa del Rosario

Risaralda 1
- Pueblo Rico

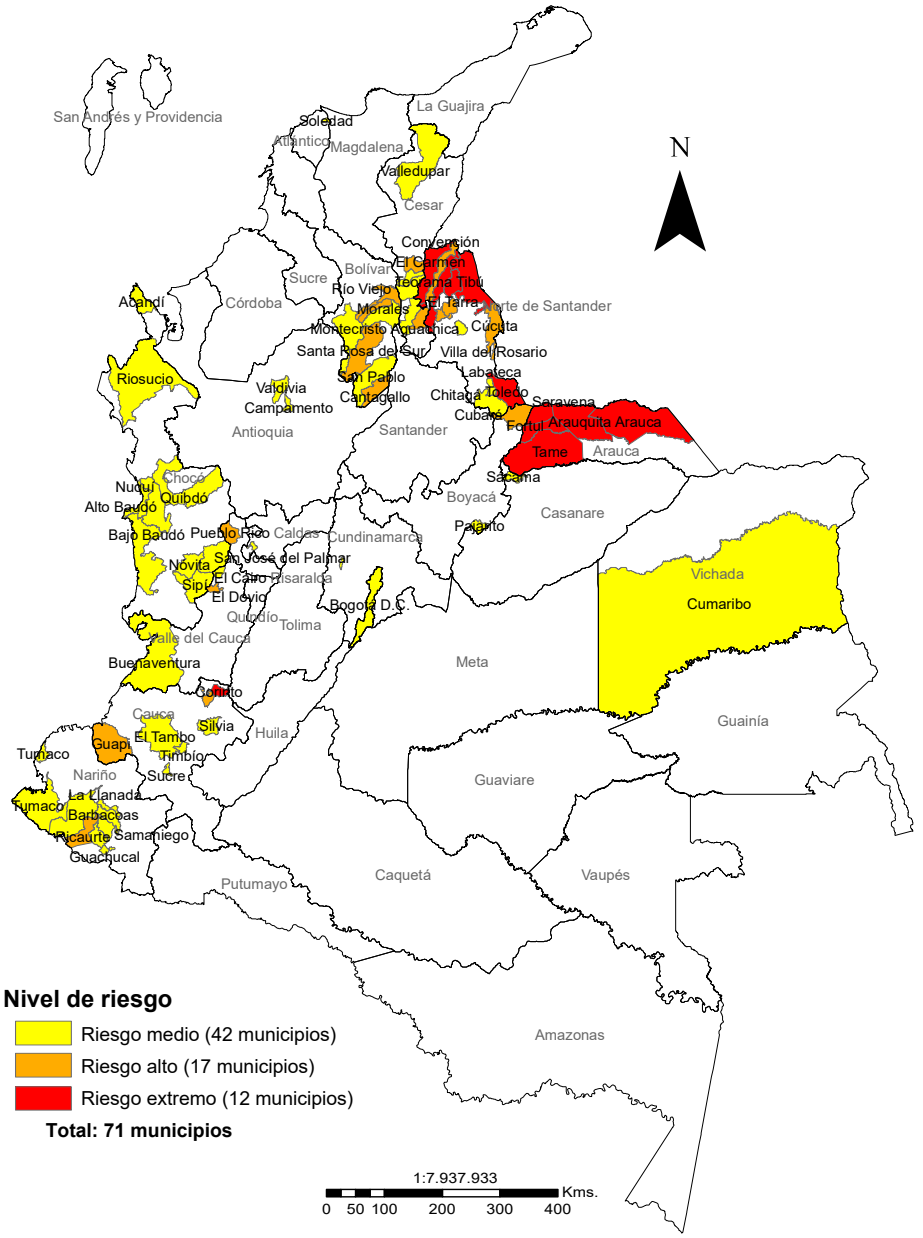
Valle del Cauca 4
- Buenaventura
- Cartago
- El Cairo
- El Dovio

Vichada 1
- Cumaribo

Total 87

Mapa # 22
Riesgo por acciones unilaterales del ELN para Elecciones 2018

Misión de Observación Electoral



● Riesgo extremo por acciones unilaterales del ELN

Arauca	**5**
Arauca	
Arauquita	
Fortul	
Saravena	
Tame	
Cauca	**1**
Corinto	
Norte de Santander	**6**
El Carmen	
El Tarra	
Ocaña	
Teorama	
Tibú	
Toledo	
Total	**12**

● Riesgo alto por acciones unilaterales del ELN

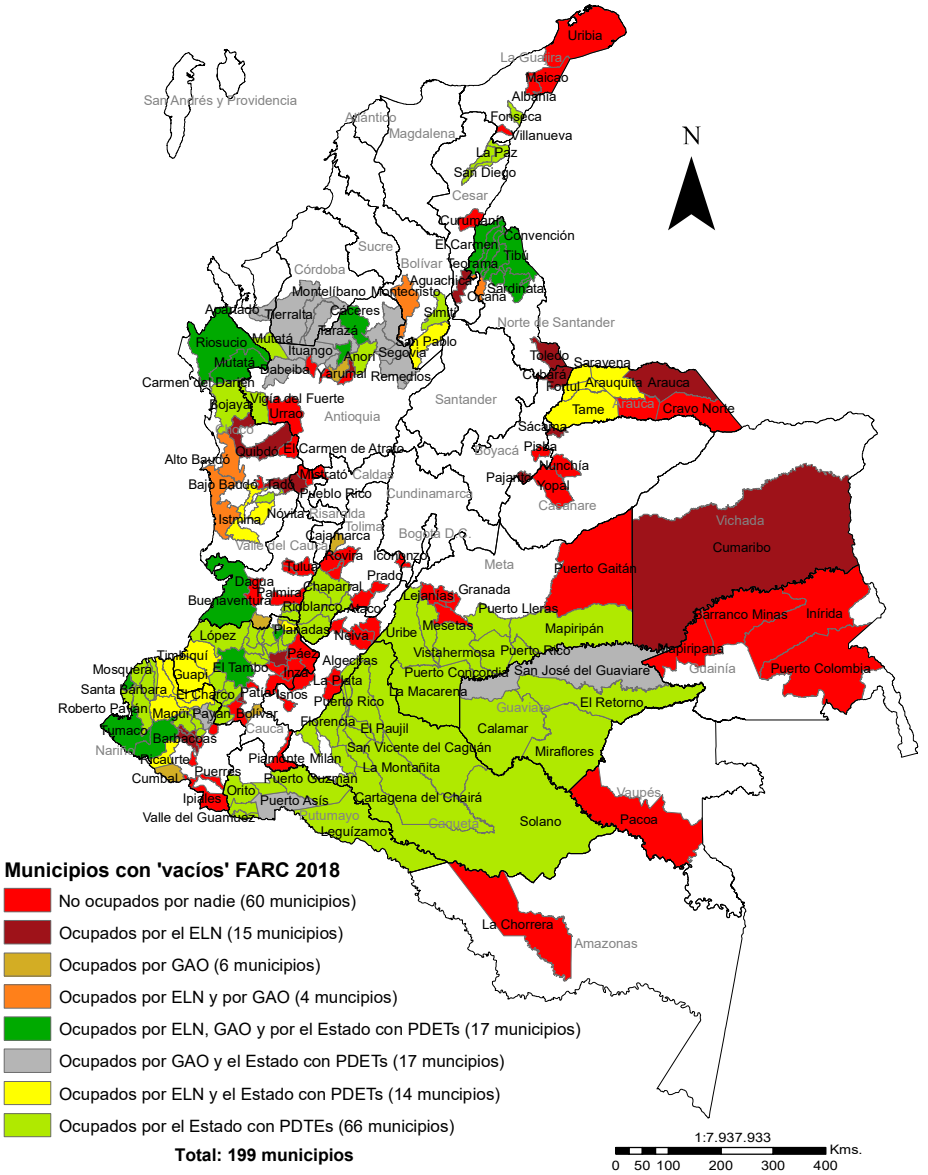
Bolívar	**4**
Arenal	
Cantagallo	
Río Viejo	
Santa Rosa del Sur	
Boyacá	**1**
Cubará	
Cauca	**2**
Caloto	
Guapi	
Cesar	**2**
Pailitas	
Río de Oro	
Nariño	**1**
Ricaurte	
Norte de Santander	**5**
Convención	
Cúcuta	
Hacarí	
La Playa	
Villa del Rosario	
Risaralda	**1**
Pueblo Rico	
Valle del Cauca	**1**
El Dovio	
Total	**17**

● Riesgo medio por acciones unilaterales del ELN

Antioquia	**2**
Campamento	
Valdivia	
Atlántico	**1**
Soledad	
Bogotá D.C.	**1**
Bogotá D.C.	
Bolívar	**3**
Montecristo	
Morales	
San Pablo	
Boyacá	**1**
Pajarito	
Caldas	**1**
Risaralda	
Casanare	**1**
Sácama	
Cauca	**4**
El Tambo	
Silvia	
Sucre	
Timbío	
Cesar	**4**
Aguachica	
La Gloria	
Pelaya	
Valledupar	
Chocó	**9**
Acandí	
Alto Baudó	
Bajo Baudó	
Nóvita	
Nuquí	
Quibdó	
Riosucio	
San José del Palmar	
Sipí	
Cundinamarca	**1**
Viani	
Nariño	**8**
Barbacoas	
Guachucal	
La Llanada	
Mallama	
Providencia	
Samaniego	
Santacruz	
Tumaco	
Norte de Santander	**3**
Bucarasica	
Chitagá	
Labateca	
Valle del Cauca	**2**
Buenaventura	
El Cairo	
Vichada	**1**
Cumaribo	
Total	**42**

Mapa # 23
Estado actual de municipios que tuvieron riesgo por presencia de FARC hasta 2016

Misión de Observación Electoral



Municipios con 'vacíos' FARC 2018

- No ocupados por nadie (60 municipios)
- Ocupados por el ELN (15 municipios)
- Ocupados por GAO (6 municipios)
- Ocupados por ELN y por GAO (4 muncipios)
- Ocupados por ELN, GAO y por el Estado con PDETs (17 municipios)
- Ocupados por GAO y el Estado con PDETs (17 muncipios)
- Ocupados por ELN y el Estado con PDETs (14 muncipios)
- Ocupados por el Estado con PDTEs (66 municipios)

Total: 199 municipios

Vacíos FARC no ocupados por nadie

Amazonas	**1**
La Chorrera	
Arauca	**2**
Antioquia	4
Angostura	
Peque	
San Andrés de Cuerquía	
Urrao	
Arauca	**2**
Cravo Norte	
Puerto Rondón	
Boyacá	**1**
Pisba	
Caldas	**1**
Riosucio	
Casanare	**2**
Nunchía	
Yopal	
Cauca	**7**
Bolívar	
Inzá	
Páez	
Piamonte	
Puracé	
Rosas	
Totoró	
Cesar	**1**
Curumaní	
Chocó	**2**
El Carmen de Atrato	
Unión Panamericana	
Cundinamarca	**1**
Venecia	
Guainía	**4**
Barranco Minas	
Inírida	
Mapiripana	
Puerto Colombia	
Huila	**7**
Baraya	
Garzón	
Gigante	
Isnos	
La Plata	
Neiva	
Tello	
La Guajira	**4**
Albania	
Maicao	
Uribia	
Villanueva	
Meta	**5**
El Castillo	
Granada	
Lejanías	
Puerto Gaitán	
San Juan de Arama	
Nariño	**6**
Cuaspud	
Ipiales	
Linares	
Puerres	
Taminango	
Túquerres	
Risaralda	**1**
Mistrató	
Tolima	**6**
Iconozo	
Natagaima	
Prado	
Roncesvalles	
Rovira	
San Antonio	
Valle del Cauca	**4**
Dagua	
Palmira	
San Pedro	
Tuluá	
Vaupés	**1**
Pacoa	
Total	**60**

Vacíos FARC ocupados por el ELN

Antioquia	**1**
Campamento	
Arauca	**1**
Arauca	
Boyacá	**2**
Cubará	
Pajarito	
Casanare	**1**
Sácama	
Cauca	**2**
Silvia	
Sucre	
Cesar	**1**
Aguachica	
Chocó	**2**
Quibdó	
Tadó	
Nariño	**2**
La Llanada	
Samaniego	
Norte de Santander	**1**
Toledo	
Risaralda	**1**
Pueblo Rico	
Vichada	**1**
Cumaribo	
Total	**15**

Vacíos FARC ocupados por GAO

Antioquia	**1**
Yarumal	
Cauca	**2**
Padilla	
San Sebastián	
Nariño	**1**
Cumbal	
Tolima	**1**
Cajamarca	
Valle del Cauca	**1**
Jamundí	
Total	**6**

Vacíos FARC ocupados por ELN y por GAO

Bolívar	**1**
Montecristo	
Chocó	**2**
Alto Baudó	
Bajo Baudó	
Norte de Santander	**1**
Ocaña	
Total	**4**

Vacíos FARC ocupados por ELN, GAO y por el Estado con PDETs

Antioquia	**2**
Cáceres	
Valdivia	
Cauca	**2**
Caloto	
El Tambo	
Chocó	**2**
Carmen del Darién	
Riosucio	
Nariño	**2**
Barbacoas	
Tumaco	
Norte de Santander	**8**
Convención	
El Carmen	
El Tarra	
Hacarí	
San Calixto	
Sardinata	
Teorama	
Tibú	
Valle del Cauca	**1**
Buenaventura	
Total	**17**

Vacíos FARC ocupados por GAO y el Estado con PDETs

Antioquia	**10**
Apartadó	
Briceño	
Carepa	
Dabeiba	
El Bagre	
Ituango	
Remedios	
Segovia	
Tarazá	
Zaragoza	
Córdoba	**3**
Montelíbano	
Puerto Libertador	
Tierralta	
Guaviare	**1**
San José del Guaviare	
Nariño	**2**
El Rosario	
Policarpa	
Putumayo	**1**
Puerto Asís	
Total	**17**

Vacíos FARC ocupados por ELN y el Estado con PDETs

Arauca	**4**
Arauquita	
Fortul	
Saravena	
Tame	
Bolívar	**1**
San Pablo	
Cauca	**3**
Corinto	
Guapi	
Timbiquí	
Chocó	**2**
Istmina	
Nóvita	
Nariño	**4**
El Charco	
Magüi Payán	
Ricaurte	
Santa Bárbara	
Total	**14**

Vacíos FARC ocupados por el Estado con PDTEs

Antioquia	**3**
Anorí	
Mutatá	
Vigía del Fuerte	
Bolívar	**1**
Simití	
Caquetá	**10**
Belén de Los Andaquíes	
Cartagena del Chairá	
El Doncello	
El Paujil	
Florencia	
La Montañita	
Milán	
Puerto Rico	
San Vicente del Caguán	
Solano	
Cauca	**15**
Argelia	
Balboa	
Buenos Aires	
Cajibío	
Caldono	
Jambaló	
López	
Mercaderes	
Miranda	
Morales	
Patía	
Piendamó	
Santander de Quilichao	
Suárez	
Toribío	
Cesar	**2**
La Paz	
San Diego	
Chocó	**2**
Bojayá	
Condoto	
Guaviare	**3**
Calamar	
El Retorno	
Miraflores	
Huila	**1**
Algeciras	
La Guajira	**1**
Fonseca	
Meta	**8**
La Macarena	
Mapiripán	
Mesetas	
Puerto Concordia	
Puerto Lleras	
Puerto Rico	
Uribe	
Vistahermosa	
Nariño	**8**
Cumbitara	
Francisco Pizarro	
La Tola	
Leiva	
Los Andes	
Mosquera	
Olaya Herrera	
Roberto Payán	
Putumayo	**6**
Leguízamo	
Orito	
Puerto Caicedo	
Puerto Guzmán	
San Miguel	
Valle del Guamuez	
Tolima	**4**
Ataco	
Chaparral	
Planadas	
Rioblanco	
Valle del Cauca	**2**
Florida	
Pradera	
Total	**66**

El desplazamiento como riesgo: desplazadores elegidos, desplazados sin elección

Fabio Lozano
CODHES

Introducción

El daño efectivo que a través del desplazamiento se hace al ejercicio electoral, a la garantía de la participación política y a la democracia, alcanza proporciones descomunales y afecta, de manera muy diversa, los tejidos políticos, mostrando así uno de los aspectos de ilegitimidad e inconstitucionalidad del Estado vigente. Tras el desplazamiento se esconden múltiples factores de negación del derecho a la participación política entendida como la posibilidad de elegir y ser elegido. Así, se presentan desde cuestiones logísticas, como el hecho de no poder votar porque la cédula inscrita en el antiguo lugar de vivienda no puede ser utilizada en el nuevo, hasta la destrucción de partidos, movimientos políticos y organizaciones sociales que tienen que esconderse a causa de amenazas, asesinatos, masacres y demás actos delincuenciales, dirigidos especialmente contra líderes y defensores de Derechos Humanos. Así, un amplio panorama de hechos que niegan la democracia se mueve dentro de este espectro del desplazamiento.

En relación a este fenómeno, es necesario afirmar que la atención a las víctimas del desplazamiento, en la que parece concentrarse la acción gubernamental frente al consecuente estado de cosas inconstitucional, es insuficiente, inadecuada e inoportuna. Además, las medidas tomadas no han impedido que este fenómeno se siga repitiendo de manera sistemática y masiva en amplios sectores del panorama nacional pues, como se verá más adelante, las

afectaciones no solo se concentran en áreas rurales y marginales, sino también en importantes ciudades del país.

De ahí la necesidad de acciones preventivas que alerten e incidan sobre los riesgos, no solamente como una atención tardía después de los hechos. Se podría plantear, en términos más gráficos, que es una burla a la dignidad humana, y a la democracia, que agentes elegidos mediante actos generadores de desplazamiento entreguen "ayudas públicas" a los desplazados, mucho más cuando estas ayudas se convierten en propaganda clientelista, consolidándose así una relación perversa de dependencia y sometimiento en los procesos electorales.

Teniendo en cuenta este contexto sobre el fenómeno, el aporte del análisis del desplazamiento al mapa de riesgos electorales pretende tres objetivos principales: a) alertar sobre la vigencia y consecuencias electorales del desplazamiento, tratando de contrarrestar la insensibilidad social frente al fenómeno y los discursos que hablan de una disminución del mismo; b) mostrar, con base en los registros oficiales y en los seguimientos realizados frente al desplazamiento masivo,[1] los municipios en los cuales existen diversos niveles de riesgo; c) señalar algunas pistas de acción en el ámbito de la prevención para que el riesgo sea menor.

1. La vigencia y gravedad del desplazamiento

En Colombia se han ido insertando en el imaginario colectivo varios mecanismos de sentimientos-pensamientos-acciones con respecto al desplazamiento y a las personas desplazadas. Dichos mecanismos demeritan a estas personas y desestiman las dimensiones e implicaciones del fenómeno, conduciendo a formas de revictimización individuales y colectivas.

De esta forma, en el presente capítulo se enumeran algunos de esos mecanismos, destacando aquellos que están tras algunos manejos de cifras oficiales. Es visible que en la opinión pública, las redes sociales e incluso en altos mandos gubernamentales se presentan afirmaciones como las siguientes:

- No existen acciones vulneradoras de Derechos Humanos constituyentes de violencia sociopolítica ni generadoras de desplazamiento, sino que se trata de casos aislados de "líos de faldas".
- No existen víctimas de desplazamiento, sino "avivatos" haciéndose pasar por víctimas para recibir supuestos beneficios.
- Sí hay desplazamiento, pero no en las proporciones que muestran las ONG.
- Sí hay desplazamiento, pero como es tan generalizado y difícil de focalizar, solo se debe prestar atención a aquellos lugares o eventos más emblemáticos.

1 Conforme a la metodología utilizada desde el Mapa de Riesgo Electoral de 2011, el presente texto realiza el análisis de riesgo electoral por desplazamiento con base en los registros de *desplazamiento forzado* (las personas que se han visto forzadas a abandonar su residencia por la comisión o la amenaza de violaciones a sus Derechos Humanos, [UARIV s.f.]) de la Unidad de Víctimas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, junto con los registros de *desplazamiento masivo* -eventos de desplazamiento que afectan a un número igual o mayor a tres familias o 15 personas al mismo tiempo- de CODHES.

- El desplazamiento está relacionado con el conflicto armado interno y el desarme de algunos de los actores armados lleva a que este disminuya o tienda a desaparecer.

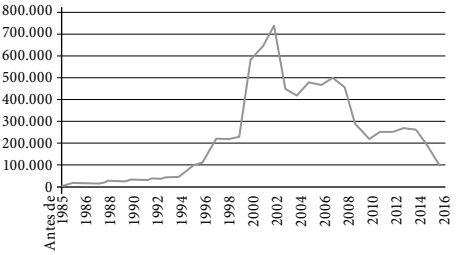
Incluso hay una "naturalización" del fenómeno, con repercusiones más extendidas en la actitud tanto de las personas como de las instituciones públicas y privadas, que lleva al desplazamiento a su invisibilidad y negación práctica.

El desarme de estas afirmaciones y actitudes merece un ejercicio hermenéutico detallado, sin embargo, este capítulo se limita, en los siguientes dos apartados, a desvirtuar solamente dos de las ficciones divulgadas, con base en el seguimiento e interpretación estadística del suceso; ambas referidas a la supuesta disminución del desplazamiento.

1.1. El desplazamiento no disminuye, crece menos rápido, pero crece

La primera ficción es que el desplazamiento viene en disminución desde hace años. Esta impresión errónea viene de la elaboración y análisis de gráficos históricos sobre la evolución del desplazamiento que muestra, por ejemplo, que en el año 2002 se produjo el desplazamiento de un poco más de 733 mil personas, mientras en 2008 fueron cerca de 452 mil y en 2015 cerca de 190 mil (Grafica 1). De allí se deduce, con cierta lógica, que hay una *disminución* del fenómeno. Pero en realidad, hay una imprecisión técnica que conduce a bajar la guardia. Lo que se está produciendo no es una disminución del hecho, sino una *desaceleración* de su crecimiento, pues cada año hay nuevos desplazados. Entonces, así la cifra crezca a un menor ritmo que en años pasados, cada año se sigue desplazando a más personas.

Gráfica 1. Número de desplazados por año según recepción.[2]



Fuente: Cifras de Registro Único de Víctimas de UARIV corte a 1 Dic de 2017 (UARIV, 2017).

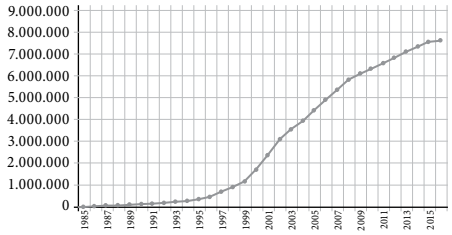
El desplazamiento en Colombia está creciendo a niveles alarmantes, de los más altos del planeta; esto tiene unas implicaciones profundas tanto para la garantía de los Derechos Humanos, como de frente a las políticas públicas requeridas. Podría hablarse de una disminución del desplazamiento cuando las familias afectadas han sido debidamente reparadas y sus condiciones de goce de sus Derechos Humanos se han establecido, pero en Colombia este no es el caso.

Una gráfica que represente fielmente lo sucedido, debe mostrarnos el acumulado histórico (ver Gráfica 2). En realidad estamos ante un crecimiento a velocidades

2 Las personas recibidas son el número de personas víctimas de desplazamiento forzado que fueron acogidas o recibidas en un municipio según la medición de la Unidad de Víctimas (UARIV, s.f.)

menos intensas que en años anteriores. Es como si nos relajáramos porque un carro que va hacia un abismo ya no lo hace a 120 km por hora sino a 100 km. Cuando Colombia y el mundo se alarmaron por el desplazamiento en el país, en los inicios de los años noventa, las cifras oscilaban en unos 15.000 desplazados por año; hoy nos sentimos aliviados con cifras cercanas a las 100.000 personas.

Gráfica 2. Acumulado histórico de personas desplazadas según recepción.



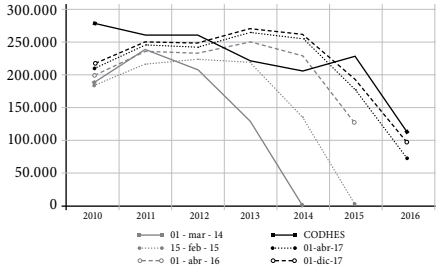
Fuente: Cifras de Registro Único de Víctimas de UARIV corte a 1 Dic de 2017.

1.2. Las cifras del pasado aumentan con el paso del tiempo: el desplazamiento real solo se conoce dos años después

La segunda ficción a desvirtuar viene de la falsa impresión, visible reiteradamente en los últimos años, de que el desplazamiento vive una caída abrupta, lo cual es provocado por el momento de obtención de los datos. Generalmente en los meses de febrero o marzo las instituciones presentan reportes del comportamiento del fenómeno durante el año anterior, y se comparan con los períodos inmediatamente previos. Empero, las cifras de desplazamiento del Registro Único de Víctimas se producen después de un proceso prolongado que incluye tanto el tiempo que las víctimas toman para presentar su declaración, como el que las instituciones gastan para analizar y finalmente validar, aceptar y registrar la información en el sistema. Si bien en el último quinquenio dicho proceso ha tenido una mayor diligencia y eficiencia, a inicios del año el registro no arroja aún las cifras reales del desplazamiento.

El gráfico 3 nos muestra los datos que aparecen en el reporte del Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Se comparan datos para los mismos periodos tomados en diversos cortes temporales, así como los datos del monitoreo autónomo de CODHES.

Gráfica 3. Comparativo de reportes de desplazamientos según fecha de obtención de los datos.



Fuente: elaboración propia con base en descargas de los reportes de UARIV en las fechas referenciadas y en el Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento de CODHES.

En la gráfica se puede apreciar que en el corte del 1 de marzo de 2014 el reporte de la Unidad de Víctimas mencionaba un total de 127.940 desplazados durante el año 2013. En ese momento se veía una clara tendencia descendente en la velocidad de

incremento del desplazamiento frente a los períodos anteriores. Casi un año después, en el reporte del 15 de febrero de 2015, según el mismo reporte oficial de la Unidad de Víctimas, aparecían 218.115 desplazados en total durante el año 2013, igualando prácticamente los estimados de CODHES para dicho ese periodo, que había sido de 219.308 desplazados. Con estas cifras la tendencia ya no era descendente sino levemente creciente. Reportes del mismo año 2013 tomados en fechas posteriores mostraron cifras más altas, que alcanzan hasta los 268.626 desplazados en el reporte de diciembre de 2017 -el corte tomado para calcular el riesgo 2018-, ya estableciendo la tendencia como claramente creciente.

Como se aprecia en la gráfica 3, este mismo hecho se registra para el año 2014; y si bien en 2015 el incremento del desplazamiento pudo ser menor al generado en los ciclos anteriores, la diferencia entre los datos del 1 de abril de 2016 y el 1 de diciembre de 2017 es de 65.695 personas. Es decir, a principios de 2016 aún no aparecían en el registro por lo menos el 35% de los afectados durante el año anterior. Todo esto nos muestra la fragilidad de las afirmaciones que se pueden hacer sobre el desplazamiento con datos tomados apenas unos meses después del corte de los hechos que se quiere analizar. Los datos oficiales más fiables sobre el desplazamiento apenas parecen lograr cierta estabilidad, por lo menos, dos años después de los hechos.

Con base en estos datos tempraneros, se ha repetido en los últimos años la afirmación de que el desplazamiento ha sido inferior, y esto se propagó por diversos informes en el mundo. Este hecho conduce a una legitimación política y a una baja en las alarmas que en nada benefician el ejercicio de los derechos a la participación, así como el goce efectivo de Derechos Humanos para las víctimas.[3]

Estas verificaciones ponen, por supuesto, una alerta sobre la validez del cálculo de los riesgos de desplazamiento con base en datos muy recientes referidos al último año. Este análisis, nos conduce a plantear que el análisis de riesgo no se debe limitar a tener en cuenta solamente el registro de los datos en UARIV, sino a ampliar nuestra base con otras fuentes especialmente referidas al desplazamiento masivo. Pero además, es necesario advertir que si bien hay una diferencia importante en las cantidades de personas, en cambio, la ubicación de los departamentos y municipios afectados, que es lo que en últimas hacemos en este ejercicio de determinación de riesgo, no tiene una variación tan grande.

En el siguiente apartado se presenta la metodología y los resultados del riesgo por desplazamiento para las elecciones del año 2018.

2. Los niveles de riesgo por desplazamiento

Como se mencionó previamente, el desplazamiento es un delito con graves consecuencias en el ejercicio de diversos derechos constitucionales. Este fenómeno sigue produciéndose intensiva y sistemáticamente

3 Para unos primeros análisis al respecto ver CODHES (2017).

en el país, afectando durante los primeros 11 meses de 2017 a por lo menos 72.387 personas en 779 de los 1122 municipios del país, de acuerdo con las cifras de registro en la UARIV y con el seguimiento a las expulsiones masivas en CODHES. Es decir, por lo menos en el 69,4% de los municipios del país hubo expulsión forzada de personas en el año 2017.

Sin embargo, es necesario señalar que los niveles de afectación son muy diferentes. Por una parte, muchos de estos municipios (272, que representan el 24,2%) expulsaron menos de 10 personas. Por otra parte, tiene una mayor afectación en términos de garantías electorales que un municipio como Hacarí (Norte de Santander), con una población de 10.970 personas, expulse a 1.332 habitantes, a que una ciudad como Medellín, con 2 millones y medio de habitantes expulse 2.612 personas.[4]

Por eso, de forma semejante a como lo hemos hecho en las anteriores Mapas de Riesgo Electoral, realizamos a continuación una clasificación de los niveles de riesgo basándonos en las tasas de expulsión por cada 100.000 habitantes. Este cálculo se complementa con casos de alto número de personas expulsadas, para que no queden por fuera municipios que, a pesar de que su tasa sea baja a causa del alto número de habitantes, estén expulsando a una alta cantidad de personas. De esta manera, teniendo en cuenta estos presupuestos se establecieron las tres siguientes categorías de riesgo:

- Riesgo extremo: aquellos municipios en los que la tasa de expulsión está por encima de la desviación estándar de la tasa a nivel nacional, que para el caso del año 2017 es de 982,2 desplazados por cada 100.000 habitantes.
- Riesgo alto: aquellos municipios donde la tasa de expulsión es igual o superior al promedio nacional (349 desplazados por cada 100.000 habitantes) y menor a la desviación estándar. También aquellos municipios donde la cantidad de desplazados está por encima de la desviación estándar del número de desplazados por municipio (que en este caso es de 322 personas desplazadas).[5]
- Riesgo medio: aquellos municipios en los que la tasa de expulsión es igual a superior a la mediana (104,1 desplazados por cada 100.000 habitantes) y menor al promedio nacional. También los municipios que hayan expulsado un número de personas igual o superior al número promedio de desplazados (93 personas desplazadas).[6]

4 Es claro que en términos de respeto a la dignidad de las personas, garantías de derechos constitucionales y ejecución de un delito, es tan reprobable el desplazamiento de una persona como el de mil. Pero en términos de política pública y de prevención de riesgos los niveles de atención y de exigencia son diferentes.

5 Esta última consideración metodológica inserta en esta categoría a municipios con un alto número de desplazados pero que por su elevada población tienen tasas bajas, como Medellín (donde 2.612 personas fueron expulsadas forzadamente durante 2017 según datos oficiales de la Unidad de Víctimas), Cali (con 1.647 desplazamientos en 2017), Cúcuta (con 662), Turbo (con 542), Santa Marta (con 388) e Ibagué (con 339).

6 Esta última consideración metodológica trae a esta categoría casos con bajas tasas pero con

Así, teniendo en cuenta estos criterios metodológicos, se encontraron los siguientes resultados.

2.1. Riesgo extremo por desplazamiento

En *riesgo extremo* encontramos 52 municipios distribuidos en 9 departamentos en proporciones muy distintas. En primera instancia Chocó, con 16 de sus 30 municipios en este rango; Nariño con 10 de sus 64 municipios; Norte de Santander con 8 de sus 40 municipios; Antioquia con 7 de su 125 Municipios; Cauca con 3 de sus 42 municipios; Bolívar con 3 de 46; Cesar con 2 de 25; Valle del Cauca con 2 de 42; y Risaralda con 1 de sus 14 municipios.

En el punto más crítico del riesgo extremo están los municipios de Hacarí en Norte de Santander; Pueblo Rico, en Risaralda; Riosucio, El Litoral del San Juan, Carmen del Darién y Alto Baudó en el Chocó; Santa Bárbara y Magüi en Nariño y Timbiquí en Cauca, que constituyen los diez municipios con mayor tasa de desplazamiento en proporción a su población. Sin embargo, es claro que la alerta roja debe extenderse a los 52 municipios de esta categoría reseñados en el mapa y el listado publicados al final de este capítulo.

Estos centros de desplazamiento se encuentran fundamentalmente en la Costa Pacífica y en la región del Catatumbo, así como en algunos municipios mineros del Sur de Bolívar- y del Bajo Cauca y Nordeste antioqueños. Dicha ubicación muestra la disputa territorial por el dominio de sitios estratégicos, fundamentalmente en torno a las economías extractivas de la coca, el petróleo y el oro. Esta disputa, como se ha constatado en las últimas décadas, implica la apropiación criminal del Estado local, expresado en la estrecha relación entre los actores armados y la clase política regional y local. Se trata, pues, de una alianza estructural para el dominio territorial que implica diversas formas de apropiación del poder, entre las que se incluye el desplazamiento.

2.2. Riesgo alto por desplazamiento

En *riesgo alto* encontramos 116 municipios de 22 Departamentos distribuidos de la siguiente forma: Antioquia con 19 municipios (un alto número a pesar de que representan sólo la sexta parte del departamento); Arauca con 5 municipios (nótese que ello es sobre un total de 7); Putumayo con 6 (la mitad de sus municipios); Chocó con 10 municipios (la tercera parte del total); Caquetá con 6 (la tercera parte); Tolima con 11 (la cuarta parte); Cauca con 10 (también una cuarta parte); Meta con 7 (una cuarta parte); Nariño con 8 (una octava parte); Bolívar con 6; Sucre con 5; Córdoba con 4; Guaviare con 4 (todos sus municipios); Cesar con 3; Magdalena con 2; Norte de Santander con 3; Valle del Cauca con 2 y Cundinamarca, Boyacá, Casanare, Huila y Vaupés cada uno con 1.

El listado de estos municipios aparece junto al mapa al final de este capítulo,

más de 200 desplazados en 2017 como Sincelejo, Montería y Bello, así como casos con entre 100 y 200 desplazados como Bogotá, Maicao, Palmira, Villavicencio, Pereira, Tuluá, Neiva, Riohacha, Popayán, Jamundí, Barranquilla y Cartagena.

y nos muestra además de una extensión de las mismas zonas de riesgo extremo, la ubicación de otras nuevas que son igualmente zonas de extracción de materias primas, de infraestructura energética o son corredores estratégicos para el comercio legal o ilegal. En este aspecto, se destacan el occidente de Arauca, el piedemonte amazónico y zonas aledañas estratégicas como Puerto Gaitán y todo el Guaviare, la vertiente occidental del Tolima, los Montes de María y la Sierra Nevada de Santa Marta.

Es importante resaltar que en este riesgo se ubican no solo municipios con mayores áreas rurales sino también capitales departamentales y ciudades de carácter intermedio. En efecto, aquí encontramos a Medellín, Quibdó, Cúcuta y Cali como capitales departamentales, pero también ciudades intermedias de más de 100 mil habitantes y de importancia regional como Apartadó, Tierralta, Turbo o Caucasia. Los factores relacionados con estos niveles de riego por desplazamiento parecen referirse especialmente al dominio del comercio del menudeo de estupefacientes, de las cadenas de comercialización, pero igualmente al control de la extorsión sobre las poblaciones y al manejo de las finanzas municipales. Seguramente las demás variables de riesgo consideradas por otros autores en esta publicación aportarán elementos de juicio al respecto.

En este punto, es necesario también destacar que en los últimos años el desplazamiento se ha incrementado por la amenaza, persecución y asesinato de líderes sociales. En esto, cabe mencionar los casos de los reclamantes en procesos de restitución de tierras, los líderes de comunidades indígenas y afro que confrontan iniciativas económicas perjudiciales para el dominio territorial colectivo o la estabilidad ecosistémica, los defensores de Derechos Humanos. Estos fenómenos de violencia especialmente visibles en las regiones con riesgo alto y extremo por desplazamiento forzado.

2.3. Riesgo medio por desplazamiento

En *riesgo medio* se ubican 244 municipios que representan el 21,7% del total nacional y que pertenecen a 31 departamentos de los 32 existentes. Sin embargo, los niveles de cubrimiento territorial son muy diversos pues mientras departamentos como Antioquia, dados sus niveles de expulsión, ubican en esta clasificación de riesgo a 42 municipios que representan el 33,6% de sus municipios, Atlántico solo ubica a un municipio, que si bien es la capital, sólo representa el 4,3% del departamento. A su vez, Cauca ubica 23 y Nariño 17 municipios que representan el 54,8% y el 26,6% respectivamente. Aparece con una fuerte presencia Caquetá, colocando en este acápite a 10 municipios (62,5%) y quedando así la totalidad de sus municipios en algún nivel de riesgo. En la misma situación se encuentra Chocó, que coloca aquí los 4 municipios que no habían aparecido en los niveles de riesgo anteriores, y Arauca, que ubica aquí los dos municipios que faltaban.

El departamento de la Guajira, que no había ubicado municipios en los niveles de riesgo anteriores, sí lo hace en este con 4 municipios que representan el 26,7% de sus municipios. El Huila, que sólo había

ubicado un municipio en riesgo alto, sitúa en este nivel 18 municipios que constituyen el 48,6% del departamento. Córdoba suma a los 4 ya mencionados en alto 13 municipios adicionales que son el 43,3% de sus municipios. Tolima, que hasta el momento había aparecido con 11 municipios, adiciona 14 que representan el 29,8% de su total y finalmente, el Valle del Cauca adiciona 17 (40,5%) a los 4 mencionados anteriormente.

3. Algunos lineamientos de acción

Como bien se puede apreciar en el mapa adjunto, aunque los municipios en situaciones de riesgo representan un poco más de la tercera parte de los municipios del país (36,7%), hay regiones en donde el riesgo se concentra y por tanto una política de prevención podría realizarse mediante un plan adecuado con perspectivas territoriales diferenciadas.[7]

Dicho plan debería ir más allá del incremento de la Fuerza Pública, que sirve para evitar desbandadas, facilitar medidas logísticas, poner cierto orden necesario en los entornos de votación y ofrecer ciertas garantías de seguridad respecto a los jurados y las urnas electorales, pero tiene poca significación respecto a factores de riesgo como el desplazamiento. Si bien en este capítulo no se hace un examen detallado de las causas y los causantes del desplazamiento[8], es necesario señalar las siguientes recomendaciones o conclusiones:

- El desplazamiento no es un fenómeno circunstancial que se produzca a propósito de procesos electorales, aunque sí afecta drásticamente dichos procesos. Por lo tanto, su prevención debe hacerse con medidas de mediano y largo plazo e implica una política estatal destinada no solo a atender afectados sino a impedir la acción de los agentes e intereses generadores del desplazamiento.
- El desplazamiento, especialmente el múltiple y masivo (igual o mayor a tres familias o 15 personas) está asociado a la acción de ejércitos (estructuras militares organizadas) legales o ilegales, pero ello no representa en promedio sino la quinta parte del desplazamiento que se está generando en el país. La acción de prevención debe dirigirse a la protección de los líderes y las organizaciones sociales, especialmente las relacionadas con la defensa y el cuidado de territorios colectivos o de protección del medio ambiente y de los derechos humanos.
- Prevenir el desplazamiento, para reducir los riesgos contra el ejercicio democrático, implica serias acciones de inteligencia, fiscalía y procuraduría para ubicar a los agente e intereses desplazadores que claramente van más allá de los llamados grupos armados organizados o bandas criminales, las cuales en muchos casos son simple instrumento de élites políticas nacionales y regionales.
- Finalmente, se debe tener un especial énfasis en las acciones preventivas en torno al control, regulación y delimita-

7 Para una revisión de diferencias regionales ver (Rodríguez, 2018) (Howald, 2018) (Suárez, 2018) (Valencia, 2018) (Ciro, 2018).

8 Para estudios más detallados al respecto, consultar (Lozano, 2018).

ción del apoyo y el compromiso estatal frente a actividades de economía extractiva y de grandes obras de infraestructura en torno a las cuales se está dinamizando el desplazamiento.

Referencias

Ciro, A. (2018). Guerra contra las drogas, extractivismo y conflicto armado: Desaarraigo en la Amazonía colombiana. En F. Lozano, *Desarraigos, Saqueos y Resistencias.* Bogotá: Universidad San Buenaventura.

CODHES. (2017). *El desplazamiento crece a pesar dela Tregua Unilateral. Informe 2015.* Bogotá: Universidad San Buenaventura.

Howald, C. (2018). Veinte Años de Desplazamiento Forzado en el Chocó. Continuidades en Medio de un Fenómeno "Reciente". En F. L. (Dir.), *Desarraigos, Saqueos y Resistencias.* Bogotá : Universidad San Buenaventura.

Lozano, F. (2018). *Desarraigos, Saqueos y Resistencias.* Bogotá: Universidad San Buenaventura.

Rodríguez, A. M. (2018). *32 años de Desplazamiento en el Caribe continental de la Margen Izquierda.* Bogotá: Universidad San Buenaventura.

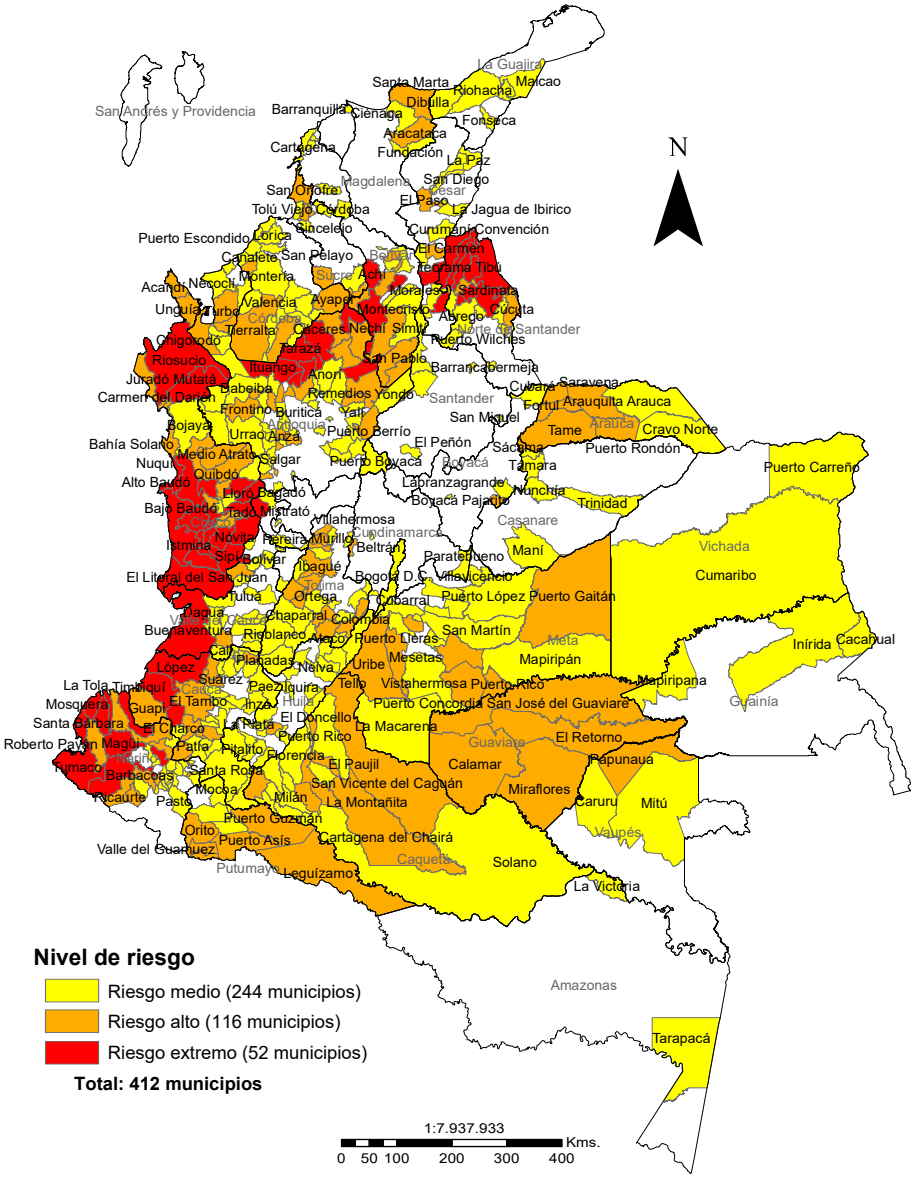
Suárez, N. (2018). Análisis socioeconómico sobre la Relación entre Desplazamiento Forzado y la Minería: Nodo Nororiental de Colombia, 2002-2012. En L. F. (Dir.), *Desarraigos, Saqueos y Resistencias.* Bogotá : Universidad San Buenaventura.

UARIV. (s.f.). *Interpretación y análisis sobre las cifras del Registro Único de Víctimas*. Recuperado de https://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/INTERPRETACION%20Y%20ANALISIS%20DEL%20RUV.pdf

UARIV. (15 de Octubre de 2017). *Red Nacional de Información*. Recuperado de https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV

Valencia, P. A. (2018). Desplazamiento Forzado en Antioquia, manifestación de una lucha entre la defensa del territorio, las economías ilegales y los proceos de modernización. En F. L. (Dir.), *Desarraigos, Saqueos y Resistencias.* Bogotá: Universidad San Buenaventura.

Mapa # 24
Riesgo por desplazamiento para las elecciones 2018



● Riesgo extremo por desplazamiento forzado

Antioquia 7
- Briceño
- Cáceres
- Ituango
- Nechí
- Segovia
- Tarazá
- Valdivia

Bolívar 3
- Achí
- Montecristo
- Norosí

Cauca 3
- Argelia
- López
- Timbiquí

Cesar 2
- La Gloria
- Río de Oro

Chocó 16
- Alto Baudó
- Bagadó
- Bajo Baudó
- Carmen del Darién
- El Litoral del San Juan
- Istmina
- Lloró
- Medio Baudó
- Medio San Juan
- Nóvita
- Nuquí
- Río Quito
- Riosucio
- San José del Palmar
- Sipí
- Tadó

Nariño 10
- Barbacoas
- Francisco Pizarro
- La Llanada
- La Tola
- Magüi
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Policarpa
- Santa Bárbara
- Tumaco

Norte de Santander 8
- Convención
- El Carmen
- El Tarra
- Hacarí
- La Playa
- Sardinata
- Teorama
- Tibú

Risaralda 1
- Pueblo Rico

Valle del Cauca 2
- Buenaventura
- El Dovio

Total 52

● Riesgo alto por desplazamiento forzado

Antioquia 19
- Apartadó
- Armenia
- Betania
- Buriticá
- Caucasia
- Ebéjico
- El Bagre
- Frontino
- Medellín
- Pueblorrico
- Puerto Berrío
- Remedios
- Sabanalarga
- San Andrés de Cuerquía
- Turbo
- Uramita
- Vegachí
- Yarumal
- Zaragoza

Arauca 5
- Arauquita
- Fortul
- Puerto Rondón
- Saravena
- Tame

Bolívar 6
- Barranco de Loba
- Cantagallo
- San Jacinto del Cauca
- San Pablo
- Santa Rosa del Sur
- Tiquisio

Boyacá 1
- Pajarito

Caquetá 6
- Cartagena del Chairá
- El Doncello
- La Montañita
- Milán
- San José del Fragua
- San Vicente del Caguán

Casanare 1
- La Salina

Cauca 10
- Corinto
- El Tambo
- Florencia
- Guapi
- La Vega
- Mercaderes
- Morales
- Patía
- Suárez
- Sucre

Cesar 3
- El Paso
- González
- Pailitas

Chocó 10
- Acandí
- Atrato
- Bahía Solano
- Condoto
- El Cantón del San Pablo
- Juradó
- Medio Atrato
- Quibdó
- Río Iro
- Unguía

Córdoba 4
- Ayapel
- Canalete
- Puerto Libertador
- Tierralta

Cundinamarca 1
- Beltrán

Guaviare 4
- Calamar
- El Retorno
- Miraflores
- San José del Guaviare

Huila 1
- Tarqui

Magdalena 2
- Aracataca
- Santa Marta

Meta 7
- El Castillo
- Mesetas
- Puerto Concordia
- Puerto Gaitán
- Puerto Lleras
- Puerto Rico
- Uribe

Nariño 8
- Albán
- El Charco
- El Rosario
- Linares
- Mallama
- Ricaurte
- Roberto Payán
- Samaniego

Norte de Santander 3
- Cúcuta
- Puerto Santander
- San Calixto

Putumayo 6
- Leguízamo
- Orito
- Puerto Asís
- Puerto Guzmán
- San Miguel
- Valle del Guamuez

Sucre 5
- Coloso
- Guaranda
- San Marcos
- San Onofre
- Tolú Viejo

Tolima 11
- Coyaima
- Dolores
- Ibagué
- Murillo
- Natagaima
- Roncesvalles
- Rovira
- San Antonio
- Santa Isabel
- Villahermosa
- Villarrica

Valle del Cauca 2
- Bolívar
- Cali
- Vaupés 1
- Papunaua

Total 116

● Riesgo medio por desplazamiento forzado

Amazonas 2
- La Victoria
- Tarapacá

Antioquia 42
- Abriaquí
- Amalfi
- Angostura
- Anorí
- Anzá
- Bello
- Betulia
- Caicedo
- Campamento
- Cañasgordas
- Caracolí
- Carepa
- Carolina
- Chigorodó
- Cisneros
- Ciudad Bolívar
- Concepción
- Concordia
- Dabeiba
- Granada
- Heliconia
- Jardín
- La Pintada
- Liborina
- Maceo
- Murindó
- Mutatá
- Necoclí
- Olaya
- Peque
- Puerto Nare
- Salgar
- San Carlos
- San Jerónimo
- San Juan de Urabá
- San Luis
- San Pedro de Urabá
- Sopetrán
- Urrao
- Vigía del Fuerte
- Yalí
- Yondó

Arauca 2
- Arauca
- Cravo Norte

Atlántico 1
- Barranquilla

Bogotá D.C. 1
- Bogotá D.C.

Bolívar 11
- Altos del Rosario
- Arenal
- Cartagena
- Clemencia
- Córdoba
- Hatillo de Loba
- Morales
- San Jacinto
- San Martín de Loba
- Santa Rosa
- Simití

Boyacá 4
- Boyacá
- Cubará
- Labranzagrande
- Puerto Boyacá

Caldas 1
- San José

Caquetá 10
- Albania
- Belén de Los Andaquíes
- Curillo
- El Paujil
- Florencia
- Morelia
- Puerto Rico
- Solano
- Solita
- Valparaíso

Casanare 5
- Maní
- Nunchía
- Sácama
- Támara
- Trinidad

Cauca 23
- Almaguer
- Balboa
- Bolívar
- Buenos Aires
- Cajibío
- Caloto
- Guachené
- Inzá
- La Sierra
- Miranda
- Padilla
- Páez
- Piamonte
- Popayán
- Puerto Tejada
- Rosas
- San Sebastián
- Santa Rosa
- Santander de Quilichao
- Sotará
- Toribío
- Totoró
- Villa Rica

Cesar 6
- Aguachica
- Curumaní
- La Jagua de Ibirico
- La Paz
- San Diego
- Tamalameque

Chocó 4
- Bojayá
- Cértegui
- El Carmen de Atrato
- Unión Panamericana

Córdoba 13
- Buenavista
- La Apartada
- Lorica
- Los Córdobas
- Montelíbano
- Montería
- Moñitos
- Planeta Rica
- Puerto Escondido
- San Bernardo del Viento
- San José de Uré
- San Pelayo
- Valencia

Cundinamarca 3
- Guayabal de Síquima
- Paratebueno
- Venecia

Guainía 3
- Cacahual
- Inírida
- Mapiripana

Huila 18
- Acevedo
- Algeciras
- Altamira
- Baraya
- Campoalegre
- Colombia
- Guadalupe
- Íquira
- Isnos
- La Argentina
- La Plata
- Neiva
- Oporapa
- Pitalito
- San Agustín
- Santa María
- Tello
- Villavieja

La Guajira 5
- Albania
- Dibulla
- Fonseca
- Maicao
- Riohacha

Magdalena 2
- Ciénaga
- Fundación

Meta 13
- Cabuyaro
- Castilla la Nueva
- Cubarral
- El Dorado
- Fuente de Oro
- La Macarena
- Lejanías
- Mapiripán
- Puerto López
- San Carlos de Guaroa
- San Martín
- Villavicencio
- Vistahermosa

Nariño 17
- Ancuyá
- Arboleda
- Chachagüí
- Colón
- Cumbitara
- El Peñol
- El Tablón de Gómez
- El Tambo
- La Florida
- La Unión
- Leiva
- Nariño
- Pasto
- San Lorenzo
- Sandoná
- Santacruz
- Taminango

Norte de Santander 8
- Abrego
- Bucarasica
- El Zulia
- La Esperanza
- Mutiscua
- Ocaña
- San Cayetano
- Villa del Rosario

Putumayo 3
- Mocoa
- Puerto Caicedo
- Villagarzón

Quindío 1
- Génova

Risaralda 2
- Mistrató
- Pereira

Santander 5
- Barrancabermeja
- El Peñón
- Matanza
- Puerto Wilches
- San Miguel

Sucre 4
- Majagual
- Ovejas
- Santiago de Tolú
- Sincelejo

Tolima 14
- Alpujarra
- Ambalema
- Anzoátegui
- Ataco
- Cajamarca
- Chaparral
- Cunday
- Icononzo
- Líbano
- Ortega
- Planadas
- Prado
- Rioblanco
- Saldaña

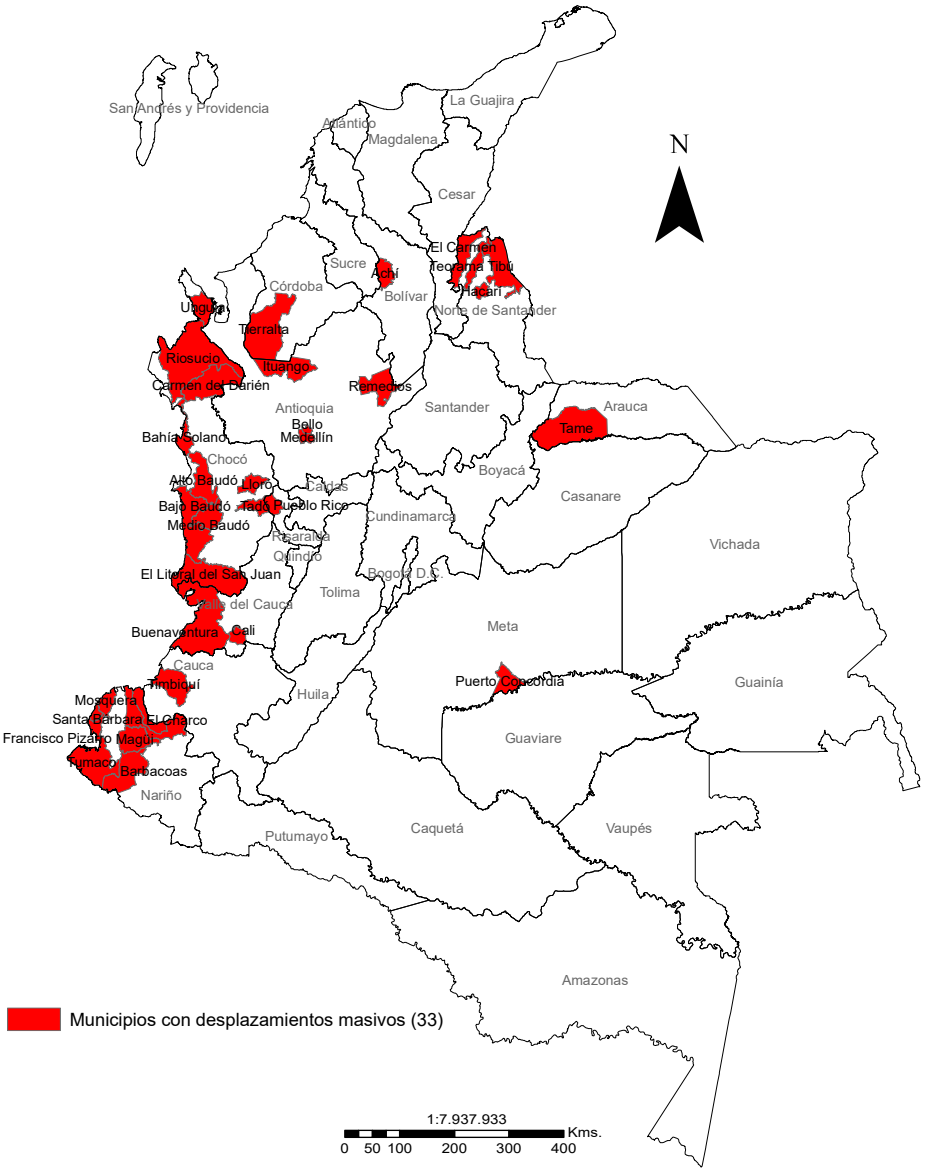
Valle del Cauca 17
- Alcalá
- Calima
- Dagua
- El Cairo
- El Cerrito
- Florida
- Ginebra
- Jamundí
- La Cumbre
- La Unión
- La Victoria
- Obando
- Palmira
- Pradera
- Roldanillo
- Trujillo
- Tuluá

Vaupés 2
- Carurú
- Mitú

Vichada 2
- Cumaribo
- Puerto Carreño

Total 244

Mapa # 25
Riesgo por desplazamiento masivo para las elecciones 2018



● Riesgo extremo por desplazamiento masivo

Antioquia	**4**
Bello	
Ituango	
Medellín	
Remedios	
Arauca	**1**
Tame	
Bolívar	**1**
Achí	
Cauca	**1**
Timbiquí	
Chocó	**10**
Alto Baudó	
Bahía Solano	
Bajo Baudó	
Carmen del Darién	
El Litoral del San Juan	
Lloró	
Medio Baudó	
Riosucio	
Tadó	
Unguía	
Córdoba	**1**
Tierralta	
Meta	**1**
Puerto Concordia	
Nariño	**7**
Barbacoas	
El Charco	
Francisco Pizarro	
Magüi	
Mosquera	
Santa Bárbara	
Tumaco	
Norte de Santander	**4**
El Carmen	
Hacarí	
Teorama	
Tibú	
Risaralda	**1**
Pueblo Rico	
Valle del Cauca	**2**
Buenaventura	
Cali	
Total	**33**

Mapa de riesgo por violaciones a la libertad de prensa. Elecciones 2018

Fundación para la
Libertad de Prensa - FLIP

La Fundación para la Libertad de Prensa –FLIP- comenzó a documentar casos de violaciones contra la libertad de prensa casi desde el momento de su creación. Sin embargo, solo desde 2006 se sistematiza esta información a partir de categorías específicas y se empezaron a hacer públicas algunas de estas cifras.

La FLIP categoriza las agresiones contra la prensa de la siguiente forma:

- Acceso a la información
- Acoso judicial
- Agresión
- Amenaza
- Asesinato
- Atentado
- Ciberataque a páginas web
- Daño a la infraestructura
- Desplazamiento
- Detención ilegal
- Espionaje o invasión
- Estigmatización
- Exclusión
- Hostigamiento
- Obstrucción al trabajo periodístico
- Robo o eliminación del material periodístico
- Secuestro

- Solicitudes de remoción o bloqueo de contenidos en internet

Además, se indica el presunto autor del ataque. La clasificación de los agresores es la siguiente:

- Bandas criminales
- Delincuencia común
- Desconocido
- Fuerza Pública
- Funcionario público
- Guerrilla
- Paramilitarismo
- Particular
- Político

El siguiente mapa muestra los municipios en riesgo por violaciones a la libertad de prensa para 2018, elaborado con base en el registro de agresiones a la labor periodística registradas en los municipios del país en el periodo cubierto entre el 1ro de enero y el 31 de diciembre de 2017. Los municipios han sido clasificados en niveles de riesgo siguiendo los siguientes criterios, utilizados en el Mapa de Riesgo Electoral de las elecciones 2014[1]:

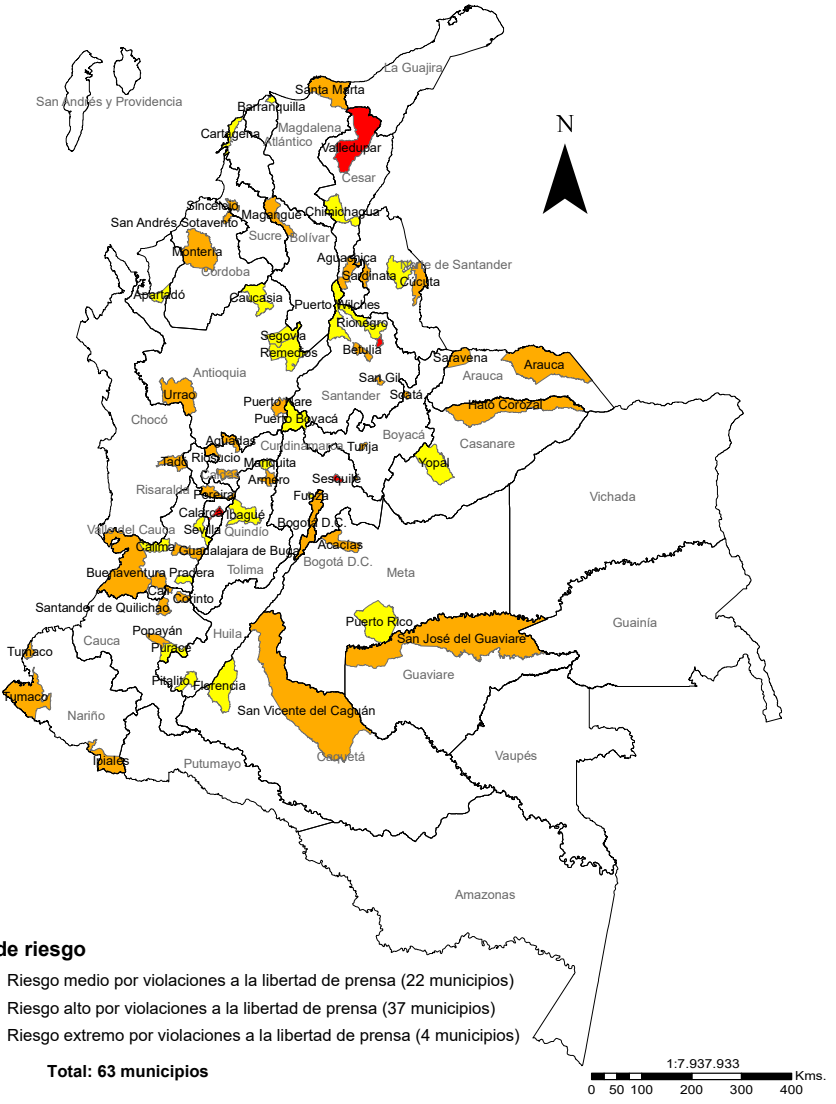
- En riesgo medio se considera los municipios donde hay registro de obstrucciones y agresiones menores o indirectas a la libertad de prensa, producidas en el cubrimiento de asuntos políticos o de orden público.
- En riesgo alto están los municipios donde se registran agresiones producidas en el marco del cubrimiento a funcionarios públicos, líderes políticos y Fuerza Pública, especialmente si estos han sido los causantes de la agresión.
- En riesgo extremo están los municipios con registro de agresiones que están directamente relacionadas con el cubrimiento de temas electorales (campañas, candidatos, eventos proselitistas, recolección de firmas para candidaturas, etc.).

Durante el periodo analizado para el cálculo del riesgo por violaciones a la libertad de prensa 2018 la FLIP registra 140 agresiones, que de acuerdo con los criterios descritos llevan a señalar el riesgo en 63 municipios, como se describe en el mapa a continuación.

1 Ver Bock Ruiz, Jonathan y Vargas Penagos, Emmanuel. (2014). Mapa de riesgo por violaciones a la libertad de prensa. Elecciones 2014. En Misión de Observación Electoral – MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacional 2014.* Bogotá: Arte Litográfico. Pp. 109-119.

Mapa # 26
Riesgo por violaciones a la libertad de prensa para las elecciones de 2018

FLIP
FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA



Nivel de riesgo

- Riesgo medio por violaciones a la libertad de prensa (22 municipios)
- Riesgo alto por violaciones a la libertad de prensa (37 municipios)
- Riesgo extremo por violaciones a la libertad de prensa (4 municipios)

Total: 63 municipios

Riesgo extremo por violaciones a la libertad de prensa

Cesar	**1**
Valledupar	
Cundinamarca	**1**
Sesquilé	
Quindío	**1**
Calarcá	
Santander	**1**
Bucaramanga	
Total	**4**

Riesgo alto por violaciones a la libertad de prensa

Antioquia	**2**
Puerto Nare	
Urrao	
Arauca	**2**
Arauca	
Saravena	
Bogotá D.C.	**1**
Bogotá D.C.	
Bolívar	**1**
Magangué	
Boyacá	**3**
Guateque	
Soatá	
Tunja	
Caldas	**3**
Aguadas	
Manizales	
Riosucio	
Caquetá	**1**
San Vicente del Caguán	
Casanare	**1**
Hato Corozal	
Cauca	**4**
Corinto	
Popayán	
Puerto Tejada	
Santander de Quilichao	
Cesar	**1**
Aguachica	
Chocó	**1**
Tadó	
Córdoba	**2**
Montería	
San Andrés Sotavento	
Guaviare	**1**
San José del Guaviare	
Magdalena	**1**
Santa Marta	
Meta	**1**
Acacías	
Nariño	**2**
Ipiales	
Tumaco	
Norte de Santander	**2**
Cúcuta	
Ocaña	
Risaralda	**1**
Pereira	
Santander	**2**
Betulia	
San Gil	
Sucre	**1**
Sincelejo	
Tolima	**1**
Armero	
Valle del Cauca	**3**
Buenaventura	
Cali	
Guadalajara de Buga	
Total	**37**

Riesgo medio por violaciones a la libertad de prensa

Antioquia	**4**
Apartadó	
Caucasia	
Remedios	
Segovia	
Atlántico	**1**
Barranquilla	
Bolívar	**1**
Cartagena	
Boyacá	**1**
Puerto Boyacá	
Caquetá	**1**
Florencia	
Casanare	**1**
Yopal	
Cauca	**1**
Puracé	
Cesar	**1**
Chimichagua	
Cundinamarca	**1**
Funza	
Huila	**1**
Pitalito	
Meta	**1**
Puerto Rico	
Norte de Santander	**1**
Sardinata	
Santander	**2**
Puerto Wilches	
Rionegro	
Tolima	**2**
Ibagué	
Mariquita	
Valle del Cauca	**3**
Calima	
Pradera	
Sevilla	
Total	**22**

Violencia política

Diego Alejandro Rubiano Plazas
Investigador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Introducción

En un periodo de transición, como el que se vive actualmente en Colombia, donde las lógicas profundas de la guerra se están adaptando al contexto del pos-acuerdo con las FARC (el llamado "posconflicto"), es necesario hacer un seguimiento detallado a la continuidad de formas de violencia que pueden seguir existiendo así como a nuevas modalidades de violencia que puedan surgir, a pesar del fin de la guerra. Esto se vuelve más pertinente en un escenario político en el cual la aparición de nuevos actores puede determinar la existencia de nuevas víctimas, afectando el normal desarrollo de un proceso electoral, el primero en más de 50 años, que se hace sin la presencia del actor armado ilegal más antiguo de Colombia, las FARC -EP.

En este sentido, para la Misión de Observación Electoral – MOE es imprescindible hacer un seguimiento a los hechos de violencia perpetrados con el fin de imponer o silenciar determinadas posturas políticas por medio de la eliminación o censura.

Por ello, desde el año 2007, a través de su *Observatorio de Violencia Política y Social*, la MOE lleva el registro de la *violencia política*, entendida como las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos cometidos en contra de candidatos a cargos de elección popular, funcionarios públicos de elección popular, altos funcionarios del Estado a nivel nacional, departamental y municipal, líderes políticos y dirigentes de partidos de cada municipio del país. Así mismo, desde el año 2016 se monitorean también

formas de violencia en contra de líderes sociales y miembros de Juntas de Acción Comunal (JAC), por lo que hoy hablamos de *violencia política y social*.

1. La violencia política como afectación a la democracia en el contexto actual

El monitoreo de la MOE busca aportar datos y análisis útiles a la planificación de políticas públicas que permitan garantizar la seguridad de todos los actores involucrados en el funcionamiento de la democracia; políticas que han sido necesarias en Colombia desde hace décadas y que hoy cobran aún más importancia gracias a que hacen parte de la agenda del Acuerdo de Paz, firmado entre el Gobierno y las FARC.

Así, el monitoreo de la MOE aporta al fortalecimiento de espacios formales de la política como los contemplados en el punto 2.1.2.1 del Acuerdo, cuando habla de la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Igualmente, aporta a fortalecer espacios informales de la política como el campo de las organizaciones y líderes sociales, los cuales juegan roles importantes en el funcionamiento de la democracia local, la construcción de la paz pero también en el desarrollo del conflicto armado, como se establece en el punto 3.4 del Acuerdo,[1] lo cual incluye a las Juntas de Acción Comunal.

La MOE reconoce la función organizativa y de representación que tienen los líderes sociales y comunales dentro de sus comunidades, lo cual constituye un elemento determinante de la democracia cotidiana de muchos colombianos. Este rol cobra más relevancia en el marco de un ciclo de elecciones como el que se va a afrontar en 2018 y 2019, cuando los intereses representados por estos líderes entran al juego de apoyos y disputas político-electorales.

Así pues, en el contexto de un proceso electoral como el que tendrá lugar en 2018, cualquier acto violento en contra de líderes sociales y comunales lleva a un resultado común que es el miedo y el estado de indefensión, no sólo para las víctimas directas, sino también para todas aquellas personas vinculadas a su organización, comuna, vereda o comunidad. Es decir, la violencia social (en general, y más aún en época electoral) afecta a todo el colectivo que hace parte del proceso de representatividad del líder victimizado.

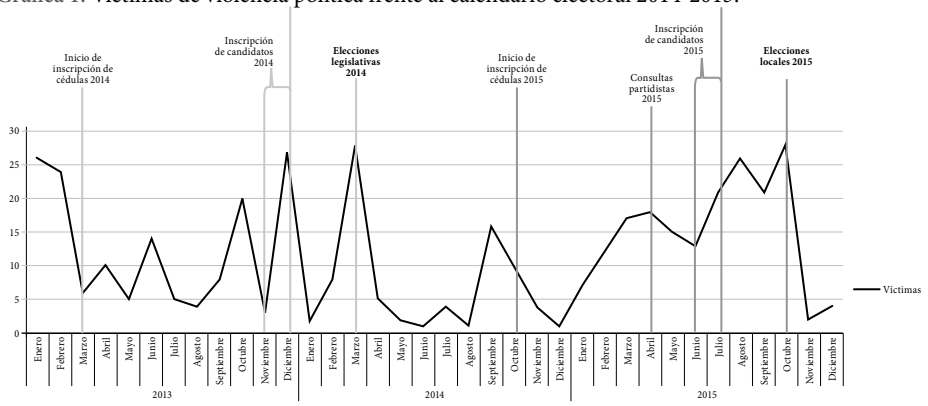
Retomando lo expuesto por Aguilera Torrado (2002), la sensación de miedo lleva a que las personas modifiquen su comportamiento político, creando así una ruptura entre lo que se piensa y cómo se actúa frente al proceso de toma de decisión electoral, lo que afecta directamente la libertad del

1 El punto 3.4 dice textualmente lo siguiente: "Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo".

voto y las garantías de ejercer los derechos políticos fundamentales. Por esta razón, la violencia política es una de las variables a tratar dentro del análisis de riesgo electoral hecho por la MOE, y por ello cobra especial pertinencia integrar al estudio las dinámicas particulares de la violencia social y comunal.

Es importante resaltar que, a lo largo de su monitoreo, la MOE ha evidenciado que la violencia política tiene una marcada relación con las fechas cruciales del calendario electoral. Como puede verse en la Gráfica 1, para el ciclo electoral 2014-2015, en momentos importantes como las consultas partidistas, la inscripción de candidatos y el mes de las elecciones, el número de víctimas se incrementa respecto de otros meses en los que no hay eventos relacionados al proceso electoral.

Gráfica 1. Víctimas de violencia política frente al calendario electoral 2014-2015.



Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

Lo anterior demuestra por qué la violencia política toma especial importancia en el desarrollo de un proceso de elecciones legislativas como el que se viene en 2018. Por esta razón, para desarrollar el análisis de esta variable, en la segunda sección de este capítulo se explica la metodología aplicada para determinar el nivel de riesgo en los municipios con víctimas de violencia registradas por la MOE. En una tercera parte, se hará la presentación y análisis de los datos registrados sobre la violencia política estrictamente limitada a las víctimas que pueden denominarse *políticos* y *funcionarios*, lo que abarca a servidores públicos nombrados y de elección popular, así como a candidatos o figuras políticas; a esta sección se le denomina simplemente 'violencia política'.

En un cuarto acápite se presenta el análisis de los datos correspondientes a la denominada 'violencia social y comunal', es decir, víctimas que son líderes de organizaciones sociales y de juntas de acción comunal. En quinto lugar se hace la distinción de las víctimas de acuerdo a su sexo. Finalmente, se integra el análisis de los dos tipos de víctima de violencia política

analizados en el tercer y cuarto apartado, y se exponen las conclusiones y recomendaciones a las autoridades para prevenir el impacto de este tipo de violencia en el contexto electoral.

2. Metodología: por qué integrar la violencia política y la violencia social al análisis del riesgo electoral

La Misión de Observación Electoral – MOE realiza un registro de las víctimas de la violencia perpetrada en contra de funcionarios de elección popular, altos funcionarios del Estado a todos los niveles territoriales, líderes políticos y candidatos desde el año 2007; y sobre líderes sociales y comunales desde el año 2016. En este registro, las víctimas son clasificadas según el tipo de hecho violento que sufren siguiendo estas cinco categorías:

i. **Amenazas**: entendidas como todo hecho con el que, a través de una advertencia, se busca desincentivar la participación política de candidatos, cambiar las posturas o decisiones de quienes ostentan cargos de elección popular o disuadir a líderes sociales y comunales de las acciones que llevan a cabo en el marco de su rol de liderazgo.
ii. **Secuestros:** corresponde a todo hecho que tiene como objetivo privar de la libertad a un individuo de manera ilegal.
iii. **Desapariciones:** se refiere al sometimiento a otra persona a privación de su libertad, cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero.[2]
iv. **Atentados**, que son aquellos actos violentos que buscan dañar la integridad física o moral de candidatos, fucionarios públicos electos o actores relevantes de la política.
v. **Asesinatos,** por los que se entiende todo hecho violento que termina con la vida de una persona.

Los hechos registrados por el el Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE provienen de fuentes tales como el seguimiento de prensa, trabajo de campo por medio de las coordinaciones regionales de la organización, entrevistas con partidos políticos y discusiones llevadas a cabo con autoridades, tanto locales, como del orden nacional.

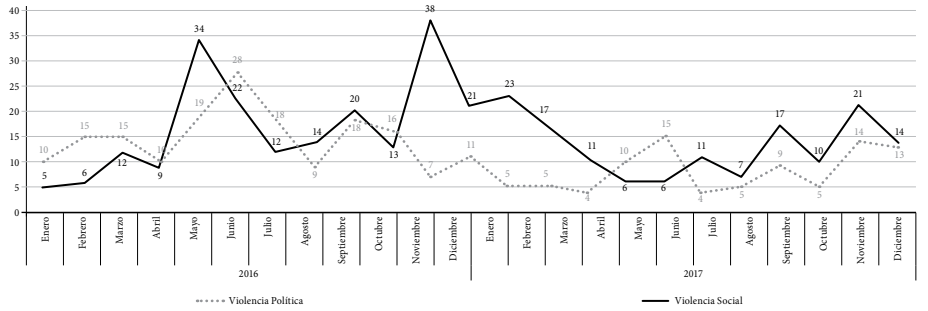
A lo largo de su monitoreo, la MOE ha evidenciado que existen patrones cronológicos y geográficos que correlacionan la violencia contra candidatos, funcionarios y políticos (que se denomina *violencia política* en sentido reducido), con la violencia contra líderes de organizaciones sociales y comunales (que, aunque en sentido general hace parte de la violencia política, se puede denominar en sentido más específico *violencia social*). Como puede verse en la Gráfica 2, la correlación entre estas dos formas de violencia es evidente durante casi todo 2016 entre los meses de enero y octubre,

2 Para el periodo estudiado en este capítulo esta variable no se registran víctimas de desaparición, en el entendido de que si bien se han tenido reportes, posteriormente se ha aclarado si se trata de un secuestro o de un asesinato.

así como en 2017, especialmente en el primer trimestre y después de mitad de año. En este caso, los aumentos y disminuciones suceden de forma paralela.

La única gran divergencia que se ha registrado en los últimos dos años obedece al mes de noviembre de 2016, el mes inmediatamente posterior al de la realización del Plebiscito para la refrendación del Acuerdo de Paz, en el que la violencia contra líderes sociales se disparó mientras que la violencia contra políticos bajó sustancialmente. En cambio, las víctimas registradas durante 2017 tanto de la violencia política (en sentido reducido) como de violencia social, muestran alta relación entre ellas y con fechas importantes del calendario electoral. Las víctimas comienzan a aumentar luego del inicio de la inscripción de cédulas en marzo, y crecen en momentos como mayo-junio, cuando coincide con el inicio de la recolección de firmas para inscribir candidaturas. En este sentido, a medida que se acercan las elecciones, la violencia va en aumento.

Gráfica 2. Víctimas de violencia política, social y comunal en el año 2016 y enero-noviembre de 2017.



Fuente y cálculos: Observatorio de Violencia Política y Social – MOE

La violencia contra políticos, candidatos y funcionarios (violencia política) no puede separarse del análisis de la violencia contra líderes sociales y comunales (violencia social). Así, la medición del *riesgo por violencia política* para las elecciones legislativas de 2018, integra los registros de todo el espectro de víctimas monitoreado por la MOE.

Para el cálculo del mapa de riesgo por esta variable se estableció un espectro temporal comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de noviembre de 2017. Es decir, todos los municipios que registraron víctimas de violencia política y social en este periodo, que corresponde con el año calendario anterior a la elección, son señalados en riesgo para las elecciones de 2018.

Como se vio, de acuerdo con Aguilera (2002), la violencia contra líderes políticos y sociales es, por extensión, violencia contra sus comunidades, por lo que afecta un proceso amplio de toma de decisiones en el ámbito electoral. Por esta razón, cada municipio que haya presentado al menos una víctima de violencia política o social en el periodo descrito será catalogado en *riesgo*

extremo[3]. De esta forma, se contemplan en su justa medida las implicaciones que la violencia política tiene sobre la libertad y garantías para el ejercicio de derecho al sufragio de quienes acompañan a las víctimas en su ejercicio político, así como la participación que tienen los directamente victimizados.

Entre enero y noviembre de 2017, la MOE ha registrado un total de 232 víctimas de violencia política y social, distribuidas en 116 municipios; 89 víctimas (el 38%) hacen parte de la violencia política en sentido reducido (o sea contra políticos y funcionarios específicamente) y 143 víctimas (el 62%) son violencia social (contra líderes sociales y líderes de JAC). Los siguientes apartados detallan estos dos tipos de violencia.

3. Violencia política

Las 89 víctimas de violencia política (es decir, candidatos, funcionarios y políticos) se encuentran en 57 municipios a lo largo del país y tienen lugar en 23 de los 32 departamentos. A continuación se presenta el estudio de las variables de violencia política tanto por cargo de la víctima, como por filiación partidista, así como un análisis de su ubicación geográfica.

3.1. Violencia política por cargo de la víctima

Para empezar esta caracterización del fenómeno de la violencia política no puede dejar de verse quiénes son las víctimas y qué forma de violencia es utilizada para amilanar su labor política. En primer lugar, cabe destacar que existe una relación inversa entre la importancia del cargo y la vulnerabilidad de la persona que lo ostenta. Es decir, entre más reconocimiento tenga el cargo, más seguro se puede estar al concretar la actividad política. En este sentido, como se aprecia en la Tabla 1, los cargos más afectados por hechos de violencia son los líderes políticos[4], concejales electos y funcionarios de la administración,[5] mientras que en un segundo escalón se encuentran diputados, gobernadores y congresistas.

A pesar de que en número sean más los concejales, líderes políticos y funcionarios locales, por estar en el nivel municipal son las figuras políticas más vulnerables. Por lo general estos cargos no cuentan con medidas de seguridad fuertes por lo que son blancos fáciles; además, la violencia contra ellos impacta más fuertemente los procesos de toma de decisiones que el mismo tipo de hechos a nivel regional o nacional.

3 El nivel de riesgo se tiene en cuenta especialmente para los cálculos del riesgo consolidado por factores de violencia, publicado en este mismo libro al inicio de esta segunda parte.

4 La categoria de 'Líder político'contempla a todas aquellas víctimas que son miembros de directorios de partido, excandidatos y exfuncionarios de elección popular o líderes informales que hacen parte activa de la vida política (los llamados coloquialmente 'caciques' o 'gamonales').

5 Más que todo secretarios de gobierno, o altos cargos de dirección en los municipios.

Tabla 1. Número de *víctimas* de violencia política en 2017 por cargo.

#	Cargo Victima	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total víctimas	Proporción por cargo de víctima
1	Líder político[4]	11		2	10	23	25,84%
2	Concejal electo	18		3	1	22	24,72%
3	Funcionario de la administración	12	2	3	2	19	21,35%
4	Alcalde electo	8		1	1	10	11,24%
5	Funcionario de organismos de control*	2		2	1	5	5,62%
6	Funcionario de la Rama judicial	3				3	3,37%
7	Congresista electo	3				3	3,37%
8	Diputado electo	2				2	2,25%
9	Gobernador electo			1		1	1,12%
10	Edil electo			1		1	1,12%
Total víctimas		**59**	**2**	**13**	**15**	**89**	
Proporción por tipo de hecho		**66,29%**	**2,25%**	**14,61%**	**16,85%**		

* Esta categoría incluye a personeros municipales, defensores, procuradores y contralores, así como a altos funcionarios de estas instituciones

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE.

Como ejemplo de la situación antes mencionada, pueden traerse a colación los dos secuestros registrados, que son dirigidos en contra de un ex alcalde y una funcionaria de la administración departamental, quienes gozan de cierto reconocimiento, pero que por su labor no son cubiertos bajo la seguridad de quienes detentan los cargos de elección popular. En detalle, ambos casos fueron similares puesto que en un viaje dentro de la zona rural de los municipios de Toledo en Norte de Santander (La Opinión, 22 de julio de 2017) y de Pitalito en el Huila (Diario del Huila 13 de octubre de 2017), se les detuvo y fueron privados de la libertad. Esto evidencia cómo se encuentra expuesta su integridad a merced de grupos que aún recurren a este accionar, como el ELN, que se adjudicó el secuestro del funcionario nortesantandereano.

Asimismo, también puede apreciarse en la Tabla 1 cómo en el espectro de formas de violencia, la más aplicada es la intimidación, ya que las amenazas concentran el 66,3% de las víctimas registradas. Sin embargo, no por ser menor en número los hechos registrados como atentados y asesinatos dejan de sorprender, ya que en sí esos hechos graves[6] suman 28 víctimas, es decir la tercera parte (el 31,5%) del total de las víctimas de violencia política registradas por la MOE.

6 En su conjunto se denominará hechos graves a la suma de Atentados y Asesinatos, en la medida en que más que una advertencia se busca aniquilar a la víctima.

De acuerdo con una revisión en detalle de las víctimas amenazadas puede verse que los más afectados son los concejales electos. No obstante, esta instigación a los concejales en el país no se da debido a sus posturas políticas o su vinculación partidista, ya que como se analizará en seguida la violencia política ataca por igual a todos los partidos y al espectro político en general. Esto lleva a deducir más bien que su actividad política busca ser frenada por posturas particulares, asentadas al interior de los municipios, donde el enemigo político puede estar en cualquier bando sin importar el partido de su militancia.

3.2. Violencia política por filiación partidista

De las 89 víctimas de violencia política registradas en el periodo de estudio, no se conoce la filiación partidista de algunos de los funcionarios de la administración, la rama judicial y los organismos de control (quienes, en tanto que funcionarios nombrados o contratados, mas no electos, no necesitan pertenecer a, ni ser avalados por, un partido político); en total no hay información sobre la filiación política de 29 víctimas (32,6% del total de víctimas de violencia política). Por esta razón, para determinar y analizar la existencia de patrones en la afinidad con alguna agrupación política, se hará el análisis sobre las otras 60 víctimas de las que se tiene información sobre su militancia en un partido o movimiento determinado.

Así, la MOE registra que de los 14 partidos políticos con personería jurídica en 2017, 11 reportan víctimas. De la misma forma, se registran víctimas que llegaron a la política avaladas por firmas, o que hacen parte de organizaciones políticas que, sin tener personería jurídica como partido, tienen algún tipo de representación en el Congreso de la República.

Tabla 2. Número de víctimas de violencia política en 2017 por partido político.

	Partido Político	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total víctimas	Proporción de víctimas por partido político
1	Partido de la U	2		3	6	11	18,3%
2	Alianza Verde	10				10	16,7%
3	Partido Conservador	8			1	9	15,0%
4	Partido Liberal	6		2		8	13,3%
5	Centro Democrático	4			2	6	10,0%
6	Cambio Radical	3				3	5,0%
7	ASI	1		1	1	3	5,0%
8	Polo Democrático	2				2	3,3%
9	GSC*	2				2	3,3%
10	MAIS			1	1	2	3,3%
11	Voces de Paz**	1				1	1,7%
12	Unión Patriótica	1				1	1,7%

(…/…)

(…/…)

	Partido Político	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total víctimas	Proporción de víctimas por partido político
13	Opción Ciudadana	1				1	1,7%
14	FUNECO***				1	1	1,7%
Total víctimas		**41**	**0**	**7**	**12**	**60**	
Proporción de victimas por hecho violento		**68,3%**	**0,0%**	**11,7%**	**20,0%**		

* Grupos Significativos de Ciudadanos, es decir que la víctima accedió al cargo avalada por firmas, no a través del aval de un partido.

** Aunque no se trata de un partido político, se incluye en el registro por el caso particular de tratarse de la organización de vocería política que antecedió a la conformación del partido FARC, luego de la desmovilización de esta guerrilla.

*** FUNECO, o la Fundación Ébano de Colombia, no es propiamente un partido político con personería jurídica pero sí fue la organización que ganó las dos curules de la circunscripción afrodescendiente de la Cámara de Representantes en 2014. Su estatus político fue demandado por no cumplir con los requisitos de esta circunscripción, pero se incluye en el registro por tratarse de una organización política con funcionarios electos en el Congreso.

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE.

Como se pudo apreciar en los datos consignados en la Tabla 2, los partidos que conformaron la Unidad Nacional[7] en el año 2014 registraron 23 víctimas, el 36,7% del total. En particular el Partido de la U ha sido el más vulnerado en cuanto a la aniquilación de sus militantes, ya que en suma concentra el 47,3% del total de los hechos graves registrados en contra de políticos y funcionarios con filiación partidista.

Por su parte, los partidos que se podrían identificar con una oposición "de derecha" en contra del Gobierno, como lo son el Partido Conservador[8] y más propiamente el Centro Democrático, cuentan con 15 víctimas, un 25% del total. De otro lado, los partidos "de izquierda", o que provienen de procesos de desmovilización de guerrillas anteriores, tienen 14 víctimas registradas, una proporción de 23,3% del total.

Así mismo, es preciso mencionar que el 10% de víctimas provienen de partidos políticos que sustentan su origen en las circunscripciones étnicas, tales como el MAIS, la ASI (originados en las circunscripciones indígenas) y FUNECO (movimiento más votado de la circunscripción afro a pesar de tener sus curules demandadas).

Con base en estos datos se puede afirmar que la violencia política en Colombia afecta en general a todo el espectro político. La información analizada no permite sostener que haya un actuar sistemático en contra de algún tipo de partido en particular. Estos resultados impiden dar una expli-

7 La coalición de partidos que avaló al presidente Juan Manuel Santos: el Partido de la U, el Partido Liberal y Cambio Radical.

8 Durante todo el gobierno Santos el Partido Conservador ha vivido una división interna entre quienes apoyan al gobierno y son parte de su coalición y quienes se oponen a él y son cercanos al Centro Democrático.

cación fácil a la violencia política, como si se tratara de violencia ejercida a partir de las opiniones o posturas políticas.

En este sentido, el comportamiento de las agresiones a políticos obliga a hacer una búsqueda más compleja, que observe en cada caso, según las dinámicas de cada territorio, cuáles son los intereses concretos que motivan a atentar contra los políticos.

3.3. Violencia política y su ubicación geográfica

Los 89 casos de políticos y funcionarios víctimas de violencia registradas por la MOE en el año 2017 han tenido lugar en 57 municipios dispersos por el territorio nacional, y cubren el 71,8% de los departamentos, es decir 23 de ellos. Es de destacar el caso de Chocó, que a pesar de contar con presencia de actores armados ilegales y frecuentes enfrentamientos entre los mismos, hasta el momento del corte no registra víctimas de violencia política; los casos registrados en este departamento atañen solamente a violencia social.

Como puede apreciarse en la Tabla 3, los departamentos con las tres ciudades más grandes del país concentran la mayor cantidad de víctimas de violencia política (30,3% del total). Esto puede deberse, en un primer punto, a la cantidad de funcionarios que trabajan en ciudades como Cali, Medellín o Bogotá, así como a la importancia de los cargos que allí se ejercen y de las decisiones que desde estas ciudades se toman, tanto por parte de autoridades departamentales como nacionales.

Es importante prestar especial atención a los departamentos de Caquetá y Norte de Santander, que están en un segundo nivel. Allí se presenta un número de víctimas similar al de los departamentos más grandes, citados anteriormente, y son zonas en las que aún persiste la presencia de actores armados y de conflicto, azuzado por los vacíos dejados por la guerrilla de las FARC-EP. Estos dos casos concentran el 14,6% del total de víctimas a nivel nacional.

De igual modo, desde los registros analizados por la MOE se ve con preocupación cómo el Valle del Cauca y Córdoba son los departamentos con mayor número de asesinatos. Entre los dos se alcanza el 46,6% del total de asesinatos contra políticos y funcionarios en el país.

Tabla 3. Número de *víctimas de violencia política* en 2017 por departamento.

#	Departamento	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total víctimas	Proporción por departamento
1	Valle del Cauca	4		2	4	10	11,2%
2	Antioquia	6		1	2	9	10,1%
3	Bogotá D.C.	8				8	9,0%
4	Caquetá	6			1	7	7,9%
5	Norte de Santander	1	1	4		6	6,7%
6	Meta	4			1	5	5,6%
7	Cauca	3		1		4	4,5%
8	Cundinamarca	3		1		4	4,5%
9	La Guajira	3		1		4	4,5%

(…/…)

(…/…)

#	Departamento	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total víctimas	Proporción por departamento
10	Nariño	4				4	4,5%
11	Bolívar	2			1	3	3,4%
12	Córdoba				3	3	3,4%
13	Magdalena	3				3	3,4%
14	Risaralda			2	1	3	3,4%
15	Tolima	3				3	3,4%
16	Boyacá	2				2	2,2%
17	Caldas	2				2	2,2%
18	Cesar	1			1	2	2,2%
19	Huila		1		1	2	2,2%
20	Sucre	2				2	2,2%
21	Atlántico	1				1	1,1%
22	Casanare	1				1	1,1%
23	Quindío			1		1	1,1%
Total víctimas		**59**	**2**	**13**	**15**	**89**	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

Es necesario precisar que de los 57 municipios que concentran las 89 víctimas de violencia política, en 27 (el 47%) existe presencia registrada de algún grupo armado ilegal[9], en 12 (el 21% de los municipios) del ELN y en 20 (el 35%) de Grupos Armados Organizados.[10] Esto podría explicar, en alguna medida, la ejecución de estas acciones frente a líderes políticos y funcionarios. Ejemplo de ello es el mencionado caso del secuestro perpetrado por el ELN en Toledo, Norte de Santander.

9 Los datos son tomados de la *Base de datos de CERAC sobre el conflicto interno y violencia política en Colombia (CCDB)* del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos – CERAC, aportados para el Mapa de Riesgo Electoral 2018. El detalle de los datos puede verse en el capítulo *Presencia y acciones unilaterales de grupos armados al margen de la ley*, en este mismo libro.

10 De esta forma se denominan en el presente libro a las organizaciones remanentes tras las desmovilización de los paramilitares y que también han sido llamadas Grupos pos-desmovilización paramilitar, Bandas Criminales, BACRIM o Bandas de Crimen Organizado.

Tabla 4. Municipios con violencia política y presencia de actores armados 2017.

Departamento		Municipio	Presencia ELN	Presencia GAO
Antioquia	1	Medellín		X
	2	Remedios		X
	3	Segovia		X
Atlántico	4	Soledad	X	
Bogotá D.C.	5	Bogotá D.C.	X	X
Bolívar	6	Cartagena		X
Caquetá	7	Puerto Rico		
Cauca	8	Popayán		X
Cesar	9	Pailitas	X	
	10	Valledupar	X	
Córdoba	11	Moñitos		X
Huila	12	Pitalito		X
Magdalena	13	Santa Marta		X
Meta	14	Villavicencio		X
Nariño	15	Magüi Payán	X	
Norte de Santander	16	Cúcuta	X	X
	17	El Carmen	X	X
	18	Hacarí	X	X
	19	Tibú	X	X
	20	Toledo	X	
Risaralda	21	Pueblo Rico	X	
Sucre	22	Sincelejo		X
Tolima	23	Cajamarca		X
	24	Ibagué		X
Valle del Cauca	25	Buenaventura	X	X
	26	Cali		X
	27	Jamundí		X
Total de municipios con violencia política y presencia de grupos armados ilegales			**12**	**20**

Fuente: Cálculos Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE con Datos de CERAC

Asimismo, puede establecerse una relación entre las víctimas registradas en la zona del Catatumbo (municipios de El Carmen, Hacarí y Tibú) con la presencia tanto de Grupos Armados Organizados (los Pelusos, autodenominados EPL, así como de otros grupos), como de la guerrilla del ELN, ya que en la región son frecuentes los atentados y amenazas contra las autoridades políticas y administrativas locales.

Para el caso de las ciudades principales, de acuerdo a la información presentada

en la Tabla 3 y la Tabla 4, puede verse cómo las amenazas son los principales hechos violentos, normalmente ejecutadas por medio de panfletos amenazantes firmados por Grupos Armados Organizados. Este hecho concuerda con la presencia que tienen dichos grupos en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín. En cuanto a este tema, la MOE ha notado la tendencia a enviar panfletos amenazantes a nombre de este tipo de organización más allá de si sus estructuras armadas existen o no realmente. Es decir, durante el año se registran amenazas a nombre de agrupaciones como las "AUC" o las "Águilas Negras" que, como grupo armado, dejaron de existir hace años. Así mismo, se observan amenazas a nombre de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (también llamados Urabeños, Clan Úsuga o Clan del Golfo) en regiones geográficas donde este grupo no hace presencia.

En este sentido, no es claro si se trata de casos en los que un Grupo Armado Organizado o sus aliados amenazan cambiándose el nombre, o si el origen de esta violencia está en otros actores, desvinculados de este tipo de organización pero que, motivados por intereses políticos o económicos, amenazan por medio de referentes paramilitares para causar terror y ocultar su identidad. Por lo tanto, es fundamental clarificar el rol de las herencias del paramilitarismo en la violencia política (ya sea como símbolo para ocultar los intereses que motivan la violencia, como el método de ejercer la violencia propiamente, o incluso ambos al tiempo), si se quiere lograr una política pública capaz de contrarrestar eficazmente este tipo de violencia.

En todo caso, en los municipios donde hay presencia de actores armados aumenta el riesgo por la posibilidad de la ejecución de diferentes métodos violentos para truncar la actividad política de líderes y funcionarios. No obstante, no es posible encontrar un patrón sistemático de una corriente política armada en particular que ataque a políticos de alguna postura ideológica. Lo que sí se puede afirmar es que la violencia en Colombia sigue siendo usada como herramienta para hacer política, bien sea para amedrantar y limitar la acción de líderes y funcionarios o con la aniquilación del opuesto político, sin importar en qué parte del espectro se encuentre ubicado.

4. Violencia Social

En cuanto a la variable de violencia social, la MOE tiene registro de 143 líderes sociales y comunales víctimas de violencia, distribuidos en 78 municipios de 24 departamentos del país. Con el fin de caracterizar este fenómeno, a lo largo de este apartado se analizarán los resultados a partir de la forma de la violencia y las víctimas registradas, la filiación política de los líderes y la ubicación geográfica de los hechos.

4.1. Violencia Social por hecho violento y tipo de víctima

Como ya se nombró anteriormente, en el periodo de corte para el análisis de la variable se tienen registradas 143 víctimas de violencia social, de las cuales el 72% corresponde a líderes sociales y el 28% a líderes comunales. Como puede apreciarse en la

Tabla 5, el hecho más recurrente es al asesinato a estos líderes, lo cual deja ver un cambio en la forma de atacarlos con respecto a los políticos y funcionarios, ya que, como se vio, entre estos últimos el hecho más reiterativo eran las amenazas.

Tabla 5. Número de víctimas de violencia social por tipo de víctima.

Tipo de Víctima	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total víctimas	Proporción por tipo de víctima
Líder social	41		20	42	**103**	72%
Miembro de JAC	6	1	6	27	**40**	28%
Total víctimas	47	1	26	69	143	
Proporción por hecho violento	**32,9%**	**0,7%**	**18,2%**	**48,3%**		

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE.

Es importante prestar atención a la proporción de los hechos violentos haciendo distinción del tipo de víctima. En este sentido, los hechos graves en contra de los líderes sociales representan el 60,2% del total de las víctimas, y las amenazas el 39,8%. Por su parte, cuando se analiza la misma información sobre los líderes comunales, los hechos graves son el 82,5% de todas las víctimas registradas, mientras los amedrentamientos son el 15% del total de hechos.

De estos datos, se logra inferir que, en relación con la actividad de los líderes sociales, las acciones violentas se reparten entre las amenazas y los aniquilamientos, mientras que sobre los líderes comunales se ve menos la intimidación pues se busca preponderantemente quitar la vida. Esto puede darse a razón de las precarias condiciones de seguridad de los líderes comunales, especialmente en áreas rurales y alejadas de las cabeceras municipales, lo cual los convierte en blancos fáciles para los violentos.

4.2. Violencia social de acuerdo con la filiación política

De las 143 víctimas de violencia social registradas por la MOE solo se sabe la vinculación partidista de dos, una militante del Partido Liberal y otra de la Unión Patriótica. Sobre las demás víctimas no se tiene vinculación o registro de militancia a ningún partido.

Sin embargo, en este acápite es necesario reseñar los registros de víctimas pertenecientes a organizaciones vinculadas a la Marcha Patriótica, ya que sin ser un partido político con personería jurídica, sí es una plataforma que agrupa a diferentes liderazgos sociales en áreas urbanas y rurales de varias partes del país. En este sentido, de las 143 víctimas registradas, 23 tienen vinculación a esta organización, es decir el 16,1% de la violencia social afecta a la Marcha Patriótica.

4.3. Violencia social y su ubicación geográfica

Las 143 víctimas de violencia social se encuentran en 24 departamentos a nivel nacio-

nal, que corresponden al 72,7% del total de departamentos en el país. De otro lado, Cundinamarca, Magdalena, Quindío, departamentos del sur oriente colombiano como Vichada, Guainía, Vaupés y Amazonas, y el archipiélago de San Andrés no cuentan con víctimas registradas de violencia social.

Es de destacar la preocupante situación de departamentos como Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Nariño y Valle del Cauca, que junto con Bogotá concentran el 58% del total de las víctimas. Principalmente, es de anotar la situación de los departamentos de Cauca, Antioquia y Nariño, donde se concentra la mayor cantidad de asesinatos contra líderes sociales y comunales, como se aprecia en la Tabla 6.

Tabla 6. Número de víctimas de violencia social 2017 por departamento.

#	Departamento	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total víctimas	Proporción por departamento
1	Cauca	2		9	16	27	18,9%
2	Antioquia			3	11	14	9,8%
3	Norte de Santander	10			2	12	8,4%
4	Nariño	3		1	6	10	7,0%
5	Valle del Cauca	3		2	5	10	7,0%
6	Bogotá D.C.	7		1	2	10	7,0%
7	Córdoba	7			2	9	6,3%
8	Tolima	7			1	8	5,6%
9	Cesar			4	3	7	4,9%
10	Caquetá			1	5	6	4,2%
11	Chocó				5	5	3,5%
12	Meta	3		1	1	5	3,5%
13	Putumayo	1			2	3	2,1%
14	Guaviare				2	2	1,4%
15	Risaralda				2	2	1,4%
16	Atlántico			1	1	2	1,4%
17	Bolívar			1	1	2	1,4%
18	Caldas			1	1	2	1,4%
19	Santander	2				2	1,4%
20	Huila				1	1	0,7%
21	Arauca		1			1	0,7%
22	Boyacá	1				1	0,7%
23	La Guajira			1		1	0,7%
24	Sucre	1				1	0,7%
Total víctimas		**47**	**1**	**26**	**69**	**143**	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE.

Asimismo, es de destacar que en 11 de los departamentos con víctimas de violencia social, la totalidad de los hechos registrados son graves (atentados y asesinatos), lo cual confirma la crudeza de los ataques hechos en contra de los líderes sociales y comunales.

En el contexto de la implementación del Acuerdo de Paz, es pertinente evaluar

la naturaleza de la violencia cometida en los 170 municipios adoptados como zonas de especial atención desde el Decreto 893 de 2017, que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).[11] La participación de líderes de organizaciones sociales y de Juntas de Acción Comunal del nivel rural es determinante en el enfoque de planeación participativa que en teoría tiene la implementación, lo que conlleva a prestar especial atención al estado de seguridad, tal y como se establece en el punto 3.4 del Acuerdo, citado anteriormente.

En este sentido, cabe señalar que de las 143 víctimas de violencia social, 65 (el 45,4%) se encuentran en estas 16 regiones. Las más afectadas son la Región 1 – Norte del Cauca-Alto Patía[12], la Región 10 – Pacifico Nariñense, la Región 5 – Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Región 7 – Sur de Meta y Guaviare, y la Región 14 – Sur de Córdoba, las cuales concentran el 63% del Total de víctimas registradas en las regiones PDET. En la Tabla 7 se expone la distribución de las víctimas registradas por la MOE en estas regiones de especial atención.

En contraste, existen regiones en las que no se tienen registros de violencia contra líderes sociales y comunales en 2017. Estas son la Región 2 – Arauca[13], la Región 8 – Montes de María y la Región 15 – Sur de Tolima.

Tabla 7. Número de víctimas por región PDET.

#	Regiones PDET	Amenaza	Atentado	Asesinato	Total víctimas	Proporción por región PDET
1	Región 1 - Norte del Cauca y Alto Patía		6	10	16	24,6%
2	Región 10 - Pacífico Nariñense	1	1	5	7	10,8%
3	Región 5 - Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño		1	5	6	9,2%
4	Región 7 - Sur de Meta y Guaviare	2	1	3	6	9,2%
5	Región 14 - Sur de Córdoba	4		2	6	9,2%
6	Región 4 - Catatumbo	3		2	5	7,7%
7	Región 12 - Sierra Nevada y Perijá		3	1	4	6,2%
8	Región 3 - Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño			3	3	4,6%
9	Región 9 - Pacifico Medio	1		2	3	4,6%

(…/…)

11 Estos 170 municipios, divididos en 16 regiones, son los priorizados para implementar la Reforma Rural Integral, uno de los puntos centrales del Acuerdo. Así mismo, debían ser las mismas regiones en las que se implementarían las 16 Circunscripciones de Paz para organizaciones sociales a la Cámara de Representantes, sin embargo el trámite legislativo de estas circunscripciones se bloqueó en el último momento en el Senado de la República (Semana 2017).

12 Se usa la regionalización enunciada en el Decreto 893 de 2017.

13 Respecto de la Región 2 Arauca, es de destacar que si bien se presenta una víctima de violencia social en el municipio de Arauca, este no hace parte de las Regiones intervenidas por los PDET, razón por la cual no esta registrado en este apartado.

(…/…)

#	Regiones PDET	Amenaza	Atentado	Asesinato	Total víctimas	Proporción por región PDET
10	Región 11 - Bajo Putumayo	1		2	3	4,6%
11	Región 16 - Urabá Antioqueño		2	1	3	4,6%
12	Región 6 - Chocó Atrato			2	2	3,1%
13	Región 13 - Sur de Bolívar		1		1	1,5%
Total víctimas		**12**	**15**	**38**	**65**	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE.

Es ahora preciso hacer un detalle sobre los actores armados ilegales que hacen presencia en el territorio donde se registran las víctimas de violencia social, en el entendido de que en algunos lugares los ataques relacionados con la actividad de los líderes pueden ser la razón para que diversos grupos armados quieran intimidar y parar su actividad, o simplemente buscar la aniquilación de quienes representan intereses opuestos.

Así pues, los 143 hechos de violencia social están registrados en 78 municipios a nivel nacional, de los cuales existe presencia de algún actor armado en 37[14] (el 47%). Como se puede apreciar en la Tabla 8, donde coinciden la violencia política y los grupos al margen de la ley, la presencia más recurrente es la de los Grupos Armados Organizados, reportada en 30 de estos municipios (el 39%), mientras que el ELN se encuentra en 19 de estos municipios (el 24%).

Tabla 8. Municipios con violencia social y presencia de grupos armados 2017.

Departamento		Municipio	Presencia ELN	Presencia GAO
Antioquia	1	Briceño		X
	2	Cáceres	X	X
	3	Medellín		X
	4	Tarazá		X
	5	Turbo		X
	6	Yarumal		X
Arauca	7	Arauca	X	
Atlántico	8	Barranquilla		X
Bogotá D.C.	9	Bogotá D.C.	X	X
Bolívar	10	Arenal	X	
	11	Cartagena		X

(…/…)

14 Estos datos fueron aportados por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos – CERAC con los cuales se realizó el capítulo de Presencia y acciones unilaterales de Grupos Armados al margen de la ley prublicado en este libro.

(…/…)

Departamento		Municipio	Presencia ELN	Presencia GAO
Cauca	12	Caloto	X	X
	13	Corinto	X	
	14	El Tambo	X	X
	15	Popayán		X
	16	Timbío	X	
Cesar	17	Valledupar	X	
Chocó	18	Alto Baudó	X	X
	19	Medio Baudó		X
	20	Quibdó	X	
	21	Riosucio	X	X
Córdoba	22	Montelíbano		X
	23	Tierralta		X
Guaviare	24	San José del Guaviare		X
Meta	25	Villavicencio		X
Nariño	26	El Rosario		X
	27	Magüi	X	
	28	Tumaco	X	X
Norte de Santander	29	Cúcuta	X	X
	30	El Carmen	X	X
	31	Teorama	X	X
	32	Tibú	X	X
Santander	33	Barrancabermeja		X
	34	Bucaramanga		X
Tolima	35	Ibagué		X
Valle del Cauca	36	Buenaventura	X	X
	37	Cali		X
Total de municipios con violencia social y presencia de grupos armados ilegales			**19**	**30**

Fuente: Cálculos Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE con datos de CERAC.

La única víctima de secuestro de la cual se tiene registros fue atacada en el municipio de Arauca, Arauca, sin embargo, este hecho no fue revindicado por el ELN. Aunque el líder comunal escapó de sus captores, no se tiene claridad sobre quién perpetró el hecho. Nuevamente se ve una correlación en el accionar violento de esta guerrilla y la violencia contra líderes, ahora sociales y comunales, en zonas como el Catatumbo, el Chocó y, de manera preocupante, en el departamento del Cauca, donde tras la desmovilización de las FARC-EP se tienen registros más recientes de la presencia del ELN, que parece ocupar el espacio dejado por la otra guerrilla.

Aunado a lo anterior, hay zonas donde los vacíos dejados por las FARC luego de su desmovilización están tratando de ser cooptados por otros actores armados. Esta confrontación deja en medio a los líderes sociales y comunales. En estas zonas los hechos de violencia social pueden ser una forma de presión de los violentos para reci-

bir apoyo social en su llegada al territorio, o como medida de amedrentamiento para lograr el control de economías ilegales.

Ejemplo de la situación expuesta son los municipios de Tumaco, en el departamento de Nariño, y Cáceres, en Antioquia. El primero de ellos concentra la atención de todas las autoridades por lo ocurrido tanto con los grupos armados que intentan ocupar el territorio (lo cual incluye a disidencias de las FARC), como por la llegada violenta de la Fuerza Pública. De otra parte, Cáceres, que no es un caso tan visible, es uno de los municipios del Bajo Cauca Antioqueño y parte del extenso corredor de economías y organizaciones ilegales que va desde la zona del Catatumbo en el oriente del país, hasta el Urabá en el occidente, conocido por ser zona de minería ilegal, cultivos de uso ilícito, rutas de narcotráfico y de tráfico de armas desde y hacia el Pacífico y Venezuela. Por esta razón, los líderes victimizados quedan en medio de la lucha violenta por el territorio.

4.4. Violencia política y social de acuerdo al sexo de las víctimas

De acuerdo al registro que la MOE lleva de las víctimas de violencia política y social, en total el 18,5% de las víctimas en 2017 fueron mujeres. Cabe resaltar que estas cifras deben ser interpretadas a la luz del hecho de la poca participación de las mujeres en política. Dado que éstas representan una proporción pequeña de los funcionarios electos, es normal que sean cuantitativamente menos victimizadas.

Al discriminar la violencia por sexo y por el tipo de víctima (líderes políticos o sociales), como muestra la Tabla 9 la violencia contra las mujeres es mayor en los espacios de las organizaciones sociales que entre la política. A tal punto que de las 43 mujeres víctimas aquellas que fueron atacadas en razón a su actividad social representan el 58,13%. Esto podría reflejar que la mujer participa en ambientes más informales y comunitarios, por tal razón es en estos ambientes donde puede ser más victimizada su labor.

Tabla 9. Número de víctimas de violencia política y social por sexo.

Tipo de Violencia	Hombre	Proporción de Hombres	Mujer	Proporción de Mujeres	Total víctimas
Política	71	79,8%	18	20,2%	89
Social	118	82,5%	25	17,5%	143
Total víctimas	**189**		**43**		**232**

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

Respecto al tipo de violencia que sufren las mujeres, se puede ver que predominan las amenazas como el principal hecho violento. Sin embargo, al dividir las víctimas según su actividad, se observa que las lideresas sociales y comunales son asesinadas en mayor proporción que las mujeres que ejercen como funcionarias o políticas. Como muestra la Tabla 10, de las 10 mujeres asesinadas en 2017, 9 fueron lideresas sociales.

Tabla 10. Víctimas de violencia política y social en 2017 por sexo de las víctimas.

Tipo de violencia	Sexo	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total víctimas
Política	Hombre	46	1	10	14	**71**
	Mujer	13	1	3	1	**18**
Social	Hombre	37	1	20	60	**118**
	Mujer	10	0	6	9	**25**
Total víctimas		**106**	**3**	**39**	**84**	**232**

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE

5. Conclusiones y recomendaciones

Los resultados expuestos llevan a la MOE a alertar a 116 municipios del país que se encuentran en riesgo por violencia política. Como se ha expuesto a lo largo del texto, la violencia se comporta de manera diferente según si se trata de casos de violencia política en sentido reducido (contra políticos y funcionarios), o de violencia social y comunal (contra líderes sociales y comunales).

Así mismo, la violencia sigue dinámicas distintas dependiendo de si se trata de amenazas o de hechos graves (atentados y asesinatos); estas dos formas predominantes de la violencia política y social también siguen su propia lógica. Lo anterior cobra mayor importancia si se tiene en cuenta, como lo corrobora la MOE en su monitoreo, que en la inmensa mayoría de los casos las amenazas no anteceden a los atentados y asesinatos. En unas partes del país se usa la intimidación como herramienta política; en otras, sencillamente la aniquilación. Por su parte, el secuestro hoy en día se presenta como una forma más aislada de violencia política.

Al integrar los datos, se puede apreciar en la Tabla 11 cómo los hechos violentos perpetrados varían de acuerdo con las víctimas. Mientras en el caso de la violencia contra funcionarios y políticos las amenazas son predominantes, para la violencia social se usa tanto la intimidación como la aniquilación.

Tabla 11. Número de víctimas de violencia política y social.

Tipo de Violencia		Tipo de hecho				Total víctimas	% por tipo de violencia
		Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato		
Política	Número de víctimas	59	2	13	15	89	38% es violencia política
	% por tipo de hecho	66%	2%	15%	17%	100%	
Social	Número de víctimas	47	1	26	69	143	62% es violencia social
	% por tipo de hecho	33%	1%	18%	48%	100%	
Total víctimas	**Número de víctimas**	**106**	**3**	**39**	**84**	**232**	
	% por tipo de hecho	46%	1%	17%	36%	100%	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE.

Estos datos sustentan la necesidad de que las autoridades civiles y militares pongan especial atención a los municipios alertados, especialmente aquellos donde se registran víctimas de violencia social. Por su posición, los líderes sociales y comunales son personas expuestas, que no suelen contar con suficientes garantías de seguridad. Lo anterior llama a un abordaje integral y preventivo. Teniendo en cuenta que es imposible darle un esquema de protección a cada líder social del país, es importante determinar las condiciones de riesgo que llevan a que se ejerza violencia contra estos actores sociales antes de que los hechos ocurran, y enfrentar a los actores que están detrás de esta violencia

Sin embargo, los datos analizados no indican de manera concluyente que los grupos armados ilegales estén detrás de la violencia política y social en general. Por lo tanto, es imperativo lograr determinar el tipo de actores o intereses motivados a atentar contra las formas de liderazgo en la democracia colombiana. Los datos expuestos le permiten a la MOE afirmar que en Colombia, especialmente en la previa de un proceso electoral, la violencia contra líderes políticos y sociales sigue siendo una práctica usada para amilanar la acción política de diversos grupos, ya que todos los partidos políticos y todas las tendencias ideológicas son víctimas de hechos violentos.

Es importante insistir en que la afectación de la violencia política sobre la ciudadanía parte de que un hecho violento no solo afecta a la víctima, también a toda su comunidad. En tanto que la zozobra, el miedo y la vulnerabilidad que genera sobre los electores afines a las víctimas crea una ruptura entre su creer y su actuar, afectando así la libertad para poder ejercer su derecho al sufragio.

En este sentido, es necesario persuadir a autoridades electorales, judiciales y de fuerza pública que el día electoral se haga una presencia efectiva en los 116 municipios señalados en riesgo, así como en todos aquellos lugares donde se detecte la posibilidad de que ocurra violencia política y social. La presencia estatal impacta a las personas al reducir su miedo y sentimiento de vulnerabilidad, y puede devolver la confianza para ejercer su voto en libertad a las comunidades impactadas por la violencia en el último tiempo. En un sentido más inmediato, actualmente es fundamental garantizar la seguridad en la política en todo el país, según lo expuesto en el Acuerdo de Paz, sobre todo para transmitir desde el Estado las garantías suficientes para quien quiera ejercer una labor política desde la legalidad.

Bibliografía

Aguilera Torrado, A. (2002). Implicaciones de la violencia política en la intención del voto y en el comportamiento electoral. *Reflexión Política*, 4(7), pp.2-13.

Diario del Huila. (14 de octubre de 2017). Funcionaria de la Gobernación del Caquetá y su esposo desaparecen en el Huila. Recuperado de https://www.diariodelhuila.com/funcionaria-de-la-gobernacion-del-caqueta-y-su-esposo-desaparecidos-en-el-huila

El Tiempo. (19 de marzo de 2014). Procurador demandará investidura de representantes afro. Disponible en: http://www.eltiempo.com/elecciones-2014/congreso/procurador-demandar-investidura-de-representantes-afro/13682275

Grupo Técnico de Mapa de Riesgo Electoral. (2015). Violencia Política. En D. López, Mapas y Factores de Riesgo Electoral: Elecciones Locales 2015, (pp. 171-184). Bogotá D.C.: MOE.

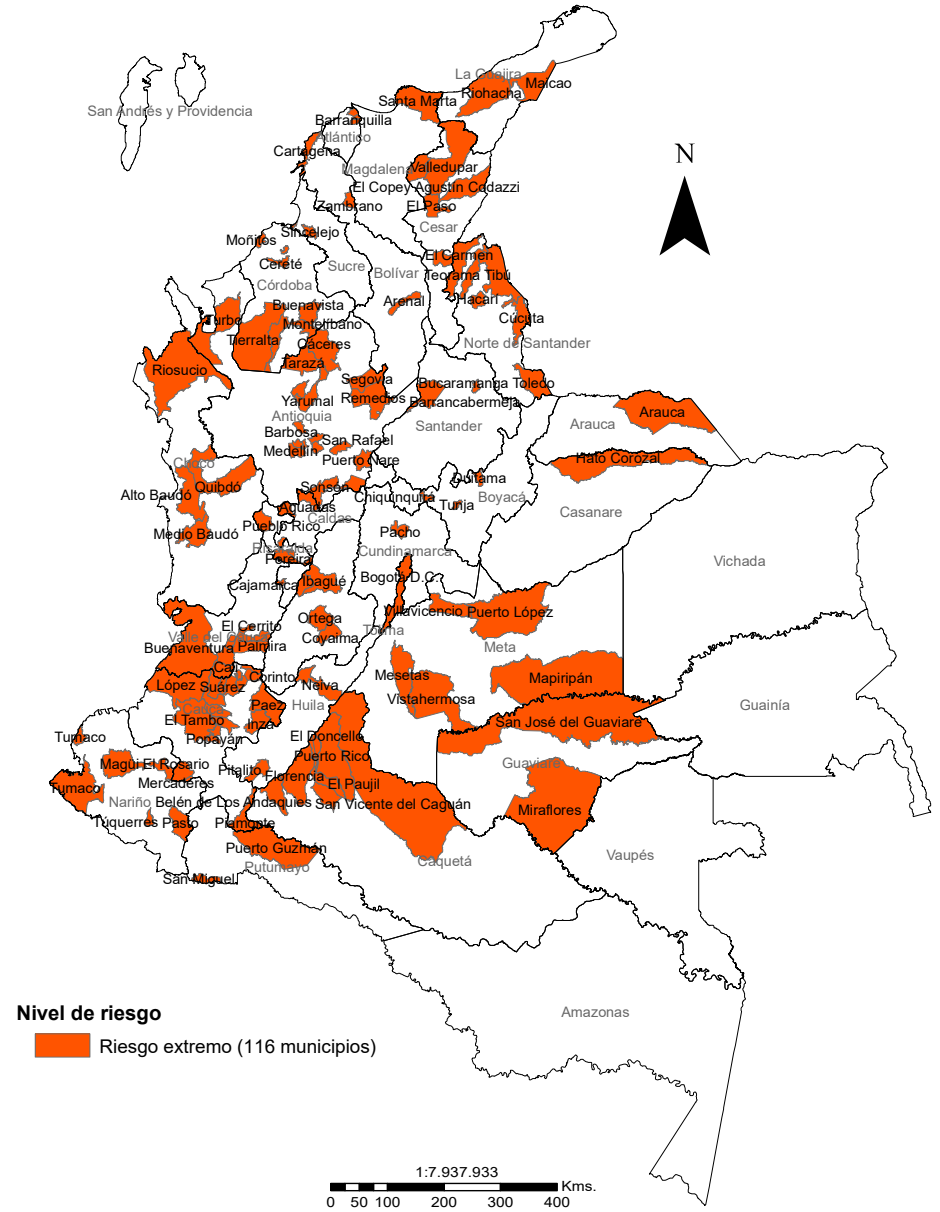
La opinión. (22 de julio de 2017). Secuestran a exalcalde de Toledo. Recuperado de https://www.laopinion.com.co/judicial/secuestran-exalcalde-de-toledo-137173

Presidencia de la República. (2017). *Decreto 893 de 2017*. Disponible en: http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf

Semana. (19 de diciembre de 2017). El novelón judicial de las Circunscripciones de Paz vuelve al Consejo de Estado. Disponible en http://www.semana.com/nacion/articulo/el-novelon-judicial-de-las-circunscripciones-de-paz-vuelve-al-consejo-de-estado/551147

Mapa # 27
Riesgo electoral por violencia política 2018

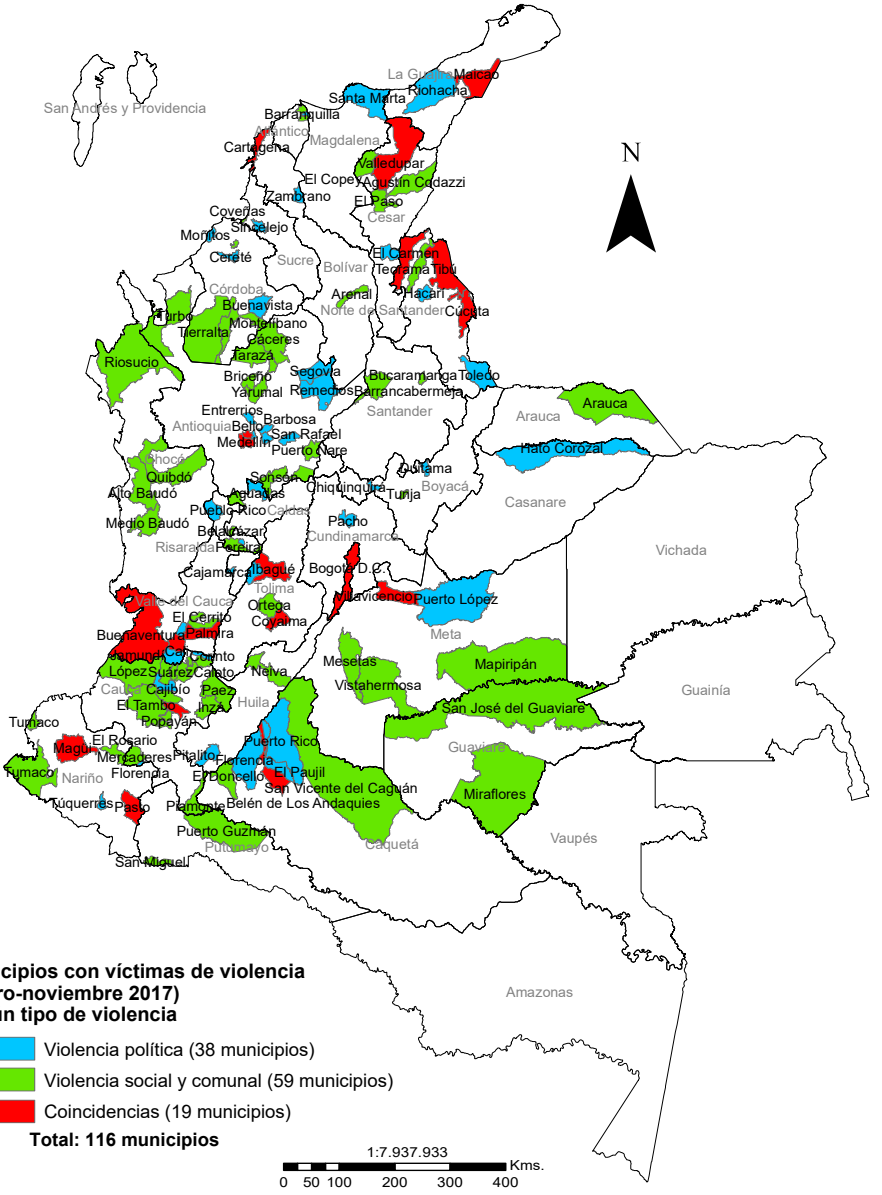
Misión de Observación Electoral



● Riesgo Extremo por violencia política

Antioquia	**15**
Barbosa	
Bello	
Briceño	
Cáceres	
Copacabana	
Entrerríos	
Medellín	
Puerto Nare	
San Rafael	
San Vicente	
Segovia	
Sonsón	
Tarazá	
Turbo	
Yarumal	
Antioquía	**1**
Remedios	
Arauca	**1**
Arauca	
Atlántico	**3**
Barranquilla	
Malambo	
Soledad	
Bogotá D.C.	**1**
Bogotá D.C.	
Bolívar	**3**
Arenal	
Cartagena	
Zambrano	
Boyacá	**3**
Chiquinquirá	
Duitama	
Tunja	
Caldas	**3**
Aguadas	
Belalcázar	
Riosucio	
Caquetá	**6**
Belén de los Andaquíes	
El Doncello	
El Paujil	
Florencia	
Puerto Rico	
San Vicente del Caguán	
Casanare	**1**
Hato Corozal	
Cauca	**19**
Buenos Aires	
Cajibío	
Caloto	
Corinto	
El Tambo	
Florencia	
Guachené	
Inzá	
López de Micay	
Mercaderes	
Miranda	
Morales	
Páez	
Piamonte	
Popayán	
Rosas	
Santander de Quilichao	
Suarez	
Timbío	
Cesar	**5**
Codazzi	
El Copey	
El Paso	
Pailitas	
Valledupar	
Chocó	**4**
Alto Baudó	
Medio Baudó	
Quibdó	
Riosucio	
Córdoba	**6**
Buenavista	
Cerete	
Cotorra	
Montelíbano	
Moñitos	
Tierralta	
Cundinamarca	**1**
Pacho	
Guaviare	**2**
Miraflores	
San José del Guaviare	
Huila	**2**
Neiva	
Pitalito	
La Guajira	**2**
Maicao	
Riohacha	
Magdalena	**1**
Santa Marta	
Meta	**5**
Mapiripán	
Mesetas	
Puerto López	
Villavicencio	
Vistahermosa	
Nariño	**5**
El Rosario	
Magüi	
Pasto	
San Andrés de Tumaco	
Túquerres	
Norte de Santander	**6**
Cúcuta	
El Carmen	
Hacarí	
Teorama	
Tibú	
Toledo	
Putumayo	**1**
San Miguel	
Putumayo	**1**
Puerto Guzmán	
Quindío	**1**
La Tebaida	
Risaralda	**3**
Dosquebradas	
Pereira	
Pueblo Rico	
Santander	**2**
Barrancabermeja	
Bucaramanga	
Sucre	**2**
Coveñas	
Sincelejo	
Tolima	**4**
Cajamarca	
Coyaima	
Ibagué	
Ortega	
Valle del Cauca	**7**
Buenaventura	
Cali	
El Cerrito	
Guacarí	
Jamundí	
Palmira	
Yumbo	
Total general	**116**

Mapa # 28
Municipios con víctimas de violencia según tipo de violencia



Municipios con víctimas de violencia política

Antioquia	**7**
Barbosa	
Copacabana	
Entrerríos	
Remedios	
San Rafael	
San Vicente	
Segovia	
Atlántico	**1**
Soledad	
Bolívar	**1**
Zambrano	
Boyacá	**2**
Chiquinquirá	
Duitama	
Caldas	**1**
Aguadas	
Caquetá	**3**
El Doncello	
Florencia	
Puerto Rico	
Casanare	**1**
Hato Corozal	
Cauca	**3**
Florencia	
Miranda	
Morales	
Cesar	**1**
Pailitas	
Córdoba	**3**
Buenavista	
Cerete	
Moñitos	
Cundinamarca	**1**
Pacho	
Huila	**1**
Pitalito	
La Guajira	**1**
Riohacha	
Magdalena	**1**
Santa Marta	
Meta	**1**
Puerto López	
Nariño	**1**
Túquerres	
Norte de Santander	**2**
Hacarí	
Toledo	
Quindío	**1**
La Tebaida	
Risaralda	**2**
Dosquebradas	
Pueblo Rico	
Sucre	**1**
Sincelejo	
Tolima	**1**
Cajamarca	
Valle del Cauca	**2**
Jamundí	
Yumbo	
Total	38

Municipios con víctimas de violencia social y comunal

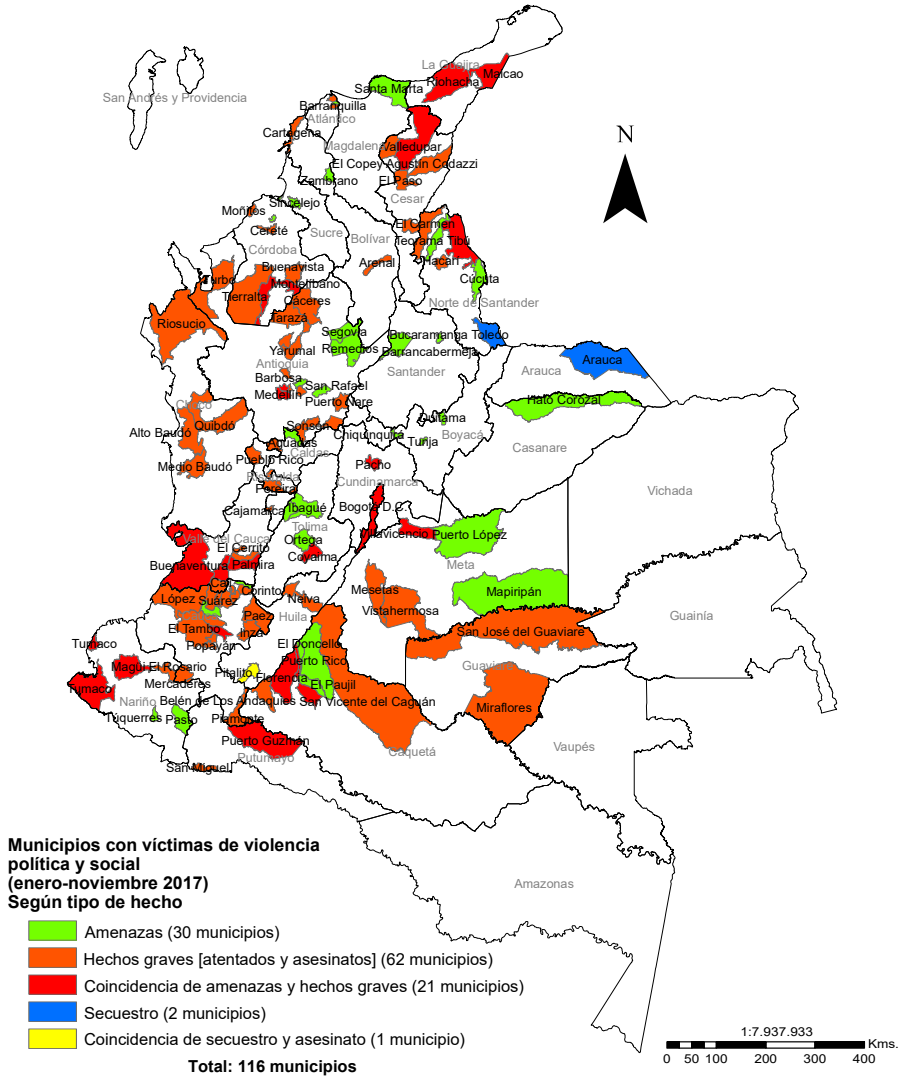
Antioquia	**7**
Briceño	
Cáceres	
Puerto Nare	
Sonsón	
Tarazá	
Turbo	
Yarumal	
Arauca	**1**
Arauca	
Atlántico	**2**
Barranquilla	
Malambo	
Bolívar	**1**
Arenal	
Boyacá	**1**
Tunja	
Caldas	**2**
Belalcázar	
Riosucio	
Caquetá	**2**
Belén de los Andaquíes	
San Vicente del Caguán	
Cauca	**15**
Buenos Aires	
Cajibío	
Caloto	
Corinto	
El Tambo	
Guachené	
Inzá	
López de Micay	
Mercaderes	
Páez	
Piamonte	
Rosas	
Santander de Quilichao	
Suarez	
Timbío	
Cesar	**3**
Codazzi	
El Copey	
El Paso	
Chocó	**4**
Alto Baudó	
Medio Baudó	
Quibdó	
Riosucio	
Córdoba	**3**
Cotorra	
Montelíbano	
Tierralta	
Guaviare	**2**
Miraflores	
San José del Guaviare	
Huila	**1**
Neiva	
Meta	**3**
Mapiripán	
Mesetas	
Vistahermosa	
Nariño	**2**
El Rosario	
San Andrés de Tumaco	
Norte de Santander	**1**
Teorama	
Putumayo	**1**
San Miguel	
Putumayo	**1**
Puerto Guzmán	
Risaralda	**1**
Pereira	
Santander	**2**
Barrancabermeja	
Bucaramanga	
Sucre	**1**
Coveñas	
Tolima	**1**
Ortega	
Valle del Cauca	**2**
El Cerrito	
Guacarí	
Total	**59**

Municipios con víctimas tanto de violencia política como de violencia social y comunal

Antioquia	**2**
Bello	
Medellín	
Bogotá D.C.	**1**
Bogotá D.C.	
Bolívar	**1**
Cartagena	
Caquetá	**1**
El Paujil	
Cauca	**1**
Popayán	
Cesar	**1**
Valledupar	
La Guajira	**1**
Maicao	
Meta	**1**
Villavicencio	
Nariño	**2**
Magüi	
Pasto	
Norte de Santander	**3**
Cúcuta	
El Carmen	
Tibú	
Tolima	**2**
Coyaima	
Ibagué	
Valle del Cauca	**3**
Buenaventura	
Cali	
Palmira	
Total	**19**

Mapa # 29
Municipios con víctimas de violencia según tipo de hecho

Misión de Observación Electoral



Municipios con víctimas de amenazas

Antioquia	**4**
Barbosa	
Remedios	
San Rafael	
Segovia	
Atlántico	**1**
Soledad	
Bolívar	**1**
Zambrano	
Boyacá	**3**
Chiquinquirá	
Duitama	
Tunja	
Caldas	**1**
Aguadas	
Caquetá	**2**
El Doncello	
Puerto Rico	
Casanare	**1**
Hato Corozal	
Cauca	**2**
Miranda	
Morales	
Córdoba	**1**
Cotorra	
Magdalena	**1**
Santa Marta	
Meta	**2**
Mapiripán	
Puerto López	
Nariño	**2**
Pasto	
Túquerres	
Norte de Santander	**2**
Cúcuta	
Teorama	
Santander	**2**
Barrancabermeja	
Bucaramanga	
Sucre	**2**
Coveñas	
Sincelejo	
Tolima	**3**
Cajamarca	
Ibagué	
Ortega	
Total	30

Municipios con víctimas de hechos graves (atentados y asesinatos)

Antioquia	**10**
Briceño	
Cáceres	
Copacabana	
Entrerríos	
Puerto Nare	
San Vicente	
Sonsón	
Tarazá	
Turbo	
Yarumal	
Atlántico	**2**
Barranquilla	
Malambo	
Bolívar	**2**
Arenal	
Cartagena	
Caldas	**2**
Benalcázar	
Riosucio	
Caquetá	**2**
Belén de los Andaquíes	
San Vicente del Caguán	
Cauca	**16**
Buenos Aires	
Cajibío	
Caloto	
Corinto	
El Tambo	
Florencia	
Guachené	
Inzá	
López de Micay	
Mercaderes	
Páez	
Piamonte	
Rosas	
Santander de Quilichao	
Suarez	
Timbío	
Cesar	**4**
Codazzi	
El Copey	
El Paso	
Pailitas	
Chocó	**4**
Alto Baudó	
Medio Baudó	
Quibdó	
Riosucio	
Córdoba	**4**
Buenavista	
Cerete	
Moñitos	
Tierralta	
Guaviare	**2**
Miraflores	
San José del Guaviare	
Huila	**1**
Neiva	
Meta	**2**
Mesetas	
Vistahermosa	
Nariño	**1**
El Rosario	
Norte de Santander	**2**
El Carmen	
Hacarí	
Putumayo	**1**
San Miguel	
Quindío	**1**
La Tebaida	
Risaralda	**3**
Dosquebradas	
Pereira	
Pueblo Rico	
Valle del Cauca	**3**
El Cerrito	
Guacarí	
Jamundí	
Total	**62**

Municipios con víctimas tanto de amenazas como de hechos graves (atentados y asesinatos)

Antioquia	**2**
Bello	
Medellín	
Bogotá D.C.	**1**
Bogotá D.C.	
Caquetá	**2**
El Paujil	
Florencia	
Cauca	**1**
Popayán	
Cesar	**1**
Valledupar	
Córdoba	1
Montelíbano	
Cundinamarca	**1**
Pacho	
La Guajira	**2**
Maicao	
Riohacha	
Meta	**1**
Villavicencio	
Nariño	**2**
Magüi	
San Andrés de Tumaco	
Norte de Santander	**1**
Tibú	
Putumayo	**1**
Puerto Guzmán	
Tolima	**1**
Coyaima	
Valle del Cauca	**4**
Buenaventura	
Cali	
Palmira	
Yumbo	
Total	**21**

Municipios con víctimas de secuestros

Arauca	**1**
Arauca	
Norte de Santander	**1**
Toledo	
Total	2

Municipios con víctimas tanto de secuestros como de asesinatos

Huila	**1**
Pitalito	
Total	**1**

III.

Análisis de contexto del riesgo electoral: elecciones nacionales 2018

Misión de observación Electoral

El censo electoral versus el censo poblacional: riesgos asociados a la trashumancia histórica y el déficit de cedulación en la población

Germán Robayo Cabrera
Sub Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia - MOE

Desde 2014 el Mapa de Riesgo Electoral ha explorado el comportamiento del censo electoral, para determinar cómo este dato puede ser estudiado como un indicador de riesgo. En 2015 la MOE creó el indicador de riesgo por nivel de censo electoral frente al censo poblacional a nivel municipal, detectando municipios donde el registro de ciudadanos habilitados para votar es demasiado alto, o demasiado bajo, con respecto al número de habitantes del municipio. En este contexto, el presente capítulo se pretende realizar un análisis que permita entender los problemas que existen en aquellos municipios en riesgo por tener niveles atípicos de censo electoral, identificando así las posibles causas y consecuencias de esta variable.

En primer lugar, para poder comprender la importancia de este tema, es necesario tener una definición sobre *residencia electoral*. Este ha sido un tema de gran debate, ya que no existe una definición oficial de este concepto. Actualmente su definición legal está construida a partir de tres normas distintas. El artículo 316 de la Constitución Política plantea que para las elecciones locales sólo podrán participar los ciudadanos que residan en el respectivo municipio. Esta norma fue complementada por la ley 136 de 1994, que señala en su artículo 183 que el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo también podrá ser su residencia electoral. Por último, en el Código Penal, el artículo 389 amplía aún más el concepto de residencia electoral al referirse a que es permitido inscribir el documento de identidad para votar en el lugar donde se haya nacido.

Con base en las anteriores definiciones, puede entenderse mediante la interpretación de estas normas que la *residencia electoral* es aquel municipio donde la persona haya nacido, resida, trabaje, o tenga un interés particular, que sea respaldado por documentos legales que certifiquen el vínculo con el municipio.

Una vez aclarado este concepto, es importante señalar que el análisis que se presenta a continuación se realizó con el contraste de dos datos oficiales provenientes de dos entidades distintas del Estado. Por un lado, se usan los datos de proyecciones de población que realiza el Departamento de Administrativo Nacional de Estadística (DANE); para este estudio, se usa la proyección de población al año 2016. Por otro lado, se utiliza el censo electoral oficial publicado por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) para las últimas elecciones de alcance nacional, a saber, el Plebiscito de refrendación de los acuerdos para la terminación del conflicto con las FARC en 2016.

1. Censo electoral exagerado: el riesgo de la trashumancia histórica

Teniendo en cuenta los datos proporcionados por el DANE y la Registraduría correspondientes al año 2016, se realizó un estudio donde se calcularon las diferencias entre la proyección del censo poblacional y el censo electoral de dicho año. Como resultado se encontró que hay 82 municipios en el país que tienen más censo electoral que censo poblacional. La **tabla 1** muestra los municipios con más censo electoral que poblacional.

Tabla 1. 82 municipios con más censo electoral que censo poblacional

#	Departamento	Municipio	Censo poblacional 2016 [proyección DANE]	Censo electoral 2016 [RNEC]	Diferencia entre censo poblacional y censo electoral	Diferencia porcentual
1	Antioquia	Concepción	3.375	4.452	1.077	-31,9%
2		Alejandría	3.435	4.377	942	-27,4%
3		Cisneros	8.998	11.126	2.128	-23,6%
4		Armenia	4.110	4.831	721	-17,5%
5		Guatapé	5.231	6.122	891	-17,0%
6		San Francisco	5.222	5.950	728	-13,9%
7		Carolina	3.583	4.034	451	-12,6%
8		Vegachí	9.273	9.973	700	-7,5%
9		Maceo	6.775	7.253	478	-7,1%
10		Hispania	4.874	5.104	230	-4,7%
11		Sabaneta	52.554	54.213	1.659	-3,2%
12		Caracolí	4.569	4.639	70	-1,5%
13		Granada	9.866	10.006	140	-1,4%
14	Arauca	Cravo Norte	3.293	3.387	94	-2,9%

(…/…)

(…/…)

#	Departamento	Municipio	Censo poblacional 2016 [proyección DANE]	Censo electoral 2016 [RNEC]	Diferencia entre censo poblacional y censo electoral	Diferencia porcentual
15		Campo de La Cruz	15.755	18.710	2.955	-18,8%
16		Puerto Colombia	26.989	30.558	3.569	-13,2%
17	Atlántico	Piojó	5.150	5.662	512	-9,9%
18		Suan	8.664	9.273	609	-7,0%
19		Juan de Acosta	17.031	17.379	348	-2,0%
20	Bolívar	Córdoba	12.389	12.934	545	-4,4%
21		Covarachía	2.825	3.177	352	-12,5%
22		Sativasur	1.094	1.228	134	-12,2%
23		Santa Sofía	2.658	2.960	302	-11,4%
24		Almeida	1.699	1.867	168	-9,9%
25		Gachantivá	2.617	2.766	149	-5,7%
26		Panqueba	1.452	1.516	64	-4,4%
27	Boyacá	San Mateo	3.582	3.708	126	-3,5%
28		Tipacoque	3.160	3.260	100	-3,2%
29		La Uvita	2.435	2.512	77	-3,2%
30		La Capilla	2.499	2.574	75	-3,0%
31		Sativanorte	2.306	2.368	62	-2,7%
32		Soatá	7.069	7.203	134	-1,9%
33		Chivor	1.752	1.778	26	-1,5%
34		Risaralda	9.471	10.646	1.175	-12,4%
35		La Merced	5.393	5.612	219	-4,1%
36	Caldas	Pácora	11.673	11.902	229	-2,0%
37		Viterbo	12.438	12.584	146	-1,2%
38		Aranzazu	11.293	11.333	40	-0,4%
39	Chocó	Bagadó	8.016	8.679	663	-8,3%
40		Bituima	2.508	2.844	336	-13,4%
41		Nariño	2.218	2.463	245	-11,0%
42		Ricaurte	9.579	9.961	382	-4,0%
43	Cundinamarca	Choachí	10.680	11.062	382	-3,6%
44		Tibirita	2.946	3.033	87	-3,0%
45		Jerusalén	2.683	2.709	26	-1,0%
46		Paime	4.407	4.433	26	-0,6%
47	La Guajira	La Jagua del Pilar	3.253	3.655	402	-12,4%
48		Concordia	9.338	10.252	914	-9,8%
49	Magdalena	Pedraza	8.079	8.690	611	-7,6%
50		Salamina	6.985	7.246	261	-3,7%
51		Cerro San Antonio	7.815	7.978	163	-2,1%
52		Restrepo	10.628	14.568	3.940	-37,1%
53	Meta	Cabuyaro	4.048	4.409	361	-8,9%
54		Guamal	9.403	9.768	365	-3,9%
55		Barranca de Upía	4.007	4.104	97	-2,4%
56	Nariño	Ancuyá	6.905	7.258	353	-5,1%
57		Imués	6.131	6.155	24	-0,4%

(…/…)

(…/…)

#	Departamento	Municipio	Censo poblacional 2016 [proyección DANE]	Censo electoral 2016 [RNEC]	Diferencia entre censo poblacional y censo electoral	Diferencia porcentual
58	Norte de Santander	San Cayetano	5.537	6.409	872	-15,7%
59		Durania	3.735	4.245	510	-13,7%
60		Santiago	2.844	3.231	387	-13,6%
61		Convención	13.296	14.990	1.694	-12,7%
62		Cácota	1.873	2.079	206	-11,0%
63		Puerto Santander	10.421	11.393	972	-9,3%
64	Santander	Charta	2.637	3.334	697	-26,4%
65		Guavatá	3.620	4.446	826	-22,8%
66		Galán	2.244	2.471	227	-10,1%
67		Palmas del Socorro	2.227	2.412	185	-8,3%
68		Villanueva	5.753	6.217	464	-8,1%
69		Güepsa	3.804	4.027	223	-5,9%
70		Sabana de Torres	18.493	19.187	694	-3,8%
71		Jesús María	3.107	3.152	45	-1,4%
72		Puente Nacional	12.270	12.323	53	-0,4%
73	Sucre	Colosó	5.803	6.486	683	-11,8%
74	Tolima	Ambalema	6.755	6.900	145	-2,1%
75		Prado	7.701	7.768	67	-0,9%
76	Valle del Cauca	El Dovio	8.406	9.688	1.282	-15,3%
77		Versalles	7.119	7.982	863	-12,1%
78		Riofrío	14.496	15.959	1.463	-10,1%
79		Andalucía	17.787	19.343	1.556	-8,7%
80		La Cumbre	11.564	12.307	743	-6,4%
81		Argelia	6.419	6.423	4	-0,1%
82	Vaupés	Taraira	968	1.305	33	-34,8%

Fuente: Cálculos MOE con datos de DANE y RNEC

Más del 50% de los 82 municipios con mayor censo electoral que poblacional se concentran en 4 departamentos, como lo muestra la tabla 2. A pesar que estos territorios tienen un alto número de municipios con este fenómeno, geográficamente distan dentro del mismo departamento. Es importante señalar que no existe un patrón definido en términos geográficos para la ubicación de estos municipios. Se encuentran dispersos por el territorio.

Tabla 2. Número de municipios con más censo electoral que censo poblacional por departamento

#	Departamento	Número de municipios con más censo electoral que poblacional	Porcentaje de municipios con más censo electoral que poblacional
1	Antioquia	13	16%
2	Boyacá	13	16%
3	Santander	9	11%
4	Cundinamarca	7	9%
5	Norte de Santander	6	7%
6	Valle del Cauca	6	7%
7	Atlántico	5	6%
8	Caldas	5	6%
9	Magdalena	4	5%
10	Meta	4	5%
11	Nariño	2	2%
12	Tolima	2	2%
13	Arauca	1	1%
14	Bolívar	1	1%
15	Chocó	1	1%
16	La Guajira	1	1%
17	Sucre	1	1%
18	Vaupés	1	1%
Total		**82**	**100%**

Fuente: Cálculos MOE con datos de DANE y RNEC

En este sentido, es necesario explicar a partir de los casos puntuales de Alejandría y Concepción, en Antioquia, que los incrementos en el censo electoral se podrían explicar debido a la producción legal e ilegal de oro que hay en estos municipios, que puede atraer a muchas personas de la región a trasladarse de manera informal.

Otro ejemplo que sustenta las particularidades de los municipios con este nivel atípico de censo electoral es el caso de Cravo Norte, municipio de Arauca, que luego de Arauquita (con el campo de Caño Limón) es el segundo centro de producción petrolera del departamento. Esto lo convierte en un eje de contratación laboral de carácter temporal, lo que convierte al municipio en una zona de gran población flotante que en época electoral tiende a inscribir su cédula para el ejercicio de su derecho al sufragio.

Sin embargo, otra hipótesis para explicar este fenómeno es la posibilidad de la trashumancia electoral[1] histórica. Es decir

1 La trashumancia electoral, o el trasteo de votos, corresponde al delito técnicamente definido como Fraude en la inscripción de cédulas. Ley 599 de 200, Código Penal Colombiano, modificado por la ley 1864 de 2017 **Artículo 389. Fraude en inscripción de cédulas.** El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien inscriba su documento o cédula de ciudadanía en localidad, mu-

que esta divergencia en los datos oficiales se presenta no como resultado de migraciones causadas por temas económicas, sino por la motivación de movilizar a personas a un lugar determinado con el fin de influir sobre su voto. En este caso, el delito de fraude en inscripción de cédulas difícilmente se materializaría en elecciones nacionales, porque se trata de circunscripciones electorales muy amplias (el departamento). No obstante, la MOE subraya el riesgo de que desde este tipo de elección se busque manipular masas electorales con el fin de utilizarlas un año después en las elecciones locales, donde la circunscripción es municipal.

Además, casos con más censo electoral que poblacional como los municipios de Nariño y Ricaurte en Cundinamarca, salen a relucir en esta elección, pues su cercanía y facilidad de paso al Departamento de Tolima los hace sitios propicios para que se efectúe una trashumancia interdepartamental.

Con el fin de presentar un diagnóstico estadísticamente riguroso de esta situación, desde 2015 la MOE desarrolló el indicador de riesgo por nivel atípico de censo electoral. Este indicador permite observar el problema más allá de los 82 municipios señalados.

Para calcular este indicador, se observa en los 1122 municipios del país[2] la diferencia entre el censo poblacional y el censo electoral. Es decir, a la cifra de la proyección de población del DANE para 2016 se le resta la cifra del censo electoral de Registraduría para el mismo año. Con base en ello, se calcula el la diferencia porcentual de esta resta, quepara 2016 a nivel nacional fue de 33,5% personas menos en el censo poblacional. Esta diferencia es normal, obedece a que hay población que no puede estar incluida dentro del censo electoral por tratarse de menores de edad, miembros de la Fuerza Pública o personas que han sido condenadas penalmente y por lo tanto están despojadas de sus derechos políticos.

Ahora, siguiendo la metodología tradicional de cálculo del riesgo utilizada en los Mapas de Riesgo Electoral de la MOE, se calcula la desviación estándar de esa diferencia porcentual para el conjunto de los 1122 municipios del país. Este indicador estadístico señala en qué rango se encuentran la gran mayoría de los datos, y permite ver cuáles municipios tienen un censo electoral atípico. Con base en este cálculo, se encontró que para 2016 es normal estadísticamente que el censo electoral de un municipio sea entre 14,5% y 52,5% más pequeño que el censo poblacional. Esto contempla la diversidad de los municipios colombianos. Más arriba o debajo de esa diferencia, los municipios se identifican en riesgo por nivel atípico de censo electoral frente a censo poblacional.

La siguiente tabla señala cuántos municipios están en riesgo por este indicador.

nicipio o distrito diferente a aquel donde haya nacido o resida, con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros.
La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

2 Colombia está dividida administrativamente entre 1100 municipios, el Distrito Capital, la isla de San Andrés y 20 corregimientos departamentales de Guainía, Vaupés y Amazonas. Para fines prácticos se habla de todas estas entidades como "municipios".

El diseño del indicador permite destacar tanto casos de municipios con censos electorales inflados, como municipios que extrañamente tienen pocos habitantes registrados para votar.

Tabla 3. Número de municipios en riesgo por nivel de censo electoral

Tipo de riesgo	Nivel de riesgo	Número de Municipios
Riesgo por **alto nivel** de censo electoral vs censo poblacional	Extremo	5
	Alto	77
	Medio	170
Riesgo por **bajo nivel** de censo electoral vs censo poblacional	Medio	68
	Alto	21
	Extremo	2
Total		**343**

Fuente: Cálculos MOE con datos de DANE y RNEC

En concordancia con el análisis que se venía haciendo desde el inicio del capítulo, por defecto se consideran en riesgo alto los 82 municipios que tienen más censo electoral que poblacional en 2016. Sin embargo, hay cinco municipios donde esta diferencia es tan grande, que el censo electoral está a más de tres desviaciones estándar por encima de la diferencia nacional; son los municipios señalados en riesgo extremo por alto nivel de censo electoral, de color rojo en el primer mapa anexo al final de este capítulo.

Tabla 4. Cinco municipios en riesgo extremo por alto nivel de censo electoral 2016

	Municipio	Departamento
1	Alejandría	Antioquia
2	Concepción	Antioquia
3	Restrepo	Meta
4	Charta	Santander
5	Taraira	Vaupés

Fuente: Cálculos MOE con datos de DANE y RNEC

Si se recuerdan los datos de la tabla 1, se ve que estos municipios en particular tienen entre 26% y 37% más votantes que habitantes, lo cual es una gran irregularidad estadística.

Ahora bien, desde 2015 la MOE tomó nota del hallazgo inesperado que arroja esta medición estadística, a saber, que hay municipios estadísticamente en riesgo por el bajo tamaño de su electorado. A continuación se muestra el análisis especial que la MOE ha desarrollado en los últimos años sobre este dato.

2. El probable déficit en la cedulación: un riego para la efectiva participación[3]

La MOE ha explorado la hipótesis de que las anomalías de los casos con censos electorales demasiado pequeños frente a los habitantes podrían darse debido a problemáticas propias de las zonas rurales de los municipios. Para el Estado colombiano ha sido un problema histórico llegar con una presencia institucional integral a las áreas rurales de muchos municipios del país, debido a la dificultad geográfica, la falta de recursos y el conflicto armado. El riesgo por bajo nivel de censo electoral expresa un problema para

3 Esta sección del capítulo retoma la metodología desarrollada por la MOE para la investigación solicitada por la Oficia del Alto Comisionado para la Paz en 2016 para operativizar las acciones acordadas en el punto 2.3.2 del Acuerdo de Paz (que hace referencia a la necesidad de hacer una campaña de cedulación masiva), financiada por la Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD.

la democracia totalmente diferente al de la trashumancia y es la falta de garantías que debe dar el Estado para el acceso al voto.

Aunque se podría pensar que municipios con bajo censo electoral son los emisores de la trashumancia que se dirige hacia los municipios con alto censo electoral (una hipótesis explorada en el Mapa de Riesgo de 2015), los resultados del mapa de riesgo por nivel de censo electoral no muestran resultados concluyentes al respecto. Si esa suposición fuera cierta, el mapa estaría lleno de contrastes cromáticos, municipios en riesgo por alto censo electoral (de tonos amarillos y rojos) rodeados de municipios con el riesgo inverso (tonos azules). Sin embargo esto es excepcional. Lo que arroja el análisis de los mapas es que el país está dividido en regiones en materia de este indicador. En algunas regiones predomina la anomalía del censo electoral inflado. En otras regiones, predomina el déficit de electores.

Como se vio anteriormente, el análisis estadístico del comportamiento del censo electoral frente al poblacional señala que en Colombia, en promedio 7 de cada 10 habitantes (por poquito 6 de cada 10) son personas que hacen parte del censo electoral, o sea, mayores de 18 años y con su documento de identidad registrado para votar. Las restantes personas son menores de edad, miembros de la fuerza pública o personas privadas de sus derechos políticos por condena.

La MOE ha determinado que los municipios con menos censo electoral que esta proporción pueden encontrarse en una situación en la que personas que una parte de sus habitantes cumplen las condiciones para ser ciudadanos allí, pero no están registrados y por lo tanto no cuentan con la posibilidad para ejercer sus derechos políticos.

En el entendido de que el bajo censo electoral es un fenómeno indicativo de regiones donde la ausencia del Estado se refleja en fallas en la cedulación o el registro de los ciudadanos, la MOE ha desarrollado una categorización de riesgo especial para hablar del *riesgo por posible déficit de cedulación*. Además de retomar los tres niveles de riesgo ya mencionados, se han despejado los municipios cuya diferencia entre el censo electoral y poblacional está media desviación estándar por debajo del promedio. A estos municipios se los ha denominado en **riesgo bajo**. Esta es una categoría inusual para los mapas de riesgo electoral de la MOE. Sin embargo, en vista de que esta categorización tiene sentido regional (como se puede observar en el segundo mapa publicado al final de este capítulo), la MOE ha decidido contemplar este nivel de riesgo con el fin de ampliar los insumos útiles para las autoridades, especialmente Registraduría y DANE, en la tarea de diagnosticar cuándo estos diagnósticos estadísticos se traducen efectivamente en casos de población privada de sus derechos políticos injustamente.

Con estas salvedades, con base en el análisis del censo poblacional y electoral de 2016 la MOE encontró que existen 199 municipios en riesgo por presunto déficit de cedulación. La tabla 5 señala la cantidad de municipios en riesgo. Nótese que

los niveles de riesgo medio, alto y extremo coinciden exactamente con los municipios en riesgo por bajo nivel de censo electoral observados en la sección anterior. En la presente medición se agregan los 108 municipios en riesgo bajo.

Tabla 5. Número de municipios con riesgo por presunto déficit de cedulación

Nivel de priorización	Número de municipios	% estimado de habitantes no cedulados
Bajo	108	4%
Medio	68	18%
Alto	21	36%
Extremo	2	51%
Total municipios	**199**	
Total estimado de personas por cedular	**790.830**	

Fuente: Cálculos MOE con datos de DANE y RNEC

Como se ve en la tabla 5, estadísticamente es posible determinar, a manera de referencia, a partir de qué punto comienza a haber menos ciudadanos de los que normalmente debería haber en un municipio. De tal modo, se puede hacer un estimativo de los habitantes no cedulados presentes en el territorio, que de acuerdo con los datos de 2016 es de 790.830 personas.

La tabla 6 ilustra a nivel departamental este estimativo de personas no cedulados. Es evidente que el cálculo estadístico arroja una correlación geográfica. Los nueve departamentos con más población en riesgo de no estar cedulada corresponden con los antiguos territorios nacionales (las comisarías e intendencias que apenas en 1991 adquirieron la calidad de departamentos). Son regiones con una alta extensión territorial y una alta dispersión de la población, en donde las instituciones del Estado históricamente han sido débiles o inexistentes.

Tabla 6. Estimativo de población por cedular por departamento

	Departamento	Censo Poblacional	Estimativo de población por cedular	Peso Porcentual de la población no cedulada
1	Guainía	42.123	7.579	18,0%
2	Vaupés	44.079	6.383	14,5%
3	Amazonas	77.088	10.204	13,2%
4	Guaviare	112.621	10.999	9,8%
5	La Guajira	985.452	84.949	8,6%
6	Chocó	505.016	40.784	8,1%
7	Putumayo	349.537	23.105	6,6%
8	Vichada	73.702	4.778	6,5%
9	Caquetá	483.846	26.085	5,4%
10	Nariño	1.765.906	80.593	4,6%
11	Cundinamarca	2.721.368	122.240	4,5%
12	Atlántico	2.489.514	108.841	4,4%
13	Meta	979.710	34.675	3,5%
14	Cauca	1.391.836	38.684	2,8%
15	Arauca	265.190	5.723	2,2%
16	Bolívar	2.121.956	34.060	1,6%
17	Antioquia	6.534.857	67.368	1,0%

(…/…)

(…/…)

	Departamento	Censo Poblacional	Estimativo de población por cedular	Peso Porcentual de la población no cedulada
18	Huila	1.168.869	10.164	0,9%
19	Boyacá	1.278.107	7.702	0,6%
20	Cesar	1.041.204	5.925	0,6%
21	Valle del Cauca	4.660.741	26.126	0,6%
22	Norte de Santander	1.367.708	7.133	0,5%
23	Santander	2.071.016	10.020	0,5%
24	Córdoba	1.736.170	8.052	0,5%
25	Casanare	362.721	1.452	0,4%
26	Tolima	1.412.220	3.593	0,3%
27	Magdalena	1.272.442	2.793	0,2%
28	Risaralda	957.254	823	0,1%
29	Archipiélago de San Andrés	77.101	-	0,0%
30	Bogotá D.C.	7.980.001	-	0,0%
31	Caldas	989.934	-	0,0%
32	Quindío	568.506	-	0,0%
33	Sucre	859.913	-	0,0%
Total		**48.747.708**	**790.830**	**1,6%**

Fuente: Cálculos MOE con datos de DANE y RNEC

Teniendo en cuenta la anterior información, llama la atención que los departamentos de Cundinamarca y Atlántico tengan un alto número de ciudadanos por cedular. Esto se explica debido dos a casos puntuales de municipios que son los que generan esta anomalía estadística dentro de esos departamentos por tener cada uno alrededor de 100.000 ciudadanos no cedulados presuntamente. Son los casos de Soacha en Cundinamarca y Soledad en Atlántico.

Estos son municipios aledaños, prácticamente integrados, a dos de las más grandes ciudades del país, Bogotá y Barranquilla. Son, además, municipios receptores de grandes masas de población de precarias condiciones económicas, que migra para buscar las oportunidades laborales de esas grandes ciudades, y en este sentido, son grandes receptores de desplazamiento[4]. Es importante resaltar que podría tratarse de casos de población que viene de las regiones señaladas previamente como zonas en riesgo por población no cedulada, y que aun llegando a grandes centros urbanos, pueda estar sub-registrada por el Estado.

Es de resaltar la situación de los municipios en nivel extremo y alto por presunto déficit de cedulación. Se trata de casos donde en promedio el 85% de la población en estos territorios debería estar registrada en el censo electoral y no lo está. No tienen la posibilidad de participar en el certamen

4 El capítulo *El desplazamiento como riesgo: desplazadores elegidos, desplazados sin elección* en este mismo libro da cuenta de que el fenómeno del desplazamiento forzado es vigente y alarmante.

electoral, presuntamente por no estar reconocidas oficialmente como ciudadanos.

Conclusiones y recomendaciones

Luego de explicar de manera general los problemas que se puede diagnosticar mediante el cálculo de las diferencias entre el censo electoral y el censo poblacional, podemos concluir que este fenómeno va más allá de simples divergencias estadísticas. Un primer problema son las deficiencias que tiene el mismo Estado en relación a la existencia de datos fiables para hacer estos diagnósticos. Luego de 13 años seguimos trabajando con proyecciones estadísticas del censo de población, y apenas en 2018 inicia la realización de un censo postergado por tres años. Adicionalmente, la amplitud del concepto de residencia electoral lleva a que la Registraduría contabilice dentro del electorado de un municipio a personas que perfectamente pueden ser trashumantes, involucrados en delitos electorales, sin que existan herramientas normativas para sanear estos datos y determinar los casos.

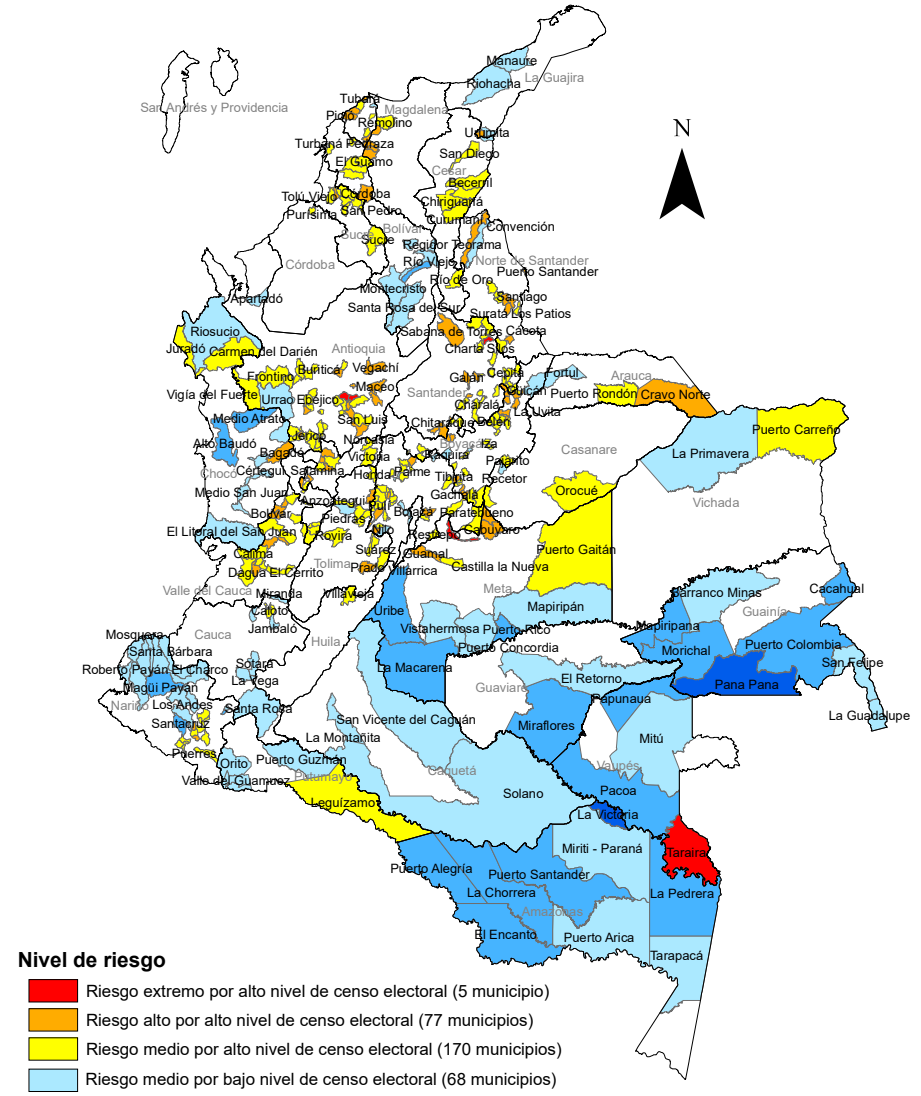
A pesar de lo anterior, los datos disponibles sugieren que en Colombia existe un problema serio de falta de cedulación de la población para poder participar en los diferentes espacios democráticos. Aunque 790.830 personas sin identificación es una cifra menor en términos nacionales (el 1,6% de los colombianos), a nivel regional el problema se vuelve alarmante, pues de ser certeros los datos habría departamentos en los antiguos territorios nacionales con incluso más del 10% de su población en esta condición de vulneración de sus derechos políticos (y de los demás derechos que se pierden al no estar registrado por el Estado).

Aunque la MOE reconoce los esfuerzos de la Registraduría Nacional en los últimos años por extender la cobertura de la identificación a las poblaciones vulnerables, es importante recordar la importancia de fortalecer la presencia del Estado en zonas como la amazonia, el Urabá antioqueño y el pacifico nariñense. Este problema es más recurrente en municipios con amplias zonas rurales.

Finalmente, es necesario hacer una actualización de bases de datos de Estado y mejorar sus metodologías de recolección de información. Se necesita una mejor definición de la residencia electoral para que la Registraduría Nacional lleve un dato más apropiado de padrón electoral, saneado de los casos de trashumancia histórica. Del mismo modo, es necesario que el DANE georreferencie y catalogue apropiadamente a la población rural durante el censo de 2018, de tal modo que se tengan insumos de información suficientes para planear las políticas públicas que necesita la población más vulnerable.

Mapa # 30
Riesgo por nivel atípico de censo electoral frente a censo poblacional 2016

Misión de Observación Electoral



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de censo electoral (5 municipio)
- Riesgo alto por alto nivel de censo electoral (77 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de censo electoral (170 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de censo electoral (68 municipios)
- Riesgo alto por bajo nivel de censo electoral (21 municipios)
- Riesgo extremo por por bajo nivel de censo electoral (2 municipios)

Total: 343 municipios

Riesgo extremo por alto nivel de censo electoral

Antioquia	**2**
Alejandría	
Concepción	
Meta	**1**
Restrepo	
Santander	**1**
Charta	
Vaupés	**1**
Taraira	
Total	**5**

Riesgo alto por alto nivel de censo electoral

Antioquia	**11**
Armenia	
Caracolí	
Carolina	
Cisneros	
Granada	
Guatapé	
Hispania	
Maceo	
Sabaneta	
San Francisco	
Vegachí	
Arauca	**1**
Cravo Norte	
Atlántico	**5**
Campo de La Cruz	
Juan de Acosta	
Piojó	
Puerto Colombia	
Suan	
Bolívar	**1**
Córdoba	
Boyacá	**13**
Almeida	
Chivor	
Covarachía	
Gachantivá	
La Capilla	
La Uvita	
Panqueba	
San Mateo	
Santa Sofía	
Sativanorte	
Sativasur	
Soatá	
Tipacoque	
Caldas	**5**
Aranzazu	
La Merced	
Pácora	
Risaralda	
Viterbo	
Chocó	**1**
Bagadó	
Cundinamarca	**7**
Bituima	
Choachí	
Jerusalén	
Nariño	
Paime	
Ricaurte	
Tibirita	
La Guajira	**1**
La Jagua del Pilar	
Magdalena	**4**
Cerro San Antonio	
Concordia	
Pedraza	
Salamina	
Meta	**3**
Barranca de Upía	
Cabuyaro	
Guamal	
Nariño	**2**
Ancuyá	
Imués	
Norte de Santander	**6**
Cácota	
Convención	
Durania	
Puerto Santander	
San Cayetano	
Santiago	
Santander	**8**
Galán	
Guavatá	
Güepsa	
Jesús María	
Palmas del Socorro	
Puente Nacional	
Sabana de Torres	
Villanueva	
Sucre	**1**
Coloso	
Tolima	**2**
Ambalema	
Prado	
Valle del Cauca	**6**
Andalucía	
Argelia	
El Dovio	
La Cumbre	
Riofrío	
Versalles	
Total	**77**

Riesgo medio por alto nivel de censo electoral

Antioquia	**27**
Abriaquí	
Betania	
Buriticá	
Caramanta	
Ciudad Bolívar	
Ebéjico	
El Santuario	
Envigado	
Frontino	
Giraldo	
Guadalupe	
Heliconia	
Jericó	
La Pintada	
Liborina	
Montebello	
Peñol	
Pueblorrico	
San Jerónimo	
San José de La Montaña	
San Luis	
San Rafael	
San Vicente	
Santa Bárbara	
Támesis	
Valparaíso	
Vigía del Fuerte	
Arauca	**1**
Puerto Rondón	
Atlántico	**3**
Candelaria	
Santo Tomás	
Tubará	
Bolívar	**6**
El Guamo	
San Cristóbal	
San Jacinto	
San Juan Nepomuceno	
Soplaviento	
Turbaná	
Boyacá	**26**
Belén	
Betéitiva	
Boyacá	
Cerinza	
Chinavita	
Chitaraque	
Coper	
Corrales	
Cuítiva	
Firavitoba	
Guacamayas	
Guateque	
Iza	
La Victoria	
Maripí	
Pajarito	
Paz de Río	
San José de Pare	
San Luis de Gaceno	
Santa María	
Socha	
Soracá	
Sutatenza	
Tenza	
Turmequé	
Tutazá	
Caldas	**5**
Belalcázar	
Filadelfia	
Norcasia	
Salamina	
Victoria	
Casanare	**2**
Orocué	
Sabanalarga	
Cauca	**1**
Caloto	
Cesar	**6**
Becerril	
Chiriguaná	
Curumaní	
La Jagua de Ibirico	
Río de Oro	
San Diego	
Chocó	**2**
Carmen del Darién	
Juradó	
Córdoba	**1**
Purísima	
Cundinamarca	**20**
Agua de Dios	
Anolaima	
Apulo	
Beltrán	
Cachipay	
Chaguaní	
El Peñón	
Gachalá	
Guayabal de Síquima	
Guayabetal	
Machetá	
Paratebueno	
Pulí	
San Juan de Río Seco	
Topaipí	
Ubaque	
Útica	
Vergara	
Viani	
Villagómez	
Huila	**1**
Villavieja	
Magdalena	**1**
Remolino	
Meta	**2**
Castilla la Nueva	
Puerto Gaitán	
Nariño	**9**
Aldana	
Consacá	
El Tambo	
Guachucal	
Guaitarilla	
La Florida	
Puerres	
Sapuyes	
Tangua	
Norte de Santander	**5**
Bucarasica	
Gramalote	
Los Patios	
Lourdes	
Silos	
Putumayo	**1**
Leguízamo	
Quindío	**4**
Buenavista	
Córdoba	
Génova	
Pijao	
Risaralda	**1**
La Virginia	
Santander	**18**
Bucaramanga	
Capitanejo	
Cepitá	
Charalá	
Concepción	
El Playón	
Enciso	
Guadalupe	
Guapotá	
Jordán	
Macaravita	
Matanza	
San Joaquín	
San José de Miranda	
San Miguel	
Santa Bárbara	
Suratá	
Valle de San José	
Sucre	**8**
Buenavista	
Chalán	
Los Palmitos	
Ovejas	
San Juan de Betulia	
San Pedro	
Sucre	
Tolú Viejo	
Tolima	**8**
Alvarado	
Carmen de Apicalá	
Honda	
Piedras	
Rovira	
Santa Isabel	
Suárez	
Villarrica	
Valle del Cauca	**11**
Ansermanuevo	
Bolívar	
Bugalagrande	
Caicedonia	
Calima	
Dagua	
El Cerrito	
La Victoria	
Restrepo	
Ulloa	
Vijes	
Vichada	**1**
Puerto Carreño	
Total	**170**

Riesgo medio por bajo nivel de censo electoral

Amazonas	**3**
Miriti - Paraná	
Puerto Arica	
Tarapacá	
Antioquia	**2**
Apartadó	
Urrao	
Arauca	**1**
Fortul	
Atlántico	**1**
Soledad	
Bolívar	**5**
Altos del Rosario	
Montecristo	
Regidor	
Río Viejo	
Santa Rosa del Sur	
Boyacá	**3**
Chivatá	
Güicán	
Ráquira	
Caquetá	**3**
La Montañita	
San Vicente del Caguán	
Solano	
Casanare	**1**
Recetor	
Cauca	**6**
Buenos Aires	
Jambaló	
La Vega	
Miranda	
Santa Rosa	
Sotará	
Cesar	**1**
Manaure	
Chocó	**6**
Cértegui	
El Carmen de Atrato	
El Litoral del San Juan	
Medio San Juan	
Río Iró	
Riosucio	
Cundinamarca	**5**
Bojacá	
Nilo	
Nimaima	
Soacha	
Susa	
Guainía	**3**
Barranco Minas	
La Guadalupe	
San Felipe	
Guaviare	**1**
El Retorno	
La Guajira	**3**
Manaure	
Riohacha	
Urumita	
Meta	**3**
Mapiripán	
Puerto Rico	
Vistahermosa	
Nariño	**12**
Cumbitara	
El Charco	
Francisco Pizarro	
La Tola	
Los Andes	
Mosquera	
Olaya Herrera	
Providencia	
Roberto Payán	
Samaniego	
San Bernardo	
Santa Bárbara	
Norte de Santander	**1**
Teorama	
Putumayo	**4**
Orito	
Puerto Guzmán	
San Miguel	
Valle del Guamuez	
Santander	**1**
Palmar	
Tolima	**1**
Anzoátegui	
Vaupés	**1**
Mitú	
Vichada	**1**
La Primavera	
Total	**68**

Riesgo alto por bajo nivel de censo electoral

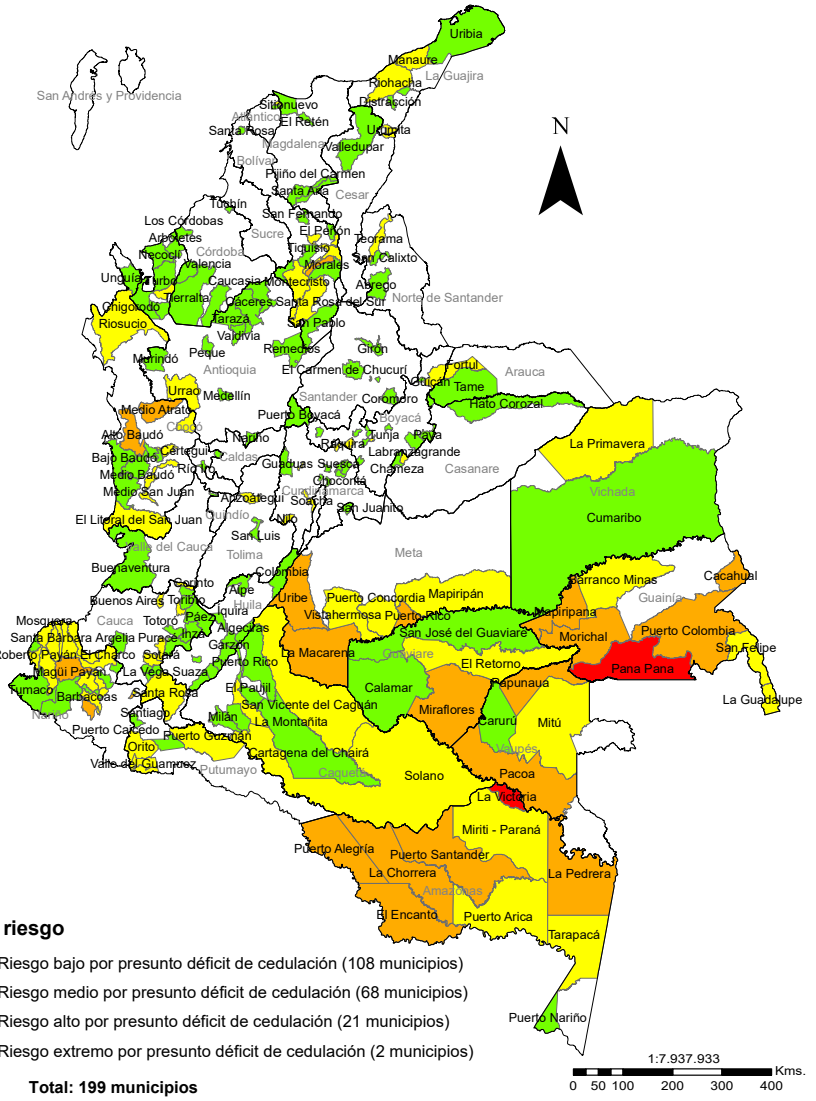
Amazonas	5
El Encanto	
La Chorrera	
La Pedrera	
Puerto Alegría	
Puerto Santander	
Bolívar	1
Arenal	
Chocó	2
Alto Baudó	
Medio Atrato	
Guainía	4
Cacahual	
Mapiripana	
Morichal	
Puerto Colombia	
Guaviare	1
Miraflores	
Meta	3
La Macarena	
Puerto Concordia	
Uribe	
Nariño	3
Albán	
Magüi	
Santacruz	
Vaupés	2
Pacoa	
Papunaua	
Total	21

Riesgo extremo por bajo nivel de censo electoral

Amazonas	**1**
La Victoria	
Guainía	**1**
Pana Pana	
Total general	**2**

Mapa # 31
Riesgo por presunto déficit de cedulación

Misión de Observación Electoral



Nivel de riesgo

- Riesgo bajo por presunto déficit de cedulación (108 municipios)
- Riesgo medio por presunto déficit de cedulación (68 municipios)
- Riesgo alto por presunto déficit de cedulación (21 municipios)
- Riesgo extremo por presunto déficit de cedulación (2 municipios)

Total: 199 municipios

Riesgo extremo por presunto déficit de cedulación

Amazonas 1
- La Victoria

Guainía 1
- Pana Pana

Total 2

Riesgo alto por presunto déficit de cedulación

Amazonas 5
- El Encanto
- La Chorrera
- La Pedrera
- Puerto Alegría
- Puerto Santander

Bolívar 1
- Arenal

Chocó 2
- Alto Baudó
- Medio Atrato

Guainía 4
- Cacahual
- Mapiripana
- Morichal
- Puerto Colombia

Guaviare 1
- Miraflores

Meta 3
- La Macarena
- Puerto Concordia
- Uribe

Nariño 3
- Albán
- Magüi
- Santacruz

Vaupés 2
- Pacoa
- Papunaua

Total 21

Riesgo medio por presunto déficit de cedulación

Amazonas 3
- Miriti - Paraná
- Puerto Arica
- Tarapacá

Antioquia 2
- Apartadó
- Urrao

Arauca 1
- Fortul

Atlántico 1
- Soledad

Bolívar 5
- Altos del Rosario
- Montecristo
- Regidor
- Río Viejo
- Santa Rosa del Sur

Boyacá 3
- Chivatá
- Güicán
- Ráquira

Caquetá 3
- La Montañita
- San Vicente del Caguán
- Solano

Casanare 1
- Recetor

Cauca 6
- Buenos Aires
- Jambaló
- La Vega
- Miranda
- Santa Rosa
- Sotará

Cesar 1
- Manaure

Chocó 6
- Cértegui
- El Carmen de Atrato
- El Litoral del San Juan
- Medio San Juan
- Río Iró
- Riosucio

Cundinamarca 5
- Bojacá
- Nilo
- Nimaima
- Soacha
- Susa

Guainía 3
- Barranco Minas
- La Guadalupe
- San Felipe

Guaviare 1
- El Retorno

La Guajira 3
- Manaure
- Riohacha
- Urumita

Meta 3
- Mapiripán
- Puerto Rico
- Vistahermosa

Nariño 12
- Cumbitara
- El Charco
- Francisco Pizarro
- La Tola
- Los Andes
- Mosquera
- Olaya Herrera
- Providencia
- Roberto Payán
- Samaniego
- San Bernardo
- Santa Bárbara

Norte de Santander 1
- Teorama

Putumayo 4
- Orito
- Puerto Guzmán
- San Miguel
- Valle del Guamuez

Santander 1
- Palmar

Tolima 1
- Anzoátegui

Vaupés 1
- Mitú

Vichada 1
- La Primavera

Total 68

Riesgo bajo por presunto déficit de cedulación

Amazonas 1
- Puerto Nariño

Antioquia 13
- Arboletes
- Cáceres
- Caucasia
- Chigorodó
- Medellín
- Murindó
- Nariño
- Necoclí
- Peque
- Remedios
- Tarazá
- Turbo
- Valdivia

Arauca 1
- Tame

Atlántico 1
- Malambo

Bolívar 7
- El Peñón
- Morales
- San Fernando
- San Jacinto del Cauca
- San Pablo
- Santa Rosa
- Tiquisio

Boyacá 10
- Cómbita
- El Espino
- Labranzagrande
- Paya
- Puerto Boyacá
- San Pablo de Borbur
- Tibasosa
- Tunja
- Úmbita
- Villa de Leyva

Caquetá 5
- Cartagena del Chairá
- El Paujil
- Milán
- Puerto Rico
- Valparaíso

Casanare 3
- Chámeza
- Hato Corozal
- La Salina

Cauca 9
- Almaguer
- Argelia
- Corinto
- Inzá
- Páez
- Puracé
- San Sebastián
- Toribío
- Totoró

Cesar 1
- Valledupar

Chocó 5
- Bajo Baudó
- El Cantón del San Pablo
- Medio Baudó
- Unguía
- Unión Panamericana

Córdoba 5
- Los Córdobas
- Puerto Libertador
- Tierralta
- Tuchín
- Valencia

Cundinamarca 7
- Chocontá
- Cogua
- Guaduas
- Sesquilé
- Sopó
- Suesca
- Tabio

Guaviare 2
- Calamar
- San José del Guaviare

Huila 10
- Acevedo
- Aipe
- Algeciras
- Colombia
- Garzón
- Gigante
- Guadalupe
- Íquira
- Oporapa
- Suaza

La Guajira 3
- Distracción
- Hatonuevo
- Uribia

Magdalena 4
- El Retén
- Pijiño del Carmen
- Santa Ana
- Sitionuevo

Meta 1
- San Juanito

Nariño 5
- Barbacoas
- La Llanada
- Leiva
- Policarpa
- Tumaco

Norte de Santander 2
- Abrego
- San Calixto

Putumayo 2
- Puerto Caicedo
- Santiago

Risaralda 2
- Apía
- Quinchía

Santander 4
- Coromoro
- El Carmen de Chucurí
- Girón
- Pinchote

Tolima 1
- San Luis

Valle del Cauca 2
- Alcalá
- Buenaventura

Vaupés 1
- Carurú

Vichada 1
- Cumaribo

Total 108

Misión de observación Electoral

La falta de acceso a puestos de votación como riesgo para la participación democrática*

Camilo Vargas Betancourt
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

La negación del derecho fundamental a la participación política de colombianos que viven muy lejos de los puestos de votación existentes como para poder ejercer su voto es reconocida por el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC. En el marco del Punto 2, titulado "2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz", se establece que las partes acuerdan "adoptar mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas" (punto 2.3.2 del Acuerdo).

El Procedimiento legislativo especial para la implementación del Acuerdo (conocido popularmente como *fast track*), vigente entre diciembre de 2016 y noviembre de 2017, ofreció condiciones jurídicas propicias para solucionar este problema mediante reformas legales que facilitaran la instalación de nuevos puestos de votación en Colombia. Sin embargo, esta oportunidad no fue aprovechada. La normatividad necesaria no fue creada y la Registraduría Nacional, que autónomamente ha venido ampliando la cobertura de puestos de votación en el país dentro de sus capacidades técnicas, financieras y normativas, sigue teniendo hoy grandes limitaciones para extender el acceso al voto a todos los colombianos.

* Este capítulo retoma el texto elaborado por el autor y publicado en el marco de las recomendaciones de la Misión Electoral Especial con el título "Acceso a puestos de votación como límite para la participación democrática". Este texto a su vez es el resultado de la investigación solicitada por la Oficia del Alto Comisionado para la Paz en 2016 para operativizar las acciones acordadas en el punto 2.3.2 del Acuerdo, financiada por la Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD.

El presente análisis recoge el diagnóstico elaborado por la Misión de Observación Electoral – MOE desde 2016 acerca de la posibilidad de que 360 municipios del país (la tercera parte de Colombia) no tengan suficientes puestos de votación para garantizar la participación política de todos los colombianos. A pesar de que las alertas vienen desde ese año, preocupa que el diagnóstico siga siendo vigente en la actualidad. Por este motivo se recogen en el presente Mapa de Riesgo Electoral, para señalar el riesgo de falta de acceso al voto en 2018 y con la esperanza de que las recomendaciones emitidas sean escuchadas y atendidas antes de las elecciones locales de 2019.

En este sentido, en primer lugar, se muestra el estado de las normas existentes sobre ubicación de puestos de votación. En segundo lugar, se plantean algunas salvedades sobre insuficiencias en los datos oficiales disponibles para diagnosticar los problemas de acceso al voto en Colombia. En tercer lugar, se presenta el panorama del acceso a puestos de votación, indicando los municipios donde los estudios de la MOE concluyen que puede haber barreras significativas para que los ciudadanos colombianos accedan a los lugares donde poder ejercer el derecho al sufragio. Se hace especial énfasis en la situación de los territorios indígenas y afrodescendientes. Por último, se presentan recomendaciones precisas sobre pasos necesarios para el éxito de una política pública de acceso universal a puestos de votación.

Finalmente, un enorme aporte a este estudio es el siguiente capítulo, *Ausentismo y accesibilidad espacial electoral: propuesta para una medición municipal e intramunicipal en Colombia*, elaborado por el Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial – LINAE de la Universidad Externado, que avanza considerablemente en el análisis del diagnóstico sobre la falta de acceso a puestos de votación en Colombia en virtud de la distancia. Ambos estudios (el de la MOE y el del Externado) deben entenderse como pasos de un esfuerzo conjunto por avanzar hacia la superación de estas barreras a la democracia.

1. Marco normativo

Como sucede en general con la normatividad electoral en Colombia, las normas que regulan la ubicación de puestos de votación están sujetas a la obsolescencia.

El artículo 99 del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986) estipula que "En las elecciones deberán colocarse mesas de votación en las *cabeceras municipales* y en los *corregimientos* e *inspecciones de policía* que tengan cupo numérico separado del de la cabecera, o que disten más de cinco (5) kilómetros de la misma, o que tengan un electorado mayor de cuatrocientos (400) sufragantes". El artículo 100 complementaba esta disposición al establecer que "El Consejo Nacional Electoral podrá autorizar el funcionamiento de mesas de votación en aquellos *sectores rurales* que tengan una población mínima de ochocientos (800) habitantes y que se encuentren a una distancia mayor de cinco (5) kilómetros de otro lugar en donde funcionen mesas de

votación, dentro del mismo municipio". Sin embargo, este último artículo fue derogado por la ley 6 de 1990.

Si se observan las cursivas agregadas a estos artículos del Código Electoral, se entiende que desde 1990 la posibilidad de instalar nuevos puestos de votación quedó limitada al desarrollo de la organización administrativa del territorio colombiano. Si una zona rural, a pesar de estar poblada, no ha sido organizada como corregimiento o inspección de policía, es técnicamente ilegal instalarle un puesto de votación.

Para crear nuevos puestos de votación de una elección a otra, el artículo 79 del Código Electoral establece como requisito que el censo electoral del municipio supere los 20.000 ciudadanos habilitados para votar. En esos casos, la ley estipula que los municipios pueden ser divididos en zonas, o 'zonificados'.

La Registraduría Nacional ha aplicado esta normatividad específicamente en las cabeceras municipales de los 1100 municipios del país. Teniendo en cuenta tanto la emisión de cédulas como la inscripción de cédulas (el proceso mediante la cual los ciudadanos cambian de puesto de votación durante un año antes de una elección), la Registraduría calcula en qué municipios las cabeceras superan los 20.000 ciudadanos, y solicita a las registradurías municipales que elaboren un proyecto de zonificación explicando cómo se llevará a cabo la zonificación de la cabecera. Para el proceso electoral de 2015, este procedimiento fue ordenado por la Registraduría Nacional mediante la circular 254 del 22 de septiembre de 2014, y para las elecciones de 2018 lo hizo mediante la circular 085 del 1 de junio de 2016.

En cuanto a las zonas rurales, como se mencionó, el artículo 99 del Código Electoral establece que los corregimientos e inspecciones de policía que cumplan los criterios descritos previamente deben tener puestos de votación. Adicionalmente, este artículo establece en un parágrafo que "Para que se instalen mesas de votación en un corregimiento o inspección de policía, es necesario que esté creado con no menos de seis (6) meses de antelación a la fecha de las elecciones". En este sentido, como se observa en el calendario electoral de 2015 (Resolución 13.331 del 11 de septiembre de 2014) la Registraduría tiene en cuenta cuáles corregimientos se crean hasta 6 meses antes de la elección para ubicar allí nuevos puestos de votación.

Sin embargo, de esta normatividad se derivan dos limitaciones. En primer lugar, puede que no todos los corregimientos tengan más de 400 sufragantes como lo pide el Código Electoral, a causa de reducidos niveles de población o porque la población esté allí pero por fuera de los registros de identificación: es decir, que haya población no cedulada. El Estado debe contemplar cómo garantizar el derecho al voto de estas poblaciones a pesar de que no se cumpla el criterio de los 400 sufragantes mínimo.

En segundo lugar, el artículo 99 del Código Electoral sólo permite crear nuevos puestos rurales en lugares que sean corregimientos e inspecciones de policía (el artículo 100, que permitía ir más allá,

fue derogado). De acuerdo con la División Político-Administrativa oficial del Colombia, emitida por el DANE[1], Colombia tiene 3152 corregimientos e inspecciones (2625 corregimientos municipales, 20 corregimientos departamentales, y 507 inspecciones de policía), pero tiene otros 3779 centros poblados y caseríos en zonas rurales que, al no ser corregimientos ni inspecciones, no quedan cobijados por las normas sobre ubicación de puestos de votación.

Es decir que la normatividad establece un sesgo demográfico. Las zonas rurales y poco pobladas son discriminadas por la legislación vigente en materia de instalación de nuevos puestos de votación.

Hay que reconocer que la Registraduría Nacional ha hecho la labor de adaptar estas normas mediante su propia reglamentación, y así ha logrado extender el cubrimiento de las zonas rurales de tal modo que en 2015 alcanzó la ubicación de 6603 puestos de votación rurales. Sin embargo esto aún deja, en términos generales, más de 300 centros poblados rurales sin puestos de votación. Como se verá en la tercera sección de este texto, muchos de estas poblaciones rurales se ubican en municipios en los que los cálculos de la MOE indican que hay dificultad de acceso a puestos de votación.

El último intento de mejorar las condiciones normativas para la instalación de nuevos puestos de votación fue el proyecto de reforma constitucional tramitado para crear las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.[2] En este proyectó quedó consignado, por ejemplo, en el parágrafo del artículo transitorio 2 del artículo 1, que "Se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales, apartadas y centros poblados dispersos de estas Circunscripciones para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá crear nuevos puestos de votación en dichas zonas.". Adicionalmente, el artículo transitorio 4 del artículo 1 dispone que "Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios", a la vez que el parágrafo 4 de este arítuclo transitorio establece que "La Registraduría Nacional del Estado Civil dispondrá de las facultades reglamentarias necesarias requeridas para la organización del proceso electoral de las 16 circunscripciones transitorias de paz que crea el presente Acto Legislativo."

Es decir que la legislación sobre las Circunscripciones de Paz podría superar las trabas normativas actuales a la instalación de puestos de votación en zonas alejadas y poco pobladas de los municipios del país. Lamentablemente, el estatus legal de esta reforma constitucional es incierto, pues al momento de redactar este documento no es claro si el proyecto fue aprobado o archivado.[3] En caso de los segundo, será necesario

1 Disponible en http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/ Consultado el 4 de abril de 2017.

2 El proyecto de acto legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 de Cámara.

3 El acto legislativo que crea las Circunscripciones de Paz fue tramitado en el marco del procedimiento legislativo especial (*fast track*) hasta

tramitar de nuevo una reglamentación en este sentido ante el Congreso de la República.

2. Falencias de los datos oficiales para el diagnóstico del acceso al voto

Los diagnósticos de la MOE sobre problemas abordados por el Punto 2 del Acuerdo de Paz se basan en cálculos sobre datos oficiales. La MOE ha encontrado falencias en estos datos, que impiden ubicar de manera más precisa los lugares donde se presentan problemas como la falta de acceso a puestos de votación. Así mismo, estas insuficiencias en los datos oficiales redundan en dificultades para la implementación eficaces de políticas orientadas a materializar los Acuerdos en los temas mencionados.

Ubicación y número de los puestos de votación (Registraduría Nacional del Estado Civil): En primer lugar, no se consiguió información precisa acerca de la ubicación de los puestos de votación en el territorio. La Registraduría ofrece claridad sobre el nombre del lugar en donde se encuentra cada uno de los 10.839 puestos de votación instalados en 2015, pero no se conocen sus coordenadas. Así mismo, la normatividad existente permite dividir un mismo puesto de votación en sedes distintas, pero tampoco hay datos sobre la ubicación exacta de las mismas. Al no poder georreferenciar la ubicación exacta de los puestos de votación (o de sus sedes), se dificulta hacer un diagnóstico preciso sobre la situación de acceso a los lugares de votación, que tenga en cuenta las condiciones de infraestructura que facilitan o dificultan el desplazamiento de los ciudadanos.

La MOE llevó a cabo un estudio para georreferenciarlos con ayuda de la Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia – UMAIC[4], del sistema de Naciones Unidas, y logró ubicar en el territorio el 58% de los puestos a nivel nacional, con precisión veredal por lo menos. Es decir que no se tienen datos de la ubicación georreferenciada exacta del 42% de los puestos de votación, conllevando a que desde los niveles territoriales superiores al municipio se desconozca con certeza la ubicación geográfica de una gran parte de los puestos de votación en el territorio nacional.

Las elecciones de 2018 son una oportunidad irrepetible para registrar esta información. Particularmente la Policía Nacional, presente en todos los puestos de votación del país en virtud del Plan De-

superar todos los debates reglamentarios tanto en la Cámara como en el Senado. Sin embargo, el trámite se enredó en la conciliación de los textos aprobados en cada cámara del Congreso. Mientras que la Cámara de Representantes aprobó la conciliación, el Senado la tuvo que votar tres veces y el 30 de noviembre, último día del *fast track*, el proyecto se votó por última vez sin que quedara claro si cumplió las mayorías. El Gobierno y el presidente del Senado entraron en una controversia jurídica al respecto que se extiende hasta el cierre de este texto, en enero de 2018.

4 La MOE agradece el apoyo y la experticia de la investigadora Jánel Arias Cáceres, quien desde UMAIC permitió mejorar considerablemente la información sobre la ubicación de los puestos de votación en el país.

mocracia, tiene la capacidad técnica para tomar las coordenadas geográficas de los puestos a través del Sistema de Información del Plan Democracia – SIPDE.

Población (DANE): Los cálculos estimativos sobre la ubicación de la población, así como de la posibilidad de que haya población no cedulada parten de tener clara la cantidad y la ubicación de los colombianos. Sin embargo, el dato mismo de población carece de rigurosidad en la medida en la que se trata de la proyección de población realizada por el DANE a partir del censo elaborado en 2005. Al tener que usar una proyección estadística de 11 años de antigüedad es muy probable que haya imprecisiones sobre número y lugar, provenientes de todos los factores demográficos que no pudo haber calculado el DANE con tanta antigüedad.

La realización de un nuevo censo poblacional en 2018, aunque tardía, es un hecho valioso para mejorar considerablemente la información existente. No obstante, preocupa que la oportunidad no se aproveche para obtener toda la información necesaria para diagnosticar este tipo de falencias en la prestación de servicios del Estado.[5]

Ubicación de la población (no hay fuente oficial): No existen datos precisos y coherentes acerca de la ubicación de los colombianos en el territorio. La variable de la *residencia electoral* es un dato que cuenta con los problemas estudiados por la MOE acerca de la conformación del censo electoral como la trashumancia electoral y que, además de todo, no cuenta con una fuente confiable de contraste. Como ejemplo de ello, la MOE observó la incapacidad del Consejo Nacional Electoral en la antesala de 2015 para comprobar en qué casos los ciudadanos se trasladaron a un puesto de votación en un lugar en el que no residían. Para ese entonces, el CNE usó las siguientes fuentes oficiales: FOSYGA, SISBEN, ANSPE y UARIV, las cuales arrojaron datos inconsistentes que fueron impugnados por una porción considerable de la ciudadanía, generando una gran incertidumbre sobre dónde encontrar datos precisos acerca de la ubicación geográfica de la población.

Nuevamente el censo elaborado por el DANE en 2018 es una oportunidad que podría aclarar este dato con precisión.

Superficie de los municipios (IGAC y municipios): Para el presente estudio se tomaron datos confiables sobre la superficie de los municipios provenientes del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, tomados de bases de datos públicas del Centro de Recursos para Análisis de Conflictos – CERAC. Sin embargo, durante la investigación se evidenció que la información publicada por la página web de varios municipios del país acerca de su propia superficie dista considerablemente de los datos tomados, lo que genera incertidumbre, especialmente sobre

5 La preocupación surge de las críticas de la organización DeJusticia a la metodología del censo, que puede invisibilizar la realidad de comunidades como las campesinas https://www.dejusticia.org/pobre-censo/.

la información geográfica manejada a nivel local por las administraciones municipales.

División político-administrativa a nivel sub-municipal: El geoportal del DANE ofrece datos a 2017 que muestran la existencia de 6.931 centros poblados ubicados en áreas rurales de los municipios del país. Sin embargo, la información del DANE a 2012 indicaba[6] la existencia de 8.103 centros poblados rurales (diferentes a las cabeceras municipales). Esta gran divergencia llama la atención sobre la precisión de los datos oficiales acerca de la población que vive en zonas rurales.

3. Panorama del acceso a puestos de votación en Colombia

La MOE calcula que hay 360 municipios del país que por sus características geográficas, administrativas y demográficas presentan alta probabilidad de tener población con dificultades de acceso a puestos de votación, que por lo tanto se constituyen en ciudadanos imposibilitados para ejercer el derecho al voto.

3.1 La medición del acceso a puestos de votación

Para determinar en qué municipios del país la ciudadanía puede enfrentarse a problemas de acceso al voto, la MOE utiliza su indicador de *cobertura espacial de puestos de votación*. Este indicador relaciona la superficie de cada municipio del país[7] con el número de puestos distribuidos en su territorio por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).[8] Los *puestos distribuidos en el territorio* equivalen a cada puesto ubicado en la zona rural de los municipios más la cabecera municipal, contada como un puesto rural más, sin importar la cantidad de puestos urbanos que contenga (pues los puestos urbanos están concentrados en un pequeño espacio geográfico, así que en términos de acceso cuentan como un solo punto geográfico en el territorio del municipio). De esta forma se tiene el cálculo de cuántos puntos hay dentro del área del municipio para que los habitantes de la zona rural se acerquen a votar, y su relación con la superficie señala qué tan cerca pueden estar esos puestos de cualquier lugar dentro del municipio.

Por el alcance de los datos disponibles, no se puede tener en cuenta la ubicación geográfica exacta de los puestos de votación ni de la población, de tal forma que se parte del supuesto de que hay una distribución equidistante de los mismos dentro del área de cada municipio. Bajo este supuesto, la superficie del municipio se divide en el número de puestos de votación en el territorio (como se explica en la siguiente fórmula), lo

6 Disponible en http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/archivos/Listado_2012.xls

7 Para este estudio se utiliza la superficie municipal según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), con datos tomados del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), disponibles en www.cerac.org.co/assets/files/viejasguerras/DensidadPoblacional.xls consultado el 7 de abril de 2016.

8 Se utilizan datos de puestos de votación instalados para las elecciones de 2015, que son los mismos instalados en la realización del Plebiscito del 2 de octubre de 2016.

que permite calcular en términos numéricos cuántos kilómetros cuadrados del municipio le corresponde cubrir a cada puesto de votación instalado.

$$\textit{Cobertura de puestos de votación} = \frac{\textit{Superficie del municipio}}{\textit{Puestos de votación en el territorio}}$$

El indicador de cobertura espacial de puestos de votación de la MOE señala *cada cuántos km² hay un puesto de votación* en el municipio. Dicho de otro modo, es un indicativo de la 'densidad de puestos de votación'. La MOE aplicó el indicador en los 1122 municipios del país[9] y teniendo en cuenta especialmente los municipios que además de tener bajos indicadores de cobertura de puestos de votación, tuvieran las más grandes superficies territoriales del país, pues la MOE ha observado que los municipios de mayor extensión cubren las zonas más impactadas por factores de vulnerabilidad y de conflicto armado.

3.2 Resultados de la medición: municipios con posible dificultad de acceso a puestos

De esta manera la MOE determinó que hay 360 municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación. A partir de los indicadores de la MOE, estos municipios fueron clasificados en niveles de riesgo medio, alto y extremo por dificultad de acceso a puestos de votación, según el cálculo aproximado del área cubierta por los puestos de votación instalados en el territorio, como lo señala la siguiente tabla.

Tabla 1. Resumen de municipios en riesgo por posible dificultad de acceso a puestos de votación

Riesgo por dificultad de acceso a puestos de votación	Índice de cobertura espacial de puestos de votación (promedio de la categoría)	Número de municipios
Mediana nacional (situación sin riesgo)	1 puesto cada 63,2 km²	1122
Medio	1 puesto cada 132,5 km²	128
Alto	1 puesto cada 181,5 km²	118
Extremo	1 puesto cada 2.148,1 km²	114
Municipios en riesgo	**1 puesto cada 786,8 km² (en promedio)**	**360**

Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

9 La medición se realizó sobre el universo de los 1100 municipios colombianos, el Distrito Capital, la isla de San Andrés y los 20 corregimientos departamentales de Guainía, Vaupés y Amazonas. Para fines prácticos, se habla de estas 1122 unidades territoriales como 'municipios'.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo por dificultad de acceso a puestos de votación por departamento

#	Departamento	Riesgo por dificultad media	Riesgo por dificultad alta	Riesgo por dificultad extrema	Total de municipios riesgo	Total de municipios del departamento	Porcentaje del departamento en riesgo	Cada cuántos km² hay un puesto (promedio de municipios con dificultad)
1	Caquetá	3	4	9	16	16	100%	953,4
2	Amazonas			11	11	11	100%	8.809,6
3	Guainía			9	9	9	100%	4.108,4
4	Arauca		2	5	7	7	100%	1.191,5
5	Vaupés			6	6	6	100%	3.619,9
6	Guaviare			4	4	4	100%	6.086,0
7	Vichada			4	4	4	100%	2.458,5
8	Casanare	4	5	8	17	19	89%	374,7
9	Meta	5	8	12	25	29	86%	625,2
10	Putumayo	2	3	6	11	13	85%	341,2
11	Huila	14	11	1	26	37	70%	150,5
12	Chocó	7	8	6	21	30	70%	159,8
13	Cesar	5	9	3	17	25	68%	176,0
14	Magdalena	6	7	3	16	30	53%	156,9
15	La Guajira	1	4	2	7	15	47%	178,0
16	Norte de Santander	11	3	1	15	40	38%	110,8
17	Tolima	6	6	2	14	47	30%	160,9
18	Antioquia	8	16	13	37	125	30%	242,0
19	Bolívar	6	6	1	13	46	28%	135,9
20	Córdoba	1	4	2	7	30	23%	150,5
21	Risaralda	1	2		3	14	21%	141,1
22	Santander	10	6	1	17	87	20%	232,6
23	Nariño	6	2	2	10	64	16%	117,0
24	Boyacá	13	4	1	18	123	15%	151,5
25	Cauca	4	1	1	6	42	14%	118,4
26	Cundinamarca	11	4		15	116	13%	185,2
27	Caldas	1	2		3	27	11%	196,7
28	Quindío	1			1	12	8%	149,5
29	Sucre	2			2	26	8%	76,0
30	Valle		1		1	42	2%	131,6
31	Atlántico				0	23	0%	-
32	San Andrés				0	2	0%	-
Total general		**128**	**118**	**114**	**360**	**1122**	**32%**	**786,8**

Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de RNEC

En total, los 360 municipios ubicados en riesgo equivalen al 32% de los municipios del país, sin embargo su área corresponde al 83% del territorio nacional. A partir de este cálculo se destacan territorios del país que a pesar de contar con municipios amplios y dispersos, tienen buena cobertura de puestos de votación en la zona rural y por lo tanto no aparecen en esta medición. Por ejemplo, la costa pacífica de Nariño, donde se encuentra el municipio de Tumaco, el de mayor número de puestos de votación en zona rural del país (199 puestos en 2015).

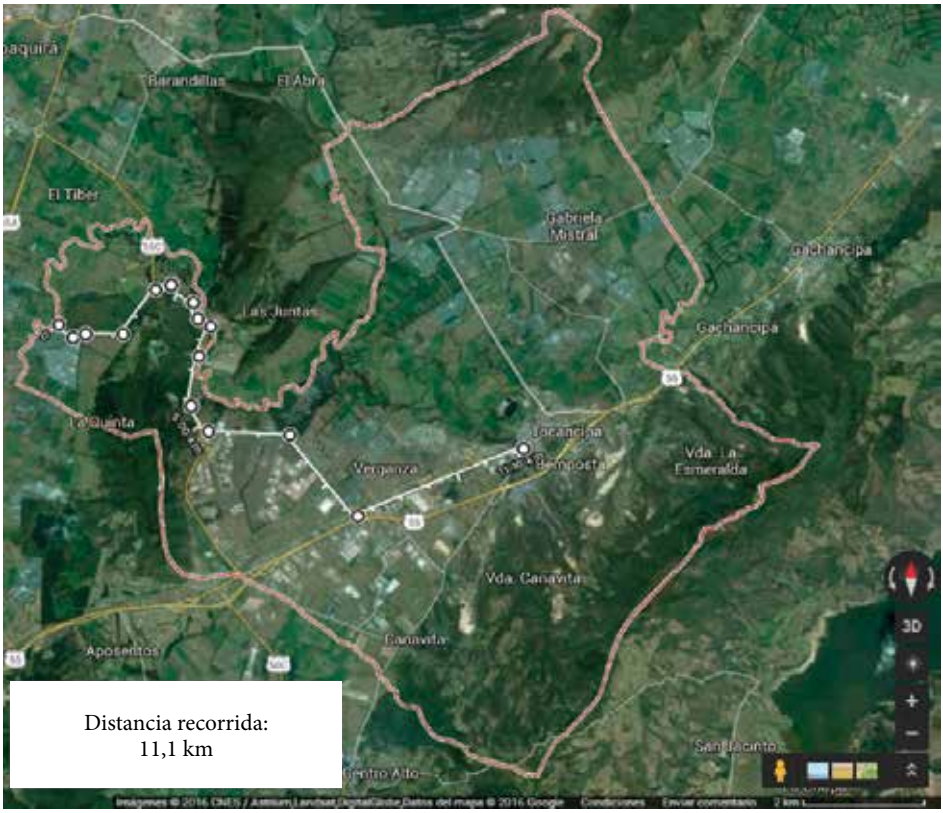
El municipio colombiano con mejor cobertura de puestos en esta medición es Tuchín, Córdoba, que tiene 1 puesto cada 3,5 km^2, mientras que el de peor cobertura es el corregimiento departamental de Puerto Santander en Amazonas, con 1 puesto cada 14.950 km2. Debido a la gran dispersión estadística de estos datos, se utiliza la mediana nacional (1 puesto cada 63,2 km^2), y no el promedio, para aproximar un valor de lo que se puede considerar 'normal' en términos de cobertura de puestos de votación.

En este sentido, desde el indicador de la MOE lo que se puede considerar aceptable en términos de cobertura de puestos de votación es que en el área de un municipio como Alcalá, Valle del Cauca o Tocancipá, Cundinamarca, hubiera un solo puesto de votación. Las siguientes imágenes satelitales muestran el cálculo de la distancia recorrida por una persona que se encuentre en un extremo del municipio y que use las vías principales existentes para ir a votar hasta la cabecera municipal.

Imagen 1. Ejemplo de municipios sin riesgo: máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Alcalá, Valle del Cauca; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal.

Fuente: elaboración MOE con datos de IGAC, RNEC y Google Maps.

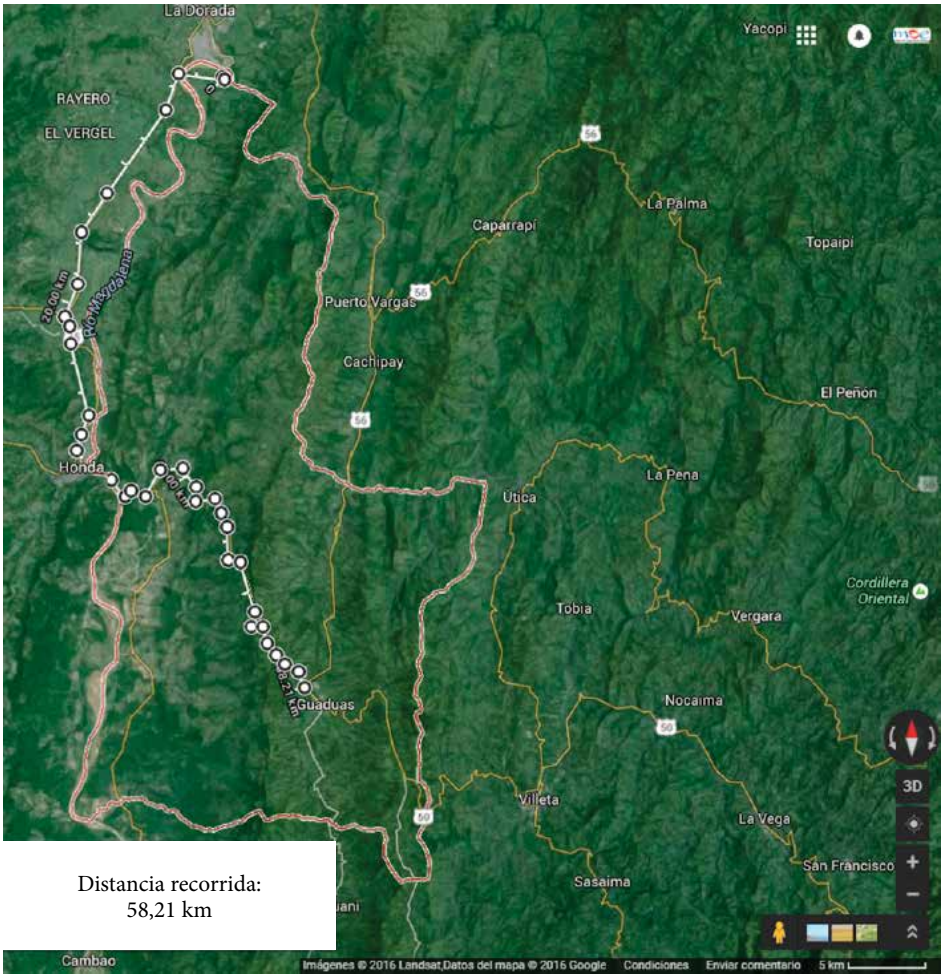
Imagen 2. Ejemplo de municipios sin riesgo: máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Tocancipá, Cundinamarca; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal.



Fuente: elaboración MOE con datos de IGAC, RNEC y Google Maps.

Los municipios que tengan un peor nivel de cobertura junto con áreas rurales de tamaño considerable son los que la MOE ha señalado con dificultad de acceso a puestos de votación mediante el indicador de cobertura espacial de puestos de votación. Los 360 municipios en riesgo por posible de falta de acceso a puestos tienen en promedio un puesto cada 786,8 km^2. Esto equivaldría a decir que en toda el área de un municipio como Guaduas, Cundinamarca, solo hubiera un puesto de votación. La siguiente imagen muestra la distancia que tendría que recorrer un ciudadano desde el extremo del municipio para poder votar en la cabecera municipal.

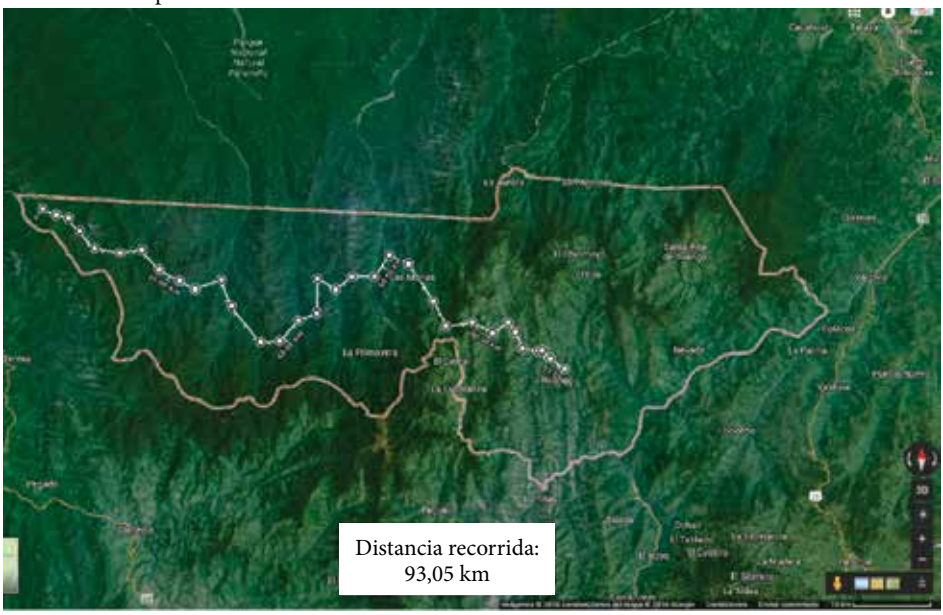
Imagen 3. Ejemplo de municipios en riesgo: máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Guaduas, Cundinamarca; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal.



Fuente: elaboración MOE con datos de IGAC, RNEC y Google Maps.

En promedio, en los 360 municipios priorizados por la MOE un ciudadano debería recorrer casi 60 km para poder llegar al puesto de votación más cercano. Ahora bien, como se muestra en la tabla 1, la MOE ha detectado municipios con niveles de riesgo por dificultad de acceso medio, alto y extremo, sobre la base de la cobertura de los puestos existentes. En el nivel extremo de dificultad hay 114 municipios con, en promedio, 1 puesto cada 2.148 km^2. El siguiente mapa ejemplifica la dificultad de acceso en este tipo de municipio.

Imagen 4. Ejemplo de municipio en riesgo extremo: máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Ituango, Antioquia; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal.



Fuente: elaboración MOE con datos de IGAC, RNEC y Google Maps.

En los casos extremos, como el de Ituango, bajo el supuesto de que hubiera un solo puesto de votación y un ciudadano tuviera que ir hasta este puesto en la cabecera del municipio desde un extremo del mismo, como el parque natural del Paramillo en el occidente de Ituango, el ciudadano tendría que recorrer casi 100km para llegar al puesto de votación. Esta es una distancia imposible de cubrir en un solo día, y más en condiciones como las del caso ejemplificado, en el que no hay vías principales que cubran todo el territorio.

3.3 El impacto de la falta de acceso a puestos entre las minorías étnicas

Esta caracterización espacial de los municipios y el acceso de la ciudadanía a los puestos de votación debe complementarse un análisis del grado en que estas dificultades afectan en particular a las comunidades indígenas y afrodescendientes. La razón de esto es que la Constitución de 1991 estipula una representatividad especial para estas comunidades, materializada en las curules especiales estipuladas en los artículos 171 y 176 para indígenas en Senado y Cámara, y para afrodescendientes en esta última.

Sin embargo, el presente estudio permite detectar barreras de acceso a la representatividad originadas no en la posibilidad de la postulación a estos cargos, sino en las condiciones en que la ciudadanía perteneciente a estos grupos étnicos puede participar de la elección a través del voto. A pesar de que las circunscripciones étnicas son de carácter nacional (es decir que se puede votar por ellas en todo el país), existen

territorios cuyas poblaciones están más directamente concernidas por esta elección. A saber, los resguardos indígenas y los consejos comunitarios afrodescendientes.

Al momento de realizar este estudio, el Ministerio del Interior reconocía la existencia de 847 resguardos indígenas[10] y 234 consejos comunitarios afrodescendientes[11], en 241 y 75 municipios respectivamente. Si se contrasta el cubrimiento de los puestos de votación con la ubicación de estos territorios colectivos étnicos, se observa que las regiones más afectadas por la posible falta de cobertura de puestos corresponden a la mayor concentración de comunidades indígenas y afros.

Los 360 municipios con posibles dificultades de acceso a puestos de votación contienen el 65% de los resguardos indígenas y el 43% de los consejos comunitarios en el país.

Tabla 3. Resguardos indígenas en municipios con riesgo por falta de acceso a puestos de votación

Nivel de riesgo	Número de municipios	Número de municipios con resguardos	Porcentaje de municipios con resguardos	Número de Resguardos Indígenas	Porcentaje de Resguardos Indígenas
Sin riesgo	762	84	35%	187	22%
Medio	128	29	12%	107	13%
Alto	118	46	19%	175	21%
Extremo	114	82	34%	378	45%
Total	**1122**	**241**	**100%**	**847**	**100%**

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, IGAC y Ministerio del Interior

Particularmente es preocupante la situación del acceso a puestos en municipios con resguardos indígenas, pues una tercera parte de ellos (82 municipios) tiene dificultad extrema de acceso a puestos de votación, y concentra el 45% (378) de los resguardos indígenas del país.

Tabla 4. Consejos comunitarios afrodescendientes en municipios con riesgo por falta de acceso a puestos de votación

Nivel de riesgo	Número de municipios	Número de municipios con consejos comunitarios	Porcentaje de municipios con consejos comunitarios	Número de consejos comunitarios	Porcentaje de consejos comunitarios
Sin riesgo	762	43	57%	94	40%
Medio	128	6	8%	13	6%
Alto	118	15	20%	102	44%
Extremo	114	11	15%	25	11%
Total	**1122**	**75**	**100%**	**234**	**100%**

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, IGAC y Ministerio del Interior

10 Disponible en http://dairm.siidecolombia.gov.co/Resguardos/login.aspx Consultado el 6 de abril de 2017.

11 Disponible en http://dacn.mininterior.gov.co/consulta-consejos-comunitarios Consultado el 6 de abril de 2017.

Aunque la situación de los consejos comunitarios afrodescendientes es menos grave en términos cuantitativos, debe prestarse atención especialmente a 102 consejos comunitarios concentrados en 15 municipios con alto nivel de dificultad de acceso a puestos de votación, que junto con otros 25 consejos comunitarios ubicados en 11 municipios con dificultad extrema suman el 55% de estos territorios. La siguiente tabla permite ver cuáles son los departamentos del país que presentan más resguardos y consejos comunitarios en municipios con riesgo por dificultad de acceso al voto.

Tabla 5. Número de resguardos indígenas y consejos comunitarios afro en municipios con riesgo por falta de acceso a puestos de votación, por departamento

#	Departamento	No. de resguardos indígenas en municipios con dificultades de acceso a puestos	No. de consejos comunitarios en municipios con dificultades de acceso a puestos
1	Caquetá	10	
2	Amazonas	10	
3	Guainía	4	
4	Arauca	6	4
5	Vaupés	5	
6	Guaviare	4	
7	Vichada	4	
8	Casanare	4	
9	Meta	6	
10	Putumayo	11	9
11	Huila	9	
12	Chocó	21	2
13	Cesar	5	10
14	Magdalena	5	1
15	La Guajira	7	5
16	Norte de Santander	6	
17	Tolima	4	
18	Antioquia	17	13
19	Bolívar		1
20	Córdoba	2	1
21	Risaralda	2	2
22	Santander	1	3
23	Nariño	6	22
24	Boyacá	2	
25	Cauca	5	6
26	Cundinamarca		
27	Caldas		
28	Quindío		
29	Sucre		
30	Valle	1	60
31	Atlántico		
32	San Andrés		
Total general		**157**	**140**

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, IGAC y Ministerio del Interior

En este sentido, la MOE llama la atención a que se debe prestar especial cuidado al acceso de estas comunidades al voto. La ubicación de puestos de votación aledaños, o dentro, de consejos comunitarios y resguardos indígenas es una opción útil para acercar el derecho al sufragio a las comunidades étnicas, y por extensión, para ampliar la legitimidad de los candidatos electos por las circunscripciones especiales afro e indígena en el Congreso.

4. Recomendaciones

a) **Hay que actualizar los criterios normativos para la creación de puestos de votación rurales**. En sentido estricto el código electoral (artículo 99) sólo permite crearlos en corregimientos e inspecciones de policía, que son el 45% de los centros poblados existentes en la zona rural. Aunque la Registraduría ha hecho esfuerzos administrativos por cubrir el otro 55% de estos centros poblados, es necesario cambiar los criterios mencionados por la normatividad para facilitar esta tarea y acabar de cubrir zonas rurales donde la población aún carece de acceso a puestos de votación.

   Esta adaptación de la normatividad puede consistir en el reconocimiento de la posibilidad de crear puestos de votación en centros poblados rurales diferentes de corregimientos e inspecciones de policía, o bien, puede orientarse hacia el aumento de los corregimientos e inspecciones en los municipios.

   Así mismo, los cambios en la normatividad deben tener en cuenta la necesidad de acercar los puestos de votación a los territorios de comunidades étnicas como los resguardos indígenas y los consejos comunitarios afrodescendientes, cuyos territorios presentan una alta correlación con las zonas con menor acceso a puestos de votación en el país.

b) **Es recomendable precisar por medio de trabajo de campo la situación de falta de acceso a los puestos de votación**. El análisis elaborado por la MOE llega hasta donde lo permiten los datos disponibles en el objetivo de determinar dónde existen las dificultades de acceso más apremiantes. Sin embargo, es necesario adelantar observaciones de terreno que permitan precisar la magnitud del fenómeno de la falta de acceso.

   En este sentido, se recomienda elaborar un diagnóstico de la situación en una muestra de municipios durante la jornada electoral. Las elecciones (ordinarias, atípicas o de mecanismos de participación ciudadana) ofrecen oportunidades relativamente recurrentes de comprobar en la práctica si la población está teniendo problemas de acceso a sus lugares de votación asignados. La realización misma de los comicios es el momento propicio para observar la naturaleza del problema, con el fin de realizar diagnósticos y planear políticas lo más eficaces posibles.

c) Es recomendable **evaluar la opción de que el Estado garantice el transporte al puesto de votación**, lo cual puede suceder de dos maneras:
   - Llevar al ciudadano al puesto de votación: cubriendo el costo en el que incurre un ciudadano alejado de su puesto de votación para desplazarse hasta allí mediante mecanismos de transporte gratuito el día de las elecciones, por ejemplo, eliminando así el desincentivo al voto representado en ese costo.
   - Llevar el puesto de votación al ciudadano: creando puestos de votación móviles que se desplacen hasta los ciudadanos ubicados en áreas alejadas, como ya sucede en otros sistemas electorales aplicados en el territorio nacional y observados por la MOE, como el de las elecciones de la Federación Nacional de Cafeteros. Este tipo de medida, además, facilitaría la garantía de derechos políticos a poblaciones específicas con problemas de movilidad como las personas en condición de discapacidad.

d) Se recomienda **identificar la ubicación exacta de todos los puestos de votación para georreferenciarlos** y poder tener una base para diagnósticos más profundos de la facilidad de acceso a los puestos de votación (existen mecanismos tecnológicos prácticos y económicos para obtener sus coordenadas, como máquinas de GPS). Las elecciones de marzo de 2018 son un momento ideal para llevar a cabo esta georreferenciación, e instituciones presentes en el territorio, como la Registraduría Nacional y la Policía Nacional, tienen la capacidad técnica para hacerlo.

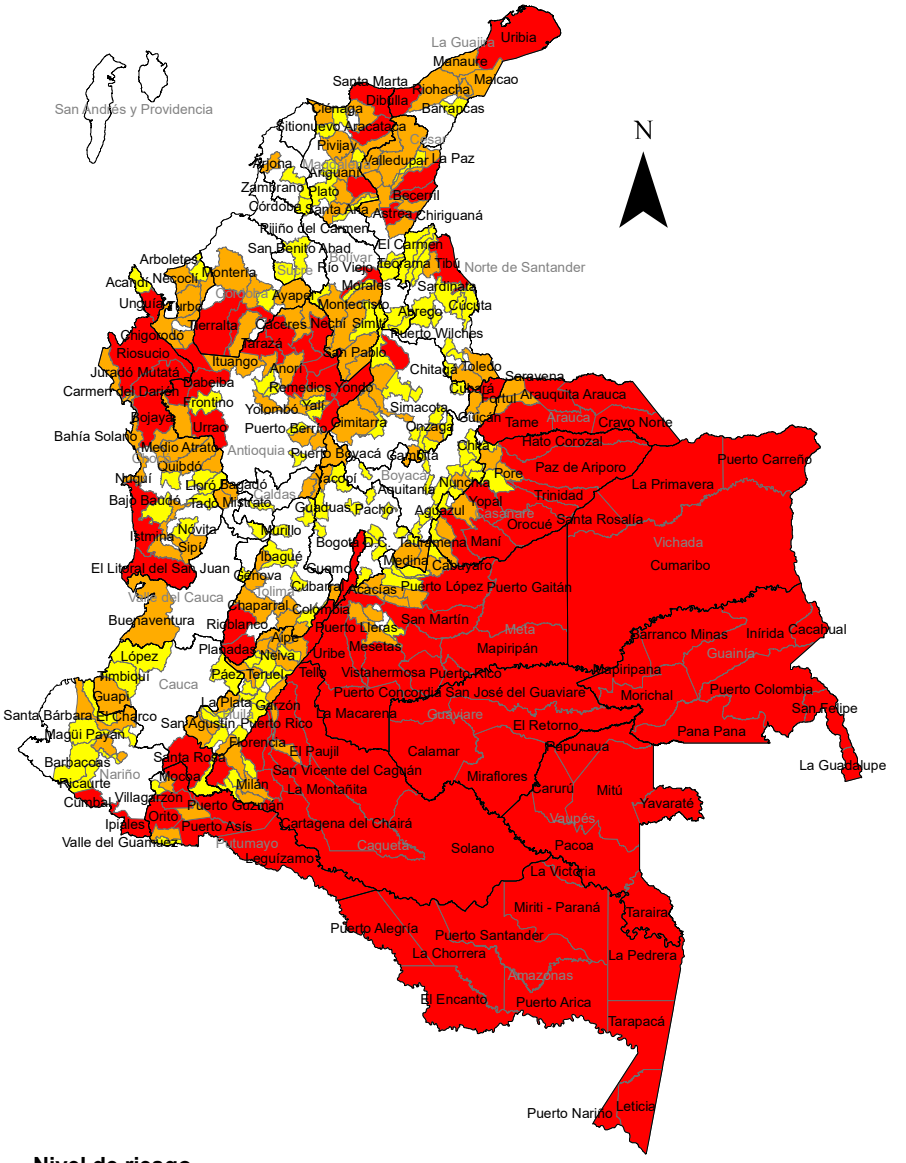
e) Entendiendo que mejorar el acceso a puestos de votación es un acuerdo emanado de las negociaciones de paz para resolver problemas asociados al conflicto armado, **se recomienda observar la distribución de puestos de votación hacia mediados de los años 90**, cuando el recrudecimiento de la guerra obligó a retirar puestos de votación de zonas especialmente afectadas por la violencia. Es recomendable estudiar si esos puestos han vuelto a ser activados.

f) Se recomienda **que el Estado unifique las funciones de registro, identificación y ubicación de su población y su ciudadanía**, armonizando las diferentes bases de datos del Estado en un sistema de identificación unificado. En otras palabras, es recomendable realizar un empadronamiento. De la misma manera recomendamos realizar un censo "cero" con el fin de poder organizar de manera más efectiva el actual padrón electoral, con el respaldo de las diferentes entidades del Estado para poder contrastar dicha información. Esto deberá estar acompañado con una medición de la calidad de información que las entidades estatales posean en sus registros.

g) Es recomendable asegurar **que los municipios cuenten con la información correcta acerca de su propio territorio** en cuanto su extensión territorial y su densidad poblacional. La precisión de esta información es crucial para la elaboración de políticas públicas del nivel municipal tendientes a detectar y solucionar problemas relacionados con la ubicación y el acceso a los puestos de votación.

Mapa # 32
Riesgo por posible dificultad de acceso a puestos de votación

Misión de Observación Electoral



Nivel de riesgo

- Riesgo medio por dificultad de acceso a puestos de votación (128 municipios)
- Riesgo alto por dificultad de acceso a puestos de votación (118 municipios)
- Riesgo extremo por dificultad de acceso a puestos de votación (114 municipios)

Total: 360 municipios

1:7.937.933

0 50 100 200 300 400 Kms.

● Riesgo extremo por posible dificultad de acceso a puestos de votación

Amazonas 11
- El Encanto
- La Chorrera
- La Pedrera
- La Victoria
- Leticia
- Miriti - Paraná
- Puerto Alegría
- Puerto Arica
- Puerto Nariño
- Puerto Santander
- Tarapacá

Antioquia 13
- Amalfi
- Cáceres
- Dabeiba
- El Bagre
- Murindó
- Mutatá
- Puerto Berrío
- Remedios
- Segovia
- Tarazá
- Urrao
- Yondó
- Zaragoza

Arauca 5
- Arauca
- Arauquita
- Cravo Norte
- Puerto Rondón
- Tame

Bogotá D.C. 1
- Bogotá D.C.

Bolívar 1
- Río Viejo

Boyacá 1
- Cubará

Caquetá 9
- Cartagena del Chairá
- El Paujil
- Florencia
- La Montañita
- Milán
- Puerto Rico
- San José del Fragua
- San Vicente del Caguán
- Solano

Casanare 8
- Hato Corozal
- Maní
- Orocué
- Paz de Ariporo
- San Luis de Palenque
- Tauramena
- Trinidad
- Yopal

Cauca 1
- Santa Rosa

Cesar 3
- Agustín Codazzi
- Becerril
- Chiriguaná

Chocó 6
- Bajo Baudó
- Bojayá
- Carmen del Darién
- El Litoral del San Juan
- Riosucio
- Unguía

Córdoba 2
- Montelíbano
- Tierralta

Guainía 9
- Barranco Minas
- Cacahual
- Inírida
- La Guadalupe
- Mapiripana
- Morichal
- Pana Pana
- Puerto Colombia
- San Felipe

Guaviare 4
- Calamar
- El Retorno
- Miraflores
- San José del Guaviare

Huila 1
- Colombia

La Guajira 2
- Dibulla
- Uribia

Magdalena 3
- Aracataca
- Ariguaní
- Santa Marta

Meta 12
- Cubarral
- La Macarena
- Mapiripán
- Mesetas
- Puerto Concordia
- Puerto Gaitán
- Puerto Lleras
- Puerto López
- Puerto Rico
- San Martín
- Uribe
- Vistahermosa

Nariño 2
- Cumbal
- Ipiales

Norte de Santander 1
- Tibú

Putumayo 6
- Leguízamo
- Mocoa
- Orito
- Puerto Asís
- Puerto Guzmán
- Villagarzón

Santander 1
- Sabana de Torres

Tolima 2
- Planadas
- Rioblanco

Vaupés 6
- Carurú
- Mitú
- Pacoa
- Papunaua
- Taraira
- Yavaraté

Vichada 4
- Cumaribo
- La Primavera
- Puerto Carreño
- Santa Rosalía

Total 114

● Riesgo alto por posible dificultad de acceso a puestos de votación

Antioquia 16
- Anorí
- Apartadó
- Caucasia
- Chigorodó
- Ituango
- Nechí
- Necoclí
- Puerto Nare
- San Carlos
- San Pedro de Urabá
- Santa Rosa de Osos
- Turbo
- Valdivia
- Vegachí
- Vigía del Fuerte
- Yolombó

Arauca 2
- Fortul
- Saravena

Bolívar 6
- Arjona
- Cantagallo
- Montecristo
- Morales
- San Pablo
- Santa Rosa del Sur

Boyacá 4
- Chiscas
- Güicán
- Labranzagrande
- Puerto Boyacá

Caldas 2
- La Dorada
- Victoria

Caquetá 4
- Belén de Los Andaquíes
- El Doncello
- Solita
- Valparaíso

Casanare 5
- Aguazul
- Monterrey
- Pore
- Támara
- Villanueva

Cauca 1
- Guapi

Cesar 9
- Astrea
- Bosconia
- Curumaní
- El Copey
- El Paso
- La Jagua de Ibirico
- La Paz
- Pueblo Bello
- Valledupar

Chocó 8
- Bahía Solano
- El Carmen de Atrato
- Istmina
- Juradó
- Medio Atrato
- Nuquí
- Quibdó
- Sipí

Córdoba 4
- Ayapel
- Montería
- Planeta Rica
- Puerto Libertador

Cundinamarca 4
- Cabrera
- Medina
- Paratebueno
- Puerto Salgar

Huila 11
- Acevedo
- Aipe
- Algeciras
- Baraya
- Íquira
- Isnos
- La Plata
- Neiva
- San Agustín
- Teruel
- Villavieja

La Guajira 4
- Albania
- Maicao
- Manaure
- Riohacha

Magdalena 7
- Ciénaga
- Fundación
- Nueva Granada
- Pivijay
- Sabanas de San Ángel
- Santa Ana
- Sitionuevo

Meta 8
- Acacías
- Cabuyaro
- Castilla la Nueva
- El Castillo
- Guamal
- Lejanías
- San Carlos de Guaroa
- San Juan de Arama

Nariño 2
- El Charco
- Los Andes

Norte de Santander 3
- Chitagá
- El Tarra
- Toledo

Putumayo 3
- Puerto Caicedo
- San Francisco
- Valle del Guamuez

Risaralda 2
- Mistrató
- Pueblo Rico

Santander 6
- Barrancabermeja
- Cimitarra
- Coromoro
- Gambita
- Puerto Parra
- Simacota

Tolima 6
- Alpujarra
- Cajamarca
- Chaparral
- Coyaima
- Natagaima
- Roncesvalles

Valle del Cauca 1
- Buenaventura

Total 118

● Riesgo medio por posible dificultad de acceso a puestos de votación

Antioquia 8
- Angostura
- Arboletes
- Frontino
- Maceo
- San Francisco
- San Rafael
- Yalí
- Yarumal

Bolívar 6
- Arenal
- Córdoba
- San Jacinto del Cauca
- San Juan Nepomuceno
- Simití
- Zambrano

Boyacá 13
- Aquitania
- Campohermoso
- Chita
- Mongua
- Páez
- Paipa
- Pajarito
- Pauna
- Paya
- Pesca
- Pisba
- Santa María
- Socotá

Caldas 1
- Neira

Caquetá 3
- Albania
- Curillo
- Morelia

Casanare 4
- Chámeza
- Nunchía
- Sabanalarga
- Sácama

Cauca 4
- López
- Páez
- Piamonte
- Timbiquí

Cesar 5
- La Gloria
- Pelaya
- San Alberto
- San Diego
- San Martín

Chocó 7
- Acandí
- Bagadó
- Lloró
- Medio Baudó
- Nóvita
- Río Quito
- Tadó

Córdoba 1
- Buenavista

Cundinamarca 11
- Carmen de Carupa
- Chocontá
- Fómeque
- Guaduas
- Guasca
- Gutiérrez
- La Calera
- Pacho
- San Juan de Río Seco
- Ubalá
- Yacopí

Huila 14
- Campoalegre
- Garzón
- Gigante
- La Argentina
- Paicol
- Palermo
- Pitalito
- Rivera
- Saladoblanco
- Santa María
- Suaza
- Tello
- Tesalia
- Yaguará

La Guajira 1
- Barrancas

Magdalena 6
- Algarrobo
- Chibolo
- Pijiño del Carmen
- Plato
- Pueblo Viejo
- Remolino

Meta 5
- Barranca de Upía
- Cumaral
- Fuente de Oro
- Restrepo
- Villavicencio

Nariño 6
- Barbacoas
- El Rosario
- La Llanada
- Magüi
- Ricaurte
- Santa Bárbara

Norte de Santander 11
- Abrego
- Convención
- Cúcuta
- Cucutilla
- El Carmen
- El Zulia
- Pamplona
- Sardinata
- Silos
- Teorama
- Villa Caro

Putumayo 2
- San Miguel
- Santiago

Quindío 1
- Génova

Risaralda 1
- Santa Rosa de Cabal

Santander 10
- Cerrito
- Charalá
- Encino
- Landázuri
- Mogotes
- Oiba
- Onzaga
- Puerto Wilches
- San Vicente de Chucurí
- Zapatoca

Sucre 2
- San Benito Abad
- San Marcos

Tolima 6
- Armero
- Dolores
- Guamo
- Honda
- Ibagué
- Murillo

Total 128

Ausentismo y accesibilidad espacial electoral: propuesta para una medición municipal e intramunicipal en Colombia

Laura Rincón Gamba*
Carlos Augusto Sánchez Castañeda**
Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial – LINAE
Universidad Externado de Colombia

1. Introducción

Desde el Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial (LINAE) y el Programa de Geografía de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia, se ha venido reflexionando en torno al problema de la dificultad en el acceso a los puestos de votación por factores geográficos, en el marco de la comprensión de fenómenos como el abstencionismo y el ausentismo electorales en el país.

En ese contexto, este artículo avanza presentando, en la primera parte, un marco conceptual sintético alrededor de nociones como abstencionismo y ausentismo electorales, ausentismo por factores geográficos y por el factor distancia, y accesibilidad espacial electoral. Esto permite destacar la importancia de la localización geográfica de los puestos de votación y su posible incidencia en fenómenos como el ausentismo electoral. Posteriormente se propone un índice de accesibilidad espacial electoral, que en un trabajo posterior se esperaría calcular para los municipios de Colombia. En este punto se destacan las posibilidades y limitaciones de calcular este índice a partir de las fuentes de información disponibles,

* Docente investigadora. Programa de Geografía, Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas – Universidad Externado de Colombia. laura.rincon@uexternado.edu.co

** Asistente de investigación. Laboratorio Interdisciplinar de Análisis Espacial -LINAE. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas – Universidad Externado de Colombia. carlos.sanchez07@est.uexternado.edu.co

describiendo también las opciones cartográficas que existirían. El artículo finaliza con unas recomendaciones.

2. Abstencionismo y ausentismo electorales

Es frecuente encontrar que el término abstencionismo electoral se emplee como sinónimo de ausentismo electoral; sin embargo, según Tuesta Soldevilla (2003, p. 51), no es lo mismo. El ausentismo electoral refiere al conjunto de ciudadanos que no ejercen el derecho al voto estando capacitados para hacerlo, ya sea por razones voluntarias y sin mediar una restricción externa, o por factores restrictivos que impiden ejercer el derecho al voto aun queriendo votar (violencia, costos de transporte, lejanía, clima, entre otros). En el primer caso se estaría hablando de abstencionismo electoral; por eso, se puede afirmar que el ausentismo recoge tanto a abstencionistas como a no votantes que tenían intención de votar pero que no pudieron hacerlo.

Los debates alrededor del abstencionismo son extensos y muy nutridos; sin embargo, para el presente escrito sólo interesa sintetizar lo siguiente. Para algunos autores, el abstencionismo es considerado como una disfunción del sistema democrático, puesto que el ciudadano, teniendo la posibilidad de ejercer un acto de poder soberano, no lo hace, adoptando una actitud pasiva. Esta actitud puede interpretarse como una falta de interés mediada por el reconocimiento de los vicios de los sistemas electorales, la falta de confianza y credibilidad en el poder del voto y en los resultados de las votaciones, y en general, la desconfianza frente al modelo político. Otros autores, por el contrario, se atreven a asociar el abstencionismo con una respuesta pasiva que se traduce en confianza en el sistema político democrático (Giraldo Ceballos, 2006, p. 8).

En cuanto al ausentismo electoral, Nohlen y Zovatto (2003, pp. 6-7) definen varios factores que lo explicarían, de esta manera:

- **Factores estructurales:** Refiere a las características culturales del electorado, como la existencia de comunidades étnicas, el nivel educativo del electorado, la cultura política en general o la concepción del voto por parte del electorado.
- **Factores contingentes:** Refiere al conjunto de factores que imposibilitan al elector/a asistir al lugar de votación por enfermedad o debido a cuestiones de distancia, factores relacionados con el tipo de elección (parlamentaria, presidencial, etc.), la fecha de la elección o la cantidad de órganos a ocupar.
- **Factores intrínsecos al derecho electoral:** Son factores relacionados con la forma de registro de los electores (automático o especial), las características del sistema electoral (por ejemplo, la sencillez de la boleta electoral), entre otros.
- **Factores relativos al sistema político**: Refiere a factores relacionados con la competencia entre los partidos, el

grado de movilización del electorado a través de los programas (de mayor o menor polarización entre ellos), el desempeño del gobierno saliente, las expectativas vinculadas a los candidatos que se presentan.

El caso que nos interesa destacar en este trabajo referiría, en los términos de los autores señalados, al ausentismo electoral por factores contingentes y específicamente a la dificultad de traslado del lugar de residencia a los puestos de votación.

3. Ausentismo por factores geográficos

Varios autores han hablado del ausentismo por factores geográficos, y en general, lo asocian con aspectos relacionados con la localización de los puestos de votación en función del lugar de residencia del electorado. Como se mencionó anteriormente, Nohlen y Zovatto (2003) refieren al factor distancia como uno de los factores contingentes del ausentismo electoral; Tuesta Soldevilla (2003, p. 54) habla del desconocimiento de la ubicación de los puestos de votación, la dificultad en la distribución territorial de los puestos, la lejanía entre lugar de residencia y los puestos de votación, y el costo de desplazamiento. Otros mencionan factores climatológicos que perturban el traslado a los lugares de votación, especialmente cuando el puesto está a una distancia no próxima al votante (Barrero, Liendo, Mejía, & Orjuela, 2013, p. 13).

Acá proponemos diferenciar entre el ausentismo por factores geográficos del ausentismo por el factor distancia específicamente. Aunque los dos hacen referencia a factores contingentes, el primero implicaría considerar otros aspectos del territorio y no sólo el factor distancia entre el lugar de residencia y el puesto de votación, como elementos restrictivos del ejercicio del voto. Los aspectos biofísicos del territorio como el clima, la hidrografía, la topografía, la biogeografía, los riesgos y amenazas naturales, así como los aspectos socioculturales del territorio como las redes de parentesco que definen sentidos de pertenencia territorial que trascienden límites político-administrativos, las condiciones de violencia, entre otros, serían elementos a considerar para estudiar el ausentismo electoral por factores geográficos (además de la distancia entre el lugar de residencia y el lugar de votación). De esta manera, el ausentismo electoral por el factor distancia es más acotado que aquel que refiera a factores geográficos en general.

Para Lehoucq y Wall (2004, p. 486), entre más competitivos son los sistemas electorales, más altos niveles de participación se registran. En su estudio toman el lugar de residencia como una variable independiente que afecta la participación electoral. Realizaron su trabajo en más de 330 municipios en Guatemala y sostienen que en aquellos lugares donde existe incapacidad institucional de llegar, es donde se presentan menores niveles de participación electoral, coincidiendo, además, con ser las zonas donde se presentan los más altos porcentajes de población indígena (Lehoucq & Wall, 2004, p. 497).

Por otra parte, la violencia se relaciona de manera directamente proporcional con los índices de ausentismo, es decir, mientras mayor sea la violencia en determinadas regiones o localidades, los ciudadanos de esos lugares con mayor probabilidad se inclinarán hacia sus esferas y actividades privadas prefiriendo así no participar (Barrero et al., 2013, p. 18). Por ejemplo, en México, en aquellos lugares donde la violencia criminal es más elevada, la participación disminuye (Trelles & Carreras, 2012).

Como lo muestra la Misión de Observación Electoral -MOE, en Colombia existen factores estructurales al sistema electoral que dificultan en muchos municipios del país el acceso a los puestos de votación. En primer lugar, y aunque la Registradora Nacional ha hecho esfuerzos, por cuestiones normativas, muchos centros poblados aun no cuentan con puestos de votación, razón por la cual se deben recorrer grandes distancias con altos costos, si se quisiera ejercer el derecho al voto (Misión de Observación Electoral, 2017, p. 172)[1].

4. Ausentismo por el factor distancia: la accesibilidad espacial electoral

El propósito de este trabajo en el mediano plazo es llegar a identificar el peso de los factores geográficos que restringen el deseo de votar de la población en los municipios de Colombia; sin embargo, ese trabajo plantea retos metodológicos muy grandes. De tal manera, para iniciar, se ha planteado profundizar únicamente en el ausentismo por el factor distancia, entendiendo la distancia como un indicador de lo que llamamos accesibilidad espacial electoral, o, facilidad/dificultad de acceder desde el lugar de residencia al puesto de votación. En este sentido también podríamos hablar del ausentismo por accesibilidad espacial.

La identificación de qué parte de los que no votan (ausentismo) lo hacen por una decisión libre y voluntaria (abstencionismo), y quiénes lo hacen por restricciones ajenas al deseo de votar, tiene relevancia si se considera que algunos de los factores restrictivos que inhiben la votación son aspectos del contexto que podrían eliminarse o al menos atenuarse con políticas públicas bien orientadas a ese fin. Bajo este supuesto, en este trabajo se plantea la hipótesis de que uno de los factores restrictivos que limita las posibilidades de votación de aquellos ciudadanos que quieren hacerlo es la accesibilidad espacial electoral, o como ya se ha dicho, la facilidad/dificultad de acceder desde el lugar de residencia al puesto de votación. Este se constituye en un factor contingente que podría atenuarse con una política orientada a determinar cómo se expresa la accesibilidad espacial electoral en un municipio o territorio determinado, para, posteriormente, definir la localización óptima de los puestos de votación sobre el territorio, a fin de reducir la distancia y facilitar el acceso entre el lugar de residencia y el puesto de votación.

1 Este estudio de la MOE también se publica, con algunas actualizaciones, en el capítulo anterior a este texto.

5. Índice de accesibilidad espacial electoral

El concepto de accesibilidad ha sido objeto de análisis de diversas disciplinas desde hace décadas; sin embargo, no parece existir una definición totalmente consensuada (Garrocho Rangel & Alanís, 2006, p. 6). En todo caso, y a pesar de las diferencias en sus definiciones, en términos generales la accesibilidad es la facilidad con la que se puede alcanzar un cierto sitio (destino), desde otros puntos en el territorio (orígenes), lo que indica, las oportunidades de contacto e interacción espacial entre determinados orígenes y destinos (Goodall, 1987 y Gregory, Johnston, Pratt, Watts, & Whatmore, 2011). Para nuestro caso, serían los lugares de residencia (origen), y los puestos de votación que dispone el Estado (destino).

La elección, modelamiento y diseño de un índice de accesibilidad espacial dependerá siempre del problema de estudio y las variables que se dispongan para su elección y elaboración. Recientemente, la Misión de Observación Electoral diseñó y elaboró un indicador de cobertura de puestos de votación que relaciona la superficie de los municipios de Colombia con los puestos de votación dispuestos en dicho municipio (Misión de Observación Electoral, 2017, p. 175):

$$\textit{Cobertura de puestos de votación} = \frac{\textit{Superficie del municipio}}{\textit{Puestos de votación}}$$

Los resultados a los que llegó la Misión de Observación Electoral con esta medición es que en Colombia existen 360 municipios con dificultad de acceso a puestos de votación y gran parte de estos municipios corresponden a territorios que tienen resguardos indígenas o consejos comunitarios de comunidades negras (Misión de Observación Electoral, 2017, pp. 182-183).

Este indicador es un primer paso para acercarse a la problemática de la accesibilidad espacial electoral y por esto es importante destacar el esfuerzo realizado por la Misión de Observación Electoral para el entendimiento de la problemática. Sin embargo, la falta de información disponible no les permitió ir más lejos, dejando de lado variables claves para entender el ausentismo electoral por el factor distancia, como por ejemplo, los costos de transporte, la oferta electoral y la localización de la población electoral.

Adicionalmente, habría que tener precaución al leer los resultados del estudio de la MOE, dado que no siempre la densidad de puestos de votación (cantidad de puestos de votación en función del área del municipio) es un indicador de problemas de accesibilidad espacial. En otros términos, la accesibilidad espacial se mejora, no sólo ni fundamentalmente, densificando los puestos de votación en los municipios (ubicando más puestos en los municipios), sino localizándolos bien en función de la distribución espacial de los electores y la conectividad espacial de cada porción de la superficie del municipio (el tipo y densificación de las redes de comunicación y transporte). Puede haber casos, por ejemplo, en los que en algunos municipios de Colombia la mayor

parte de la población esté concentrada espacialmente sólo en determinadas zonas, dejando áreas extensas del municipio relativamente despobladas. En estos casos no tendría que haber necesariamente cifras altas de densidad de puestos de votación para evaluar la accesibilidad espacial, podría haber pocos puestos pero bien localizados. De manera que un dato de baja densidad de puestos de votación podría llevar a conclusiones erradas sobre los problemas de accesibilidad espacial si no se tienen en cuenta las otras variables señaladas.

Paralelamente, dadas las restricciones de información, fundamentalmente el estudio de la Misión de Observación Electoral no permite otro nivel de análisis espacial que no sea el municipal. El índice que propone no desagrega la información a un nivel más detallado que el municipal, y es evidente que los problemas de accesibilidad espacial electoral en el país no pueden generalizarse a nivel de municipio; pueden presentarse situaciones muy diferentes entre zonas distintas de un mismo municipio.

Los índices que se usan para medir la accesibilidad espacial en diferentes fenómenos y contextos son muchos. Los más referenciados son los indicadores de separación espacial, de oportunidades acumulativas (Garrocho Rangel & Alanís, 2006 y Voges & Naude, 1983), y de utilidad (Garrocho Rangel & Alanís, 2006). Sin embargo, los modelos de interacción espacial son los más completos y por eso el índice de accesibilidad espacial electoral que proponemos partirá de un modelo de interacción espacial o modelo gravitatorio.

Estos modelos se fundamentan en dos variables: una variable "masa" o de atracción (la oferta) y otra variable de "fricción" o de frenado (los costos de transporte) (Garrocho Rangel & Alanís, 2006). El objetivo es modelar todo movimiento o comunicación sobre el espacio resultante de un proceso de decisión; esto implica un origen, un destino y el movimiento resultante de la elección que hace el origen del destino (Buzai & Baxendale, 2006). Todos estos modelos tienen muchos campos de aplicación: las migraciones, los desplazamientos para hacer las compras o para acudir a servicios administrativos, financieros, sanitarios, de salud[2], etc. (Chasco Lafuente, 2000).

Un trabajo que interesa destacar es el de Carlos Garrocho, dado que presenta un indicador de accesibilidad a servicios públicos en ciudades mexicanas que permite determinar la accesibilidad desde la demanda y desde la oferta. El enfoque desde el origen o demanda (zonas de la ciudad) permite estimar la accesibilidad que tiene la demanda –o un segmento de la demanda– localizada en cierta parte de la ciudad, a la oferta de servicios disponibles. El enfoque desde el destino u oferta (desde las unidades de

2 Un ejemplo de la aplicación de este modelo ha sido para el estudio de la relación entre asistencia a citas médicas de personas con VIH+ que acuden a los centros de atención y prevención de Tijuana y la accesibilidad geográfica a servicios de salud (Jaramillo, Zúñiga-Denuncio, Rangel-Gómez, & Flores, 2015). Para el caso colombiano vale señalar el estudio de la accesibilidad espacial a los servicios de salud en Barranquilla. En este trabajo se toma la red pública hospitalaria de Barranquilla para evaluar la accesibilidad espacial y la equidad en la prestación del servicio de salud (Pérez Valbuena, 2016, p. 2)

servicio) permite estimar qué tan accesible es la oferta -o un segmento de la oferta- a la población demandante del servicio (Garrocho Rangel & Alanís, 2006).

El índice de accesibilidad espacial electoral que se propone también puede ir en dos vías: la primera desde la oferta y la segunda desde la demanda. El enfoque de oferta se refiere a la accesibilidad que tiene en este caso el puesto de votación, es decir, la facilidad de llegar a determinado puesto de votación en el espacio desde cualquier origen en el espacio. Mientras que el enfoque de demanda se refiere a la accesibilidad que tiene cualquier punto en el espacio para acceder a los puestos de votación en conjunto. Ambos enfoques usan las mismas variables como se detallará enseguida, la diferencia es el cambio, en el índice de accesibilidad, del subíndice de la sumatoria $\sum n(\frac{sj}{Otot})\ C_{ij}^{-b}$.

$$I_i \sum_j (\tfrac{sj}{Otot})\ C_{ij}^{-b}$$

Índice de accesibilidad de la oferta

(índice de accesibilidad de los puestos de votación "i")

$$I_j \sum_i (\tfrac{sj}{Otot})\ C_{ij}^{-b}$$

Índice de accesibilidad de la demanda

(índice de accesibilidad del lugar de residencia "j")

Donde:

- ***s_j*: Oferta del servicio**. En el caso del fenómeno electoral, la oferta del servicio es la capacidad de votantes asignada a cada puesto de votación. Esta capacidad depende de las condiciones de infraestructura propia del sistema electoral.
- ***Otot*: Población demandante en la zona.** Se refiere al censo electoral de la región, ciudad, municipio, vereda, etc. En todo caso, de la zona donde se quiere realizar el índice de accesibilidad.
- ***C_{ij}*: Costos de transporte** entre el origen "i", que en este caso son los lugares donde reside la población votante y el destino "j", es decir, el puesto de votación. Estos costos se pueden estimar en diversas unidades: costos monetarios, tiempo de desplazamiento o distancias. Lo más conveniente, en nuestro caso, es trabajar con distancias.
- **$-b$: Parámetro de fricción de distancia**. Para una correcta estimación de la fricción de la distancia, se necesita conocer la localización de la residencia electoral. Aunque existen varios métodos para su estimación, recurrentemente algunos trabajos toman un valor por defecto. El método más sencillo es calcular la pendiente que toma la curva de ubicación de los lugares de residencia con respecto al punto de votación. Esta pendiente siempre será negativa porque a medida que se aleja del punto de votación, menos lugares de residencia acudirán a este puesto.

6. Cartografía de accesibilidad espacial electoral en Colombia

El resultado cartográfico del ejercicio que se propone sería más o menos el siguiente, tomando como referente el trabajo citado anteriormente para el caso mexicano (Garrocho Rangel & Alanís, 2006):

6.1. Mapa 1: Índice de accesibilidad espacial electoral de las veredas del municipio XX (intramunicipal)

Imagen 1. Analogía del resultado del índice de accesibilidad espacial electoral de las veredas de un municipio a nivel intramunicipal

Accesibilidad a los servicios públicos de salud de la población mayor de 65 años no derechohabiente por AGEB[3] en el área metropolitana de Toluca. Tomado de: (Garrocho Rangel & Alanís, 2006, p. 53)

Supóngase que el mapa corresponde al área del municipio XX. Los polígonos serían las veredas o zonas intramunicipales, y los diferentes colores indicarían el grado de accesibilidad que presenta cada vereda o zona a cualquier puesto de votación. Los colores oscuros de los polígonos serían las áreas con índices malos de accesibilidad (dificultad de acceso a los puestos de votación) y los colores claros serían áreas con índices buenos (facilidad de acceso a los puestos de votación).

Aunque la información cartográfica fundamental sería la descrita, la información de la localización de los puestos de votación, las vías, la localización de la cabecera municipal, de los centros poblados y otros asentamientos, estaría disponible, si eventualmente se quisiera incluir en el mapa.

La información concreta que se requeriría para poder realizar este mapa, de acuerdo con la ecuación presentada más arriba, sería la siguiente:

- ***s_j*: Oferta del servicio:** Número de votantes asignado a cada puesto de votación ubicado en el municipio. Esto implica conocer, en primera instancia, el número de puestos de votación por municipio, y luego, el número de votantes asignado a cada puesto. La fuente de esta información es la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- ***Otot*: Población demandante en la zona:** Número de ciudadanos habilitados para votar por vereda o zona intramunicipal (censo electoral veredal o zonal intramunicipal). En principio esta información no pareciera ser una información existente; sin embargo, podría hacerse una estimación muy general del censo electoral veredal o zonal, a partir del cruce de varias variables: datos del censo electoral municipal, datos de población por vereda o zona que eventualmente podría tener alguna dependencia municipal, y, el estimativo de la cantidad de población por asentamiento o casa, identificada a través de un análisis detallado de fotografías áreas o imágenes

3 Área geoestadística básica: es la extensión territorial que corresponde a la subdivisión de las áreas geoestadísticas municipales. Dependiendo de sus características, se clasifican en dos tipos: AGEB urbana o AGEB rural. Tomado de: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/iter_ageb_manzana_2010.aspx

de satélite actualizadas y de alta resolución para cada municipio.

- C_{ij}**: Costos de transporte:** Costos de transporte entre el lugar de residencia de los votantes y el puesto de votación, medidos en distancias de trayectos. Este dato podría obtenerse, así fuera aproximado, a través de un mapa actualizado de vías y caminos intramunicipales. Sin embargo, antes que eso, se requerirían dos datos fundamentales: la localización espacial de los lugares de residencia y de los puestos de votación para luego hallar la distancia. Frente al primero, como ya lo dijo la Misión de Observación Electoral en su estudio, no existen datos precisos y coherentes acerca de la ubicación de los colombianos en el territorio (Misión de Observación Electoral, 2017, p. 173); sin embargo, se podría hacer una estimación muy burda, pero que podría, al menos, brindar un estimativo. Nuevamente, las fotografías áreas o imágenes de satélite actualizadas y de alta resolución para cada municipio, serían la fuente principal. Esto permitiría identificar la localización de los asentamientos o casas dispersas en el área municipal. Frente al segundo, la localización de los puestos de votación, la información es limitada; 42% de los puestos de votación en el país no tienen una localización precisa, y a pesar del gran trabajo de la Misión de Observación Electoral para georreferenciar el 58% de los puestos de votación, todavía falta casi la mitad (Misión de Observación Electoral, 2017, pp. 172-173). Sin embargo, es probable que la información sí exista en alguna entidad pública y que sea posible acceder a ella.
- $-b$**: Parámetro de fricción de distancia**: Para calcular la fricción de distancia se necesita conocer, nuevamente, el lugar de vivienda de la población del censo electoral. Para el caso anterior se planteó la manera como se podría, eventualmente, estimar este dato.

Un análisis de este mapa permitiría entender que la baja accesibilidad que presenten determinadas zonas del municipio, está dada por la capacidad de los puestos de votación para acoger a la población electoral en cada zona intramunicipal, la cantidad de votantes y los costos de transporte (medidos en distancia) entre el lugar de residencia y el lugar de votación. En este sentido, se supondría que la accesibilidad podría mejorar ampliando la capacidad de cada puesto de votación (o abriendo más puestos de votación), y/o acortando distancias entre el lugar de residencia y el puesto de votación, lo cual podría conllevar a la reubicación de puestos de votación.

6.2. Mapa 2: Índice de accesibilidad espacial electoral en los municipios de Colombia

En caso de no contar con la información intramunicipal que se describía anteriormente, no se podría realizar la cartografía a este nivel y entonces sólo se tendría el mapa de Colombia con la división político administrativa, donde cada municipio tendría un

color que indicaría el grado de accesibilidad espacial electoral por municipio.

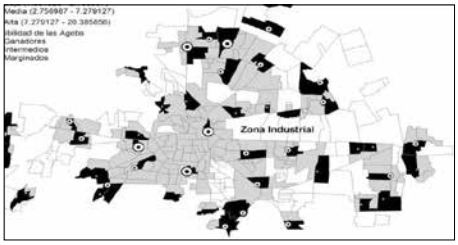
En este escenario, la información que se requeriría es relativamente fácil de conseguir, tal como se expresa a continuación:

- s_j**: Oferta del servicio:** Según la fórmula planteada, esta variable corresponde a la capacidad de votantes asignada a cada puesto de votación. En este caso, al hacer el análisis a nivel municipal, sería el número de votantes asignado a cada uno de los municipios de Colombia. Se tomaría el puesto de votación más grande de la cabecera municipal como si fuera un único puesto de votación de todo el municipio, y el dato correspondería al número de votantes asignado a todo el municipio, sumando la capacidad de cada puesto de votación del municipio. La fuente de información es la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- ***Otot*: Población demandante en la zona:** A nivel de municipio es un dato que se asume que puede obtenerse y correspondería al censo electoral de cada municipio del país. Al igual que el caso anterior, es una información que puede obtenerse.
- C_{ij}**: Costos de transporte:** Costos de transporte entre el lugar de residencia de los votantes y el puesto de votación, medidos en distancias de trayectos. A diferencia del caso anterior que planteaba el problema del desconocimiento de la localización geográfica de los electores y de los puestos de votación, en este caso el asunto se simplifica de la siguiente manera: sólo hay un puesto de votación que está localizado en la cabecera municipal, y para el caso de la ubicación de la población, se toman varios puntos aleatorios en el área del municipio para sacar un promedio de distancia entre esos puntos y la cabecera.
- $-b$**: Parámetro de fricción de distancia:** Como se ha mencionado, para calcular la fricción de distancia, se necesita conocer el lugar de vivienda de la población electoral. Al igual que para la variable anterior, en este caso, se toman puntos aleatorios en el área del municipio.

La lectura de este mapa incluye consideraciones importantes que no pudo tener en cuenta la Misión de Observación Electoral en su cálculo de accesibilidad. En este caso, y a pesar de las generalizaciones y limitaciones que podrían presentar los datos, la dificultad de acceso que pueda presentar un municipio está dada por la capacidad de los puestos de votación, la cantidad de votantes y los costos de transporte (medidos en distancia) entre el lugar de residencia y el lugar de votación. En este sentido, tal como se planteaba para el mapa anterior, la accesibilidad podría mejorar, no sólo ampliando la capacidad de los puestos de votación (o para el caso del estudio de la Misión de Observación Electoral ubicando más puestos de votación en el municipio, lo cual demandaría grandes recursos), sino también, acortando distancias entre el lugar de residencia y el lugar de votación, y esto podría significar reubicar puestos de votación ya existentes.

6.3. Mapa 3: Índice de accesibilidad espacial electoral de cada puesto de votación en el municipio XX (intramunicipal)

Imagen 2. Analogía del resultado del índice de accesibilidad espacial electoral de cada puesto de votación en un municipio a nivel intramunicipal



Accesibilidad de las Unidades Médicas y de las AGEBS en el área metropolitana de Toluca. Tomado de: (Garrocho Rangel & Alanís, 2006, p. 54)

Tomando como referencia, de nuevo, los mapas del estudio citado para México, supóngase que el mapa expuesto corresponde al área del municipio XX. Los polígonos serían las veredas o zonas intramunicipales, y los diferentes colores de cada polígono corresponderían a la clasificación de la accesibilidad por zona previamente determinada; para el caso expuesto sólo hay tres colores, que denotan una accesibilidad "marginada, intermedia y ganadora". Los puntos serían los puestos de votación y su perímetro indicaría el grado de accesibilidad que cada uno tiene, es decir, la dificultad/facilidad de acceso al puesto de votación desde cualquier lugar del municipio. Este mapa sintetiza la accesibilidad de cada puesto de votación y la accesibilidad de cada zona.

Se parte del supuesto de que en cada puesto de votación dentro de un mismo municipio, pueden votar personas de diferentes barrios, zonas, etc., y no exclusivamente de las áreas circunvecinas, previo proceso de inscripción de cédulas. Por ejemplo, el barrio A puede tener un índice bajo de accesibilidad electoral porque solamente está disponible el puesto P para votar dentro de sus límites, pero a su vez el puesto P puede tener un índice alto de accesibilidad porque recibe los votantes del barrio A y del barrio B. El índice por puesto de votación cobra pertinencia porque da indicios para conocer qué tan bien ubicado se encuentra un puesto de votación.

La información que se requeriría para poder calcular este índice sería exactamente la misma que se describió para el Mapa 1: Índice de accesibilidad espacial electoral de las veredas del municipio XX (intramunicipal), entendiendo que se usan las mismas variables, donde la única diferencia es el subíndice de la sumatoria como se mostró anteriormente.

La perspectiva de la accesibilidad de cada puesto de votación sólo cobra relevancia a nivel intramunicipal, en tanto muestra puntos en el área municipal de fácil y difícil acceso desde cualquier zona del municipio. Este es un insumo para evaluar una posible relocalización de puestos de votación en función de su accesibilidad. Sin embargo, no tiene lógica plantearla a nivel municipal en general, dado que las personas no pueden elegir a qué municipio se desplazan para votar; la ley les exige votar dentro de su jurisdicción de residencia.

7. Recomendaciones

Una de las recomendaciones más básicas que ya planteó la Misión de Observación Electoral (2017), consiste en señalar la importancia de tener información georreferenciada sobre la población electoral y los puestos de votación para hacer un análisis serio de la situación del ausentismo por el factor de la distancia en el país. Sin esta información es difícil tener un panorama realmente veraz del problema. Sin embargo, tal como se ha planteado en este trabajo, es posible acercarse a un diagnóstico con la información existente. En este sentido, se considera pertinente continuar y profundizar este estudio con el propósito de aportar en la definición de una política pública enfocada a la relocalización de puestos de votación en el territorio colombiano, que permita, probablemente, facilitar el acceso de los votantes al puesto de votación, y con esto, bajar las cifras de ausentismo electoral generado por la restricción de la distancia en el país.

Se propone, concretamente, avanzar en los siguientes aspectos:

1. Calcular el índice de accesibilidad espacial electoral en los municipios de Colombia y cartografiar los resultados (mapa 2). Como se indicó, la información requerida se puede obtener fácilmente. Este índice complementaría el propuesto por la Misión de Observación Electoral (2017), y a pesar de las generalizaciones que implica, es un índice que involucra variables importantes como la capacidad de los puestos de votación, la población electoral y los costos (distancia).
2. Calcular los índices de accesibilidad espacial electoral a nivel intramunicipal (mapa 1 y 3), escogiendo algunos municipios piloto. Dada la coyuntura se propone escoger algunos de los municipios que tendrán PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), en el marco de los Acuerdos de Paz. Para cumplir con esta tarea, se requiere previamente recabar y procesar la información base.
3. Proponer una relocalización de puestos de votación en los municipios de estudio, identificando la localización óptima, a partir de la información de los índices de accesibilidad espacial electoral a nivel intramunicipal.
4. Avanzar en la construcción de un índice de accesibilidad *geográfica* electoral que permita la inclusión de otras variables de la geografía biofísica y sociocultural del territorio, más allá de la distancia física entre población electoral y los puestos de votación.

Bibliografía

Barrero, F., Liendo, N., Mejía, L., & Orjuela, G. (2013). *Abstencionismo electoral en Colombia: una aproximación a sus causas*. Bogotá: Universidad Serio Arboleda.

Buzai, G., & Baxendale, C. (2006). *Análisis socioespacial con sistemas de información geográfica*. Buenos Aires, AR: Lugar Edit. Gepama.

Chasco Lafuente, P. (2000). Modelos de gravitación comercial: una aplicación al anuario comercial de España. *Universidad Autónoma de Madrid. Madrid*.

Garrocho Rangel, C., & Alanís, J. C. (2006). Un indicador de accesibilidad a unidades de servicios clave para ciudades mexicanas: fundamentos, diseño y aplicación. *Economía Sociedad y Territorio*.

Giraldo Ceballos, C. A. (2006). La participación política y el abstencionismo electoral en Colombia, análisis desde de la sociología del derecho. *Medellín-Colombia*, 71.

Goodall, B. (1987). *The Penguin dictionary of human geography*. Puffin.

Gregory, D., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M., & Whatmore, S. (2011). *The dictionary of human geography*. John Wiley & Sons.

Jaramillo, A. M. L., Zúñiga-Denuncio, M. L., Rangel-Gómez, M. G., & Flores, C. M. F. (2015). Relación entre adherencia a citas médicas de pacientes VIH+ y la accesibilidad geográfica a servicios de salud entre quienes acuden al CAPASITS de Tijuana. *Población y Salud en Mesoamérica*, *12*(2), 7.

Lehoucq, F., & Wall, D. L. (2004). Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala. *Electoral Studies*, *23*(3), 485–500.

Misión de Observación Electoral. (2017). Acceso a puestos de votación como límite para la participación democrática. En Misión Electoral Especial. *Propuestas reforma político y electoral*. Bogotá: Torreblanca. Pp. 169-198.

Nohlen, D. (2003). Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI. Presentado en ponencia presentada en la XVII Conferencia de los Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, protocolo de Tikal, San José.

Pérez Valbuena, G. J. (2016). Accesibilidad geográfica a los servicios de salud: un estudio de caso para Barranquilla.

Trelles, A., & Carreras, M. (2012). Bullets and votes: Violence and electoral participation in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, *4*(2), 89–123.

Tuesta Soldevilla, F. (2003). Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales? *Fernando Tuesta Soldevilla*, 51.

Voges, E., & Naude, A. (1983). *Accessibility in urban areas: an overview of different indicators*.

Misión de observación Electoral

Cultivos ilícitos y minería ilegal: las economías ilegales como riesgo para la transparencia electoral

Germán Robayo Cabrera
Sub Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Diego Alejandro Rubiano Plazas
Investigador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Introducción

La historia política de Colombia ha estado marcada por el Conflicto Armado, que ha involucrado a diversos actores de carácter legal e ilegal desde distintas posturas políticas. Desde los últimos cuarenta años, esta dinámica de política y conflicto se ha visto alimentada por el fenómeno del narcotráfico, que junto con otras economías ilegales como la minería ilícita y el contrabando ha tomado un lugar central en el mercado colombiano y se ha posicionado en el centro del conflicto político y social en varias zonas del país.

Las economías ilegales se configuran como una amenaza para el funcionamiento transparente de las elecciones en dos sentidos. La gran cantidad de ganancias producidas por estas actividades, junto con el gran costo que requiere mantener la seguridad de las mismas (por la constante lucha contra la Fuerza Pública, o contra competidores) hacen que las economías ilegales se relacionen directamente con el aumento de la presencia y acciones violentas de distintos tipos de grupos armados ilegales, así como con el aumento de la corrupción, manifestada en sobornos e infiltraciones a funcionarios de todo nivel, lo cual incluye a los partidos políticos y los candidatos. Como lo ha planteado históricamente la Misión de Observación Electoral – MOE, la corrupción y la violencia son las dos grandes amenazas generadoras del riesgo electoral, por lo que

el estudio de las economías ilegales como factor de riesgo apunta a la raíz misma de los mayores problemas de nuestra democracia.

Para la MOE resulta preocupante la relación que puede establecerse entre ilegalidad y elecciones, especialmente en regiones con alta actividad económica ilegal, en los comicios de 2018. La correlación entre economías ilegales y política, que pasa simultáneamente por las organizaciones armadas y los políticos que se financian de esas actividades, está en constante transformación. Por ello se puede afirmar que la historia política reciente de Colombia ha estado marcada por un fenómeno que podría generalizarse a las últimas tres décadas y que podríamos llamar simplemente la "narcopolítica".

Ejemplos como la elección de Pablo Escobar Gaviria, capo del Cartel de Medellín, como representante a la Cámara suplente en años ochenta; la infiltración de dineros del Cartel de Cali en las elecciones nacionales de 1994 y su relación con el éxito electoral de la bancada del Partido Liberal y su candidato presidencial (el llamado proceso 8.000); el fenómeno de captura del Estado por parte de los grupos paramilitares conocido como la "parapolítica" en la primera década del siglo XXI, sustentan esta preocupación.

Estos fenómenos de la política nacional reciente se relacionan con el apogeo del narcotráfico en los años 90, así como con el apogeo de la guerrilla de las FARC y de los grupos paramilitares confederados en las AUC a finales de esa década. Desde la creación de los mapas de riesgo electoral de la MOE entre 2006 y 2007, la presencia de estos grupos ha sido uno de los mayores indicadores de riesgo, por la influencia evidente que tanto guerrilleros como paramilitares han tenido sobre las elecciones, los primeros saboteándolas, y los segundos infiltrándolas y manipulándolas. Hoy vivimos un periodo de 'posconflicto' tanto con las AUC (desmovilizadas entre 2003 y 2006) como con las FARC (desmovilizadas en 2017), sin embargo Colombia sigue teniendo fuertes factores de violencia que amenazan las elecciones, y uno de los niveles de cultivos ilícitos más altos de su historia. Por este motivo, es necesario explorar qué nuevos desafíos le plantean hoy las economías ilegales a la política nacional.

En este sentido el presente texto inicia con una breve descripción del criterio metodológico usado para determinar el indicador de riesgo en los municipios con cultivos ilícitos y presencia de minería ilegal, que son los dos mapas de riesgo publicados al final del presente texto. En segundo lugar, se exponen los resultados del indicador con una mirada regional. Por último se exponen conclusiones y recomendaciones que surgen a partir del análisis presentado.

1. El cálculo del riesgo por economías ilegales

A pesar de la magnitud del fenómeno de economías ilegales en el país, por la misma naturaleza ilícita de los negocios siempre ha sido un desafío obtener información completa, detallada y confiable sobre los lugares

y las magnitudes de estas actividades, especialmente a escala nacional.

Por ello, un aporte fundamental al estudio de estos temas en Colombia lo constituye el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI, implementando en el país desde 2000 por la Oficina de las Nacionales Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC, por sus siglas en inglés). Los indicadores de riesgo presentados en este capítulo se basan en los datos solicitados por la MOE a ONUDC y que corresponden con los informes publicados sobre el monitoreo de cultivos ilícitos durante 2016 (publicado en julio de 2017[1]) y de minería ilegal de oro de aluvión durante 2015 (publicado en junio de 2016[2]). Esta es la información más completa, confiable y reciente disponible para realizar este estudio sobre riesgo electoral por economías ilegales.

La MOE relacionó las hectáreas cultivadas de coca, o explotadas con minería ilegal de oro, con el área de los municipios[3], para determinar la 'densidad' de estas actividades económicas ilícitas en el territorio. Con base en el grado de concentración que tiene cada municipio del país con cultivos de coca o con minería ilegal del oro, se construyó un indicador de riesgo.

La información de la ONU indica que hay 146.140,13 hectáreas de coca en todo el territorio nacional al final de 2016 y 78.939,01 de oro al final de 2015. Observando la distribución de los datos, se decidió catalogar en riesgo extremo a los municipios que tienen una explotación mayor a 10.000 metros cuadrados por kilómetro cuadrado. En riesgo alto están los municipios con más de 1.000 metros cuadrados por km^2, y en riesgo medio los demás municipios que tienen presencia de estas economías ilegales.

A continuación se describen los resultados de esta medición, visibles también en los mapas publicados al final de este texto.

2. Municipios en riesgo por presencia de economías ilegales

Luego de realizados los cálculos anteriormente expuestos, se logró determinar que en Colombia hay en total de 183 municipios en riesgo por densidad de cultivos ilícitos y 148 municipios en riesgo por densidad de minería ilegal, de los cuales se puede apreciar su ubicación por departamento en la ***Tabla 1*** y la ***Tabla 2*** respectivamente.

1 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC (2017). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Organización de las Naciones Unidas y Gobierno de Colombia. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf.

2 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC (2016). Colombia. Explotación de oro de aluvión: evidencias a partir de percepción remota. Organización de las Naciones Unidas y Gobierno de Colombia. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/colombia/2016/junio/Explotacion_de_Oro_de_Aluvion.pdf.

3 Se utilizan datos de superficie municipal del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, tomados del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos – CERAC, disponibles en: www.cerac.org.co/assets/files/viejasguerras/DensidadPoblacional.xls consultado el 7 de abril de 2016.

Tabla 1. Número de municipios en riesgo por densidad de cultivos ilícitos por departamento

	Departamento	Nivel de riesgo			Total de municipios en riesgo	Total de municipios del depto.	Proporción del depto. en Riesgo
		Medio	Alto	Extremo			
1	Nariño	1	16	9	26	64	41%
2	Antioquia	13	9	3	25	125	20%
3	Cauca	5	11	3	19	42	45%
4	Chocó	14	4		18	30	60%
5	Caquetá	5	10		15	16	94%
6	Norte de Santander	5	5	5	15	40	38%
7	Bolívar	4	8		12	46	26%
8	Putumayo	2	3	5	10	13	77%
9	Meta	6	3		9	29	31%
10	Valle del Cauca	4	1		5	42	12%
11	Santander	5			5	87	6%
12	Córdoba	1	4		5	30	17%
13	Guaviare	1	3		4	4	100%
14	Amazonas	3			3	11	27%
15	Cesar	2	1		3	25	12%
16	Guainía	3			3	9	33%
17	Arauca	2			2	7	29%
18	Vichada	1			1	4	25%
19	Vaupés	1			1	6	17%
20	Boyacá	1			1	123	1%
21	Magdalena	1			1	30	3%
Total de municipios		**80**	**78**	**25**	**183**	**1122**	**16%**

Fuente: Cálculos MOE con datos de UNODC

Tabla 2. Número de Municipios en Riesgo por densidad de minería ilegal por departamento

	Departamento	Nivel de riesgo			Total de municipios en riesgo	Total de municipios del depto.	Proporción del depto. en Riesgo
		Medio	Alto	Extremo			
1	Antioquia	25	16	5	46	125	37%
2	Chocó	9	6	12	27	30	90%
3	Cauca	10	5		15	42	36%
4	Bolívar	5	6	2	13	46	28%
5	Caldas	8	4		12	27	44%
6	Putumayo	8			8	13	62%
7	Nariño	3	3		6	64	9%
8	Córdoba	4	1	1	6	30	20%
9	Santander		2	1	3	87	3%
10	Valle del Cauca	2	1		3	42	7%
11	Risaralda	2			2	14	14%
12	Huila	2			2	37	5%
13	Guainía	2			2	9	22%
14	Magdalena	1			1	30	3%
15	Vaupés	1			1	6	17%
16	Caquetá	1			1	16	6%
Total de municipios		**83**	**44**	**21**	**148**	**1122**	**13%**

Fuente: Cálculos MOE con datos de UNODC

A partir del análisis geográfico de los datos presentados, puede verse cómo de los 16 departamentos que presentan el fenómeno de la minería ilegal, 13 también tienen en su territorio cultivos de uso ilícito. Este tipo de casos se presenta con mayor intensidad en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Bolívar y Nariño, que en ambas mediciones comparten los primeros lugares por la cantidad de municipios que tienen con dichos fenómenos. Al detallar a nivel municipal, se encuentra que hay 75 casos de poblaciones en cuyo territorio simultáneamente hay minería y cultivos ilícitos. Su concentración departamental se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Número de municipios donde coinciden la minería ilegal y los cultivos ilícitos por departamento.

	Departamento	Municipios donde coinciden cultivos y minería ilícitos
1	Antioquia	19
2	Chocó	17
3	Cauca	10
4	Bolívar	9
5	Nariño	6
6	Putumayo	6
7	Córdoba	4
8	Valle del Cauca	3
9	Caquetá	1
Total		**75**

Fuente: Cálculos MOE con datos de SIMCI

Es necesario centrar ahora la atención en los municipios que presentan los más altos niveles de riesgo por ambas variables tratadas. Ningún municipio tiene nivel de riesgo extremo en las dos mediciones. Sin embargo, existen 12 casos que presentan niveles de riesgo extremo en una de las variables y riesgo alto en la otra. Estos casos requieren especial atención por parte de las autoridades, pues existe tanto la posibilidad de que fluyan ingresos ilegales hacia campañas electorales, como de que exista una mayor competencia en el territorio entre las organizaciones dedicadas a cada economía ilegal, lo que se traduce en un riesgo de violencia.

Tabla 4. Municipios donde confluyen altos niveles de riesgo por densidad de minería ilegal y de cultivos ilícitos

Departamento		Municipio
Antioquia	1	Cáceres
	2	El Bagre
	3	Nechí
	4	Segovia
	5	Tarazá
	6	Valdivia
	7	Zaragoza
Bolívar	8	Montecristo
	9	Simití
Chocó	10	Istmina
	11	Medio San Juan
Nariño	12	Barbacoas

Fuente: Cálculos MOE con datos de SIMCI

De los municipios citados anteriormente, cabe destacar que sólo dos no registran presencia de Grupos Armados Ilegales[4] que son los municipios de Simití, Bolívar y Medio

4 Los datos son tomados de la *Base de datos de CERAC sobre el conflicto interno y violencia política en Colombia (CCDB)* del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos – CERAC, aportados para el Mapa de Riesgo Electoral 2018. El detalle de los datos puede verse en el capítulo *Riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados al margen de la ley para las elecciones 2018*, en este mismo libro.

San Juan, Chocó. En los demás existe confluencia de actores armados como Grupos Armados Organizados y la guerrilla del ELN. La presencia de economías extractivas de tipo ilegal, junto con el control de las mismas por parte de actores armados, dificulta la presencia de la institucionalidad estatal y electoral para la realización de un control efectivo a las campañas políticas y al certamen electoral mismo.

Como puede verse en la tabla 4, son distintas las regiones que concentran la problemática de las economías ilegales en Colombia. Por esta razón, es necesario abordar este tema desde una perspectiva territorial, que permita entender las particularidades de este problema.

3. Análisis regional

En este apartado se hablará de 4 macro-regiones en las cuales, como se evidencia en los mapas, concentran las dinámicas económicas y comerciales derivadas de los cultivos ilícitos y la minería ilegal, sin embargo en cada una responden a intereses y contextos distintos. Estos cuatro territorios son los siguientes:

1. La región del Catatumbo en Norte de Santander.
2. El corredor periférico del norte de Antioquia y sus departamentos aledaños (sur de Bolívar, Bajo Cauca y Nordeste antioqueños, sur de Córdoba y Urabá antioqueño y chocoano).
3. El Pacifico sur y centro (sur de Chocó y las costas de Valle del Cauca, Cauca y Nariño).
4. El Suroriente del país (Meta, Vichada, Guaviare, Caquetá y Putumayo).

Como se ve en la tabla 5, estas cuatro macro-regiones concentran casi el 100% de las economías ilegales analizadas en este texto.[5] Son, además, las regiones de mayor concentración de los factores de ilegalidad y violencia, especialmente asociada con grupos armados ilegales, de los Mapas de Riesgo Electoral de la MOE.

A continuación se desarrolla el análisis a nivel territorial.

3.1. Catatumbo

Esta zona se ubica al nororiente del país en el departamento de Norte de Santander, limitando con Venezuela en uno de los principales pasos de comercio ilegal con dicho país. Es un lugar donde históricamente se han concentrado distintos grupos armados ilegales, quienes dominan las múltiples actividades económicas de este territorio. Organizaciones como el ELN y los Grupos Armados Organizados (GAO) han manejado históricamente el negocio del narcotráfico en dicha región. Por su ubicación geográfica, este territorio resulta propicio

5 En el caso de la minería ilegal, vale señalar el caso de los 53 municipios que no quedan contemplados en esta regionalización, y que corresponden en su mayoría a al sur-oriente antioqueño y el departamento de Caldas. Esta es una zona de alta actividad minera artesanal informal, que como se evidencia por lo datos de la tabla 5, no tiene un impacto territorial tan grande como el de las otras zonas, ni en la actualidad tiene dinámicas de violencia e ilegalidad como las otras zonas. Por este motivo, se descarta el análisis de este territorio.

Tabla 5. Economías ilegales por macro-región

Macro-región	Hectáreas de coca por macro-región	Porcentaje de hectáreas sobre total nacional	Número de municipios por macro-región	Hectáreas de oro de aluvión por macro-región	Porcentaje de hectáreas sobre total nacional	Número de municipios por región
Catatumbo	24.894	17,0%	23	-	-	-
Periferia antioqueña y aledaños	15.775	10,8%	46	37.209	47,1%	45
Pacifico Centro y Sur	57.621	39,4%	64	40.520	51,3%	48
Sur Oriente	47.507	32,5%	39	422	0,5%	12
Total macro-regiones	**145.797**	**99,7%**	**172**	**78.151**	**99,0%**	**105**
Total nacional	**146.140**	**100%**	**183**	**78.939**	**100%**	**148**

Fuente: Cálculos MOE con datos de SIMCI

para el desarrollo de la cadena productiva del clorhidrato de cocaína. O sea, que además de las hectáreas cultivadas en la zona, es posible encontrar laboratorios de procesamiento y rutas de salida hacia el vecino país de Venezuela, iniciando así el proceso de comercialización de este producto.

Así pues, que en la región del Catatumbo es posible encontrar campesinos cocaleros, organizaciones que compran la pasta base de coca, laboratorios de procesamiento que transforman la pasta base en clorhidrato de cocaína y narcotraficantes que usan los pasos fronterizos ilegales para poder transportar el alcaloide hacia Europa y Centroamérica. Los grupos armados se involucran en distinta medida en estos pasos, desde el cobro de impuestos ilegales y la prestación del servicio de seguridad, hasta el manejo de algunos de estos pasos.

De igual modo, hay que señalar que esta región no sólo está afectada por el fenómeno del narcotráfico. También existen diferentes actividades ilegales como el contrabando de gasolina, el tráfico de personas, la extorsión y la afectación a la infraestructura petrolera y de gas e incluso la refinación ilegal del petróleo. La influencia de estas actividades no solo se concentra en los municipios de Norte de Santander que componen geográficamente el Catatumbo, sino que se extiende a municipios vecinos de los departamentos de Santander y Cesar, los cuales son corredor comercial de estas fuentes ilegales de consecución de recursos y paso de acceso de los grupos armados ilegales. La tabla 6 indica esta situación en materia de cultivos ilícitos.

Tabla 6. Cultivos ilícitos por departamento en el Catatumbo y departamentos aledaños.

#	Departamento	Hectáreas de coca por departamento	Número de municipios con coca	Total de municipios en el departamento	Porcentaje del departamento con cultivos de coca
1	Norte de Santander	24.831	15	40	37,5%
2	Santander	37	5	87	5,7%
3	Cesar	26	3	25	12,0%
Total		24.894	23	152	15,1%

Fuente: UNODC con cálculos MOE

La combinación de los factores nombrados previamente hacen del Catatumbo un territorio de alta prioridad para las autoridades, en el esfuerzo de garantizar unas elecciones seguras y transparentes.

3.2. Periferia antioqueña y departamentos aledaños

Durante los últimos cuarenta años esta región ha sido el centro de la disputa estratégica entre diversos grupos armados del país debido a características geopolíticas como la precaria presencia de instituciones del Estado, la enorme riqueza mineral y agrícola del territorio, condiciones geográficas propicias para el desarrollo de la guerra irregular y salidas comerciales hacia el norte del Pacífico Colombiano, el Caribe (en los golfos de Urabá y Morrosquillo) e incluso hacia el Catatumbo a través del Magdalena Medio.

Bajo estas condiciones, esta región es una franja de intercambio de armas e insumos a cambio de productos ilegales, que nutren continuamente el conflicto armado. Por ello, en esta macro-región han tenido su origen organizaciones armadas históricas como el EPL y las AUC, y muy fuerte presencia otros grupos armados como las FARC y el ELN. Sumado a lo anterior, el Estado colombiano ha intentado a lo largo del tiempo diferentes planes de consolidación de instituciones estatales en este territorio, que hacen parte de la complejidad de las relaciones tanto militares como sociales en la zona.

Sin embargo, en este territorio aun concurren diversas caras del conflicto colombiano. Por un lado, persiste el abandono estatal y la deslegitimación del mismo frente a la ciudadanía. Por otro lado, a pesar de la desmovilización de las FARC continúa la captura militar de algunas zonas por parte de grupos armados, y por último, la producción y extracción de productos de origen ilícito con los cuales se buscan réditos económicos en todos los bandos.

Esta mezcla, que en termino cuantitativos se puede ver en la tabla 7, deja a esta zona como una de las más vulnerables frente a las posibles intervenciones que quieren tener los poderes económicos ilegales en esta región frente a las campañas políticas que se avecinan en este 2018.

Tabla 7. Proporción de hectáreas de coca y minería ilegal por departamento en la macro-región de la periferia antioqueña y departamentos aledaños.

#	Departamento	Hectáreas de coca por departamento	Número de municipios con coca	Hectáreas de minería ilegal por departamento	Número de municipios con minería ilegal	Total de municipios en el departamento	Porcentaje del departamento con cultivos de coca	Porcentaje del departamento con minería ilegal
1	Antioquia	8.855	25	25.985	23	125	20,0%	18,4%
2	Bolívar	4.094	12	7.361	13	46	26,1%	28,3%
3	Córdoba	2.668	5	319	3	30	16,7%	10,0%
4	Chocó	157	4	3.544	6	30	13,3%	20,0%
Total		**15.775**	**46**	**37.209**	**45**	**231**	**19,9%**	**19,5%**

Fuente: UNODC con cálculos MOE

3.3. Pacífico centro y sur

Este territorio comprende desde el centro y sur de Chocó pasando por toda la Costa Pacífica hasta los límites fronterizos con el Ecuador en el departamento de Nariño. En los últimos años ha sido una zona en auge para los grupos de narcotraficantes en cuanto a las ventajas comerciales que permite la gran costa junto al océano, llena de salidas de narcóticos hacia centro y norte América. Adicionalmente, la geografía de esta macro-región permite que la droga se pueda mover dentro del país a través de importantes rutas fluviales como el Río Atrato, lo que facilita la comercialización de estos productos y la evasión del control estatal. Lo anterior confluye para que se involucre una mayor cantidad de gente a los negocios ilegales, pues además de la presencia estatal muy débil hay precariedad económica, y no existen buenas oportunidades laborales, por lo que las comunidades se ven en la necesidad de pertenecer a esta estructura económica ilegal.

Por otra parte, en zonas como Cauca y Nariño se ha incrementado la cantidad de cultivos de coca frente a los años anteriores, hasta convertirse en el territorio donde se concentra la mayor cantidad de hectáreas de coca del país.

Este territorio tiene como característica que también completa el ciclo económico del narcotráfico (cultivos, procesamiento y comercialización). Es decir que en estos territorios no solo podemos encontrar grandes hectáreas de coca, sino también gran cantidad de laboratorios para el procesamiento y rutas de salida como el puerto de Buenaventura (ruta marítima) o los municipios fronterizos con Ecuador en Nariño (ruta terrestre).

Tabla 8. Proporción de hectáreas de coca y minería ilegal por departamento en la macro-región del Pacífico centro y sur.

#	Departamento	Hectáreas de coca por departamento	Número de municipios con coca	Hectáreas de minería ilegal por departamento	Número de municipios con minería ilegal	Total de municipios en el departamento	Porcentaje del departamento con cultivos de coca	Porcentaje del departamento con minería ilegal
1	Nariño	42.627	26	1.676	6	64	40,6%	9,4%
2	Cauca	12.595	19	1.408	15	42	45,2%	35,7%
3	Chocó	1.646	14	35.866	24	30	46,7%	80,0%
4	Valle del Cauca	752	5	1.570	3	42	11,9%	7,1%
Total		**57.621**	**64**	**40.520**	**48**	**178**	**36,0%**	**27,0%**

Fuente: UNODC con cálculos MOE

3.4. Suroriente

Esta zona, que aproximadamente cubre la mitad del territorio colombiano, se caracteriza por tener variedad en materias primas, explotación de hidrocarburos, amplios lugares selváticos y una amplia diversidad étnica. A pesar de la amplia extensión territorial, la mayoría de estas zonas cuentan con poca población, sobre todo en áreas rurales.

Esta macro región tiene la segunda mayor concentración de cultivos de coca del país. Cómo se muestra en la tabla 9, se destacan como los mayores territorios con cultivos de coca los departamentos de Putumayo y Caquetá. Sin embargo, lo que llama la atención es la proporción de municipios con cultivos de coca en Putumayo y Guaviare, departamentos que tienen cultivos casi en la totalidad de sus poblaciones.

Tabla 9. Proporción de hectáreas de coca por departamento en la macro-región del sur oriente.

#	Departamento	Hectáreas de coca por departamento	Número de municipios con coca	Total de municipios en el departamento	Porcentaje del departamento con cultivos de coca
1	Putumayo	25.162	10	13	76,9%
2	Caquetá	9.343	15	16	93,8%
3	Guaviare	6.838	4	4	100%
4	Meta	5.464	9	29	31,0%
5	Vichada	699	1	4	25,0%
Total		**47.507**	**39**	**66**	**59%**

Fuente: UNODC con cálculos MOE

Este panorama presentado a nivel nacional de la presencia y aprovechamiento de economías ilegales dispersas por todo el territorio permite ver cómo una buena porción del país puede llegar a ser afectada por el interés de que grupos ilegales busquen permear financieramente las campañas políticas a nivel regional, ya que el flujo de dinero proveniente de la articulación de la producción y comercialización tanto de cultivos ilícitos y narcóticos, como de minerales extraídos sin el cumplimiento de requerimientos de ley, es una atractivo para intereses corruptos que quieran pervertir el ciclo del poder público en Colombia.

Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con el análisis acá presentado y con los resultados obtenidos, es pertinente acotar lo siguiente. Hay una crisis en las políticas de erradicación y sustitución de cultivos, que coincide en este momento con los vacíos dejados por las estructuras armadas de las FARC, el surgimiento de nuevos actores, el movimiento de los ya existentes para ocupar esos territorios, y a ello se suma tema minero que se ha consolidado como una fuente económica ilegal en auge que en los últimos años.

Así pues, a pesar de los diferentes programas que tanto el Gobierno nacional como la comunidad internacional han iniciado para frenar el fenómeno del narcotráfico, estos no han tenido el impacto esperado. Las políticas de erradicación causan impactos negativos en la comunidad, y no se ha logrado subsanar la brecha de costos entre la coca y cultivos de pancoger u otras actividades rurales como para que sea rentable para los campesinos dejar el cultivo de hoja de coca. Los cultivos legales no generan el mismo ingreso que los cultivos ilícitos, y mientras que en estas regiones no haya in-

fraestructura comercial y de vías terciarias óptimas que permitan la salida de los productos legales será difícil superar esa situación. Por su parte, con los cultivos ilícitos los narcotraficantes llegan hasta los lugares más dispersos y alejados a comprar la materia prima para la producción de narcóticos, lo que no sucede en las cadenas productivas de otro tipo de productos agrícolas.

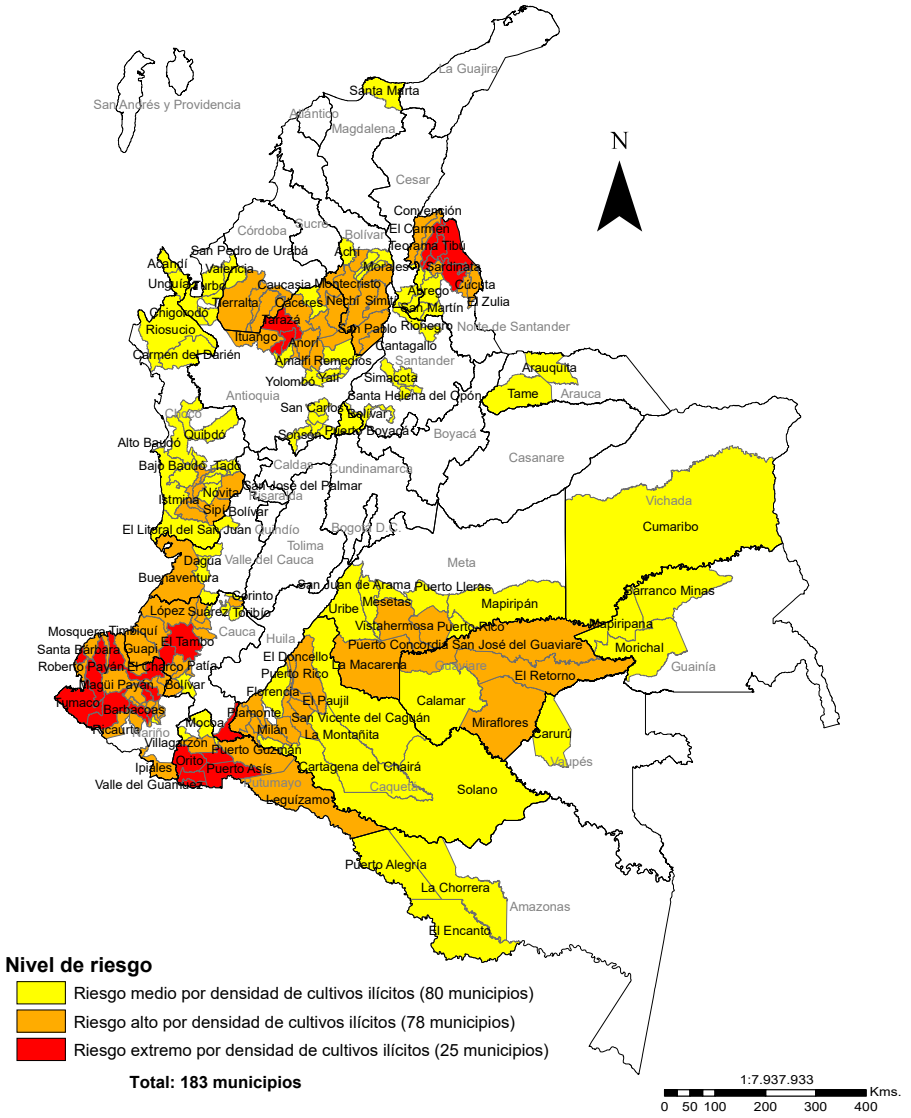
Debido al proceso de paz con las FARC, uno de los actores que controlaba gran parte de los cultivos ilícitos abandonó estos territorios, pero este vacío no causó la desaparición de la coca. Por el contrario, esta viene en aumento, así que nuevos actores están en la buscando el control de esta fuente de recursos. Así, en muchos territorios dejados por las FARC y con cultivos ilícitos se puede estar presentando la llegada de nuevos grupos (Grupos Armados Organizados, disidencias de las FARC, ELN, EPL, narcos y delincuencia común) lo cual puede causar nuevos escenarios.

Por una parte, hoy en día puede incrementarse la violencia por la lucha para controlar el territorio. Por otra parte, puede haber estabilidad en la medida en la que en este tipo de contextos se pueden establecer "acuerdos" entre los diferentes actores mediante la distribución de tareas en la cadena del narcotráfico. En consecuencia, los territorios con economías ilegales están en riesgo electoral aún si no coinciden con indicadores de violencia, pues inclusive con condiciones de seguridad estables, allí existen enormes riesgos de corrupción electoral. A esto se suma el aprendizaje histórico de los narcotraficantes y demás actores involucrados en este tipo de economías, que hoy en día manejan perfiles mucho más discretos que antes.

Así, la MOE hace un llamado a la ciudadanía en general, los medios de comunicación y las autoridades estatales, para prestarle especial atención al riesgo de que los recursos de las economías ilegales infiltren las elecciones, y para prevenir oportunamente que la violencia financiada por estas economías enturbie la normalidad del proceso electoral.

Mapa # 33
Riesgo por densidad de cultivos ilícitos 2016

Misión de Observación Electoral



Riesgo extremo por densidad de cultivos ilícitos

Antioquia	**3**
Briceño	
Tarazá	
Valdivia	
Cauca	**3**
Argelia	
El Tambo	
Piamonte	
Nariño	**9**
Barbacoas	
Cumbitara	
El Charco	
Linares	
Olaya Herrera	
Policarpa	
Roberto Payán	
Samaniego	
Tumaco	
Norte de Santander	**5**
El Tarra	
San Calixto	
Sardinata	
Teorama	
Tibú	
Putumayo	**5**
Orito	
Puerto Asís	
Puerto Caicedo	
San Miguel	
Valle del Guamuez	
Total	**25**

Riesgo Alto por densidad de cultivos ilícitos

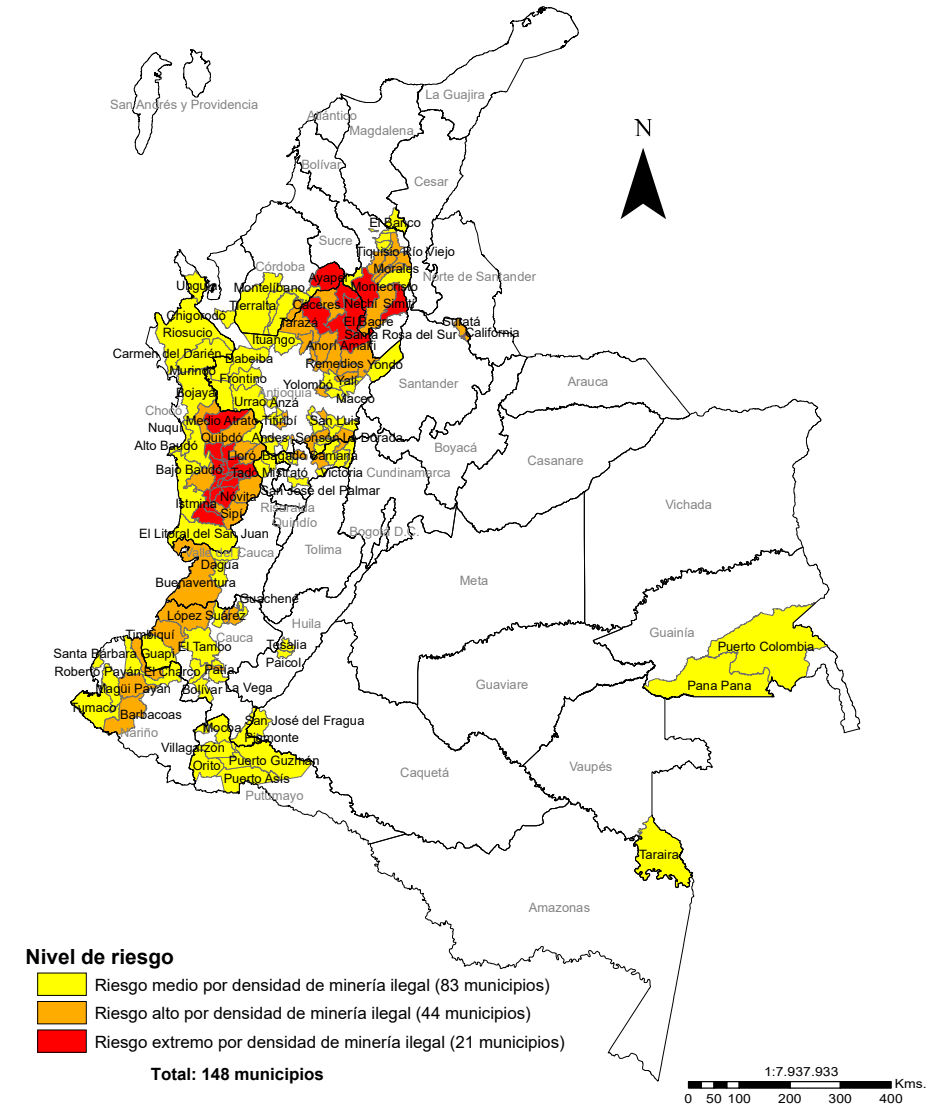
Antioquia	**9**
Amalfi	
Anorí	
Cáceres	
Campamento	
El Bagre	
Ituango	
Nechí	
Segovia	
Zaragoza	
Bolívar	**8**
Cantagallo	
Montecristo	
Morales	
San Jacinto del Cauca	
San Pablo	
Santa Rosa del Sur	
Simití	
Tiquisio	
Caquetá	**10**
Albania	
Belén de Los Andaquíes	
Curillo	
El Doncello	
El Paujil	
La Montañita	
Milán	
Puerto Rico	
San José del Fragua	
Valparaíso	
Cauca	**11**
Balboa	
Cajibío	
Corinto	
Guapi	
López	
Mercaderes	
Morales	
Patía	
Suárez	
Sucre	
Timbiquí	
Cesar	**1**
González	
Chocó	**4**
Istmina	
Medio San Juan	
San José del Palmar	
Sipí	
Córdoba	**4**
Montelíbano	
Puerto Libertador	
San José de Uré	
Tierralta	
Guaviare	**3**
El Retorno	
Miraflores	
San José del Guaviare	
Meta	**3**
La Macarena	
Puerto Rico	
Vistahermosa	
Nariño	**16**
Ancuyá	
El Peñol	
El Rosario	
El Tambo	
Francisco Pizarro	
Ipiales	
La Florida	
La Llanada	
La Tola	
Leiva	
Los Andes	
Magüi	
Mosquera	
Ricaurte	
Santa Bárbara	
Santacruz	
Norte de Santander	**5**
Convención	
Cúcuta	
El Carmen	
El Zulia	
Hacarí	
Putumayo	**3**
Leguízamo	
Puerto Guzmán	
Villagarzón	
Valle del Cauca	**1**
Buenaventura	
Total	**78**

Riesgo medio por densidad de cultivos ilícitos

Amazonas	**3**
El Encanto	
La Chorrera	
Puerto Alegría	
Antioquia	**13**
Apartadó	
Caucasia	
Chigorodó	
Remedios	
San Carlos	
San Francisco	
San Luis	
San Pedro de Urabá	
Sonsón	
Turbo	
Yalí	
Yarumal	
Yolombó	
Arauca	**2**
Arauquita	
Tame	
Bolívar	**4**
Achí	
Arenal	
Norosí	
Río Viejo	
Boyacá	**1**
Puerto Boyacá	
Caquetá	**5**
Cartagena del Chairá	
Florencia	
San Vicente del Caguán	
Solano	
Solita	
Cauca	**5**
Bolívar	
Buenos Aires	
Caloto	
Miranda	
Toribío	
Cesar	**2**
San Alberto	
San Martín	
Chocó	**14**
Acandí	
Alto Baudó	
Bajo Baudó	
Carmen del Darién	
Condoto	
El Cantón del San Pablo	
El Litoral del San Juan	
Medio Baudó	
Nóvita	
Quibdó	
Río Iró	
Riosucio	
Tadó	
Unguía	
Córdoba	**1**
Valencia	
Guainía	**3**
Barranco Minas	
Mapiripana	
Morichal	
Guaviare	**1**
Calamar	
Magdalena	**1**
Santa Marta	
Meta	**6**
Mapiripán	
Mesetas	
Puerto Concordia	
Puerto Lleras	
San Juan de Arama	
Uribe	
Nariño	**1**
Sandoná	
Norte de Santander	**5**
Abrego	
Cachirá	
La Esperanza	
La Playa	
Ocaña	
Putumayo	**2**
Mocoa	
Santiago	
Santander	**5**
Bolívar	
El Carmen de Chucurí	
Rionegro	
Santa Helena del Opón	
Simacota	
Valle del Cauca	**4**
Bolívar	
Calima	
Dagua	
Jamundí	
Vaupés	**1**
Carurú	
Vichada	**1**
Cumaribo	
Total	**80**

Mapa # 34
Riesgo por densidad de minería ilegal 2015

Misión de Observación Electoral



Riesgo extremo por densidad de minería ilegal

Antioquia	**5**
Cáceres	
El Bagre	
Nechí	
Segovia	
Zaragoza	
Bolívar	**2**
Montecristo	
Simití	
Chocó	**12**
Atrato	
Cértegui	
Condoto	
El Cantón del San Pablo	
Istmina	
Medio Atrato	
Medio San Juan	
Nóvita	
Río Iró	
Río Quito	
Tadó	
Unión Panamericana	
Córdoba	**1**
Ayapel	
Santander	**1**
California	
Total	21

Riesgo Alto por densidad de minería ilegal

Antioquia	**16**
Amalfi	
Angelópolis	
Anorí	
Campamento	
Caucasia	
Granada	
Guadalupe	
La Pintada	
Remedios	
Santo Domingo	
Sonsón	
Tarazá	
Valdivia	
Vegachí	
Venecia	
Yalí	
Bolívar	**6**
Arenal	
Norosí	
Río Viejo	
San Martín de Loba	
Santa Rosa del Sur	
Tiquisio	
Caldas	**4**
Marmato	
Norcasia	
Pácora	
Pensilvania	
Cauca	**5**
Buenos Aires	
La Sierra	
López	
Santander de Quilichao	
Timbiquí	
Chocó	**6**
Bagadó	
Lloró	
Medio Baudó	
Quibdó	
San José del Palmar	
Sipí	
Córdoba	**1**
San José de Uré	
Nariño	**3**
Barbacoas	
Magüi	
Santa Bárbara	
Santander	**2**
Suratá	
Vetas	
Valle del Cauca	1
Buenaventura	
Total	44

Riesgo medio por densidad de minería ilegal

Antioquia	**25**
Andes	
Anzá	
Argelia	
Armenia	
Betania	
Chigorodó	
Concordia	
Dabeiba	
El Carmen de Viboral	
Frontino	
Ituango	
Maceo	
Marinilla	
Murindó	
Nariño	
Puerto Triunfo	
San Francisco	
San Luis	
San Roque	
Támesis	
Titiribí	
Urrao	
Vigía del Fuerte	
Yolombó	
Yondó	
Bolívar	**5**
Altos del Rosario	
Barranco de Loba	
Hatillo de Loba	
Morales	
San Jacinto del Cauca	
Caldas	**8**
La Dorada	
La Merced	
Manizales	
Manzanares	
Riosucio	
Samaná	
Supía	
Victoria	
Caquetá	**1**
San José del Fragua	
Cauca	**10**
Bolívar	
Caloto	
El Tambo	
Guachené	
Guapi	
La Vega	
Patía	
Piamonte	
Rosas	
Suárez	
Chocó	**9**
Alto Baudó	
Bajo Baudó	
Bojayá	
Carmen del Darién	
El Carmen de Atrato	
El Litoral del San Juan	
Nuquí	
Riosucio	
Unguía	
Córdoba	**4**
La Apartada	
Montelíbano	
Puerto Libertador	
Tierralta	
Guainía	**2**
Pana Pana	
Puerto Colombia	
Huila	**2**
Paicol	
Tesalia	
Magdalena	**1**
El Banco	
Nariño	**3**
El Charco	
Roberto Payán	
Tumaco	
Putumayo	**8**
Colón	
Mocoa	
Orito	
Puerto Asís	
Puerto Caicedo	
Puerto Guzmán	
Sibundoy	
Villagarzón	
Risaralda	**2**
Mistrató	
Pueblo Rico	
Valle del Cauca	**2**
Calima	
Dagua	
Vaupés	**1**
Taraira	
Total	83

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

Misión de observación Electoral

Estado de la participación política de la mujer en las primeras elecciones del posconflicto: los obstáculos como riesgos a la participación y la representación

Bibiana Ortega
Universidad Sergio Arboleda

Adriana Peña Peña
Misión de Observación Electoral - MOE

Con la perspectiva puesta en las elecciones legislativas de 2018, desde el grupo técnico del *Mapa de riesgo*, ha surgido una duda importante respecto de la participación de las mujeres en la política colombiana, razón por la cual, en esta oportunidad, nos hemos querido concentrar, no sólo en la descripción de los datos sobre inclusión, participación y representación de las mujeres en el legislativo colombiano, sino en los obstáculos que enfrentan las mujeres cuando buscan acceder a las corporaciones públicas. Estos obstáculos los podemos caracterizar como riesgos a la participación y representación política de las mujeres, puesto que impiden la igualdad de género y el real ejercicio de derechos en nuestra democracia.

En este sentido, el presente capítulo ofrece un recuento normativo de la participación política de la mujer en Colombia haciendo una descripción sobre la inclusión y representación de mujeres en el legislativo en las elecciones 2014, presentando así un breve perfil de aquellas candidatas que fueron electas en el periodo (2014 – 2018), para dar continuidad al trabajo realizado para las últimas dos elecciones (Batlle y Barrios, 2014; Reyes Salas, 2015). Finalmente, presentamos algunas reflexiones en torno a los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en la competencia electoral con base en las siguientes fuentes: entrevistas a coordinadoras de mujeres de los partidos políticos, seguimiento de medios de la MOE, estudio de opinión realizado por la MOE al actual Congreso y el aplicativo Cuentas Claras.[1]

1 En este aplicativo, donado por Transparencia por Colombia al Consejo Nacional Electoral, se lleva el registro público de las fuentes de financiación y

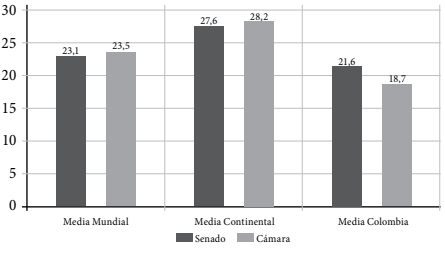
1. De la participación a la representación: el avance normativo en el acceso de las mujeres a la política

El interés por la participación, inclusión y representación de las mujeres en las corporaciones públicas no es reciente. Desde la conformación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el reconocimiento de la desigualdad entre los géneros y la discriminación contra mujeres y niñas ha contribuido a generar una amplia conciencia frente a esta situación, así como a instalar el debate de la inclusión de mujeres en la agenda pública internacional (UNDP, 2000). La declaración en 1975 del Año Internacional de la Mujer, la instauración del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer 1975-1985 y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing[2] en 1995, sentaron las bases para establecer un conjunto de medidas vinculantes para los Estados miembros (Ortega & Camargo, 2011).

Entre ellas, sobresalen dos tipos de acciones afirmativas: la denominada ley de cuotas y las sillas reservadas de género, las cuales buscan garantizar una inclusión real de mujeres en el legislativo (Batlle, 2017). Aun cuando estas medidas han incidido en el incremento de mujeres electas, el objetivo de la Plataforma de Acción de Beijing de alcanzar mínimo el 30% de mujeres en los órganos legislativos, está aún distante. De acuerdo con la Unión Interparlamentaria, la media de mujeres electas en el mundo en 2017 fue de 23.5% en la Cámara Baja y 23.1% en Senado. Asimismo, el promedio del continente americano fue de 28.2% en Cámara Baja y 27.6% en Senado, un poco más alto que la media mundial (Interparliamentary Union, 2017).

Sin embargo, en el caso colombiano, la Unión Interparlamentaria afirma que el promedio de mujeres electas en la Cámara fue de 18.7% y de 21.6% en Senado, lo cual nos ubicó en el puesto 105, entre 189 países, debajo de la media regional y mundial (Inter-parliamentary Union, 2017), tal como se puede apreciar en la gráfica 1, que compara las medias mundial, continental y nacional. Aunque estos resultados pueden parecer desalentadores, el Estado colombiano ha venido implementando un conjunto de normas que nos permitirían pensar que progresivamente nos acercamos hacia una mayor inclusión, participación y representación de las mujeres en política.

Gráfica 1. Proporción de mujeres en cámaras de parlamentos nacionales.



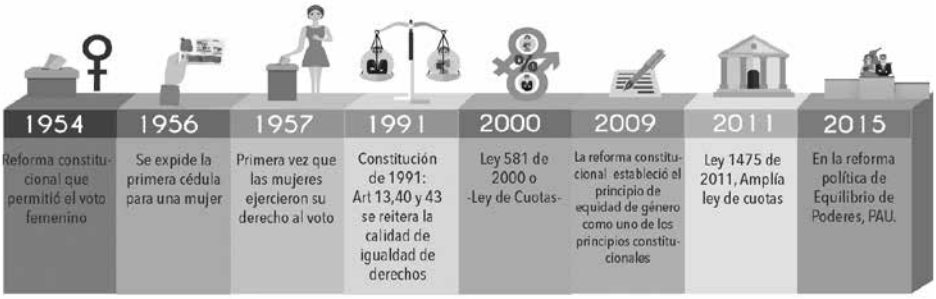
Fuente: Unión Interparlamentaria (2017).

los gastos de las campañas electorales (según reportes de las mismas campañas). El aplicativo está disponible en http://www.cnecuentasclaras.com/ONU/indexf.htm

2 La Plataforma de Acción de Beijing fue una declaración de 189 países miembros de la Organización de Naciones Unidas que participaron de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en septiembre de 1995 en Beijing. Dicha declaración buscó reconocer la realidad de mujeres y niñas para acceder al goce real de derechos, entre ellos, los políticos (UNWomen, 2015).

La normatividad colombiana ha abordado el reto de incrementar la participación efectiva de las mujeres en espacios de decisión política, través de medidas que garanticen el acceso y busquen ampliar la oferta femenina en las candidaturas a cargos de altos dignatarios, procesos de elección popular, y con principios rectores que influyan la vida de los partidos políticos hacia la equidad de género. La *gráfica 2* da cuenta de los avances normativos que ha tenido el acceso de las mujeres en la política.

Gráfica 2. Normatividad Colombiana- Participación Política de las mujeres.



Fuente: elaboración propia con base en revisión bibliográfica.

Colombia fue uno de los últimos países de América Latina en atribuir a las mujeres sus derechos políticos. Es en la coyuntura del régimen de Gustavo Rojas Pinilla donde se da origen a uno de los mayores avances democráticos de las mujeres en Colombia, pues con una reforma constitucional en 1954, se dio paso al voto femenino. Posteriormente, tras la caída de este régimen, "alrededor de dos millones de colombianas, se acercaron a las urnas por primera vez en el plebiscito del 1° de diciembre de 1957 convirtiéndose esta fecha como el inicio de la vida democrática y participativa de las mujeres" (Sanchez, 2012).

Luego, con la Constitución Política de 1991 se establece la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres, haciendo énfasis en la no discriminación de la mujer, así como la garantía de las autoridades a la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios del poder público. En este orden de ideas se expide en Colombia la Ley 581 de 2000[3] que reglamentó el mandato constitucional sobre la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, estableciendo cuotas de género para los cargos de mayor jerarquía en el Estado.

De igual manera, en el escenario político con la reforma constitucional de 2009, se estableció la equidad de género como

3 Con esta ley se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución (1991).

uno de los principios constitucionales rectores del ejercicio de la política a través de los partidos y movimientos políticos. Este esfuerzo se materializó efectivamente con la Ley 1475 de 2011, la cual estableció, como requisito para la inscripción de listas de candidatos a cargos de elección popular de corporaciones públicas, el 30% de uno de los géneros (es decir que por lo menos la tercera parte de las listas deben ser hombres o mujeres), siempre y cuando se elijan 5 o más curules. Asimismo, estableció la obligación, para las agrupaciones políticas, de garantizar en sus estatutos el principio de equidad e igualdad de género en relación con la participación en las actividades políticas, la dirección de las organizaciones partidistas, el acceso a los debates electorales y la representación política de los hombres, mujeres y las demás opciones sexuales (Ley 1475, 2011, art. 28).

Posteriormente, en la reforma política de Equilibrio de Poderes en 2015 (Acto Legislativo N002, 2015)[4] se establece que las listas deben observar de forma progresiva los principios de **paridad, alternancia y universalidad** (Acto legislativo N° 002, 2015). No obstante, está en manos de una reglamentación estatutaria que se concreten estos principios, quedando en el legislador la tarea inconclusa de reglamentarlos, pues por trámite legislativo las iniciativas presentadas en varias ocasiones han sido archivadas.

Finalmente, la efectiva participación de la mujer en escenarios de poder público es un tema que ha cobrado importancia en la agenda política de nuestro país y los avances en este proceso han sido significativos los últimos años. Sin embargo, es claro que luchar contra la inequidad de género va mucho más allá del debate legal y el desarrollo jurisprudencial, pues aunque en Colombia hay más ciudadanas registradas en el censo electoral que ciudadanos, esto no se ha traducido en una mayor representación de la mujer en las altas esferas del poder. El empoderamiento de la mujer es un asunto que se debe discutir tanto en los altos círculos de poder, como en los municipios y veredas más alejadas.

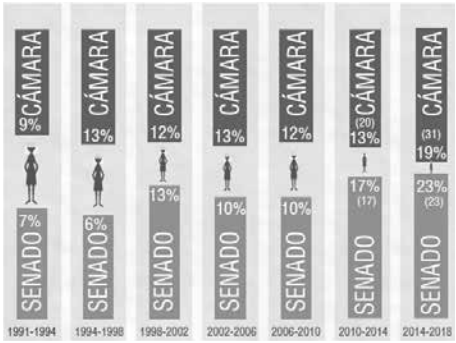
2. Mujer y participación[5]

Durante casi 30 años, desde 1958 (cuando se eligió a Esmeralda Arboleda, la primera mujer congresista) hasta 1988, las mujeres electas tan solo ocupaban el 2% en el Congreso de la República. Por su parte, el 9 de marzo de 2014, en las últimas elecciones legislativas, el número de senadoras y representantes elegidas aumentó hasta alcanzar la representación de mujeres más alta en toda la historia de Colombia. Una de cada cinco curules fue ocupada por una mujer, llegando a conformar el 23% (23 mujeres electas) del Senado y el 19% (31 mujeres electas) de la Cámara de Representantes, como lo muestra la gráfica 3.

4 Este acto legislativo es conocido como la Reforma de Equilibrio de Poderes

5 Los datos presentados en las tablas a continuación son tomados de documentos internos de investigación del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE, realizados por Natalia Reyes.

Gráfica 3. Porcentaje de Cámara y Senado conformado por mujeres desde 1991.



Fuente: Cálculos MOE con datos RNEC.

En las elecciones al Congreso del año 2014 se inscribieron 741 candidatos al Senado, de los cuales el 33% (245) eran mujeres, distribuidas en ocho partidos políticos y un grupo significativo de ciudadanos. El Partido MIRA fue el que mayor porcentaje de mujeres candidatizó, con el 41% de su lista, superando la Ley de Cuotas en 11 puntos porcentuales, seguido por el Centro Democrático, cuya lista de candidatos estaba conformada por mujeres en un 39%. Para las elecciones a la Cámara de Representantes se presentaron 1.421 candidatos de los cuales 472, el 33% eran mujeres. Los partidos que más inscribieron mujeres fueron el Movimiento MIRA y el Partido Conservador.

En síntesis, resulta llamativo que los partidos que más incluyeron mujeres, en general, fueron partidos de reciente formación como el MIRA (2000) y el Centro Democrático (2014), como lo muestra la tabla 1.

Tabla 1. Porcentaje de mujeres candidatas y número de mujeres electas al Congreso por partido político – 2014.

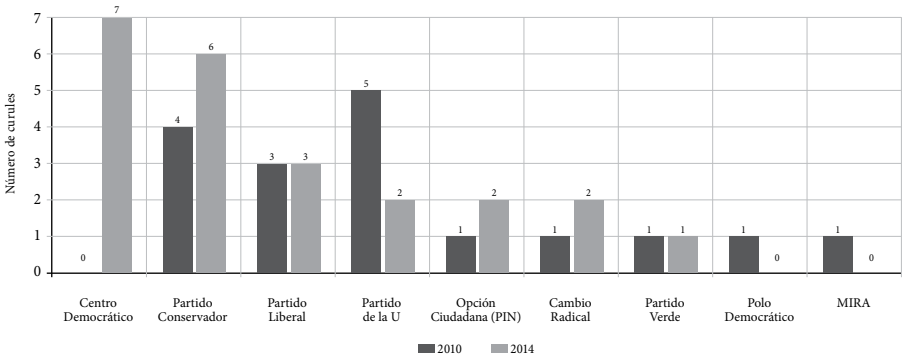
Partido	% de mujeres en la lista de candidatos a la Cámara de Representantes	Número de mujeres electas en Cámara	% de mujeres en la lista de candidatos al Senado	Número de mujeres electas en Senado
Movimiento Mira	45%	2	41%	0
Centro Democrático	31%	6	39%	7
Partido de la U	33%	7	32%	2
Partido Conservador Colombiano	34%	4	31%	6
Partido Liberal Colombiano	32%	5	31%	3
Polo Democrático Alternativo	31%	0	32%	0
Opción Ciudadana	30%	1	32%	2
Alianza Verde	31%	4	30%	1
Cambio Radical	31%	1	30%	2
Unión Patriótica - UP	32%	0	-	0

Fuente: Cálculos MOE, Datos RNEC.

Comparado con los resultados electorales de mujeres electas al Senado en 2010 por partido expuestos en la gráfica 4, los resultados de 2014 representan un aumento para el Partido Conservador en 2 curules, 1 curul adicional para Cambio Radical y 1 para Opción Ciudadana (anterior PIN).

Los partidos que disminuyeron el número de mujeres electas al Senado fueron el Partido de la U, que pasó de 5 a 2 curules; Polo Democrático que perdió la curul que tenía en manos de Gloria Inés Ramírez; y el Movimiento MIRA, quien no obtuvo ninguna curul en el Senado. La incursión del Centro Democrático en la política nacional reconfiguró la composición del Senado y la representatividad de las mujeres en los partidos políticos. El Centro Democrático fue el grupo político con más mujeres en el Congreso en la legislatura 2014-2018 (13 parlamentarias).

Gráfica 4. Número de mujeres electas al Senado 2010 y 2014 por partido político.



Fuente: Cálculos MOE con datos RNEC.

Si observamos la inscripción de candidatos a Cámara de Representantes en 2014, encontramos que de los 19 departamentos que no deben cumplir Ley de Cuotas[6] en la inscripción de candidatos al Congreso, solo 4 inscribieron porcentajes superiores al establecido en la ley: Quindío, San Andrés, Guaviare y Chocó, superando incluso el porcentaje de departamentos como el Valle (32%), que sí debe cumplirla. El resto de departamentos no obligados a cumplir Ley de Cuotas (15) tuvieron inscripciones de mujeres de incluso del 11% en el peor de los casos.

6 Recordemos que con la Ley 1475 de 2011 se estableció que en las circunscripciones que elijan 5 o más curules se debe cumplir un mínimo del 30% de cada uno de los géneros en la inscripción de candidatos; lo que significa que para las elecciones a Cámara de Representantes 14 departamentos deben cumplir ley de cuotas y otros 19, que eligen entre dos y cuatro curules, no deben hacerlo. La tabla 2 señala cuáles son esos departamentos.

Tabla 2. Inscripción de candidatos por departamento a la Cámara de Representantes 2014.

Departamento	Número de candidatos inscritos	Número de mujeres candidatas	Porcentaje de mujeres entre los candidatos	Número de mujeres electas	Porcentaje de mujeres electas	Debe cumplir ley de cuotas
Atlántico	57	26	46%	3	43%	Sí
Nariño	29	13	45%	1	20%	Sí
Cundinamarca	65	29	45%			Sí
Norte de Santander	34	15	44%			Sí
Santander	67	29	43%	3	43%	Sí
Caldas	35	15	43%	1	20%	Sí
Magdalena	47	19	40%	1	20%	Sí
Córdoba	36	14	39%	1	20%	Sí
Tolima	51	19	37%			Sí
Antioquia	180	67	37%	2	12%	Sí
Bogotá	180	62	34%	7	39%	Sí
Boyacá	47	16	34%	1	17%	Sí
Bolívar	54	18	33%	2	33%	Sí
Chocó	15	5	33%			No
Guaviare	18	6	33%			No
San Andrés	15	5	33%			No
Valle	127	41	32%	3	23%	Sí
Quindío	26	8	31%			No
Caquetá	21	6	29%			No
Huila	28	8	29%	2	50%	No
Arauca	13	3	23%			No
Casanare	20	4	20%			No
Vaupés	15	3	20%			No
Sucre	36	7	19%	1	33%	No
Cauca	31	6	19%			No
Meta	21	4	19%	1	33%	No
Vichada	21	4	19%	1	50%	No
Risaralda	29	5	17%			No
Guainía	18	3	17%			No
La Guajira	18	3	17%			No
Cesar	33	5	15%			No
Putumayo	15	2	13%	1	50%	No
Amazonas	19	2	11%			No
Total	**1421**	**472**				

Fuente: Cálculos MOE con datos RNEC.

De los 14 departamentos que deben cumplir Ley de Cuotas, tres no eligieron mujeres en 2014 (Cundinamarca, Tolima y Norte de Santander). Se destaca el caso de Norte de Santander, que no ha elegido mujeres a la Cámara de Representantes desde 1991.

Ahora bien, en 15 departamentos no se eligieron mujeres a la Cámara de Representantes en 2014; en 11 departamentos no se ha elegido ninguna mujer desde 1991 (Amazonas, Vaupés, Caquetá, Putumayo, Guaviare, Guainía, Norte de Santander, La Guajira,

Cesar, Chocó y Casanare). Esto lleva a pensar en la aplicación de medidas más profundas que la ley de cuotas para garantizar la representatividad de la mujer en un área que comprende el 47% del territorio nacional.

Finalmente, es pertinente estudiar quiénes fueron las mujeres que llegaron al Congreso con base en su trayectoria política. Así, de las 23 senadoras elegidas para el periodo 2014- 2018, el 52% ha tenido trayectoria política (como se señala en la tabla 3). El 48% tiene experiencia previa en el Congreso, el 17% ha ocupado cargos de elección popular a nivel departamental o municipal y el 48% incursionó por primera vez en política en esta elección.

Tabla 3. Senadoras 2014-2018 con trayectoria política-electoral.

	Partido	Nombre	Cargos de elección popular que ha ocupado
1	Partido de la U	Maritza Martínez Aristizábal	Senadora
2	Partido de la U	Sandra Villadiego Villadiego	Representante a la Cámara
3	Partido Conservador Colombiano	Nora María García Burgos	Representante a la Cámara y Senadora
4	Partido Conservador Colombiano	Nidia Marcela Osorio Salgado	Concejal y Representante a la Cámara
5	Partido Conservador Colombiano	Olga Lucía Suarez Mira	Concejal y alcaldesa
6	Partido Conservador Colombiano	Myriam Alicia Paredes Aguirre	Gobernadora, concejal, Diputada y Representante a la Cámara
7	Partido Liberal Colombiano	Arleth Patricia Casado López	Senadora
8	Partido Liberal Colombiano	Viviane Aleyda Morales Hoyos	Representante a la Cámara y Senadora
9	Cambio Radical	Daira de Jesús Galvis Méndez	Concejal y Senadora de la República
10	Cambio Radical	Rosmery Martínez Rosales	Representante a la Cámara
11	Partido Opción Ciudadana	Doris Clemencia Vega Quiroz	Senadora
12	Partido Opción Ciudadana	Teresita García Romero	Senadora

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la Cámara de Representantes, de las 31 elegidas en 2014, 14 (45%) ocuparon previamente cargos de elección popular (como se detalla en la tabla 4). Estos datos, tanto en Senado como en Cámara permiten inferir que la trayectoria política de las mujeres que llegan al Congreso puede ser una variable representativa que influye en el electorado y que podría contribuir a mejorar la participación política de la mujer (Batlle y Barrios, 2014).

Tabla 4. Representantes 2014-2018 con trayectoria política-electoral.

	Departamento	Partido	Nombre	Cargos de elección popular que ocupó antes
1	Antioquia	Centro Democrático	María Regina Zuluaga Henao	Concejal
2	Atlántico	Partido Conservador Colombiano	Aida Merlano Rebolledo	Diputada
3	Atlántico	Partido de la U	Martha Patricia Villalba Hodwalker	Alcaldesa
4	Bogotá	Centro Democrático	Esperanza María Pinzón De Jiménez	Edil y Concejal
5	Bogotá	Alianza Verde	Angelica Lisbeth Lozano Correa	Concejal
6	Bogotá	Alianza Verde	Ángela María Robledo Gómez	Concejal
7	Huila	Por un Huila Mejor	Flora Perdomo Andrade	Diputada
8	Meta	Partido de la U	Elda Lucy Contento Sanz	Concejal
9	Nariño	Partido Conservador Colombiano	Diela Liliana Benavides Solarte	Alcaldesa y Representante a la Cámara
10	Putumayo	Partido Liberal	Argenis Velásquez Ramírez	Alcaldesa
11	Santander	Partido Opción Ciudadana	María Eugenia Triana Vargas	Alcaldesa
12	Santander	Partido Conservador Colombiano	Lina María Barrera Rueda	Representante a la Cámara
13	Valle	Partido Liberal	Nancy Denise Castillo García	Representante a la Cámara
14	Valle	MIRA	Guillermina Bravo Montaño	Diputada

Fuente: Elaboración propia.

3. Las barreras de las mujeres para el acceso a las esferas del poder

Las primeras elecciones del posconflicto serán las legislativas que tendrán lugar el 11 de marzo próximo; serán las segundas elecciones nacionales en las que se aplicará la ley de cuotas. Los trabajos que se han publicado y que han evaluado su efectividad en las elecciones anteriores han afirmado que, aunque la ley de cuotas ha incrementado el número de mujeres en las listas de los partidos, el número de mujeres efectivamente electas dista del mínimo de 30% de mujeres candidatas (Ortega & Camargo, 2011; Ortega & Camargo, 2015; Batlle, 2017). Dada la brecha que existe entre mujeres candidatas y mujeres electas cabe cuestionarse qué obstáculos enfrentan las mujeres para materializar su elección.

En este sentido, Archenti & Tula (2008) plantean tres factores que condicionan el éxito de las cuotas como medidas afirmativas: a) las características particulares del sistema electoral, b) ciertos rasgos de la cultura política y c) los contenidos de las normas. Teniendo en cuenta que los partidos políticos han tenido 7 años para incorporar en sus estatutos y mecanismos de democracia interna la premisa de un 30% de mujeres en listas, a continuación presentaremos algunas reflexiones en torno a la progresiva incorporación de esta cuota electoral.

3.1. Características del sistema electoral

La literatura especializada ha identificado tres características de diseño institucional que hacen más efectiva la cuota electoral: i) la magnitud del distrito, ii) el tipo de lista y iii) la posición en la lista. Estas características se analizan en los siguientes apartados.

3.1.1. El tamaño de las circunscripciones: sin ley de cuotas en las más pequeñas

Con relación a la magnitud del distrito, las circunscripciones con magnitud mediana o grande ofrecen mayores probabilidades de elegir mujeres (Jones, 2008; Del Campo & Luengo, 2008; Archenti & Tula, 2008; International Institute for Democracy and Electoral Assitance, 2008; Bernal, 2011). De acuerdo con Nohlen (1995), las circunscripciones, en relación con el número de escaños, pueden ser catalogadas como pequeñas, medianas y grandes. Las circunscripciones pequeñas son aquellas en las cuales se eligen entre 2 y 5 escaños; las medianas entre 6 y 10 escaños, y las grandes más de 10 escaños.

En el caso colombiano, en las elecciones legislativas existen tres tipos de circunscripciones. Una nacional que asigna 100 curules al Senado y que aplica para todo el territorio nacional; una territorial que está conformada por los 32 departamentos del país y el Distrito Capital; en esta se eligen los Representantes a la Cámara, en un número que varía de acuerdo con la densidad poblacional, pero no es inferior a dos escaños por departamento. Finalmente, se encuentran las circunscripciones especiales: cinco étnicas que cubren todo el territorio nacional y otorgan dos curules en Senado y una en Cámara a comunidades indígenas, más dos curules en Cámara a comunidades afrodescendientes; además, se otorgan dos curules para los colombianos que residen y votan en el extranjero en la Cámara de Representantes (Botero, Ortega, & Pino, 2014).[7]

Como se vio, la ley de cuota electoral solo puede ser aplicada en las listas al Senado y en aquellas listas a la Cámara de Representantes para circunscripciones donde se asignan 5 o más escaños. Es decir, sólo en 14 de 33 distritos electorales se debe tener en cuenta la cuota electoral a la hora de diseñar las listas, a saber: Antioquia (17), Atlántico (7), Bogotá (18), Bolívar (6), Boyacá (6), Caldas (5), Córdoba (5), Cundinamarca (7), Magdalena (5), Nariño (5), Norte de Santander (5), Santander (7), Tolima (6) y Valle del Cauca (6).

Este hecho llama la atención porque justamente en la mayoría de departamentos en los que no se aplica la cuota, no se han elegido mujeres en las últimas elecciones legislativas, hecho que limita los alcances de la ley de cuotas y el propósito de que tal acción afirmativa se aplique en todo el territorio nacional.[8]

7 Vale anotar que la reforma de Equilibrio de Poderes en 2015 redujo a una las curules para colombianos en el exterior, y creó una nueva circunscripción étnica para las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés. A pesar de estar en la Constitución desde 2015, esta norma no regirá en 2018 por falta de desarrollo normativo.

8 En desarrollo de los Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno Nacional y las FARC, en las elecciones 2018 debían entrar a regir las 16

3.1.2. El tipo de lista de candidatos: el reto del liderazgo en listas abiertas

En relación con el tipo de lista, la lista cerrada ofrece mayores probabilidades de que salgan mujeres elegidas (Del Campo & Luengo, 2008; Archenti & Tula, 2008; Bernal, 2011). Sin embargo, a diferencia de las elecciones legislativas de 2014, en donde el MIRA y el Centro Democrático presentaron candidatos con listas cerradas, para 2018, de acuerdo con entrevistas realizadas en el marco de la elaboración de este texto,[9] todos los partidos utilizarán listas abiertas. El argumento comúnmente expresado es que las listas abiertas obligan a que todos los candidatos trabajen y busquen votos que contribuyan a superar el umbral. Como lo señala claramente una de las entrevistadas "fue toda una discusión que obedece a las particularidades de cada región... Esto permite que más personas hagan un trabajo y le sumen a la cifra repartidora o al umbral del partido. En una lista cerrada, las personas que tienen menor probabilidad delegan toda la responsabilidad a la cabeza" (entrevista personal, 2017).

En este sentido, una particularidad de la ley de cuota electoral colombiana es que se compite en listas abiertas. Esto supone un mayor nivel de competencia intrapartidista, para lo cual son fundamentales dos elementos: la financiación y los procesos de formación de liderazgos. En torno al primero, las entrevistadas señalaron que este es un tema sensible que abre la brecha entre hombres y mujeres. Salvo el MIRA, que afirma que entrega dinero a todos los candidatos y en igual proporción para desarrollar la campaña electoral (entrevista personal, 2017).Los otros partidos tienen una estrategia de financiación de campañas de sus candidatos muy diversa.

De acuerdo con el aplicativo Cuentas Claras, la información reportada muestra que el 13% de los recursos públicos que reciben los partidos y movimientos políticos es invertido en un gran rubro llamado "funcionamiento de Centros de pensamiento, cursos de formación política y electoral, inclusión de jóvenes, mujeres y minorías étnicas". Al desagregar este gran rubro, se obtiene que sólo el 6% se invierte en la inclusión de mujeres, jóvenes y minorías étnicas y específicamente en la inclusión de mujeres solo se invierte en 2,5% de los recursos recibidos por los partidos.

En relación con los procesos de formación de liderazgos, la ley 1475 de 2011, en el artículo 18, estableció que una suma no inferior al 15% de los recursos provenientes de

Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, las cuales estarían vigentes para los periodos electorales 2018-2022 y 2022-2026, de resolverse a su favor las discusiones entre el Congreso y la Rama Judicial frente a su aprobación o no en el Congreso. Estas circunscripciones serían adicionales a las 166 establecidas en Cámara, y estarán ubicadas en las regiones del país con mayor afectación por el conflicto armado y la falta de presencia estatal. Sus listas, de acuerdo al acto legislativo votado en la conciliación (el último debate), establecen el sistema cremallera o la alternancia entre hombres y mujeres. Al cierre de este libro todo indica que no se realizará la elección de estas circunscripciones, que hubieran tenido las primeras listas con paridad en la historia del país.

9 Las autoras realizaron entrevistas a coordinadoras de mujeres de los partidos políticos en diciembre de 2017.

la financiación estatal se destinarían al mencionado rubro de "actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político" (Congreso de la República, 2011). Lo anterior supone que los partidos y movimientos políticos vienen desarrollando un conjunto de acciones para la inclusión de mujeres en el debate electoral.

De acuerdo con las entrevistadas, los partidos todavía están en dicho proceso, pues este no fue un cambio automático, sino que ha requerido de un tiempo de toma de conciencia, negociación, debate y reconocimiento, que depende mucho de la postura frente al tema de género desde la formación de cada partido. Por ejemplo el MIRA y el Centro Democrático, al ser partidos recientes, han concebido desde sus orígenes la participación de la mujer y la fomentan.[10]

Entre las acciones que han sido implementadas con ese 15% de la financiación estatal de los partidos podemos destacar, de acuerdo con la respuesta de las entrevistadas, los siguientes aspectos.

- Primero, que los partidos políticos en su estructura interna han ido reconociendo a las secretarías, oficinas o comisiones de la mujer o de género, como parte de su organigrama y las han incorporado dentro de los órganos decisorios con voz y voto. Tal es el caso del Partido Alianza Verde, que en su Congreso Nacional celebrado el 16 de septiembre de 2017, reconoció a la Comisión de Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer como una comisión legal con cupo en la Dirección Nacional y en el Ejecutivo (entrevista personal, 2017).
- Segundo, la celebración del Encuentro Nacional de Mujeres, evento que ha permitido generar directrices y orientaciones nacionales para fomentar los liderazgos de mujeres y reconocer los ya existentes en las regiones (entrevistas personales, 2017).
- Tercero, la organización da cursos de formación y capacitación para mujeres o para candidatas focalizados, en la mayoría de casos, en las regiones (entrevistas personales, 2017).
- Cuarto, algunos partidos han utilizado los recursos como aporte para las campañas de sus candidatas (entrevistas personales, 2017). Por ejemplo, en el caso del Polo, las candidatas a la Cámara de Representantes por Antioquia declaran haber decidido hacer "una bolsa común para promover nuestra publicidad y podernos mover por el departamento y que nos vean empoderadas".
- Finalmente, algunos partidos lo han usado para desarrollo tecnológico y gastos de representación (entrevista personal, 2017).

10 Según el aplicativo cuentas claras de funcionamiento entre las actividades para la inclusión efectiva de las mujeres de los 13 partidos políticos 4 enfocan sus actividades en Formación política para la inclusión efectiva de las mujeres en procesos políticos, 1 partidos en formación electoral, 1 en estrategias de comunicación y 7 en actividades no especificadas.

Aunque estos procesos no tuvieron incidencia de manera contundente en la elaboración de listas para las legislativas de 2018 (salvo en el MIRA), las entrevistadas no dudan en afirmar que sí las tendrán para las elecciones locales de 2019 (entrevistas personales, 2017). Lo anterior, porque en algunos partidos son procesos de reciente puesta en práctica; y en otros es un proceso que empezará formalmente en el año 2018 a nivel regional (entrevistas personales, 2017).

A pesar de ello, la mayoría de las entrevistadas negó que las listas para los próximos comicios estuvieran conformadas por mujeres de relleno, por el contrario, destacaron que cada vez más las mujeres en el interior de los partidos son conscientes de las implicaciones de ley 1475; esta idea se afirma, textualmente, de la siguiente forma:

> La ley de cuotas se respeta mucho, ya no se espera que las mujeres sean solo de relleno, sino que se han ido formando a través de escuelas de formación política y de género. La participación en los organismos de dirección del partido ha ido incentivando que las mujeres tengamos que preocuparnos más por empoderarnos y para prepararnos para cargos de elección popular, ahora es mucho más fácil. (entrevista personal, 2017)

3.1.3. La posición de las mujeres en las listas de candidatos

Sobre este tema además de la lista cerrada, es importante un mandato de posición (Archenti & Tula, 2008; Krook, 2008; Bernal, 2011). Es decir, que se establezca en qué lugar de la lista van las mujeres, de modo tal que se pueda garantizar su elegibilidad.

En Colombia, el mandato de posición no está incluido en la ley; sin embargo, es pertinente analizar en qué posición en la lista están las candidatas. Así, llama la atención que, para las elecciones de 2018, solo las listas del Partido MIRA fueron encabezadas por una mujer y además utilizan la estrategia del sistema cremallera, es decir, las listas son lideradas por una mujer y se intercalan con un hombre (entrevista personal, 2017). Por el contrario, las listas de los otros partidos fueron encabezadas en su mayoría por hombres tanto para Senado como para Cámara de Representantes (El Tiempo, 11 de diciembre de 2017; Semana, 11 de diciembre de 2017). No obstante, de acuerdo con las entrevistadas, las listas a la Cámara, del Partido Centro Democrático y del Polo, en algunos departamentos como Atlántico y Antioquia, estarán lideradas por mujeres (entrevista personal, 2017).

3.2. Rasgos de la cultura política

De acuerdo con Archenti & Tula (2008), la cultura política está relacionada con los valores, actitudes, creencias, estereotipos, costumbres, intereses, lealtades, prácticas políticas y dinámicas electorales que deben enfrentar las mujeres para ejercer sus derechos políticos. El tipo de cultura política puede ser entendido como un obstáculo para la participación, inclusión y representación de las mujeres en la medida que dificulta poner en práctica la igualdad de género y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

En este orden de ideas, según todas las entrevistadas, la principal barrera que continúan enfrentando las mujeres en términos de cultura política es la estructura patriarcal predominante a nivel social, que es replicada en el interior de los partidos políticos; esta idea se presenta en la siguiente cita

> Los obstáculos son los estereotipos que impone la cultura, los estereotipos como si las mujeres no fuéramos capaces, yo siento que les cuesta un poco el asidero de las cosas, reconocer que hay asidero y reconocer que hay raíces en el proceso de uno, por eso generalmente las mujeres cuando hacen proceso político terminan haciendo de lado a los hombres y surgiendo solas porque con ellos es difícil y cuando surgen solas también hay un comportamiento patriarcal. (entrevista personal, 2017)

De esta forma, dicha barrera se manifiesta desde las mismas mujeres que suponen que sólo los hombres son capaces de actuar en política (entrevista personal, 2017); desde la sociedad, que ha mantenido el rol de la mujer como cuidadora y que cuestiona cuando las mujeres se dedican a otras actividades o sacrifican su familia por salvar el mundo para otras familias (entrevista personal, 2017). También desde las estructuras partidistas mismas que las han marginado por años, y no les permiten cumplir los roles que se merecen para los cuales se han preparado, o que consienten que los hombres se apropien de logros que las mujeres alcanzan (entrevistas personales, 2017). Igualmente, el hecho de ser madres, esposas, o cabezas de familia dificulta, en su criterio, la compatibilidad de horarios con el desarrollo de las actividades y toma de decisiones del partido. Como lo afirma una entrevistada:

> Nosotras tenemos unas dificultades mucho más evidentes que los hombres, cuando somos madres, cuando somos cabeza de familia, los espacios políticos se ven restringidos porque estamos destinados al rol de cuidadoras, entonces muchas de las decisiones se toman muy tarde, entonces nosotras debemos estar en la casa con nuestros hijos (entrevista personal, 2017).

Adicionalmente, las estructuras patriarcales no son las mismas en todas las regiones del país de acuerdo con las entrevistadas. Es decir, algunas zonas tienen una tradición patriarcal más fuerte que en otras regiones. Por ejemplo, zonas como Antioquia, Boyacá, Caquetá y Bogotá, se constituyen en escenarios político-electorales difíciles para el desarrollo de liderazgos y la defensa de la igualdad entre géneros.

En consecuencia, "desarrollar un discurso de igualdad y equidad es supremamente difícil, no les gusta ese discurso" (entrevista personal, 2017) y "mientras la estructura patriarcal del país no vaya cambiando concretamente, los partidos políticos van a reflejar esa situación" (entrevista personal, 2017). No obstante, y como lo señala Htun (2002), la naturaleza de la orga-

nización del partido puede explicar el éxito de las mujeres. En este sentido, partidos con orientación normativa y burocrática pueden garantizar una mejor participación, como es el caso del MIRA y el Centro Democrático, a diferencia de partidos sin estructuras claras y relaciones clientelares como los partidos tradicionales, el Partido de la U o Cambio Radical.

3.3. Contenido de la norma

En términos del contenido de la norma, su naturaleza determina en buena medida el éxito o no de la misma (Archenti & Tula, 2008). Es decir, no es lo mismo que la ley de cuotas tenga carácter legal que constitucional, por cuanto tener un nivel constitucional le garantiza un piso jurídico para su reglamentación y un papel fundamental a la Corte Constitucional en su defensa y en la creación de jurisprudencia y doctrina para su cumplimiento. Tampoco es lo mismo que la ley sea aplicada en todo el territorio nacional que solo en ciertas circunscripciones. Además, el tipo de cuota electoral que hay en Colombia no se aplica para cargos uninominales.

En este sentido, el objetivo de garantizar y realizar la igualdad de género en Colombia ha comenzado su camino, sin embargo, queda mucho por recorrer y sobre todo por reformar, con el fin de que la acción afirmativa se cumpla en todo el territorio y que venza los estereotipos de nuestra cultura política patriarcal.

Adicionalmente, las elecciones legislativas de 2014 demostraron que para la mayoría de partidos, el porcentaje del 30% establecido para la inclusión en listas se configuró como el techo que limita una mayor participación de mujeres en lista (Ortega & Camargo, 2015). En la medida en que se entienda que el proceso de incorporación y reconocimiento de las mujeres en los partidos políticos como protagonistas del proceso político electoral es también fruto de procesos de capacitación y fomento de liderazgos en el interior de los mismos, se espera que aumente tanto el número de candidatas como de mujeres efectivamente electas, que en la actualidad dista de estar en las mismas proporciones, tal como lo auguran las líderes entrevistadas.

Finalmente, un último elemento que se puede destacar de la cuota electoral colombiana es que la vigilancia y control sobre el cumplimiento de la misma sólo se ejerce sobre el mandato del 30%, pero no hay un control sobre la utilización de la financiación pública destinada a la formación e inclusión de minorías establecida en la ley 1475 (Congreso de la República, 2011), ni sobre los rubros sobre los cuales se emplea, y la información que se consigna en el aplicativo Cuentas Claras es demasiado genérica para llevar un real control de su destinación.

4. Conclusiones

A manera de conclusión lo primero que podemos afirmar es que la aplicación de la ley de cuota electoral ha conllevado a un proceso de reflexión y adecuación de la misma en el interior de los partidos políticos. En esa medida, es un proceso que ha iniciado y que

tiene particularidades en cada una de las organizaciones partidistas. Es un proceso en construcción, negociación, configuración y adaptación que tiene como principal objetivo el reconocimiento y la garantía del ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos y que implica una profunda y lenta modificación de la cultura patriarcal que aún persiste en nuestra realidad social.

Así mismo, las características del sistema electoral colombiano y las dinámicas de selección de candidatos y configuración de listas son procesos que, poco a poco, reflejan las reivindicaciones y el reconocimiento a las mujeres. Sin embargo, dada la realidad de las listas abiertas, los procesos de capacitación y formación de liderazgos, así como la financiación de campañas políticas, son elementos indispensables para proyectar y empoderar a las mujeres en el interior de los partidos. En el marco normativo actual, estos elementos tienen una participación muy pobre en el presupuesto de funcionamiento anual de los partidos.

En materia normativa, se debe avanzar hacia un estado de paridad, en dónde las listas a corporaciones públicas estén compuestas de un 50% por cada género; con alternancia, que es el mandato de poder que indica que en las listas de inscritos debe aparecer mujer y hombre sucesivamente y universalidad, que indica la aplicación de la Ley de Cuotas en todas las elecciones plurinominales. Se debe avanzar, finalmente, hacia una ley de cuota electoral que incorpore todo el territorio nacional para la aplicación de la misma.

Bibliografía

Archenti, N., & Tula, M. I. (Eds.). (2008). *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género.* Buenos Aires: Heliasta.

Batlle, M. y Barrios L.C. (2014). La participación de las mujeres en la competencia electoral legislativa en Colombia. En Misión de Observación Electoral - MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales 2014* (pp.151-166). Bogotá: Arte Litografico.

Batlle, M. (2017). Mujeres en el Congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la Ley de cuota de género en las elecciones de 2014. *Colombia Internacional* (89), 17-49.

Bernal, A. (2011). Elecciones Parlamentarias de 2010: Análisis de la Inclusión de Mujeres. *Colombia Internacional*(74), 89-118.

Botero, F., Ortega, B., & Pino, J. F. (2014). *Distritos Electorales y Capital Social.* Bogotá: Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales CEDAE - Universidad de los Andes.

Congreso de la República. (2011). Ley estatutaria 1475 de 2011.

Del Campo, E., & Luengo, O. (2008). El Impacto de los Sistemas Electorales y las Leyes de Cuotas en los Países Andinos. En N. Archenti, & M. I. Tula (Edits.), *Mujeres y Políitca en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género* (pp. 137-164). Buenos Aiires: Heliasta.

El Tiempo. (11 de Diciembre de 2017). *Así conforman los partidos políticos sus listas a Congreso para 2018.* Recuperado de http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/listas-a-congreso-de-partidos-politicos-para-elecciones-2018-160442

Htun, M. (2002). Mujeres y Poder Político en Latinoamérica. En IDEA, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (pp.19-44). Estocolomo: International IDEA.

Entrevistas personales (Diciembre de 2017). Cuestionario sobre Ley de Cuotas. Bibiana Ortega, Entrevistador. Cinco entrevistadas.

International Institute for Democracy and Electoral Assitance. (2008). *30 Años de Democracia: ¿En la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina.* Estocolmo: IDEA Internacional.

Jones, M. P. (2008). Leyes de Cuota y Listas de Partido: Evaluación del Impacto de las Listas Cerradas vs. las Listas Abiertas. En M. Ríos (Ed.), *Mujer y Política. El Impacto de las Cuotas de Género* (pp. 203-220). Santiago de Chile: FLACSO-CHILE-Editorial Catalonia Ltda.

Krook, M. L. (2008). La Adopción e Impacto de las Leyes de Cuotas de Género: Una perspectiva global. En M. Rios Tovar (Ed.), *Mujer y Política. El Impacto de las Cuotas de Género en América Latina* (pp. 25-58). Santiago de Chile: LACSO-CHILE-Editorial Catalonia Ltda.

Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales.* Caracas: Fundación Friedrich Ebert- Editorial Nueva Sociedad.

Ortega, B., & Camargo, G. (2015). Ley de Cuotas en Colombia: Elecciones al Congreso de la República 2014-2018. En F. Barrero, & M. Batlle (Eds.), *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Represetnacines fragmentadas?* (pp. 87-113). Bogotá.

Ortega, B., & Camargo, G. N. (2011). La Nueva Ley de Cuotas en Colombia. El Caso de las Asambleas Departamentales 2007-2011. En L. Wills Otero, & M. Batlle (Eds.), *Política y Territorio. Análisis de las Elecciones Subnacionales en Colombia* (págs. 197-220). Bogotá: PNUD-IDEA Internacional-NIMD.

Reyes, N. (2015). Participación política de mujeres en elecciones locales. En Misión de Observación Electoral - MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015 (pp. 357-371).* Bogotá: Arte Litográfico.

Sánchez, Carlos. (2013). Hace 55 años las mujeres votaron para poder votar. *Nuestra Huella.* Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/rev_electro/2012/rev_elec_dic/revista_diciembre2012.html#02

Semana. (11 de Diciembre de 2017). *Elecciones: listas las listas al Congreso*. Recuperado de http://www.semana.com/nacion/articulo/partidos-politicos-inscriben-sus-candidatos-al-congreso/550230

UNDP. (Junio de 2000). *Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado de http://www.undp.org.cu/pdhl/Modulo4/use/tema2/(5).htm

UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

Riesgos electorales asociados a la participación política del partido FARC

Rodrigo Losada, Ph.D.*
Universidad Sergio Arboleda

La paz con el grupo alzado en armas denominado FARC sólo fue posible en la medida en que se les abrió a sus dirigentes la posibilidad de entrar al juego político electoral. El grupo armado no estaba derrotado, ni tampoco habían doblegado a las fuerzas legítimas del país. Así lo entendió el presidente Juan Manuel Santos cuando, en su primer mensaje secreto del 7 de septiembre de 2010 a Alfonso Cano y Pablo Catatumbo, les propuso reunirse "(…) en un encuentro secreto [donde] analizaríamos y acordaríamos todo lo necesario para una negociación política del conflicto" (Acosta, 2016, p.202).

En enero de 2015, durante el desarrollo de las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC en La Habana, el jefe del equipo negociador a nombre de la guerrilla, Iván Márquez, dejó ver con nítida claridad la importancia que tenía la participación política para ellos. Así, en un acalorado debate sobre la necesidad de sancionar severamente a quienes siendo miembros de las FARC hubieran cometido crímenes de lesa humanidad, "Iván Márquez, indignado, argumentó que nadie hacía un proceso de paz para irse preso y que no se podía hablar de la creación de un partido político, que era el fin último de la negociación, si las cabezas de las FARC iban a la cárcel" (Gómez, 2016, p.79).

* Profesor e investigador de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Ph.D. en Ciencia Política por la Universidad Georgetown (EE.UU.). Actualmente se interesa por el estudio de las transformaciones que están experimentando los partidos políticos.

El tema de los riesgos que suscita la presencia del partido FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) en las próximas elecciones legislativas y presidenciales será tratado a continuación en tres secciones. En la primera parte se analizan los riesgos de violencia, fraude y otras irregularidades electorales que puede despertar dicho partido en el territorio colombiano, exceptuadas aquellas regiones del país que lleguen a denominarse Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (si estas finalmente se crean).[1] En la segunda sección, se estudia el tema de los disidentes de las FARC, quienes pueden afectar el proceso electoral de los territorios, especialmente los de las zonas en donde *grosso modo* se concentraba la presencia física de las FARC. Finalmente, en la tercera parte se examinarán los riesgos mencionados que pueden estar presentes en las Circunscripciones.

1. Los riesgos de violencia o fraude

El ingreso de las FARC bajo la forma de partido político denominado Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, en singular, implica riesgos considerables tanto para los miembros de este partido, como para quienes se manifiesten, o sean considerados, como simpatizantes del mismo. Por supuesto, esos riesgos se incrementan particularmente durante la primera intervención de este partido en la lucha electoral, tanto más cuanto que el mismo nombre adoptado por esta organización despierta en algunas personas fuertes emociones de rechazo.

Similares reacciones atizará la ideología de las FARC, expresada en las *Tesis para la discusión*, aprobadas por la X Conferencia Nacional Guerrillera de las FARC, celebrada en las Sabanas del Yarí (Caquetá, Colombia), entre el 17 y el 23 de septiembre de 2016, días antes del plebiscito nacional sobre los acuerdos pactados en La Habana. La Tesis 25 dice lo siguiente:

> Nos seguiremos orientando por un ideario inspirado en el marxismo, el leninismo, el pensamiento emancipatorio bolivariano y, en general, en las fuentes del pensamiento crítico y revolucionario de los pueblos.

Una posición ideológica como la aquí citada choca de frente con las creencias políticas colombianas predominantes las cuales son, en su mayoría, de corte derechista, conservadoras y, por ende, se encuentran prevenidas contra todo lo que se asemeje al llamado "castro-chavismo"; este término generalmente es asociado en Colombia con las peores formas de gobierno. Igualmente, dicha posición ideológica se presta para que, en el contexto de la campaña electoral de 2018 circulen, a nivel de la opinión pública, una serie de imágenes, frases, y datos, que asociarán fuertemente un gobierno de izquierda radical por la FARC con la ruina del país.

Téngase en cuenta, además, que el partido FARC se declara abiertamente "revolucionario", más aún, con las iniciales de su nombre se presenta orgullosamente como prolongación de las Fuerzas Armadas Revo-

1 Este artículo se cierra el 16 de enero de 2018 cuando todavía no está claro si las aludidas circunscripciones llegarán a crearse.

lucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP, 2018), grupo armado que se ganó el odio de numerosos ciudadanos, muchos de ellos víctimas de su accionar violento. Además, la FARC, ya no como alzados en armas sino como organización política, pretende, probablemente por razones de seguridad personal, mantener un estilo de vida en común semejante al que tuvieron mientras se desarrolló el conflicto armado.[2] En otras palabras, los miembros de la FARC van a continuar viviendo, y trabajando, agrupados en comunidades, más exactamente, en veintiséis comunidades,[3] ubicadas en diversas regiones del territorio colombiano, en cada una de las cuales están viviendo, hasta el presente, únicamente miembros de la FARC.

En el contexto político así descrito, los candidatos de la FARC y quienes les apoyen más de cerca serán percibidos por muchas personas como la mayor amenaza imaginable para el país; de ahí a conductas violentas, no hay sino un paso. Por tanto, la vida de los candidatos de la FARC, sea al Senado o a la Cámara de Representantes, sea a la Presidencia, se encuentra en alto riesgo y exige una especial protección.

Esta protección la requieren, igualmente, los principales agentes de estos candidatos. Hay que contar como seguro que, durante los días de la campaña electoral, se excitarán deliberadamente fuertes emociones en contra del partido FARC, sus candidatos y sus seguidores. Preservar la integridad física de los candidatos y miembros del nuevo partido es fundamental para asegurar el futuro de la paz; de lo contrario, esta se puede desmoronar.[4] Sin embargo, todo lo anterior no bastará, si la FARC no se esfuerza por mitigar la pésima imagen que tiene en la opinión pública.

Por otro lado, conviene tener en cuenta la existencia de antiguos paramilitares quienes, a título personal o en pequeños grupos, deseosos de venganza por los golpes que recibieron de las FARC, podrán aprovechar cualquier descuido del equipo encargado de la protección, tanto de candidatos de la FARC, como de los integrantes del mismo partido.[5]

2. Los disidentes de las FARC

No se sabe a ciencia cierta cuántos de los militantes de las FARC rechazaron la oferta de paz que les hizo el Gobierno y cuántos,

2 Sobre este tema, las Tesis aprobadas en la X Conferencia Nacional Guerrillera de las FARC, plantean textualmente lo siguiente: "Tenemos la aspiración de preservar nuestra comunidad bajo las nuevas circunstancias, pues ella constituye el núcleo básico que habrá de expandirse hacia todo el campo popular para avanzar en nuestros propósitos de construcción de un nuevo poder social 'desde abajo' y de toma de posiciones de poder político y de gobierno para los cambios que reclaman las mayorías".

3 Se trata de los Espacios Territoriales de Reincorporación y Normalización, inicialmente conocidos como Zonas Veredales Transitorias de Normalización, donde se concentraron las estructuras armadas de las FARC para su desarme.

4 Resulta útil en este contexto el artículo de Pizarro, "Los desafíos actuales para consolidar la paz en Colombia" (2017).

5 La publicación del Centro de Memoria Histórica, *Grupos armados posdesmovilización* (2016), alimenta esta inquietud.

en su lugar, optaron por embarcarse de lleno en el negocio de la droga o en otros negocios ilegales. Según diversas fuentes, pueden ser alrededor de 700, constituidos en buena parte por miembros desertores de los Frentes 1, 7, 16 y 44, los dos primeros considerados como los frentes más involucrados en el negocio de la droga (Johnson, 2017; Vélez, 2016; Álvarez y Pardo, 2017; El Tiempo, 9 de octubre de 2017; CNN, 4 de mayo de 2017; EFE, 9 de mayo de 2017).

Sin embargo, el conjunto de estos disidentes no se encuentra integrado en una organización criminal, pues está fragmentado en unidades autónomas. Se calcula que puede haber cerca de 30 de esas unidades (Johnson, 2017; Vélez, 2016; Álvarez y Pardo, 2017), ubicadas en municipios en los cuales existen cultivos de coca o explotación ilegal de minerales, pertenecientes a departamentos como Caquetá, Guaviare, Guainía, Meta, Cauca, o a extensos municipios sobre el Pacífico como Buenaventura (Valle) y Tumaco (Nariño). Se trata, pues, de áreas que en su mayoría hacen parte de las (posibles) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

En los municipios en los cuales una o más disidencias se encuentran activas (en unos con mayor intensidad que en otros) cabe esperar fuertes restricciones para ejercer el derecho al voto en las próximas elecciones, tanto legislativas como presidenciales, pero con mayor intensidad en las primeras. A estas disidencias no les preocupa tanto la política actual de nivel nacional, pero sí les interesará apoyar candidatos al legislativo que consideren cercanos a sus intereses. Si la disidencia con mayor presencia en el municipio no simpatiza con algún candidato a Cámara o a Senado, activo en la localidad, tomará medidas para hacerle sentir que no es bienvenido. Así mismo, esa disidencia perseguirá a quienes adelanten proselitismo por candidatos que no son de su simpatía.

Particular protección requerirán los líderes sociales que los disidentes consideren un obstáculo en su actividad delictiva. Y con mayor razón, en la medida en que alguno de ellos se postule como candidato para ocupar un escaño en el legislativo (en el escenario de las Circunscripciones de Paz).

3. Los riesgos de violencia o fraude en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (si estas finalmente surgen)

A fin de favorecer a los residentes de zonas rurales en gran parte abandonadas por el Estado y en las cuales el conflicto armado ha tenido mayor incidencia, se acordó en La Habana crear 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz que tendrían la particularidad de que, para las próximas elecciones para la Cámara de Representantes, al igual que para las de 2022, en cada una de aquellas se elegiría un representante a esta corporación. Dado que, en el momento actual, no se sabe a ciencia cierta si estas circunscripciones entrarán en el próximo juego electoral, se va a explicar a continuación cómo funcionarían si finalmente se cumple con los acuerdos pactados entre el gobierno y las FARC.

Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz tienen una finalidad estrictamente electoral, es decir, sólo sirven para elegir cada una un miembro de la Cámara de Representantes. Se pretende, pues, crear 16 nuevas curules en la Cámara, adicionales a las 166 que ya existen. Cada una de estas circunscripciones está compuesta por tres o más municipios, o por alguna parte de los mismos. De hecho, en el conjunto de las 16 circunscripciones aludidas entran 167 municipios. Esos hacen parte de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Tolima y Valle del Cauca.

Cada nueva curul será ocupada por quien obtenga la mayor votación en la circunscripción transitoria correspondiente. Pero las nuevas curules están reservadas exclusivamente para los residentes de las circunscripciones recién mencionadas, o para quienes fueron desplazados de una cualquiera de las mismas pero se encuentran en plan de retorno; o para quienes puedan acreditar que han sido víctimas del conflicto en cualquier parte del país. Están destinadas, pues, a favorecer ante todo a las víctimas del conflicto armado. Más aún, quien quiera ser candidato en una de estas circunscripciones deberá acreditar su condición de víctima ante la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Así pues, estas circunscripciones favorecen de modo particular a los residentes de zonas que hoy en día se encuentran muy desprovistas de servicios sociales, y de otras formas de presencia estatal, y que sufrieron con mayor intensidad el conflicto armado, porque cada una de ellas va a tener como representante suyo en la Cámara de Representantes a una persona, mujer u hombre, que ha experimentado en sí misma las angustias y dificultades que han golpeado a quienes viven en dichas zonas.

En las elecciones de representantes, en el caso de que estas circunscripciones se celebren en marzo del 2018, y cuatro años después en las de 2022, no podrán hacer campaña ninguno de los partidos políticos actualmente reconocidos como tales por la ley. Tampoco podrá hacerlo el nuevo partido FARC. Esto quiere decir que se busca dejar en plena libertad a los residentes de estas nuevas circunscripciones para que, dialogando entre sí, escojan a una o uno de los suyos como su legítimo representante.

Pero, dada la presencia en las mismas circunscripciones de actores armados, disidentes de las antiguas FARC o personas involucradas en el narcotráfico y en otras actividades ilegales, los residentes de las nuevas circunscripciones corren el riesgo de que aquellos traten de imponer, o de vetar, candidatos. No puede omitirse el hecho de que estas circunscripciones transitorias fueron creadas por petición expresa de las FARC como parte de la negociación de los acuerdos de paz en La Habana.

Los mismos políticos tradicionales que, en ocasiones anteriores, han buscado votos en estas zonas abandonadas, pueden querer interferir ahora, sea en la selección de los candidatos, sea en las actividades que estos desarrollen durante la época de campaña electoral. En particular, se requiere estar

alerta para evitar que integrantes del nuevo partido FARC, quienes conocen muy bien estas regiones y saben que en ellas una parte importante de la población los aprecia quieran a distancia, o indirectamente, incidir en el proceso electoral, o a través de terceros, residentes del lugar (Milanese, 2015; Caicedo, Burbano y Serna, 2016). Así mismo, se impone actuar temprano contra las autoridades locales que quieran favorecer a candidatos con los cuales ellas simpatizan, o en contra de los que juzgan indeseables.

La MOE tiene identificadas otras circunstancias que, en las mencionadas circunscripciones transitorias, afectan el proceso electoral tales como el déficit de cedulación entre los habitantes de estas regiones, las dificultades de acceso a los puestos de votación, y la violencia política y social (MOE, 2017). Según esta misma fuente, "una tercera parte de las circunscripciones de paz tenía riesgo en 2016 por presencia de ELN, Bandas de Crimen Organizado y minería ilegal" (Ibíd.), más exactamente, entre enero de 2016 y abril de 2017, 65 de los 167 municipios incluidos en las circunscripciones especiales habían registrado incidentes de violencia, tales como asesinato, desaparición, atentado, secuestro y/o amenaza (p.16-17).

4. Conclusión

No hay duda que la irrupción del nuevo partido FARC en los procesos electorales del país genera una serie de nuevos riesgos electorales. Riesgos, en primer lugar, para la integridad física de los candidatos, sus familiares más cercanos, y sus principales seguidores; y en segundo lugar, para la integridad del mismo proceso electoral.

Frente a lo primero, todas las precauciones que se tomen para proteger la vida de las candidatas y candidatos del partido FARC se justifican plenamente. Frente a lo segundo, los riesgos más preocupantes provienen de los grupos disidentes de las FARC, los cuales mirarán con gran recelo a las y los candidatos que quieran hacer proselitismo electoral en las zonas controladas por ellos. Pero también se encuentra en riesgo toda la población residente en esas zonas, porque los disidentes no aceptarán propuesta o conducta alguna que ponga en riesgo sus intereses económicos.

Finalmente, los habitantes de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (si llegan a existir), corren el riesgo de las infiltraciones, motivadas por intereses políticos, provenientes de personas que no son residentes en estas circunscripciones. Conviene encender las alarmas ante cualquiera de estas intervenciones, sobre todo ante cualquier indicio de atentado físico contra candidatos o líderes sociales de la región.

Bibliografía

Acosta, Henry. (2016). *El hombre clave: el secreto mejor guardado del proceso de paz de Colombia*. Bogotá: Aguilar.

Álvarez Vanegas, Eduardo y Pardo Calderón, Daniel. (16 de mayo de 2017). Disidencias de las Farc: 2017 ¿simples bandidos? *El Espectador*. Recuperado de https://colombia2020.elespectador.com/pais/disidencias-de-las-farc-simples-bandidos

Caicedo Ortiz, J. Burbano, L., y Arboleda, Y. (2015). Elecciones 2015 en Amazonía y Orinoquía, o de cuando los partidos dejaron de ser lo que eran antes. En F. Barrero (Ed.), *Elecciones regionales 2015: Los retos de un país en camino hacia la paz* (pp. 295-340). Bogotá: Opciones Gráficas Editores

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Grupos armados posdesmovilización (2006-2015). Trayectorias, rupturas y continuidades*. Bogotá: Imprenta Nacional.

CNN. (4 de mayo de 2017). ¿Qué es la disidencia de las FARC? Recuperado de http://cnnespanol.cnn.com/2017/05/04/que-es-la-disidencia-de-las-farc/

EFE. (9 de mayo de 2017). Entre el 6 y el 7% de los miembros de las Farc son disidentes, según Mindefensa. Recuperado de https://www.publimetro.co/co/colombia/2017/08/09/entre-el-6-y-el-7-de-los-miembros-de-las-farc-son-disidentes-segun-mindefensa.html

El Tiempo. (9 de octubre de 2017). Disidencias de las Farc están en proceso de expansión. Recuperado de http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/en-tumaco-disidencias-de-las-farc-amenazan-la-convivencia-139108

FARC EP. (2018). Quienes somos y por qué luchamos. Recuperado de www.farc-ep.co /nosotros.html

Gómez Giraldo, Marisol. (2016). *La historia secreta del proceso de paz*. Bogotá: Intermedio.

Johnson, Kyle. (26 de junio de 2017). Las disidencias de las FARC: ¿Cuántos son? ¿Cómo manejarlos? *Razón Pública*. Recuperado de https://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10352-los-disidentes-de-las-farc-cu%C3%A1ntos-son-c%C3%B3mo-manejarlos.html

Milanese, Juan Pablo. (2015). Elecciones 2015 en la Región Pacífico: Análisis sistémico de los resultados en el corazón del posconflicto. En F. Barrero (Ed.), *Elecciones regionales 2015: Los retos de un país en camino hacia la paz* (pp. 186-212). Bogotá.

Milanese, Juan Pablo. (2015). Elecciones 2015 en la Región Pacífico: Análisis sistémico de los resultados en el corazón del posconflicto. En F. Barrero (Ed.), *Elecciones regionales 2015: Los retos de un país en camino hacia la paz* (pp.185-212). Bogotá.

MOE. (2017). *Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes 2018-2022 y 2022-2026, Informe*. Recuperado de https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Informe-Circunscripciones.pdf

Pino, Federico. (2015). Elecciones 2015 y posconflicto: posibilidades y retos de la implementación de los acuerdos de paz en los municipios del programa Consolidación Territorial. En F. Barrero (Ed.), *Elecciones regionales 2015: Los retos de un país en camino hacia la paz* (pp. 77-341). Bogotá: Opciones Gráficas Editores.

Pizarro Leongómez, Eduardo. (2017). Los desafíos actuales para consolidar la paz en Colombia. *Cahiers des Amériques Latines*, (84) (pp.7-12). Recuperado de http://journals.openedition.org/cal/4512?lang=en

Vélez, Juanita. (5 de diciembre de 2016). Las Farc: ni solo narcos, ni solo revolucionarios. *La Silla Vacía*. Recuperado de http://lasillavacia.com/historia/las-farc-ni-solo-narcos-ni-solo-revolucionarios-59123

Misión de observación Electoral

En busca de la relación entre corrupción electoral y administrativa.

Comportamiento de los delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática y contra la Administración Pública 2005 – 2015

Frey Alejandro Muñoz Castillo
Gabriel Felipe Angarita Serrano
Coordinación de Administración Pública
Misión de Observación Electoral – MOE

Introducción

En el Estado colombiano la forma por excelencia para acceder a cargos públicos con poder político y administrativo es mediante mecanismos democráticos. Desafortunadamente, en la competencia electoral se presentan actos de corrupción que repercuten en la elección de candidatos que utilizan las instituciones públicas para satisfacer sus propios intereses y los de las personas que los apoyaron en los actos corruptos de sus campañas. Esto representa una grave crisis del modelo político y es un factor de riesgo permanente para las elecciones, dado que las irregularidades cometidas en el ejercicio de la función pública también son utilizadas para favorecer posteriores campañas políticas, estableciéndose así un ciclo de corrupción difícil de combatir.

Una aproximación al conocimiento de este factor de riesgo se puede encontrar en el análisis de las conductas que el legislador considera como reprochables y por lo tanto sujetas a pena por afectar los bienes jurídicos de los mecanismos de participación democrática y la administración pública las cuales se encuentran contempladas en la ley 599 de 2000 -Código Penal-.

Dentro de los enfoques de análisis de esta temática, este texto toma aquel que se preocupa por el comportamiento cuantitativo de las denuncias como variable de análisis, estableciendo su comportamiento en periodos de tiempo y territorios determinados, así como respecto a la actuación de las autoridades judiciales frente a las mismas. De este modo, se busca determinar la existencia de una

correlación entre delitos electorales y delitos contra la administración pública (comúnmente conocidos como "corrupción").

Bajo el enfoque señalado, el presente estudio se delimita a las estadísticas suministradas por la Fiscalía General de la Nación -FGN- para el SPOA[1] dentro del periodo de enero de 2005 a diciembre de 2015[2].

Es importante aclarar, respecto a los delitos que afectan los mecanismos de participación democrática, que aquí son analizados los contemplados en el título XIV del código penal para antes del año 2017[3], dado que mediante ley 1864 de 2017 fueron introducidos 5 nuevos tipos penales[4], que por obvias razones no se encontraban en el SPOA dentro del periodo analizado.

Respecto a los delitos contra la Administración Pública, no se recogen la totalidad de tipos contemplados en el Titulo XV del estatuto punitivo -artículos 397 a 434A-, sino aquellos que se consideran relacionados a lo que comúnmente se denomina como "corrupción"[5].

1. Denuncias registradas en el SPOA respecto de los delitos contra los mecanismos de participación democrática

1.1. Comportamiento por tipo penal

Entre el año 2005 y el 2015 la FGN tramitó 9.976 noticias criminales[6] en referencia a delitos contra los mecanismos de participación democrática. Los tipos penales presentan el siguiente número de denuncias:

1 Sistema de información de la Fiscalía General de la Nación para el Sistema Penal Oral Acusatorio.

2 Los datos para el presente documento fueron descargados en la página web de la Fiscalía General de la Nación. Se resalta el hecho que estos datos sean de acceso público.

3 Art. 386, perturbación de certamen democrático; Art. 387, constreñimiento al sufragante; Art. 388, Fraude al sufragante; Art. 389, fraude en la inscripción de cédulas; Art. 390, corrupción de sufragante; Art. 391, voto fraudulento; Art. 392, favorecimiento de voto fraudulento; Art. 393, mora en la entrega de documentos relacionados con una votación; Art. 394, alteración de resultados electorales; Art. 395, ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula; Art. 396, denegación de inscripción.

4 Art. 389A, elección ilícita de candidatos; Art. 390A, tráfico de votos; Art. 396A, financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas; Art. 396B, violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales; Art. 396C, omisión de información del aportante. Además de los nuevos delitos, con esta ley se modificó el título de protección a los mecanismos de participación democrática, cambiándose la redacción y aumento de penas en algunos tipos.

5 Art. 397, Peculado por apropiación; Art 398, Peculado por uso; Art 399, Peculado por aplicación oficial diferente; Art. 400, Peculado culposo; Art 404, Concusión; Art 405, Cohecho propio; Art 406 Cohecho impropio; Art 407, Cohecho por dar u ofrecer; Art 408, Violación al régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades; Art 409, Interés indebido en la celebración de contratos; Art 410, Contrato sin cumplimiento de requisitos legales; 410-A, Acuerdos restrictivos de la competencia; 411 Tráfico de influencias de servidor público; Art 412, Enriquecimiento ilícito; Art 413, prevaricato por acción; Art 414, Prevaricato por omisión; 422 Intervención en política; Art 434, asociación para la comisión de un delito contra la administración pública.

6 Noticia criminal: es el conocimiento o información sobre la comisión de una conducta punibles obtenidos por la policía judicial o Fiscalía. La noticia criminal puede conocerse de oficio o mediante denuncia, querella o petición especial.

Tabla 1. Denuncias por delitos contra los mecanismos de participación democrática 2005-2015

#	Tipo penal	Número de denuncias	% de denuncias	Activas	% de activas frente a n° de denuncias	Inactivas	% de inactivas frente a n° de denuncias
1	Fraude en la inscripción de cédulas	2.644	26,50%	987	37,33%	1.657	62,67%
2	Corrupción de sufragante	1.787	17,91%	541	30,27%	1.246	69,73%
3	Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula	1.178	11,81%	167	14,18%	1.011	85,82%
4	Voto fraudulento	1.121	11,24%	183	16,32%	938	83,68%
5	Delitos contra los mecanismos de participación democrática	777	7,79%	255	32,82%	522	67,18%
6	Constreñimiento al sufragante	765	7,67%	240	31,37%	525	68,63%
7	Fraude al sufragante	682	6,84%	196	28,74%	486	71,26%
8	Alteración de resultados electorales	551	5,52%	233	42,29%	318	57,71%
9	Perturbación de certamen democrático	371	3,72%	121	32,61%	250	67,39%
10	Favorecimiento de voto fraudulento	51	0,51%	16	31,37%	35	68,63%
11	Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación	25	0,25%	8	32,00%	17	68,00%
12	Denegación de inscripción	24	0,24%	5	20,83%	19	79,17%
	TOTAL	**9.976**	**100%**	**2.952**	**29,59%**	**7.024**	**70,41%**

Fuente: SPOA, Fiscalía General de la Nación. Elaboración MOE.

El delito más denunciado es el fraude en la inscripción de cédulas con un 26.5% del total de las denuncias. Le sigue la corrupción al sufragante, el ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas y el voto fraudulento. Estos cuatro tipos penales concentran el 67.46% de los datos registrado. Cabe señalar que 777 casos de los datos suministrados por la FGN no especifican el tipo penal que afecta los mecanismos de participación democrática.

El fraude en la inscripción de cédulas (más conocido como trashumancia electoral) y la corrupción al sufragante (conocida como compra y venta de votos), son los dos delitos más recurrentes, siendo esta una de las razones por la cual se modificó la tipificación de estas conductas mediante la mencionada ley 1864 de 2017. Allí se estableció al ciudadano como nuevo sujeto de pena por trashumancia, cuando este inscriba se cedula de manera irregular.[7] Respecto a la corrupción de sufra-

7 **Artículo 389. Fraude en inscripción de cedulas.** <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde ha-

gante, se dispone de nuevos supuestos fácticos de la conducta y se mejoró la redacción del tipo penal, en especial frente a la finalidad del acto de corrupción[8].

Para la fecha de corte, de las 9.976 denuncias el 70.41% se reportaban inactivas, mientras que el 29.59% (2.952) se mostraban como activas dentro del sistema. Este hecho evidencia las dificultades que tiene la investigación de este tipo de conductas. Por un lado, muestra la incapacidad que tiene la Fiscalía para atender la gran cantidad de noticias criminales que se interponen en un corto periodo de tiempo y que, dadas las características de estos delitos, deben procurarse investigar en tiempo real. Así mismo, como se ha verificado en los reportes de irregularidades que llegan a la MOE a través de Pilas con el Voto[9], muestra la falta de elementos materiales probatorios e información relevante que permita llevar a buen término la investigación de este tipo de delitos.

1.2. Comportamiento temporal

Las denuncias con referencia a delitos contra los mecanismos de participación democrática están directamente relacionadas con los años en que se realizan comicios electorales. La mayor cantidad se presentan en los años que se eligen autoridades locales (2007-2011-2015), siendo este comportamiento lógico al ser éste el certamen democrático en el que se escoge la mayor cantidad de funcionarios públicos de elección popular (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles). Por ende, un mayor número de campañas electorales son propensas a incurrir en actos irregulares[10].

Los años de elección de autoridades locales presentan 6.751 denuncias, esto es el 67.67%

yan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien inscriba su documento o cédula de ciudadanía en localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde haya nacido o resida, con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

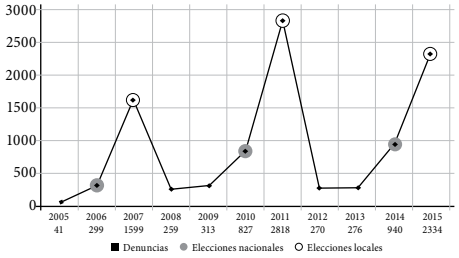
8 **Artículo 390. Corrupción de sufragante.** <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> El que celebre contrato, condicione su perfección o prórroga, prometa, pague o entregue dinero, dádiva u ofrezca beneficio particular o en favor de un tercero a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley con el propósito de sufragar por un determinado candidato, partido o corriente política, o para que lo haga en blanco o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien por los mismos medios obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido. En igual pena incurrirá el sufragante que acepte la promesa, el dinero, la dádiva, el contrato, o beneficio particular con los fines señalados en el inciso primero. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público. La pena se aumentará de la mitad al doble cuando en la promesa, pago o entrega de dinero, beneficios o dádivas medien recursos públicos.

9 Pila con el voto es una herramienta web de reporte de irregularidades electorales dispuesto por la MOE para cada elección. https://www.pilasconelvoto.com/

10 En la elección de autoridades locales 2015 se presentaron 111.707 aspirantes para proveer 18.934 cargos. En contraste, para las elecciones nacionales (Congreso y Presidencia) de 2014 hubo 2.329 candidatos.

del total. En el año 2007, donde se elegían por primera vez mandatarios locales desde la entrada del Sistema Penal Oral Acusatorio, se reportaron 1.599 noticias criminales equivalentes al 16.03%. Las elecciones de 2011 evidencian el mayor número de presuntos hechos delictivos contra la democracia con un total de 2.818, representativas de un 28.25%. Por último, el año 2015, evidenció 2.334 registros que respecto al global equivalen al 23.40%.

Gráfica 1. Número anual de denuncias por delitos contra los mecanismos de participación democrática 2005-2015



Fuente: SPOA, Fiscalía General de la Nación. Elaboración MOE.

Si se comparan las elecciones de 2007 y 2011, se evidencia un incremento del 76.23% en el número de denuncias -1.219 expedientes más-, fenómeno que se disminuye para los comicios de 2015, ya que hay un total de 484 denuncias menos que en el 2011; una reducción del 17.17%. Una hipótesis que explicaría esta disminución de denuncias es que la URIEL[11] y la Fiscalía trabajaron de una manera más articulada, estableciendo filtros más rigurosos para registrar como 'denuncias' las irregularidades que eran reportadas por la ciudadanía.

Los años en que se elige Congreso y Presidente -2006, 2010, 2014- son los que siguen en cantidad de denuncias. Para este tipo de procesos electorales el año 2014 es el que registra la mayor cantidad de noticias criminales, tiene 940, representativas del 9.42% de los registros durante la década analizada. El año 2010 tiene 827, que equivalen al 8.29%, y 2006 tiene 299, que corresponden al 3.0% sobre el total. A diferencia de las elecciones locales, los años de elecciones nacionales presentan un aumento constante en el número de denuncias radicadas ante la FGN.

> Las noticias criminales presentadas en años como 2005, 2008, 2009, 2012 y 2013, corresponden certámenes democráticos celebrados de manera excepcional en Colombia, como elecciones atípicas (en los casos que existe vacancia absoluta de una autoridad que se elige popularmente en el orden local) o la votación de mecanismos de participación ciudadana como revocatorias del mandato o consultas populares, por resaltar los más comunes[12].

1.3. Etapa procesal en la que se encuentran las denuncias

Los 9.976 registros de delitos contra los mecanismos de participación democrática entre 2005 y 2015 presentan el siguiente estado procesal.

11 La Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral, URIEL, es una instancia de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales del Ministerio del Interior. La URIEL funciona como una plataforma de recepción de denuncias ciudadanas sobre irregularidades electorales.

12 Para un listado completo de los mecanismos de participación ciudadana consultar las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015.

Tabla 2. Etapa procesal de denuncias por delitos contra los mecanismos de participación democrática 2005-2015.

Etapa	Número de denuncias	% de denuncias	Activas	% de activas frente etapa	Inactivas	% de inactivas frente etapa
Indagación	9.471	94,94%	2.768	29,23%	6703	70,77%
Juicio	142	1,42%	85	59,86%	57	40,14%
Ejecución de penas	128	1,28%	4	3,13%	124	96,88%
Querellable	125	1,25%	27	21,60%	98	78,40%
Investigación	107	1,07%	66	61,68%	41	38,32%
Terminación anticipada	3	0,03%	2	66,67%	1	33,33%
TOTAL	**9976**	**100%**	**2952**	**29,59%**	**7024**	**70,41%**

Fuente: SPOA, Fiscalía General de la Nación. Elaboración MOE.

Como se ve, el 94.94% de todas las denuncias en contra de los mecanismos de participación democrática no ha avanzado **más allá de la etapa** de indagatoria, lo que evidencia las dificultades que tiene la FGN para adelantar estos casos tanto por factores internos como externos. Aun así, el 29.23% -2.768- de las noticias criminales en etapa de indagación siguen activas. Tan sólo 128 procesos han llegado a etapa de juicio con condena, esto es el 1.28% del total de las denuncias.

Tabla 3. Número de procesos sobre los cuales ha existido condena por comisión de delitos contra los mecanismos de participación democrática 2005-2015.

Tipo penal	Condenas	%
Voto fraudulento	54	42,19%
Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula	25	19,53%
Corrupción de sufragante	14	10,94%
Fraude en la inscripción de cédulas	9	7,03%
Perturbación de certamen democrático	9	7,03%
Sin especificar	5	3,91%
Alteración de resultados electorales	4	3,13%
Fraude al sufragante	3	2,34%
Constreñimiento al sufragante	2	1,56%
Favorecimiento de voto fraudulento	2	1,56%
Denegación de inscripción	1	0,78%
Total	**128**	**100%**

Fuente: SPOA, Fiscalía General de la Nación. Elaboración MOE

1.4. Territorios donde se presentaron las denuncias

Al dividir la información por departamento, incluido el Distrito Capital de Bogotá, las denuncias a nivel territorial presentan el siguiente comportamiento.

Tabla 4. Comportamiento territorial de las denuncias por delitos contra los mecanismos de participación democrática 2005- 2015.

Orden	Departamento	Número de denuncias	% frente denuncias	Activas	% de activas frente a n° de denuncias	Inactivas	% de inactivas frente a n° de denuncias
1	Antioquia	1257	12,62%	426	33,89%	831	66,11%
2	Santander	887	8,91%	231	26,04%	656	73,96%
3	Valle del Cauca	751	7,54%	176	23,44%	575	76,56%
4	Cundinamarca	693	6,96%	279	40,26%	414	59,74%
5	Bogotá, D. C.	620	6,23%	80	12,90%	540	87,10%
6	Boyacá	589	5,92%	133	22,58%	456	77,42%
7	Nariño	551	5,53%	192	34,85%	359	65,15%
8	Tolima	444	4,46%	95	21,40%	349	78,60%
9	Bolívar	422	4,24%	150	35,55%	272	64,45%
10	Meta	374	3,76%	89	23,80%	285	76,20%
11	Atlántico	327	3,28%	91	27,83%	236	72,17%
12	Cauca	294	2,95%	54	18,37%	240	81,63%
13	Magdalena	262	2,63%	178	67,94%	84	32,06%
14	Córdoba	260	2,61%	106	40,77%	154	59,23%
15	Huila	237	2,38%	87	36,71%	150	63,29%
16	Caldas	233	2,34%	104	44,64%	129	55,36%
17	Cesar	233	2,34%	39	16,74%	194	83,26%
18	Sucre	225	2,26%	24	10,67%	201	89,33%
19	Norte de Santander	209	2,10%	79	37,80%	130	62,20%
20	Chocó	177	1,78%	74	41,81%	103	58,19%
21	Risaralda	164	1,65%	8	4,88%	156	95,12%
22	La Guajira	141	1,42%	104	73,76%	37	26,24%
23	Quindío	141	1,42%	18	12,77%	123	87,23%
24	Putumayo	104	1,04%	20	19,23%	84	80,77%
25	Caquetá	98	0,98%	2	2,04%	96	97,96%
26	Casanare	85	0,85%	32	37,65%	53	62,35%
27	Arauca	55	0,55%	28	50,91%	27	49,09%
28	Amazonas	32	0,32%	8	25,00%	24	75,00%
29	Guaviare	32	0,32%	9	28,13%	23	71,88%
30	Vichada	19	0,19%	13	68,42%	6	31,58%
31	Guainía	16	0,16%	12	75,00%	4	25,00%
32	Vaupés	15	0,15%	7	46,67%	8	53,33%
33	San Andrés	10	0,10%	2	20,00%	8	80,00%
Total		**9.957**	**100%**	**2.950**	**29,63%**	**7.007**	**70,37%**

Fuente: SPOA, Fiscalía General de la Nación. Elaboración MOE..

Los cuatro departamentos que registran más denuncias son Antioquia -12.62%-, Santander -8.91%, Valle del Cauca -7.54%- y Cundinamarca -6.92%-; lugares caracterizados por una alta densidad demográfica e importante presencia institucional.

Los departamentos que menor cantidad de noticias criminales presentan son

los ubicados al suroriente del país y que otrora fueran denominados como 'territorios nacionales' o 'comisarías' (Amazonas, Guaviare, Vichada, Vaupés y Guainía). Se suman Arauca, en la región de la Orinoquía y San Andrés y Providencia, los cuales también fueron territorios nacionales (bajo la forma de 'intendencias') hasta 1991. Solo hasta la promulgación de la constitución de este año, las comisarías e intendencias fueron elevadas al nivel de 'departamentos', lo que significa que son territorios con instituciones estatales menos afianzadas. En este sentido, la baja cantidad de procesos penales no refleja necesariamente una baja cantidad de delitos, pues podría señalar por el contrario incapacidad del aparato penal.

Los departamentos que registran más denuncias activas son Antioquia, con 426, Cundinamarca, con 279 y Santander con 231. De otra parte, los territorios donde se han presentado la mayor cantidad de archivos frente al total de denuncias que recibidas son: Caquetá con el 97.96%, Risaralda 95.12%, Sucre 89.33% y Quindío 87.23%,

Las cifras presentadas evidencian la recurrencia de este tipo de conductas, las dificultades que tiene la investigación y la falta de capacidad de la Fiscalía para judicializar este tipo de irregularidades. En todo caso no hay que desconocer el avance significativo que tuvo el ente investigador en la persecución de este fenómeno al haber creado, a finales del año 2014, un Eje Temático especializado para combatir la delincuencia electoral[13], el cual tuvo resultados significativos para las elecciones locales del año 2015. Con la modificación de la estructura de la Fiscalía mediante Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017, dejó de ser Eje Temático y se convirtió en Fiscales destacados en lo electoral dependientes de la Dirección Especializada contra los Derechos Humanos.

La falta de confianza y credibilidad que existe frente al sistema democrático y los gobernantes en Colombia obedece, en parte, a la falta de transparencia con que los candidatos están asumiendo sus campañas políticas y la impunidad que existe frente a los delitos electorales, una situación evidente en las estadísticas presentadas.

2. Denuncias registradas en el SPOA respecto a delitos contra la administración pública

2.1. Comportamiento por tipo penal

Entre el año 2005 y el 2015 la FGN ha tramitado 83.479 denuncias en referencia a delitos contra la administración pública, referentes a lo que comúnmente se denomina como actos de corrupción. Los datos generales frente a estas noticias criminales, son los siguientes.

13 Mediante Resolución 142 del 24 de diciembre de 2014, la Fiscalía General de la Nación creó el Eje Temático de Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática, adscrito a la Dirección de Fiscalías Nacionales.

Tabla 5. Denuncias de delitos contra la administración pública 2005-2015.

Tipo penal	Número de denuncias	% de denuncias	Activas	% de activas frente a n° de denuncias	Inactivas	% de inactivas frente a n° de denuncias
Peculado por apropiación	17.083	20,46%	9.273	54,28%	7.810	45,72%
Prevaricato por acción	16.187	19,39%	6.395	39,51%	9.792	60,49%
Prevaricato por omisión	12.941	15,50%	4.628	35,76%	8.313	64,24%
Contrato sin cumplimiento de requisitos legales	12.141	14,54%	7.210	59,39%	4.931	40,61%
Concusión	5.618	6,73%	2.506	44,61%	3.112	55,39%
Cohecho por dar u ofrecer	4.952	5,93%	1.542	31,14%	3.410	68,86%
Interés indebido en la celebración de contratos	2.949	3,53%	1.595	54,09%	1.354	45,91%
Peculado por aplicación oficial diferente	2.717	3,25%	1.395	51,34%	1.322	48,66%
Peculado culposo	1.802	2,16%	860	47,72%	942	52,28%
Enriquecimiento ilícito	1.708	2,05%	764	44,73%	944	55,27%
Cohecho propio	1.435	1,72%	667	46,48%	768	53,52%
Peculado por uso	1.273	1,52%	538	42,26%	735	57,74%
Tráfico de influencias de servidor público	866	1,04%	320	36,95%	546	63,05%
Violación al régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades	734	0,88%	349	47,55%	385	52,45%
Cohecho impropio	509	0,61%	225	44,20%	284	55,80%
Intervención en política	461	0,55%	114	24,73%	347	75,27%
Asociación para la comisión de un delito contra la administración pública	84	0,10%	46	54,76%	38	45,24%
Acuerdos restrictivos de la competencia	19	0,02%	16	84,21%	3	15,79%
TOTAL	**83.479**	**100%**	**38.443**	**46,05%**	**45.036**	53,95%

Fuente: SPOA, Fiscalía General de la Nación. Elaboración MOE.

Tomando en cuenta que el SPOA funciona desde el año 2005 y que la investigación compete datos hasta el 31 de diciembre de 2015, se observa que en promedio se radican 20.78 denuncias diariamente en el territorio nacional en relación a los delitos contra la administración pública que son analizados, cifra sumamente preocupante respecto al comportamiento de los servidores públicos.

Las conductas más denunciadas por la ciudadanía y los entes de control, son el peculado por apropiación -20.46%-, prevaricato por acción -19.39%- y prevaricato por omisión -15.50%. En conjunto, aglomeran el 55.36% del total de las denuncias.

Adicionalmente, se observa que para la fecha de corte un total de 38.443 denuncias, equivalentes al 46.05%, se encuentran activas, mientras que 45.036, el 53.95%,

están inactivas. Cerca de la mitad de todas las denuncias recibidas en el SPOA se encuentran aún activas, lo que evidencia que estas denuncias llegan con buenos elementos materiales para desarrollar la investigación, pero también es evidente que, dada su cantidad, el ente investigador se ve desbordado para responder a estos actos de corrupción de manera adecuada.

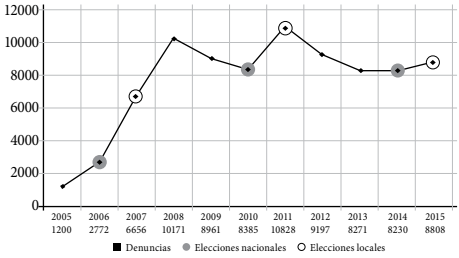
2.2. Comportamiento temporal

El comportamiento de las denuncias instauradas sobre delitos contra la administración pública demuestra un aumento progresivo entre los años 2005 a 2008, para luego mostrar un comportamiento relativamente estable con una importante cantidad de noticias criminales.

En los años de elecciones locales -2007, 2011 y 2015- se registraron 6.656, 10.828 y 8.808 denuncias respectivamente. En torno a los años electorales donde se vota por Presidencia y Congreso -2006, 2010 y 2014-, hubo 2.772, 8.385 y 8.230 denuncias.

Los años de comicios electorales de Congreso y Presidencia -2006, 2010 y 2014- agrupan el 23.2% de los hechos incluidos en la base del SPOA, mientras que los años de elecciones locales -2007, 2011 y 2015- congregan el 31.50% de las denuncias. Aunque no hay una correlación exacta, la gráfica muestra que los picos de denuncias por delitos contra la administración pública en la última década muestran relación con las elecciones, especialmente las de autoridades locales.

Gráfica 2. Número anual de denuncias por delitos contra la administración pública 2005-2015



Fuente: SPOA, Fiscalía General de la Nación. Elaboración MOE.

2.3. Etapa procesal en la que se encuentran las denuncias

Los 83.479 registros de delitos contra la administración pública, presentan el siguiente estado procesal:

Tabla 6. Etapa procesal de denuncias por delitos contra la administración pública 2005-2015

Etapa	Número de denuncias	% de denuncias	Activas	% de activas frente etapa	Inactivas	% de inactivas frente etapa
Indagación	73.145	87,62%	33.610	45,95%	39.535	54,05%
Juicio	4.101	4,91%	2.947	71,86%	1.154	28,14%
Ejecución de penas	3.049	3,65%	64	2,10%	2.985	97,90%
Investigación	1.931	2,31%	1.357	70,27%	574	29,73%
Querellable	1.121	1,34%	407	36,31%	714	63,69%
Terminación anticipada	130	0,16%	58	44,62%	72	55,38%
Total	**83.477**	**100%**	**38.443**	**46,05%**	**45.034**	**53,95%**

Fuente: SPOA, Fiscalía General de la Nación. Elaboración MOE.

La etapa de indagación es la que aglomera la mayor cantidad de expedientes, con un total de 73.145 denuncias -87.62% del total-, de las cuales el 45.95% está activas y el 54.05% restante fueron archivadas.

Del total de noticias criminales, tan sólo 3.049 han sido llevadas a ejecución de penas, denotando que el delito de cohecho por dar u ofrecer aglomera el 33.58% y peculado por apropiación el 25.55%, cifra superior al total de la suma de los restantes 15 delitos que han llegado a esta instancia.

El hecho de que solamente el 3.65% de las denuncias hayan llegado a una condena genera un desconcierto respecto a la capacidad que tiene el Estado para combatir escándalos de corrupción similares a Odebrecht, Reficar, el Cartel de la Contratación, los Juegos Nacionales o el Cartel de la Hemofilia, por nombrar algunos. Todos estos hechos desacreditan la función pública y el sistema político, lo cual provoca una reticencia generalizada frente a la participación ciudadana, la actividad política y el ejercicio del gobierno.

Tabla 7. Número de procesos sobre los cuales ha existido condena por comisión de delitos contra la administración pública 2005-2015.

Tipo penal	Condenas	% de denuncias
Cohecho por dar u ofrecer	1.024	33,58%
Peculado por apropiación	779	25,55%
Concusión	386	12,66%
Contrato sin cumplimiento de requisitos legales	193	6,33%
Prevaricato por acción	158	5,18%
Cohecho propio	129	4,23%
Prevaricato por omisión	87	2,85%
Peculado por uso	57	1,87%
Peculado culposo	53	1,74%
Interés indebido en la celebración de contratos	51	1,67%
Enriquecimiento ilícito	33	1,08%
Cohecho impropio	31	1,02%
Violación al régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades	26	0,85%
Peculado por aplicación oficial diferente	25	0,82%
Tráfico de influencias de servidor público	11	0,36%
Asociación para la comisión de un delito contra la administración pública	5	0,16%
Intervención en política	1	0,03%
Total	**3.049**	**100%**

Fuente: SPOA, Fiscalía General de la Nación. Elaboración MOE.

2.4. Territorios donde se presentaron las denuncias

Teniendo en cuenta los departamentos, incluido el Distrito Capital de Bogotá, las denuncias a nivel territorial presentan el siguiente comportamiento.

Tabla 8. Comportamiento territorial de las denuncias por delitos contra la administración pública 2005-2015

#	Departamento	Número de denuncias	% frente denuncias	Activas	% de activas frente a n° de denuncias	Inactivas	% de inactivas frente a n° de denuncias
1	Bogotá, D. C.	11.184	13,41%	3.882	34,71%	7.302	65,29%
2	Antioquia	7.440	8,92%	3.873	52,06%	3.567	47,94%
3	Santander	6.672	8,00%	3.200	47,96%	3.472	52,04%
4	Valle del Cauca	6.101	7,32%	2.930	48,02%	3.171	51,98%
5	Cundinamarca	4.538	5,44%	2.015	44,40%	2.523	55,60%
6	Bolívar	4.128	4,95%	2.169	52,54%	1.959	47,46%
7	Tolima	3.776	4,53%	1.581	41,87%	2.195	58,13%
8	Atlántico	3.670	4,40%	2.075	56,54%	1.595	43,46%
9	Boyacá	3.285	3,94%	1.305	39,73%	1.980	60,27%
10	Nariño	2.608	3,13%	1.403	53,80%	1.205	46,20%
11	Huila	2.427	2,91%	1.257	51,79%	1.170	48,21%
12	Caldas	2.289	2,75%	783	34,21%	1.506	65,79%
13	Magdalena	2.282	2,74%	1.482	64,94%	800	35,06%
14	Cesar	2.244	2,69%	950	42,34%	1.294	57,66%
15	Sucre	2.241	2,69%	926	41,32%	1.315	58,68%
16	Cauca	2.216	2,66%	892	40,25%	1.324	59,75%
17	Meta	2.158	2,59%	819	37,95%	1.339	62,05%
18	Norte de Santander	2.107	2,53%	1.113	52,82%	994	47,18%
19	Córdoba	1.881	2,26%	1.167	62,04%	714	37,96%
20	Chocó	1.485	1,78%	790	53,20%	695	46,80%
21	Caquetá	1.453	1,74%	498	34,27%	955	65,73%
22	Risaralda	1.253	1,50%	195	15,56%	1.058	84,44%
23	Quindío	1.159	1,39%	248	21,40%	911	78,60%
24	Putumayo	967	1,16%	522	53,98%	445	46,02%
25	La Guajira	892	1,07%	607	68,05%	285	31,95%
26	Casanare	826	0,99%	423	51,21%	403	48,79%
27	Amazonas	667	0,80%	389	58,32%	278	41,68%
28	Arauca	598	0,72%	350	58,53%	248	41,47%
29	Vichada	275	0,33%	216	78,55%	59	21,45%
30	Guaviare	172	0,21%	131	76,16%	41	23,84%
31	Vaupés	132	0,16%	72	54,55%	60	45,45%
32	San Andrés	130	0,16%	82	63,08%	48	36,92%
33	Guainía	126	0,15%	87	69,05%	39	30,95%
Total		**83.382**	**100%**	**38.432**	**46,09%**	**44.950**	**53,91%**

Fuente: SPOA, Fiscalía General de la Nación. Elaboración MOE.

Nuevamente, los territorios que presentan una mayor cantidad de denuncias son Bogotá D.C., Antioquia, Santander, Valle del Cauca y Cundinamarca, lugares que como se señaló en el acápite sobre mecanismos de participación democrática, tienen una alta densidad demográfica e importante presencia institucional.

Por su parte, también de nuevo, los departamentos con menor cantidad de

denuncias por delitos contra la administración pública son Guainía, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Vaupés, Guaviare y Vichada, las antiguas intendencias y comisarías, que presentan una considerable debilidad institucional.

3. Análisis conglomerado y conclusiones

Las estadísticas del Sistema Penal Oral Acusatorio evidencian, respecto a los delitos contra los mecanismos de participación democrática y administración pública, que la ciudadanía y los entes de control desde el año 2005 hasta 2015 ha venido denunciando cada vez más situaciones irregulares que afectan estos importantes bienes jurídicos de la sociedad. Este hecho puede atribuirse a diversas razones, entre las cuales pueden estar una mayor confianza en la institucionalidad, un fortalecimiento en la capacidad de veeduría y control social, un crecimiento de la institucionalidad estatal, pero también un probable aumento de la criminalidad, o si se quiere, de la corrupción, por parte de personas que aspiran al, y ejercen el, poder público.

Respecto a la relación entre las denuncias por delitos contra los mecanismos de participación democrática y la administración pública, se evidencian a partir de los datos cuantitativos del SPOA las siguientes situaciones:

- En los años que competen a este acápite ha habido 6 años electorales de nivel nacional, en los que se han votado tres elecciones de Congreso, tres primeras vueltas presidenciales, dos segundas vueltas y tres elecciones de mandatarios locales. De otra parte, dentro de este mismo periodo de análisis, durante los otros cinco años, pese a no ser propiamente electorales, se han realizado 374 certámenes electorales a nivel local[14].
- Los picos de denuncias más significativos tanto para delitos electorales como para delitos contra la administración pública corresponden a los años de comicios electorales de carácter nacional, presentándose en estos 6 años 54.496 denuncias[15], esto es el 58.31% del total. Esto denota que es en los años electorales cuando se instaura la mayoría de denuncias ante la FGN, en torno tanto a delitos contra los mecanismos de participación democrática (lo cual es lógico) como a delitos contra la administración pública (lo cual no era evidente). Los certámenes democráticos incentivan, o bien las denuncias por corrupción, o bien, la comisión de delitos de esa naturaleza.
- La convergencia de las denuncias criminales encontradas dentro del SPOA en los años electorales permite plantear la hipótesis de una correlación entre

14 Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Datos procesados por la MOE. Estos 374 comicios corresponden a votación de 2 referendos, 12 consultas populares, 34 revocatorias de mandato y 326 elecciones atípicas.

15 El 88.38% de delitos contra los mecanismos de participación ciudadana y el 54.72% de los delitos contra la administración pública.

actividades ilícitas contra los mecanismos de participación ciudadana y la administración pública, lo que sugeriría un uso del poder y los recursos públicos para favorecer la competencia electoral de determinados candidatos.

- A su vez, se observa cómo los territorios donde confluyen más denuncias por ambos tipos de delitos son aquellos con mayor censo electoral, institucionalidad estatal, y presupuesto público. En estos existe una gran competitividad electoral por las administraciones públicas, además se cuenta con una amplia presencia de entidades de control, y capacidad de control social, lo cual contribuye a la radicación de denuncias. Por contraposición, los territorios con menos denuncias son también aquellos con más debilidad y vulnerabilidad de las entidades públicas, las antiguas comisarías e intendencias, conocidas como los territorios nacionales.

Tabla 9. Comportamiento territorial de las denuncias por delitos contra los mecanismos de participación democrática y contra la administración pública 2005-2015

Ranking	Departamento	Suma de denuncias por delitos electorales y corrupción	% frente al total de denuncias
1	Bogotá, D. C.	11.804	12,65%
2	Antioquia	8.697	9,32%
3	Santander	7.559	8,10%
4	Valle del Cauca	6.852	7,34%
5	Cundinamarca	5.231	5,60%
6	Bolívar	4.550	4,87%
7	Tolima	4.220	4,52%
8	Atlántico	3.997	4,28%
9	Boyacá	3.874	4,15%
10	Nariño	3.159	3,38%
11	Huila	2.664	2,85%
12	Magdalena	2.544	2,73%
13	Meta	2.532	2,71%
14	Caldas	2.522	2,70%
15	Cauca	2.510	2,69%
16	Cesar	2.477	2,65%
17	Sucre	2.466	2,64%
18	Norte de Santander	2.316	2,48%
19	Córdoba	2.141	2,29%
20	Chocó	1.662	1,78%
21	Caquetá	1.551	1,66%
22	Risaralda	1.417	1,52%
23	Quindío	1.300	1,39%
24	Putumayo	1.071	1,15%
25	La Guajira	1.033	1,11%
26	Casanare	911	0,98%
27	Amazonas	699	0,75%

(…/…)

(…/…)

Ranking	Departamento	Suma de denuncias por delitos electorales y corrupción	% frente al total de denuncias
28	Arauca	653	0,70%
29	Vichada	294	0,31%
30	Guaviare	204	0,22%
31	Vaupés	147	0,16%
32	Guainía	142	0,15%
33	San Andrés	140	0,15%
TOTAL		**93.339**	**100%**

Fuente: SPOA, Fiscalía General de la Nación. Elaboración MOE.

Por último, cabe señalar que los resultados cuantitativos presentados evidencian la necesidad de profundizar desde un punto de vista cualitativo en el factor de riesgo que se ha venido describiendo. Para ello, se debe proseguir en la revisión del contenido de las denuncias a partir de sentencias judiciales, a efectos de establecer cómo exactamente la administración pública está siendo utilizada para la realización de delitos contra los mecanismos de participación democrática, y a su vez, cómo los delitos contra la administración pública tienen relación con las elecciones. De igual forma, es necesario establecer la capacidad que tiene la Fiscalía para relacionar en sus investigaciones la temática electoral con la de la administración pública.

Misión de observación Electoral

Finanzas públicas y democracia local. Riesgo electoral desde la óptica del contrato fiscal municipal

Andrés Felipe Gómez
Misión de Observación Electoral

La mayoría de los alcaldes y sus grupos políticos no necesitan intermediar con la ciudadanía para conseguir recursos. Por lo tanto, desde la perspectiva fiscal, el contrato social tiende a ser una ilusión: los alcaldes exigen muy pocos impuestos a los ciudadanos, y de su parte, ofrecen una pobre cantidad de bienes y servicios públicos.

¿Cómo se evidencia esto? Por un lado, un porcentaje alto de los presupuestos municipales provienen de transferencias nacionales. Si bien hay un esfuerzo fiscal creciente en ciertos territorios, y una institucionalidad que favorece la autonomía, el municipio colombiano promedio recauda solo el 14% de su presupuesto total a través de impuestos (DNP 2013). Por otro lado, la provisión de bienes públicos es precaria, ya que el 76% de los municipios están por debajo del umbral aceptable de provisión de salud, educación y saneamiento básico, de acuerdo con el índice de Desempeño Integral del Departamento Nacional de Planeación (Revelo et al 2017).

Como se verá en este texto, en los municipios con riesgo electoral extremo, medido por la Misión de Observación Electoral (MOE), esta transacción se hace aún más incipiente: se recogen menos impuestos y se proveen menos bienes públicos. Por su parte, entre municipios con riesgo electoral medio, alto y nulo, no existen diferencias importantes. En general, el estudio de la interacción Estado-Sociedad a través de la transacción *tributación a cambio der bienes públicos* sugiere que el contrato social está quebrado.

Estudiar el vínculo entre Estado y Sociedad a nivel municipal es importante porque revela otra dimensión de la descentra-

lización y de la captura del Estado: donde hay amenazas a la democracia (por factores de violencia e indicativos de fraude electoral) hay una ruptura más prominente en el contrato social, lo cual es un desenlace contrario al buscado por las reformas descentralizadoras de los años 90.

Este artículo busca demostrar esta proposición comparando los indicadores de finanzas públicas y provisión de bienes públicos con el indicador de riesgo electoral que produjo la MOE para las elecciones locales de 2015. Seguida de esta introducción, la segunda sección hace un recuento de la literatura que da forma al concepto del *Contrato Fiscal*. La tercera sección hace referencia a los estudios del contrato fiscal a nivel subnacional en Colombia. La cuarta sección se dedica al análisis de los datos y la quinta sección concluye.

1. El contrato fiscal

La transacción entre *impuestos* y *bienes p*úblicos es una negociación entre la elite política y los grupos de interés. Este proceso caracteriza a los Estados modernos y es la base material de la legitimidad política, la rendición de cuentas, el sistema tributario y la democracia, entre otros. La lógica interna del vínculo entre impuestos y bienes públicos es la siguiente: si los ciudadanos financian al Estado con sus propios recursos, estarán interesados en presionar al gobierno para que este rinda cuentas sobre cómo utiliza esos recursos; por su parte, los gobernantes tendrán la presión (y por ende la obligación) de convertir los recursos del Estado en bienes públicos. Desde finales de los años 90 la literatura interesada en el Estado denomina a esta transacción el Contrato Fiscal[1].

1.1. Impuestos y construcción de Estado

El contrato fiscal se ha estudiado al menos desde cuatro enfoques. Primero, la historia económica rastrea los patrones de interacción entre las elites políticas y los grupos de interés para explicar los orígenes del Mercado y el Estado. La narrativa básica es la siguiente: la necesidad de financiar un ejército para proteger un territorio obliga a las elites políticas y económicas a crear instituciones representativas y administrativas. Las primeras, como concesión a los grupos de interés que financian al Estado; las segundas, para poder recaudar los tributos y transformarlos en los bienes públicos que demandan los grupos de interés. El mantra de esta literatura es "la guerra construyó al Estado, y el Estado hace la guerra" (Tilly 1992).

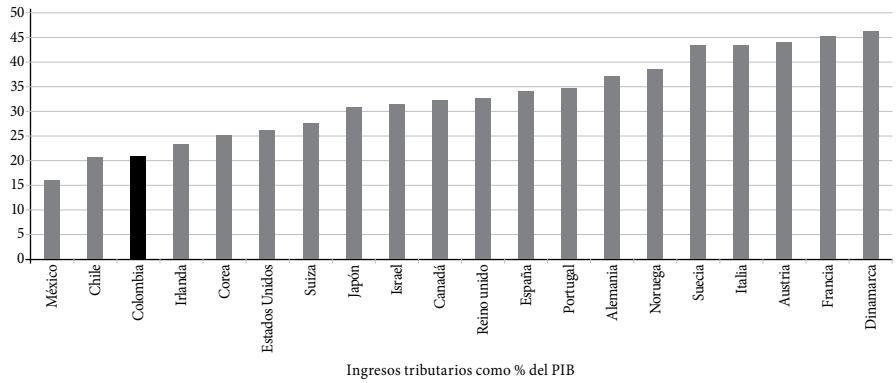
Este modelo es útil para explicar el surgimiento de los Estados europeos (Mann 1984, Tilly 1992), pero no para comprender la formación de los Estados en desarrollo de la actualidad (Centeno 2002, Brautigam 2008). El tipo de colonización del territorio que surgió a partir del siglo XVI en Hispanoamérica le permitió a las élites políticas

1 Para una reflexión sobre el resurgimiento de la *sociología fiscal* y el concepto del *contrato fiscal* es útil revisar a: Campbell, (1993) y Martin et al. (2009). Es Joseph Schumpeter (1918) el precursor de esta forma de estudiar la interacción Estado-Sociedad.

retrasar el surgimiento de un contrato fiscal. La mano de obra fácilmente sometida y los abundantes recursos naturales conllevaron a relativas facilidades financieras en ausencia de guerras interestatales. Esta combinación de factores le permitió a las elites colonizadoras evitar el intercambio de impuestos por bienes públicos y con ello retrasar la creación de instituciones democratizantes y burocracias diligentes (Centeno 2002, Diamond & Ordunio 1997, Acemoglu, Johnson & Robinson 2001).

Esta narrativa es tan útil para explicar la debilidad estatal en América Latina como para comprender los mecanismos detrás de la maldición de los recursos naturales: élites en el poder acceden a las rentas por la explotación de recursos naturales al punto que no ven la necesidad de crear instituciones que intermedien con la ciudadanía. El legado de este proceso de construcción del Estado moderno en América Latina se ve hoy en los bajos niveles de tributación y en la alta dependencia en la economía extractiva.

Diagrama 1. Peso de los ingresos tributarios en relación con el PIB



Fuente: OECD (2017)

Según el Índice de Complejidad Económica diseñado por Ricardo Hausman[2], los países con una estructura más variada (compleja) demuestran ser los países más desarrollados. En contraste, los países altamente dependientes de la explotación de recursos naturales tienden a tener mayores problemas de desarrollo. Si se compara la estructura exportadora de Colombia entre 1962 y 2016 (Observatory of Economic Complexity. s.f.) se evidencian dos cosas. Primero, una altísima dependencia en la explotación de café, petróleo, carbón, oro, frutales y flores. Segundo, que la estructura exportadora no ha variado en los últimos 70 años.

2 Ver: http://atlas.cid.harvard.edu/

1.2. Impuestos y estrategias racionales

Segundo, la ciencia política positivista estudia el contrato fiscal desde la óptica del actor racional para explicar las motivaciones individuales que caracterizan las relaciones Estado-Sociedad. Esta literatura explica que el pago de impuestos es una acción cuasi-voluntaria en la cual, si bien un individuo está obligado a tributar, su nivel de cumplimiento depende de factores como la confianza en el gobierno y la capacidad coercitiva del Estado para obligar el pago (Brennan & Buchanan 1980, Levi 1989). Desde este punto de vista, la tributación es un problema de principal-agente y por tanto un equilibrio donde el ciudadano, y no solo los grandes grupos de interés, adquiere cierto poder de negociación con el Estado.

Desde esta perspectiva, la teoría de la elección pública introdujo al análisis al menos dos reflexiones importantes. Por un lado, los impuestos generan altos costos políticos, por ello hay que diseñar impuestos imperceptibles (lo que podría explicar la inclinación del neoliberalismo por los impuestos indirectos). Por otro lado, el Estado está compuesto por actores racionales que buscan maximizar sus beneficios, y no por líderes benévolos persiguiendo el bien común.

1.3. Impuestos y Administración Pública

Tercero, la Administración Pública analiza el contrato fiscal en términos de eficiencia, equidad y simplicidad del sistema tributario, así como de la capacidad distributiva de los impuestos y del gasto público. Este enfoque, privilegiado por organizaciones multilaterales, agencias de cooperación y misiones de expertos, tiende a derivar en recomendaciones de política pública que buscan desregular los mercados y simplificar las estructuras tributarias (generalmente a través de la ampliación de la base tributaria y la masificación del impuesto al consumo).

En Colombia se registran misiones de expertos tributarios desde la década de 1920 y hasta hoy. De ellas se desprenden instituciones como el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación y los primeros intentos de alinear el uso del suelo a la vocación de la tierra (Arévalo 1997).

1.4. Impuestos y rasgos culturales

Finalmente, la ciencia social institucionalista se ha interesado en describir cómo ciertos factores sociales determinan las formas que adquiere al contrato fiscal. Esta literatura ha optado por explicar diferencias institucionales entre países en apariencia bastante similares. Estudiando el carácter pluralista o corporativista de las constituciones políticas en países desarrollados (Steinmo 1996), o la satisfacción de derechos políticos y económicos en países emergentes (Lieberman 2003), esta corriente muestra que los contratos fiscales son un mapa privilegiado para entender la distribución de poder en una comunidad política.

Entre esta corriente el epígrafe de rigor es una frase de Joseph Schumpeter que resume muy bien la forma en que se comprende la historia fiscal: “El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los lo-

gros de sus políticas – todo esto y más está escrito en su historia fiscal, sin necesidad de palabras. Quien sepa escuchar su mensaje encontrará allí el retumbar de la historia mundial más claramente que en cualquier otra parte" (1918. Traducción propia.)

2. El contrato fiscal subnacional

Las diferencias *entre* países dan por descontado que existen grandes diferencias *dentro* de un mismo país. Afortunadamente, desde cada uno de estos enfoques se ha reflexionado sobre el contrato fiscal en el nivel subnacional. Tema que ha sido abordado por la ciencia social en Colombia de manera mucho más reciente.

La organización DeJusticia creó un indicador de presencia institucional a partir de una medición de la capacidad tributaria, administrativa y judicial de cada municipio. Su análisis arroja que "*más de la mitad del país tiene un Estado local con capacidad crítica o baja*" (2017, 78). Esto es, municipios con tasas efectivas del impuesto predial muy bajas, alta impunidad judicial y un desempeño burocrático pobre. De los 409 municipios con capacidad institucional baja o crítica según DeJusticia, 182 también presentan algún grado de riesgo electoral, de acuerdo con la medición de la MOE para 2015. Esto indica que en el 42% de los municipios con baja capacidad institucional, también hay indicios de vulnerabilidad a las afectaciones violentas o fraudulentas que se ciernen sobre el sistema electoral.

El trabajo más sugerente de un quiebre en el contrato fiscal está hecho por Martínez (2017), quien compara los efectos de las fuentes de ingreso sobre la provisión de bienes públicos. Que la fuente de los recursos afecta la manera en que se gastan es un hecho probado por estudios que analizan las decisiones individuales (Thelen en Vendantam 2017). } Pero en Colombia no se había analizado este fenómeno a nivel institucional o colectivo. Martínez muestra que los ingresos tributarios tienen un mejor desempeño que las rentas petroleras sobre los índices de escolaridad, pero no hay diferencias significativas de sus efectos sobre las tasas de mortalidad infantil, el número de personas en situación de pobreza afiliadas al sistema de salud y el índice de calidad del agua. Peor aún, Martínez muestra que las rentas petroleras aumentan la probabilidad de que un alcalde sea procesado por corrupción, pero no afectan significativamente el resultado de las elecciones. En otras palabras, con excepción de las tasas de escolaridad, la tributación ciudadana no genera bienes públicos de calidad, y el mal desempeño Estatal (la no-provisión de bienes públicos y la corrupción) no genera un rechazo ciudadano contundente (no se eligen a nuevos grupos políticos).

Fueron Iregui, Melo & Ramos (2004) quienes hicieron notar los aspectos sintomáticos del impuesto predial sobre la capacidad del Estado a nivel subnacional. A partir de entonces, los científicos sociales tenemos un creciente interés por entender las señales que sugiere el sistema tributario para la comprensión de fenómenos como la construcción de Estado (Robinson), la descentralización (Gutiérrez 2010) y la dis-

tribución de la riqueza (Ibáñez & Muñoz 2012).

En adelante este artículo propone algunas interpretaciones del contrato fiscal municipal en Colombia a partir de las señales que arroja el análisis del Mapa de Riesgo Electoral elaborado por la MOE para las elecciones locales de 2015.

3. Los municipios en Colombia

El índice de riesgo electoral de la Misión de Observación Electoral computa variables de violencia y factores indicativos de fraude electoral para calcular grados de vulnerabilidad de las elecciones en los municipios del país. Esta sección estudia cómo se relaciona el riesgo electoral con lo que más arriba hemos dominado el Contrato Fiscal.

3.1. El quiebre del contrato fiscal coincide con el riesgo electoral

De los 1101 municipios analizados en el mapa de riesgo electoral de las elecciones locales de 2015[3], el 56% (615) no registraron riesgo, mientras que el 44% (486) registraron algún nivel de riesgo electoral. En la lógica del presente análisis, es posible sostener que el riesgo existe porque actores políticos y económicos que aspiran al poder estatal apelan a la violencia para ganar o mantener sus dominios y acceder a los recursos públicos. Que esta posibilidad exista en el 44% de los municipios colombianos es un resultado claro de la pobre capacidad estatal. De los 486 municipios con riesgo electoral, 277 (57%) tienen riesgo electoral bajo, 184 (38%) riesgo medio, y 25 (5%) riesgo alto.

Tabla 1. Relación entre riesgo electoral 2015, impuestos sobre ingresos y desempeño municipal

Nivel de Riesgo	Sin Riesgo	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Promedio nacional
% Ingresos Tributarios sobre ingresos totales	15%	13%	12%	9%	14%
Índice desempeño municipal (sobre 100)	62.065	62.811	60.622	58.445	61.930

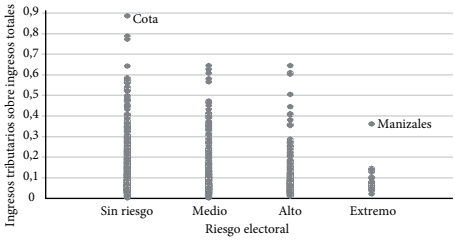
Fuente: MOE 2015 y DNP (2015)

La **Tabla 1** muestra que la captura de impuestos y la oferta de bienes públicos son bajas en todos los municipios, tanto en aquellos con riesgo como en aquellos sin riesgo electoral. Un municipio colombiano promedio recauda solo el 14% de sus ingresos en impuestos. No obstante, los municipios con riesgo electoral extremo tienen un promedio de ingresos significativamente menor (9%) que el resto de municipios (que tienen entre el 15% y el 12%). Por el lado de la provisión de bienes públicos, el municipio promedio tiene un índice de desempeño

3 En términos administrativos Colombia tiene 1101 municipios y distritos, es decir, ese es el número de entidades territoriales donde funcionan alcaldías y concejos. Otras formas de organización territorial que quedan excluidas en esta medición son la isla de San Andrés y los 20 corregimientos departamentales de Guainía, Vaupés y Amazonas, territorios administrados directamente por los gobiernos departamentales.

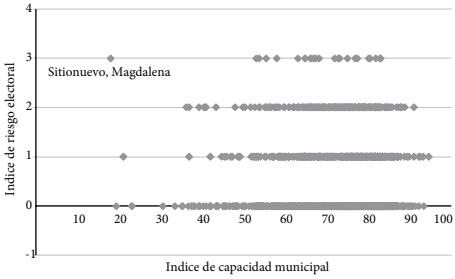
bajo (62/100), pero los municipios con riesgo electoral extremo tienen un desempeño aún más bajo (58/100) que el resto de municipios en riesgo (entre 60 y 62/100)[4].

Gráfico 1. Ingresos tributarios y riesgo electoral.



Fuente: DNP 2014, MOE 2016

Gráfico 2. Desempeño integral y riesgo electoral.



Fuente: DNP 2014, MOE 2016

El **Gráfico 1** muestra que solamente en los municipios con riesgo electoral extremo no existen recaudos tributarios por encima del 36% de los ingresos totales. De hecho, con excepción de Manizales, ninguno de los municipios con riesgo electoral extremo recauda más del 14% de sus ingresos totales en impuestos. Similar mensaje aporta el **Gráfico 2**, que relaciona el índice de riesgo electoral con el índice de desempeño integral municipal. Con excepción de Sitionuevo, Magdalena, los municipios con riesgo electoral extremo no superan el umbral categórico de "bajo" desempeño integral, mientras que en todos los otros niveles de riesgo hay municipios con mejor desempeño (que, recordemos, mide la provisión de bienes públicos).

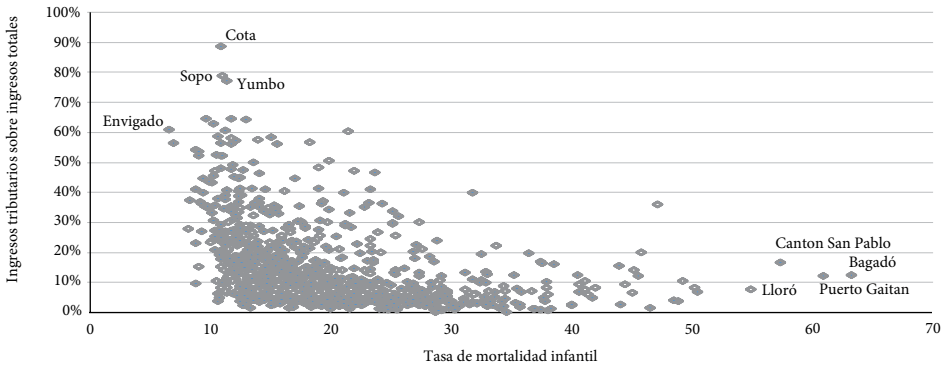
Este quiebre del contrato fiscal, evidenciado en la ausencia de tributación y la precariedad en la provisión de bienes públicos, al agravarse en los municipios con riesgo electoral extremo, revela los mecanismos por los cuales se presenta la captura del Estado. En otras palabras, la relación entre riesgo electoral y pobre desempeño estatal parece ser una prueba importante de que esa captura toma la forma de violencia y fraude en torno al certamen electoral. No es esta la única opción, la captura del Estado también se puede presentar en forma de corrupción no-violenta (cartelización de los servicios públicos, por ejemplo) o por sucesión (como pretenden los herederos de los parapolíticos). Pero los datos no permiten precisar hasta qué punto estos otros mecanismos de captura se hacen presentes. Sin embargo, para que esas otras formas de corrupción ocurran, es imprescindible pasar por la corrupción electoral.

Ahora, el **Gráfico 3** confirma la relación que hay entre impuestos y bienes públicos. A mayor recaudo tributario municipal menor mortalidad infantil. Precisamente el indicador de mortalidad infantil (que es privilegiado por los expertos en desarrollo para medir el desempeño de las políticas gracias a su sensibilidad a los cambios contextuales) muestra que el riesgo electoral es un buen predictor de los grados

4 Las categorías son construidas por el DNP. Son Crítico (0-40), Bajo (40-60), Medio (60-70), Satisfactorio (70-80) y Sobresaliente (80-100).

de debilidad o fortaleza del Contrato Fiscal. A mayor riesgo electoral mayor es la tasa promedio de mortalidad infantil. **La Tabla 2** confirma esta relación.

Gráfico 3. Ingresos tributarios y mortalidad infantil.



Fuente: DNP (2015); DANE (2015)

Tabla 2. Riesgo Electoral y Mortalidad Infantil

Riesgo Electoral	Sin Riesgo	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo
Tasa de Mortalidad Promedio	18.69697048	20.28326063	20.85334825	24.58698787

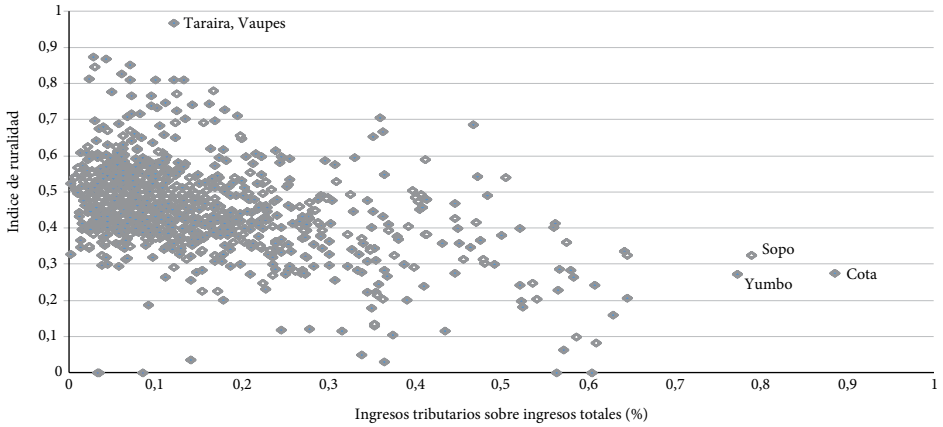
Fuente: elaboración propia con datos de MOE y DANE

Existen excepciones que muestran que la relación entre riesgo electoral y el contrato fiscal no es perfecta. Envigado (Antioquia) y Madrid (Cundinamarca) tienen tasas de mortalidad infantil (de lejos) por debajo del promedio nacional, y recaudan el 61% de sus ingresos totales en impuestos. Si la relación fuera perfecta la predicción diría que estos municipios NO tienen riesgo electoral. Sin embargo, Envigado tiene riesgo electoral alto y Madrid medio.

3.2. En la ruralidad empeoran el riesgo electoral y la debilidad del contrato fiscal

La ruralidad tiene un papel importante en la característica del riesgo electoral y del contrato fiscal. Se dice del Estado colombiano que históricamente ha sido incapaz de llegar a zonas apartadas. De esto se desprende que los municipios más distantes y menos poblados, aquellos que el índice de Desarrollo Humano (IDH-PNUD) denomina "*rurales dispersos*", son los que tendrían más propensión a sufrir de un alto riesgo electoral. El **Gráfico 4** abajo muestra que los municipios con alto recaudo tributario como porcentaje de su presupuesto total son, sin excepción, municipios urbanos como Cota (Cundinamarca), Sopo (Cundinamarca) y Yumbo (Valle). En las ciudades se paga más impuestos. De hecho, después de las alcaldías de los años 90, Gutiérrez et al. (2009) documentan una suerte de revolución fiscal en Bogotá, Medellín y Cali. En contraste, el municipio más rural de Colombia, Taraira (Vaupés), recauda menos del 14% de su presupuesto en impuestos.

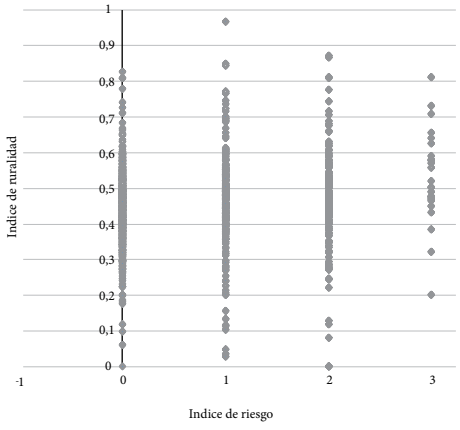
Gráfico 4. Ingresos tributarios y ruralidad.



Fuente: DNP (2015), IDH-PNUD (2011)

Por su parte, el **Gráfico 5** refleja que los municipios con riesgo electoral extremo son rurales, con la excepción de Manizales. De hecho, el 64% de los municipios con riesgo electoral extremo son caracterizados como *rurales dispersos* por el IDH-PNUD. Entre los municipios sin riesgo electoral, o con riesgo medio y alto, los municipios *rurales dispersos* nunca superan el 32%.

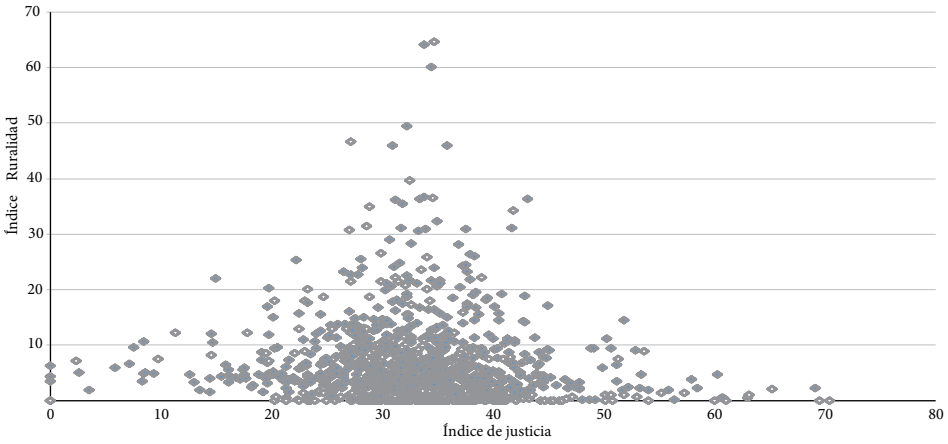
Gráfico 5. Índice de ruralidad y riesgo electoral.



Fuente: IDH-PNUD (2011), MOE (2015)

Aparte de la ruralidad, hay otros factores que afectan el contrato fiscal. La provisión de justicia, el conflicto armado, la incidencia de grupos armados ilegales, la existencia de cultivos de coca y/o la pobreza multidimensional. Desafortunadamente el alcance de este análisis no llega hasta explorar las causas de la debilidad del contrato fiscal sino que da cuenta de su existencia simultánea con otros fenómenos, como la ruralidad y la mortalidad infantil, que podrían estar relacionados. Ahora, la relación con el contrato fiscal es compleja y por ello se debe seguir explorando con más detalle. Por ejemplo, contrario a lo que sugiere la relación entre ruralidad y riesgo electoral, el Gráfico 6 muestra que la relación entre ruralidad y desempeño de la justicia tiene una relación parabólica. Los municipios con peor desempeño de la justicia no son urbanos. Esto plantea una anomalía respecto al resto de relaciones planteadas en el artículo e invita por tanto a seguir explorando los términos del contrato fiscal y social en los municipios de Colombia.

Gráfico 6. Ruralidad y justicia.



Fuente: IDH-PNUD (2011), Revelo et al. (2017)

4. Conclusión

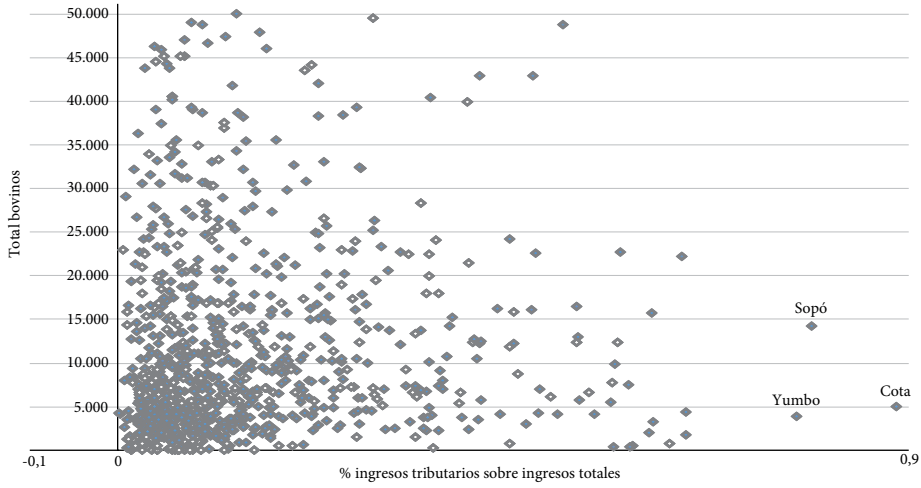
A lo largo de este análisis se intentó demostrar que la relación entre impuestos y bienes públicos es consistente (ver Tabla 1, Gráficos 1, 2, 3 y 4), y que no solo los municipios con riesgo electoral extremo, sino en general todos los municipios de Colombia, tienen una transacción débil en términos de tributación por bienes públicos.

El análisis de este capítulo señala que los municipios con riesgo electoral extremo tienen promedios más bajos de recaudo tributario y provisión de bienes públicos. Este es un hallazgo predecible: donde hay violencia y más indicios de delitos electorales, menos funciona la democracia, medida empíricamente en la retroalimentación positiva de impuestos y bienes públicos. Ahora, un hallazgo no anticipado por quien escribe es que los índices de desempeño integral entre municipios con riesgo y sin riesgo electoral son muy parecidos. Es decir, se puede hablar de una situación de altísima precariedad tanto fiscal como electoral en los municipios con riesgo extremo. Pero eso no significa que en el resto del país existan condiciones mucho mejores.

En conclusión, esto sugiere que la relación de los ciudadanos con el Estado es débil. Al no pagar impuestos, los ciudadanos no esperan nada del Estado, y asumen que la clase política está ahí para depredar recursos públicos. El desenlace es lo que el profesor James Robinson recientemente denominó una "trampa de la corrupción", en la cual las elites políticas apelan a la corrupción y los ciudadanos asumen una suerte de desesperanza. En este equilibrio los primeros se lucran del Estado y los segundos venden su voto y se benefician del Estado tanto cuanto pueden sin pagar por ello. En este escenario las clases altas tiene los recursos para mitigar la ausencia de bienes públicos, mientras que las clases sociales bajas no la tienen.

Finalmente, aquello que explica la sutil diferencia entre un mayor o menor contrato fiscal, entre los municipios con riesgo electoral nulo, medio, alto y extremo está relacionado, se cree, con los patrones de poblamiento del territorio y el tipo de Estado y economías que ello propició. En su investigación, Zuluaga (2017) explora cómo la economía ganadera, al requerir mucha menos infraestructura, ha exigido históricamente mucha menos presencia del Estado. Por su parte, la economía cafetera, por su énfasis en el minifundio y la necesidad de transportar el producto, demandó de mucha mayor presencia estatal, al punto que Quindío, por ejemplo, es el territorio con la mayor densidad vial del país.

Gráfico 7. Ingresos tributarios y bovinos.



Fuente: DNP (2015), Fedegan (2011)

Para reforzar esta idea, el Gráfico 7 muestra que las zonas con presencia de bovinos tienden a recaudar mucho menos impuestos que las zonas sin ganadería. Esta es una de las pistas que se deberán seguir para ampliar la comprensión de las distintas formas que adquiere el Estado a nivel subnacional y de esta forma, para imaginar y diseñar mecanismos que permitan la reestructuración del contrato fiscal entre el Estado y la ciudadanía.

Bibliografía

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American economic review*, *91*(5), 1369-1401.

Arévalo Hernández, D. (1997). Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960. *Historia crítica*, (14), 7-24.

Brautigam, D., Fjeldstad, O. H., & Moore, M. (Eds.). (2008). *Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent*. Cambridge University Press.

Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.

Centeno, M. A. (2002). *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. Penn State Press.

Campbell, J. L. (1993). The state and fiscal sociology. *Annual Review of Sociology*,*19*(1), 163-185.

Departamento Nacional de Planeación (2009-2016). Índice de desempeño Fiscal. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx.

Departamento Nacional de Planeación (2013). Ejecuciones presupuestales 2000-2012. Versión 04. Septiembre 2013. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/ejecuciones-presupuestales.aspx.

Diamond, J. M., & Ordunio, D. (2011). *Guns, germs, and steel*. Books on Tape.

Ibáñez, A.M y J.C. Muñoz (2012). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2009. En Bergsmo, M., Rodríguez, C., Kalmanovitz, P., Saffon, M.P., y Opshal, T. (eds.). *Justicia Distributiva en Sociedades en Transición* Oslo: Academic EPublisher. Pp. 301-332.

Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2004). El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. *Ensayos sobre política económica*.

Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En *25 años de la descentralización en Colombia.* Pp. 11-54.

Levi, M. (1989). *Of rule and revenue* (Vol. 13). University of California Press.

Lieberman, E. S. (2003). *Race and regionalism in the politics of taxation in Brazil and South Africa*. Cambridge University Press.

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, *25*(2), 185-213.

Martin, I. W., Mehrotra, A. K., & Prasad, M. (2009). The thunder of history: the origins and development of the new fiscal sociology. *The new fiscal sociology: Taxation in comparative and historical perspective*, 1-27.

Martinez, L. R. (2017) Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia. Disponible en: https://goo.gl/SGnngy

Observatory of Economic Complexity. (s.f.). What does Colombia export? (1962). MIT Media Lab. Disponible en: https://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/sitc/export/col/all/show/1962/

Observatory of Economic Complexity. (s.f.). What does Colombia export? (2016). MIT Media Lab. Disponible en: https://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/sitc/export/col/all/show/2016/

Revelo, J., Espinosa, J., García, M., Duarte, N. y Torres, N. (2017). *Los territorios de la paz: la construcción del Estado local en Colombia*. Dejusticia. Documentos Dejusticia 28. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_921.pdf.

Sanín, F. G., Pinto, M. T., Arenas, J. C., Guzmán, T., & Gutiérrez, M. T. (2009). *Politics and security in three colombian cities*. London school of economics and political science (LSE). Development studies institute (DESTIN). Crisis states research centre (CSRC).

Schumpeter, J. A. (1918). *The crisis of the tax state*.

Steinmo, S. (1996). *Taxation and democracy: Swedish, British, and American approaches to financing the modern state*. Yale University Press.

Tilly, C. (1992). *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990* (p. 100). Blackwell: Oxford.

Vedantam, S. (2017). *Predictably Unpredictable: Why We Don't Act Like We Should*. [podcast] Hidden Brain. Disponible en : https://www.npr.org/2017/10/23/559581601/predictably-unpredictable-why-we-dont-act-like-we-should

Zuluaga, P. (2017). Trajectories of State Building in Colombia: The State, Property Taxation and Landed Elites. Manuscrito.

IV.

Análisis regional del riesgo electoral: elecciones nacionales 2018

Riesgo electoral asociado a la presencia de actores armados y rentas ilegales en el Caribe colombiano

"Entre la herencia paramilitar y la marginalidad insurgente"

Luis Fernando Trejos
Instituto de Desarrollo Político e Institucional – IDEPI
Universidad del Norte

Si bien en el Caribe colombiano la confrontación armada prácticamente desapareció desde el año 2012, aún se mantenienen expresiones armadas que ejercen cierto control territorial en zonas rurales de municipios ubicados en el sur de los departamentos de Bolívar, Córdoba y Cesar en menor medida. Las nuevas dinamicas de ilegalidad se han mantenido ligadas a la predación de rentas legales (extorsión) y el control de rentas ilegales, especialmente la mineria ilegal y las zonas de cultivos ilicitos y procesamiento de clorhidrato de cocaina. Esta particularidad representa una seria amenaza para la libre participación de los habitantes de estas zonas rurales y abre la puerta para que este capital electoral sea capturado por actores armados ilegales o sus aliados, lo que privaría a estas comunidades de la oportunidad de ejercer libremente su derecho al voto.

1. Delimitación territorial del caribe colombiano

Según el Observatorio del Caribe (2013), la extensión territorial de la región Caribe colombiana es de 132.288 km^2 -que corresponden a 11,6% de la superficie total del país-, repartidos en un área continental de 132.218 km^2 y otra insular de 70 km^2. Se conforma administrativamente por siete departamentos continentales (La Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar, Córdoba, y Sucre) y un departamento en el área insular (San Andrés, Providencia y Santa Catalina). En términos geográficos el Caribe continental colombiano cuenta con 1.600 kilómetros aproximados de litoral y posee un área

de 536.574 Km^2 en el Mar Caribe. La zona continental de la región Caribe se encuentra conformada por cinco subregiones, las cuales se distinguen por factores climáticos y/o geográficos característicos.

1. La península de La Guajira: considerada como la parte más seca de la región.
2. La Sierra Nevada de Santa Marta: se extiende desde la planicie caribeña, a nivel del mar, hasta una altura de 5.775 metros en los picos Bolívar y Colón.
3. La depresión del Bajo Magdalena: comprende la llanura fluvio-deltaica del río Magdalena.
4. La depresión Momposina: se encuentra conformada por parte del territorio de los departamentos de Sucre, Córdoba, Magdalena y Bolívar.
5. La planicie del Caribe: comprende la franja litoral a partir del delta del río Magdalena hasta los límites con las serranías de Abibe, San Jerónimo y Ayapel.

Daniels (2012) propone una tipología del Caribe colombiano dividiéndolo en tres áreas geográficas específicas:

1. La costera, que comprende las ciudades portuarias Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. En comparación con las otras capitales de la región, estas presentan un importante dinamismo económico.
2. Área interior, comprendida por las zonas de sabanas y el valle de los principales ríos de la región, en la que se ubican las ciudades de Montería, Riohacha, Sincelejo y Valledupar, las que no han logrado articular de manera efectiva su estructura productivo-económica a los mercados nacionales e internacionales, a pesar de que en sus territorios se desarrollan importantes megaproyectos mineros como el carbón y el níquel, lo que se traduce en altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas.
3. Subregiones que fueron y son escenario de acciones violentas ligadas al conflicto armado, ubicadas en la Sierra Nevada de Santa Marta, los Montes de María y el sur de los departamentos de Bolívar y Córdoba.

Estas dos últimas subregiones son en la actualidad las más golpeadas por la violencia armada. En pocas palabras, en estos territorios el Estado no ha logrado controlar los monopolios que se supone deben ser su pretensión básica: la coerción, el tributo y la justicia. En estas dos subregiones se configuran las cuatro categorías de territorios que proponen Trejos y Tuiran (2017). La primera es el territorio en disputa, donde existe una competencia por la regulación económica, social y política entre la administración local y algunos actores ilegales. La segunda categoría es la del territorio paralelo, donde existe un control diferenciado del mismo, es decir, el área urbana por la institucionalidad pública y el área rural por un actor armado rural. La tercera, es el territorio cooptado donde hay una captura de instituciones locales por organizacio-

nes criminales. Y por último, el territorio abandonado, donde el conflicto armado no es la variable determinante, sino, la falta de capacidad técnica o administrativa de la administración local.

2. Presencia de actores armados ilegales en la región caribe

En el caribe colombiano confluyeron cinco macroestructuras criminales, que ejercieron y ejercen control en las subregiones antes señaladas, y que se describen a continuación.

Bloque Martín Caballero de las FARC-EP

También conocido como Bloque Caribe, estuvo conformado por los siguientes frentes guerrilleros: Frente 19 "José Prudencio Padilla" (Sierra Nevada de Santa Marta, Magdalena), Frente 59 "Resistencia Wayúu" (Sierra Nevada de Santa Marta, Guajira), Frente 41 "Cacique Upar" (Serranía del Perijá, Cesar) Frente 35 "Antonio José de Sucre" (Montes de María, Sucre) y el Frente 37 "Benkos Biohó" (Montes de María, Bolívar) (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2003). Cabe agregar que en el sur del departamento de Córdoba (Alto San Jorge, Alto Sinú) operó el Frente 58, perteneciente al Bloque Iván Ríos (también conocido como Bloque José María Córdova o Bloque Noroccidental), que operaba más que todo en Antioquia.

Frente de Guerra Norte del ELN

Se conformó en su momento por los siguientes frentes y compañías: Frente José Manuel Martínez Quiroz "JMMQ" (Serranía del Perijá, Cesar), Frente Luciano Ariza "LA" (Serranía del Perijá, Guajira), Compañía Oscar Enrique Sánchez Caicedo (Serranía del Perijá), Frente Gustavo Palmezano Ojeda "GPO" (Sierra Nevada de Santa Marta, Guajira), Frente 6 de Diciembre. En noviembre de 2008, la estructura fue asaltada por tropas del Ejército Nacional, en zona rural del municipio de Dibulla, dando muerte a Leonardo o Eduar Atencio, responsable político de la Dirección del Frente de Guerra Norte (ejercito.mil.co, 2008; semana.com, 2008). Compañía Augusto Montes (Sierra Nevada de Santa Marta) Frente 6 de diciembre "6D" (Sierra Nevada de Santa Marta, Cesar), Frente Francisco Javier Castaño "FJC" (Sierra Nevada de Santa Marta, Magdalena), Frente Domingo Barrios "DB" (Sierra Nevada de Santa Marta, Magdalena), Compañía Héroes de las Bananeras (Sierra Nevada de Santa Marta), Compañía de Tropas Especiales Guerreros Chimilas, con área de operaciones en todo el Frente de Guerra Norte. Frente Jaime Bateman Cayón (Montes de María, departamentos de Bolívar y Sucre).

Frente de Guerra Darío de Jesús Ramírez Castro del ELN

Con radio de operaciones en el Nordeste antioqueño y el sur del departamento de Bolívar. En la actualidad está conformado por los siguientes frentes y compañías guerrilleras: Frente Edgar Amílkar Grimaldos (Sur de Bolívar), Héroes y Mártires de Santa Rosa (Sur de Bolívar), José Solano Sepúlveda (Sur de Bolívar), Alfredo Gómez Quiñones

(Sur de Bolívar), Compañías Simón Bolívar y Mariscal Sucre (Sur de Bolívar), Guillermo Ariza (Nordeste de Antioquia), Frente Héroes y mártires de Anorí (Nordeste de Antioquia), Frente Resistencia Guamocó (Bajo Cauca Antioqueño), Frente Compañero Tomas (Nordeste de Antioquia) y Compañía Anorí (Nordeste de Antioquia).

Bloque Norte de las AUC

Si bien el Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC estuvo conformado por varias estructuras, para este trabajo se tendrán en cuenta solo los Bloques Córdoba y Héroes de Tolová, que tuvieron radio de acción en el departamento de Córdoba y la región de Urabá.

Clan del Golfo

El Clan del Golfo (también conocido como Clan Úsuga o Urabeños, autodenominado Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC) es una organización criminal, que cuenta con una estructura militar que hace presencia en el Urabá antioqueño y chocoano, desde donde también despliegan estrategias políticas (paros armados), quizá con el objetivo de mostrar fuerza, capacidad de coerción y ansias de que sean reconocidos como un actor para entablar un proceso de negociación o uno de sometimiento benévolo o a la medida de sus expectativas (Álvarez, E.; Llorente, M.; Cajiao, A. & Garzón, J. (2017: 27).

Si bien la presencia de insurgencia armada en la región se remonta a la década del setenta del siglo anterior, por diversas causas el actor armado ilegal hegemónico en esta parte del país fueron los grupos paramilitares[1]. En este sentido, el control político-administrativo de las AUC en esta región fue tal, que debido a la presión que ejercieron sobre las asambleas departamentales de Cesar y Magdalena, forzaron la creación de nuevos Municipios, con el objetivo de predar las rentas públicas, pero también con el ánimo de establecer y controlar las áreas estratégicas para el transporte terrestre y fluvial entre el Caribe y el interior del país. De ahí que muchos de estos nuevos municipios sean límites entre departamentos (Soto, 2012).

En este contexto, se da la alianza entre paramilitares y políticos locales, que ha sido conocida en Colombia como la "parapolitica". Al respecto, Valencia (2007) propone dos hipótesis para entender este fenómeno. La primera apunta a la "exitosa" expansión territorial de los paramilitares. En los territorios bajo su control, establecieron fuertes controles sociales, basados en el uso de la fuerza. En este marco de control total del territorio, deciden participar activamente en campañas políticas con el fin de afianzar su influencia política regional y nacional y entrar con mayor seguridad en un proceso de negociación con el Estado (como efectivamente sucedió).

La segunda hipótesis se relaciona con el afán de las élites políticas por resistirse a los cambios democráticos impulsados

1 Al respecto véase: Trejos (2016) Hipótesis explicativas de la derrota estratégica de la insurgencia armada en el caribe colombiano. Los casos de las FARC-EP y el ELN. En: *Revista Derecho* 45, 346-377.

desde instancias nacionales, ya que estos amenazaban el "status quo" local. En otras palabras, en la región Caribe colombiana, las élites políticas en asocio con el Bloque Norte de las AUC, configuraron lo que Gibson (2006) denomina "autoritarismos subnacionales". Gibson afirma que estos se presentan en países en los que, a pesar de haberse producido avances democráticos y pluralistas a nivel nacional, en las regiones periféricas la democracia sigue siendo precaria, ya que las élites (autoritarias) controlan todos los poderes (2006).

Los parapolíticos de la región Caribe, especialmente los de los departamentos de Bolívar, Cesar, Magdalena, La Guajira y Sucre, al utilizar los grupos paramilitares con fines político-electorales, preservaron y consolidaron el autoritarismo subnacional. Sus acciones se dirigieron a controlar los actores sociales provinciales, mantener su autonomía frente a las influencias nacionales y aumentar su poder en espacios y sobre líderes políticos nacionales (Gibson, 2006).

Posteriormente sucedería, en el año 2006, la desmovilización del Bloque Norte de las AUC. Así mismo, entre los años 2004 y 2009, por efecto de las acciones adelantadas por el paramilitarismo y la Fuerza Pública, se produjo el desmantelamiento y marginación territorial de los frentes y compañías guerrilleras del Bloque Martín Caballero de las FARC-EP y el Frente de Guerra Norte del ELN que operaban en los Montes de María y la Sierra Nevada de Santa Marta. Así mismo, se provocó el repliegue de sus unidades restantes hacia las partes altas de la Serranía del Perijá (frontera con Venezuela), específicamente a los departamentos del Cesar y Guajira.

Con este telón de fondo, lo que se ha venido presentando en esta región de Colombia es una mutación de los tipos "tradicionales" de violencia. De la violencia contraestatal-paraestatal, se pasó a una muy difusa violencia de tipo criminal, ligada al narcotráfico y la extorsión, con un alto poder corruptor y dirigida específicamente contra la sociedad civil, sin una agenda política regional.

En este sentido, la desmovilización del Bloque Norte de las AUC no dio por terminado el fenómeno paramilitar con todas sus redes de ilegalidad en la Región Caribe colombiana. Por el contrario, dio inicio a una compleja trama de reconfiguraciones y mutaciones de las estructuras y grupos armados que no participaron en el proceso de desmovilización, otros que se rearmaron y otros que emergieron. Debe aclarase que estos "nuevos grupos paramilitares" mantienen una estrecha línea de continuidad con las estructuras de las AUC.

A continuación se analizan los riesgos electorales asociados a la presencia de actores armados y rentas ilicitas en tres subregiones del Caribe colombiano. Debe entenderse que en ellas cada actor armado busca implantar su modelo de orden social, estableciendo una nueva institucionalidad que se relacione directamente con su funcionalidad orgánica y sus intereses políticos, económicos y de seguridad. Según Sanguino (2004), este orden se dirige hacia tres áreas específicas:

1. La económica-social: donde se busca ordenar y controlar los procesos de producción legales e ilegales, jerarquizando unas formas de producción sobre otras y regulando las relaciones sociales que nacen de este ordenamiento.
2. La política institucional: que se centra en la creación de nuevos actores y referentes sociales, políticos y organizativos, y en la implementación de los mecanismos de control y coerción que regularán la convivencia social.
3. En lo burocrático-administrativo: donde se reglamentan las funciones y alcances de las instituciones públicas con respecto a las demandas sociales y la gestión de las mismas.

Es decir, la presencia de actores armados ilegales en un territorio determinado afecta no solo la seguridad de sus habitantes, también limita sus derechos políticos ya que en algunos casos prohíbe el ejercicio del voto, y en otros limita la oferta de candidatos mediante la promoción de algunas candidaturas y el veto a otras, de acuerdo a los intereses particulares de los ilegales. En el caso de los cultivos de coca y la minería ilegal, al ser rentas ilegales, su regulación se hace por medio de instituciones del mismo carácter (ilegales) que son agenciadas por actores al margen de la ley, que buscan influir en la elección de aquellos candidatos cuyas propuestas o planes no afecten sus intereses económicos.

2.1. Sur del departamento de Bolívar

Tabla 1. Riesgo por presencia de grupos armados ilegales y de economías ilegales 2018 en municipios del sur de Bolívar[2]

	Municipio	Presencia del ELN	Presencia de Grupos Armados Organizados	Cultivos ilicitos	Mineria ilegal
1	Arenal	x		x	x
2	Cantagallo	x	x	x	x
3	Córdoba		x	x	x
4	Montecristo	x	x	x	x
5	Morales	x		x	x
6	Rio Viejo	x		x	x
7	San Jacinto		x	x	x
8	San Pablo	x		x	
9	San Martín de Loba	x			x
10	Simití			x	x
11	Santa Rosa del Sur	x		x	x
12	Norosí			x	x
13	Tiquisio			x	x

Fuente: elaboración propia con información de la MOE.

2 Los datos presentados en las tablas de este capítulo son los que se exponen en los capítulos de este libro titulados *Riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados al margen de la ley para las elecciones 2018* y *Cultivos ilícitos y minería ilegal: las economías ilegales como riesgo para la transparencia electoral.*

En esta región ha hecho presencia histórica el ELN por medio de las estructuras armadas que conforman el Frente de Guerra Darío de Jesús Ramírez Castro. En el caso de esta organización armada, se ha observado que en los territorios en los que hace presencia activa, se presenta como un actor que dinamiza y promueve la participación de las comunidades en los asuntos más relevantes de la vida local. Esta actividad es ejecutada por las comisiones de Trabajo Político Organizativo (TPO) y los responsables de masas de los frentes guerrilleros y los frentes de guerra, quienes dentro de sus funciones crean, promocionan y orientan organizaciones sociales legales como las juntas de acción comunal, comités deportivos, grupos de cuidado de caminos, entre otras; e ilegales como los grupos de estudio y trabajo (GET) de milicianos.

En este sentido, Medina (1996) sostiene que, en algunos territorios como Arauca, el ELN ha logrado mantener su base social distribuyendo los beneficios producidos por los grandes proyectos de explotación minera y petrolera a través de la coacción armada a las empresas extractoras (Trejos, 2012).

Según Trejos (2013), la estrategia política del ELN, con respecto a las administraciones locales se encuentra resumida en el documento "Poder Popular" (1997), que en uno de sus apartados reza lo siguiente: "copar y penetrar las entidades administrativas y de gobierno regional y municipal para condicionarlo y bloquearlo" (Rangel, 1999, p. 38). En el mismo sentido, el ELN busca el control de las administraciones locales para edificar su modelo de orden social, sustituyendo gradualmente al Estado.

En el sur de Bolívar, el ELN hace presencia activa en las zonas rurales de ocho municpios, en los que también hay rentas ilegales, lo que representa un riesgo alto. En dos municipios hay presencia de ELN, Grupos Armados Organizados[3] y rentas ilegales, lo que los pone en un riesgo electoral extremo.

3 "Los GAO agrupan a las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo, al Ejército Popular de Liberación (EPL) o Los Pelusos, al Bloque Meta (BM) y al Bloque Libertadores del Vichada (FLV), a quienes agrupan como Puntilleros. A éstos se suman grupos de menor envergadura, los cuales se constituyen en una seria amenaza para las subregiones y los ámbitos locales, ya sean urbanos o semiurbanos. Estos son los GDO y operan como subcontratistas de organizaciones mayores – GAO e incluso grupos guerrilleros–, generan un alto impacto humanitario –desplazamiento intraurbano, utilización y reclutamiento de niños y jóvenes, confinamiento de poblaciones– y tienen vínculos con organizaciones de tercer nivel como oficinas de cobro y estructuras sicariales" (Álvarez, E.; Llorente, M.; Cajiao, A. & Garzón, J. 2017: 21).

2.2. Sur del Cesar

Tabla 2. Riesgo por presencia de grupos armados ilegales y de economías ilegales 2018 en municipios del sur del Cesar

	Municipio	Presencia del ELN	Presencia de Grupos Armados Organizados	Cultivos ilicitos	Mineria ilegal
1	Aguachica	x			
2	González	x		x	
3	La Gloria	x			
4	Pailitas	x			
5	Pelaya	x			
6	Rio de Oro	x			
7	San Martín		x		

Fuente: elaboración propia con información de la MOE (2017).

En el caso del sur del departamento del Cesar, el ELN hace presencia en la zona rural de 6 municipios (las zonas medias y altas de la Serranía del Périja), a través del Frente Camilo Torres Restrepo, adscrito al Frente de Guerra Nororiental, que opera más que todo en la región del Catatumbo. Aunque sus dinámicas armadas están más ligadas al Norte de Santander, su presencia genera un riesgo electoral bajo.

2.3. Departamento de Córdoba.

Tabla 3. Riesgo por presencia de grupos armados ilegales y de economías ilegales 2018 en municipios de Córdoba

	Municipio	Presencia del ELN	Presencia de Grupos Armados Organizados	Cultivos ilicitos	Mineria ilegal
1	Ayapel		x		x
2	Canalete		x		
3	Chinú		x		
4	Lorica		x		
5	Los Córdobas		x		
6	Montelíbano		x	x	x
7	Moñitos		x		
8	Puerto Escondido		x		
9	Puerto Libertador		x	x	x
10	Sahagún		x		
11	Tierralta		x	x	x
12	Valencia		x	x	
13	San José de Uré		x	x	x

Fuente: elaboración propia con información de la MOE (2017).

En el caso del departamento de Córdoba, especialmente su zona sur, en los municipios de Tierralta, Valencia (Alto Sinú), Puerto Libertador y Montelíbano (Alto San Jorge), el riesgo electoral es extremo, por el marcado control territorial que ejerce el

Clan del Golfo en toda esta región, teniendo como eje el Parque Natural Nudo de Paramillo[4]. El control territorial de este parque natural resulta importante por la extensa red de conexiones terrestres y fluviales que ofrece. Entre otras cosas, conecta zonas de cultivos de coca y centros de producción y acopio de clorhidrato de cocaína con rutas de transporte y puntos de exportación.

El traslado de la droga hasta estos últimos sitios se facilita por la estrella fluvial que cruza el parque natural, con los ríos Sinú y San Jorge, que lo atraviesan. También nacen allí los ríos Esmeralda, Manso, Tigre, San Pedro y Verde, que desembocan en el Mar Caribe y en los ríos Cauca y Magdalena.

En cierta medida, estas condiciones explican las dinámicas recientes del conflicto armado en la región y la presencia permanente de grupos armados ilegales. Vale resaltar que en esta región han operado guerrillas liberales (1951-1953), el Ejército Popular de Liberación (EPL), las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Clan del Golfo.

Desde mediados de la década anterior hasta la actualidad la región ha sido escenario de continuas disputas entre diferentes grupos armados, que luchan por el control de un territorio estratégico para el desarrollo de rentas ilegales. En este sentido, se destaca el informe de riesgo No 029-15 de la Defensoría del Pueblo, fechado el 5 de julio de 2017, que afirma lo siguiente:

> "Aproximadamente 35.500 habitantes de Tierralta se encuentran en riesgo, particularmente, la población campesina de los corregimientos: Severinera, San Felipe de Cadillo, Mantagordal, Palmira, Santa Marta, Volador, El Caramelo, Bonito Viento, Santa Fe Ralito, ubicados en la margen oriental; los corregimientos de: Crucito, Águila Batatas y Saiza, en la margen occidental, y el pueblo indígena Embera Katío residente en el Parque Nacional Natural Paramillo y sus comunidades: Kanyidó, Junkaradó, Karakaradó, Kachichí, Wido, Beguidó, Changarra, Antadó, Kapupudó, Mongaratatadó, Koredó, Nawa, Amborromia, Porrémia, Tundó, Dozá, Zorandó, Nejondó, Sambudó Pawarandó, Chimiadó, Arizá, Simbra, Tagual, Imamadó, Guayabos, Paníco, El Aguacate (...) Se ha reconfigurado el escenario de riesgo para la población civil de Tierralta, teniendo como actor armado ilegal fuente de la amenaza a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, quienes han asumido el monopolio de las economías ilícitas, de la criminalidad y han expandido su control territorial luego de la dejación de armas por parte de las FARC" (Defensoría del Pueblo, 2017: 3-7).

En el mes de diciembre de 2017, dos líderes sociales de Tierralta fueron asesinados en menos de una semana (El Heraldo, 26 de diciembre de 2017). En la misma línea, el 2 de octubre en el municipio de Valencia, asesinaron al comandante de Policía.

4 Parte del territorio de los municipios de Montelibano, Puerto Libertador y Tierralta se encuentran en jurisdicción del parque natural.

Aunque hacen presencia activa en trece municipios de este departamento, lo que de por sí genera un riesgo electoral importante, las mayores amenazas en contra de la libre participación política se presenta en Valencia, Tierralta, Puerto Libertador y Montelíbano. En estos municipios (especialmente en sus zonas rurales) se configuran "territorios paralelos", que son aquellos donde existe un control diferenciado, es decir, el área urbana controlada por la institucionalidad pública, y el área rural, por un actor armado rural (Tuiran y Trejos, 2017).

3. Conclusiones

En el Caribe colombiano el riesgo electoral asociado a presencia de actores armados ilegales y rentas ilícitas es relativamente bajo y se concentra en 3 subregiones puntuales, ubicadas en el sur de los departamentos de Bolívar (13 municipios), Cesar (7 municipios) y Córdoba (13 municipios). En las dos primeras, el actor hegemónico es el ELN. Adicionalmente, en el sur de Bolívar hay presencia de cultivos ilícitos y minería ilegal. En el caso de Córdoba, los mayores riesgos se presentan en Valencia, Tierralta, Puerto Libertador y Montelíbano, no solo por el control territorial del Clan del Golfo, sino también porque en estos municipios se siembra coca y se procesa y produce clorhidrato de cocaína. A diferencia del ELN, cuyo control se limita a zonas rurales, el Clan del Golfo influye en las cabeceras municipales.

En los casos de Córdoba y Bolívar, se evidencia que los espacios dejados por los Bloques Martín Caballero de las FARC-EP y Norte de las AUC no fueron copados por el Estado y su institucionalidad, sino por los GAO y el ELN y sus redes de ilegalidad, compuestas por actores legales e ilegales. También se puede afirmar que en los territorios bajo su dominio, la búsqueda del control político resulta prioritario, ya que la cooptación de los cargos públicos de elección popular como los consejos y las alcaldías les proporciona ganancias por efecto de la contratación pública que capturan, la impunidad judicial y la posibilidad de crear su propia red clientelar (Duncan, 2014).

En estas subregiones, la débil o poca presencia de Estado y los altos niveles de necesidades básicas insatisfechas hacen que la actividad ilegal de los actores armados tenga una cierta legitimidad, ya que genera empleo y mantiene un orden social básico que permite el cumplimiento de los contratos y regula la convivencia diaria, todo esto sustentado en la fuerza o la amenaza creíble de su uso.

4. Recomendaciones

1. Promover y acompañar reuniones entre la Fuerza Pública, administraciones municipales, organizaciones sociales y gremios económicos, con el objetivo de construir procesos de gobernanza en torno a la seguridad de los territorios, especialmente los rurales.
2. Es necesario fortalecer a la sociedad civil, brindando garantías a la movilización ciudadana, iniciando procesos de promoción y cualificación de los liderazgos sociales por medio de su

capacitación continua en relación con veedurías, democracia, participación ciudadana y formulación, elaboración y evaluación de proyectos.

3. Buscar la firma de acuerdos o treguas temporales con los actores armados ilegales, para que se permita el libre ejercicio del voto y se brinden garantías de seguridad a los candidatos que en el marco de sus actividades proselitistas se desplacen a las zonas rurales de los municipios señalados en este escrito.

Bibliografía

Álvarez, E.; Llorente, M.; Cajiao, A. & Garzón, J. (2017). Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición. Serie informes No 27. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz – FIP.

Daniels, A. (2012). Las políticas públicas para las regiones en transición en el caribe colombiano. En R. Román, A. Vidal y J. Caro. (Comps.), *Imperios, mercados y multiculturalidad en el Caribe. Memorias del II Congreso Internacional de Estudios Caribeños* (pp. 187-204). San Andrés: Universidad Nacional de Colombia, sede Caribe, Universidad del Norte y Universidad del Magdalena.

Defensoría del Pueblo (2017). Informe de riesgo No 029-17.

Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia*, Bogotá: Debate.

El Heraldo (26 de diciembre de 2017). Asesinados dos líderes en menos de una semana en Tierralta, Córdoba. Disponible en: https://www.elheraldo.co/cordoba/asesinados-dos-lideres-en-una-semana-en-tierralta-cordoba-440480

Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democrático". *Desafíos,* (14), 207-237.

Medina, C. (1996). *ELN: Una historia contada a dos voces*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.

Observatorio del Caribe Colombiano (2013). Caracterización del Caribe colombiano. Disponible en: http://www.ocaribe.org/caracterizacion.php?la=es

Rangel, A. (1999). *Colombia: guerra en el fin de siglo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Sanguino, A. (2004). Paz y territorio en el conflicto armado interno colombiano. Intervención realizada durante el panel "Dinámicas de la guerra en Colombia, un balance de la administración Uribe". Proyecto Caminos de Desarrollo y Paz, mediación de conflictos, ejecutado por la Corporación Nuevo Arco Iris.

Soto, J. (2012). *Descentralización, conflicto armado y nuevas territorialidades en el Caribe colombiano. Estudio de caso: Análisis del proceso de creación y del comportamiento electoral de municipio de Zapayán (Magdalena)*. Barranquilla: Fundación Cultural Espacio Caribe.

Trejos, L. (2012). La violencia política como elemento transversal en la configuración del Estado colombiano. *Revista Persona y Sociedad*, vol. XXVI, Nº 3.

Trejos, L. (2013). Dominio territorial y control social en el conflicto armado colombiano. En Barreira, C., Zuluaga Nieto, J., González, R., & Tavares, J. (coordinadores). *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad*

ciudadana. Toluca: CLACSO-UAEM-Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados.

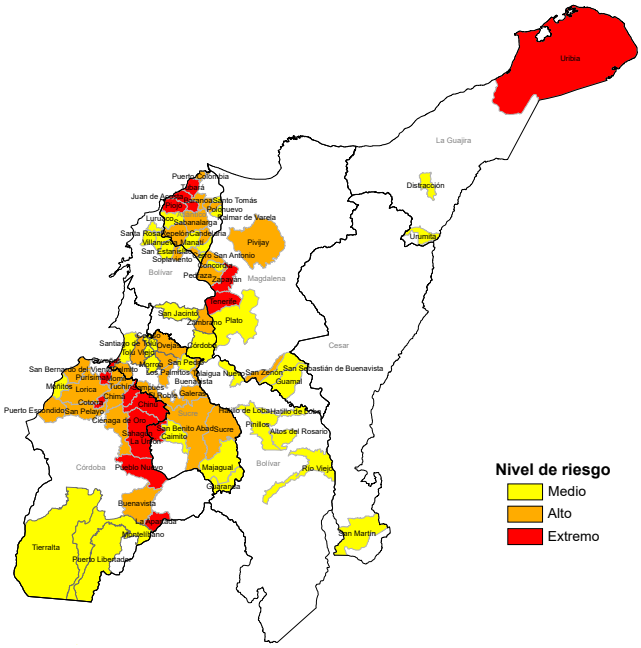
Trejos, L (2016). Hipótesis explicativas de la derrota estratégica de la insurgencia armada en el caribe colombiano. Los casos de las FARC-EP y el ELN. En: *Revista Derecho* 45, 346-377.

Tuiran, A. & Trejos, L. (2017). Debilidades institucionales en el nivel local. Desafíos de la gestión territorial de la paz. En: *Análisis Político* 90, 77-102.

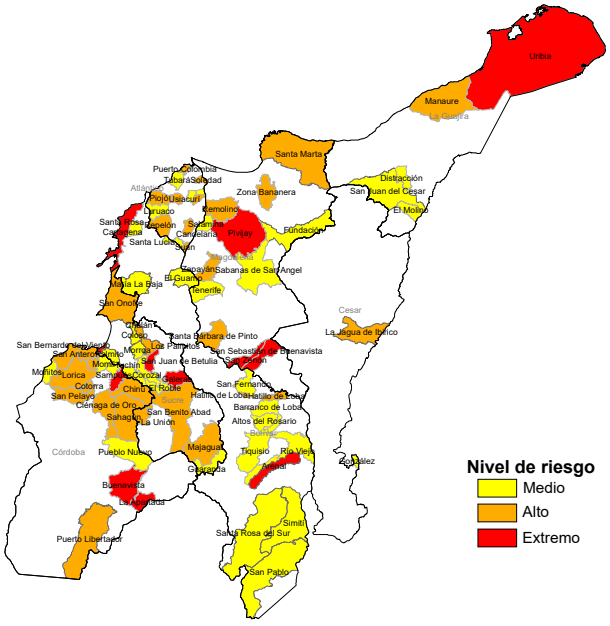
Valencia, L. (2007). Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. En Romero, M. (Coord.), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos.* Bogotá: Intermedio.

Mapa # 35
Mapas de riesgo por fraude y violencia para la región Caribe

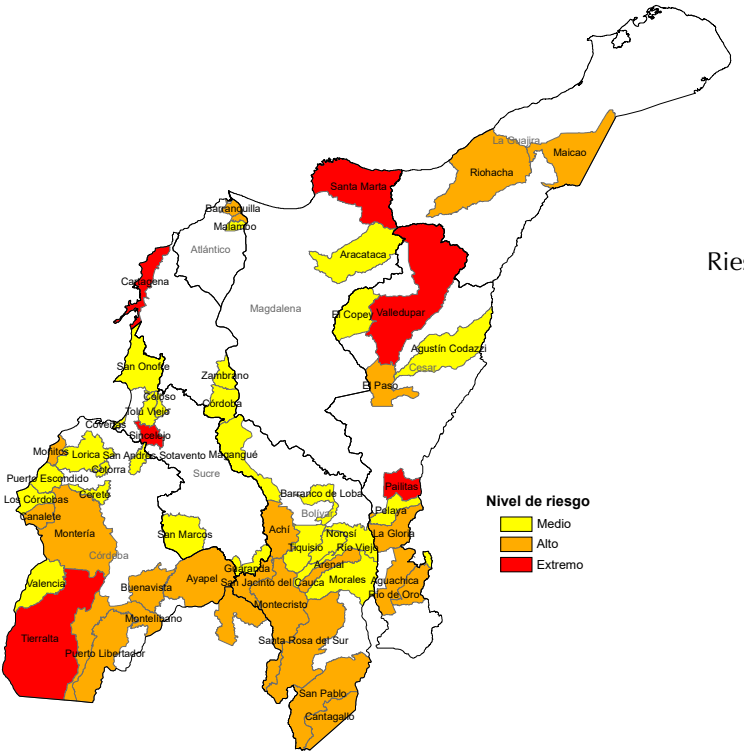
UNIVERSIDAD DEL NORTE
Instituto de Desarrollo Político e Institucional



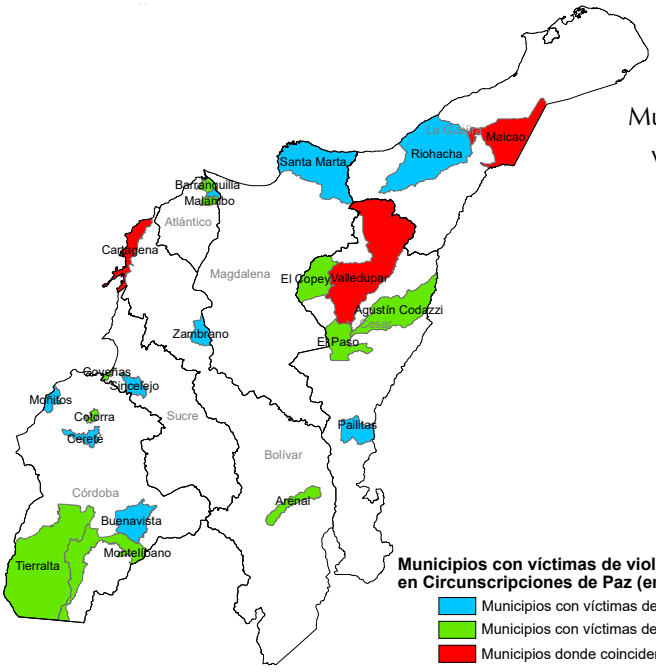
Riesgo consolidado de fraude electoral a la Cámara 2018



Riesgo consolidado de fraude electoral al Senado 2018



Riesgo consolidado por factores de violencia 2018



Municipios con victimas de violencia política y social enero - noviembre 2017

¿Posconflicto electoral? Nuevos y viejos riesgos electorales en zonas de transición: el caso de los Montes de María

Armando José Mercado Vega
Universidad Tecnológica de Bolívar

Introducción

Los Montes de María es una subregión entre los departamentos de Bolívar y Sucre conformada por 15 municipios de los cuales siete están en Bolívar y ocho en Sucre.[1] Es un territorio donde por mucho tiempo el riesgo electoral se debió en gran parte a la combinación entre el riesgo de fraude y el riesgo por factores de violencia, asociados estos últimos a una fuerte presencia del conflicto armado (MOE, 2009).

La disminución en la intensidad del conflicto armado en la zona a partir del 2006 (PUND, 2010; Porras, 2014) parecería confirmar los resultados de los mapas de riesgos elaborados por el Grupo Técnico de Mapa de Riesgo de la Misión de Observación Electoral, los cuales indican una disminución tanto en los niveles de riesgo por fraude como en los de violencia política y comunitaria.

¿Se puede hablar de los Montes de María como una zona en posconflicto electoral? ¿La posibilidad de constituirse como una Circunscripción Transitoria Especial de Paz (CTEP) generó incentivos para la aparición de nuevos riesgos electorales? En resumen ¿Cuáles son los nuevos y viejos riesgos electorales en una zona que el Estado considera en posconflicto?

1 Los municipios que conforman la subregión de los Montes de María del lado bolivarense son: El Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, El Guamo, María La Baja, Córdoba Tetón y Zambrano. Mientras el lado sucreño está conformado por: Ovejas, Los Palmitos, Morroa, Colosó, Chalán, Toluviejo, San Onofre y San Antonio del Palmito.

A partir de un análisis de los mapas de riesgo 2018 para Senado y Cámara de Representantes, junto con entrevistas a líderes de la zona, trataremos de identificar los principales riesgos electorales que existen en los Montes de María, proponiendo recomendaciones para mitigarlos con miras a las próximas elecciones de Senado y Cámara de Representantes. Pero además, se tendrán en cuenta los posibles riesgos asociados a la competencia electoral en un escenario de Circunscripción Transitoria Especial de Paz (CTEP) en los Montes de María.

1. Violencia social y política en los Montes de María

Los Montes de María es una región que históricamente sufrió los embates del conflicto social ligado a la tenencia de la tierra. Entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX el territorio se caracterizó por ser una de las principales regiones del país en producir y exportar tabaco, lo que generó tensiones entre colonos campesinos independientes, intermediarios y élites hacendatarias. Estas tensiones, si bien no estallaron en conflictos armados violentos, sí servirían de antecedente para la conformación de organizaciones campesinas posteriormente (Porras, 2014)

Al llegar la Violencia Bipartidista de mitad de siglo XX, como bien lo señaló Fals Borda (1986) la región Caribe en su conjunto registró pocos episodios de violencia política ya sea selectiva o indiscriminada. No obstante, una de las subregiones del Caribe donde más se presentaron hechos de violencia fue en los Montes de María, específicamente en San Onofre, Ovejas, María La Baja, Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Juan Nepomuceno y El Guamo (Castro y Lara, 2007; Porras, 2014)

Con las leyes de reforma agraria impulsadas por los Lleras durante el Frente Nacional y la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC- en 1968, el movimiento campesino tomó un impulso importante en cuanto a su organización, incidencia, tomas y redistribución de tierras en los Montes de María (Pérez, 2010; CNRR-GMH, 2010). Este accionar fue contrarrestado por los hacendados, quienes armaron a sus capataces y trabajadores para atacar a los líderes campesinos e impedir tomas de tierras (Reyes, 2009)

En la década de los 80s aprovechando el descontento campesino y sus reivindicaciones agrarias, empezaron a asentarse guerrillas de extrema izquierda en la zona, específicamente el Movimiento Izquierda Revolucionaria (MIR), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (OPPDH, 2006). El MIR en 1983 se fusionaría con el Movimiento de Unidad Revolucionaria Marxista Leninista (MUR-ML) y formarían el MIR- Patria Libre, para luego en 1989 fusionarse con el ELN y conformar la Unión Camilista- Ejército de Liberación Nacional (UC-ELN). Por diferencias ideológicas esta unión se desintegraría y en 1991 el MIR-Patria Libre pasó a llamarse Corriente de Renovación Socialista (CRS), todas estas dinámicas tuvieron lugar en los Montes de María (Porras, 2014).

En lo que respecta a la década de los 90s las guerrillas que hicieron fuerte presencia en la zona fueron principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el ELN y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), este último surgido en 1996 de una escisión del ELN. El vacío que dejó la desmovilización del PRT en 1991 en el corregimiento de Don Gabriel, y la CRS en 1994 en el corregimiento de Flor del Monte, ambos corregimientos del municipio de Ovejas, fue ocupado poco a poco por el ELN, que le dio prioridad al movimiento social y, a partir de 1994 por las FARC- EP, que empezaron a desplazar a sus frentes con presencia tradicional en el Bajo Cauca antioqueño hacia el departamento de Sucre (OPPDH, 2006, p. 5).

Por su parte el paramilitarismo en esta región tuvo dos orígenes, uno terrateniente y otro narcotraficante. El primero hace referencia a que desde los 70s y 80s algunos hacendados armaron grupos de pistoleros para proteger sus haciendas de invasiones de campesinos espontaneas u organizadas por la ANUC (Reyes, 2009). Estos pequeños ejércitos privados eran llamados por algunos campesinos de los Montes de María como "bandas de pájaros" (Vedad Abierta, 01/09/2010). Luego en la década de los 90s los hacendados siguieron haciendo lo mismo ya sea de manera ilegal o de manera legal, bajo el amparo de la figura de las Cooperativas de Vigilancia Privada –CONVIVIR para enfrentar ya no solo invasiones de campesinos, sino el acoso de las guerrillas presentes en la zona.

El segundo origen tiene que ver con narcotraficantes que eran -o se convirtieron en- grandes hacendados. Desde la década de los 80s algunos narcotraficantes inician un proceso de compra masiva de tierras en muchas partes del país, incluyendo los Montes de María. Las compras podían tener dos finalidades, las cuales no necesariamente eran excluyentes: (1) era una forma de lavado de dinero (Duncan, 2006, Reyes, 2009), y (2) también podía ser una forma de acceder a territorios estratégicos para el negocio del narcotráfico, de ahí las compras de tierras hechas por narcotraficantes como los Hermanos Ochoa en San Onofre y Javier Piedrahita en San Antonio del Palmito, por la salida al mar de éstos dos municipios a través del Golfo de Morrosquillo, o, los predios comprados por Micky Ramírez y Ramiro "Cuco" Vanoy en Zambrano y Salvatore Mancuso y Chepe Barrera en el Guamo, por la conexión de ambos municipios con el rio Magdalena (Opción Legal, SSFF; CNRR, 2010)

Al volverse hacendados, los narcotraficantes también se volvieron objetivo de las acciones de las guerrillas (extorciones, secuestros, robo de ganado, etc.) motivo por el cual restructuraron y reforzaron sus ejércitos privados, algunos de los cuales también se escudaron en la figura legal de las CONVIVIR, mientras que otros siguieron actuando en la ilegalidad.

Con el propósito de establecer un solo grupo permanente que juntara las distintas CONVIVIR y grupos paramilitares que existían en la zona de los Montes de María y la Mojana, algunos hacendados, comerciantes, políticos y narcotraficantes auspiciaron la creación de una única estructura

paramilitar que aglutinara a las demás. Este propósito coincidió con el encargo efectuado por Carlos Castaño Gil a Salvatore Mancuso, en una escala más amplia, dirigido a la unificación de los distintos grupos de autodefensas que operaban en el norte del país, que dio origen a lo que se denominó Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia, acción que empezó a consolidarse precisamente en el departamento de Sucre por el año 1996 (Sentencia contra Álvaro García Romero- Única instancia 32805, p. 2). El grupo paramilitar de los Montes de María adscrito al Bloque Norte de las AUC inicialmente se denominó Frente Rito Antonio Ochoa y posteriormente pasó a denominarse Bloque Héroes de los Montes de María (BHMM).

Entre 1996 y 2006 se marca el periodo de mayor intensidad del conflicto armado en los Montes de María, caracterizado por fuertes enfrentamientos entre fuerza pública, paramilitares y guerrillas, asesinatos selectivos, desplazamientos forzados, masacres y despojo de tierras. El conflicto armado reduciría su intensidad a partir del 2005 producto de la política de seguridad democrática del expresidente Álvaro Uribe Vélez, la desmovilización del BHMM en el 2005, así como el desmantelamiento de los Frentes 35 y 37 de las FARC-EP que operaban en la zona producto de la muerte de "Martin Caballero" en el 2007, y de la desarticulación de los reductos del ELN y el ERP (PNUD, 2010).

2. Autoritarismos subnacionales y gobernabilidades armadas[2]

Durante la mayor parte del siglo XX en el departamento de Bolívar algunas de las familias políticas tradicionales fueron los Espinoza y los Faciolince por el lado del Partido Liberal; y en Sucre los Guerra y los Merlano. Mientras que por el lado del Partido Conservador en Bolívar sobresalieron los Emiliani, Raad y Segovia, y en Sucre los Martínez (MOE, 2009).

Pero a partir de la década de los 80s estos liderazgos políticos tradicionales se verían trastocados. La descentralización política, las nuevas rentas generadas por la Constitución del 91, las privatizaciones, el narcotráfico y el escalamiento del conflicto, incentivaron la aparición de tres nuevos tipos de actores en la política local, tanto de Bolívar como de Sucre: (1) nuevos barones electorales, (2) financistas y (3) los anteriormente señalados paramilitares. La aparición de estos nuevos actores en la década de los 90 va a marcar, desde ese momento en adelante, una transformación en los métodos de captura del Estado, pasando de las tradicionales capturas burocráticas y de rentas públicas por parte de familias liberales o conservadoras reconocidas en el

2 Para entender las diferencias entre los distintos tipos de gobernabilidades civiles (democráticas, burocrático-autoritarias, poliárquicas y oligárquicas) y gobernabilidades armadas (pretorianas, militarizadas, rebeldes, insurgentes y paramilitares) se puede consultar: Mercado, Armando (2014), *Gobernabilidad en contextos violentos: una tipología exploratoria*. Controversia, N°.203, diciembre 2014

escenario político departamental, a complejos métodos de captura a través de negocios más sofisticados -como concesiones, contratos, uniones temporales, consorcios- y más irregulares, como asociaciones de nuevas y viejas élites locales con grupos armados al margen de la ley, específicamente con los paramilitares (MOE, 2009, p. 84).

A los nuevos recursos que entraron en la política, provenientes del narcotráfico y los financistas, utilizados para comprar votos y mantener las redes clientelares, los paramilitares le agregaron un nuevo elemento: el uso de la violencia o la amenaza del uso de la violencia sobre poblaciones de los Montes de María, para obligarlas a votar por una determinada élite regional. Un claro ejemplo de esto fue lo acontecido en el corregimiento de Pajonal, municipio de San Onofre, donde el Bloque Héroes de los Montes de María intimidó a los electores con el fin de orientar la votación en las elecciones del 2002 hacia Jairo Merlano y Muriel Benitorebollo (Sentencia contra Jairo Enrique Merlano Fernández - Única instancia 33053). Como se puede apreciar, paralelo al clientelismo de mercado del que hablan Dávila y Delgado (2002) se desarrolló lo que Andrés Peñate (1998) denomina como un clientelismo armado.

Algunos de los casos más sobresalientes de nuevas estructuras políticas que han estado ligadas al paramilitarismo específicamente en los Montes de María son: la familia García Romero, Yahir Acuña (acusado por 'Diego Vecino', mando del BHMM, de haber tenido nexos con este bloque) y los Benitorebollo Balseiro. En lo que se refiere a los financistas con incidencia en la región, el personaje más relevante ha sido Enilse López, empresaria del chance conocida como "La Gata", quien posee su propia estructura política. En lo que respecta a grupos armados al margen de la ley, el que más tuvo influencia en la zona en lo que se refiere a la realización de alianzas políticas con las élites locales fue el Bloque Héroes de los Montes de María de las Autodefensas Unidas de Colombia.

Con respecto a los García Romero, este grupo político tiene su origen en los matrimonios de Juan José y Gabriel García Taboada, dos hermanos oriundos de Ovejas, Sucre, con las hermanas Maddy y Betty Romero, de El Carmen de Bolívar. Cada matrimonio tuvo ocho hijos apellidados García Romero (Semana, 2013/01/12). Aunque son una misma familia, su estructura política actúa por separado en Bolívar y Sucre.

En Bolívar estuvo bajo el liderazgo de Juan José García, ex congresista condenado por peculado y apropiación ilegal de recursos; su esposa Piedad Zucardi y su hijo, Andrés Felipe García Zucardi, han sido senadores del Partido de la U después de su condena. (Valencia y Ávila, 2014, p. 154). Por su parte, en Sucre ha sido liderada por Álvaro García Romero - "El Gordo"-, condenado a 40 años de cárcel, entre otros, por delitos relacionados con paramilitarismo. Su hermana, Teresita García Romero, en la actualidad es senadora por el Partido Opción Ciudadana (Valencia y Ávila, 2014, p. 156).

En la última década los García Romero han tenido incidencia en las alcaldías de

Córdoba, San Jacinto, San Juan, Los Palmitos, Palmito, Chalán, Ovejas, San Onofre, Coloso, Toluviejo y el Carmen de Bolívar (MOE, 2009; Valencia y Ávila, 2014). Sin embargo, en las elecciones locales del 2015 la familia perdió en las tres alcaldías donde había apoyado candidatos, los municipios de El Carmen de Bolívar, Ovejas y Palmitos (Fundación Paz y Reconciliación, 17/09/2015). Este aparente declive electoral se podría deber a que posiblemente debilitados por la acción de la justicia en contra de sus líderes, el ascenso de otras estructuras políticas competidoras como los Rangel Villadiego en Bolívar (Lasillavacia, 18/08/2015), o la emergencia de figuras políticas desde las organizaciones sociales locales, como ejemplifica la elección de Rafael Gallo.[3]

En cuanto a Sucre propiamente, la estructura política emergente más fuerte en los últimos diez años ha sido la del el ex representante a la Cámara Yahir Acuña, quien emergió en la política como representante de los egresados ante el Consejo Superior de la Universidad de Sucre y luego como concejal de Sincelejo. Años después sería acusado de haber contado, en este punto de su carrera, con el apoyo económico del ex gobernador Salvador Arana (condenado a 40 años de cárcel por parapolítica) y el aval de los jefes paramilitares del BHMM Eduardo Cobos Tellez, alias "Diego Vecino" y Rodrigo Mercado Peluffo, alias "Cadena" (Valencia y Ávila, 2014, p. 30).

En todo caso, su ascenso se favoreció por los vacíos de poder dejados por las condenas por parapolítica contra congresistas como los García Romero y los ex senadores Jairo Merlano y Muriel Benitorebollo (Valencia y Ávila, p. 51; Semana, 10/03/2015; Sentencia contra Jairo Enrique Merlano Fernández - Única instancia 33053). Así, sus apoyos electorales tuvieron éxito en las alcaldías de San Onofre, Chalán y Colosó en 2011 (Valencia y Ávila, 2014). Sin embargo también ha sufrido un declive político. Para 2015, de los candidatos que estaba apoyando para llegar a las alcaldías de Colosó, Los Palmitos, Morroa y Toluviejo, ninguno ganó (Fundación Paz y Reconciliación, 2015; La W radio, 10/07/2015).

Este declive electoral podría explicarse porque el ascenso vertiginoso de Acuña como nuevo barón electoral hizo que algunas familias y barones electorales tradicionales compitieran fuertemente contra él, uniéndose en lo que se conoció como la "Toconya" -Todos contra Yahir-. Con esta alianza derrotaron a los candidatos de Acuña en la alcaldía de Sincelejo, la gobernación de Sucre y en varias alcaldías (Lasillavacia, 05/13/2015). De igual modo, el 23 de octubre de 2015 -dos días antes de las elecciones- Acuña fue detenido con aproximadamente 480 millones de pesos, lo que según la prensa impidió que el dinero hubiese sido usado para la compra de votos en las elecciones del 25 de octubre[4] (Semana, 25/10/2015).

3 La importancia de este hecho será explicada en el siguiente apartado

4 El ex congresista afirmó que el dinero correspondía a un negocio legal y llevó a cabo los trámites legales para recuperarlo.

La última estructura política con alcance regional que describiremos como ejemplo del cambio de la política en las últimas décadas en los Montes de María es la de Enilse López, mejor conocida como "La gata". Su fortín electoral está en el municipio de Magangué, el cual no hace parte de los Montes de María. Sin embargo se encuentra justo al lado de la zona. Además, entrevistas en terreno informan que por la cercanía geográfica, parte de su poder electoral también lo consigue en la región de los Montes de María.

El negocio con el que emergió políticamente Enilse López fue el mercado del chance. Con empresas suyas como Uniapuestas y Unicat logró ganar licitaciones y monopolizar el mercado; en medio de acusaciones por lavado de dinero y vínculos con paramilitares (La silla vacía, 13/07/2016). Su respaldo político y financiero contribuyó a la elección de los gobernadores de Bolívar Luis Daniel Vargas y Libardo Simancas Torres, este último procesado por parapolítica. También de sus hijos Jorge Luis y Héctor Julio Alfonso López como alcalde de Magangué y Congresista (Representante a la Cámara y luego Senador) respectivamente; aunque el primero fue inhabilitado por 20 años por manejos irregulares en contratos de su alcaldía (El Espectador, 03/09/2013), mientras que al segundo en julio de 2015 el Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura (El Heraldo, 24/09/2015).

En el 2011 fue condenada por homicidio y concierto para delinquir por vínculos con el BHMM; en la actualidad se encuentra enferma y pagando su condena en una polémica medida de casa por cárcel que le fue otorgada (El Espectador, 03/01/2018). Aunque esto redujo su fuerza política, todavía posee influencias, pues es sabida su cercanía con congresistas actuales como Karen Cure (La silla caribe, 21/04/2017).

3. Factores de riesgo: fraude electoral persistente y violencia política de baja intensidad

Como se puede apreciar en el mapa de riesgo de fraude para las elecciones al Senado, publicado al final de este capítulo, de los 15 municipios que integran los Montes de María en ocho existe algún riesgo de fraude electoral, es decir en más de la mitad. De estos municipios tres se encuentran en riesgo alto y cinco en riego medio. De los ocho municipios seis se encuentran del lado sucreño y solo dos del lado bolivarense.

En lo que respecta al mapa de riesgo de fraude para las elecciones a Cámara de Representantes, en 10 de los 15 municipios existe algún riesgo de fraude electoral. De estos municipios cinco se encuentran en riesgo alto y cinco en riesgo medio. De los 10 municipios siete se encuentran del lado sucreño y solo tres del lado bolivarense.

Una regularidad empírica que se puede observar es que la mayor cantidad de municipios con riesgo electoral tanto para Senado como para Cámara se encuentra en el lado sucreño de los Montes de María. Así mismo, los municipios en los que coinciden riesgos electorales tanto para Senado como para Cámara son: Chalan, Los Palmitos,

Coloso, Morroa y San Antonio del Palmito. Todos estos municipios sucreños. Igual pasa con los municipios que presentan mayor nivel de riesgo. De los cinco con riesgo alto para las elecciones de Senado cuatro están en Sucre. Mientras que para las elecciones en Cámara todos tres están en Sucre.

De manera discriminada los dos riegos electorales que más se presentan son el riesgo por nivel atípico de participación electoral tanto al Senado como a la Cámara. En el 86% de los municipios de los Montes de María existe riesgo por nivel atípico de participación electoral en el Senado, mientras que este porcentaje es de un 73% con respecto a Cámara de Representantes. Estos porcentajes también tienden a concentrarse del lado sucreño. Los únicos dos municipios en riego alto por nivel atípico de participación electoral para Senado están en Sucre (Morroa y San Antonio del Palmito). Así mismo de los seis municipios en riesgo alto para la Cámara de Representantes cinco están en Sucre (Los Palmitos, Morroa Ovejas, San Antonio del Palmito y Toluviejo).

Luego de entrevistas en terreno, un factor sugerido que podría explicar exploratoria y parcialmente la existencia de menos riesgos electorales en Bolívar en comparación con Sucre es la existencia de una sociedad civil cada vez más organizada del lado de los Montes de María bolivarense. Un ejemplo ilustrativo serían las pasadas elecciones locales en el Carmen de Bolívar donde Rafael Gallo Paredes, "Gallito", le ganó la Alcaldía por el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), a los favoritos Omar Frieri, avalado por los conservadores y con el apoyo del grupo que lidera el ex senador condenado por parapolítica Vicente Blel, y a Carlos Torres quien tenía el aval del partido de La U y de los García Zuccardi. La victoria de Gallo, "el gran palo electoral de las elecciones en los Montes de María", fue posible por el apoyo que recibió de diferentes organizaciones campesinas, gestores culturales y parte de las víctimas del conflicto armado de esa subregión, como el Colectivo de Comunicaciones Montes de María, (La silla vacía, 07/12/2015).

Otro ejemplo sería el Movimiento Pacífico Alta Montaña. Este movimiento surge en el 2013 y está constituido por campesinos víctimas del conflicto armado de aproximadamente 55 veredas rurales de la zona montañosa de Montes de María, principalmente de los municipios de Carmen de Bolívar y San Jacinto. En la actualidad realizan reivindicaciones relacionadas con sus derechos a reparaciones integrales transformadoras (Sembrandopaz.org, 2015; El Espectador 09/11/ 2014). Este movimiento presentó candidatos al Concejo Municipal del Carmen de Bolívar para las elecciones del 2015 logrando un total de 737 votos para su lista, no siendo electo ninguno de sus candidatos. Lo importante en este caso no es la cantidad de votos que sacaron. Lo significativo de la acción es, como manifestaron algunos de sus líderes entrevistados, que las organizaciones de base están empezando a utilizar la participación político-electoral para tratar de gestionar sus reivindicaciones colectivas, alejándose de las estructuras políticas tradicionales.

Con respecto al mapa de víctimas de violencia política y social, los resultados señalan que para 2017 se presentó un solo municipio con víctimas de este tipo de violencia, el cual fue Zambrano. Estos resultados parecen ser coincidentes con la disminución de las cifras relacionadas con el conflicto armado en la región a partir del 2006 en adelante (PNUD, 2010). Lo que ha llevado al gobierno nacional, departamental y algunos académicos (Porras, 2014) a señalar que los Montes de María es una zona en posconflicto.

Si bien guerrillas como las FARC-EP y el ELN y grupos paramilitares como el BHMM desaparecieron desde hace más de 10 años en la región, los conflictos sociales en torno a la tenencia de la tierra no han disminuido, e incluso algunos se agudizaron, por ejemplo, el despojo jurídico masivo de tierras por parte de algunos empresarios a campesinos desplazados se incrementó precisamente del 2006 en adelante, luego que el conflicto armado redujera su intensidad (Mercado, 2017). De hecho, como puede observarse en la variable de riesgo por desplazamiento, aun sin la presencia de los grandes actores armados los Montes de María siguen presentando riesgo por el desplazamiento forzado de sus habitantes en el último año, especialmente, con casos de riesgo alto del lado sucreño.[5]

Además existen otros dos factores que permiten hablar de un *posconflicto con violencia de baja intensidad* en los Montes de María: la presencia periférica de grupos armados organizados[6] y el asesinato de líderes sociales.

Para los años 2016 y 2017 el único grupo armado organizado con una presencia en la zona fue el Clan del Golfo también conocido como Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC). Este grupo realiza extorsiones a comerciantes, ganaderos y trasportadores de la región (CGFAC, 02/11/2017; RCN Radio, 20/11/2017). También en el primer trimestre de 2017 se conoció que el Clan del Golfo estuvo realizando posiblemente actividades de reclutamiento y entrenamiento de menores de edad en las zonas veredales, con la finalidad de desarrollar acciones de plan pistola contra la fuerza pública en la región (Caracol Radio, 24/05/2017).

En lo que respecta a asesinatos de líderes, para el 2016 en dos municipios ocurrieron dos asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos: uno en el municipio de Córdoba, en Bolívar, y uno en Los Palmitos, en el departamento de Sucre (IEPRI, CINEP, CCJ, 2017). No se reportó ningún asesinato de líderes sociales para el 2017 en la región de Montes de María.

5 Ver el capítulo en este mismo libro *El desplazamiento como riesgo: desplazadores elegidos, desplazados sin elección*.

6 Desde 2016, el Ministerio de Defensa expidió las directivas permanentes 015 y 016 donde se cambia la denominación de bandas criminales o BACRIM por la de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO). La expresión bandas criminales la venía utilizando el gobierno oficialmente desde 2011, aunque informalmente la venía utilizando desde el 2006 para referirse a los grupos armados pos desmovilización de las AUC (FIP, 2017)

4. Nuevos factores de riego electoral en contextos de posconflicto armado

Partiendo del supuesto de que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) entren en operación para el elecciones del 2018[7], en el siguiente apartado se hará una breve caracterización de algunos factores de riesgos asociados a la participación electoral en la circunscripción de los Montes de María.

Las 16 CTEP fueron acordadas en el punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP. Estas circunscripciones tienen como propósito garantizar una mínima representación en la Cámara de Representantes por dos periodos legislativos de 16 de los territorios que más han sido afectados por el conflicto armado, motivo por el cual se incluyó a la región de los Montes de María.

Las CTEP no son el único diseño institucional que se puede crear para aumentar y mejorar la partición político-electoral en sociedades en posconflicto. A continuación elaboramos una breve tipología que resume a grandes rasgos los principales tipos de diseños institucionales para la participación política en el posconflicto, de acuerdo con dos criterios: temporalidad del diseño institucional y actor beneficiado.

Diagrama 1. Diseños institucionales para la participación político-electoral en el posconflicto

	Actor beneficiado	
	Actor armado desmovilizado	**Sociedad civil**
Con vocación transitoria	Curules asignadas	Circunscripciones especiales
Con vocación de permanencia	Partido político	Reforma política estructural

Elaboración propia

Como todo diseño institucional las Circunscripciones Especiales generan incentivos y restricciones para los actores directa e indirectamente afectados por estas (Goodin, 2003; Peters, 2003). Luego de entrevistas con líderes políticos del territorio y visitas a campo, se pudo identificar que los líderes del territorio en su mayoría no asocian los riesgos electorales para participar en las CTEP directamente a la violencia política o comunitaria, pues ninguno afirmó haber recibido a la fecha amenazas directas ni haber escuchado de actores armados que estuvieran intimidando a la población.

Lo anterior no descartar que en un futuro no se pudieran presentar amenazas, pues como se apreció en apartados anteriores, los conflictos sociales por la tenencia de la tierra en la región continúan, y una de las categorías de líderes que más ha sido víctima de violencia letal en otras parte del país han sido precisamente los líderes reclamantes de tierras (ORRDPA, 2017). Tampoco se puede obviar que para las últimas elecciones regionales de 2015 se presentaron atentados contra líderes políticos, como ocurrió con Hugo Sánchez, aspirante

7 Al momento de redactar este capítulo el Gobierno nacional y la presidencia del Senado de la República están enfrascados en una controversia jurídica sobre si la reforma constitucional que crea las Circunscripciones de Paz fue aprobada o no en su último debate.

a la alcaldía del municipio de Los Palmitos por la UP, quien recibió dos impactos de bala de los que salió ileso (El Espectador 09/09/2015)

Luego de la anterior anotación, los riesgos más importantes identificados por los pobladores giraron en torno a la posibilidad de cooptación de estos espacios por fuerzas políticas tradicionales, la poca capacidad instalada para las elecciones y los riesgos de divisiones al interior de las organizaciones de base por las disputas en torno a las curules:

La influencia de políticos tradicionales sobre las candidaturas de las Circunscripciones de Paz o sobre funcionarios públicos de los territorios

Este es quizás el riesgo más señalado por todos los líderes entrevistados. Antes de que se conocieran los lineamientos generales para poder participar en la circunscripción, se conoció que algunos políticos se estaban desafiliando de los partidos tradicionales para poder participar de la CETP, pero como quedó establecido en el proyecto de acto legislativo, esto sería una inhabilidad para participar.

Este riesgo también cobra relevancia para los pobladores puesto que en la región todavía existen estructuras políticas con poder electoral que estuvieron presuntamente ligadas a grupos paramilitares, como los García, los Blel o Daira Galvis. Con respecto a esto, algunos pobladores afirmaron que presuntamente el hijo del exjefe paramilitar del BHMM, Alexis Mancilla alias "Zambrano", estaba negociando con un Consejo Comunitario Afro del municipio de María La Baja un presunto aval para competir en las CETP. Hay que recordar que Diana Mancilla, hermana de alias "Zambrano" fue alcaldesa de María La Baja en el periodo 2011-2015.

La falta de infraestructura electoral (falta de acceso a puestos de votación)

Inicialmente el proyecto de reforma constitucional que se discutió en el Congreso para crear las Circunscripciones excluía la cabecera municipal de las poblaciones con más habitantes (lo que inicialmente afectaría al Carmen de Bolívar). Al final del debate, se decidió excluir a todas las cabeceras municipales, que solo se vote en los puestos rurales.

En este orden de ideas, quedarían excluidos de esta votación los sitios que cuentan con mejor capacidad instalada para la jornada electoral, a saber, las cabeceras municipales, que es donde buena parte de la ciudadanía rural está inscrita para votar. Adicionalmente, la MOE ha encontrado que los municipios de Córdoba Tetón, Zambrano y San Juan Nepomuceno (del lado de Bolívar) tienen riesgo por falta de acceso a puestos de votación.[8]

Conflictos entre las organizaciones sociales del territorio

En un inicio la posibilidad de acceder a una curul en la Cámara de Representantes generó una breve tensión entre las organizaciones de base existentes en los Montes

8 Ver el capítulo en este mismo libro *La falta de acceso a puestos de votación como riesgo para la participación democrática*.

de María. Un grupo apoyaba a una de las líderes de víctimas más reconocidas en la región y a nivel nacional, Soraya Bayuelo, mientras los demás no tenían un candidato definido. Para remediar esta situación, las organizaciones de base realizaron trabajos de consultas para escuchar a todos los posibles candidatos y escoger uno.

Al existir incertidumbre sobre las reglas del juego que definían las CETP, la líder Soraya Bayuelo decidió aceptar la propuesta del Partido Liberal y lanzarse por este partido a la Cámara de Representantes. Esta misma decisión tomaría la secretaria general de las Organizaciones de Población Desplazada (OPD), Nayibis Mercado, quien fue víctima de desplazamiento forzado y que ahora se lanzará, con el aval de ASI y la UP, por la Lista de la Decencia que lideran Gustavo Petro y Clara López. (La Silla Caribe 14/12/2017)

5. Conclusiones y recomendaciones

La región de los Montes de María presenta tensiones propias de un territorio en transición al posconflicto. Aunque ya no tiene presencia de guerrillas ni grupos paramilitares, todavía persisten en la zona grupos armados organizados o neo-paramilitares, como han sido llamados por algunos académicos (Restrepo, 2010; Romero, 2010). Este es el caso del Clan del Golfo o las Autodefensas Gaitanistas de Colombia como se han autoproclamado. Pese a que los indicadores relacionados con conflicto armado han disminuido en gran medida en la zona, todavía se presentan fuertes conflictos sociales ligados a procesos de tenencia y restitución de tierras, y aunque son pocos en comparación con otras regiones del país, también se han presentado asesinatos de líderes sociales. Así mismo, todavía muchos clanes políticos regionales y municipales que estuvieron ligados con el paramilitarismo y el narcotráfico mantienen su poder político.

En este orden de ideas, las recomendaciones puntuales luego del análisis de los mapas de riegos serían:

- La mayor cantidad de municipios y riesgos electorales se están presentado en la zona sucreña de los Montes de María en su conjunto, por ende la labor de la Policía, Registraduría y Órganos de Control debería ser priorizar esta zona, sin descuidar el área bolivarense.
- En los municipios de Chalan, Los Palmitos, Colosó, Morroa y San Antonio del Palmito coinciden los riesgos tanto para Senado como para Cámara, por la tanto pueden ser municipios en los que se priorice la acción de la Policía, Registraduría y Órganos de Control.
- Hacer un especial énfasis en municipios como San Antonio del Palmito. Este municipio presenta un nivel de riego alto tanto en Senado como en Cámara. Es un municipio que al estar localizado cerca del Golfo de Morrosquillo siempre ha sido apetecido por grupos armados, primero por el BHMM y en la actualidad por el Clan del Golfo, por ser estratégico para la entrada y salida de droga. En el pasado parte de su dirigencia estuvo investiga-

da por presuntos vínculos con la banda criminal de los Urabeños, nombre con el que anteriormente se le conocía al Clan del Golfo (La Silla vacía, 06/05/2015). En ese orden de ideas, se invita a la Fuerza Pública para que evite la posible utilización de dineros ilegales en este municipio y en otros como San Onofre, puesto que también es un municipio costero junto al Golfo de Morrosquillo y bastión histórico del clan político de los Benitorebollo Balseiro, quienes estuvieron vinculados con paramilitarismo y narcotráfico (La Silla vacía, 25/05/2015).

Referencias bibliográficas

Libros y capítulos de libros

Castro, María y Lara, Michell (2007) *La violencia política en los Montes de María. 1948-1957"*. Tesis de pregrado para optar al título de Historiador. Universidad de Cartagena, Colombia.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Grupo de Memoria Histórica- CNRR (2010), *La tierra en disputa. Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa Caribe (1960-2010)* Bogotá: Ediciones Semana.

Dávila, Andrés y Delgado, Natalia. (2002). Metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación? (321-355) En: Gutiérrez, F. ed. *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá. Norma.

Duncan, Gustavo (2006), *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia.* Bogotá: Planeta y Fundación Seguridad y Democracia.

Fundación Ideas para la Paz FIP (2017) *Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición.* Documento digital.

Fundación Paz y Reconciliación (2017) *Herederos de Odebrecht y vínculos con ilegales en las listas a Senado y Cámara.* Documento digital.

Goodin, Robert E. (2003). *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Gedisa.

IEPRI, CINEP, Comisión Colombiana de Juristas, et al (2017) *Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y primer semestre de 2017*. Documento digital.

Mercado, Armando (2014), "Gobernabilidad en contextos violentos: una tipología exploratoria" En: *Revista Controversia*, N°.203, Diciembre

Mercado, Armando (2017) "Contrarreforma agraria y conflicto armado: abandono y despojo de tierras en los Montes de María, 1996-2016" En: *Revista Economía y Región*. Vol. 11, Núm. 2: Diciembre

MOE - Misión de Observación Electoral. (2009) *Monografía político electoral de Bolívar.* Bogotá: Corporación Nuevo Arcoíris, Cerac, Universidad de los Andes

MOE - Misión de Observación Electoral. (2009) *Monografía político electoral de Sucre.* Bogotá: Corporación Nuevo Arcoíris, Cerac, Universidad de los Andes.

Peñate, Andrés, (1999) El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado. En: *Reconocer la guerra para construir la paz.* Bogotá: Norma - Paz, Universidad de Los Andes.

Peters, Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política.* Barcelona: Gedisa.

Porras, E. (2014) "Conflictos, violencias y resistencias en los Montes de María. Un análisis de temporalidad extendida". En: González, F. et al. *Territorio y conflicto en la Costa Caribe.* Bogotá: Odecofi, Colciencias, Cinep.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH – OPPDH. (2006), Panorama actual de Bolívar. Documento digital. Disponible en http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/bolivar05.pdf

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH – OPPDH . (2006), Panorama actual de Sucre. Documento digital. Disponible en http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/sucre.pdf

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria ORRDPA (2017) *Reporte Semestral Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Dinámicas del asesinato de líderes rurales: las covariables municipales.* Documento digital.

Opción Legal (SSFF), *La saga del conflicto armado en los Montes de María. Víctimas y victimarios.* Documento no publicado.

Programa de las Naciones Unidades para el Desarrollo- PUND (2010) *Los Montes de María: Análisis de la conflictividad.* Documento digital.

Reyes, Alejandro (2009), *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia.* Bogotá: Editorial Norma.

Restrepo, Jorge et al. (2010) "Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano". En: Restrepo, J et al. *Guerra y Violencias en Colombia.* Bogotá: Cerac, Pontificia Universidad Javeriana.

Romero, Mauricio y Árias, A. (2010) "Sobre paramilitares, neoparamilitares y afines: crecen sus acciones ¿qué dice el gobierno?" *Revista Arcanos.* N°15. Abril 2010

Sembrandopaz.com (2015) *Movimiento de Alta Montaña*. Documento digital.

Valencia, León y Ávila, Ariel. (2014) *Herederos del mal. Clanes, mafias y mermelada, Congreso 2014-2018.* Bogotá: Ediciones B Colombia.

Fuentes periodísticas y portales web investigativos

Semana (1 de diciembre de 2013). La tenaza de los García Romero.

Semana (13 de octubre de 2015). Elecciones en Sucre: el fantasma de Yahir Acuña.

Semana (25 de octubre de 2015). Yahir Acuña, sin el pan y sin el queso.

La silla vacía (13 de mayo de 2015). La competencia de Yahir está en su nueva casa.

La silla vacía (18 de agosto de 2015). Los caciques emergentes.

La silla vacía (7 de diciembre de 2015). El Gallito fino del Carmen de Bolívar.

La silla vacía (16 de julio de 2016). Enilse de Jesús López Romero.

La silla Caribe (21 de abril de 2017). La Gata' sigue arañando en Bolívar.

La silla Caribe (14 de diciembre de 2017). El plan B de las víctimas.

La silla Caribe (14 de diciembre de 2017). La candidata de La Gata encuentra su nueva pareja en Cambio Radical.

Verdad Abierta (1 de septiembre de 2010). El precio que pagó la ANUC por querer la tierra que trabajaban.

El Espectador (9 de septiembre de 2014). Gobernador de Bolívar niega incumplimientos en acuerdos con campesinos de Alta Montaña.

El Espectador. (3 de Septiembre de 2013). El enigmático poder de 'La Gata'.

El Espectador (9 de septiembre de2015). Disparan contra candidato de la UP en Palmitos, Sucre.

El Heraldo (24 de septiembre de 2015). Juez ordena libertad a Héctor Julio Alfonso López.

Caracol Radio (24 mayo de 2017). Capturan a jefe de sicarios del Clan del golfo en El Carmen de Bolívar.

La W Radio (10 de julio de 2015). El mapa político de Yahir Acuña en Sucre.

RCN Radio (20 de noviembre de 2017). Hallan caleta de armas que pertenecerían al Clan del Golfo en zona rural del Carmen de Bolívar.

Fundación Paz y Reconciliación (17 de septiembre de 2015). Candidatos a alcaldías vinculados a mafias de corrupción.

Documentos judiciales e institucionales

Comando General Fuerzas Militares de Colombia – CGFMC (2 de noviembre de 2017) Capturados dos sujetos sindicados de pertenecer al "Clan del Golfo".

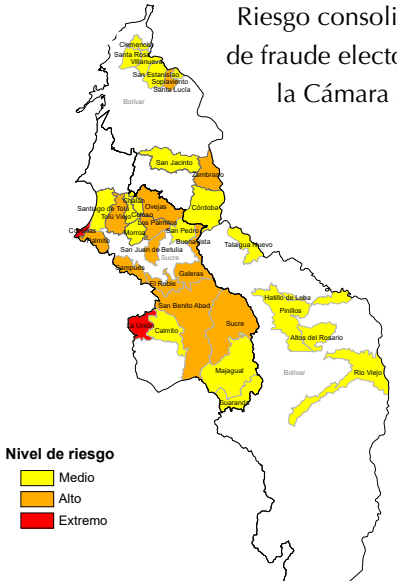
Corte Suprema de Justicia (23 de febrero de 2010). Sentencia contra Álvaro García Romero - Única instancia 32805.

Corte Suprema de Justicia (27 de julio de 2011). Sentencia contra Jairo Enrique Merlano Fernández - Única instancia 33053

Mapa # 36
Mapas de riesgo por fraude y violencia para la región de Montes de María

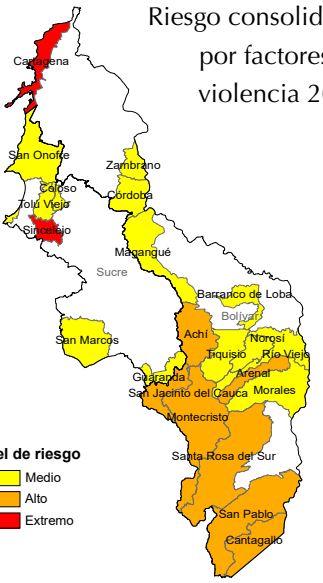
Universidad Tecnológica de Bolívar

Riesgo consolidado de fraude electoral a la Cámara 2018



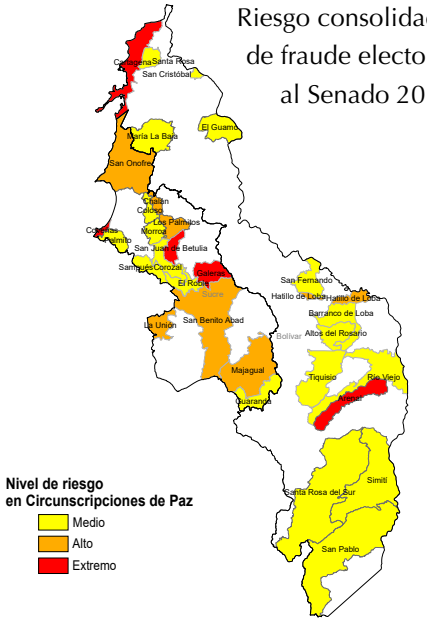
Nivel de riesgo
- Medio
- Alto
- Extremo

Riesgo consolidado por factores de violencia 2018



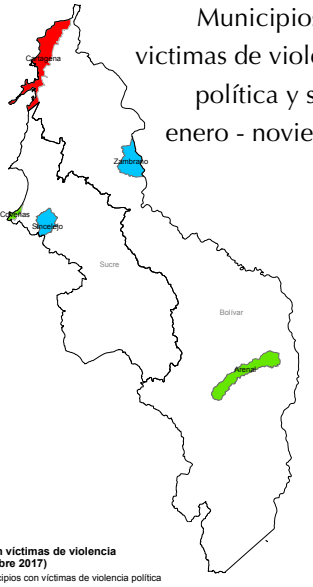
Nivel de riesgo
- Medio
- Alto
- Extremo

Riesgo consolidado de fraude electoral al Senado 2018



Nivel de riesgo en Circunscripciones de Paz
- Medio
- Alto
- Extremo

Municipios con victimas de violencia política y social enero - noviembre 2017



Municipios con victimas de violencia (enero-noviembre 2017)
- Municipios con víctimas de violencia política
- Municipios con víctimas de violencia social y comunal
- Municipios donde coinciden la violencia política y la social y comunal

Mapa de riesgo electoral Antioquia 2018: retos para la profundización de la democracia

Jharry Martínez
Plataforma de Seguimiento Político en Antioquia – SEPA

Las elecciones al Congreso y a la Presidencia de 2018 son indudablemente uno de los eventos más importantes que tendrá el país en el siglo XXI. No solamente por el consecuente cambio presidencial o en las fuerzas políticas al interior del Congreso de la República, sino sobre todo porque será la primera elección sin guerra con las FARC, con un nuevo partido político en disputa, en medio de conversaciones de paz con la segunda guerrilla del país, con la controversia producida por la no aprobación en el Congreso de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz - CTEP[1] y con la mirada del país y el mundo puesta en estos primeros dirigentes elegidos en un escenario de construcción de paz. Sin embargo, la dinámica electoral corre el riesgo de no lograr las transformaciones necesarias para corresponder a este reto histórico que se nos presenta.

Desde mediados de 2017, y en lo que va de 2018, se ha podido constatar cómo en diferentes territorios las prácticas politiqueras e ilegales en torno a la jornada electoral sobreviven al ambiente de apertura democrática que trae consigo la paz, al punto de que el mercado electoral de votos parece fortalecerse en el pos-acuerdo, situación que es sumamente perjudicial al espíritu de participación consignado en este.

1 Al momento de redactar este capítulo el Gobierno y el presidente del Senado, Efraín Cepeda, seguían enfrascados en la controversia de si sí había sido aprobado o no el proyecto que las crea. Lo único cierto es que a causa de esta discusión ya no hay tiempo suficiente para organizar la elección de las Circunscripciones de Paz para el 11 de marzo de 2018.

En medio de este escenario Antioquia juega un importante papel. El potencial electoral del departamento es el 13% del censo electoral total del país.[2] El poder político antioqueño se traduce en 17 curules en la Cámara de Representantes más, en 2014, 11 antioqueños en el Senado de la República. A ello se suma la fuerza tomada entre amplios sectores sociales por la figura de Álvaro Uribe, el lugar que ocupa Antioquia en el escenario de paz al ser el departamento con mayor cantidad de víctimas por desplazamiento forzado, la presencia histórica de todos los grupos armados ilegales, el cultivo y tráfico de drogas de uso ilícito y la férrea oposición al proceso de paz con las FARC por parte del partido Centro Democrático, partido cuyo principal bastión electoral es este departamento.

A estos factores se agrega que el territorio antioqueño hace parte de cuatro de las 16 Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (C-13 Sur de Bolívar, C-16 Urabá, C-3 Bajo Cauca, C-6 Chocó), que a pesar de no funcionar coinciden con las regiones donde se implementa la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. Adicionalmente, en Antioquia hay tres Zonas Veredales Transitorias de Normalización – ZVTN (en Remedios, Ituango y Dabeiba) y dos Puntos Transitorios de Normalización (en Anorí y Vigía del Fuerte), que son los espacios que recibieron a los guerrilleros y donde se llevó a cabo el proceso de dejación de armas. Estos espacios hoy están convertidos en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, donde se prepara la adaptación a la vida civil de los ex combatientes.

Estos son algunos de los elementos que hacen de este departamento un escenario clave en la próxima disputa electoral del 2018, puesto que indudablemente el tema de la superación de la guerra política y el nuevo contexto de paz serán determinantes.

1. Antioquia electoral

En lo que tiene que ver con la tendencia política, tradicionalmente Antioquia ha sido clave en las diferentes elecciones nacionales de Colombia. El departamento concentra un importante poder económico y político que se ha orientado de manera significativa hacia posturas de derecha y centro derecha, privilegiando discursos en pro del desarrollo económico, la industrialización y la seguridad, por encima de aquellos centrados en la inversión social, la salida negociada al conflicto armado o la superación de la desigualdad. Sin embargo, esta generalidad en el comportamiento electoral se ve confrontada con una creciente inclinación hacia posturas más mesuradas, sobre todo en lo que a seguridad se refiere, que buscan concentrar los esfuerzos de la administración pública en otros temas como la educación, la inversión social y/o la lucha contra el desempleo.

En lo referente a las prácticas político electorales, el departamento ostenta el de-

2 Cálculo elaborado con datos de Registraduría Nacional tomados de: https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral,3661-.html

shonroso primer lugar en cuanto a número de municipios con riesgo extremo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y violencia, que para las pasadas elecciones locales de 2015 fueron Angostura, Briceño, Campamento, Ituango y Medellín; y para las próximas elecciones nacionales de 2018 son Anzá, Briceño, Cáceres, Ituango, Murindó, Remedios, San Andrés de Cuerquía, Segovia, Tarazá, Turbo y Valdivia. Además hay inmensas dificultades conocidas en casos de afectación a la democracia electoral, como la deficiencia para prevenir y combatir la trashumancia, la participación política de Grupos Armados Organizados – GAO, la financiación de campañas con dineros de la minería ilegal y/o el narcotráfico, la ausencia de pedagogías electorales efectivas y la necesidad de activar más puestos de votación y mejor ubicados, principalmente en el sector rural, para superar las dificultades de acceso, entre otros.

Uno de los mayores indicadores de riego electoral en el departamento es la presencia de los GAO, que han afectado las elecciones en todos sus niveles, no solo mediante la intimidación y limitación a la libertad de los votantes, sino con modalidades de incidencia como la financiación de campañas, el constreñimiento al elector y la compra de votos. Esta situación ha configurado una verdadera empresa electoral que basa su actividad en la mercantilización de la democracia electoral y cuyo objeto es la captación de lo que hoy se puede denominar el mercado de los votos. Este mercado transita no solo en el ámbito de lo ilegal, también en lo legal. Incluye desde actores armados hasta contratistas y funcionarios públicos, y ofrece buenas probabilidades para lograr éxitos electorales. Esta situación da lugar a que la implementación del Acuerdo de Paz, sobre todo en su punto dos, busque eliminar las prácticas antidemocráticas de las jornadas electorales, y desde allí del quehacer político en general.

La ampliación de la participación política hacia la profundización de la democracia se presenta como un primer paso en la solución a los problemas electorales del departamento. De allí que cobren especial importancia propuestas como las Circunscripciones de Paz, de las cuales Antioquia es el departamento con más municipios, 25 en total[3] (20% de los municipios del departamento). También la apertura democrática que incluye la participación del nuevo partido político, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, que tendrá en Antioquia una de las cinco listas de candidatos a Cámara que presentará en el país en 2018. De igual modo, las actividades de cedulación y revisión de la asignación de puestos y mesas de votación, entre otras acciones a realizarse como resultado del Acuerdo de Paz, son especialmente pertinentes para el departamento.

Sin embargo, a causa de lo descrito, las dificultades que la implementación ha sufrido a nivel nacional tienen un especial

3 Las Circunscripciones de Paz están planeadas para cubrir 167 municipios en 16 regiones del país.

acento en lo local, y para el caso de Antioquia es importante mencionar que una implementación incompleta podría significar una profundización de las prácticas antidemocráticas en las jornadas electorales. De allí que sea tan importante en este momento el acompañamiento del Estado en diferentes territorios urbanos y rurales. Para ello es clave comprender las enormes diferencias entre las diferentes subregiones del departamento y entre centros urbanos y rurales[4]. Una muestra de estas diferencias es el comportamiento electoral.

Se ha evidenciado un especial riesgo por violencia en los municipios alejados de la capital, especialmente aquellos más golpeados por la guerra como en las subregiones de Urabá, Norte, Bajo Cauca, Nordeste y Magdalena Medio, donde se concentran los municipios de las CTEP; mientras que subregiones como Valle de Aburrá, Oriente, Suroeste y Occidente muestran mayores riesgos por fraude electoral.

2. Profundizar la democracia electoral, una urgencia para Antioquia

La razón de ser de la democracia es permitir que la mayor cantidad posible de ciudadanos participen de diversas formas en la toma de decisiones del Estado. Entre estas formas, la representación es una de las fórmulas más usadas y aceptadas en el mundo. Es decir, la democracia representativa, aquella que se basa en la elección de políticos que representan a sectores de la población y/o ideales, bajo la premisa de que los representantes transmiten eficazmente en los espacios de toma de decisiones las intenciones de diversos sectores de la población. En este sentido, hay que tener en cuenta que para que suceda la amplitud democrática pregonada en los Acuerdos debe haber reglas efectivas que garanticen que en las jornadas electorales se transmita un mandato de representatividad legítima de la mayoría de los ciudadanos.

Para el caso colombiano, y específicamente el de Antioquia, este mandato de la democracia representativa se ve afectado por intereses particulares de sectores de la población, que se valen de acciones legales e ilegales para lograr su propia representación y opacan el logro de la representación de intereses generales. Es así como la perversa combinación de clientelismo, economías ilegales, GAO, fraude electoral y falta de pedagogía electoral se traduce en el deterioro de la democracia y la imposibilidad de alcanzar su razón de ser. El efecto *bola de nieve* que esto produce termina por empujar a la sociedad antioqueña a una situación crítica, en la que está amenazada la democracia.

Luego de la penetración del narcotráfico en la vida política, sufrida en los años 80 y 90 del pasado siglo, la actividad electoral en Antioquia ha mantenido un vínculo dañino con diversas expresiones de la ilegalidad a través de una compleja red de actores y acciones dirigidas a afectar la democracia. A pesar de esto, esta afectación

4 El departamento de Antioquia se divide en 9 subregiones: Magdalena Medio, Nordeste, Bajo Cauca, Norte, Urabá, Occidente, Suroeste, Valle de Aburrá y Oriente.

no influye de manera generalizada en el departamento ni se expresa con las mismas acciones en todo el territorio antioqueño. No es igual la jornada electoral en el centro del departamento y sus ciudades más grandes como en el Valle de Aburrá[5] que en los municipios más alejados de la centralidad. Igualmente, la gran diferencia poblacional y la falta de pedagogía electoral en el sector rural hacen que la decisión sobre el ganador o ganadores en las jornadas electorales se tome fundamentalmente en el Valle de Aburrá y algunos otros centros urbanos importantes, más no en las zonas campesinas y mucho menos en aquellas más golpeadas por la violencia. De allí que se pueden identificar tres tipos de riesgo electoral para Antioquia en las próximas elecciones: las acciones de incidencia de grupos armados ilegales, el fraude electoral y la pobre acción institucional en pro de superar esta situación.

3. La incidencia de grupos armados ilegales como riesgo electoral para Antioquia

Sobre las acciones de incidencia de grupos armados ilegales sabemos que elección tras elección se ha fortalecido una compleja red de mercadeo electoral que transita entre lo legal y lo ilegal. Los grupos armados ilegales han logrado diversos niveles de aceptación entre las poblaciones, como se evidenció hace poco con la captura de alias Tom, comandante de Los Urabeños, y la movilización social que se desató y se presume como apoyo. El recurso de la presión armada, o la disponibilidad de recursos producto de acciones ilegales como el tráfico de drogas o el cobro de extorsiones, se prestan para afectar de tal manera las elecciones que los cacicazgos regionales se han convertido en verdaderos centros de negocio de votos, donde los grupos armados ilegales "negocian" con las campañas políticas un número determinado de votos a cambio de acuerdos políticos y formas de apoyo.

Es así como la afectación de los grupos armados ilegales sobre la representatividad otorgada por el voto durante las jornadas electorales ha cambiado, del efecto de las guerrillas, que actuaban en impidiendo el ejercicio del voto, a grupos armados ilegales como los Grupos Armados Organizados – GAO, que con el poder territorial que ostentan crean vínculos con algunas campañas políticas, por ende, manipulando el voto.

Este fenómeno se evidencia con mayor fuerza en los territorios más golpeados por la violencia como lo son las subregiones de Norte, Nordeste, Bajo Cauca y Urabá. Subregiones que hoy tienen 8 de los 9 municipios en riesgo extremo por violencia del departamento[6]. En el caso del riesgo por la presencia identificada de los GAO, en Bajo Cauca se presenta en la totalidad de sus 6 municipios, en Urabá en 7 de su 11 mu-

5 Conformado por Caldas, La Estrella, Itagüí, Sabaneta, Envigado, Medellín, Bello, Copacabana, Barbosa y Girardota

6 Medellín, Briceño (norte), Cáceres (Bajo Cauca), Ituango (Norte), Remedios (Nordeste), Segovia (Nordeste), Taraza (Bajo Cauca), Turbo (Urabá), Valdivia (Norte).

nicipios, en Norte en 4 de 17 municipios, en Nordeste en 2 de 10, en Occidente en 6 de 19 y en las 3 subregiones de Valle de Aburrá, Magdalena Medio y Suroeste solo en un municipio por cada subregión. Finalmente, la subregión Occidente no presenta presencia identificada de grupos armados organizados[7].

Estos datos muestran cómo las regiones donde se sufrió de manera más cruenta la guerra en los últimos años son precisamente aquellas en las que hoy se tiene un riesgo electoral importante por presencia de estos grupos mientras que en el centro, suroeste y oriente del departamento las jornadas electorales se desarrollan sin el accionar directo de esto grupos. Cabe resaltar que las subregiones Urabá, Norte, Nordeste y Bajo Cauca son precisamente las seleccionadas en las eventuales CTEP, que aún están en la incertidumbre y que, como lo evidencian los datos suministrados, urgen de una representatividad que les permita superar su vulnerabilidad actual. De ser creadas efectivamente, dichas Circunscripciones de Paz necesitarían un decidido acompañamiento dada la posible afectación de estos grupos ilegales.

Por último, es importante hacer la siguiente reflexión. De acuerdo con los datos del Mapa de Riesgo de la MOE para 2018, en Antioquia se ha identificado presencia de los GAO en 29 de sus 125 municipios. Sin embargo, los datos sobre el riesgo por desplazamiento forzado permiten identificar 68 municipios afectados, es decir el 54,4% del departamento. El hecho de que el desplazamiento forzado en el último año supere en tanto a los GAO requiere un compromiso de parte de la academia, los medios de comunicación y las autoridades, para determinar los causantes de este fenómeno, que bien puede ir más allá de los grupos armados.

4. El riesgo de fraude electoral

Para el caso del fraude electoral, el análisis de anomalías electorales de la MOE permite determinar que para las próximas elecciones al Congreso en Antioquia hay 78 municipios (el 62.4% del departamento) con algún nivel de riesgo de fraude electoral, de los cuales 12 (el 9.6% del total) tienen riesgo extremo. Vale resaltar que subregiones como Oriente o Suroeste, que no registran mayor riesgo por presencia de GAO, sí tienen importantes registros de riesgo por fraude electoral, como en el caso de San Francisco en el Occidente, que tiene riesgo extremo tanto para las elecciones a la Cámara como al Senado; o Salgar, en el Suroeste, que tiene riego alto para ambas elecciones.

El análisis de Antioquia mediante la distinción entre subregiones permite distinguir entre aquellas donde el tema de la implementación del Acuerdo de Paz y la superación o mantenimiento de la guerra es central, y otras donde no lo es. Esto se refleja en que Antioquia vive, para las próximas elecciones, una suerte de fractura tan-

7 En Antioquia se ha identificado presencia de los GAO en 29 de sus 125 municipios. A pesar de que datos sobre el riesgo por desplazamiento forzado permiten identificar 68 municipios afectados, es decir el 54,4% del departamento.

to en las temáticas de las campañas como en las prácticas electorales, y por ende, en los riegos al ejercicio libre del voto. Si bien es cierto que la presencia de los GAO obliga a pensar en la necesidad de blindar las elecciones del accionar criminal, no debe perderse de vista que las prácticas ilegales alrededor de las elecciones no se reducen a aquellas ligadas a grupos armados, sino que tienen una gran variedad de manifestaciones. Así pues, la combinación entre las prácticas electorales antidemocráticas, la presencia de GAO y la economía ilegal se comporta de manera diferenciada a lo largo del territorio del departamento y obliga a un accionar igualmente diferenciado para su identificación y prevención de parte de las instituciones públicas.

5. La reacción institucional al riesgo

El contexto analizado obliga a observar cuál es el accionar de la institucionalidad en este escenario, frente a lo cual se ha comprobado un interés desde diferentes órdenes administrativos (tanto municipales como departamental) por trabajar en torno a los riesgos identificados. Sin embargo, en muchos casos este interés no se traduce en efectos concretos, debido a diferentes factores.

Por un lado, hay intereses políticos particulares que interfieren sobre el interés general de superar los retos electorales del departamento. Por ejemplo, la división generada en torno al éxito o fracaso de la implementación del Acuerdo de Paz, donde distintas posturas políticas viven del capital político que genera lo uno o lo otro, impide que el debate avance hacia los problemas concretos y objetivos de las elecciones en Antioquia. Así mismo, lógicamente hay actores legales e ilegales beneficiado del estado de cosas actual, cuyo interés es impedir los cambios que solucionarían los problemas actuales del sistema electoral.

Por otro lado, el tamaño de las demandas y los desafíos que implica el proceso electoral en un departamento como Antioquia llega a exceder la capacidad institucional enfrentarlos. Esto se puede observar, por ejemplo, en el riesgo electoral por limitación a la participación, que se deriva de la falta de cedulación en muchos territorios, la mayoría de estos los más afectados por la violencia.[8] El riesgo de que la ciudadanía no pueda participar también está ligado a la escasez de recursos y capacidades para revisar y reasignar puestos y mesas de votación.[9] Por otro lado, la falta de pedagogía electoral (una necesidad de mucho tiempo atrás que se ve reforzada por lo establecido en el punto dos del Acuerdo de Paz), hace que las próximas elecciones enfrenten un nuevo escenario electoral con las mismas prácticas vistas en pasadas jornadas, pues el ciudadano no está informado de los cambios y los riesgos existentes en su propia democracia.

Actualmente, la ley exige a las administraciones, tanto nacional como depar-

8 Para ver datos detallados sobre este problema se puede consultar el capítulo, en este mismo libro, titulado *El censo electoral versus el censo poblacional: riesgos asociados a la trashumancia histórica y el déficit de cedulación en la población.*

9 Sobre este tema ver el capítulo de este libro *La falta de acceso a puestos de votación como riesgo para la participación democrática.*

tamental y municipal, activar comisiones de seguimiento electoral en donde se pueda identificar y coordinar acciones en pro de garantizar la trasparencia electoral. Sin embargo, a través de la participación en ellas se ha logrado observar que estas comisiones no logran concretar diagnósticos del todo precisos sobre los problemas de las elecciones debido a su conformación, periodicidad y provisionalidad.

6. Recomendaciones

A partir de los datos expuestos y analizados en este mapa de riesgo, se identifica la urgencia de llevar a cabo por lo menos seis acciones que podrían aportar de manera inmediata a mejorar la calidad de las elecciones en Antioquia para el año 2018.

1. **Identificar los riesgos electorales desagregadamente**. Como muestran los datos, los riesgos electorales en el departamento no afectan con igual intensidad a las diferentes subregiones. Por ende, deberá pensarse desde las entidades de control, seguridad, planeación y ejecución de las jornadas electorales un tratamiento diferenciado para lograr mejores efectos en el propósito de garantizar transparencia en esta jornada. Por ejemplo, se sabe que el riesgo electoral por presencia de GAO es mayor en algunas subregiones y municipios, lo que conlleva a fortalecer la presencia de la Fuerza Pública y la lucha contra estas bandas. En cambio, en subregiones y municipios donde el riesgo es mayor por fraude electoral se necesita otro tipo de esfuerzos, que logren desarticular las maquinarias criminales de movimiento de votos. Todo esto, junto con reglas de juego claras para los candidatos que les permitan conocer de manera oportuna los límites en sus campañas.
2. **Comprometer autoridades y ciudadanía locales con la superación de los riesgos electorales**. Si bien es cierto que las elecciones de 2018 la normatividad electoral son del orden nacional, es necesario que en los municipios se organicen pactos por la transparencia que vinculen a campañas, autoridades y ciudadanía, para así romper con uno de los elementos que más favorece el fraude electoral, a saber, la impunidad local. Es decir, hay que fortalecer la posibilidad de actuar contra los delitos electorales desde los lugares donde se generan e identifican más rápido, para lo cual deberá capacitarse a las autoridades locales e informar con suficiencia a la ciudadanía.
3. **Revisar la Divipol**.[10] Como parte del Acuerdo de Paz el Estado se compromete a ejecutar acciones en pro de la democratización del país. Estas acciones pasan, entre otros, por ajustar la Divipol al nuevo escenario electoral en ausencia de la guerrilla de las FARC y promover una amplia cedulación que

10 La Divipol es la división política utilizada institucionalmente para la asignación de puestos y mesas de votación en las diferentes jornadas electorales

permita participar a más ciudadanos en las jornadas electorales. Este es un aspecto crucial para derrotar las empresas criminales electorales, puesto que permitirá reconocer de manera directa sus zonas de influencia. A pesar de esto, la Registraduría Nacional de Estado Civil ha dicho en distintas ocasiones no contar con los recursos necesarios para llevar a cabo estas acciones. Por ello, es importante que el Gobierno Nacional identifique las zonas donde es más urgente adelantar estas revisiones y permita ajustar la Divipol en los lugares más prioritarios. Para el caso de Antioquia, esto se ubica más claramente en las zonas más golpeadas por el conflicto armado y con más debilidad de la presencia de instituciones estatales.

4. **Promover el pacto por la transparencia electoral entre las diferentes campañas**. A pesar de que esta es una iniciativa que comúnmente se propone, no está claro el alcance de este pacto ni el compromiso de las diferentes campañas con el mismo. Se haría necesario promover un pacto por la transparencia en donde participen todas las campañas (al Congreso y a la Presidencia) y se comprometan de manera clara a llevar a cabo acciones para blindar las elecciones como: periodicidad para presentar información financiera en el aplicativo Cuentas Claras[11], no pactar votos a cambio de ningún tipo dádivas, no aceptar apoyos de actores ilegales o cuestionados, no avalar candidatos cuestionados, no beneficiarse del control territorial de actores armados ni consentir que estos promuevan sus campañas, entre otros. Esto pasa por una estrategia comunicativa para hacer públicos los rechazos al apoyo por parte de ilegales, denuncias sobre irregularidades de los candidatos y la información de las cuentas de las campañas.
5. **Encaminar esfuerzos en detectar y acabar con las maquinarias a favor del mercadeo electoral**. Este es uno de los aspectos que más necesita un trabajo articulado Estado- sociedad y que no se agota en los alistamientos previos a las elecciones, sino que necesita una política pública más clara para lograr romper el vínculo entre cacicazgos locales que captan votos y las campañas que tranzan con estos. Las jornadas electorales de orden nacional como las que viviremos este 2018 son escenario ideal para esta práctica, por lo cual se deben activar todos los planes posibles, desde el compromiso de las campañas hasta el actuar decidido de las autoridades, pasando por la pedagogía electoral a la ciudadanía, para logar detener

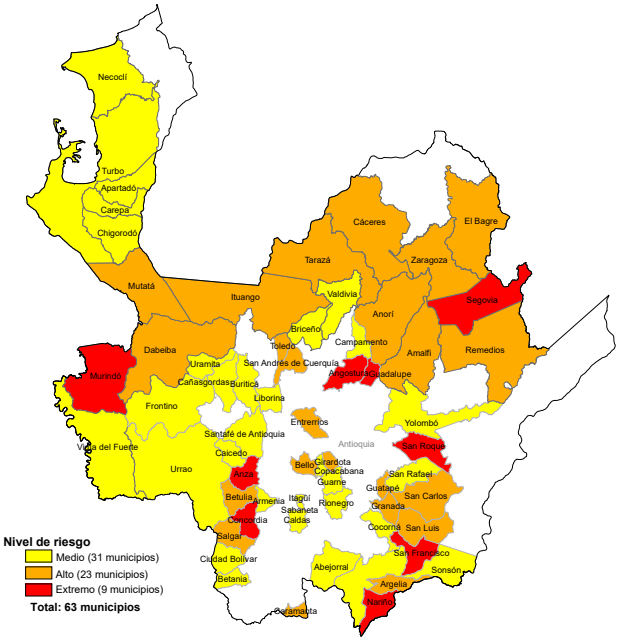
11 www.cnecuentasclaras.com es el aplicativo donado por la ONG Transparencia por Colombia al Consejo Nacional Electoral para que éste pueda llevar el control sobre el cumplimiento de las reglas en materia de ingresos y gastos de campaña. El problema actualmente es que el aplicativo depende de que las campañas sean disciplinadas y honestas en sus reportes, porque el CNE tiene poca capacidad para contrastar si la información reportada por todas las campañas es verídica.

esta actividad que empobrece enormemente la democracia.

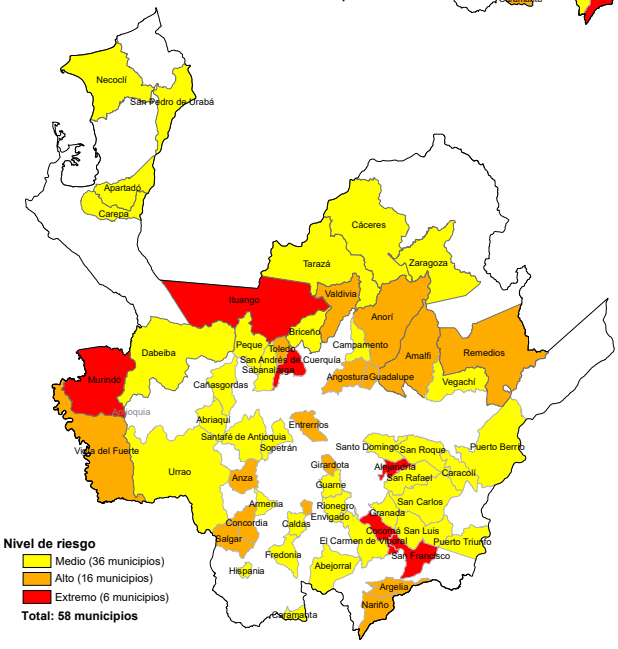
6. **Fortalecer la pedagogía electoral como clave en la superación del delito**. Por lo general, durante los meses previos a elecciones en Colombia vemos algunas campañas de pedagogía electoral desde el gobierno nacional y algunas ONG. Sin embargo, en Antioquia urge un compromiso por la democracia que pase por informar y capacitar a los ciudadanos en su rol como electores, para así ahogar las empresas electorales desde su base misma. Este compromiso tendrá que ser superior a cualquier interés político y electoral tanto de los mandatarios de turno como de los diferentes partidos, es decir, que la sociedad antioqueña deberá cualificarse electoralmente de tal manera que se aprecie significativamente el voto informado. Esto obliga a que tanto la administración municipal y departamental como las diferentes campañas hagan un gran esfuerzo por la democracia promoviendo discusiones sobre los temas de los candidatos y su actuar. Desafortunadamente en la política local se evidencia una suerte de "todo vale" por conseguir los votos, y se observa en diferentes campañas una tendencia a comprometer y decir todo lo que sea necesario con este fin. El mejor camino posible es el compromiso de todos en el cese de estas prácticas que afectan enormemente la democratización de Antioquia.

Mapa # 37
Mapas de riesgo por fraude y violencia en Antioquia

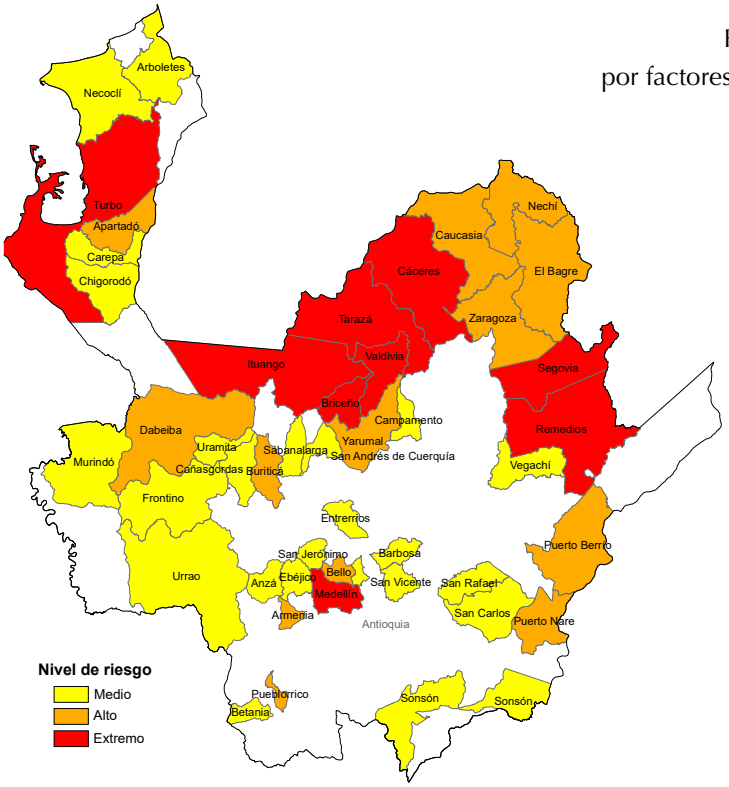
Riesgo consolidado de fraude electoral a la Cámara 2018



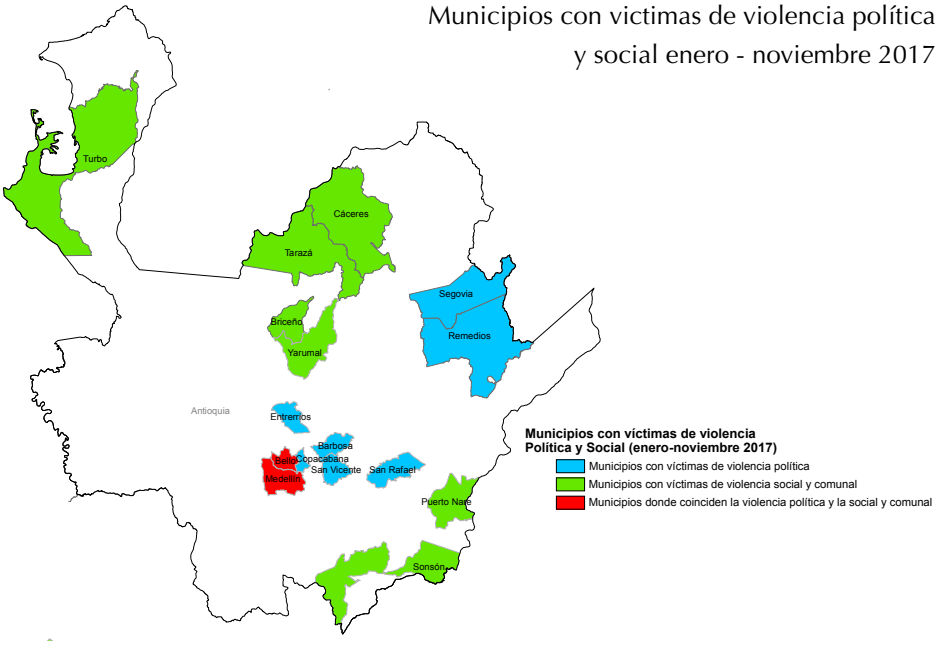
Riesgo consolidado de fraude electoral al Senado 2018



Riesgo consolidado por factores de violencia 2018



Municipios con victimas de violencia política y social enero - noviembre 2017



Riesgos electorales para las elecciones del 2018 en el departamento de Arauca: desafíos de una democracia incompleta en un conflicto inacabado

Jeannette Alexandra D'Alleman
Anderson Giovanny Oviedo Rodríguez
Observación y Solidaridad con Arauca - OBSAR
Pastoral Social Arauca

Introducción

El presente documento tiene como objetivo analizar los posibles riesgos electorales de cara a las próximas elecciones legislativas del año 2018, teniendo en cuenta la coyuntura actual del departamento y centrándose principalmente en los municipios de Saravena, Arauquita, Fortul y Tame. Estos territorios son los llamados a protagonizar la implementación de los Acuerdos de Paz en el departamento, mediante la construcción y puesta en marcha de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y la garantía de una efectiva participación de las víctimas a través de las eventuales Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz.[1]

El departamento de Arauca se ubica geográficamente al norte de la Orinoquia colombiana, limitando con la República Bolivariana de Venezuela al noreste, los departamentos de Vichada y Casanare al sur, y al oeste con el departamento de Boyacá. Se divide en dos áreas geográficas o subregiones: el piedemonte y la sabana. La primera está integrada por cuatro municipios: Tame, Fortul, Saravena y Arauquita; mientras que la segunda la conforman Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón, para un total de siete municipios en los que se divide administrativamente el departamento, los que a

1 Al momento de redactar este capítulo, en diciembre de 2017, la aprobación de la creación de las Circunscripciones de Paz en el Congreso había caído en un limbo jurídico por la disputa entre el presidente del Senado y el Gobierno Nacional sobre si el proyecto de reforma constitucional había sido aprobado en el último debate o no.

su vez comprenden un aproximado de 520 veredas.

El departamento se ubica en el puesto 17 de mayor a menor extensión entre los 32 departamentos del país, con un aproximado de 23.818 kms². Los dos municipios con mayor extensión son Arauca con 5.751 kms², seguido de Tame con una extensión de 5.542 km2, lo cual indica que el 50% de la extensión total del departamento corresponde a estos dos municipios. Según el censo del DANE (2005), la proyección poblacional a 2016 se estimó en 265.190 habitantes, de los cuales un 34% se concentraría en Arauca (capital) y un 63.5% se encontrarían en el piedemonte Araucano (PNUD, 2005, p.10).

Lo anterior muestra claramente la gran extensión territorial del departamento. Así, el hecho de contar con tan solo siete cabeceras municipales permite entrever la gran dimensión e importancia que cobran los territorios rurales. Esta ruralidad se caracteriza por el olvido estatal, las dificultades de acceso tanto viales como para los servicios públicos vitales como el agua potable; por lo que las comunidades rurales, en su mayoría, acceden a este recurso mediante perforaciones artesanales, llamado comúnmente "puntillo". La cobertura del servicio de energía sigue siendo limitada y en el caso de quienes ya tienen acceso, la prestación del mismo es intermitente. En materia de servicios de salud, en el mejor de los casos se cuenta un puesto de salud sin dotación y una enfermera. En el área educativa, esta se limita al nivel de básica secundaria.

Diversas condiciones han propiciado la llegada de grupos armados ilegales al departamento. Su ubicación en la frontera colombo-venezolana, con más de 300 km de corredor fronterizo, sus grandes yacimientos de hidrocarburos, sus vastos recursos forestales, las dinámicas de poblamiento del territorio, los altísimos índices de corrupción y malversación de recursos públicos que resultan en un alto nivel de inequidad social, sumado a la frágil presencia del Estado, sentaron las bases para la llegada, desde los años 80, de grupos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), haciendo presencia con los frentes 10, 45, y 28; el Ejército de Liberación Nacional (ELN) a través del Frente Domingo Laín Sáenz, y posteriormente los grupos paramilitares con el Bloque Vencedores del Arauca entre 2002 y 2005.

Esta amalgama de actores armados intensificó el número de acciones bélicas en contra de las estructuras armadas estatales, la reducida institucionalidad y la población civil, configurándose un altísimo nivel del conflicto armado en el que, por décadas, se han violentado de manera constante y sistemáticamente los Derechos Humanos y se ha infringido el Derecho Internacional Humanitario. Los datos del Registro Nacional de Información – RNI de la Unidad para las Víctimas indicó que en Arauca, a corte 2016, han sido reconocidas 19.873 víctimas de homicidio, siendo 4.790 víctimas directas y 15.083 víctimas indirectas, sin profundizar en las alarmantes cifras de afectaciones a la población civil por otros

tipos de hechos victimizantes como desaparición forzada, amenazas, utilización instalación abandono o siembra de armas no convencionales como Minas Antipersonal – MAP, Munición Sin Explotar – MUSE y otros Artefactos Explosivos Improvisados – AEI (Conferencia Episcopal de Colombia, 2017, p.6)

Teniendo en cuenta el contexto departamental anteriormente presentado, a continuación se explicarán factores particulares de riesgo detectados en el territorio.

1. Factores de riesgo

1.1. Infraestructura Electoral

El departamento de Arauca cuenta con 60 puestos de votación, de los cuales 38 están en el área rural y 22 en el área urbana. La población que vota no supera el 50% del censo electoral. Se presentan riesgos en cuanto a las garantías de participación, principalmente para el sector rural de municipios como Tame, y Arauquita, los que tienen más veredas en el departamento, así como en Fortul y Saravena.

Tame tiene un aproximado de 145 veredas, y tan solo cuenta con 10 puestos de votación en el área rural; mientras que Arauquita cuenta con 156 veredas y solo siete puestos de votación en el área rural. Fortul tiene tres puestos de votación en su área rural y 56 veredas, mientras que Saravena cuenta con 75 veredas y un solo puesto de votación en zona rural. Estos cuatro municipios componen la Circunscripción de Paz de Arauca, si esta llegara a existir, y según la normatividad que se tramitaba ésta solo se votaría en la zona rural, por lo que la falta de puestos de votación rurales sería algo aún más grave.

La infraestructura electoral en términos del número de puestos de votación con que dispone el área rural no se ajusta a las características territoriales y poblacionales, ante lo cual se presentan pocas garantías para la participación de la población que allí habita.

Esta realidad puede obedecer a dos aspectos principales. En primer lugar, al bajo nivel de presencia de las instituciones estatales en general, la cual está muy limitada al municipio capital, situación que ha facilitado la consolidación y presencia histórica de los grupos armados ilegales que, con su accionar delictivo, dificultan los procesos electorales por la sensación de zozobra y riesgo inminente que le generan a población votante. Esta situación se mantiene aun cuando las FARC dejaron de ser un actor armado, pues permanece el ELN.

Como segundo aspecto, cabe destacar la percepción entre los araucanos de la existencia de altos índices de corrupción, malversación de recursos y el clientelismo, lo que genera en la población un alto grado de desconfianza y una tendencia al abstencionismo.

Es necesario resaltar que, a pesar de las precarias condiciones que afronta la comunidad rural del departamento para sufragar, en los comicios legislativos de 2014 la participación de estas comunidades fue alentadora en términos porcentuales, pues estuvo en general en los niveles nacionales. Sin embrago, esta participación no puede asociarse fácilmente con una participación libre y voluntaria de la población, pues se

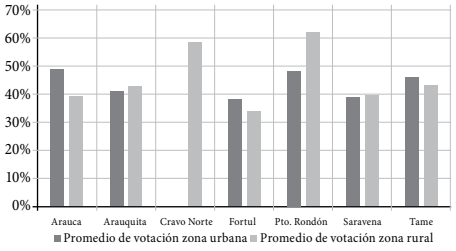
debe tener en cuenta el riesgo de la infiltración de los grupos armados ilegales en los distintos cargos públicos de elección popular tanto de circunscripciones regionales como nacionales. Este hecho se sintetiza en riesgo de prácticas coercitivas por parte de dichos actores armados para favorecer candidatos de su interés.

Tabla 1. Participación electoral rural y urbana en municipios de Arauca – elecciones legislativas 2014.

Municipio	**Participación electoral en la zona urbana** Elecciones legislativas 2014	**Participación electoral en la zona rural** Elecciones legislativas 2014
Arauca	48,5%	39,1%
Arauquita	40,7%	43%
Cravo Norte	48,4%	58,4%
Fortul	38%	34%
Puerto Rondón	48,3%	62%
Saravena	39%	40%
Tame	46%	43%

Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional aportados por MOE.

Gráfica 1. Participación electoral urbana vs rural en elecciones legislativas 2014, departamento de Arauca.



Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional aportados por MOE.

1.2. Definición Territorial y administrativa

El departamento de Arauca cuenta con 520 veredas, de las cuales entre 25 y 38 se encuentran en un limbo administrativo y territorial ya que, según del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), estas veredas pertenecen a Arauquita (ubicada en el centro del departamento), sin embrago administrativamente han dependido de Tame. Este es el caso del corregimiento de Puerto Jordán, el cual se ubica geográficamente en el municipio de Arauquita, pero las administraciones de este municipio nunca mostraron mayor interés para invertir y responder por esta zona, diferente a lo que han hecho las administraciones del municipio de Tame, cuyos candidatos conocen del potencial electoral de este territorio y la población corresponde coadyuvando en la elección de mandatarios de Tame.

En el contexto actual, este desorden administrativo ha cobrado mayor relevancia dada la expectativa de inversión para la zona, teniendo en cuenta que allí se ubica el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) donde se concentran los excombatientes de las FARC. Esta situación genera no solo confusión sino también diferencias y conflictividades entre los habitantes que se sienten identificados con Tame, que son la mayoría, y los que se identifican con Arauquita, que son un número más reducido.

Este delicado escenario se visibilizó en el segundo debate del proyecto de límites para el ordenamiento de los municipios que presentan disputas territoriales, que adelantó la Asamblea Departamental en abril de 2017 con presencia de los alcaldes de Arauquita, Tame y Fortul. Dicho proyecto terminó hundiéndose en el seno de la cor-

poración. Al respecto, señaló Gerardo Pérez, representante comunal de Puerto Jordán:

> Fuimos una zona azotada por la guerra, abandonados a nuestra propia suerte por el estado, aquí ningún diputado, ni alcalde, ni gobernador pidió jurisdicción de estos territorios en esa época, [pero] ahora que el Gobierno Nacional ofreció recursos por la Zona Veredal Transitoria de Normalización[2] en Filipinas, a Arauquita se le despertó el amor y nos reclama como parte de su territorio. (La Voz del Sinaruco, 26 de abril de 2017)

De esta forma, aún no se ha definido las responsabilidades administrativas de los municipios frente estas veredas. Dicha situación se presenta como un riesgo electoral en el caso de ser aprobada las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz, que al estar dirigidas a la ruralidad de un área con organización territorial y administrativa que se contrapone a la identidad de sus habitantes, podría acrecentar las conflictividades de orden territorial, reduciendo significativamente las garantías tanto de seguridad como de participación para los candidatos al momento de hacer efectivas sus campañas electorales.

1.3. Comunicación en el proceso electoral

En este apartado se analizan dos puntos importantes: el primero se enfoca en las estrategias de comunicaciones que utilizan los candidatos en sus campañas electorales; y el segundo aspecto está dirigido a los procesos de comunicación que emplea el Estado a través de la Registraduría para informar a la comunidad todo lo concerniente al proceso electoral que se avecina.

Dentro de las campañas electorales en Arauca la figura del comunicador está más enfocada en dar a conocer y promocionar al candidato, mas no se profundiza en las propuestas que presenta y menos aún en las responsabilidades y funciones que le corresponderían a la hora de asumir el cargo público al cual se postula. De esta forma, los medios de comunicación juegan un papel fundamental en estos procesos; sin embargo, se percibe que en la mayoría de los casos la responsabilidad social que les compete se ve opacada por factores económicos. Es decir que sin importar el candidato, su proceder y antecedentes en relación a lo público, desde que tenga los recursos económicos podrá contar con la publicidad y promoción en los medios locales. Esto se percibe como un riesgo, ya que la comunidad no se informa de manera adecuada pues se generan falsas expectativas respecto de la oferta de candidatos, se limitan los procesos de seguimiento y control frente a la gestión de sus representantes, y al final la elección resulta fundamentada en prácticas populistas.

Por otro lado, la comunicación por parte de la institucionalidad para dar a conocer el proceso electoral se ve muy limitada a la página de internet de la Registraduría Nacional o a sus redes sociales. Esto hace que la información sea bastante restringida para las comunidades rurales,

2 Este era el antiguo nombre de los actuales Espacios Transitorios de Reincorporación y Normalización (ETCR).

que no tienen acceso a estas tecnologías, impidiendo que se informen sobre la naturaleza del proceso electoral o que conozcan oportunamente sobre sus eventualidades.

1.4. Participación de mujeres

De acuerdo a los datos de Registraduría Nacional, en el potencial electoral nacional se observa que dentro de los ciudadanos registrados para votar en los comicios legislativos de 2018, la proporción de las mujeres es mayor respecto de los hombres. Sin embargo, esta tendencia se invierte en el departamento de Arauca, donde es mayor el porcentaje de hombres, como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 2. Potencial electoral nacional y departamental - hombres vs mujeres 2018.

	Mujeres		Hombres		Total
Colombia	18.600.282	52%	17.410.770	48%	36.011.052
Arauca	90.016	48%	95.862	52%	185.878

Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional (2017).

Este fenómeno se podría explicar porque las mujeres en Arauca viven distintas dinámicas, principalmente en el área rural, donde sus condiciones de vida implican un limitado acceso a la oferta institucional de bienes y servicios públicos. Adicionalmente, el entorno cultural impone que quien toma las decisiones por excelencia es el hombre.

También se observa que la participación de la mujer como lideresa de su comunidad se funda sobre prácticas clientelistas, tanto en su rol de electoras como en el de candidatas. Basado en este hecho, la inclusión de estas mujeres en las listas de los partidos es dada más por el cumplimiento de requisitos legales (ley de cuotas) que por el empeño real por parte de una colectividad para que una mujer sea elegida. Es común que mujeres que han sido candidatas en procesos electorales anteriores manifiesten haber entendido que su inclusión en la lista de candidatos a determinada corporación se diera en calidad de "relleno", pues al momento de iniciar sus campañas se evidencia la desigualdad en términos de los recursos de campaña necesarios para movilidad, publicidad y demás actividades proselitistas, privilegiándose a los hombres en este aspecto.

En el departamento de Arauca actualmente se cuenta con una alcaldesa, en el municipio de Puerto Rondón. En la Asamblea Departamental no hay diputadas, y de cara a las legislativas de 2018 actualmente solo hay dos mujeres inscritas como candidatas al Senado de la República. Esta realidad refleja el escaso empoderamiento de las lideresas de la región dentro de los procesos electorales, y la doble moral que manejan las colectividades políticas respecto del protagonismo real de las mujeres en el ámbito político del departamento, aumentando el riesgo de que la participación de la mujer no trascienda de intereses particulares, como recibir dádivas a cambio de aparecer como 'relleno' en las listas.

2. Conclusiones y recomendaciones

- Es necesario implementar estrategias de fortalecimiento comunicacional que permitan informar a la comunidad rural de manera oportuna acerca de las características de los diferentes procesos electorales que se adelantan en los territorios.
- Es de vital importancia generar un acompañamiento en el área de comunicaciones a las instituciones encargadas de divulgar los procesos electorales, con el fin de fortalecer la información que recibe la comunidad, creando conciencia de la responsabilidad social en cuanto a los procesos electorales.
- Teniendo en cuenta la coyuntura actual del conflicto armado que ha vivido el departamento de Arauca, (la desaparición de las FARC como actor armado, y la negociación que se adelanta con el ELN, más el cese al fuego bilateral pactado con este grupo hasta el 9 de enero), es necesario un análisis de riesgos a fin de determinar si es viable y si hay garantías de seguridad que permitan o faciliten el aumento de nuevos puestos de votación, principalmente en el área rural, con el fin de fortalecer la participación de las comunidades.
- En las zonas donde existe conflictividad por identidad territorial, es necesario que se tenga en cuenta el sentir o la opinión de los habitantes de estas zonas, mediante la utilización de mecanismos de participación (como la consultar popular).
- Generar procesos de formación a mujeres lideresas del departamento con el objetivo de generar capacidad instalada y forjar transformaciones respecto de la forma en que las mujeres entienden su participación en política.

Bibliografía

Conferencia Episcopal de Colombia. (2017). *Artesanos del perdón, la reconciliación y la paz.* Bogotá: Santillana.

PNUD. (2005). *Diagnostico Socioeconómico de Departamento De Arauca*. Recuperado de http://www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/SitioETH-ANH29102015/como-lo-hacemos/ETHtemporal/DocumentosDescargarPDF/1.1.2DIAGNOSTICOARAUCA.pdf

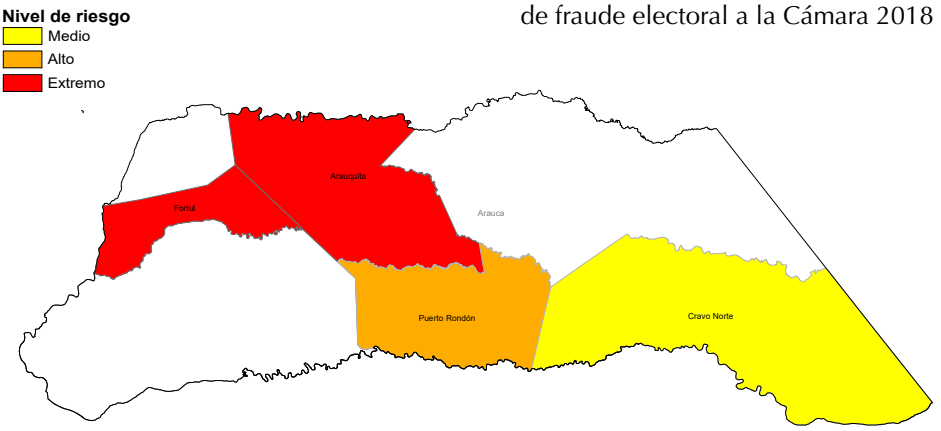
La Voz del Sinaruco. (26 de abril de 2017). Arauca es un departamento desordenado territorialmente: Asamblea. Recuperado de https://www.lavozdelcinaruco.com/16737-arauca-es-un-departamento-desordenado-territorialmente-asamblea

Registraduría Nacional. (2017). *Censo Electoral.* Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral,3661-.html

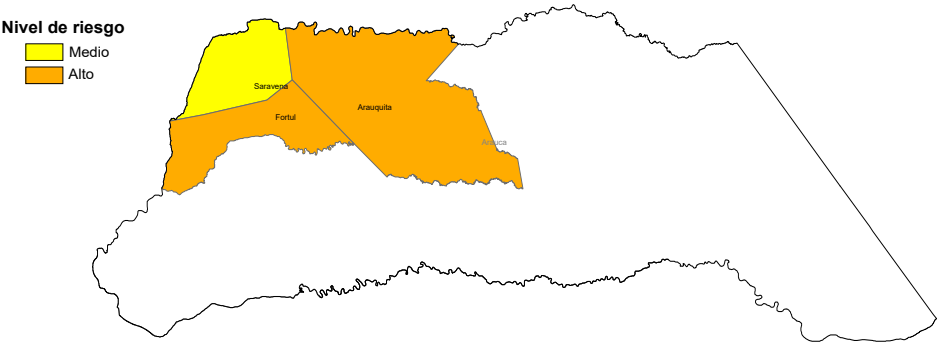
Mapa # 38
Mapas de riesgo por fraude y violencia en Arauca

Pastoral Social
Cáritas Colombiana
Por una Colombia justa y fraterna

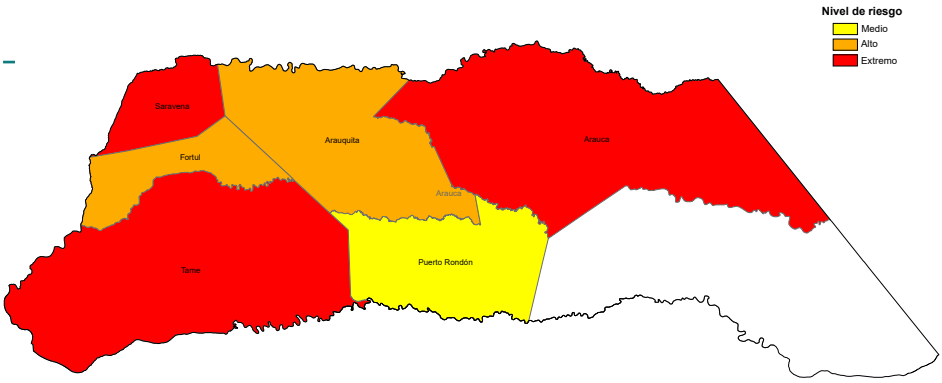
Riesgo consolidado
de fraude electoral a la Cámara 2018



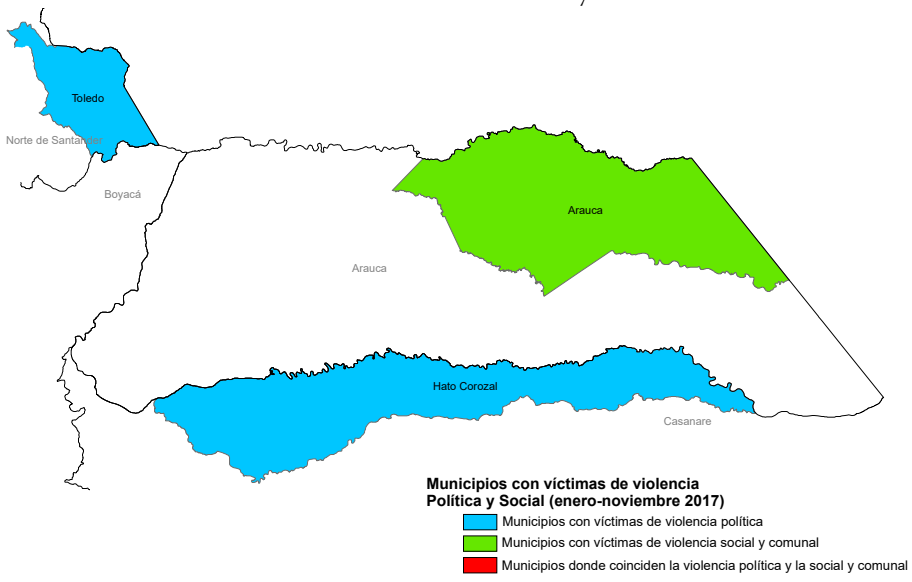
Riesgo consolidado
de fraude electoral al Senado 2018



Riesgo consolidado por factores de violencia 2018



Municipios con victimas de violencia política y social enero - noviembre 2017



Universidad del Tolima
Una nueva historia

Riesgos electorales Tolima 2018: del origen del conflicto al inicio de la paz

Cristhian Camilo Martínez
Universidad del Tolima

Introducción

El departamento del Tolima está compuesto por 47 municipios; del total de sus habitantes, 1.038.551 personas eran aptas para votar en el año 2016.[1] Este departamento, es uno de los priorizados por las políticas de implementación del Acuerdo para la terminación del conflicto armado con las FARC. La Circunscripción transitoria especial de paz[2] número 15 comprende los municipios de Chaparral, Ataco, Planadas y Rioblanco, el sur del Tolima. En los mismos cuatro municipios se están adelantando los procesos para la construcción del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).[3] Además, en el municipio de Planadas, en la vereda El Oso, se desarrolló una Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN),[4]

1 Al momento de la realización de este escrito se encuentran abiertas las fechas de inscripción de Cédulas para cambios de puestos de votación y el censo electoral está en actualización.

2 Las Circunscripciones de Paz hacen parte del punto 2 del Acuerdo sobre participación política; son curules especiales a la Cámara para organizaciones sociales de regiones donde se vivió el conflicto armado. Al momento de redactar este escrito no es claro si las Circunscripciones fueron creadas o no en el Congreso de la República, que se encuentra enfrascado en un debate jurídico al respecto con el Gobierno.

3 El PDET es el principal medio para la implementación de la Reforma Rural Integral establecida en el punto 1 del Acuerdo.

4 Las ZVTN, establecidas en el punto 3 del Acuerdo, designan los lugares en donde las estructuras armadas de las FARC se concentraron y llevaron a cabo la dejación de armas, con el fin del desarme.

que actualmente se transformó en un Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR).[5]

El punto 2.4.6 del Acuerdo de Paz establece que las Circunscripciones de Paz debían ser territorios donde históricamente hubo un abandono estatal y un alto impacto del conflicto armado. Teniendo en cuenta este contexto, a continuación se describe, de manera general, cuáles son estas las características que llevaron a que el sur del Tolima haya sido considerado una Circunscripción de Paz.

Durante la guerra sostenida con las FARC, el Sur del Tolima fue un eje central de su accionar. En Marquetalia, vereda de Planadas, en plena Cordillera Central del país, nació este grupo armado en 1964, y desde allí su accionar se extendió por toda esta zona. El vecino municipio de Ataco sufrió formas de violencia civil desde el siglo XIX, dejando en los últimos 20 años de conflicto una cifra de 16.750 desplazados (PNUD, 2015, p.16), en especial población rural. Ataco, puerta de entrada al sur del Tolima, ha sido punto de encuentro de distintos actores armados; en este municipio se dieron tomas guerrilleras, pero también tomas y masacres del Bloque Tolima de las AUC (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017).

El departamento del Tolima servía de corredor de armamento, droga y personal entre los departamentos del Valle del Cauca y Huila hacia el páramo del Sumapaz y los Llanos Orientales. Los grupos armados ocuparon los territorios abandonados por el Estado y esta ausencia estatal llevó al despojo de tierras. Según la Unidad de Restitución de Tierras, al año 2015, 5.418 de las 75.122 solicitudes de restitución estaban radicadas en el departamento del Tolima, ubicándose como el segundo departamento con mayor número de solicitudes después de Antioquia.

Chaparral, conocido como la capital del sur del Tolima, es el tercer municipio más grande del departamento después de Ibagué y Espinal. Al año 2014 presentaba un déficit financiero de $1.388.445.000 (Gobernación del Tolima, 2017). Con un poco más de 45.000 habitantes, su hospital San Juan Bautista es de nivel atención I, imposibilitado para una atención superior a urgencias y citas médicas básicas. A lo anterior, hay que sumarle que al año 2015 presentaba una deserción escolar anual de 646 estudiantes y tenía 40.167 personas en condición de pobreza extrema.

En Planadas, la atención en salud para los más de 25.000 habitantes es brindada por el Hospital Centro Planadas ESE, que al igual que en Chaparral, es de primer nivel, atendiendo exclusivamente consulta externa y urgencias vitales, entre otros servicios básicos. Planadas presentó una deserción al 2014 en todos los niveles educativos del 31% del total de matriculados en instituciones educativas públicas y 22.769 de sus pobladores viven en pobreza extrema. Tiene un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del 60.17% (Gobernación del Tolima, 2017a).

5 Los ETCR son lugares donde se lleva a cabo la política de reincorporación de los ex guerrilleros de parte de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), antigua Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR).

En cuanto a Rioblanco, la salud de los más de 22.000 habitantes es atendida en el Hospital María Inmaculada ESE, ubicado en el casco urbano y perteneciente igualmente al nivel I. Su deserción al año 2014 fue del 23.23% de los estudiantes matriculados en el sector oficial. Del total de sus habitantes en el mismo año, 19.709 personas vivían en pobreza extrema y tenía un NBI de 65.95% (Gobernación del Tolima, 2017b). Lo anterior, muestra el abandono estatal en el que han vivido estos municipios históricamente.

Además, un antecedente importante es que en Planadas se dio el primer proceso de paz exitoso con las FARC. En 1996 la comunidad indígena de Gaitania (Planadas), los Nasa Wes'x, firmaron un tratado con este grupo guerrillero y con el Ejército Nacional, aislándolos de la violencia. Esto trajo consigo que ninguno de los habitantes de las 8 veredas que comprende el territorio indígena conociera los estragos de la guerra de manera directa (Entrevista Personal, 2017, A. Cupaque).

1. Riesgo de fraude electoral a la Cámara de Representantes

El departamento del Tolima, para las elecciones del año 2014, registraba cinco (5) municipios con riesgo electoral, de los cuales cuatro (4) presentaban riesgo medio y uno (1) riesgo alto. Para las elecciones 2018, este departamento presenta seis (6) municipios en riesgo medio por posibilidades de fraude electoral. De los municipios en riesgo medio, hay dos (2) en el norte del Tolima, en la provincia de los Nevados, uno (1) al sur del Tolima, uno (1) al suroriente y finalmente dos (2) en el centro del departamento.

El municipio de Villahermosa, al norte del departamento, está identificado en riesgo medio. Este caso es particular, pues en las elecciones locales de 2015 las autoridades tuvieron que tomar medidas de prevención ante la inminencia de una asonada en el municipio, por la poca diferencia de votos (30 en total) entre los dos candidatos al final del proceso electoral.

De otro lado, el sur del Tolima, en elecciones pasadas tanto locales como nacionales, usualmente presentaba niveles riesgo electoral extremo en la mayoría de sus cuatro municipios. Hoy solo está Chaparral, por factores que se explican a continuación para este y los demás municipios en riesgo de fraude a la Cámara en el departamento del Tolima.

Chaparral y Murillo están clasificados en riesgo medio debido a su nivel de participación atípicamente bajo en comicios pasados. Por ejemplo, en las elecciones del año 2014, mientras el promedio departamental, según datos de Registraduría Nacional (2017), estuvo en 45.72%, en Chaparral estuvo en 37.85% y en Murillo en 36.83%. Esta anomalía, en la forma de votar, puede sugerir que algún tipo de coerción le impide a la población votar libremente,[6] o bien, que parte de la ciudadanía no tiene puestos de

6 Ver el capítulo de este libro *Riesgo por niveles atípicos y por variaciones atípicas de la participación electoral: elecciones nacionales 2002, 2006, 2010 y 2014* para más información sobre este tema.

votación accesibles, y por lo tanto no vota.[7]

Otra variable que incide en estos resultados del Mapa de riesgo es la atipicidad en tarjetones nulos. Así, mientras que en el año 2014 en promedio en el departamento el 12.13% de la votación a la Cámara fue anulada, en el municipio de Alpujarra tan solo se anuló el 3.13% de los tarjetones, en Alvarado el 5.23% y en Valle de San Juan el 3.06%. Esto lleva a encender las alarmas, pues no es normal que en unas elecciones, que se caracterizaron por la complejidad del tarjetón electoral[8] y donde a nivel departamental y nacional se anularon más de la décima parte de los tarjetones (por incomprensión del voto o por desinterés en la elección), en estos 3 municipios los ciudadanos hayan votado de forma casi perfecta. Sobre este aspecto, los mapas de riesgo electoral de la MOE han identificado la posibilidad de que estas atipicidades obedezcan a manipulaciones indebidas del material electoral y de los resultados.[9]

Finalmente, otra variable fundamental para interpretar es el dominio electoral, es decir, la concentración exagerada de votos en el partido ganador en el municipio. Este fenómeno hace pensar en el riesgo de que se presenten limitaciones a la competencia democrática para otras colectividades, que resultan obteniendo comparativamente muy pocos votos.

De esta forma, en Alpujarra, mientras que el partido dominante obtuvo el 51.1%, el partido que le sigue solo alcanzó el 15.57% de los votos. En Alvarado, el partido dominante obtuvo 47.62% y el partido siguiente obtuvo 22.62%. El tercer municipio que al igual que los anteriores está en riesgo medio es Murillo donde el partido dominante registró el 56.45 % y el segundo partido obtuvo el 12.36% de los votos. En Valle de San Juan el partido dominante obtuvo el 57.37% y el siguiente obtuvo 12.20% del total de los votos válidos. Finalmente, en Villahermosa el partido dominante obtuvo 56.35% y el segundo 11.73%.

Esta desproporción es anómala si se compara con los resultados electorales en el resto del país[10]; sin embargo, esto se puede deber a la hegemonía legítima de ciertos partidos políticos. En este sentido, es importante que las autoridades descarten la existencia de restricciones que puedan darse en estos territorios frente a la competencia electoral, la cual es necesaria para que los ciudadanos voten libremente sin ningún tipo de presión o fuerza externa que manipule su voto.

7 Si se quiere profundizar en este aspecto ver el capítulo de este libro *La falta de acceso a puestos de votación como riesgo para la participación democrática*.

8 El tarjetón de Cámara es una gran papeleta que contiene al mismo tiempo tres circunscripciones distintas (la ordinaria departamental, la indígena y la afrodescendiente); si se vota por más de una de ellas el voto se anula, y cuando las listas son abiertas el tarjetón, además de numerosos logos, tiene listados de números a su lado que hacen confusa la forma de votar.

9 Ver el capítulo *Factores de riesgo por anomalías en votos nulos y tarjetas no marcadas: elecciones nacionales 2006, 2010 y 2014* del presente libro para más información sobre el tema.

10 El capítulo *Limitaciones a la competencia: el dominio electoral como factor de riesgo, elecciones Senado y Cámara 2006, 2010 y 2014* del presente libro trata de forma más profunda el tema.

2. Riesgo de fraude electoral al Senado de la República

Como se puede apreciar en los mapas publicados al final de este capítulo, el riesgo de fraude al Senado para 2018 tiene importantes diferencias frente a la Cámara. Hay dos (2) municipios en riesgo extremo: Alpujarra y Valle de San Juan. Cuatro (4) están en riesgo alto: Herveo al norte del departamento, Ibagué en el centro de departamento y al sur está Coyaima y San Antonio. En riesgo medio se observan cinco (5) municipios: Anzoátegui y Alvarado en el centro del departamento, Suárez y Purificación al oriente y Ortega al sur. En total son 11 municipios en riesgo de fraude al Senado, por razones que tienen que ver con las mismas variables evidenciadas en el caso de riesgo de fraude para Cámara de Representantes.

Así, al revisar la participación de los electores para Senado, se clasificó en riesgo alto al municipio de Alpujarra pues su participación fue del 57.1% mientras que el nivel de participación del departamento estuvo en 45.7%, lo que refleja diez puntos porcentuales de diferencia. Los análisis de riesgo electoral de la MOE durante los últimos 11 años muestran que tan alta participación en elecciones es atípica, y aunque puede tener razones legítimas, existe el riesgo de que se derive de formas de corrupción o constreñimiento al sufragante que hay que detectar y prevenir. Así, en riesgo medio se encuentran otros municipios con participaciones atípicas como Anzoátegui (48.09%), Ortega (49.12%) y Purificación (52.03%) (Registraduría Nacional, 2017).

En la variable de votos nulos se destacan los siguientes municipios: en Alpujarra se anuló el 3.13% de la votación del año 2014 mientras que el promedio departamental estuvo en 10.02%; en Alvarado se presentaron 5.23% de votos nulos; en Valle de San Juan, se anularon el 3.06% de los votos; en Herveo, se presentaron 5.56% de votos nulos y, finalmente, Suarez con 5.19%.

Finalmente, la última variable que se tuvo en cuenta para el mapa de riesgo electoral, para las elecciones al Senado de 2018 es el dominio electoral de alguno de los partidos políticos frente a sus contendores. En esta variable se encuentran los municipios de San Antonio y Valle de San Juan con riesgo alto. En San Antonio el partido dominante obtuvo 48.72% frente al segundo que obtuvo 14.73% de los votos. De otro lado, en Valle de San Juan, el partido dominante obtuvo 55.65% de los votos frente a un 10.48% del segundo, en el año 2014.

En riesgo medio se encuentra el municipio de Alpujarra donde el partido político dominante obtuvo el 37.37% mientras que el segundo el 19.32% de los votos; en Alvarado, el partido dominante obtuvo el 46.88% del total de los votos mientras que el segundo logró el 19.31%; finalmente, en Herveo el partido con mayor votación logró el 46.73% mientras que el segundo consiguió el 10.95% de los votos. Lo anterior puede evidenciar un éxito legítimo de los partidos políticos, pero estadísticamente lleva a emitir una alerta de riesgo por posibles restricciones a la competencia electoral que merecen ser evaluadas.

3. La violencia política y social como riesgo electoral en Tolima

Al final de este capítulo se puede apreciar el mapa de riesgo por violencia política, con el detalle de los municipios que, entre enero y noviembre de 2017, presentaron amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos en contra de candidatos, funcionarios de elección popular, altos funcionarios del Estado, en todos los niveles territoriales, líderes políticos, líderes de organizaciones sociales y miembros de Juntas de Acción Comunal (JAC). En el mapa se señala como violencia política, en sentido reducido, a los municipios donde hay candidatos, funcionarios y políticos víctimas. Por su parte, se le denomina violencia social y comunal a los municipios con líderes sociales y miembros de JAC víctimas.

En el Tolima hay dos municipios donde coincide la violencia política y social: Ibagué y Coyaima. En el municipio de Cajamarca se registraron amenazas contra actores políticos y finalmente en el municipio de Ortega se registraron amenazas contra líderes sociales. Es de recordar que en el municipio de Cajamarca hubo alta actividad electoral durante 2017, pues debió realizarse una elección atípica por la muerte (natural) del alcalde, y luego se realizó la consulta popular minera, donde uno de sus líderes manifestó tener amenazas y solicitó medidas de protección a la Unidad Nacional de Protección.

En el municipio de Ortega, líderes sociales reportaron amenazas que, según mencionan medios de comunicación, están siendo investigadas por las autoridades. Es de resaltar que las autoridades departamentales han realizado Consejos de Seguridad departamentales para afrontar la situación, aunque se desconocen los resultados.

4. Recomendaciones

Se recomienda a las autoridades departamentales realizar Comisiones de Seguimiento y Garantías Electorales en cada una de las provincias del departamento, con los representantes de cada una de las entidades que reglamentariamente deben conformar estas comisiones.[11] Así mismo, se recomienda que, en lo posible, los delegados que asistan tengan un alto nivel directivo dentro de las entidades, para que los acuerdos de las comisiones se traduzcan en decisiones en las entidades. Estas comisiones son un buen escenario para que distintas autoridades conozcan denuncias que les conciernen pero que normalmente no llegarían a conocer.

Los datos de riesgo de fraude sugieren que es necesario por parte de las autoridades municipales y departamentales iniciar procesos de pedagogía ciudadana para que los electores conozcan con anticipación el tarjetón, la forma de ejercer el voto y sobre todo cómo denunciar prácticas que van en contravía de la ley. Es posible que la amenaza no sea el fraude a la democracia, sino el desconocimiento de la misma por parte de la ciudadanía. Así mismo, es importante que entren en funcionamiento los Tribu-

11 La composición está en el decreto 2821 de 2013 del Ministerio del Interior el cual crea las Comisiones de Seguimiento y Garantías Electorales.

nales Regionales de Garantías del Consejo Nacional Electoral, para que se pueda ejercer un control efectivo y oportuno sobre las campañas electorales.

A nivel departamental se recomienda diseñar una estrategia articulada entre las distintas autoridades electorales para promover que los ciudadanos conozcan cuáles son los delitos contra la participación electoral, cómo los afectan y cómo denunciarlos. Es importante implementar acciones o estrategias para incentivar en los ciudadanos las denuncias concretas de delitos electorales.

Finalmente, debe revisarse la pertinencia de las medidas que está implementando la UNP para la protección de los líderes políticos, sociales y comunitarios, y se debe tener en cuenta que la seguridad de estos líderes no depende solo de la UNP, sino de un abordaje integral del Estado para determinar las causas de la violencia política.

Bibliografía

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Análisis de conflictividades y construcción de paz*. Recuperado de http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz.html

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *De los grupos precursores al Bloque Tolima (AUC)*. Recuperado de http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/informes-2017/bloque-tolima

Entrevista Personal (Julio de 2017) Álcaro Cupaque, gobernador indígena Nasa Wes'x.

Gobernación del Tolima. (2017). *Estadísticas del Tolima, Chaparral 2011-2014*. Recuperado de http://www.tolima.gov.co/publicaciones/13054

Gobernación del Tolima. (2017a). *Estadísticas del Tolima Planadas 2011-2014*. Recuperado de http://www.tolima.gov.co/publicaciones/13054

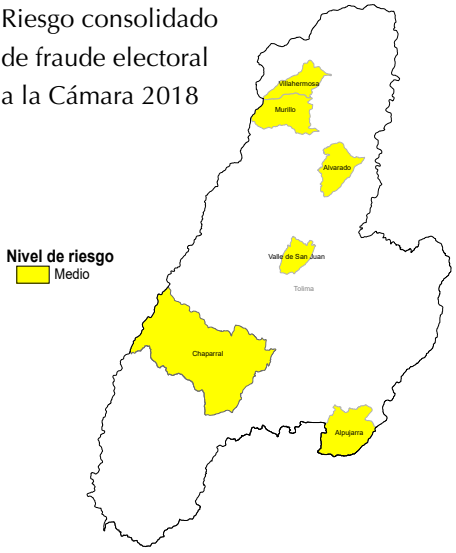
Gobernación del Tolima. (2017c). *Estadísticas del Tolima Rioblanco 2011-2014*. Recuperado de http://www.tolima.gov.co/publicaciones/13054

Registraduría Nacional. (2017). *Corporación Cámara, preconteo Tolima*. Recuperado el 18 de diciembre de 2017 de: http://elecciones.registraduria.gov.co:81/congreso2014/preconteo/99CA/DCA2911899_L1.htm

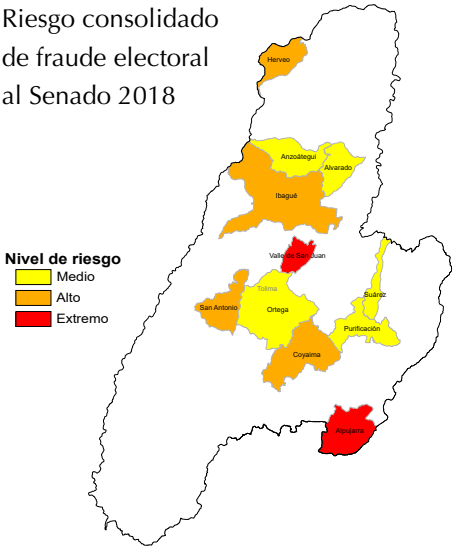
Mapa # 39
Mapas de riesgo por fraude y violencia en Tolima

Universidad del Tolima
Una nueva historia

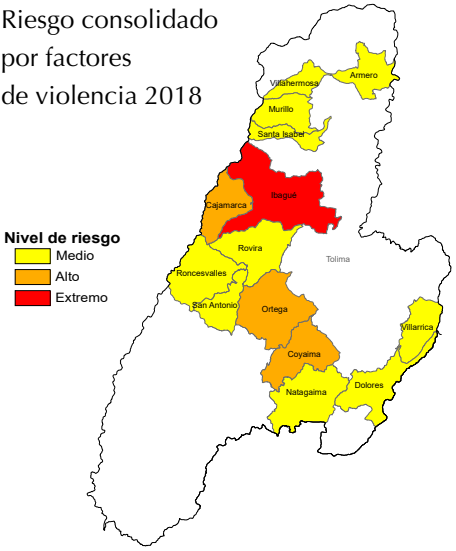
Riesgo consolidado de fraude electoral a la Cámara 2018



Riesgo consolidado de fraude electoral al Senado 2018



Riesgo consolidado por factores de violencia 2018



Municipios con victimas de violencia política y social enero - noviembre 2017

Pontificia Universidad JAVERIANA Cali
Res. 2333 del 2012
Vigilada Mineducación Resolución 12220 de 2016

Riesgo electoral en el Valle del Cauca para elecciones 2018: la reconfiguración de los apoyos legales e ilegales de la política

Alejandro Sánchez
Pontificia Universidad Javeriana de Cali

En el presente capítulo se presentan reflexiones analíticas sobre las dinámicas de reestructuración de alianzas políticas, a distintos niveles territoriales, que se configuran tanto en la antesala de los procesos electorales como, análogamente, en torno a las dinámicas de los mercados ilegales en el departamento del Valle del Cauca. El propósito es ofrecer un marco de interpretación para los datos de los Mapas de Riesgo Electoral del departamento para 2018, los cuales muestran una información más densa en el tema de la violencia que en el de fraude electoral. Así, tras una breve reflexión sobre el trasfondo del riesgo de fraude, se desarrolla una caracterización preliminar del comportamiento de los actores violentos en el departamento, con miras a la evaluación del riesgo en las elecciones de 2018.

1. Riesgo de fraude electoral: la recomposición del entramado inestable de redes de apoyo político locales

La hiperfragmentación partidista en Colombia ha ampliado significativamente el universo de actores que compiten por el poder y los votos en el Valle del Cauca y el país. Si bien la literatura de comienzos de la década pasada sugirió que el poder en los partidos políticos se encontraba en los congresistas, también identificó la creciente autonomía de los operadores locales y su capacidad para reproducir el capital político sin la necesidad, e incluso a expensas, del nivel nacional (Gutiérrez, 2007). Vistas desde lo local, la aspira-

ción de un congresista suele soportarse en un entramado inestable de acuerdos entre facciones o redes que se disputan los espacios de poder en el nivel municipal, y acaso departamental.

De ahí que el riesgo deba estimarse en función tanto de las prácticas a partir de las cuales las organizaciones compiten por una curul, como de aquellas de los operadores locales que consiguen votos en los municipios. Así, los entornos políticos locales están estructurados por medio de la competencia entre actores colectivos (organizaciones o facciones), que buscan votos para acceder a los cargos públicos en el nivel municipal.

La metodología utilizada para analizar las variables de riesgo electoral hace posible estimar la existencia de comportamientos atípicos y así centrar nuestra atención en las razones que los explican. De esta forma, la información recabada por la Misión de Observación Electoral permite estimar variaciones en el comportamiento de indicadores clave. Para el Valle del Cauca, se identifica a El Cairo como municipio en riesgo extremo en razón a un incremento en los votos nulos en las últimas elecciones a la Cámara, así también por el predominio obtenido por un competidor en las pasadas elecciones a la Cámara y Senado. Aunque el predominio no supone la existencia de una irregularidad, sí sugiere, en razón a su atipicidad, la necesidad de explicar este singular comportamiento de la competencia política en el municipio del norte del Valle.

De otro lado, Florida y Cali se encuentran en riesgo medio por el nivel alto de votos nulos en las pasadas elecciones de Senado y Cámara. La atención de la MOE a la atipicidad en el número de votos nulos cobra especial relevancia en el Valle del Cauca, dadas las denuncias sobre irregularidades en la transmisión de resultados que hizo públicas la prensa nacional en las elecciones de 2011 y 2014. Otros municipios en riesgo medio por número de tarjetones nulos son Buenaventura, Candelaria, Cartago, Calima, Obando y Palmira.

Como municipios en riesgo medio por predominio en la competencia cabe mencionar a Roldanillo. Así mismo, en el siguiente grupo de municipios se presentaron niveles atípicamente bajos de participación y votos nulos en las pasadas elecciones para Congreso: La Cumbre, San Pedro, Jamundí y Restrepo.

2. Riesgo por violencia: la recomposición de las estructuras criminales y las economías ilegales

Resulta difícil estimar la amenaza que suponen los actores violentos para la contienda electoral del año 2018 en razón a la carencia de estudios sobre las economías ilegales en el departamento y el comportamiento de algunos indicadores utilizados para monitorear esta variable. Por tal motivo, este análisis se realiza con información limitada, con miras a tratar de capturar una breve descripción de las dinámicas que han de ser estudiadas con mayor profundidad. Se hace uso de las fuentes secundarias citadas, y se complementa con información de fuentes primarias obtenida en el campo.

En este sentido, la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (2017) identificó un crecimiento sostenido en las áreas dedicadas a la siembra de hoja de coca en municipios como Buenaventura, Calima y Bolívar, ubicados en la cordillera occidental. Pese a esto, las áreas cultivadas en el departamento equivaldrían a una fracción muy pequeña (el 0,05 por ciento) del área cultivada a nivel nacional; Así, con poco más de 751 hectáreas reportadas, el Valle del Cauca ocupa el puesto 13 entre los departamentos con mayor producción de hoja de coca en el país.

Aunque en los últimos dos años se produjo una reducción general del 20% en el número de homicidios en el departamento, el Valle del Cauca sigue teniendo la tasa más alta del país (PNUD, 2017). Adicionalmente, nueve municipios presentaron aumentos importantes en el número de asesinatos durante lo corrido del año; con datos a septiembre de 2017, se puede evidenciar un aumento de hasta el 70% en los homicidios en municipios como Cartago, Ansermanuevo, Trujillo, Roldanillo, La Unión, Dagua y Jamundí. Las tasas de homicidios fueron igualmente altas en Palmira y Cali, que tuvo más homicidios entre enero y septiembre que Bogotá y Medellín.

Apelativos de estructuras armadas ilegales del pasado como Los Machos y Los Rastrojos (nombres que asumieron los ejércitos privados de Don Diego y Wílber Varela a mediados de la década pasada) son cada vez menos eficientes para nombrar los proyectos de actores ilegales por integrar una multitud de organizaciones más pequeñas que usualmente utilizan membretes propios. Entonces, la tipología propuesta por la Oficina de Droga y Crimen de las naciones Unidas[1] resulta útil para interpretar la situación actual sobre organizaciones armadas ilegales. La información recolectada sugiere que se trataría de organizaciones criminales presentes en el departamento, de tres tipos diferentes: del tipo "Jerarquía Agrupada" (*Clustered Hierarchy*), que usualmente surge donde varios grupos cooperan para repartirse el mercado, y con esto regular el conflicto; del tipo de "Grupo Central" (*Core Group*), compuesto por un número limitado de individuos que forman un grupo cerrado y sostienen vínculos con miembros o redes que se activan dependiendo de la necesidad; o finalmente del tipo "Red Criminal" (*Criminal Network*), en el que individuos o grupos pequeños cooperan a través de alianzas transitorias.

La presencia y operación de estos actores armados presenta complejas variaciones geográficas, y a partir de la información disponible es difícil identificar aspectos más allá de tendencias generales de lo que podría explicar su comportamiento. En este sentido, pese a utilizar la violencia como indicador de la presencia de un actor armado, se debe insistir en que este no es necesariamente un buen indicador. El control territorial puede llegar traducirse en formas de legitimación similares a las

1 La síntesis de la tipología que utilizamos se expone en el informe "Dinámica reciente de la Violencia en el Norte del Valle", elaborado por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, en 2006

descritas por Duncan (2014), en el sentido de que supondrían la posibilidad de una influencia política no mediada por el ejercicio abierto de prácticas violentas.

2.1. El norte del Valle

El norte del departamento llama especialmente la atención. Esta región ha sido lugar de tránsito hacia el Cañón de Garrapatas y, por allí, hasta la Costa Pacífica estableciendo una ruta en el flujo de productos del narcotráfico, en especial la cocaína.[2] En este sentido, los municipios de esta subregión que, como se mencionó, han tenido aumentos sostenidos en el número de asesinatos durante el año, han sido históricamente objeto de interés como lugares donde se concentran las actividades más intensivas en capital (las que requieren más volumen de financiación y generan más ingresos) en el negocio de la producción y el tráfico de drogas.

Medios de comunicación y otras fuentes destacan como preocupante dos potenciales fuentes de amenazas. Por un lado, la posible recomposición de organizaciones delictivas tras el regreso al país de antiguos capos del narcotráfico que cumplieron penas en los Estados Unidos: Patiño Fómeque, Jorge Asprilla, Guacamayo y Johnny Cano serían algunos de aquellos capos que se teme pudieran estar interesados en cobrar viejas deudas o reorganizar antiguas estructuras.

Por otro lado, preocupa la información existente acerca del interés de los herederos de los grandes capos por reconstruir parte de sus organizaciones en el norte del departamento. Hijos y sobrinos de Rasguño, Don Diego y Capa Chivo han sido señalados como herederos recientemente venidos a más en sus pretensiones de crecer en el mundo del narcotráfico. Cabe recordar que a comienzos del año fue capturado alias "Waltercito", sobrino de Ramón Quintero, famoso narcotraficante Bugueño extraditado a los Estados Unidos.

Cabe anotar que estas impresiones sobre el comportamiento de los actores tienen lugar en un entorno en el que existe una amplia variedad de experiencias locales. Así, por ejemplo, se menciona la presencia de una "convivir" y la influencia de la organización "La Cordillera" en el municipio de Zarzal, en donde se denuncia la desaparición de una familia indígena.

En el Municipio de Obando, por su parte, se expusieron amenazas contra la vida del alcalde y sus principales funcionarios, situación que los implicados no dudaron en relacionar con la presencia de organizaciones ilegales y sus intereses políticos. El grupo local que perdió la alcaldía había gobernado el municipio por 12 años y tenía una evidente cercanía con alias Capitán Mira, a quien la prensa señaló de estar relacionado con el asesinato del candidato a la alcaldía de Cartago Ignacio Londoño en 2015. De otro lado, Jhon Mario Vélez Giraldo, candidato a la alcaldía y alcalde del

2 Una segunda ruta de paso de cocaína hacia el Pacífico concierne a Jamundí, al sur del departamento. Esta ruta, en cuyos alrededores se ubicarían laboratorios y algunos cultivos, conectaría los municipios productores de Buenos Aires y Suarez en el Cauca a través de pasos de altura en la cordillera occidental.

municipio en dos oportunidades, se suicidó meses después de perder la elección.

2.2. La violencia en las grandes ciudades

El debilitamiento de las estructuras de "Los Machos" y "Los Rastrojos", resultado tanto de la acción de las autoridades, el enfrentamiento de finales de la década pasada y la captura de sus principales cabecillas, habría alentado dos fenómenos simultáneos: la multiplicación de las pequeñas organizaciones en las ciudades, que diversificaron sus fuentes de ingresos y la disputa entre Grupos Armados no Estatales por el control de las principales rutas de exportación.

De enero a septiembre de 2017, la ciudad de Cali tuvo 863 homicidios (Redmas, 14 de noviembre de 2017), el número más alto entre las capitales. Se ha planteado la hipótesis de que la violencia se explica por la multiplicación de operaciones localizadas de organizaciones criminales que buscan diversificar su participación, en pequeña escala, en las economías criminales. En los últimos años hemos visto a una multitud de pequeños capos ser sometidos por las autoridades. Boliqueso, Palustre, Buho, Manila, Lobo, Fresa, Avestruz, Capulina, dirigen organizaciones y "oficinas de cobro", dedicadas simultáneamente a actividades de la cadena del tráfico de narcóticos, así como a los préstamos gota a gota, el ruleteo, el fleteo o la comercialización de armas.

Simultáneamente, la llegada de Los Urabeños o el Clan Úsuga a comienzos de la década supuso la aparición de un actor armado con interés en las rutas de exportación de alcaloides. De esta manera, Indepaz identifica la presencia de grupos neoparamilitares en Buenaventura, Buga, Guacarí, Cali, Cartago y Yumbo (González y Espitia, 2017, pp.22-30). Buenaventura, como principal puerto sobre el pacífico ha experimentado con particular intensidad la disputa por estos corredores. Las economías ilegales en el puerto operan como un sistema complejo, en el que creemos que es vital distinguir al menos entre la zona rural y la urbana, toda vez que en cada una se desarrollan procesos distintos de regulación de las actividades ilícitas.

2.3. La costa Pacífica

La violencia en la zona urbana de Buenaventura cobró especial protagonismo en la agenda pública en el año 2014, a raíz de la agudización de los enfrentamientos entre organizaciones locales y la divulgación en medios nacionales de la existencia de "casas de pique". En su momento el conflicto se intentó explicar como el resultado de un enfrentamiento entre los Urabeños (los nuevos actores en el puerto) y los reductos de organizaciones preexistentes ahora organizados bajo el membrete de "La Empresa". Simultáneamente, en las zonas de la ciudad que experimentaron con mayor intensidad el conflicto se desarrolló una intensa movilización social que propició la creación de tres espacios humanitarios en barrios de bajamar de las comunas tres y cuatro, de especial importancia para los narcotraficantes en razón de su acceso al mar. Ambos procesos son muy importantes para pensar la configuración del conflicto en la actualidad.

En el año 2017 los actores armados habrían acordado la distribución del espacio entre los antiguos Urabeños -ahora Autodefensas Gaitanistas de Colombia-, que ahora ocupan la comuna 12; y la gente de La Empresa, que se habría quedado en las comunas 3 y 4. Paralelamente, se hablaría de un modelo de negocio singular establecido por los Gaitanistas, que promoverían la proliferación de pequeñas organizaciones (más parecidas a las pandillas), a las que se deja utilizar el nombre cual si fuera una franquicia. Así, se han multiplicado los membretes, de suerte que hoy junto a "la Empresa", se menciona indistintamente a "la Local", "Renacer", "los Paisas" o "los Chiquitos".

El banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de CINEP[3] registró un aumento en el número de acciones violentas en las comunas 12, 3 y 4 de Buenaventura, resultado de las acciones de estas organizaciones menores, que buscan regular actividades en los territorios. La imposición de restricciones a los desplazamientos, la extorsión, el cubrimiento periodístico y, en particular, la presencia de forasteros en las calles de los barrios en disputa, se suelen reseñar como explicaciones de las acciones violentas. El enfrentamiento fue particularmente intenso en Punta Icaco, la Playita, el Lleras o el Alfonso López, de las comunas 3 y 4, donde comunidades resisten a partir del proyecto de creación y defensa de espacios humanitarios. Los reportes son prontuarios de las actividades de cabecillas como "Paipa", "Tito Rojas", "Mono Cocha", "Mano Cortada" o "Chapulín", cuyo protagonismo suele durar poco.

En la zona rural, los reportes del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política y otras fuentes sugieren la existencia de dinámicas distintas, pues ejércitos armados se disputan el monopolio de la coerción en zonas con mucha menor presencia estatal. De esta manera, en el año 2017 hay reportes de movilización de embarcaciones y hombres armados en las vías del bajo Calima.

Así, la disputa entre Gaitanistas y reductos del antiguo Frente 30 de las Farc, liderados por alias Camilo, habrían tenido como objetivo el control del litoral del rio San Juan, en límites con el Chocó[4]. Al sur del puerto tendría especial importancia la zona del corregimiento de Cajambre y la desembocadura del río Yurumanguí, en inmediaciones del Parque Nacional Natural Farallones.

3 El Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de CINEP recauda, sistematiza y difunde información sobre las violaciones más graves a los derechos humanos fundamentales así como sobre infracciones al Derecho Internacional Humanitario, informaciones que son plenamente accesibles al público en el país y el mundo, vía Internet o publicaciones abiertas. La información puede ser consultada en el siguiente enlace: https://www.nocheyniebla.org

4 Uno de los principales blancos de la acción de los actores armados es un proceso de organización comunitaria para la construcción de un espacio libre de la guerra. En este caso, se trata del Resguardo Humanitario y Biodiverso de Santa Rosa de Guayacán, en el bajo Calima, objeto de hostigamientos que coinciden con el desplazamiento de ejércitos a la zona del litoral del San Juan. Cabe recordar que la población indígena que habita este resguardo ya fue objeto de un desplazamiento masivo que los obligó a residir en un coliseo de Buenaventura por casi un año.

Finalmente, en la información compilada por el banco de Datos se reseña el uso frecuente del membrete "Águilas Negras" para realizar amenazas en ciudades del departamento. Indepaz coincide en ubicarlos en el sur oriente del departamento, particularmente en los municipios de Florida y Pradera. Las amenazas se dirigen a líderes sociales, en municipios en los que existen conflictos de tierras, 12 concesiones mineras y se discute un megaproyecto vial para conectar el pacífico a la Orinoquía.

Bibliografía

Gutiérrez Sanín, Francisco. (2007) *¿Lo que el Viento se Llevó? Los Partidos Políticos y la Democracia en Colombia. 1958 – 2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito – UNODC. (2017). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

PNUD. (2017*). Briefing Departamental. Valle Del cauca 2017*. Recuperado de https://umaic.org/images/briefings_2017/170927_Briefing_Valle.pdf

Duncan, Gustavo. (2014). Más que plata o plomo: el poder político del narcotráfico en Colombia y México. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.

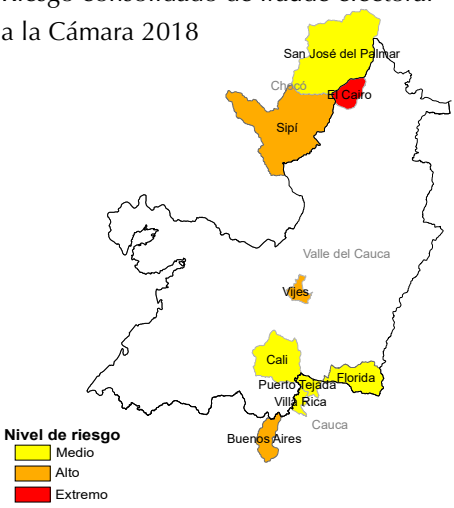
Redmas. (14 de noviembre de 2017). Cali, la ciudad que más homicidios registra en el país. Recuperado de http://www.redmas.com.co/colombia/cali-homicidios-cifras-colombia/.

González P. y Espitia, C. (2017). *XIII Informe Sobre Presencia de Grupos Narco paramilitares Primer Semestre 2017*. Recuperado de http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/10/Informe-2017-narcoparas.pdf

Mapa # 40
Mapas de riesgo por fraude y violencia en el Valle del Cauca

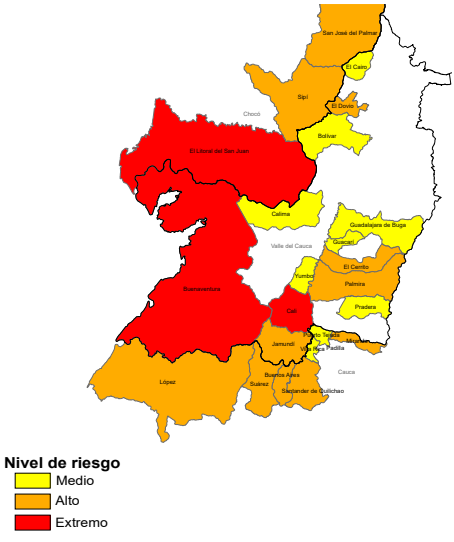
Pontificia Universidad JAVERIANA

Riesgo consolidado de fraude electoral a la Cámara 2018



Riesgo consolidado de fraude electoral al Senado 2018

Riesgo consolidado por factores de violencia 2018



Municipios con victimas de violencia política y social enero - octubre 2017

Mapa de riesgos electorales para el año 2018 en el Suroriente Colombiano.
Tiempos para la reflexión.

Diana Yadira Almonacid
Pastoral Social Regional Suroriente Colombiano

Introducción

Los departamentos del Meta y Guaviare son un corredor geoestratégico del suroriente colombiano, que conecta nueve (9) departamentos: Vichada, Guainía, Vaupés, Caquetá, Cundinamarca, Boyacá, Huila, Amazonas y Casanare. Contiene en su interior una exuberante naturaleza que permite conexiones por montañas y ríos, que se constituyen a su vez en rutas para el tránsito de personas, mercancías e información, cubriendo más de un 40% de la superficie total de Colombia.

El suroriente colombiano es reconocido por sus extensas sabanas y amaneceres llaneros, sus exuberantes ríos que no solo delimitan la geografía, sino que la interconectan para el intercambio social, político, militar y sobre todo económico de la región, y con países como Venezuela, Brasil y Perú. En su interior, cuenta con gran diversidad étnica y cultural, de comunidades que a través de diferentes migraciones y formas de colonización campesina se han asentado en los bordes de las serranías y selvas de la Colombia profunda, para hacerlas su hogar. Además, concentra intereses del sector privado y multinacional para la explotación de minerales e hidrocarburos, que generan importantes regalías para la región. También extensos cultivos de arroz, plátano y maíz, así como de uso ilícito, como la hoja de coca, sin contar con la ganadería para la producción de lácteos y cárnicos que se distribuyen por todo el país.

En medio de este contexto lleno de oportunidades, se identifica como caso de estudio del sur oriente el corredor Meta-Guaviare (que contiene, en buena medida, una radiografía de la región). Este territorio ha vivido una dinámica de conflicto en diferentes niveles, yendo desde la ausencia del Estado para la formalización de tierras históricamente habitadas por campesinos-colonos e indígenas, hasta generar formas violentas de reorganización de la propiedad de la tierra entre estos grupos sociales, terratenientes y empresarios. Adicionalmente, la producción de mono cultivos y ganadería, junto con dinámicas económicas de bonanzas caucheras, cocaleras y petroleras, ha traído importantes migraciones financieras y de trabajadores de distintas regiones del país, así como de Venezuela y Brasil. Sumado a todo ello, desde la década de los 80 su circuito hídrico ha permitido el tráfico de mercancías ilícitas como cultivos de coca, marihuana y amapola, pasta de coca, y el intercambio de productos agrícolas, en la red de interconexiones entre la región amazónica, la Orinoquía y el sur hasta el Putumayo.

Así mismo, durante décadas el corredor ha vivido un conflicto armado en el que ha existido permanente confrontación armada entre la guerrilla de las FARC-EP, grupos paramilitares y el Ejercito Nacional. Como resultado se ha generado altos índices de desplazamiento de poblaciones campesinas e indígenas, la desaparición forzada de líderes sociales, masacres que superan el horror y las constantes amenazas a líderes de organizaciones campesinas, políticas y de Derechos Humanos como formas de amedrentamiento y control. Situaciones que desde finales del año 2016, luego del cese al fuego y la posterior firma de los acuerdos de paz, han disminuido, generando una sensación de tranquilidad en los pobladores en diferentes rincones municipales.

Así mismo, este territorio es concernido por el acuerdo frente a la "Participación Política", en el punto 2.3.6 en el que se convoca a la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, que implica la participación especialmente de las comunidades víctimas del conflicto armado, indígenas, campesinos y afrocolombianos, en la contienda electoral por 16 curules el próximo 11 de marzo de 2018. En el caso particular del suroriente colombiano, la circunscripción especial número 7, correspondiente a los municipios de: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vista hermosa en el Meta, y San José del Guaviare, El Retorno, Miraflores, y Calamar en Guaviare. Estos mismos municipios componen una de las 16 regiones con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial o PDET, a través de los cuales se implementa el punto 1 del Acuerdo, la Reforma Rural Integral. La elección de este territorio para estas políticas plantea la importancia política para la implementación de los acuerdos que tiene poner en la agenda de lo público las condiciones de la región, y en particular de los territorios más golpeados por la violencia.

Sin embargo, los múltiples obstáculos para avanzar en la implementación de los acuerdos a causa de las disputas parlamen-

tarias[1], la frágil coordinación del gobierno nacional, departamental y municipal para la financiación y ejecución de estos programas, la creación de múltiples agencias responsables de la implementación, la falta de cedulación o la dificultad de acceso a puestos de votación, el comportamiento de la inscripción de cédulas, entre otros; se han convertido en elementos de desconfianza tanto de excombatientes en su proceso de reincorporación, como para la población en general frente a la "oportunidad de construcción de paz" desde los territorios. Estas situaciones de orden político también han traído consigo la continuidad de formas de coerción de la población civil para la exigibilidad de derechos sobre propiedad de tierras, participación política y reparación, a través de la violencia que pone en riesgo la vida de líderes, la dinamización de las organizaciones sociales y las garantías de no repetición para la población de estos departamentos.

A partir de lo anterior, el siguiente documento realiza algunas reflexiones frente a los retos de las elecciones en los territorios de las Circunscripciones transitorias especiales de paz y los riesgos electorales para la región del suroriente en el periodo 2018-2022, tomando como referencia los estudios realizados por la MOE frente riesgos electorales para Cámara y Senado, violencia socio-política desarrollada durante el año 2017 en estos departamentos, y diferentes discusiones realizadas con organizaciones sociales productoras, de víctimas del conflicto armado y defensoras de Derechos Humanos durante el mes de noviembre del sur del Meta y Guaviare.

El pensar el año 2018 como un año de disputa electoral a nivel nacional, regional y municipal, constituye el ámbito político como un escenario de discusión, divergencia y confrontación en distintos niveles: partidarios, organizativos y hasta comunitarios. Aún más, en la coyuntura histórica de la implementación de los Acuerdos de paz, entendiéndola como una oportunidad social y política de repensar el proyecto societario que se tiene como país y volver la mirada desde los escenarios locales. Y entendiendo que en la región del Suroriente, el ejercicio de la política está relacionada con el poderío económico y la propiedad de la tierra, generando altos niveles de clientelismo y burocracia local para acceder a cargos públicos, desvíos de fondos, intereses de inversión privada, intereses mineros, entre otros.

1. Riesgos de fraude electoral

De acuerdo con la MOE, a partir de mediciones hechas por el Grupo Técnico de Mapa de Riesgo para el país, frente a las elecciones para Congreso, a partir de riesgos por participación electoral atípica, votos nulos, tarjetones no marcados y/o dominios electorales, hay diferentes niveles de riesgo tanto para elecciones típicas como para las circunscripciones especiales de paz.

1 Al momento de elaborar este texto no era claro si las Circunscripciones de Paz iban a funcionar o no, a causa de la disputa entre el Gobierno y el presidente del Senado, quien afirma que el proyecto se hundió en el último debate de conciliación. La dilación de esta disputa parece condenar la posibilidad de elegir las Circunscripciones en marzo de 2018.

Como se aprecia en los mapas publicados al final de este capítulo, los municipios en riesgo de fraude a la Cámara de Representantes son los siguientes. En riesgo extremo Mapiripán, Vista Hermosa e Uribe en el Meta, y Retorno y Miraflores en el Guaviare. En riesgo alto: Mesetas, Macarena y Acacias en el Meta; Calamar en Guaviare; Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo en Vichada; Mapiripana, Morichal y Pana Pana en el Guainía, y en el Vaupés Taraira. Lo que quiere decir que de 49 municipios de estos cinco departamentos del suroriente colombiano, el 10.2% (cinco) de los municipios están en riesgo extremo y el 22.45% (once) en riesgo alto.

Frente al mapa de riesgo por factores indicativos de fraude al Senado para el 2018, los municipios en riesgo extremo son cuatro: nuevamente a Mapiripán, Vista Hermosa y Uribe en Meta; y Miraflores en Guaviare, el 8.16% de los municipios de los cinco departamentos. Vale anotar que los riesgos altos de fraude electoral se concentran en zonas cercanas de capitales departamentales, como son: Mitú en Vaupés, Cumaribo y La Primavera en Vichada, Calamar en Guaviare, y Puerto Concordia, Mesetas, San Carlos de Guaroa, Cumaral, Barranca de Upía y Villavicencio en el Meta; llevando el riesgo alto a un 20.40% del total.

Estos mapas evidencian entonces que el 30.6% de estos cinco departamentos del suroriente Colombiano están en riesgo de fraude electoral tanto para Cámara como para Senado.

2. Riesgos a la participación política

Durante los grupos de discusión generados para el corredor Meta-Guaviare fueron identificados los siguientes riesgos electorales por las organizaciones sociales y defensoras de Derechos Humanos.

Primero, la ubicación de los puestos de votación en áreas de casco urbano (y su ausencia en muchas áreas rurales), que dejan sin la posibilidad de participación a un importante número de votantes del área rural, quienes requerirían una gran inversión para su transporte, alojamiento y alimentación para desplazarse a los cascos urbano y poder ejercer su derecho al voto. Ejemplo de ello es el municipio de Calamar en el Guaviare, que no cuenta con un sólo puesto de votación en área rural.

Segundo, el abstencionismo generalizado de estos departamentos, no solo a causa de los problemas de movilización a puestos de votación, sino además por la anulación de cédulas por supuesta "trashumancia" identificada por el Consejo Nacional Electoral en 2015, que anuló la inscripción legítima para votar de muchos ciudadanos. También, la incredulidad de las personas en los funcionarios públicos y representantes de la política como un escenario de cambio y mejoramiento de las condiciones de vida.

3. Violencia política y social

El mapa de violencia política y social (publicado al final de este capítulo) evidencia que entre enero y noviembre de 2017 cinco (5)

de los municipios del corredor Meta-Guaviare, tuvieron víctimas reconocidas por violencia social y política durante el periodo en mención. Es importante precisar que los municipios de Mapiripán, Miraflores y Vista Hermosa son los que tienen riesgos de fraude electoral de forma extrema, y en San José del Guaviare, Mesetas y Villavicencio de alto nivel; evidenciando también los riesgos para la seguridad y la vida de líderes sociales, comunitarios y representantes políticos de estos municipios.

Así mismo, de acuerdo con datos proporcionados por la MOE desde las cuales fue construida la tabla 1, durante este año las víctimas de la violencia social y política de estos departamentos, han sido seis personas y sus familias, de los cuales 4 han sido hombres y 2 mujeres.

Tabla 1. Municipios con víctimas de violencia en el corredor Meta-Guaviare en 2017

Municipio	Líder comunal	Líder social
Mapiripán		2
Mesetas	1	
Miraflores	1	
San José del Guaviare	1	
Vistahermosa		1
Total de víctimas	**3**	**3**

Elaboración: PSR-SC con datos de MOE

Estos casos expuestos fueron identificados mediante la revisión de medios de comunicación local y regional por la MOE, en la que se identificaron a las siguientes víctimas de violencia política entre líderes comunales y sociales: el presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Buenos Aires (Mesetas), lideresa defensora de DDHH e integrante de ANZORC (Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina), el presidente de la JAC de la vereda Los Medios de Miraflores Guaviare, lideresa de la Asociación de mujeres desplazadas del Meta, Líder de la Corporación Humanidad Vigente y el Vicepresidente de la JAC de la vereda Puerto Nuevo (Corregimiento El Capricho de San José del Guaviare).

De acuerdo a lo anterior, los cargos y representaciones de escenarios de incidencia social y comunitaria pusieron en riesgo la seguridad y vida de líderes de organizaciones en las que confluyen la defensa del territorio, los Derechos Humanos y formas organizativas de las JAC. Así mismo, hay que entender que estos hechos sucedieron en 5 de los 12 municipios priorizados para el desarrollo de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y los Planes de Desarrollo con enfoque territorial (PDET), por ser históricamente territorios víctimas del conflicto armado. Dichos líderes experimentaron formas de violencia coercitiva, mediante el atentado de dos de los líderes, la amenaza contra uno de ellos y el asesinato de los otros tres.

4. Riesgos territoriales por presencia de economías ilegales, rutas de narcotráfico y economías de gran extensión

Pensar la política y sus múltiples formas de participación en regiones tan extensas como el Suroriente implica reconocer las condiciones territoriales, sus oportunidades y riesgos geográficos, ambientales y económicos para el desarrollo de la región y sus poblaciones.

Para el caso del departamento del Guaviare, está conectado desde el norte con los ríos Guayabero (que viene del Meta) y Guaviare con 1.497 km de longitud, de los cuales 630 km son navegables, que va a desembocar en el Orinoco; y por el este con el Vaupés. Adicionalmente, de acuerdo con el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI (s.f.), abarca una superficie de 55.527 Km2, de los cuales el 91,31% está constituido por áreas reservadas para preservación de los recursos naturales. Así, un 43.48% lo ocupa la reserva forestal de la Amazonia, el 18.79% de su territorio es área protegida por parques naturales y 29,04% es reserva indígena. Esto significa que sólo el 8,69% (4.826 Km^2) está habilitado legalmente para el uso productivo, (SINCHI, 2010). Dicha situación pone un acento importante en la forma de entender los conflictos territoriales y pone en el centro de discusión la propiedad y uso de la tierra que ha sido también utilizada para el monocultivo de caucho, además de que en la actualidad existen importantes intereses para la producción de palma de aceite y explotación de minerales como el coltán y el oro.

De tal forma, hay que pensar el Meta y el Guaviare como un corredor con una extensión aproximada de 141.162 km^2, que históricamente por su posición geoestratégica ha permitido el fortalecimiento de la producción, organización y distribución del narcotráfico mediante la utilización de cultivos ilícitos como el de la coca. Así mismo, las conexiones por tierra, tienen como paso fundamental la serranía del Parque Nacional Natural de la Macarena, con una extensión de 130 kilómetros de largo por 30 de ancho y con aproximadamente 629.280 hectáreas que conecta los municipios de Mesetas, Vista Hermosa, San Juan de Arama, Puerto Rico y Macarena en el Meta.

5. Riesgos de seguridad

Otro riesgo fundamental a la hora de pensar en las contiendas electorales se constituye en aquellos relacionados con la seguridad para la garantía de la participación política. En el caso particular del corredor Meta-Guaviare, ha tenido una histórica presencia de una de las estructuras militares más fuertes de la guerrilla de las FARC denominado el Bloque Oriental, buena parte del cual está hoy desarmado en los 5 Espacios Territoriales de Capacitación y de Reincorporación – ETCR ubicados en el corredor (de los 23 que hay en todo el país) para más de 1.500 ex combatientes de las FARC, ubicados en los municipios de Mesetas, Vista Hermosa y Macarena en el Meta, y San José del Guaviare (que cuenta con dos: Colinas y Charras). Dicha situación plantea algunos cuestionamientos sobre las posibles formas de incidencia en la política municipal y regional que pueden llegar a tener mediante su nuevo partido, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, u otras propuestas para el escenario político.

Adicionalmente, en la actualidad, luego del proceso de dejación de armas realizado a mediados del año 2017, se da un proceso de rearme de un grupo importante de "disidencia" de las FARC, a quienes se les acusa de varios de los últimos hechos delictivos

en Vista hermosa, Mesetas y San José del Guaviare. Esto ha traído consigo nuevos escenarios de extorsión, amenaza y alza en la delincuencia común. Adicional a ello, con mayor énfasis en San José del Guaviare, han sido registrados casos de reclutamiento a menores de edad, así como la utilización de artefactos explosivos que han dejado heridos y generan temor entre la población.

Así mismo, se observa la existencia de grupos paramilitares y/o grupos de bandas criminales que desarrollan métodos paramilitares, como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, que hacen presencia en este territorio para evitar escenarios de retorno y reubicación de tierras, procurando un control de la propiedad de la tierra, el tránsito por los ríos y caminos, favoreciendo el desarrollo de intereses económicos en la región basados en el monocultivo y la exploración de hidrocarburos, y profundizando los conflictos inter-étnicos y territoriales mediante el despojo, entre otros; generando un escenario de incertidumbre para la población en general.

En lo corrido del año, en materia de seguridad, los municipios del Meta más vulnerables son Puerto Rico y Vistahermosa (el segundo municipio a nivel nacional con mayor número de accidentes por minas antipersonal), por su situación de contaminación territorial por minas antipersonal, que generan exclusión social y económica, así como una crisis humanitaria de víctimas del conflicto armado, desplazamiento forzado recrudecido entre 1995 y 2005, incremento del índice de personas con discapacidad, entre otros. Así mismo, se registran fuertes tasas de expulsión durante el 2016 -2017 en Mapiripán, Puerto Rico, Puerto Lleras y Vistahermosa.

6. La incertidumbre para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

En el marco de la integralidad del Acuerdo de Paz, existe una relación entre el Punto 1 del Acuerdo (Reforma Rural Integral) y el Punto 2 (Participación política y apertura democrática). En desarrollo del Punto 1, a través del decreto presidencial 893 de 2017, desde agosto de 2017 se están implementado los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDETs, que durarán 10 años y actualmente están en su etapa de planeación participativa en cerca de 2.400 territorios veredales y étnicos de 170 municipios divididos en 16 regiones que coinciden casi exactamente con los municipios escogidos para las 16 Circunscripciones de Paz. En esta medida, como lo dio a entender ante el Congreso de la República en audiencia pública del 12 de octubre de 2017, la MOE entiende que en un sentido más específico las Circunscripciones de Paz le dan representación en el Congreso a las organizaciones sociales de las regiones donde el Gobierno ya está ejecutando las políticas públicas que desarrollan el Acuerdo de Paz.

Desde este punto de vista, las Circunscripciones de Paz, como una propuesta electoral para que estas regiones tengan una voz ante el Congreso de la República, garantizando un control democrático a esas políticas, se podría convertir en una

gran oportunidad. Sin embargo, la decisión de la presidencia y la secretaría del Senado de República en el sentido de que dicha propuesta no fue avalada en la última votación, trajo para muchas organizaciones otra decepción y preocupación sobre las formas de avanzar en la implementación del Acuerdo.

Adicional a lo anterior, fue evidente en la interlocución con diferentes organizaciones de víctimas y defensores de Derechos Humanos que para la última semana de noviembre no existía ningún esfuerzo de parte de la institucionalidad de inquietar y abordar este tema; quizás por la incertidumbre que tuvo esta propuesta.

Conclusiones

Uno de los riesgos más importantes para el año 2018 y las contiendas electorales corresponde a la falta de confianza de las comunidades en la posibilidad de que la gobernabilidad local avance en la implementación de los Acuerdos y la construcción de una paz territorial, así como en la existencia de una voluntad política a nivel local clara que corresponda a garantizar los derechos a tierras, reparación, participación política, solucionar el problema de las drogas y asegurar la reincorporación de los ex combatientes de las FARC.

Así mismo, en los 12 municipios del corredor Meta-Guaviare priorizados para los PDET y Circunscripciones especiales de paz[2] se ha evidenciado, durante el acompañamiento de Pastoral Social Regional, un inconformismo por las formas de participación planteadas, los casi nulos ejercicios de información, los costos que tienen que asumir las comunidades para participar en los espacios de reunión y contienda electoral, y la información confusa que se ha generado alrededor de los programas municipales que sustentan los PDET, sus propósitos y formas de acción, entre otros.

El segundo riesgo, corresponde al incumplimiento frente a lo acordado. Este elemento alimenta la desconfianza de las comunidades respecto a las propuestas del gobierno local, regional y nacional, en tanto existen contradicciones de lo que se dice y hace. Un claro ejemplo de ello ha sido durante el segundo semestre la implementación del acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito y las acciones de erradicación forzada y violenta desarrollada en los municipios de Vista Hermosa, Macarena, Puerto Rico en el Meta y Calamar, Guaviare, que resultaron en la confrontación de las comunidades y la institucionalidad.

Algunas dificultades identificadas en las organizaciones sociales y populares es la fractura y falta de proyección política para crear agendas comunes, que resultan en un debilitamiento de las posibilidades de incidencia política local y disminuyen la visibilización social tendiente a la construcción de un movimiento social capaz de demandar y presionar para la garantía de derechos fundamentales. Esta situación particularmente, en el ámbito de las orga-

2 Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vista Hermosa, y para el Guaviare: San José del Guaviare, Calamar, el Retorno y Miraflores.

nizaciones indígenas y campesinas, es causada primordialmente por la persistencia de conflictos territoriales y disputas comunitarias e interculturales.

Así mismo, ad portas de los procesos pre electorales, de campaña y definición de la decisión ciudadana en las urnas, se evidencia con preocupación las relaciones culturalmente aceptadas y desarrolladas entre funcionarios públicos y habitantes de los municipios, al estar mediados principalmente por el clientelismo, como lógica de negociación de las necesidades de las comunidades y sus territorios; el asistencialismo con el que se profundiza la relación beneficiario-programa social, que no solo limita sino disminuye el poder creador de la colectividad, instrumentaliza el principio de participación en un escenario democrático y nuevamente silencia las demandas sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales desde lo territorial.

Frente a las relaciones del poder político y económico, se hace evidente en el corredor Meta -Guaviare que en la cultura "del terrateniente y los latifundios" se encuentra una estructura a través del sostenimiento histórico de familias y partidos tradicionales en cargos como Senado, Cámara, Gobernación y Alcaldías; profundizando los altos niveles de clientelismo y burocracia para acceder a cargos públicos, ubicación de relevos generacionales para puestos políticos y tener acceso a servicios que aseguran bienestar económico y un mejoramiento de la calidad de vida colectiva (mejoramiento de vías, inversión en sectores, licitación de proyectos, entre otros).

Adicional a ello, se identifican los riesgos asociados al crecimiento y rearme de grupos armados ilegales, bandas criminales, pandillas en los cascos urbanos, grupos armados de protección a narcotraficantes con prácticas paramilitares como las amenazas, extorsión, asesinato selectivo, la reorganización de disidencias de las FARC y paramilitares como los Gaitanistas, que procuran la expropiación y despojo de tierras, fortalecen sus filas con el reclutamiento de jóvenes.

Recomendaciones

Pensar el Suroriente colombiano desde una perspectiva esperanzada requiere de reconocer este momento histórico como una oportunidad de revertir condiciones de exclusión y marginalidad, la oportunidad de creer en la inventiva de las comunidades que se resiste a institucionalizarse, que repiensa los procesos de construcción local, de Estado y democracia, que no se permite desfallecer aun cuando vuelven a sentir que están en "el Caguán", que nuevamente los gobiernos se "tomarán como bandera" la paz y la lucha contra la corrupción en las próximas elecciones; aun en medio de los riesgos de caer en las lógicas culturales del clientelismo local, de los gamonales político-económicos y de la violencia como opción para el control social.

Así mismo, que pensar un país democrático y capaz de construir paz, implica reconocer junto a las comunidades nuevas formas de convivencia, así como el papel histórico de la memoria social y política, la

sostenibilidad y sustentabilidad de la relación de las comunidades y su entorno social, político, económico y ambiental, bajo una perspectiva de vivir bien, siendo ambientalmente responsables de los territorios.

De esta forma, algunas recomendaciones de cara a las elecciones para la sociedad en general y el Estado en particular, podrían ser:

a. Buscar alternativas para asegurar la seguridad individual y colectiva de líderes y miembros de organizaciones de base, defensores de Derechos Humanos y la comunidad en general, que permita una participación política en todo el ciclo de la contienda electoral; impulsando apuestas como la Guardia Campesina, Indígena y Cimarrona, que ejemplifican formas de realizar negociación de conflictos sin que se requiera empuñar un arma para el cuidado del territorio.
b. Garantizar la participación política y el control o veeduría social de los procesos electorales, lo que implica generar espacios institucionales de información clara y veraz para la población sobre las apuestas territoriales, ampliar los puestos de votación en zonas rurales alejadas por parte de la Registraduría municipal, y desarrollar múltiples campañas regionales que inviten a ejercer el derecho al voto, en el que se incorpore como principios fundamentales la honestidad en la vida cotidiana, comunitaria y política, la reducción de clientelismo y el control de la corrupción.
c. Fortalecer y acompañar los procesos se observación de realidad, en donde se permita reconocer los problemas y necesidades territoriales, así como las oportunidades, intereses y alternativas para hacer de estos lugares escenarios de paz; en programas nacionales derivados de los Acuerdos como los PNIS, PDET, entre otros, y su articulación con los planes de gobierno municipal, que permiten dar viabilidad real a dichas apuestas.
d. Para las organizaciones sociales, se invita a entender que son tiempos de acumular esfuerzos y fortalecer redes, que puedan ampliar la incidencia social y política de líderes, la academia, expertos y demás personas comprometidas con mejorar la realidad social del país. Para ello se plantea como alternativa la conformación de semilleros y/u observatorios de profesionales, organizaciones y líderes capaces de reconocer en el momento histórico la oportunidad de cambiar el país, ampliar la gama de posibilidades, entre otros.
e. Así mismo, la construcción de redes para el trabajo territorial y el logro de incidencias en instancias locales, regionales y nacionales, para que todos los esfuerzos de documentación, memoria, proyectos de acción y demás, permita ser una herramienta de trabajo articulado y escalonado en su incidencia política y social; para que se vea el suroriente colombiano como una región con potencial humano y no solamente económico.

Bibliografía

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI (s.f.) Regiones de la Amazonía colombiana. Recuperado de https://www.sinchi.org.co/regiones-de-la-amazonia.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC. (2016). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*, Gobierno de Colombia, ISSN – 2011-0596

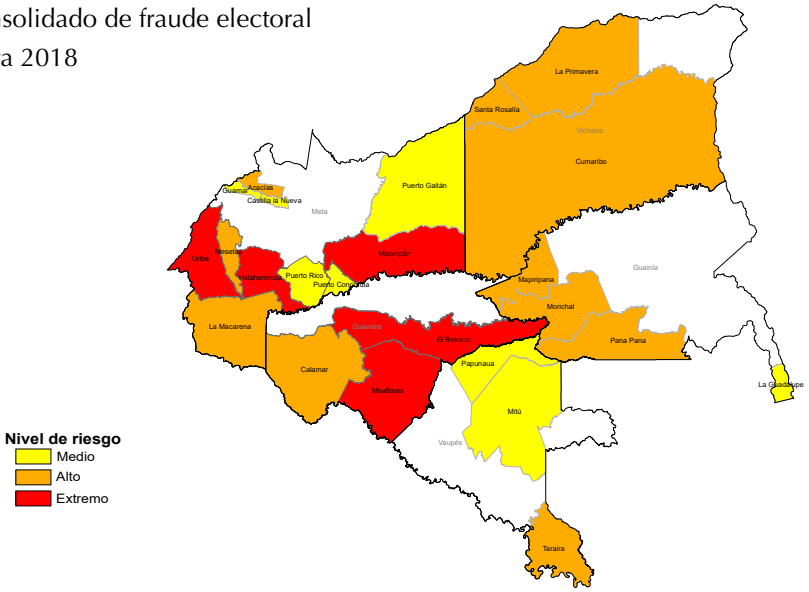
Presidencia de la Republica, (1989), Decreto 1974 de 1989: por el cual se reglamenta el artículo 310 del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables y la Ley 23 de 1973.

Mesa Copartes Misereor – Llanos Orientales (2017), *Despojar y desplazar: estrategia para el desarrollo de la Orinoquia*. Bogotá: Ediciones impresol.

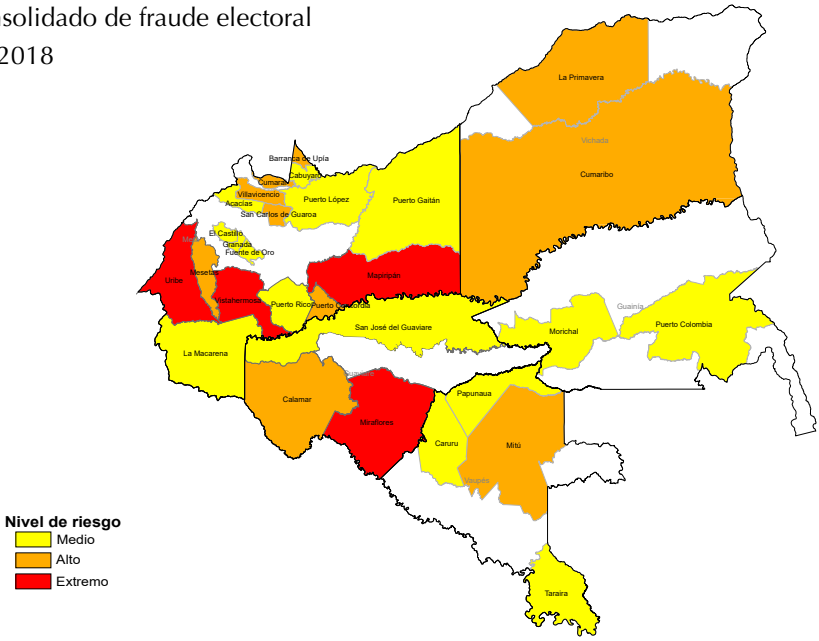
Mapa # 41
Mapas de riesgo por fraude y violencia en el suroriente colombiano

Pastoral Social Regional Suroriente Colombiano

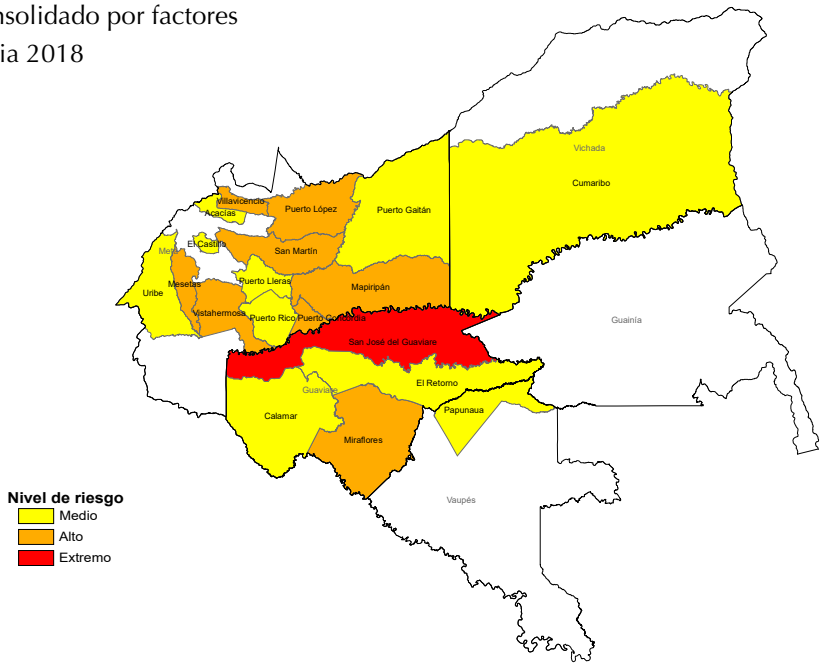
Riesgo consolidado de fraude electoral a la Cámara 2018



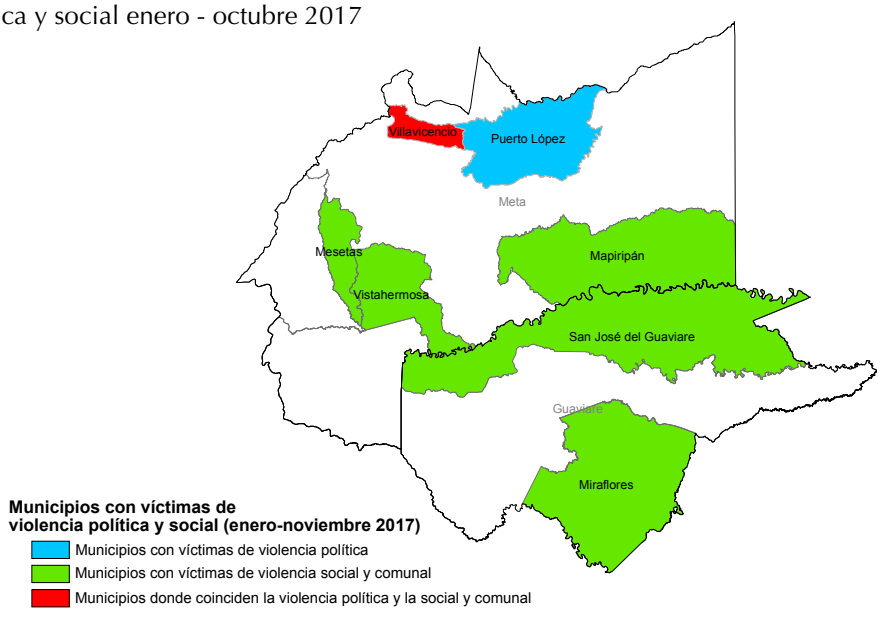
Riesgo consolidado de fraude electoral al Senado 2018



Riesgo consolidado por factores de violencia 2018



Municipios con victimas de violencia política y social enero - octubre 2017



ISBN: 978-958-59994-2-8

GRUPO TÉCNICO
MAPAS DE RIESGO ELECTORAL

Un equipo de analistas independientes, universidades, centros de pensamiento y organizaciones sociales, convocados por la Misión de Observación Electoral, elaboró esta publicación gracias al apoyo de organismos de cooperación internacional. El compromiso de todos fue sólo uno: hacer análisis y recomendaciones que contribuyan a identificar los posibles riesgos del certamen electoral y las acciones institucionales necesarias para prevenirlos de manera que las elecciones ganen cada vez más en credibilidad, transparencia y legitimidad.

Pontificia Universidad Javeriana Cali
Vigilada Mineducación Resolución 12220 de 2016
Res. 2333 del 2012

Universidad de los Andes

Universidad del Norte
Instituto de Desarrollo Político e Institucional

Universidad Del Rosario

ORP
Observatorio de la Representación Política

Universidad del Tolima
Una nueva historia

Universidad Externado de Colombia

LINAE

Universidad Sergio Arboleda

Universidad Tecnológica de Bolívar
Cartagena de Indias

CERAC
Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos

CODHES
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

FLIP
Fundación para la Libertad de Prensa

Pastoral Social
Cáritas Colombiana

SEPA
Plataforma para el Seguimiento Político en Antioquia

moe
Misión de Observación Electoral

Con el apoyo de:

USAID
Del Pueblo de los Estados Unidos de América

"Esta publicación se realizó gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos."

Suecia
Sverige

Konrad Adenauer Stiftung

Open Society Foundations

Westminster Foundation for Democracy